

# توافق هسته‌ای؛ بر آوردی متن محور

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۲/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۴/۲۵

مهدی شاپوری\*

## چکیده

متن توافق هسته‌ای، منافع جمهوری اسلامی ایران را در سطح بالایی تأمین می‌کند و با توجه به زمینه و شرایط شکل‌گیری این توافق و اهداف و نیات طرفین آن، این مسئله برای کشورمان اهمیت استراتژیک دارد. طبق این توافق، ایران تمام تأسیسات و عناصر کلیدی برنامه هسته‌ای خود را در مقابل پذیرش برخی محدودیت‌های موقتی و سازوکارهای نظارتی غیرویژه حفظ می‌کند. تحریم‌های مرتبط با موضوع هسته‌ای برداشته می‌شود و حتی تحریم‌های غیرهسته‌ای قطعنامه‌های شورای امنیت در زمینه‌های تسلیحاتی و موشکی علیه ایران نیز طی ۵ و ۸ سال از زمان پذیرش برجام لغو خواهند شد. البته، اینکه در فرآیند اجرای توافق هسته‌ای، این دستاوردها تا چه اندازه به منافع عینی و ملموس تبدیل خواهد شد، بحث دیگری است.

واژگان کلیدی: برنامه هسته‌ای ایران، توافق هسته‌ای، برجام، متن، دستاوردها.

Mehdi.shapouri@modares.ac.ir

\* دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تربیت مدرس

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال نوزدهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۹۵ • شماره مسلسل ۷۲

## مقدمه

برنامه جامع اقدام مشترک، توافق ۱۵۹ صفحه‌ای است؛ شامل ۲۰ صفحه متن اصلی و ۵ پیوست که مجموعاً ۱۳۹ صفحه است. در متن اصلی، ۵ صفحه به دو بخش «دیب‌اچ» و «مقدمه و مفاد عمومی» اختصاص دارد. در این دو بخش، مانند هر توافق یا قرارداد دیگری، به کلیات توافق اشاره شده است. در ۱۵ صفحه دیگر نیز در چهار محور (هسته‌ای، تحریم‌ها، نقشه اجرایی و مکانیزم حل مناقشه) به مفاد توافق و تعهدات طرفین آن پرداخته شده است. پیوست‌ها هم شامل این موارد می‌شوند؛ پیوست اول: اقدامات مرتبط با هسته‌ای<sup>۱</sup> که در آن مسائل تکنیکی و تعهدات هسته‌ای توافق بیان شده‌اند؛ پیوست دوم: تعهدات مرتبط با تحریم‌ها<sup>۲</sup> که در برگیرنده تعهدات مربوط به رفع تحریم‌های هسته‌ای و چگونگی آن می‌شود؛ پیوست سوم: همکاری هسته‌ای غیرنظامی<sup>۳</sup> که شامل تعهدات و تسهیلات مربوط به همکاری هسته‌ای در زمینه‌های صلح‌آمیز میان جمهوری اسلامی ایران و جامعه جهانی به ویژه گروه ۵+۱ است؛ پیوست چهارم: کمیسیون مشترک<sup>۴</sup> که در آن به مسائلی همچون ترکیب این کمیسیون، کارکردها، رویه‌ها و تصمیمات آن و نیز کارگروه خرید<sup>۵</sup> و کارگروه اجرای رفع تحریم‌ها<sup>۶</sup> پرداخته شده است؛ و پیوست پنجم: نقشه اجرا<sup>۷</sup> که حاوی برنامه زمان‌بندی اجرای برجام (شامل روز نهایی شدن<sup>۸</sup>، روز پذیرش<sup>۹</sup>، روز اجرا<sup>۱۰</sup>، روز انتقال<sup>۱۱</sup> و روز خاتمه قطعنامه شورای امنیت<sup>۱۲</sup>) است.

1. Nuclear-related measures
2. Sanctions-related commitments
3. Civil Nuclear Cooperation
4. Joint Commission
5. Procurement Working Group
6. Working Group on Implementation of Sanctions Lifting
7. Implementation Plan

۸. Finalisation Day: روزی که برجام نهایی شد.

۹. Adoption Day: روزی که برجام به تأیید طرفین رسید.

۱۰. Implementation Day: روزی که برجام به اجرا گذاشته شد.

۱۱. Transition Day: هشت سال بعد از روز پذیرش برجام.

۱۲. UNSCR Termination Day: ده سال بعد از روز پذیرش برجام.

آن‌گونه که در «دیباچه» و «مقدمه و مفاد عمومی» برجام آمده، طرفین «برنامه جامع اقدام مشترک» بر آن هستند که اجرای کامل این برنامه «به شکل مثبتی به صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی کمک خواهد کرد». در واقع این انتظار بر پایه پاسخی است که برجام به خواسته‌ها و انتظارات طرفین خود می‌دهد. این برنامه به ایران «اجازه خواهد داد تا در راستای ملاحظات علمی و اقتصادی، برنامه هسته‌ای بومی و صرفاً صلح‌آمیزی را با هدف اعتمادسازی و تشویق همکاری‌های بین‌المللی به پیش ببرد» که در چارچوب آن، «برنامه هسته‌ای ایران از جمله فعالیت‌های غنی‌سازی آن برای دستیابی به یک برنامه تجاری با مقاصد منحصراً صلح‌آمیز و همسو با هنجارهای عدم اشاعه هسته‌ای، با سرعتی معقول به صورت تدریجی» رشد خواهد کرد. در مقابل، برنامه جامع اقدام مشترک این امکان را برای گروه ۵+۱ (یا ۳+۳) و جامعه بین‌المللی فراهم می‌آورد تا «در مورد ماهیت صرفاً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران به اطمینان برسند». این کار از طریق «ابزارهای جامع شفافیت‌زا و راستی‌آزمایی که نگرانی‌های گروه ۳+۳ (۵+۱) را مد نظر قرار می‌دهد» صورت خواهد گرفت.

علاوه بر این، بر اساس آنچه در «دیباچه» و «مقدمه و مفاد عمومی» برجام آمده، این توافق «همه تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل و همچنین تحریم‌های چندجانبه و ملی مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران را رفع می‌کند که شامل اقداماتی از جمله دسترسی به تجارت، فناوری، امور مالی و انرژی می‌شود». در مورد تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران «گروه ۵+۱ پیشنهاد قطعنامه‌ای که تأییدکننده این برنامه جامع اقدام مشترک باشد ارائه خواهد داد که تأکید نماید این برنامه نشانگر تغییری اساسی در ملاحظات شورای امنیت درباره این موضوع و بیانگر تمایل آن به ایجاد روابط نوین با ایران است. این قطعنامه شورای امنیت شامل لغو تمامی مفاد قطعنامه‌های سابق شورا، ایجاد برخی محدودیت‌های خاص و خاتمه بررسی موضوع هسته‌ای ایران در شورای امنیت، ۱۰ سال پس از روز پذیرش توافق<sup>۱</sup> خواهد بود». برای رسیدن به این اهداف و برآورده‌نمودن این انتظارات، «گروه ۵+۱ و ایران متعهد می‌شوند برجام را با حسن نیت و در فضایی سازنده، بر مبنای احترام متقابل، اجرا کنند و از هر گونه اقدامی مغایر با نص، روح و هدف آن، که مانع اجرای موفقیت‌آمیز آن شود، خودداری نمایند».

بر اساس یکی از بندهای «مقدمه و مفاد عمومی»، «از آژانس بین‌المللی انرژی اتمی درخواست خواهد شد اقدامات داوطلبانه مرتبط با موضوع هسته‌ای را طبق آنچه در برجام آمده، نظارت و راستی‌آزمایی کند» و در این مورد گزارش‌های به‌روزی را به شورای حکام و شورای امنیت، البته به شیوه‌ای که برجام مشخص می‌کند، ارائه دهد. همچنین، کمیسیون مشترکی «متشکل از دولت‌های گروه ۵+۱ و ایران، برای نظارت بر اجرای برجام ایجاد خواهد شد و مسائل پیش‌بینی‌شده در این توافق را بر عهده خواهد گرفت. این کمیسیون به موضوعاتی که در فرآیند اجرای برجام پیش می‌آیند رسیدگی خواهد کرد». در واقع، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و کمیسیون مشترک، دو مکانیزمی هستند که انتظارات طرفین برجام از اجرای تعهدات را پیگیری می‌کنند.

در این نوشتار، با بررسی سند برجام و دیگر اسناد مرتبط با توافق جامع هسته‌ای از جمله قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، گزارش «ارزیابی نهایی گذشته و حال موضوعات اصلی برنامه هسته‌ای ایران» آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و قطعنامه شورای حکام که به بررسی مسئله «موضوعات حال و گذشته» یا «ابعاد احتمالی نظامی» برنامه هسته‌ای ایران پایان داد، تلاش می‌شود ارزیابی متن‌محوری از محتوای این توافق ارائه شود.

### الف. حفظ عناصر کلیدی هسته‌ای و پذیرش محدودیت‌های موقت

در متن برجام و ضمایم آن ۱۰۹ مرتبه از واژه غنی‌سازی استفاده شده، که در بیشتر موارد، متضمن پذیرش حق غنی‌سازی برای جمهوری اسلامی ایران است. در مواردی این پذیرش به اندازه‌ای مسلم و بدیهی است که حتی می‌توان گفت حق غنی‌سازی در برجام، مفروض است. اینکه ایران طبق برجام می‌تواند ۵۰۶۰ سانتریفیوژ فعال در نظنر داشته باشد و با آن‌ها غنی‌سازی ۳/۶۷ درصد انجام دهد و ۳۰۰ کیلوگرم از حجم غنی‌سازی به این میزان را در خاک خود ذخیره داشته باشد و همچنین، اینکه پذیرفته شده که ایران بعد از ۱۰ تا ۱۵ سال می‌تواند به‌صورت تدریجی و با سرعتی معقول، فعالیت‌های هسته‌ای خود در زمینه‌های مختلف از جمله غنی‌سازی و تحقیق و توسعه را ارتقا دهد، چیزی جز پذیرش حق غنی‌سازی برای کشورمان را به ذهن متبادر نمی‌کند. این بزرگ‌ترین دستاورد فنی و در ضمن یکی از ارزشمندترین دستاوردهای

سیاسی و راهبردی توافق هسته‌ای برای جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. شاه‌بیت تمام قطعنامه‌های سنگینی که شورای امنیت در طول نزدیک به یک دهه گذشته علیه ایران وضع کرده، لزوم توقف غنی‌سازی اورانیوم از سوی جمهوری اسلامی ایران است.

اینکه ایران تسلیم این فشارها و قطعنامه‌ها نشده و نهایتاً طرف مقابل پذیرفته است همان چیزی را که سال‌ها بر آن به مثابه خط قرمز خود تأکید می‌کرد، برای کشورمان به رسمیت بشناسد، بسیار مهم است. البته، محدودیت‌های زمان‌داری نیز بر حق غنی‌سازی ایران وضع شده است. این محدودیت‌ها عبارتند از ۱. ایران به مدت ۱۰ سال با ۵۰۶۰ سانتریفیوژ IR1 غنی‌سازی خواهد کرد؛ ۲. در طول ۱۵ سال آینده، سطح غنی‌سازی ایران ۳/۶۷ خواهد بود؛ و ۳. به مدت ۱۵ سال، انباشت اورانیوم غنی‌شده ۳/۶۷ درصد در خاک ایران نباید بیش از ۳۰۰ کیلوگرم باشد. با این حال، این محدودیت‌ها، دائمی نبوده و زمان‌دار هستند و بعد از مهلت‌های مقرر در برجام، برداشته خواهند شد. در ضمن، این محدودیت‌ها هیچ خسارتی به روند فعالیت‌های هسته‌ای ایران نمی‌زنند، چون طبق توافق، ایران باید بتواند نیازهای خود در این زمینه را از بازارهای بین‌المللی تأمین کند.

ایران همچنین، تمامی تأسیسات هسته‌ای خود را حفظ می‌کند. طبق برجام، ایران هیچ کدام از تأسیسات هسته‌ای خود را نه از بین می‌برد و نه پلمب می‌کند. در نظر همچنان غنی‌سازی و تحقیق و توسعه صورت خواهد گرفت. رآکتور آب سنگین اراک با اعمال برخی تغییرات که تنها از میزان تولید پلوتونیوم آن می‌کاهد، به روند کار خود ادامه داده و تکمیل خواهد شد و در ضمن به تکنولوژی‌های مناسب‌تر و به‌روزتری مجهز خواهد گشت. ماهیت آب سنگین این رآکتور باقی می‌ماند. البته، آب سنگین اضافه بر نیاز، انباشت نخواهد شد و در بازارهای بین‌المللی به فروش خواهد رسید. در مورد فوردو که طرف مقابل بسیار به آن حساس بود و تأکید زیادی داشت که باید برجیده شود، نیز در نهایت تصمیم گرفته شد که نه تنها این مرکز باز بماند و در زمینه تحقیقات هسته‌ای فعالیت کند، بلکه بیش از ۱۰۰۰ سانتریفیوژ آماده فعالیت نیز در آن باقی بماند؛ تا در شرایط اضطراری، کشور دچار غافل‌گیری نشود. همچنین، محدودیت‌ها در مورد غنی‌سازی و تحقیق و توسعه در فوردو ۱۵ ساله است و بعد از آن، این مرکز می‌تواند به صورت عادی درآمد و به فعالیت‌های مختلف بپردازد.

در ضمن، از ۱۰۴۴ سانتریفیوژی که در فوردو باقی خواهد ماند، قرار است «دو آبشار به تولید ایزوتوپ‌های پایدار» اختصاص یابد که هرچند ممکن است به لحاظ فنی اهمیت زیادی نداشته باشد، ولی ارزش سیاسی بالایی دارد. به هر حال، ایران در شرایطی همه‌تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای خود را حفظ می‌کند که رئیس‌جمهور آمریکا در دسامبر ۲۰۱۳ در جریان سخنرانی در مرکز سابان مؤسسه بروکینگز درباره برنامه هسته‌ای ایران گفته بود: «اگر گزینه‌ای داشتیم، اگر می‌توانستیم گزینه‌ای خلق کنیم که با استفاده از آن تمامی پیچ و مهره‌های برنامه هسته‌ای آن‌ها را از میان برداریم و امکان داشتن برنامه هسته‌ای را [از آن‌ها] بگیریم و از این طریق، از شر همه ظرفیت‌های نظامی آن خلاص شویم، من آن را انتخاب می‌کردم؛ اما متأسفانه من می‌خواهم همه این را بفهمند که چنین گزینه خاصی وجود ندارد» (The White House, December 07, 2013).

در مورد راکتور آب سنگین اراک، ایران محدودیت‌هایی را پذیرفته است. طبق توافق، این راکتور بازطراحی می‌شود و هسته مرکزی آن (کالاندريا) به گونه‌ای اصلاح می‌شود که امکان تولید پلوتونیوم آن کاهش می‌یابد (با این تغییر، به جای اینکه سالانه توان تولید ۱۰ کیلوگرم پلوتونیوم داشته باشد، کمتر از یک کیلوگرم از این ماده را تولید خواهد کرد). تولید پلوتونیوم عمدتاً کاربرد نظامی دارد؛ یعنی با استفاده از ۸ کیلوگرم از آن، می‌توان یک بمب اتم ساخت. کشوری که قصد تولید سلاح هسته‌ای را نداشته باشد، نیازی چندانی مهمی به پلوتونیوم ندارد. در توافق جامع، نیاز ایران به آب سنگین قبل از راه‌اندازی راکتور اراک، ۱۳۰ تن و پس از راه‌اندازی آن با احتساب مقدار آب سنگین داخل راکتور مدرن اراک، ۹۰ تن برآورد شده است. به این ترتیب، آب سنگین مازاد انباشت نخواهد شد و آن‌گونه که در توافق آمده، «تمام آب سنگین اضافی برای صادرات در بازارهای بین‌المللی عرضه خواهد شد». بعد از ۱۵ سال محدودیت ذخیره آب سنگین در ایران برداشته خواهد شد.

ایران به تحقیق و توسعه ادامه خواهد داد. طبق توافق جامع، ایران در طول ۱۰ سال آینده، بر روی ماشین‌های IR-4، IR-5، IR-6 و IR-8 فعالیت‌های تحقیق و توسعه انجام خواهد داد. در پایان سال هشتم، کشورمان شروع به ساخت تعدادی از دستگاه‌های سانتریفیوژ IR-6 و IR-8 بدون روتور خواهد کرد. همچنین یک و نیم سال مانده به پایان ۱۰ سال، ایران می‌تواند ۳۰ دستگاه سانتریفیوژ IR-6 و IR-8 را آزمایش کند. در پایان ۱۰ سال، IR-6 و IR-8 تکمیل می‌شوند

و سالانه ۲۰۰ عدد از هر کدام از این دو نوع سانتریفیوژ تولید خواهد شد. طبق بند ۵۳ پیوست یکم برجام، بعد از ۱۰ سال از روز پذیرش توافق «ایران شروع به نصب زیرساخت‌های ضروری برای IR-8 در سالن B نطنز خواهد کرد». به نقل از رئیس سازمان انرژی اتمی ایران، توان غنی‌سازی سانتریفیوژ IR-8، ۲۴ سو است (Albright, September 23, 2014)؛ یعنی این سانتریفیوژ ۲۴ برابر سانتریفیوژهای کنونی ایران (IR-1) غنی‌سازی می‌کند. با این حساب، ۱۰ هزار سانتریفیوژ IR-8 به میزان ۲۴۰ هزار سو غنی‌سازی تحویل ایران می‌دهد و این میزان ۵۰ هزار سو بیشتر از ۱۹۰ هزار سویی است که رهبر معظم انقلاب در یکی از سخنرانی‌هایشان فرموده بودند تا چند سال آینده مورد نیاز ایران است.

این هم به لحاظ اقتصادی و هم به لحاظ ایمنی برای ایران بسیار به صرفه‌تر از آن است که بخواهد ۱۹۰ هزار سانتریفیوژ IR-1 نصب کند تا ۱۹۰ هزار سو غنی‌سازی از آن به دست آورد. در ضمن، اینکه در توافق جامع، حق تحقیق و توسعه برای ایران به رسمیت شناخته شده، خود یک پیروزی بزرگ است؛ چراکه در تمام قطعنامه‌های سابق شورای امنیت و شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در رابطه با برنامه هسته‌ای ایران، در کنار درخواست برای توقف فعالیت‌های غنی‌سازی، از جمهوری اسلامی ایران خواسته شده تحقیق و توسعه را نیز متوقف نماید. در هر ۶ قطعنامه تحریمی شورای امنیت علیه ایران در بحث هسته‌ای (۱۶۹۶، ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳، ۱۸۳۵ و ۱۹۲۹)، بندی تحت این عنوان وجود دارد: «ایران باید همه فعالیت‌های مرتبط با غنی‌سازی و بازآوری، شامل تحقیق و توسعه که توسط آژانس تأیید شده را تعلیق نماید» (Arms Control Association, October 2015). به هر حال، با پذیرش حق تحقیق و توسعه برای جمهوری اسلامی ایران در برجام، صنعت هسته‌ای ایران به مرور تکامل می‌یابد و کشورمان در آینده می‌تواند در زمینه فناوری‌های هسته‌ای به وضعیت روز این صنعت در دنیا برسد.

در توافق جامع، امکان همکاری هسته‌ای بین‌المللی برای ایران فراهم شده است. راکتور آب سنگین اراک از طریق «مشارکتی بین‌المللی متشکل از ۵+۱ و ایران که ممکن است بعدها گسترش پیدا کند و شامل کشورهای ثالثی که با رضایت طرفین تعیین می‌شوند نیز گردد، بازسازی و بازطراحی خواهد شد». در ضمن «ایران به عنوان مالک و مدیر پروژه، نقش رهبری

این کار را ایفا خواهد نمود و مسئولیت کلیت پروژه مدرنیزاسیون اراک را بر عهده خواهد داشت. راه اندازی دو آبشار تولید ایزوتوپ‌های پایدار در فوردو نیز «با همکاری مشترک فدراسیون روسیه و ایران، بر اساس ترتیبات دوجانبه مورد توافق آن‌ها» صورت خواهد گرفت. همچنین، در برجام امکان بهره‌برداری از طیف نسبتاً وسیعی از همکاری‌های بین‌المللی برای ایران فراهم شده است، از جمله دستیابی به رآکتورهای پیشرفته تحقیقاتی و قدرتی آب سبک، رسیدن به استانداردهای بین‌المللی در زمینه تولید سوخت هسته‌ای، همکاری در زمینه فعالیت‌های تحقیق و توسعه به ویژه در حوزه تعاملات علمی وسیع بین ایران و ۵+۱، کمک به ایران در بحث ایمنی هسته‌ای و کمک به ایران در ارتقاء پزشکی هسته‌ای، مدیریت پسماندها و از کار اندازی تأسیسات هسته‌ای.

آنچه اهمیت همکاری‌های بین‌المللی را برای جمهوری اسلامی ایران افزون‌تر می‌کند این است که تا پیش از توافق اولیه در دولت یازدهم، از ایران خواسته می‌شد فعالیت‌های هسته‌ای خود را تعلیق کند و حالا با برجام، حتی در برخی موارد، طرف مقابل ایران (۵+۱) متعهد شده است در زمینه‌هایی مانند بازطراحی رآکتور اراک و همچنین ایمنی هسته‌ای، با کشورمان همکاری کند. خود مسئله ایمنی هسته‌ای بحث بسیار مهمی است. تکنولوژی‌ها و مواد هسته‌ای، بسیار حساس هستند و هر گونه اشتباه یا نقصی در به‌کارگیری و استفاده از آن‌ها می‌تواند حوادث فاجعه‌باری، مانند حادثه چرنوبیل، خلق کند. مقامات سابق و کنونی سازمان انرژی اتمی، در چندین مورد خبر از کشف و خنثی‌سازی خرابکاری‌های گسترده در تأسیسات هسته‌ای ایران را داده‌اند (خبرگزاری فارس، ۱۴ مهر ۱۳۹۲، خبرگزاری ایرنا، ۳ شهریور ۱۳۹۳، خبرگزاری فارس، ۷ تیر ۱۳۹۴).

خساراتی که گفته می‌شود حمله سایبری استاکس‌نت در اواخر ۲۰۰۹ و اوایل ۲۰۱۰ به تأسیسات هسته‌ای نطنز، به‌ویژه سانتریفیوژهای فعال در این مجموعه وارد کرده است (Albright et al, December 22, 2010) و وجود شواهدی مبنی بر اینکه دولت آمریکا طرح حمله سایبری بزرگ دیگری علیه ایران را پی‌ریزی کرده بود و در صورت شکست مذاکرات هسته‌ای، به احتمال زیاد آن را به اجرا می‌گذاشت؛ که علاوه بر تأسیسات هسته‌ای، می‌توانست زیان‌های گسترده‌ای به دیگر زیرساخت‌های کلیدی ایران مانند سیستم‌های دفاع هوایی،



ارتباطات، شبکه برق و... وارد کند (Sanger and Mazzetti, 16 Feb 2016)، اهمیت بحث همکاری‌های بین‌المللی هسته‌ای به ویژه در موضوع ایمنی هسته‌ای را برای جمهوری اسلامی ایران نمایان‌تر می‌سازد. نباید فراموش کرد که تخریب‌ها و جاسوسی‌ها علیه برنامه هسته‌ای ایران، بنا به قول آقای عباسی تا جلوی درب اتاق متخصصان هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران پیش رفته بود (خبرگزاری فارس، ۵ مرداد ۱۳۹۵) که باعث شهادت چند تن از آن‌ها نیز شد.

به هر حال، در توافق جامع آمده است که «۱+۵ و احتمالاً دیگران، به شکل مقتضی آماده‌اند تا در زمینه ایمنی هسته‌ای با ایران همکاری کنند و از طریق برنامه‌های آموزشی و برگزاری کارگاه‌هایی در این زمینه، قابلیت‌های ایران را برای محافظت از تأسیسات هسته‌ای خود و مقابله با تهدیدات امنیتی، از جمله خرابکاری و نیز تقویت امنیت هسته‌ای مؤثر و پایدار و همچنین سیستم‌های حفاظت فیزیکی، افزایش دهند». علاوه بر این، اینکه «ایران می‌تواند با استفاده از رآکتورهای آب سبک و با بهره‌مندی از همکاری‌های بین‌المللی شامل تضمین سوخت لازم و همچنین توسعه رآکتورهای قدرت، خود را با پیشرفت تکنولوژی در سطح بین‌المللی همگام کند»، فرصت کمی نیست.

همکاری‌های هسته‌ای بین‌المللی، مزیت مهم دیگری نیز برای جمهوری اسلامی ایران دارد. واقعیت این است که سهم کشورمان از ذخایر اورانیوم جهان ناچیز است. بر اساس برآوردی در سال ۲۰۱۴، ایران در سال ۲۰۳۵ نیاز به ۱۳۹۰ تن اورانیوم دارد، در حالی که در آن زمان تنها توانایی تولید حدود ۱۰۰ تن از این میزان را خواهد داشت (OECD, 2014: 70 & 104). بدون امکان همکاری‌های بین‌المللی، در آینده‌ای نزدیک ذخایر داخلی اورانیوم ایران تمام می‌شود و آن وقت دیگر صنعت هسته‌ای ارزشی نخواهد داشت. حتی با گسترش عملیات اکتشافی و استخراجی نیز بعید است اورانیوم کافی برای تداوم بلندمدت غنی‌سازی در خاک ایران وجود داشته باشد. در چنین شرایطی، ایران نیاز به واردات اورانیوم خواهد داشت و برجام، این امکان را فراهم می‌کند. نمونه بارز آن، معامله‌ای است که بعد از توافق هسته‌ای میان ایران و روسیه انجام شد و کشورمان در ازای فروش ۱۱ تن اورانیوم غنی‌شده به فدراسیون روسیه، ۲۰۰ تن کیک زرد از این کشور تحویل گرفت. فراتر از بحث تأمین نیازهای هسته‌ای، ایران قصد دارد یک برنامه صنعتی و تجاری هسته‌ای داشته باشد و این بدون همکاری‌های بین‌المللی میسر نیست.

فروش مازاد آب سنگین بعد از توافق برجام، حکایت از آن دارد که این توافق شرایط مناسبی را برای پیگیری ورود ایران به بازار بین‌المللی هسته‌ای فراهم کرده است. در مجموع، به نظر می‌رسد دستاوردهای هسته‌ای برجام بسیار ارزشمند است. کشورمان همه‌تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای خود را حفظ می‌کند و در ضمن تمامی محدودیت‌هایی که می‌پذیرد، به جز در مورد رآکتور اراک و آن هم تنها در بخش مربوط به میزان تولید پلوتونیوم آن، موقتی و زمان‌دار هستند.

با گذر زمان نه چندان زیادی نیز این محدودیت‌ها برداشته خواهند شد و به این ترتیب، ایران می‌تواند غنی‌سازی صنعتی خود را تداوم بخشد، برنامه تجاری هسته‌ای را دنبال کند و در شرایط عادی و بدون فشار و تهدید و بر اساس توافق بین‌المللی مورد قبول دنیا (برجام)، ظرفیت‌های ارزشمندی را کسب کند. در واقع با پایان این مرحله، در صورتی که همه چیز طبق روند پیش‌بینی شده در برجام پیش برود، دست ایران به عنوان پیروز میدان بالا خواهد رفت. به نظر می‌رسد این همان چیزی است که در بحث «نرمش قهرمانانه» مد نظر جمهوری اسلامی ایران است؛ یعنی انعطاف‌پذیری در مراحل و مواردی برای عبور از دشواری‌ها و موانع و رسیدن به پیروزی و موفقیت نهایی. نرمشی که رهبر معظم انقلاب آن را به مسابقه کشتی تشبیه نموده و در تبیین حکمت آن فرمودند: «در این مسابقه که هدف آن شکست‌دادن حریف است، اگر کسی قدرت داشته باشد اما انعطاف لازم را در جای خود به کار نگیرد قطعاً شکست می‌خورد؛ اما اگر انعطاف و قدرت را به موقع مورد استفاده قرار دهد، پشت حریف را به خاک می‌نشانند» (دیدار مسئولان وزارت خارجه و سفر با رهبر انقلاب، ۱۳۹۳/۰۵/۲۲).

### ب. رفع تحریم‌های بین‌المللی و یکجانبه هسته‌ای

طبق برنامه جامع اقدام مشترک، تمامی قطعنامه‌های شورای امنیت علیه ایران لغو و قطعنامه جدیدی جایگزین آن‌ها می‌شود که ضمن تأیید برجام، برخی از محدودیت‌های خاص گذشته را در دوره زمانی نه چندان طولانی در حوزه‌های تسلیحاتی و موشکی علیه ایران اعمال می‌کند. به این ترتیب با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، در روز اجرای توافق، تحریم‌های این شورا علیه کشورمان لغو شد. تحریم‌های تسلیحاتی و موشکی نیز به ترتیب بعد از ۵ و ۸ سال

برداشته خواهند شد. البته، در صورتی که آژانس زودتر از این زمان‌ها به نتیجه‌گیری گسترده‌تری در مورد ماهیت صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران برسد، این تحریم‌ها می‌تواند زودتر هم برداشته شود. همچنین، تا زمانی که برجام پابرجاست، شورای امنیت هیچ‌گونه تحریمی مرتبط با موضوع هسته‌ای علیه ایران وضع نخواهد کرد. طبق برجام، اتحادیه اروپا کلیه تحریم‌های اقتصادی و مالی مرتبط با مسئله هسته‌ای علیه ایران را در روز اجرای توافق به طور کامل لغو خواهد کرد؛ که بعد از اجرای توافق، هم‌اکنون این اتفاق افتاده است.

در واقع برجام، آن‌گونه که در متن این توافق آمده، به طیف وسیعی از تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه ایران پایان می‌دهد. محدودیت‌ها در مورد نقل و انتقالات مالی بین اشخاص و نهادهای اروپایی و اشخاص و نهادهای ایرانی برداشته شده و فعالیت‌های بانکی شامل ایجاد روابط کارگزاری بانکی جدید و افتتاح شعب و بانک‌های تابعه بانک‌های ایرانی در قلمرو کشورهای عضو اتحادیه آغاز می‌شود. اتحادیه اروپا تعهد می‌دهد ضمن رفع تحریم‌ها، در زمینه خدمات بیمه و بیمه تکمالی، ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی (از جمله سوئیفت)، حمایت مالی از تجارت با ایران، پرداخت وام‌های بلاعوض، خدمات مالی و وام‌های ترجیحی به دولت ایران، معاملات در زمینه اوراق مشارکت دولت ایران و اوراق تضمین‌شده توسط دولت، واردات و حمل نفت، فراورده‌های نفتی، گاز و فراورده‌های پتروشیمی ایرانی، صادرات تجهیزات یا تکنولوژی کلیدی برای بخش‌های نفت، گاز و پتروشیمی، سرمایه‌گذاری در حوزه‌های نفت و گاز و پتروشیمی، صادرات تجهیزات و تکنولوژی کلیدی صنایع دریایی، ارائه خدمات پرچم و دسترسی به فرودگاه‌های اتحادیه اروپایی برای هواپیماهای باری ایرانی با تهران همکاری نماید.

همچنین، محدودیت‌ها و تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه ایران در زمینه صادرات طلا، فلزات گرانبها و الماس، تحویل مسکوکات و اسکناس ایرانی، صادرات گرافیت، فلزات خام و نیمه‌ساخته مانند آلومینیوم و فولاد و صادرات نرم‌افزار برای یکپارچه‌سازی فرآیندهای صنعتی لغو و تحریم‌ها علیه بسیاری از اشخاص حقیقی، حقوقی و نهادهای ایرانی (که تحریم آن‌ها شامل مسدودشدن اموال و ممنوعیت ویزا می‌شود) برداشته می‌شود. تقریباً همه این موارد بعد از اجرای برجام به وقوع پیوسته است، هرچند به دلایل مختلفی از جمله تحریم‌های اولیه آمریکا و زمان‌بر بودن بازگشت برخی از مناسبات به شرایط قبل از تحریم‌ها، موانعی ایجاد

شده و باعث بدبینی‌هایی از سوی مقامات جمهوری اسلامی ایران شده است. همچنین، اتحادیه اروپا ۸ سال پس از روز پذیرش توافق، یا زمانی که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به نتیجه‌گیری گسترده‌تری درباره ماهیت صلح‌آمیز همه مواد هسته‌ای ایران برسد، هر کدام از این دو که زودتر اتفاق بیفتد، به همه مقررات تحریمی خود علیه ایران در رابطه با موضوع اشاعه پایان خواهد داد. علاوه بر این، بر اساس بند ۲۶ متن اصلی برجام، اتحادیه اروپایی از تحمیل دوباره تحریم‌هایی که طبق این توافق لغو می‌نماید، خودداری خواهد کرد.

تحریم‌های آمریکا علیه ایران در بحث هسته‌ای نیز لغو یا متوقف می‌شوند. طبق برجام، به تحریم‌های وضع‌شده علیه ایران در موضوع هسته‌ای از طریق فرمان‌های رئیس جمهور آمریکا، از جمله فرمان‌های شماره ۱۳۵۷۴، ۱۳۵۹۰، ۱۳۶۲۲، ۱۳۶۵۴ و بخش‌های ۵ تا ۷ و ۱۵ فرمان ۱۳۶۲۸، پایان داده می‌شود. تحریم‌های کنگره در زمینه هسته‌ای نیز متوقف می‌شود و این توقف ادامه می‌یابد تا اینکه بعد از ۸ سال یعنی در روز موسوم به روز انتقال، دولت آمریکا اقدامات قانونی مقتضی را برای پایان‌دادن به این تحریم‌ها، یا ایجاد تغییرات لازم برای انجام این کار، به عمل خواهد آورد.

برخی از محدودیت‌ها و تحریم‌های مرتبط با بحث هسته‌ای که دولت آمریکا به آن‌ها پایان خواهد داد یا اجرای آن‌ها را متوقف خواهد کرد عبارتند از معاملات مالی و بانکی با بانک‌ها و مؤسسات مالی ایرانی<sup>۱</sup>، معاملات به ریال ایران، عرضه اسکناس آمریکایی به دولت ایران، محدودیت‌های تجارت دوجانبه بر درآمدهای ایران در خارج از کشور شامل محدودیت‌ها بر نقل و انتقال درآمدها، خرید، پذیره‌نویسی یا تسهیل معاملات راجع به دیون حاکمیتی ایران شامل اوراق قرضه دولتی، خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و مؤسسات مالی ایرانی، خدمات بیمه‌ای یا بیمه اتکائی، تلاش برای کاهش فروش نفت ایران، سرمایه‌گذاری شامل مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های مشترک، کالا، خدمات، اطلاعات، فناوری و دانش و کمک فنی برای بخش‌های نفت، گاز و پتروشیمی، خرید، تحویل، فروش، حمل و نقل یا بازاریابی نفت، محصولات پتروشیمی یا گاز طبیعی از ایران، صادرات، فروش یا عرضه فراورده‌های نفتی تصفیه شده و فرآورده‌های پتروشیمی به ایران، معاملات در حوزه انرژی

۱. بانک‌ها و مؤسساتی که به بهانه هسته‌ای تحریم شده‌اند.

ایران، معاملات با بخش‌های کشتیرانی و کشتی‌سازی و گردانندگان بنادر ایران، خرید و فروش طلا و سایر فلزات گران بها، خرید و فروش گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته مانند آلومینیوم، فولاد، زغال سنگ و نرم‌افزار برای یکپارچه‌سازی فرآیندهای صنعتی، فروش، عرضه یا انتقال کالاها و خدمات مورد استفاده در ارتباط با بخش خودروسازی ایران.

در برجام، ایالات متحده اجازه فروش هواپیماهای مسافربری و قطعات و خدمات مربوطه به ایران را داده و تعهد کرده که منطبق با برجام، مجوز همکاری اشخاص غیرآمریکایی که در مالکیت یا کنترل اشخاص آمریکایی هستند و نیز واردات فرش و مواد غذایی از مبدأ ایران به آمریکا را صادر نماید. همان‌گونه که عنوان شد، دولت این کشور ۸ سال پس از روز توافق، یا زمانی که آژانس به نتیجه‌گیری گسترده‌تری در مورد ماهیت صلح‌آمیز تمام مواد هسته‌ای ایران برسد، هر کدام زودتر اتفاق بیفتد، اقدام مقتضی برای لغو تحریم‌هایی که در روز اجرای توافق متوقف شده‌اند را صورت خواهد داد. همچنین، در صورتی که قانونی در سطح محلی یا ایالتی مانع از اجرای لغو تحریم‌های مشخص شده در برجام شود، دولت آمریکا با در نظر گرفتن تمامی اختیاراتی که دارد، گام‌های مقتضی را بر خواهد داشت. دولت آمریکا فعلاً نه مقامات این کشور در سطوح محلی و ایالتی را تشویق خواهد کرد که تغییرات در سیاست آمریکا نسبت به برداشتن تحریم‌ها تحت برجام را در نظر داشته باشند و از اقدامات ناسازگار با آن خودداری کنند. علاوه بر این، آمریکا ضمن اینکه در چارچوب نقش مشخص رئیس‌جمهور و کنگره این کشور، از بازگرداندن، تحمیل مجدد یا اعمال تحریم‌های جدید مرتبط با مسئله هسته‌ای علیه ایران اجتناب خواهد کرد، با حسن نیت نهایت تلاش خود را برای دوام برجام و پیش‌گیری از ایجاد مشکل در منتفع‌شدن ایران از لغو تحریم‌ها طبق برجام، انجام خواهد داد.

در بند ۲۴ متن اصلی برجام نکته مهم دیگری در مورد تحریم‌ها وجود دارد. طبق این بند اگر در هر زمانی پس از روز اجرای برجام، ایران معتقد باشد که هر تحریم مرتبط با هسته‌ای یا اقدام محدودساز دیگری از سوی ۵+۱ در حال ایجاد مانع در راه اجرای کامل برجام در بحث برداشتن تحریم‌هاست، عضو ذی‌ربط برجام با نگاه حل مسئله با ایران مشورت خواهد کرد و در صورتی که توافق داشته باشند که برداشتن آن تحریم و اقدام محدودیت‌ساز مقتضی است، عضو مربوطه اقدام متناسب را به عمل خواهد آورد. در صورتی که موضوع حل نشود، ایران یا هر عضوی از

۵+۱ می‌توانند آن را به کمیسیون مشترک ارجاع دهند. بند ۲۹ نیز عنوان می‌کند که اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو آن و ایالات متحده، منطبق با قوانین داخلی خود، از اتخاذ هر گونه سیاستی با هدف تأثیرگذاری مستقیم و منفی بر عادی‌سازی روابط تجاری و اقتصادی با ایران، در تعارض با تعهداتشان مبنی بر عدم اختلال در اجرای موفقیت‌آمیز برجام، خودداری خواهند نمود.

با وجود همه مشکلات و موانع، تردیدی وجود ندارد که برداشته‌شدن تحریم‌های اقتصادی، پیامدهای مثبتی را برای اقتصاد کشورمان در پی داشته و وضعیت پس از برجام برای منافع و امنیت ملی ایران قطعاً بهتر از وضعیت پیش از برجام است. هرچند اعتقاد کارشناسان حوزه‌های مختلف بر این است که بسیاری از مشکلات ایران درونی است و برجام نیز به تنهایی نمی‌تواند این مشکلات را حل نماید، اما تصور اینکه جمهوری اسلامی ایران در وضعیت شکننده و بی‌ثبات منطقه و انباشت روزافزون مسائل و مشکلات داخلی می‌توانست بدون توافق هسته‌ای تعادل خود را حفظ نماید، بسیار دشوار است. به تعبیر دقیق آقای روحانی، کشور به قرن نوزدهم بازگشته بود (خبرگزاری ایلنا، ۳۱ فروردین ۱۳۹۵). با تحریم‌ها، فروش نفت به نصف تقلیل یافت، هزینه تجارت خارجی ۱۵ درصد افزایش پیدا کرد و رشد اقتصادی در ۲۰۱۲ به منفی ۶٫۸ و در ۲۰۱۳ به منفی ۱٫۹ رسید (Wilson, 2016). به قول آقای روحانی: «کشتریانی به سمت بنادر ایران تحریم شد و کالاها باید به بندر کشور دیگر می‌رفت و با لنج به ایران حمل می‌شد... هیچ پولی از طریق بانکی به کشور دیگر صادر و وارد نمی‌شد... همه چیز از طریق صرافی‌ها حل و فصل می‌شد و کانال‌های بانکی به روی ایران بسته شده بود» (خبرگزاری ایلنا، ۳۱ فروردین ۱۳۹۵). بر اساس ارزیابی‌ها، با برداشته‌شدن تحریم‌ها، تنها هزینه تجارت خارجی ایران سالانه ۱۵ میلیارد دلار ارزان‌تر خواهد شد (Wilson, 2016: 2). این مبلغ برابر با کل بودجه نظامی ایران در سال ۱۳۹۵ یا حتی بیشتر از آن است.

### ج. لغو قطعنامه‌های فصل ۷ و اجرای سازوکارهای راستی‌آزمایی بیشتر

با توافق هسته‌ای، ایران از زیر فصل ۷ منشور ملل متحد که به تنبیه تهدیدکنندگان و نقض‌کنندگان صلح و متجاوزان اختصاص دارد، خارج می‌شود. هرچند بدون تردید ارسال پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت اساساً اقدامی سیاسی و با هدف فشار بر کشورمان برای توقف فعالیت‌های غنی‌سازی صورت گرفت، اما به هر حال بعد از صدور قطعنامه ۱۶۹۶ تحت ماده ۴۰ منشور که

طبق آن شورای امنیت از ایران می‌خواست تمام فعالیت‌های مرتبط با غنی‌سازی و بازفرآوری و نیز تحقیق و توسعه را تعلیق کند و بدون فوت وقت گام‌های درخواست‌شده در گزارش شماره GOV/2006/14 شورای حکام آژانس (تعلیق کامل و پایدار تمامی فعالیت‌های مرتبط با غنی‌سازی و بازفرآوری و نیز تحقیق و توسعه) را اجرا کند و در غیر این صورت، تحت ماده ۴۱ فصل ۷ منشور علیه آن اقدام خواهد شد (Resolution 1696, 31 July 2006)، پرونده هسته‌ای ایران جنبه حقوقی نیز پیدا کرد و ایران رسماً زیر فصل ۷ منشور قرار گرفت. بعد از آن نیز پنج قطعنامه زیر ماده ۴۱ منشور علیه ایران تصویب شد که شدیدترین آن‌ها قطعنامه ۱۹۲۹ بوده است؛ قطعنامه‌ای که در تاریخ سازمان ملل اگر بی‌نظیر نباشد، کم‌نظیر است.

قطعنامه ۱۹۲۹ راه را برای اقدامات خصمانه کشورهای دیگر علیه ایران باز کرد. نکته مهم در این قطعنامه، باز گذاشته شدن مسیر اقدام نظامی علیه ایران است. پاراگراف پایانی مقدمه قطعنامه ۱۹۲۹ می‌گوید: «هیچ چیزی در این قطعنامه، دولت‌های دیگر را مجبور به اتخاذ اقدامات یا اعمال اضافه بر آنچه در این قطعنامه آمده، از جمله استفاده از زور یا تهدید به زور، نمی‌کند» (Resolution 1929, 9 June 2010). این یعنی اینکه قطعنامه ۱۹۲۹ اقدام نظامی علیه ایران را منع نمی‌کند و حتی توصیه هم نمی‌شود که چنین اقدامی صورت نگیرد، بلکه تنها گفته شده که قطعنامه کسی را مجبور به این کار نمی‌کند. این تهدیدی جدی برای کشورمان بود، به ویژه که آمریکایی‌ها در ارائه تفاسیر خودمحوارانه و شخصی از قطعنامه‌های شورای امنیت و دیگر قوانین بین‌المللی در راستای منافع و اهداف خودشان، سابقه زیادی دارند. نمونه بارز آن، تفسیرهایی بود که آمریکا در سال ۲۰۰۳ از قطعنامه‌های قبلی علیه عراق و به ویژه قطعنامه‌های ۶۸۷ مصوب آوریل ۱۹۹۱ و ۱۴۴۱ مصوب ۸ نوامبر ۲۰۰۲ ارائه داد تا از طریق آن، حمله به عراق را توجیه کند.

در مجموع در تاریخ سازمان ملل، در تمام مواردی که یک کشور زیر فصل ۷ منشور قرار گرفته، در نهایت یا تسلیم شده و خواست‌های شورای امنیت را اجرا نموده (مانند آفریقای جنوبی)، یا سوژه ماده ۴۲ منشور قرار گرفته (مثل عراق) و یا اینکه به شدت تحت فشار گذاشته شده و منزوی گشته و خسارت‌های بزرگی به آن وارد آمده است (مانند کره شمالی). همچنین، تا کنون دو راه برای حل و فصل موارد مطرح‌شده زیر فصل ۷ منشور وجود داشته:

۱. تسلیم و اجرای خواست شورای امنیت از سوی بازیگر معرفی شده به عنوان خاطی و در غیر این صورت، ۲. اقدام نظامی علیه آن. با توافق جامع و قطعنامه ۲۲۳۱، ایران راه حل سومی که دیپلماسی و مصالحه است، برای جهانیان ارائه کرد. این در نوع خود بی نظیر است. در واقع، ایران توانست بین دو گزینه «پافشاری» و «تسلیم»، مسیر سومی ایجاد کند که بر اساس آن، نه تنها خطرات فصل ۷ رفع شده، بلکه بسیاری از فعالیت‌هایی که در قطعنامه‌های زیر فصل ۷ برای ایران ممنوع اعلام شده و از کشورمان خواسته شده به این فعالیت‌ها پایان دهد، هم‌اکنون صریحاً در برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ مجاز اعلام شده است. همچنین، دیگر موارد ممنوعه طبق قطعنامه‌ها نیز در قالب محدودیت‌های مقطعی و زمان‌دار طرح شده‌اند؛ که به مرور زمان (طی ۱۰ تا ۱۵ سال آینده) این محدودیت‌ها هم از بین خواهد رفت.

در بحث حقوقی توافق جامع، سیستم راستی‌آزمایی و نظارت‌های آژانس بر تأسیسات هسته‌ای ایران مسئله مهم دیگری است. در این توافق، دو مکانیزم پروتکل الحاقی و نسخه اصلاح‌شده کد ۳/۱ مورد موافقت قرار گرفته است. ایران پذیرفته که تا ۸ سال دیگر یعنی تا روز انتقال، پروتکل الحاقی را به صورت داوطلبانه اجرا کند و هم‌زمان با تلاش‌های دولت آمریکا برای لغو تحریم‌های کنگره علیه ایران (که از روز اجرای برجام متوقف شده‌اند)، تلاش خواهد کرد این پروتکل را در مجلس شورای اسلامی به تصویب برساند. پروتکل الحاقی به آژانس اجازه می‌دهد بر تأسیسات هسته‌ای کشور هدف، نظارت‌های دقیقی انجام دهد؛ نظارت‌هایی که ممکن است در چارچوب دیگر پادمان‌های آژانس، امکان انجام آن وجود نداشته باشد (مانند بازرسی‌ها سرزده یا دسترسی‌های مدیریت‌شده به مکان‌های حساس). کد ۳/۱ نیز کشور پذیرنده آن را موظف می‌کند هر تصمیمی مبنی بر ساخت تأسیسات هسته‌ای جدید را هر چه زودتر به اطلاع آژانس برساند. در مورد اینکه این دو مکانیزم محدودیت هستند، تردیدی وجود ندارد، اما باید به چند نکته توجه کرد: ۱. به جز ایران، پروتکل الحاقی را ۱۴۶ کشور امضا کرده و ۱۲۶ کشور هم‌اکنون در حال اجرای آن هستند (IAEA, 3 July 2015). پس تنها ایران نیست که این محدودیت را پذیرفته است. طبق یک قاعده کلی، وقتی محدودیتی برای همه باشد، دیگر نمی‌توان آن را محدودیت دانست.

شاید گفته شود تعدادی از کشورها این محدودیت را نپذیرفته‌اند. این درست است، اما نکته مهم این است که همه قدرت‌های بزرگ و کشورهای تأثیرگذار و مهم جهان، از جمله آمریکا،



روسیه، بریتانیا، فرانسه، چین، آلمان، هند، آفریقای جنوبی، ژاپن، ایتالیا، اسپانیا، کره جنوبی، ترکیه و... در حال اجرای این پروتکل هستند؛ ۲. پروتکل الحاقی فقط به منظور راستی‌آزمایی است و وقتی کشوری به دنبال سلاح هسته‌ای نیست، اجرای این پروتکل نباید چندان برایش تفاوتی داشته باشد؛ ۳. گفته می‌شود پروتکل الحاقی می‌تواند راه را برای جاسوسی علیه کشور پذیرنده آن باز کند. مخالفان توافق جامع در ایران، تأکید زیادی بر این مسئله دارند. این نگرانی درستی است، اما باید دقت کرد که اگر کشور پذیرنده پروتکل، در اجرای آن حرفه‌ای عمل کند (به ویژه با ابزارهای مدرنی که لزوم حضور نیروهای آژانس در محل مورد درخواست را کاهش می‌دهد)، بعید است چنین اتفاقی رخ بدهد. در حالت کلی، در صورتی که کشوری از محرمانه‌های خویش به خوبی محافظت نکند، از هر طریقی ممکن است اسرارش به دست دیگران بیفتد. لزومی هم ندارد که حتماً پروتکل الحاقی را امضا و اجرا کرده باشد.

در ضمن، پروتکل الحاقی تنها اجازه «دسترسی مدیریت‌شده»<sup>۱</sup> به مکان‌های مشکوک، به منظور «نمونه‌برداری محیطی»<sup>۲</sup> را طبق شرایط و ضوابط مشخصی به آژانس می‌دهد و برای مثال، این‌گونه نیست که مأمورین آژانس اجازه داشته باشند سایت‌های نظامی و سیلوهای موشکی کشور پذیرنده پروتکل را بازرسی کنند. بازرسی آن‌ها به سایت‌های هسته‌ای محدود است و در صورت مشکوک‌شدن به مکان‌های دیگر باید استدلال قانع‌کننده‌ای ارائه دهند و کشور پذیرنده آن را بررسی نماید. بر اساس بند ۷۴ پیوست یکم برجام، «درخواست‌های دسترسی بر مبنای مقررات برجام همراه با حسن نیت و رعایت حق حاکمیت ایران و در حداقل ضرورت برای اجرای مؤثر مسئولیت‌های راستی‌آزمایی تحت برجام ارائه خواهد شد». به علاوه، «هدف چنین درخواست‌هایی مداخله در امور نظامی یا دیگر فعالیت‌های امنیت ملی ایران نخواهد بود، بلکه صرفاً برای حل نگرانی‌ها در رابطه با اجرای تعهدات برجام و دیگر تعهدات پادمانی و عدم اشاعه‌ای ایران خواهد بود». وقتی آژانس درخواست شفاف‌سازی از فعالیت‌ها در مکانی خاص را ارائه داد (بند ۷۵ پیوست یکم برجام) و در نهایت از توضیحات قانع نشد و درخواست بازرسی داد (بند ۷۶ پیوست یکم برجام)، طبق بند ۷۷ پیوست یکم برجام، ایران می‌تواند روش‌های جایگزینی برای رفع نگرانی‌های آژانس پیشنهاد کند.

---

1. Managed access  
2. Environmental sampling

در صورتی که این شیوه نیز موفق نباشد، بر اساس ماده ۷۸، ایران در مشورت با کمیسیون مشترک برجام، از طریق روش‌های ضروری مورد توافق ایران و آژانس، نگرانی‌های آژانس را برطرف خواهد کرد. باز اگر مسئله حل نشد، اعضای کمیسیون با اجماع آرا یا با رأی ۵ عضو از ۸ عضو، نظر خود را در مورد روش ضروری برطرف نمودن نگرانی آژانس ارائه خواهند نمود. پس این‌گونه نیست که بازرسان آژانس به صورت خودسر بتوانند به هر مکانی که تمایل دارند وارد شوند و عمل دل‌خواه خود را انجام دهند، یا اینکه ایران تحت فشار شدید قرار داشته باشد، به طوری که مجبور شود به هر درخواستی، حتی غیرمنطقی و مبتنی بر استدلال‌های ضعیف، تن بدهد. چیزی که باید در اینجا به آن توجه شود این است که بین رژیم نظارتی پروتکل الحاقی با رژیم‌های طراحی شده از سوی شورای امنیت سازمان ملل برای موارد خاص مثل آنسکام در عراق تفاوت زیادی وجود دارد.

در راستای اقدامات شفاف‌ساز و اعتمادساز، ایران همچنین با این موارد موافقت کرده است: حضور بلندمدت آژانس در ایران؛ نظارت آژانس بر کنسانتره سنگ معدن اورانیوم تولیدی توسط ایران در همه کارخانه‌های تغلیظ سنگ معدن اورانیوم به مدت ۲۵ سال؛ نظارت و مراقبت در مورد روتورها و بیلوزهای سانتریفیوژ به مدت ۲۰ سال؛ استفاده از فناوری‌های مدرن تأییدشده و گواهی‌شده توسط آژانس از جمله دستگاه سنجش میزان غنی‌سازی به صورت مستقیم و مهر و موم‌های الکترونیک؛ و سازوکار قابل اتکا برای اطمینان از رفع سریع نگرانی‌های آژانس در زمینه دسترسی به مدت ۱۵ سال. همکاری با کانال خریدی که در توافق جامع پیش‌بینی شده و قرار است ایران از طریق آن به برخی اقلام هسته‌ای و نیز اقلامی با کاربرد دوگانه دست پیدا کند، نیز از دیگر اقداماتی است که ایران انجام خواهد داد. بر اساس گزارش دوم وزارت امور خارجه به مجلس شورای اسلامی در مورد اجرای توافق هسته‌ای، این کانال در وین استقرار یافته و هم‌اکنون فعال شده است و به طور عادی، هر سه هفته یک‌بار تشکیل جلسه می‌دهد.

در برنامه جامع اقدام مشترک، مکانیزمی نیز برای حل و فصل اختلاف‌ها در نظر گرفته شده که بر اساس آن، چنانچه ایران یا هر یک از اعضای ۱+۵ معتقد باشد که طرف مقابل تعهدات خود در توافق را رعایت نکرده، می‌تواند موضوع را به منظور حل و فصل به کمیسیون مشترکی که در این راستا در نظر گرفته شده، ارجاع دهد. در صورتی که کمیسیون نتواند به مدت ۱۵ روز مسئله را حل

کند، آن را به وزیران خارجه ارجاع می‌دهد. وزرای خارجه نیز ۱۵ روز برای فیصله‌دادن آن مسئله وقت دارند. اگر تا ۳۵ روز بعد از مطرح‌شدن، مسئله حل نشود، کار به شورای امنیت کشیده خواهد شد و «شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌بایست منطبق با رویه‌های خود در خصوص قطعنامه‌ای برای تداوم لغو تحریم‌ها رأی‌گیری نماید». چنانچه چنین قطعنامه‌ای ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ به تصویب نرسد، مفاد قطعنامه‌های سابق شورای امنیت سازمان ملل متحد مجدداً اعمال خواهند شد، مگر اینکه شورای امنیت سازمان ملل متحد به نحو دیگری تصمیم‌گیری نماید. این همان مکانیزمی است که «بازگشت بی‌مقدمه» تحریم‌ها یا «snapback» خوانده می‌شوند.

در مجموع، اینکه جمهوری اسلامی ایران توانسته از زیر فصل ۷ منشور ملل متحد خارج شود و از موفقیت سوژه امنیتی شده توسط این نهاد رهایی یافته، از همه لحاظ مثبت است و کسی در این مورد تردیدی ندارد. درباره پروتکل الحاقی و کد اصلاح‌شده ۳/۱ نیز همان‌گونه که عنوان شد، بسیاری از دولت‌ها این محدودیت‌ها را پذیرفته‌اند و جمهوری اسلامی ایران در این مورد استثنا نیست. البته، ممکن است چند سالی نگاه‌ها و برخوردها با ایران متفاوت باشد و این هم عمدتاً به دلیل حساسیتی است که در مورد اجرای توافق جامع وجود دارد. در مورد مکانیزم حل و فصل اختلاف‌ها نیز در صورت پایداری اراده سیاسی طرفین توافق، به نظر می‌رسد به اندازه کافی تسهیل‌کننده حل اختلاف‌های احتمالی هست؛ هرچند بحث بازگشت بی‌مقدمه تحریم‌های شورای امنیت (در صورت نقض توافق توسط جمهوری اسلامی)، می‌تواند پیامدهایی مانند تداوم ترس از سرمایه‌گذاری در ایران یا محدودیت‌هایی در گسترش ارتباطات اقتصادی به ویژه در حوزه‌های مالی و بانکی با کشورمان را به دنبال داشته باشد.

#### د. کاهش فشارها در حوزه‌های تسلیحاتی و موشکی

موضوع موشکی از سال ۲۰۰۶ و در همان قطعنامه اول شورای امنیت در رابطه با برنامه هسته‌ای ایران یعنی قطعنامه ۱۶۶۹ به موضوع هسته‌ای گره زده شد و چون در سایه بحث هسته‌ای بود، کمتر مورد توجه قرار گرفت. در این قطعنامه‌های ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳ و به ویژه قطعنامه ۱۹۲۹ این شورا در مورد فعالیت‌های هسته‌ای ایران، نه تنها جمهوری اسلامی به طور کامل تحریم موشکی شد، بلکه در مجموع از لحاظ تسلیحاتی و نظامی نیز به

شکل اساسی در محاصره حلقه تحریم‌ها قرار گرفت. تقریباً صادرات هر گونه سلاح به ایران به ویژه سلاح‌های سنگین و نیز صادرات هر گونه سلاح از ایران ممنوع شد. قطعنامه ۱۷۴۷ می‌گوید که ایران نباید هیچ نوع سلاحی را چه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از طریق خاک خود یا با استفاده از هواپیماها و کشتی‌های تحت مالکیت یا پرچم خویش، عرضه، فروش یا انتقال دهد و همه دولت‌ها باید تدارکات چنین مواردی از ایران، با استفاده از هواپیماها یا کشتی‌های تحت مالکیت یا تحت پرچم‌شان را ممنوع کنند. همچنین، این قطعنامه از همه دولت‌ها می‌خواهد در عرضه، فروش یا انتقال بسیاری از سلاح‌های سنگین مانند توپخانه، موشک و سیستم‌های موشکی، هواپیما، بالگرد یا خدمات مربوط به ساخت آن‌ها به ایران، مراقبت و خودداری کنند (Resolution 1747, 24 March 2007).

در قطعنامه ۱۹۲۹، تحریم تسلیحاتی ایران شدیدتر شده است. در این قطعنامه بر خلاف قطعنامه ۱۷۴۷ که از «همه دولت‌ها می‌خواهد»<sup>۱</sup> در عرضه، فروش و انتقال تسلیحات به ایران «مراقبت و خودداری کنند»، «تصمیم گرفته می‌شود که همه دولت‌ها»<sup>۲</sup> باید از عرضه، فروش یا انتقال سلاح به ایران «جلوگیری کنند». علاوه بر تحریم تسلیحاتی، قطعنامه‌ها بخش‌های مختلف دفاعی و نظامی ایران و به ویژه نهادها، سازمان‌ها، مقامات و اشخاص نظامی کشورمان را نیز به روش‌های مختلف هدف تحریم قرار داده‌اند. در واقع، ایران به طور کامل تحریم دفاعی - نظامی شده است. این وضعیت دشواری‌هایی را متوجه توان و قدرت دفاعی و نظامی کشورمان کرده است. مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی<sup>۳</sup> در آوریل ۲۰۱۵ گزارشی در مورد وضعیت هزینه‌های نظامی و خرید و فروش‌های تسلیحاتی کشورهای خلیج فارس ارائه کرده است. نتیجه‌گیری این گزارش که آنتونی کوردزمن، کارشناس مشهور مسائل نظامی و امنیتی کشورهای خلیج فارس، نویسنده آن است، این است که «کشورهای عربی حوزه خلیج فارس به برخی سلاح‌های پیشرفته و مؤثر در جهان دست پیدا کرده یا در حال به دست آوردن این گونه سلاح‌ها هستند. [در حالی که] ایران اساساً مجبور بوده با تکیه بر سیستم‌هایی که در زمان شاه به این کشور تحویل داده شده یا واردات سلاح‌های درجه پایین که بسیاری از آن‌ها مبتنی بر فناوری‌های دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ هستند، در گذشته زندگی کند» (Cordesman, 2015: 4).

---

1. Calls upon all States...  
 2. Decides that all States...  
 3. Center for Strategic and International Studies (CSIS)

به هر حال، این پیچیدگی و درهم‌تنیدگی بحث هسته‌ای و نظامی به ویژه موشکی، وضعیتی را به وجود آورد که حل و فصل هر کدام از این دو را بدون دیگری تقریباً غیرممکن می‌ساخت. زمانی که مذاکرات جدی و فشرده هسته‌ای شروع شد، تلاش طرفین بر این بود که این دو مسئله را از هم جدا کنند. هرچند این تلاش‌ها تا حدودی موفق بود، اما در نهایت، چون طرفین قرار گذاشتند که با صدور قطعنامه‌ای در شورای امنیت به قطعنامه‌های سابق علیه ایران خاتمه بدهند، ناچار شدند در مورد تحریم‌های تسلیحاتی و موشکی نیز مذاکره نمایند و تکلیف این تحریم‌ها را نیز مشخص کنند. حاصل این مذاکرات، کاملاً به نفع ایران بود، زیرا به رغم اینکه تحریم‌های تسلیحاتی و موشکی به قطعنامه جدید ۲۲۳۱ انتقال یافت، اما اولاً: شدت و لحن تند این تحریم‌ها به شدت کاهش پیدا کرد و ثانیاً: زمانی برای رفع این تحریم‌ها تعیین شد (تحریم‌های تسلیحاتی ۵ و تحریم‌های موشکی ۸ سال دیگر برداشته خواهند شد) که این خود موفقیت بزرگی بود.

در مورد اهمیت برجام در امور نظامی، نکته مهم دیگری را نیز باید در نظر گرفت. تحریم‌های اقتصادی بر بودجه نیروهای نظامی و دفاعی ایران تأثیرگذار بوده است. به هر حال، وقتی تولید ناخالص داخلی رشد نمی‌کند یا رشد آن پایین می‌آید و کشور با مشکلات بیشتری در حوزه‌های مختلف مواجه می‌شود، طبیعتاً بودجه نظامی نیز کاهش می‌یابد یا بدون تغییر می‌ماند. بر اساس برآورد مؤسسه بین‌المللی صلح استکهلم (SIPRI)، هزینه‌های نظامی ایران در ۲۰۱۵ نسبت به ۲۰۰۶، ۳۰ درصد کاهش را نشان می‌دهد. بیشترین کاهش در ۲۰۱۳-۲۰۱۲ بعد از آنکه اتحادیه اروپایی مجموعه‌ای از تحریم‌های اقتصادی و مالی را در ژانویه ۲۰۱۲ علیه ایران اعمال کرد، رخ داده است (SIPRI Fact Sheet, April 2016). طبق مقایسه انجام شده توسط مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی در مورد هزینه‌های نظامی ایران و همسایگان جنوبی خلیج فارس، هزینه‌های عربستان سعودی به تنهایی حداقل ۴ برابر ایران و مجموع هزینه‌های نظامی کشورهای عضو شورای همکاری ۶ تا ۷ برابر ایران است (Cordesman, 2015: 4). پس، هرچند نمی‌توان منکر رشد و پیشرفت‌های ارزشمند درونی صنایع نظامی و تسلیحاتی کشور شد، اما به هر حال تحریم‌ها در حوزه‌های دفاعی و نظامی نیز برای ایران مشکل‌ساز بوده‌اند.

طبق توافق هسته‌ای، تحریم‌های تسلیحاتی و موشکی کشورمان به ترتیب ۵ و ۸ سال دیگر برداشته خواهند شد. البته، در صورتی که آژانس نتیجه‌گیری گسترده‌تر<sup>۱</sup> خود در مورد ماهیت صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران را زودتر ارائه دهد، این تحریم‌ها می‌توانند قبل از ۵ و ۸ سال نیز برداشته شوند. این ممکن است مطلوب ایران نباشد، اما به هر حال با توجه به واقعیات موجود، به دست آوردن بهتر از آن شاید امکان‌پذیر نبوده است.

### نتیجه‌گیری

با توافق هسته‌ای، جمهوری اسلامی ایران نه گرفتار تجربه دردناک کره شمالی شد، نه اجازه داد تأسیسات هسته‌ای‌اش مانند مورد عراق و سوریه بمباران شوند و نه مانند لیبی معمر قذافی تأسیسات هسته‌ای به‌علاوه موشک‌های بالستیک بلندبرد خود را بار هواپیما و کشتی کرد و به آمریکایی‌ها تحویل داد. بدون تردید این‌ها همه موفقیت‌های بزرگی است. این توافق ممکن است مطلوب ایران نبوده باشد، اما باید توجه داشت که مطلوب طرف مقابل نیز نبود. گزینه مطلوب طرف مقابل این بود که همه پیچ و مهره‌های برنامه هسته‌ای ایران را از بین ببرد تا برای همیشه خیال خود را در این مورد راحت نماید. توافق هسته‌ای نوعی مصالحه<sup>۲</sup> است. در مصالحه نیز طرف پیروز و طرف مغلوب وجود ندارد. طبق آنچه در فرهنگ لغت آکسفورد<sup>۳</sup> و وبستر<sup>۴</sup> آمده است، در مصالحه، طرفین اختلاف یا مناقشه قبول می‌کنند که از خواسته‌های حداکثری خود کوتاه بیایند و به همدیگر امتیازاتی بدهند تا مسئله مورد اختلاف حل شود. اگر قرار باشد یکی از طرفین تمامی خواسته‌های طرف مقابل را بپذیرد، این دیگر مصالحه نیست، بلکه تسلیم یکی در مقابل دیگری است.

با توجه به واقعیات موجود، محتوای برجام در بخش‌های مختلف فنی، اقتصادی، حقوقی و نظامی، برای جمهوری اسلامی ایران، ارزشمند بوده و دستاورد بزرگی محسوب می‌شود. در بخش فنی، کشورمان همه تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای خود را حفظ نموده و در ضمن

---

1. Broader Conclusion  
 2. Compromise  
 3. <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/compromise>  
 4. <http://www.webster-dictionary.org/definition/Compromise>

تمامی محدودیت‌هایی که پذیرفته است، به جز در مورد راکتور اراک و آن هم تنها در بخش مربوط به میزان تولید پلوتونیوم آن، موقتی و زمان‌دار هستند که با گذر زمان نه چندان زیادی نیز این محدودیت‌ها برداشته خواهند شد و به این ترتیب، ایران می‌تواند غنی‌سازی صنعتی خود را تداوم بخشد و در شرایط عادی و بدون فشار و تهدید و بر اساس یک توافق بین‌المللی (برجام)، ظرفیت‌های ارزشمندی را کسب کند. در بخش اقتصادی، تحریم‌ها متوقف یا لغو شده‌اند که با توجه به وضعیت نامساعد موجود اقتصاد ایران، این می‌تواند فرصت‌های بسیار خوبی در اختیار کشورمان قرار دهد. البته، باید به این نکته توجه داشت که برجام به طور خودکار باعث بهبود وضع اقتصادی ایران نخواهد شد و برای بهره‌برداری از فرصت‌های این توافق باید تلاش کرد و تا جایی که ممکن است از موانع و چالش‌های استفاده از این فرصت‌ها کاست.

در بخش حقوقی، برجام و قطعنامه ۲۲۳۱، ایران را از فصل هفتم منشور ملل متحد خارج نموده و تمامی قطعنامه‌های تحریمی سابق در موضوع هسته‌ای علیه کشورمان را لغو می‌کنند. همه این‌ها برای امنیت ملی و مناسبات بین‌المللی ایران بسیار ارزشمند است. البته، جمهوری اسلامی طبق برجام متعهد به اجرای پروتکل الحاقی و نیز کد اصلاحی ۳/۱ شده و این موارد به لحاظ حقوقی، اقدامات خاصی را طلب می‌کنند. در حوزه نظامی، هرچند برداشته شدن تحریم‌ها به ۵ و ۸ سال آینده موکول شده، اما در مجموع محتوای قطعنامه ۲۲۳۱ در رابطه با مسائل نظامی ایران، قابل مقایسه با قطعنامه‌های سابق شورای امنیت در این مورد و به ویژه قطعنامه ۱۹۲۹ نیست. قطعنامه ۲۲۳۱ قطعاً نسبت به آن قطعنامه‌ها، از مطلوبیت بسیار بیشتری برای کشورمان برخوردار است. گزارش آژانس بین‌المللی در مورد «موضوعات حال و گذشته برنامه هسته‌ای ایران» نیز هرچند اتهاماتی را متوجه ایران می‌کند، اما اینکه به مسئله «ابعاد احتمالی نظامی» یا «PMD» خاتمه می‌دهد و تمامی قطعنامه‌های قبلی شورای حکام در این مورد علیه ایران را لغو می‌نماید، برای کشورمان مطلوب و مفید است. قطعنامه شورای حکام هم که به بسته شدن پرونده «ابعاد احتمالی نظامی» انجامیده، مطمئناً در راستای منافع جمهوری اسلامی ایران است.

## منابع

- خبرگزاری ایرنا (۱۳۹۴) معاون امنیت هسته‌ای سازمان انرژی اتمی: دخالت آلمان، فرانسه و انگلیس به سرکردگی آمریکا در خرابکاری هسته‌ای در ایران.
- خبرگزاری ایلنا (۱۳۹۵) سخنرانی روحانی در جمع مردم سمنان.
- خبرگزاری فارس (۱۳۹۵) سخنرانی فریدون عباسی در جمع دانشجویان طرح ولایت در همدان.
- خبرگزاری فارس (۱۳۹۴) صالحی: خنثی‌سازی چند عملیات خرابکاری هسته‌ای/ بازداشت ۴ خرابکار.
- Albright, David (2010) Brannan, Paul, and Walrond, Christina, Did Stuxnet Take Out 1,000 Centrifuges at the Natanz Enrichment Plant? Preliminary Assessment, Institute for Science and International Security.
- Albright, David (2014) Technical Note: Making Sense out of the IR-8 Centrifuge, Institute for Science and International Security, September 23, 2014.
- Arms Control Association (2015) UN Security Council Resolutions on Iran, October 2015, <https://www.armscontrol.org/factsheets/Security-Council-Resolutions-on-Iran>
- Cordesman, Anthony H., Military Spending and Arms Sales in the Gulf, Center for Strategic and International Studies (CSIS)
- IAEA, Status of the Additional Protocol, 3 July 2015, <https://www.iaea.org/safeguards/safeguards-legal-framework/additional-protocol/status-of-additional-protocol>
- OECD, Uranium 2014: Resources, Production and Demand, 2014, <https://www.oecd-nea.org/ndd/pubs/2014/7209-uranium-2014.pdf>
- Resolution 1696, 31 July 2006, [https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1696-2006.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1696-2006.pdf)
- Resolution 1747, 24 March 2007, [https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1747-2007.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1747-2007.pdf)
- Resolution 1929, 9 June 2010, [https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1929-2010.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf)
- Sanger, David and Mazzetti, Mark (2016) U.S. Had Cyberattack Plan if Iran Nuclear Dispute Led to Conflict, The New York Times.
- SIPRI Fact Sheet (2016) Trends in World Military Expenditure 2015, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>
- The White House (2013) Remarks by the President in a Conversation with the Saban Forum, December 07. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/07/remarks-president-conversation-saban-forum>
- Wilson, William T. (2016) "Lifting of Sanctions on Iran Complicates Policy Options, **The Heritage Foundation**, Issue Brief, No. 4548.