

مسلسل: ۱۸۳۸۵

شهریور ۱۴۰۱

**ارزیابی نقش مجلس در پیشبرد مذاکرات هسته‌ای؛  
۱. انگیزه‌ها و آثار قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها**



دفتر مطالعات سیاسی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

مسلسل: ۱۸۳۸۵

کد موضوعی: ۲۶۰

## شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** ارزیابی نقش مجلس در پیشبرد مذاکرات هسته‌ای؛ ۱. انگیزه‌ها و آثار قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها

نام دفتر: مطالعات سیاسی

تهیه و تدوین: مصطفی محمدی رضانی

ناظران علمی: مهدی امیری، جلیل محبی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

### واژه‌های کلیدی:

۱. ایران

۲. هسته‌ای

۳. مجلس

۴. قانون اقدام راهبردی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۶/۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. دلایل تصویب قانون اقدام راهبردی؛ از گمانه‌زنی‌های سیاسی تا انگیزه‌های واقعی
۱۰.....	۲. نتایج و آثار قانون اقدام راهبردی
۱۰.....	۲-۱. نتایج فنی
۱۴.....	۲-۲. نتایج اقتصادی
۱۷.....	۲-۳. آثار راهبردی
۱۹.....	جمع‌بندی
۲۲.....	منابع و مآخذ





## ارزیابی نقش مجلس در پیشبرد مذاکرات هسته‌ای؛

### ۱. انگیزه‌ها و آثار قانون راهبردی برای لغو تحریم‌ها

#### چکیده

قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت تجربه کم‌نظیری از نقش‌آفرینی مستقیم و مؤثر مجلس شورای اسلامی در سیاستگذاری مسائل حیاتی مرتبط با امنیت ملی و سیاست خارجی بود. به‌رغم چالش‌هایی که در مرحله تصویب و اجرا وجود داشت، نتایج و آثار راهبردی این قانون در تحول برنامه هسته‌ای و تغییر رویکرد آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران انکارناپذیر است. در عمل، اجرای قانون اهمیت تأثیر اهرم‌سازی در تقویت قدرت چانه‌زنی و موفقیت دیپلماسی را نمایان ساخت و سطح اعتبار تهدید جمهوری اسلامی را در قبال فشارهای خارجی افزایش داد. یکی از مهم‌ترین درس‌های قانون اقدام راهبردی این بود که در برابر روند تصاعدی تهدید و فشار خارجی نه‌تنها باید انگیزه طرف مقابل را برای دستیابی به اهدافش از بین برد و آن را مایوس ساخت بلکه روند اقدامات متقابل باید به‌گونه‌ای طراحی و اجرا شود که نتایج معکوس و پرهزینه‌ای برای عامل فشار در پی داشته باشد.

## مقدمه

قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها یکی از مهم‌ترین قوانین مرتبط با موضوع‌های امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی است که در عمل آثار مهمی برجای گذاشت ولی درباره اینکه باید این قانون را یک تجربه موفقیت‌آمیز یا شکست خورده به حساب آورد دیدگاه‌های متناقضی وجود دارد. دو روایت اصلی درباره این قانون وجود دارد که برای فهم درستی یا نادرستی هریک از آنها باید به ارزیابی انگیزه‌ها، اهداف و آثار آن پرداخته شود. برخی بر این باورند که قانون اقدام راهبردی با انگیزه‌های سیاسی به تصویب رسید و نه تنها الزامات قانون درباره چگونگی رفع تحریم‌ها، مانع دستیابی زودهنگام به توافق شد بلکه نگرانی و دغدغه مشترکی درباره ریسک اشاعه برنامه هسته‌ای ایران نزد دیگر اعضای برجام از جمله روسیه و چین ایجاد کرد در مقابل، برخی دیگر قانون اقدام راهبردی را پشتوانه تلاش‌های دیپلماتیک برای رفع تحریم‌ها دانسته و تصویب این قانون را نقطه عطفی در پیشرفت دانش فنی ایران در زمینه برنامه هسته‌ای و همچنین تغییر نگاه راهبردی آمریکا به ایران می‌دانند.

تمایز قانون اقدام راهبردی با دیگر مصوبات هسته‌ای مجلس شورای اسلامی در دو دهه گذشته در این است که رویکرد قوانین قبلی عمدتاً همسو با جهت‌گیری دولت وقت بود ولی منطق و گام‌های طراحی شده در قانون اقدام راهبردی به نوعی مسیر حرکت دولت در پرونده هسته‌ای را تغییر داد. به همین دلیل، با مخالفت صریح دولت دوازدهم - چه در پذیرش و ابلاغ قانون و چه در شیوه اجرای آن - مواجه شد.



رئیس‌جمهور وقت در واکنش به تصویب قانون اقدام راهبردی به‌صراحت اعلام کرد که «دولت با آن مصوبه {هسته‌ای مجلس} موافقت ندارد و آن را برای روند فعالیت‌های دیپلماتیک مضر می‌داند.»<sup>۱</sup> درحالی‌که در تصویب و اجرای قانون «الزام دولت به تعلیق اقدامات داوطلبانه در صورت ارجاع و یا گزارش پرونده هسته‌ای به شورای امنیت» مصوب آذر سال ۱۳۸۴ - که تغییر اساسی در روند برنامه هسته‌ای ایجاد کرد و ازسوی رهبر معظم انقلاب با تعبیر اقدام «خیلی خوب» یاد شد<sup>۲</sup> - دولت نهم همراهی کاملی داشت و در عمل در واکنش به تصمیم شورای حکام مبنی بر ارجاع پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت سازمان ملل اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی را در همان سال متوقف کرد و برای نخستین‌بار عملیات غنی‌سازی اورانیوم را در تأسیسات نطنز آغاز کرد.<sup>۳</sup> در قانون «اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام» مصوب مهرماه ۱۳۹۴ نیز - که به‌نوعی تأیید برنامه و اقدامات دولت ذیل برجام بود - رئیس‌جمهور وقت «از مجلس تشکر کرد».<sup>۴</sup> ازاین‌رو، قانون اقدام راهبردی را می‌توان تجربه تقریباً متفاوت از نقش‌آفرینی مؤثر مجلس شورای اسلامی در ریل‌گذاری در موضوعات مهم مربوط با امنیت ملی دانست.

با توجه به اهمیت قانون اقدام راهبردی، افزون بر قضاوت درباره آثار اجرای قانون، بررسی درس‌ها و آموزه‌های آن در فرایند قانونگذاری در سیاست خارجی یک امر ضروری است. بنابراین، باید به دو سؤال اصلی پاسخ داده شود؛ نخست اینکه این قانون در چه شرایطی و با چه انگیزه‌هایی تصویب شد و دوم آنکه اجرای قانون چه نتایج و آثاری را

---

1. <https://www.president.ir/fa/118391>

2. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3386>

3. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>

4. <https://president.ir/fa/89927>

رقم زد؟ به عبارت دیگر، با در نظر گرفتن تجربه اجرای قانون در بیش از یک سال گذشته، نتایج و آثار قانون تا چه میزان با اهداف مجلس شورای اسلامی منطبق بوده است و تا چه حد برآوردهای دولت دوازدهم درباره پیامدهای منفی آن صحت داشته است؟

### ۱. دلایل تصویب قانون اقدام راهبردی؛ از گمانه‌زنی‌های سیاسی تا انگیزه‌های واقعی

با ترور شهید فخری‌زاده پیش از تصویب قانون و برگزاری انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا پس از تصویب آن، این نگرش نزد برخی ایجاد شد که قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم یک طرح شتاب‌زده از سوی مجلس شورای اسلامی برای جلوگیری از تلاش دولت وقت برای احیای برجام بوده است. در حالی که ایده کلی این قانون در تابستان سال ۱۳۹۹ و در واکنش به تلاش آمریکا برای فعال‌سازی مکانیسم ماشه شکل گرفت و در شهریورماه ۱۳۹۹ با هماهنگی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی پیش‌نویس آن تدوین شد و از آبان همان سال جلسات بررسی کلیات و مواد قانون در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی آغاز شد. در واقع، فرایند تصویب این قانون پیش از ترور شهید فخری‌زاده و قبل از آنکه پیروزی جو بایدن در انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا در نیمه دوم آذر ۱۳۹۹ مشخص شود، شروع شد. هرچند ترور شهید فخری‌زاده موجب تسریع در تصویب قانون شد ولی نمی‌توان این حادثه تروریستی را مبدأ تصویب طرح در نظر گرفت.<sup>۱</sup>

بستر شکل‌گیری قانون اقدام راهبردی را نه در محدوده تصویب آن در آذرماه ۱۳۹۹ بلکه در یک بازه زمانی طولانی‌تر و از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ باید مورد بررسی قرار داد.

۱. جزئیات تاریخ‌نگاری فرایند تصویب قانون اقدام راهبردی در دی‌ماه ۱۳۹۹ در قالب گزارشی تفصیلی به شماره مسلسل ۱۷۳۶۰ منتشر شده است.



گزینه سیاستی دولت دوازدهم در قبال خروج آمریکا از برجام و اتخاذ راهبرد «صبر استراتژیک» برای امکان‌سنجی بهره‌مندی از مزایای توافق از طریق استمرار آن با ۴+۱ چندان موفقیت‌آمیز نبود. یک سال پس از اتخاذ این راهبرد - که به‌نوعی اعطای فرصت دیپلماتیک به اروپا برای حفظ برجام بود - این برآورد ایجاد شد که اروپا توان و اراده کافی را برای تضمین استمرار انتفاع اقتصادی ایران از توافق ندارد. از این‌رو، از سال ۱۳۹۸ و در واکنش به تشدید فشارهای آمریکا از جمله تلاش برای به صفر رساندن صادرات نفت ایران، راهبرد اتخاذ اقدامات متقابل در قالب گام‌های کاهش اقدامات هسته‌ای در پیش گرفته شد. در این راستا، شورای عالی امنیت ملی در قالب بیانیه‌ای اعلام کرد که «متأسفانه حسن نیت و خویشتنداری هوشمندانه مردم ایران در خروج آمریکا از برجام بی‌پاسخ مانده و غیر از صدور بیانیه‌های سیاسی از سوی کشورهای اروپایی، هنوز هیچ سازوکار عملیاتی برای جبران تحریم‌های آمریکا مستقر نشده است. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران برای تأمین حقوق خود و بازگرداندن توازن به مطالبات طرفین در این توافق، گزینه‌ای غیر از «کاهش تعهدات» ندارد. از این جهت، جمهوری اسلامی ایران در مرحله فعلی دیگر خود را متعهد به رعایت محدودیت‌های مربوط به نگهداری ذخایر اورانیوم غنی شده و ذخایر آب سنگین نمی‌داند. به کشورهای باقی‌مانده در برجام شصت روز فرصت داده می‌شود تا تعهدات خود به‌ویژه در حوزه‌های بانکی و نفتی را عملیاتی نمایند. چنانچه در این مهلت کشورهای مزبور قادر نباشند مطالبات ایران را تأمین کنند، در مرحله بعدی جمهوری اسلامی ایران رعایت محدودیت‌های مربوط به سطح غنی‌سازی اورانیوم و اقدامات مربوط به مدرن‌سازی رآکتور آب سنگین اراک را نیز متوقف خواهد کرد. در هر زمان که خواسته‌های ما تأمین شوند، ما نیز به همان میزان اجرای مجدد

تعهدات متوقف شده را از سر خواهیم گرفت، اما در غیر این صورت، جمهوری اسلامی ایران مرحله به مرحله اجرای تعهدات دیگر را متوقف خواهد کرد.<sup>۱</sup>

### جدول ۱. گام‌های پنج‌گانه کاهش تعهد هسته‌ای از سوی جمهوری اسلامی ایران<sup>۲</sup>

گام‌ها	تصمیمات و اقدامات ناظر به تعهدات هسته‌ای	زمان اجرا
اول	رفع محدودیت‌های مربوط به نگهداری ذخایر اروانیوم غنی شده و ذخایر آب سنگین	۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۸
دوم	رفع محدودیت‌های مربوط به سطح غنی‌سازی اورانیوم و اقدامات مربوط به مدرن‌سازی رآکتور آب سنگین اراک	۱۶ تیرماه ۱۳۹۸
سوم	رفع محدودیت‌های مربوط به تحقیق و توسعه	۱۵ شهریور ۱۳۹۸
چهارم	رفع محدودیت‌های مربوط به غنی‌سازی در فردو و آغاز گازدهی به سانتریفیوژها در این مرکز	۱۵ آبان ۱۳۹۸
پنجم	رفع محدودیت‌های مربوط به تعداد سانتریفیوژها	۱۵ دی ۱۳۹۸

گام‌های پنج‌گانه ایران تحول چشمگیری در سرعت رشد فنی برنامه هسته‌ای ایجاد نکرد و در عرصه سیاسی نیز به یک عامل بازدارنده در برابر فشارهای خارجی تبدیل نشد. در مقابل، آمریکا از سال ۱۳۹۹ وارد فاز جدیدی از کمپین فشار حداکثری شد. از یک طرف، دولت ترامپ به دنبال توسعه دامنه تحریم‌ها و فعال‌سازی مکانیسم ماشه و بازگشت قطعنامه‌های شورای امنیت علیه جمهوری اسلامی ایران بود و از طرف دیگر، رژیم صهیونیستی با اقدامات خرابکارانه از جمله انفجار در مرکز مونتاز سانتریفیوژ به دنبال تشدید فشار علیه ایران بود.

1. <https://www.president.ir/Fa/109585>

2. <https://tn.ai/2258434>



در چنین شرایطی، دولت وقت تمایلی به واکنش متقابل در برابر اقدامات سیاسی، اقتصادی و امنیتی آمریکا نداشت. استدلال غالب دولت در آن برهه این بود که «در حال حاضر، مهم‌ترین هدف آمریکا، بردن مجدد ایران به شورای امنیت است و اگر ما در این بازی خطرناک گرفتار شویم، خسارات راهبردی برای کشور خواهد داشت. نباید اجازه دهیم آمریکا، ایران را مجدداً به‌عنوان یک تهدید امنیتی معرفی کند. آمریکا در ماه‌های اخیر فشار حداکثری خود را به حد اعلا رسانده است ولی هر حرکتی که ایران را در عرصه بین‌المللی به‌عنوان یک تهدید معرفی کند، بازی در زمین آمریکاست. تحولات اخیر آمریکا وضعیت ترامپ را دشوار کرده و در چنین شرایطی هر اقدامی ممکن است و بنابراین نباید بهانه‌ای به واشنگتن بدهیم که ایران را به وجه‌المصالحه رقابت‌های انتخاباتی آمریکا تبدیل کند.»<sup>۱</sup> با این وجود، به‌لحاظ راهبردی، استمرار انفعال در برابر فشارهای خارجی و تکیه صرف بر دیپلماسی، درک خطرناکی را از منطق رفتاری ایران ایجاد می‌کرد و موجب شکل‌گیری این تصور نادرست می‌شد که ایران در برابر فشار چاره‌ای جز سکوت و عقب‌نشینی ندارد. دیپلماسی بدون پشتوانه نه‌تنها در تحقق منافع ملی ناکارآمد است بلکه می‌تواند تبدیل به تهدید امنیت ملی شود.

با توجه به این چالش، ریل سیاستگذاری کشور در سیاست خارجی نیازمند تغییر بود. در این میان، طیفی از گزینه‌های بدیل وجود داشت؛ از استمرار گام‌های محدود کاهش تعهد تا حتی خروج از پیمان عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای (ان‌پی‌تی).

تصمیم آغاز گام‌های کاهش تعهد هسته‌ای صحیح بود ولی در مرحله اجرا با دو چالش اصلی مواجه شد؛ به‌لحاظ فنی، در طراحی گام‌ها به‌جای هدفگذاری ایجابی و قابل

---

1. <https://irna.ir/xjyHtx>

اندازه‌گیری به صورت کلی به اعلام رفع محدودیت‌های هسته‌ای پرداخته شد. به عنوان مثال، دولت سابق می‌توانست در گام دوم، افزون بر موضع‌گیری رسمی درباره رفع محدودیت مربوط به سطح غنی‌سازی، سازمان انرژی اتمی را نیز مکلف به افزایش سطح غنی‌سازی از ۳/۶۷ درصد به ۲۰ درصد کند ولی آنچه در عمل رخ داد این بود که با وجود اتخاذ گام دوم، سطح غنی‌سازی تا پیش از الزام قانون اقدام راهبردی فراتر از ۵ درصد نرفت. به لحاظ سیاسی، نگاه تاکتیکی و کوتاه‌مدت در طراحی گام‌های کاهش تعهد وجود داشت. به همین دلیل این تلقی نزد اروپا و آمریکا ایجاد شد که گام‌های کاهش تعهد هسته‌ای به معنای تغییر رویکرد جمهوری اسلامی ایران یا اراده جدی آن برای تحمیل هزینه به طرف مقابل نیست بلکه تلاشی برای حفظ برجام و بهره‌مندی از منافع اقتصادی آن است. از همین رو، سه کشور اروپایی برای متوقف ساختن این روند، پس از اتخاذ گام پنجم، به استناد ماده (۳۶) برجام مکانیسم حل اختلاف در برجام را فعال کردند تا این پیام را به ایران منتقل کند که استمرار این گام‌ها بیش از آنکه به حفظ برجام منجر شود، حیات توافق را به خطر خواهند انداخت.<sup>۱</sup>

وزیر امور خارجه سابق در واکنش به اقدام اروپا اعلام کرد که «ایران پنج گام در راستای کاهش تعهدات برجام برداشته و قرار نیست گام دیگری برای کاهش تعهدات بردارد. در صورتی که اروپایی‌ها به تعهدات خود برگردند، ایران هم کاهش تعهدات را متوقف می‌کند، اما اگر اروپایی‌ها به رویه خود براساس بازی‌های سیاسی ادامه دهند، زیرا هیچ محمل قانونی ندارد، ما امکانات متعددی داریم. در نامه اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸

1. <https://www.gov.uk/government/news/e3-foreign-ministers-statement-on-the-jcpoa-14-january-2020>



رئیس‌جمهور {به سران کشورهای عضو برجام} آمده است که اگر این موضوع به شورای امنیت ارجاع شود، خروج ایران از ان‌پی‌تی مطرح خواهد بود.<sup>۱</sup>

تهدید به خروج از ان‌پی‌تی واکنش درستی در جهت ایجاد بازدارندگی برای جلوگیری از ارجاع پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت سازمان ملل بود. با این حال، با توجه به اهمیت تلاش برای حصول انتفاع اقتصادی و لزوم تغییر درک راهبردی آمریکا از قابلیت‌ها و اراده سیاسی جمهوری اسلامی ایران بهترین تصمیم آن بود که نقطه آغاز تغییر در جهت‌گیری ایران، طراحی یک اقدام هوشمندانه در جهت ایجاد بازدارندگی و تحت فشار قرار دادن آمریکا برای رفع تحریم‌ها باشد. متناسب با این هدفگذاری، قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در واقع، این قانون بیش از آنکه حاصل یک رویداد سیاسی باشد نتیجه یک روند سیاستی بود.

در این قانون، ضمن الزام به اجرای اقدامات تحول بخش در برنامه هسته‌ای از جمله غنی‌سازی ۲۰ درصد و بالاتر از آن، افزایش ظرفیت تولید اورانیوم تا ۵۰۰ کیلوگرم در ماه، نصب و راه‌اندازی هزار ماشین نسل ۲ و ۶، بهره‌برداری از کارخانه اورانیوم فلزی، طراحی ساخت راکتور آب سنگین جدید و توقف نظارت‌های فراپادمانی از جمله پروتکل الحاقی، در ماده (۷)، لغو همه تحریم‌ها و انتفاع اقتصادی به‌مثابه ملاک اصلی برای ارزیابی اجرای تعهدات دیگر کشورهای عضو برجام در نظر گرفته شده است.

## ۲. نتایج و آثار قانون اقدام راهبردی

هرچند براساس گزارش کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، قانون اقدام راهبردی برای رفع تحریم‌ها طبق جزئیات و زمانبندی طراحی شده اجرا نشد و برخی از بخش‌های آن از جمله بهره‌برداری از کارخانه اورانیوم فلزی هنوز تحقق نیافته یا نصب کامل ماشین‌های نسل جدید به‌خصوص سانتریفیوژهای نسل ۶ با تأخیر بسیاری نسبت به زمان مقرر در قانون انجام شده است<sup>۱</sup> ولی افزایش سطح غنا و ظرفیت غنی‌سازی و کاهش دسترسی‌های فرآیدمانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی با این قانون نتایج و آثار مهمی نه تنها در ابعاد فنی برنامه هسته‌ای بلکه در زمینه راهبردی داشته است. از این رو، باید به تفکیک به نتایج این قانون و آثار آن بر مذاکرات هسته‌ای و نیز راهبرد آمریکا در قبال ایران پرداخته شود.

### ۲-۱. نتایج فنی

مواد (۱) تا (۵) قانون اقدام راهبردی تکالیفی را در ابعاد مختلف برنامه هسته‌ای تعیین کرده است که اجرای آن چند نتیجه مشخص را در پی داشته است. از یکسو، سطح غنا و ظرفیت غنی‌سازی، میزان تولید و حجم انباشت مواد غنی شده افزایش قابل توجهی نسبت به دوره اجرای گام‌های پنج‌گانه کاهش تعهد هسته‌ای پیدا کرد. از سوی دیگر، الزام قانون به ساخت و نصب ماشین‌های نسل جدید و همچنین راه‌اندازی کارخانه تولید اورانیوم فلزی، دانش فنی ایران در زمینه تحقیق و توسعه برنامه هسته‌ای را ارتقا داد.

1. <http://fna.ir/1ph0fr>



پیش از قانون اقدام راهبردی، دولت دوازدهم اعلام کرده بود که به دلیل نقض توافق ازسوی دیگر اعضا و عدم انتفاع اقتصادی ایران به محدودیت‌های فنی برجام پایبند نیست ولی در عمل، سطح غنی‌سازی، ذخایر اورانیوم و تعداد ماشین‌های نصب شده رشد چندانی نکرد و نتایج حاصل از این گام‌ها تفاوت اساسی با سنجه‌ها و معیارهای فنی تعیین شده در برجام نداشت. علاوه بر این، مجموعه اقدامات دولت وقت در گام‌های پنج‌گانه، سطح دانش فنی ایران را افزایش نداد. از منظر فنی، اقدامات هسته‌ای ایران در آن مقطع همانگونه که ازسوی مقامات دولت سابق مورد تأکید قرار می‌گرفت «بازگشت‌پذیر» بود.<sup>۱</sup>

در مقابل، دستاوردهای فنی قانون اقدام راهبردی از یکسو نوعی شالوده‌شکنی نسبت به تصویر برنامه هسته‌ای در آینده و عادی‌سازی توسعه آن بود. این درحالی است که از منظر آمریکا یکی از کارکردهای اصلی توافق، تعریف دامنه مجاز فعالیت‌های هسته‌ای ایران در چارچوب استانداردها و شاخص‌های برجام بود و هر اقدامی فراتر از آن ازسوی غرب به منزله یک تهدید اشاعه‌ای بازنمایی می‌شد. به‌عنوان مثال، در برجام سقف غنی‌سازی ایران در یک بازه زمانی ۱۵ ساله کمتر از ۵ درصد در نظر گرفته شده است ولی سیاست آمریکا در قبال فعالیت‌های هسته‌ای ایران به‌گونه‌ای بوده است که گویا هر تلاشی در جهت افزایش درصد غنی‌سازی به مقادیر بالای ۵ درصد، اقدامی خطرناک و دارای ریسک اشاعه‌ای است. درحالی که در پیمان عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای هیچ محدودیتی برای سطح غنی‌سازی در نظر گرفته نشده است.

---

1. <https://www.president.ir/fa/111070>

الزام دولت به افزایش سطح غنا و ظرفیت غنی‌سازی، تصویری اجمالی از ابعاد احتمالی برنامه هسته‌ای ایران در دوره پایان برخی از محدودیت‌های برجام از سال ۲۰۲۵ و ۲۰۳۰ ارائه داد و این پیام را به دیگر اعضای توافق به خصوص آمریکا و اروپا ارسال کرد که جمهوری اسلامی ایران نه تنها با دائمی کردن بازه‌های زمانی برجام موافق نیست بلکه پس از اتمام این مهلت‌ها، ظرفیت تولید و سطح غنی‌سازی را به هر میزانی که برای رفع نیازها و مصارف صلح‌آمیز لازم باشد افزایش خواهد داد. به عبارت دیگر، یکی از مهم‌ترین نتایج فنی قانون اقدام راهبردی خنثی‌سازی تلاش آمریکا برای نهادینه‌سازی ملاک‌ها و سنجه‌های برجامی به‌عنوان معیارهایی استثنایی و فراتر از پیمان عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای (ان‌پی‌تی) برای ارزیابی صلح‌آمیز بودن یا نبودن فعالیت‌های ایران و عادی‌سازی تصویر برنامه هسته‌ای بدون محدودیت‌های برجامی بود. از سوی دیگر، حرکت قانون اقدام راهبردی به سمت پیشرفت‌های جدید در برنامه هسته‌ای با ایجاد امکان غنی‌سازی بالای ۲۰ درصد و تکلیف نصب هزار ماشین نسل ۶ در بُعد تحقیق و توسعه، دانش و مهارتی ایجاد کرد که حتی در صورت توقف غنی‌سازی ۶۰ درصد و قطع تزریق گاز به ماشین‌های نسل ۶ بازگشت‌پذیر نیست.

آمریکا نیز در طول دوره اجرای قانون اقدام راهبردی چندین بار به تحول اساسی در برنامه هسته‌ای ایران اذعان کرده است. از نگاه وزیر خارجه دولت بایدن «پیشرفت‌های ایران دو نتیجه مهم در پی داشته است: نخست اینکه، زمان آستانه‌گریز هسته‌ای کاهش یافته است و فاصله ایران تا تولید مواد لازم برای ساخت بمب به کمتر از چند هفته رسیده است. دوم آنکه، ایران در حال کسب دانش و تجربه‌ای در زمینه هسته‌ای است که برجام حتی با پایبندی کامل ایران، مزیت منع اشاعه‌ای محدودی خواهد داشت؛ زیرا



ایران آموخته است که چگونه می‌تواند به‌رغم محدودیت‌های برجام با سرعت بیشتری برنامه هسته‌ای خود را پیش ببرد.<sup>۱</sup>

**نتایج پیشرفت برنامه هسته‌ای ایران نه تنها به ارتقای دانش فنی کمک کرد**

**بلکه اثر سیاسی مهمی بر جای گذاشت و نقش مؤثری در تغییر رفتار آمریکا ایفا**

کرد. سرعت رشد برنامه هسته‌ای - که در نگاه آمریکا به معنای کاهش آستانه گریز ایران بود - سبب ایجاد نوعی اضطرار در کاخ سفید برای بازگشت به برجام شد. این در شرایطی بود که برخلاف تصور غالب، بایدن پس از پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری نه تنها بازگشت به برجام را در دستور کار فوری خود قرار نداد بلکه به دنبال تحمیل توافقی قوی‌تر و طولانی‌تر به ایران بود. به همین دلیل، دولت بایدن در ماه‌های آغازین ریاست خود عجله‌ای برای رسیدگی به پرونده هسته‌ای ایران نداشت. در این مدت، تصور کاخ سفید این بود که گذشت زمان، چندان به ضرر آمریکا نیست و دولت بایدن فرصت کافی برای حل اختلافات درون کابینه و کنگره درباره انتخاب استراتژی در قبال ایران و نیز همراه ساختن متحدان دارد ولی با تغییر در سرعت و سطح غنی‌سازی و تحول در ماهیت اقدامات ایران از فعالیت‌های «بازگشت‌پذیری» به «بازگشت‌ناپذیری»، برآورد آمریکا از آستانه گریز هسته‌ای ایران تغییر یافت. ارزیابی آمریکا در آغاز دوره بایدن این بود که ایران چند ماه تا ساخت مواد لازم برای بمب فاصله دارد<sup>۲</sup> ولی در تابستان ۱۴۰۰ و در فاصله اندکی پس از اجرای قانون اقدام راهبردی، آنتونی بلینکن،

1. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-fran-eizenstat-and-eizenstat-family-memorial-lecture-series/>

2. <https://www.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>

وزیر خارجه آمریکا با ابراز نگرانی از سرعت پیشرفت‌های فنی ایران گفت «اگر برنامه هسته‌ای ایران محدود نشود آستانه گریز آن به چند هفته کاهش پیدا خواهد کرد».<sup>۱</sup> به همین دلیل، بلیکن در کنفرانس مطبوعاتی مشترک خود با وزیر خارجه فرانسه در تیرماه ۱۴۰۰ به‌صراحت بیان کرد که برای جلوگیری از پیشرفت‌های ایران باید «تلاش برای احیای برجام با اضطرار و فوریت بیشتری پیگیری شود».<sup>۲</sup>

## ۲-۲. نتایج اقتصادی

یکی از اهداف اصلی قانون اقدام راهبردی ایجاد اهرم فشار علیه آمریکا برای وادار ساختن آن به لغو تحریم‌ها بود. پیش از اجرای این قانون، از نگاه آمریکا گذشت زمان به زبان ایران بود. هرچند کشورهای اروپایی در فاصله کوتاه چندماهه میان انتخابات ریاست‌جمهوری در آمریکا و ایران بر تعجیل در بازگشت دولت بایدن به برجام و استفاده از آن به‌عنوان عاملی اثرگذار بر روند انتخابات در ایران و مهندسی افکار عمومی تأکید داشتند ولی از نگاه واشنگتن، ایران در موضع ضعف قرار داشت و این مسئله به‌مثابه فرصتی برای محدودسازی برنامه هسته‌ای به‌عنوان نقطه آغازی برای مذاکرات تکمیلی در زمینه دفاعی و منطقه‌ای بود.<sup>۳</sup>

متناسب با این درک از موقعیت ایران، نخستین پیشنهاد جدی آمریکا برای توافق ارائه یک امتیاز بسیار محدود در ازای توقف اجزای اصلی برنامه هسته‌ای بود. دولت بایدن

- 
1. <https://www.reuters.com/world/middle-east/iranian-breakout-time-will-fall-weeks-if-not-constrained-blinken-2021-06-07>
  2. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-french-foreign-minister-jean-yves-le-drian-at-a-joint-press-availability/>
  3. <https://www.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>



در اسفندماه ۱۳۹۹ پیشنهاد کرد که در ازای توقف غنی‌سازی ۲۰ درصدی و ساخت سانتریفیوژهای پیشرفته و همچنین ازسرگیری اجرای پروتکل الحاقی ازسوی ایران، آمریکا ۱ تا ۲ میلیارد دلار از دارایی‌های بلوکه شده را آزاد کند.<sup>۱</sup> در این پیشنهاد، آمریکا درواقع خواستار توقف اجرای گام‌های نخست قانون راهبردی در ازای آزادسازی بخش اندکی از پول‌های بلوکه شده ایران بود. پیشنهادی که نه دلالت بر رفع کامل تحریم داشت نه حتی شامل فروش نفت و آزادی مجموع پول‌های بلوکه شده ایران در کره جنوبی و عراق می‌شد. آمریکا حتی نظر خود را درباره آزادسازی همان یک میلیارد دلار از دارایی‌های ایران در کره جنوبی هم - که قصد داشت آن را نتیجه نشست مستقیم با ایران اعلام کند - تغییر داد و هنگامی که مشخص شد ایران بر لغو همه تحریم‌ها تأکید دارد با همان آزادسازی محدود هم مخالفت کرد.<sup>۲</sup>

این موضوع، برخلاف روایت نادرست درباره نقش سلبی قانون اقدام راهبردی در دستیابی به توافق بود. رئیس‌جمهور سابق معتقد بود که «رفع مجدد تحریم‌ها قابل حل بود و ای کاش دچار ۹/۱۱ (۱۱ آذرماه ۱۳۹۹) و مصوبه هسته‌ای مجلس نمی‌شدیم تا می‌توانستیم در اسفند ۱۳۹۹ تحریم‌ها را پایان دهیم»<sup>۳</sup> ایشان بارها این موضوع را تکرار کرده است که «ماده هفت مصوبه‌ای که مجلس در آذرماه ۱۳۹۹ گذرانده، یکی از موانع اصلی برای حل مذاکرات با ۵+۱، یا ۴+۱، به اضافه آمریکاست که می‌گوید تمام تحریم‌ها باید برداشته شود»<sup>۴</sup> این ادعا درحالی مطرح و همچنان مورد تأکید قرار می‌گیرد که

1. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/230-iran-nuclear-deal-six-now-never>

2. <http://fna.ir/f349xs>

3. <https://www.entekhab.ir/002https://www.entekhab.ir/002sUtsUt>

4. <https://www.president.ir/fa/122448>

براساس شواهد، دولت بایدن در چند ماه ابتدایی دولت خود، حتی حاضر به گفتگو درباره رفع تحریم‌ها حتی در موضوعات نفتی و بانکی نبود. آنتونی بلینکن، وزیر خارجه دولت بایدن در اولین کنفرانس مطبوعاتی خود در بهمن‌ماه ۱۳۹۹ اعلام کرد که «آمریکا با نقطه بازگشت به برجام فاصله زیادی دارد».<sup>۱</sup>

تغییر رویکرد سرسختانه دولت بایدن نیازمند افزایش قدرت چانه‌زنی جمهوری اسلامی ایران بود. افزایش سرعت برنامه هسته‌ای در کنار رشد صادرات نفتی نه تنها نیاز ایران به رفع تحریم‌ها را تا حدودی کاهش داد بلکه گذر زمان را به ضرر آمریکا تبدیل کرد و رویکرد این کشور را نسبت به موضوع رفع تحریم تغییر داد. هرچند در آن برهه آمریکا حاضر به رفع کامل تحریم‌ها نبود ولی در اواخر بهار سال ۱۴۰۰ دولت بایدن آمادگی خود را برای رفع تحریم‌های به اصطلاح ناسازگار با برجام یا همان تحریم‌های مرتبط با هسته‌ای را در قالب پیشنهادی مکتوب به ایران ارائه کرد که در ادامه، این متن تبدیل به مبنایی برای آغاز تهیه پیش‌نویس توافق در خلال گفتگوهای وین شد. پیشنهاد جدید آمریکا اگرچه از نظر ایران مطلوب نبود ولی نسبت به پیشنهاد پیشین این کشور در قالب توافق گام‌به‌گام ارزش بررسی بیشتری داشت.<sup>۲</sup>

**برخلاف روایتی که ماده (۷) قانون اقدام راهبردی را مانعی برای دستیابی به توافق تلقی می‌کرد، مشروط ساختن بازگشت آمریکا به برجام به رفع همه تحریم‌ها، لازمه انتفاع اقتصادی ایران از هرگونه توافقی بود. درواقع، باید به این موضوع توجه داشت که اولاً این قانون نه یک مانع بلکه ابزار مؤثری برای فشار به طرف**

1. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability/>

2. <https://www.axios.com/2021/04/21/us-presented-iran-roadmap-on-sanctions-relief>



مقابل و چانه‌زنی در مذاکرات بود. ثانیاً به میزانی که از شرط قانون برای رفع همه تحریم‌ها عدول شود، به همان میزان انتفاع اقتصادی ایران نیز محدودتر خواهد بود.

### ۳-۲. آثار راهبردی

به لحاظ راهبردی، بخش مهمی از رویکرد و الگوی رفتاری کشورها در نظام بین‌الملل متأثر از ادراک و برآوردی است که از طرف مقابل دارند. به همین دلیل، دولت‌ها به طور معمول به ارزیابی تصمیمات و اقدام یکدیگر می‌پردازند. براساس این منطق، شکل‌گیری کمپین فشار حداکثری در سال‌های اخیر و استمرار آن صرفاً ناشی از لابی رژیم صهیونیستی و شخصیت متفاوت دونالد ترامپ نبود بلکه بخش مهمی از الگوی رفتاری آمریکا متأثر از درک راهبردی آن از نوع کنش و واکنش ایران بود. ارزیابی دولت ترامپ این بود که جمهوری اسلامی ایران در واکنش به خروج آمریکا از برجام اقدام متقابلی انجام نخواهد داد و اعمال فشار بر کشورمان، واشنگتن را به یکی از دو هدف فروپاشی اقتصادی یا دستیابی به توافق جامع خواهد رساند.

هرچند مقاومت در برابر فشارهای آمریکا و واکنش دیر هنگام ایران در کاهش تعهدات هسته‌ای، ترامپ را در دستیابی به هر دو هدف خود ناکام گذاشت ولی **ایجاد بازدارندگی در برابر تشدید فشار و وادار ساختن طرف مقابل به عقب‌نشینی نیازمند تحمیل هزینه است**. به عبارت دیگر، در برابر روند تصاعدی تهدید و فشار خارجی نه تنها باید انگیزه طرف مقابل را برای دستیابی به اهدافش از بین برد و آن را مأیوس ساخت بلکه روند اقدامات متقابل باید به گونه‌ای طراحی و اجرا شود که نتایج معکوسی برای عامل فشار در پی داشته باشد.

قانون اقدام راهبردی نه‌تنها موجب ارتقای دانش فنی و افزایش قدرت چانه‌زنی در مذاکره برای رفع تحریم‌ها شد بلکه تبدیل به یکی از مهم‌ترین اجزای استراتژی ایران برای تغییر درک راهبردی آمریکا گردید. تصور دولت بایدن این بود که شکست کمپین فشار حداکثری ناشی از بی‌توجهی ترامپ به دیپلماسی و استفاده از ظرفیت متحدان بود. به همین دلیل رئیس‌جمهور جدید آمریکا بر این باور بود که می‌تواند با روش هوشمندانه‌تری نه‌تنها ایران را وادار به پذیرش برجام طولانی‌تر کند بلکه توافق هسته‌ای را سکویی برای مهار منطقه‌ای ایران قرار دهد. با این حال، تحول در برنامه هسته‌ای ایران، کاخ سفید را واقع‌بین‌تر و بازگشت به برجام را به هدف فوری دولت بایدن تبدیل کرد.

آنتونی بلینکن، وزیر خارجه بایدن یک سال پس از اولین سخنرانی خود در بهمن‌ماه ۱۳۹۹ که نوید دستیابی به توافقی بهتر با ایران را داده بود، در بهمن ۱۴۰۰ خروج آمریکا از برجام را یکی از بدترین اشتباهات یک دهه اخیر واشنگتن در سیاست خارجی معرفی کرد. بلینکن در این سخنرانی با تشریح این موضوع گفت «برجام به‌طور مؤثر برنامه هسته‌ای ایران را کنترل کرده بود. با این حال، ترامپ وعده داد که آن را با توافقی قوی‌تر جایگزین خواهد کرد، اما این اتفاق نیفتاد. برعکس، ایران این موضوع را بهانه‌ای برای ازسرگیری خطرناک‌ترین جنبه‌های برنامه‌اش قرار داد و غنی‌سازی خود را به ۲۰ درصد و سپس ۶۰ درصد رساند و تهدید کرد تا سطح غنی‌سازی را تا ۹۰ درصد نیز خواهد رساند. درحالی‌که برجام، غنی‌سازی ایران را در سطح کمتر از ۵ درصد نگه داشته بود. تمام این اقدامات به این معناست که ایران از توانایی ساخت سریع اورانیم با غنای بالا که در ساخت سلاح نیز کاربرد دارد، برخوردار شده است. واکنش دیگر ایران این بود که تولید اورانیم با ماشین‌های پیچیده‌تر را آغاز کرده است درحالی‌که این موضوع در



برجام ممنوع شده بود. و در نهایت، دسترسی بازرسان آژانس که نقش مهمی در ارزیابی وضعیت برنامه هسته‌ای داشتند، محدودتر شد.» نتیجه این اقدامات از نگاه بلینکن این بود که «آمریکا در موقعیتی بسیار دورتر از دستیابی به توافق قوی‌تر قرار گرفته و ایران با سرعت بسیار بیشتری برنامه هسته‌ای خود را پیش می‌برد. در واقع، ما (آمریکا) نه تنها به توافقی بهتر دست نیافته‌ایم بلکه نسبت به چند سال قبل در وضعیت بدتری قرار گرفته‌ایم.»<sup>۱</sup>

اگرچه اذعان به شکست سیاست فشار حداکثری و ناکامی در دستیابی به توافق بهتر به معنای انصراف آمریکا از فشار به ایران و مهار آن نیست ولی قانون اقدام راهبردی نشان داد اهرم‌سازی و تحمیل هزینه به دشمن نقش مهمی در تغییر درک راهبردی آمریکا و وادار ساختن آن به عقب‌نشینی دارد.

### جمع‌بندی

قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع مردم نه تنها نقش سازنده مجلس شورای اسلامی در سیاست‌گذاری مسائل مرتبط با امنیت ملی را برجسته ساخت بلکه اقدامی به‌هنگام و مؤثر در تغییر درک راهبردی آمریکا از الگوی رفتاری جمهوری اسلامی ایران بود. اگرچه در فضای داخلی برخی انگیزه‌های تصویب قانون را به رقابت‌ها تقلیل دادند ولی قضاوت مبتنی بر نتایج و آثار این قانون ابعاد راهبردی آن را نمایان می‌سازد.

1. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-fran-eizenstat-and-eizenstat-family-memorial-lecture-series/>

این قانون در عمل، تجربه موفقی از تأثیر اهرم‌سازی در تقویت قدرت چانه‌زنی در عرصه دیپلماسی و افزایش اعتبار تهدید جمهوری اسلامی ایران علیه طرف مقابل بود. در حال حاضر این باور نزد آمریکا و اروپا ایجاد شده است که ایران نه تنها دارای توانمندی ازسرگیری سریع برنامه هسته‌ای است بلکه اراده سیاسی برای انجام آن را دارد. این نگرش نسبت به قابلیت و اراده جمهوری اسلامی ایران، نقش مهمی در کاهش هزینه‌ها و ایجاد بازدارندگی در برابر فشارهای خارجی ایفا می‌کند. با وجود آنکه ممکن است کاستی‌هایی در قانون اقدام راهبردی وجود داشته باشد ولی هیچ‌یک از نگاه‌های انتقادی نمی‌تواند نقش استفاده درست و به‌موقع از ابزارهای امنیت ملی برای تحمیل هزینه به دشمن و وادار ساختن آن به تغییر رویکرد نسبت به جمهوری اسلامی ایران را انکار کرده یا نادیده بگیرد.

با مرور تجربه بیش از یک سال گذشته در اجرای قانون به‌نظر می‌رسد در تلاش‌های آتی برای قانونگذاری یا سیاستگذاری نسبت به پیشبرد برنامه هسته‌ای باید توجه و سرمایه‌گذاری ویژه‌ای بر نقش دو مؤلفه «تحقیق و توسعه» و «پدافند عامل و غیرعامل» صورت گیرد. در بعد تحقیق و توسعه افزون بر تلاش برای افزایش ظرفیت تولید و تسریع در فرایند غنی‌سازی باید بر تنوع‌بخشی به کاربردهای برنامه هسته‌ای نیز پرداخته شود. از این‌رو، افزون بر هدف‌گذاری دستیابی به ظرفیت ۱۹۰ هزار سو غنی‌سازی باید پروژه‌های مهمی نظیر ساخت پیشران هسته‌ای جهت بهره‌گیری در حوزه حمل‌ونقل دریایی، تولید سوخت مصرفی این پیشران و ساخت راکتورهای تحقیقاتی برای تولید رادیوایزوتوپ‌های مورد نیاز کشور با سرعت و جدیت بیشتری در دستور کار قرار گیرد. در بعد پدافندی نیز با توجه به تلاش آمریکا و رژیم صهیونیستی برای خرابکاری فیزیکی در تأسیسات، ترور دانشمندان، افشاگری، جاسوسی و پروپاگاندا نسبت به اهداف و



انگیزه‌های برنامه هسته‌ای ایران رویکرد فعالانه‌تری در پیش گرفته شود. علاوه بر درس‌های قانون اقدام راهبردی در چگونگی هدف‌گذاری در برنامه هسته‌ای، جزئیات تدوین قانون از شیوه نگارش شفاف متن تا زمانبندی‌های دقیق و تعیین تکالیف کمی و قابل اندازه‌گیری و سنجش در کنار نظارت مستمر نیز نقش به‌سزایی در اثربخشی قوانین مجلس دارد.

مجلس شورای اسلامی با استفاده از ظرفیت‌های قانونگذاری نقش مهمی در خروج ایران از موضع ضعف ایفا کرد ولی این نقش زمانی تکمیل و تثبیت می‌شود که قوه مقننه در ادامه مسیر نیز پیش‌بینی‌های لازم درباره چالش‌ها و سناریوهای پیش رو از جمله ممانعت آمریکا از انتفاع اقتصادی ایران، نقض توافق، خروج مجدد از برجام یا حتی فعال‌سازی فرایندهای حل اختلاف پیش‌بینی شده در برجام (موسوم به مکانیسم ماشه) را انجام داده و با استفاده از ابزارهای تقنینی و نظارتی در تأمین منافع ملی و مقابله با تهدیدها مشارکت فعال داشته باشد.

## منابع و مأخذ

1. <https://www.president.ir/fa/118391>
2. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3386>
3. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>
4. <https://president.ir/fa/89927>
5. <https://irna.ir/xjyHtx>
6. <https://www.president.ir/fa/111070>
7. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-fran-eizenstat-and-eizenstat-family-memorial-lecture-series/>
8. <https://www.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>
9. <https://www.reuters.com/world/middle-east/iranian-breakout-time-will-fall-weeks-if-not-constrained-blinken-2021-06-07>
10. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-french-foreign-minister-jean-yves-le-drian-at-a-joint-press-availability/>
11. <https://www.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>
12. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/230-iran-nuclear-deal-six-now-never> <http://fna.ir/f349xs>
13. <https://www.entekhab.ir/002https://www.entekhab.ir/002sUtsUt>
14. <https://www.president.ir/fa/122448>
15. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability/>
16. <https://www.axios.com/2021/04/21/us-presented-iran-roadmap-on-sanctions-relief>
17. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-fran-eizenstat-and-eizenstat-family-memorial-lecture-series/>

