



الولايات المتحدة تنقل سياستها بممارسة أقصى درجات الضغط إلى الأمم المتحدة

تقرير الشرق الأوسط رقم 218 | 19 آب/أغسطس 2020

ترجمة من الإنكليزية

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

جدول المحتويات

i.....	الملخص التنفيذي.....
1.....	I. مقدمة.....
3.....	II. الاتفاق النووي المتقلص العجيب.....
5.....	III. المواقف والمناظير المختلفة للاعبين الرئيسيين.....
5.....	أ. الولايات المتحدة.....
7.....	ب. روسيا.....
8.....	ج. الصين.....
8.....	د. مجموعة الثلاث.....
10.....	هـ. إيران.....
12.....	IV. حقل ألغام إجرائي.....
13.....	أ. مسألة الوضع القانوني للولايات المتحدة.....
15.....	ب. مناورات إجرائية.....
17.....	ج. العقوبات المحتملة أمام تنفيذ عقوبات مجلس الأمن.....
19.....	V. الخيارات والتوصيات.....
21.....	VI. الخلاصة.....
	الملاحق
22.....	أ. عملية العودة إلى فرض العقوبات (القرار 2231).....
23.....	ب. عن مجموعة الأزمات الدولية.....
24.....	ج. تقارير وإحاطات مجموعة الأزمات الدولية منذ العام 2017.....
26.....	د. مجلس أمناء مجموعة الأزمات الدولية.....

الاستنتاجات الرئيسية

ما الجديد؟ فشل قرار أميركي يسعى إلى تمديد حظر الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة على إيران إلى ما بعد انتهاء صلاحيته في تشرين الأول/أكتوبر 2020 في مجلس الأمن. لقد أكدت واشنطن على أنها ستطالب بحقها بالقيام أحادياً باستعادة عقوبات الأمم المتحدة التي رفعت كجزء من الاتفاق النووي لعام 2015.

ما أهمية ذلك؟ إن أي محاولة أميركية لإعادة فرض العقوبات ستحدث أثراً عكسياً، بالنظر إلى انسحاب إدارة ترامب من الاتفاق النووي الإيراني لعام 2015، ومن المرجح أن تؤدي إلى مأزق في مجلس الأمن. هدف الإدارة واضح، ويتمثل في دفن الاتفاق أو زيادة صعوبة العودة إلى الانضمام إليه من قبل أي إدارة لاحقة.

ما الذي ينبغي فعله؟ ينبغي على الأطراف التي ظلت في الاتفاق الاتحاد في مقاومة جهود واشنطن، وهو ما ينبغي أن يفعله الأعضاء الآخرون في مجلس الأمن. ينبغي بشكل أساسي أن يتجاهلوا استعادة الولايات المتحدة للعقوبات بوصفها عملية غير فعالة، وأن يعيقوا محاولات تطبيقها وثنى إيران عن إبداء ردود فعل مبالغ فيها حيال ما سيصبح في النهاية تحركاً أميركياً رمزياً.

المخلص التنفيذي

تصل حملة إدارة ترامب في فرض أقصى درجات الضغط على إيران إلى خاتمها المنطقية: محاولة إلغاء الاتفاق النووي الإيراني، أو خطة العمل الشاملة المشتركة لعام 2015، من خلال إجراء أحادي في مجلس الأمن الدولي. سعت الإدارة أولاً إلى تمديد حظر الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة على إيران والذي سينتهي مفعوله في 18 تشرين الأول/أكتوبر عبر قرار جديد. ومع الفشل المحرج لهذه المحاولة، توجهت الإدارة إلى المرحلة التالية، أي استحضار الحق بإعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة. هذا الحق يحتفظ به أطراف الاتفاق النووي، لكن واشنطن تطالب به بشكل ما رغم أنها أعلنت بصخب خروجها من الاتفاق قبل أكثر من عامين. وهدفها في ذلك واضح: إجبار إيران على الاستسلام للمطالب الأميركية في التوصل إلى اتفاق جديد (إذا فاز الرئيس دونالد ترامب بفترة رئاسية ثانية) أو زيادة صعوبة الأمر على الولايات المتحدة في العودة إلى الانضمام إلى الاتفاق النووي (إذا فاز نائب الرئيس السابق جو بايدن بفترة رئاسية أولى). ينبغي على أعضاء المجلس تجاهل المطالبة بإعادة فرض العقوبات وكأنها لم تحدث، وإعاقه محاولات الولايات المتحدة لتشكيل لجان عقوبات في الأمم المتحدة والضغط على إيران كي لا تبلغ في رد فعلها على مناورة لن تغير شيئاً على الأرض.

منذ أكثر من عامين، والقسر والإكراه الأداة الرئيسية في سياسة إدارة ترامب حيال إيران. منذ الانسحاب من الاتفاق النووي في أيار/مايو 2018، فرضت واشنطن عقوبات أحادية قوية على الجمهورية الإسلامية بهدف زعزعة استقرارها، وإجبارها على تقديم تنازلات تتعلق ببرنامجه النووي وسلوكها على ساحة الشرق الأوسط، أو كلا الأمرين. لكن، ورغم أن الاقتصاد الإيراني عانى بشكل كبير دون شك، فإن إيران لم تتنازل على أي من الجبهتين، حيث بات برنامجها اليوم أكثر تقدماً مما كان قبل الانسحاب الأميركي، وعلى الجبهة الإقليمية أصبحت أفعالها وأفعال حلفائها أكثر عدوانية.

لقد ظهر انتهاء مفعول حظر الأسلحة في تشرين الأول/أكتوبر الذي تفرضه الأمم المتحدة على إيران (الذي تم الاتفاق عليه في المحادثات النووية وترسخ كجزء من قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2231) بوصفه نقطة الاشتعال الجديدة في المواجهة. لقد قال المسؤولون الأميركيون إنهم مصممون على عدم السماح برفع تلك القيود. وادعوا بأنهم سيحققون هذا الهدف بوحدة من طريقتين: اتخاذ قرار منفرد يطيل أمد الحظر إلى ما لا نهاية أو استحضار أحد بنود القرار 2231 لاستعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة – وهو تحرك سيستعيد العقوبات التي كانت مفروضة قبل الاتفاق النووي ويمكن أن يعني نهاية الاتفاق. في 14 آب/أغسطس، انهار الخيار الأول بشكل مهين بصوتين لصالحه، وصوتين ضده وأحد عشر امتناعاً عن التصويت. وبات المسرح جاهزاً الآن للخيار الثاني.

لم يكن تصميم الإدارة موضع شك في أي وقت من الأوقات؛ فلو كان هدفها في الواقع تقليص أثر بيع وشراء الأسلحة المسموح بها على أمن الشرق الأوسط، لكان لدى واشنطن خيارات أكثر واقعية من التمديد إلى ما لا نهاية الذي سعت إليه واستعادة آلية إعادة فرض عقوبات مجلس الأمن الدولي التي تهدد بها الآن. لكن، وبدلاً من الانخراط في دبلوماسية حذرة، وبالتشاور الوثيق مع حلفائها، بل التواصل أيضاً مع خصومها الذين لهم مصلحة مهمة في الحصيلة التي سيتم التوصل إليها، قاربت إدارة ترامب المشكلة بفرض مطالب قصوى وبالحد الأدنى من الاستعداد للتوصل إلى تسوية. أكدت الإدارة على أنها مستعدة لقتل الاتفاق النووي من أجل تمديد حظر الأسلحة. في الواقع، فإن سجلها يشير إلى أنها كانت مستعدة لاستحضار حظر الأسلحة من أجل قتل الاتفاق النووي.

ولذلك فإن الخيار الحقيقي ليس بين وجود أو غياب حظر الأسلحة، بل بين بقاء الاتفاق النووي لعام 2015، الحاسم ولو كان ضعيفاً، وتفككه. الأطراف الباقية في الاتفاق قد لا تنظر إلى تخفيف القيود المفروضة على الأسلحة التقليدية بنفس الطريقة، فالمشاركون الأوروبيون الثلاثة، فرنسا، وألمانيا والمملكة المتحدة، يعبرون عن مخاوف جدية حيال مضامين ذلك، في حين أن إيران، وروسيا والصين تؤكد على حقيقة أن ذلك كان جزءاً لا يتجزأ من التفاهم الذي تم التوصل إليه في عام 2015 لكنهم يتشاورون الرأي بأن أزمة نووية جديدة تشكل هاجساً أكبر. إن المسار الذي تدعوهم الولايات المتحدة إلى المضي فيه يفضي بالتحديد إلى مثل تلك الأزمة.

وبالتالي فإن المهمة تقع على عاتق الدول الأعضاء في مجلس الأمن الدولي في مواجهة قرار واشنطن باستحضار العودة إلى فرض العقوبات. قد يبدو من قبيل الخيال أن تؤكد إدارة ترامب، التي أعلنت خروجها من الاتفاق النووي عبر مذكرة رئاسية بعنوان "وقف مشاركة الولايات المتحدة في خطة العمل الشاملة المشتركة"، على حقها بوصفها "مشاركة في خطة العمل الشاملة المشتركة"، لكن ليس هناك آلية واضحة أو محكمة لتحدي هذه الحجة. السيناريو الأكثر ترجيحاً سيتمثل في معركة تسودها الضغينة في نيويورك، ستؤكد الولايات المتحدة في نهايتها على أن العقوبات تمت استعادتها بشكل شرعي؛ وروسيا والصين تقولان إنه لن تتم إعادة فرض العقوبات؛ والدول الأوروبية (إضافة إلى أعضاء المجلس الآخرين) تفعل ما في

وسعها لتحاشي المشاكل مع إيران وأيضاً تفادي إلحاق الضرر بالمنظمة الدولية. ستفانم مثل هذه الأزمة من التوترات الموجودة أصلاً بين الأعضاء الدائمين وستفوض قيمة المجلس المتضائلة جداً في الأصل بوصفه مسرراً لاتخاذ القرارات من قبل القوى الكبرى.

قد يستند مصير الاتفاق النووي الآن إلى عدة عوامل: عدد البلدان التي تقبل ادعاء الولايات المتحدة بأن العقوبات تمت استعادتها في حال اللجوء إلى مناورة استعادة العقوبات، وهوية هذه البلدان؛ ومواقف الشركاء الأوروبيين الرئيسيين الثلاثة؛ وإجراءات الأمين العام والأمانة العامة للأمم المتحدة؛ وكيفية ومدى سرعة الرد الإيراني؛ وبالطبع نتيجة الانتخابات الرئاسية الأميركية. كما يشير التصويت على قرار حظر الأسلحة الذي تقدمت به الولايات المتحدة بوضوح، فإن الأغلبية الساحقة من أعضاء المجلس تريد المحافظة على الاتفاق النووي وتعارض استراتيجية واشنطن.

لكن ليس لدى هذه الدول آلية واضحة بنفس القدر لتفادي مناورة الولايات المتحدة في إعادة فرض العقوبات. رغم ذلك، هناك طريقة فعالة وهي مواجهة ادعاء إدارة ترامب بإمكانية إعادة فرض العقوبات بالتجاهل الجماعي، وأن توضح أنها تطعن في شرعية التحرك وأنها لن تعترف بالعقوبات الجديدة ولن تعطى أي تأثير فعال. عند تلك النقطة، يمكن للاتفاق النووي أن يعاني من أضرار فائقة فقط إذا ردت إيران بالخروج من الاتفاق أو الانتقام عبر الانسحاب من معاهدة حظر الأسلحة النووية. ربما يكون المفاجئ أن الاتفاق النووي صمد حتى الآن، وامتنص الضربة تلو الأخرى. إذا تصرف الأطراف الباقون في الاتفاق بحكمة، فإنه ما يزال بوسعه البقاء على قيد الحياة للقتال في معركة أخرى في يوم آخر.

نيويورك/واشنطن/بروكسل، 19 آب/أغسطس 2020

الولايات المتحدة تنقل سياستها بفرض أقصى درجات الضغط إلى الأمم المتحدة

I. مقدمة

تم التوصل إلى خطة العمل الشاملة المشتركة في 14 تموز/يوليو 2015 من قبل الجمهورية الإسلامية الإيرانية والدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي إضافة إلى ألمانيا (ما يسمى مجموعة الخمسة الدائمين + 1). في هذا الاتفاق الطويل، الذي أتى تنويجاً لسنوات من المفاوضات الدولية المتوترة بشأن البرنامج النووي الإيراني، تعهدت إيران بتقليص أنشطتها النووية، بما في ذلك تخصيب اليورانيوم، والقبول بعمليات تفتيش دائمة تقوم بها الأمم المتحدة لمنشآتها النووية مقابل رفع العقوبات المفروضة من قبل الأمم المتحدة، والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. دونالد ترامب شجب الاتفاق بشكل متكرر خلال حملته الرئاسية وتعهد بانسحاب الولايات المتحدة منه إذا تم انتخابه. في أيار/مايو 2018، وفا ترامب بوعده. الأعضاء الخمسة الآخرين في مجموعة الخمسة الدائمين + 1 (الآن، ناقص الولايات المتحدة، أو ما بات يُعرف بالأربعة الدائمين + 1) تمسكوا بالاتفاق، كما فعلت إيران، ولو تحت ضغوط متزايدة من تجدد العقوبات الأميركية التي باتت أكثر صرامة، بما في ذلك العقوبات الثانوية التي تفرض على الشركاء التجاريين للجمهورية الإسلامية.

رغم أن الاتفاق النووي تمكن من البقاء بعد انسحاب الولايات المتحدة، فإنه أضعف بشكل مستمر، إلى درجة أن آفاقه بعيدة المدى باتت واهنة. وحرصاً من "مجموعة الثلاث" المكونة من فرنسا، وألمانيا وبريطانيا على إنقاذ الاتفاق، فإنها وعدت بإيجاد السبل للمحافظة على التجارة في وجه العقوبات الأميركية المعززة، وبموجب ذلك تقدم لإيران بعض المزايا الاقتصادية التي كانت ستحصدتها لو مضى الاتفاق النووي كما كان مخططاً له. ولتحقيق هذه الغاية، أنشأت المجموعة في عام 2019 أداة ذات أغراض خاصة سميت أداة دعم التبادلات التجارية (إنستكس). لكن حتى الآن، كانت ثمار إنستكس بطيئة في الظهور. إيران بالمقابل اتخذت سلسلة من الخطوات لإعادة إحياء برنامجها النووي، وفي حين أنها تدريجية ومنضبطة، فإنها انتهكت التزاماتها بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة.

إدارة ترامب، من جهتها، لم تكن خجلة في التصريح عن أهدافها. فقد سعت عبر حملة "أقصى درجات الضغط" التي شملت العقود وإجراءات أخرى، إما إلى لي ذراع إيران وإجبارها على التوصل إلى اتفاق نووي جديد أكثر صرامة أو تمزيق ما تبقى من الاتفاق الحالي، بحيث تعيد اصطفاغ القوى العالمية ضد إيران التي يمكن الافتراض أنها ستعزز برنامجها النووي. وعندما وجد البيت الأبيض أنه أخفق في خطته الأولى، اندفع وراء الجهود الرامية لتنفيذ الخطة الثانية.

بُذِل أحدث هذه الجهود في مطلع آب/أغسطس، عندما تولى مجلس الأمن الدولي قضية القيود المفروضة على تصدير الأسلحة إلى إيران بداية من عام 2007. بموجب بنود موافقة مجلس الأمن على الاتفاق النووي، كانت هذه القيود سترفع في 18 تشرين الأول/أكتوبر 2020. سعت الولايات المتحدة لتمديدتها من خلال مشروع قرار جديد، فشلت في تمريره. الآن تعتزم اللجوء إلى آلية تسمح للمشاركين في الاتفاق النووي بـ "إعادة فرض" جميع عقوبات الأمم المتحدة التي كانت مفروضة قبل الاتفاق النووي بشكل أحادي، وبذلك - إذا نجحت هذه المحاولة، فإنها ستضمن انهيار الاتفاق. إضافة إلى إلغاء المواعيد النهائية لفرض القيود على تصدير الأسلحة، فإن العودة إلى فرض العقوبات ستعيد إجراءات أخرى، مثل فرض حظر أعاد القرار 2231 صياغته على شكل دعوة لإيران سننتهي هي نفسها في عام 2023، فيما يتعلق بـ "الصواريخ الباليستية القادرة على إيصال الأسلحة النووية". كما ستنتم استعادة الحظر الذي يفرضه المجلس على تخصيب اليورانيوم والتفتيش الدولي لعمليات الشحن التي تقوم بها إيران ولأنشطتها المصرفية. إضافة إلى ذلك، سيعاد تصنيف إيران تهديداً للأمن الدولي بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وهو توصيف ترفضه طهران بشدة.

تتبع مجموعة الأزمات على نحو وثيق المفاوضات التي أدت إلى التوصل إلى خطة العمل الشاملة المشتركة. ومنذ التوصل إلى الاتفاق، قامت مجموعة الأزمات أيضاً بمراقبة تنفيذه بالتفصيل، إضافة إلى السياسات الأميركية، والإيرانية، والشرق أوسطية والعالمية المحيطة به.¹ يبنى هذا التقرير على عدد كبير من الأعمال التي تدرس النقاش الدائر حول القيود التي تفرضها الأمم المتحدة على تصدير الأسلحة وجهود الولايات المتحدة لاستعادة فرض العقوبات والتي تبدو وشيكة الآن. ويستند إلى أكثر من 40 مقابلة أجريت مع مسؤولين أميركيين، وأوروبيين، وروس، وصينيين، وإيرانيين وأميين، إضافة إلى مقابلات مع خبراء مستقلين، منذ أواخر عام 2019.

¹ في كل عام، وفي ذكرى تنفيذ الاتفاق النووي، نشرت مجموعة الأزمات تقريراً يُقّم تأثير التطورات الجيوسياسية على الاتفاق. وكان أحدث هذه التقارير هو تقرير مجموعة الأزمات حول الشرق الأوسط رقم 210، انقضاء أربع سنوات على الاتفاق النووي الإيراني: لحن الوداع؟، 16 كانون الثاني/يناير 2020. التقارير السابقة في هذه السلسلة، إضافة إلى التقارير والإحاطات الإضافية المتعلقة بهذا الموضوع، مدرجة في الملحق ج.

II. الاتفاق النووي المتقلص العجيب

لقد جرت المناظرة المتعلقة بالقيود التي تفرضها الأمم المتحدة على تصدير الأسلحة والعودة إلى فرض العقوبات على خلفية توترات أوسع تحيط بخطة العمل الشاملة المشتركة. لقد تعرض الاتفاق النووي لضغوط متنامية مستمرة منذ خرجت الولايات المتحدة من الاتفاق في عام 2018 وأطلقت حملة ممارسة "أقصى درجات الضغط" على الجمهورية الإسلامية. الآن بإعادة فرض العقوبات التي كانت قائمة قبل الاتفاق النووي وتوسيع نطاقها، خصوصاً فيما يتعلق بصادرات إيران النفطية، أزلت إدارة ترامب جزءاً كبيراً من المزايا الاقتصادية، إن لم يكن كلها، والتي كان يفترض أن تتمتع بها إيران مقابل موافقتها على وضع قيود على برنامجها النووي.

في أيار/مايو 2019، بعد عام من انسحاب الولايات المتحدة من الاتفاق، ومن وجهة نظر طهران، فإن الأطراف التي ظلت في الاتفاق لم تقدم المزايا الاقتصادية التي كانت قد توقعته أن تعوضها عن خسائرها بموجب العقوبات الأميركية الأحادية، وبالتالي بدأت إيران بشكل تدريجي بانتهاك التزاماتها النووية. فقد تجاوزت الحد الأقصى ومقداره 300 كغ من اليورانيوم منخفض التخصيب وحجم مخزونها من الماء الثقيل؛ ورفعت مستويات التخصيب من سقف 3.67% بموجب الاتفاق إلى 4.5%؛ ورفعت وتيرة الأبحاث والتطوير؛ واستأنفت التخصيب في منشأة فوردو؛ وتجاوزت القيود المفروضة بموجب الاتفاق على عدد أجهزة الطرد المركزي التي تستطيع تدويرها.² بشكل منفصل، أصبحت علاقاتها مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية أكثر توتراً، حيث منعت طهران المفتشين من الوصول إلى موقعين تسعى الوكالة إلى توضيحات فيهما حول "أنشطة نووية غير معلنة محتملة".³ في 14 كانون الثاني/يناير 2020، ردت مجموعة الثلاث على خروقات إيران بتفعيل آلية تسوية النزاعات في الاتفاق، التي تسمح لأي من المشاركين في الاتفاق بطرح ما يعتبره "عدم أداء" من قبل طرف آخر. وقالت مجموعة الثلاث: "نفعل هذا بنية طيبة وسعياً لتحقيق الهدف الكلي المتمثل في المحافظة على خطة العمل الشاملة المشتركة".⁴ إيران أيضاً استحضرت الآلية في 2 تموز/يوليو، مشيرة بشكل خاص إلى "هواجس تتعلق بقضايا التنفيذ" من قبل مجموعة الثلاث.⁵

² تقرير مجموعة الأزمات، انقضاء أربع سنوات على الاتفاق النووي الإيراني: لحن الوداع؟، مرجع سابق، تقول إيران إن خروقاتها قابلة للعكس، رغم أن مجموعة الثلاث لاحظت أن أنشطة البحث والتطوير على وجه الخصوص "تحسن قدراتها على التخصيب بشكل غير قابل للعكس". "E3 Statement on Verification and Monitoring in Iran (JCPOA) at the IAEA". Board of Governors", UK Mission to the UN in Vienna, 16 June 2020. مساعد وزير الخارجية الأميركي كريستوفر فورد قذر في أيار/مايو 2020 أنه "حتى الآن، فإن إيران تبذل جهوداً معتدلة في بناء قدراتها النووية ... رغم أن هذه الجهود تشكل انتهاكات للالتزامات بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة. لا يبدو أن إيران راغبة باستعداد المشاركين الباقين في الاتفاق النووي". "Briefing on Keeping the World Safe from Iran's Nuclear Program", U.S. State Department, 27 May 2020. في أحدث تقاريرها الربعية حول إيران، ذكرت الوكالة الدولية للطاقة الذرية أن مخزون إيران من اليورانيوم المخصب بلغ 1,571.6 كغ بحلول 20 أيار/مايو، أي نحو ثمانية أضعاف الحد الأقصى المفروض بموجب الاتفاق النووي وهو 202.8 كغ. كما تجاوزت إيران الحد الأقصى المفروض على مستويات التخصيب وهو 3.67% في تموز/يوليو 2019 لكنها لم تتجاوز حتى الآن 4.5%. "Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of UN Security Council Resolution 2231 (2015) (GOV/2020/26)", IAEA, 16 June 2020.

³ الموقعان هما من بين ثلاثة مواقع طرحت الوكالة الدولية للطاقة الذرية على إيران أسئلة بخصوص أنشطة نووية فيها تعود إلى مطلع الألفية. في 19 حزيران/يونيو، وبتصويت 25 مقابل اثنان (مع امتناع سبعة أعضاء عن التصويت)، أصدر مجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة الذرية قراراً اقترحت مجموعة الثلاث بحث إيران على "التعاون الكامل ... دون أي تأخير إضافي". "NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran (GOV/IAEA, 19 June 2020). رفضت إيران، حتى الآن، طلبات الوكالة، قائلة إنها تستند إلى ادعاءات "لا أساس لها" ويمكن أن تؤدي إلى "عملية لا نهاية لها من التحقق والتنظيف بشأن مزاعم مغيرة لا نهاية لها". تصريح سعادة السفير كاظم غريب عبادي، البعثة الدائمة للجمهورية الإسلامية الإيرانية في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، 17 و19 حزيران/يونيو 2020. مسؤول إيراني قال إن طهران تخشى من أن مثل تلك الطلبات "ستفتح صندوق شروق بشأن الأبعاد العسكرية المحتملة، كان قد أغلق في عام 2015". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول إيراني، فيينا، تشرين الثاني/نوفمبر 2019. مؤخراً، توقع مسؤول إيراني آخر أن "تتم تسوية المسألة قريباً" وبشكل يرضي الوكالة الدولية للطاقة الذرية. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، تموز/يوليو 2020.

⁴ "E3 Foreign Ministers' Statement on the JCPOA", UK Foreign and Commonwealth Office, 14 January 2020. ندعي إيران بأنها فعلت آلية تسوية النزاعات بشكل متكرر قبل تموز/يوليو، وهو ادعاء ترفضه مجموعة الثلاث. انظر "Iran has triggered JCPOA DRM 'six times', FM Zarif says", Tasnim News Agency, 5 July 2020.

⁵ الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية في الاتحاد الأوروبي، جوزيب بوريل، أكد استلامه رسالة إيران في 3 تموز/يوليو. "JCPOA: Statement by the High Representative Josep Borrell as Coordinator of the Joint Comprehensive Plan of Action on the Dispute Resolution Mechanism", EU Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action on the Dispute Resolution Mechanism, EU European External Action Service (EU EEAS), 3 July 2020. "Zarif writes to Borrell on EU's noncompliance with JCPOA", Islamic Republic News Agency, 3 July 2020.

لكن الادعاءات المتعارضة تتحرك ببطء، حيث أعلن الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، جوزيب بوريل – الذي يعمل منسقاً للجنة المشتركة المتعلقة بالاتفاق النووي، حيث تجتمع الأطراف لإجراء النقاشات – أن جائحة كوفيد-19 ألغت إمكانية عقد جلسة شخصية في الوقت الحاضر. فعلياً، مدد بوريل الخط الزمني لعملية تفعيل آلية تسوية النزاعات.⁶ رغم أن هذه العملية يمكن أن تؤدي نظرياً إلى العودة إلى مجلس الأمن وتحضير الأرضية لاستعادة العقوبات وإنهاء الاتفاق، فإن مجموعة الثلاث وإيران أكدتا على رغبتهما بضمان بقاء خطة العمل الشاملة المشتركة.⁷

تواجه خطة العمل الشاملة المشتركة المتهالكة الآن أزمة جديدة، سببها المفترض هو انتهاء صلاحية القيود التي تفرضها الأمم المتحدة على تصدير الأسلحة إلى إيران. في القرار 1747 (2007)، وافق مجلس الأمن، الذي تولى الملف النووي الإيراني في عام 2006، وفي كانون الأول/ديسمبر من ذلك العام فرض عقوبات تتعلق بالأنشطة النووية والصواريخ الباليستية، على أن "لا تقوم إيران بتزويد، أو بيع أو نقل ... أي أسلحة أو مواد ذات صلة" وحث الحكومات "على ممارسة اليقظة والضوابط" في تصدير الأسلحة إلى الجمهورية الإسلامية.⁸ تم تضييق هذه القيود في القرار 1929 (2010)، الذي وجه، على أساس أنشطة إيران النووية بأن "تمنع جميع الدول التزويد المباشر أو غير المباشر، أو بيع أو نقل ... أي دبابات قتالية، أو عربات قتالية مصفحة، أو أنظمة مدفعية ذات عيار كبير، أو طائرات مقاتلة، أو طائرات مروحية هجومية، أو سفن حربية، أو صواريخ أو أنظمة صواريخ، إلى إيران، كما هو معرف لأغراض سجل الأمم المتحدة للأسلحة التقليدية، أو أية مواد مرتبطة بها".⁹ عندما جرى التفاوض على خطة العمل الشاملة المشتركة، جادلت إيران، بدعم من روسيا والصين، أنه بالنظر إلى أن القيود على الأسلحة فرضت استجابة للأزمة النووية، فإنها ينبغي رفعها حالما تكون الأزمة قد تمت معالجتها – بعبارة أخرى، فوراً. الولايات المتحدة وشركاؤها الأوروبيون اعترضوا على ذلك، وسعوا إلى المحافظة على الحظر على المدى البعيد رداً على ما يرون فيه سياسات إيران الهدامة في الشرق الأوسط ومن أجل المحافظة على الاستقرار. وتبين أن الجدول الزمني لرفع تلك القيود – وكذلك تلك المتعلقة ببرنامج إيران للصواريخ الباليستية – من بين أكثر القضايا إشكالية في المحادثات. وتم التوصل إلى حل وسط فقط في الأيام الأخيرة، كجزء من الحزمة الكلية للاتفاق.¹⁰ ذلك الحل، الذي تجسد في قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2231، الذي صادق على خطة العمل الشاملة المشتركة وتم إقراره بالإجماع في 20 تموز/يوليو 2015، احتفظ بالقيود على واردات وصادرات الأسلحة لمدة خمس سنوات (وثمان سنوات على أجزاء الصواريخ الباليستية) من تاريخ تبني الاتفاق في 18 تشرين الأول/أكتوبر 2015.¹¹ كما اشترط القرار أن ينتهي حظر السفر المفروض على مسؤولين إيرانيين محددتين بعد خمس سنوات.¹²

⁶ "JCPOA: Statement by the High Representative Josep Borrell as Coordinator of the Joint Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action on the Dispute Resolution Mechanism", EU EEAS, 17 July 2020.

⁷ في 19 حزيران/يونيو، أكدت مجموعة الثلاث على أنها فعلت آلية تسوية النزاعات "على أمل العثور على مسار دبلوماسي يحقق التقدم، والمحافظة على الاتفاق وإعادة إيران إلى الوفاء الكامل بالتزاماتها بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة". بيان لوزراء خارجية فرنسا، وألمانيا وبريطانيا، ووزارة الخارجية الفرنسية، 19 حزيران/يونيو 2020. عبرت إيران عن مشاعر مماثلة. انظر "FM Zarif Raps EU3's Non-Compliance with JCPOA in Letter to Borrell", Iranian Ministry of Foreign Affairs, 4 July 2020.

⁸ القرار 1747 (2007)، UNSC S/RES/1747 (2007)، 24 آذار/مارس 2007.

⁹ القرار 1929 (2010)، UNSC S/RES/1229 (2010)، 9 حزيران/يونيو 2010.

¹⁰ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع أحد مفاوضي خطة العمل الشاملة المشتركة، آب/أغسطس 2020. حينذاك، علقت الدبلوماسية الأميركية رفيع المستوى، وندي شيرمان قائلة: "رغم أن إيران، والصين وروسيا كانت تعتقد أن هذه القيود، ينبغي أن ترفع فوراً، فإن باقي أعضاء مجموعة الخمسة الدائمين + 1 لم تزد ذلك. ... تمكنا من التفاوض على أن هذه القيود ينبغي أن تبقى قائمة رغم أن بوسع المرء أن يقرأ القرار 1929 على أنه يعني أنه ينبغي رفعها تقنياً". "Briefing to the Press on the Iran Nuclear Deal", U.S. State Department, 16 July 2015.

¹¹ يمكن تقريب هذه التواريخ إذا قدمت الوكالة الدولية للطاقة الذرية "خلاصة أوسع تفيد بأن جميع المواد النووية في إيران تبقى في الأنشطة السلمية". انظر 2231 UNSC S/RES/2231 (2015)، الملحق ب، الفقرة الخامسة.

¹² المرجع السابق، الفقرة 6.هـ. تشير القائمة الواردة في القرار 2231 إلى 23 شخصاً، بمن فيهم قاسم سليماني، قائد قوة القدس النخبوية في الحرس الثوري الإسلامي، الذي قتل من قبل الولايات المتحدة في كانون الثاني/يناير 2020.

III. المواقف والمناظير المختلفة للاعبين الرئيسيين

أ. الولايات المتحدة

لقد تركزت مقاربة الولايات المتحدة حيال انتهاء مفعول القيود التي فرضها مجلس الأمن الدولي على تصدير الأسلحة لإيران على سيناريو هين: تمديد القيود من خلال قرار جديد لمجلس الأمن الدولي، أو في حال الإخفاق في ذلك، التأكيد على حقها بصفتها مشاركة في القرار 2231 بإعادة فرض العقوبات التي كان يفرضها المجلس على إيران، والتي سيكون لها الأثر نفسه، بينما تعيد فرض عقوبات أخرى فرضها المجلس بين عامي 2006 و2010. كان يمكن لأي من الخيارين أن يسد ضرباً قاتلاً لخطة العمل الشاملة المشتركة، الأول لأنه كان سيشكل، من وجهة نظر إيران، انتهاكاً صارخاً للاتفاق وتغييراً غير توافقي لبنوده، والثاني لأنه سينهي الاتفاق فعلياً. مع اقتراب فترة الرئيس ترامب الرئاسية الأولى من نهايتها، وازدياد انعدام اليقين حول ما إذا كان سيتولى فترة رئاسية ثانية، فإن شعور إدارته بالإحاح تحقيق ذلك الهدف الذي بالكاد يمكن إخفاؤه أصبح أكثر وضوحاً.

المسؤولون الأميركيون الذين يقودهم وزير الخارجية مايك بومبيو والممثل الخاص (المنتهية ولايته) برايان هوك، طرحوا منذ أشهر انتهاء فعالية القيود على صادرات الأسلحة بوصفه هاجساً، حيث طرح بومبيو القضية في مجلس الأمن الدولي في عام 2018.¹³ تجادل الولايات المتحدة بأن إيران ستسرع في عملية شراء أسلحة على نطاق واسع وستعمل دون قيود بوصفها "تاجر أسلحة مارق يقدم الأسلحة لتغذية الصراعات من فنزويلا إلى سورية إلى أبعد مناطق أفغانستان".¹⁴ ويجادل المسؤولون أن أفعال إيران في الشرق الأوسط تؤكد على الحاجة للاحتفاظ بالقيود على قدرتها على توفير الأسلحة لحلفائها ووكلائها، وأيضاً على شراء الأسلحة لنفسها.¹⁵ ويشيرون بشكل خاص إلى الهجوم الذي شن في حزيران/يونيو 2019 على ناقلتي نفط في الخليج الفارسي والذي يحمل كثير من مسؤوليته ل طهران؛ وإلى ما يشك على نطاق واسع بأنه مشاركة إيران في تنفيذ الهجوم الذي شن في أيلول/سبتمبر 2019 على منشآت نفط أرامكو في السعودية؛ وتحقيقات الأمم المتحدة في شحنات أسلحة من صنع إيراني، خصوصاً تلك التي يعتقد أنها موجهة إلى الحوثيين في اليمن.¹⁶

تدعي الولايات المتحدة أن رفع القيود على صادرات الأسلحة رغم هذا السلوك سيجعل إيران أكثر جرأة ويمنحها حرية في توفير الأسلحة لحلفائها في العراق، ولبنان، وسورية واليمن، ما يمنح إيران "سيف داموقليس لتسلطه على الاستقرار الاقتصادي للشرق الأوسط".¹⁷ مسؤولون أميركيون أخبروا مجموعة الأزمات أن تمكين إيران من استئناف عمليات نقل الأسلحة سيشكل "مشكلة كبيرة. لكنها ليست مشكلتنا

¹³ انظر، على سبيل المثال، "Remarks at the United Nations Security Council Meeting on Iran", U.S. State Department, 12 December 2018. قبل ملاحظات بومبيو أمام مجلس الأمن في آب/أغسطس 2019، أطلقت وزارة الخارجية مؤقتاً للعد العكسي لانهاء صلاحية العقوبات على موقعها على الإنترنت، والذي ما يزال موجوداً على صفحتها المتعلقة بإيران.

¹⁴ "Secretary Michael R. Pompeo at the UN Security Council on the Iran Arms Embargo", U.S. State Department, 30 June 2020.

¹⁵ "Briefing with Special Representative for Iran and Senior Advisor to the Secretary Brian Hook on Depriving Iran of the Weapons of War", U.S. State Department, 30 April 2020.

¹⁶ ذكرت هذه بالتفصيل في رسالة بتاريخ نيسان 2020 من الولايات المتحدة إلى مجلس الأمن الدولي. UNSC S/2020/322, 23 نيسان/أبريل 2020. أحدث مثال ذكر علناً لعملية اعتراض كان في 28 حزيران/يونيو، عندما قامت، طبقاً لوزير الخارجية بومبيو، "الولايات المتحدة وقوات شريكة لها باعتراض سفينة على الساحل اليمني تحتوي شحنة غير شرعية تشمل 200 قاذف آر. بي. جي، وأكثر من 1,700 بندقية من طراز إي كي، و21 صاروخ أرض جو وأرض أرض، وعدة صواريخ مضادة للدبابات، وغيرها من الأسلحة والصواريخ المتقدمة". "Secretary Michael R. Pompeo at a Press Availability", U.S. State Department, 8 July 2020. استناداً إلى تحقيقها في عمليات لاسنيلاء الولايات المتحدة على الأسلحة، استنتجت الأمانة العامة للأمم المتحدة أن إيران كانت قد قامت بعمليات نقل أسلحة "قد لا تكون منسجمة" مع القرار. انظر تعليقات وكيلة الأمين العام للأمم المتحدة روز ماري ديكارلو، "ما تزال خطة العمل الشاملة المشتركة أفضل وسيلة لضمان الطبيعة السلمية الحصرية للبرنامج النووي الإيراني"، الأمم المتحدة، 30 حزيران/يونيو 2020. انظر أيضاً "تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 2231 (2015): التقرير التاسع للأمين العام"، UNSC S/2020/531، 11 حزيران/يونيو 2020. لقد رفضت طهران هذه الاستنتاجات، وردت بأن واشنطن "تنتشر معلومات مضللة، واقتراعات واتهامات" ضدها. "رسالة بتاريخ 22 أيار/مايو 2020 من الممثل الدائم لجمهورية إيران الإسلامية في الأمم المتحدة موجهة إلى الأمين العام ورئيس مجلس الأمن" S/2020/434، 22 أيار/مايو 2020.

¹⁷ "تقرير الأمم المتحدة يكشف تحدي إيران للأمم المتحدة"، مكتب الناطق الرسمي، وزارة الخارجية الأميركية، 30 حزيران/يونيو 2020. "وزير الخارجية مايكل ر. بومبيو في مجلس الأمن الدولي حول حظر الأسلحة على إيران"، وزارة الخارجية الأميركية، 30 حزيران/يونيو 2020. مسؤول أميركي رفيع طرح أيضاً احتمال قيام إيران بإعادة بيع المواد إلى فنزويلا، التي تحتفظ بحكومتها بعلاقات وثيقة مع طهران. الممثل الخاص إلى فنزويلا إيليو أرامز، مقتبس في "Special Representatives Brian Hook and Elliott Abrams on the Evolving Tehran-Caracas Relationship", Hudson Institute, 16 July 2020.

وحسب. ... سنشكل تحولاً رئيسياً في ديناميكيات الأمن الإقليمي".¹⁸ كما يجادلون أنه في غياب مثل تلك القيود، ستتمكن طهران من تعزيز ترسانتها من خلال شراء طائرات مقاتلة من الصين وروسيا، بين أشياء أخرى.¹⁹ وقد دعمت إسرائيل والسعودية، وكتاهما حليفان إقليميتان للولايات المتحدة، تمديد الحظر، كما فعل مجلس التعاون الخليجي.²⁰

إلا أن تمديد القيود المفروضة على الأسلحة ينبغي أن يُفهم كجزء من استراتيجية الولايات المتحدة لحرمان طهران من أي فوائد تجنبها من خطة العمل الشاملة المشتركة، ما يعني فعلياً القضاء على الاتفاق. والهدف هو إضعاف الحكومة الإيرانية والضغط عليها للتوصل إلى اتفاق جديد أكثر صرامة. وقد أوضح المسؤولون الأميركيون أنهم يعترضون استخدام بنود القرار 2231 لإعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة على إيران، إذا دعت الضرورة، للمحافظة على قيود الأسلحة المفروضة على طهران.²¹ في الواقع لا تبدو استعادة العقوبات حلاً ناجماً عن الفشل في تمديدها بقدر ما هي الهدف الرئيسي؛ حتى لو لم تتمكن إعادة فرض العقوبات من دفن الاتفاق – حيث إن إدارة أميركية قادمة يمكن أن تعكسها – من شبه المؤكد أنها ستجعل عودة الولايات المتحدة إلى خطة العمل الشاملة المشتركة أكثر صعوبة، بحيث تتطلب قراراً تنفيذياً أميركياً إضافة إلى موافقة الأعضاء الآخرين في المجلس على قرار جديد. بدلاً من السعي إلى تسوية (صعبة) فيما يتعلق بالقيود المفروضة على الأسلحة، أصرت الولايات المتحدة على تمديد إلى أجل غير محدد مع معرفتها الأكيدة بأن ذلك سيدفع روسيا والصين إلى استخدام الفيتو. وذلك، كما قال دبلوماسي أوروبي لمجموعة الأزمات، كان مؤشراً على الهدف النهائي لواشنطن.²²

يبدو أن الدبلوماسي كان محقاً. فبعد إخفاق مشروع قرار رعته الولايات المتحدة في تمديد حظر الأسلحة على إيران في الحصول على الدعم من الأعضاء الآخرين في أواخر حزيران/يونيو، قدمت واشنطن نصاً أقصر في مطلع آب/أغسطس حذفته منه بعض العناصر الأكثر طموحاً التي كانت موجودة في المسودة الأولى – وتضمنت انتقاداً لأنشطة إيران الإقليمية ومطالب بقيام الدول الأعضاء بعمليات اعتراض صارمة. إلا أن المسودة الجديدة احتفظت بالدعوة الأميركية المحورية لتمديد القيود المفروضة على الأسلحة إلى ما لا نهاية، وهو بند غير مقبول بالنسبة للموقعين الآخرين على خطة العمل الشاملة المشتركة، ما جعله يلقي مصير مشروع القرار الأصلي.²³ دبلوماسي في المجلس استنتج أن هذه المقاربة كانت تهدف إلى السماح للولايات المتحدة بالمجادلة بأنها استنفدت جميع السبل لتمديد الحظر في المجلس ولم يترك لها خيار سوى تفعيل استعادة فرض العقوبات.²⁴ إذا كان الأمر كذلك، فإن إدارة ترامب حصلت على مبتغاها: ففي 14 آب/أغسطس، فشل القرار، رغم محاولات واشنطن لي أذرع الدول الأعضاء، بحيث كانت جمهورية الدومنيكان العضو الوحيد

¹⁸ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول أميركي، كانون الأول/ديسمبر 2019.
¹⁹ "إذا انتهى مفعول حظر الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة على إيران في تشرين الأول/أكتوبر، ستتمكن إيران من شراء طائرات مقاتلة جديدة مثل سو 30 الروسية وجيلي 10 الصينية. وبامتلاكها هذه الطائرات المميّنة، ستصبح أوروبا وآسيا في مهداف إيران. لن تسمح الولايات المتحدة بحدوث هذا". تغريدة لوزير الخارجية الأميركي مايكل بومبيو، @SecPompeo، 23 حزيران/يونيو 2020. دراسة أجرتها وكالة المخابرات الدفاعية الأميركية في عام 2019 قدرت أن "مشتريات إيران المحتملة بعد رفع القيود التي يفرضها قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2231 تشمل مقاتلات سو 30 الروسية، وطائرات ياك 130 التدريبية ودبابات تي 90 الحربية. كما أبدت إيران اهتماماً بشراء منظومة S400 للدفاع الجوي وأنظمة الدفاع عن السواحل باستيان الروسية". "Iran Military Power: Ensuring Regime Survival and Securing Regional Dominance", Defense Intelligence Agency, 19 November 2019.

²⁰ Marwa Rashad, "Saudi, U.S. officials call for extending UN arms embargo on Iran", Reuters, 29 June 2020.
²¹ رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتانياهو حث في 30 حزيران/يونيو الولايات المتحدة على "تطبيق استعادة العقوبات الآن". "PM Netanyahu Meets with U.S. Special Representative for Iran Brian Hook", Israeli Prime Minister's Office, 30 June 2020. في 9 آب/أغسطس، أصدر مجلس التعاون الخليجي بياناً يؤكد فيه أنه "من غير المناسب رفع القيود على توفير الأسلحة من وإلى إيران إلى أن تتخلى إيران عن أنشطتها المزعزعة لاستقرار المنطقة وتوقف تزويد المنظمات الإرهابية والطائفية بالأسلحة". مقتبس في Lisa Barrington, "GCC unites to seek UN extension of Iran arms embargo", Reuters, 9 August. إلا أن مسؤولاً من إحدى دول مجلس التعاون الخليجي قال إن حكومته "لا تدعم هذا فعلاً"، في حين أن مسؤولاً رفيعاً من دولة أخرى عضو في المجلس أشار إلى أن "رسالة من الأمين العام للمجلس تعني عادة أنه لا اتفاق من قبل جميع الدول على توقيع رسالة مشتركة". مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات، 10 آب/أغسطس 2020.

²² بعض الدبلوماسيين الأوروبيين رأوا في هذه التهديدات جزئياً محاولة لحشد دعم مجموعة الثلاث للمشاركة في القرار الأميركي لحظر الأسلحة. مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسيين أوروبيين، حزيران/يونيو – آب/أغسطس 2020.

²³ على حد تعبيره فإن برايان هوك "لم ينجح" في إخفاء حقيقة أن استعادة فرض العقوبات كان الهدف النهائي لإحاطة مغلقة قدمها لأعضاء المجلس في حزيران/يونيو. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي أوروبي، حزيران/يونيو 2020.

²⁴ "مشروع قرار مجلس الأمن الدولي بشأن الهجمات الإيرانية الإقليمية وانتشار الأسلحة"، شاهدته مجموعة الأزمات في 4 آب/أغسطس 2020.

²⁵ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي في مجلس الأمن، آب/أغسطس 2020.

الذي انضم إلى الولايات المتحدة في التصويت لصالح القرار.²⁵ في 15 آب/أغسطس، أوضح الرئيس ترامب أنه يبدو مقدرًا أن تسعى الولايات المتحدة إلى استعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة عبر العودة إلى آلية "سنايباك".²⁶

ب. روسيا

بالنسبة للمسؤولين الروس، فإن إصرار واشنطن على تمديد القيود المفروضة على الأسلحة كان مدفوعاً بهدفها المتمثلين بتفكيك خطة العمل الشاملة المشتركة وتحقيق نجاح دبلوماسي قبيل الانتخابات الرئاسية في تشرين الثاني/نوفمبر.²⁷ من وجهة نظرها، فإن السيناريوهات المختلفة لإدارة ترامب كانت تهدف إلى تدمير الاتفاق مهما كلف الأمر: لو أيدت موسكو التمديد، لانسحبت إيران من الاتفاق، متسببة في انهياره. كان خيار موسكو الأفضل إفضال قرار واشنطن، لكنها كانت تعرف أن الولايات المتحدة ستحاول، من ثم، استعادة العقوبات، وهو تحرك – إذا نجح – سيؤدي إلى نفس النتيجة.

وقد جاء رد روسيا مزدوجاً. أولاً، أوضح المسؤولون أنهم سيستخدمون الفيتو، إذا كان ضرورياً لوقف أي جهد لتبني قرار جديد لمجلس الأمن الدولي بتمديد القيود إلى ما بعد تشرين الأول/أكتوبر. ثانياً، رفض ما وصفوه بمحاولات الولايات المتحدة "إبتزاز" المشاركين الباقين في الاتفاق عبر التهديد بإعادة فرض العقوبات، وبذلك أوضحوا أنهم لن يعترفوا بإعادة فرض العقوبات السابقة لمجلس الأمن لأن الولايات المتحدة، وبالنظر إلى أنها انسحبت من الاتفاق، لا تتمتع بالوضع القانوني الذي يمكنها من استعادة هذه العقوبات.²⁸ وكما قال دبلوماسي روسي لمجموعة الأزمات: "لا تستطيع الانسحاب من معاهدة ومن ثم تحاول تفكيكها. إنهم يحاولون التلاعب بلغة القرار".²⁹

طرح الدبلوماسيون الروس حلاً وسطاً محتملة، ولو دون اقتناع كبير. على سبيل المثال، في 14 آب/أغسطس، اقترح الرئيس الروسي فلاديمير بوتين إخراج القضية من مجلس الأمن وعقد اجتماع للموقعين الأصليين على خطة العمل الشاملة المشتركة لإيجاد حل مقبول – وهو مقترح سارعت الولايات المتحدة إلى رفضه.³⁰ كان المسؤولون الروس قد قالوا لمجموعة الأزمات سابقاً إن الهدف ينبغي أن يكون مناقشة شروط يمكن لطهران أن تقبلها مقابل تمديد القيود؛ وهذه ستشمل، على سبيل المثال، السماح لإيران باستئناف بعض مبيعات النفط أو تقصير مدة بعض القيود النووية.³¹ إلا أن موسكو كانت تعرف بالتأكيد أن أيًا من هذين الخيارين لن يكون مقبولاً لدى واشنطن – الأول لأن ذلك سيخفف الضغط على إيران في حين تبقى ممارسة أقصى درجات الضغط عليها هي هدف الولايات المتحدة؛ والثاني لأن إحدى أبرز شكاوى إدارة ترامب هي أن الجداول الزمنية الحالية أقصر بكثير مما ينبغي أصلاً.

²⁵ صوتت الولايات المتحدة وجمهورية الدومينيكان لصالح مسودة القرار. وصوتت روسيا والصين ضده. أما الأعضاء الأحد عشر الآخرين في مجلس الأمن، بما في ذلك مجموعة الثلاث، فامتنعوا عن التصويت. في تفسيرها للتصويت، لاحظت المملكة المتحدة أن هذه المسودة لن "تسهم في تحسين الأمن والاستقرار في المنطقة"، مؤكدة على أن لندن "تبقى ملتزمة بصرامة بخطة العمل الشاملة المشتركة" وبالعمل مع فرنسا وألمانيا لـ "دفع مفاوضات آلية تسوية النزاعات في خطة العمل الشاملة المشتركة قدماً". "United Kingdom – Explanation of Vote on Non-proliferation (Iran) resolution (S/2020/797)", UK Mission to the United Nations, 14 August 2020.

²⁶ "Donald Trump vows 'snapback' over humiliating UN defeat on Iran arms embargo", *The Guardian*, 15 August 2020.

²⁷ مقابلات شخصية وهاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين روس، تشرين الثاني/نوفمبر 2019 – حزيران/يونيو 2020.
²⁸ في أيار/مايو، استندت روسيا إلى حكم صادر عن محكمة العدل الدولية عام 1971 باستبعاد إمكانية فرض الولايات المتحدة لحقوقها بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة بعد انسحابها من الاتفاق عام 2018. "رسالة مؤرخة بـ 27 أيار/مايو 2020 من الممثل الدائم للاتحاد الروسي إلى الأمم المتحدة موجهة إلى الأمين العام ورئيس مجلس الأمن"، UNSC S/2020/451، 28 أيار/مايو 2020.

²⁹ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي روسي، أيار/مايو 2020.
³⁰ "تصريح الرئيس الروسي فلاديمير بوتين بشأن المقترح الروسي بعقد اجتماع لرؤساء الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي بمشاركة رئيسي ألمانيا وإيران"، الرئيس الروسي، 14 آب/أغسطس 2020. مستشار الأمن القومي الأميركي روبرت أوبراين علق في 16 آب/أغسطس قائلاً: "ما يقترحه الروس هو عقد قمة مع روسيا، وألمانيا، وإيران والدول الخمس الأعضاء الأخرى لمحاولة التمر على الولايات المتحدة وإعادتها إلى هذا الاتفاق الفطير... لن نفعل ذلك". "Transcript: Meet the Press", NBC News, 16 August 2020. المتحدث باسم وزارة الخارجية الأميركية قال أيضاً: "الولايات المتحدة تعتقد بقوة أن مجلس الأمن هو أفضل مكان لإجراء النقاشات المتعلقة بتمديد حظر الأسلحة الذي تفضله الأمم المتحدة، ولدينا ميزة التمتع بثلاثة عشر عاماً من السوابق في مجلس الأمن إلى جانبنا". "State Dept on Putin's online summit proposal: UNSC best place to discuss arms embargo", *Zee 5 News*, 16 August 2020.

³¹ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي روسي، حزيران/يونيو 2020.

رغم أن بعض الأوروبيين كانوا قد راهنوا على تهديد الولايات المتحدة بإعادة فرض العقوبات للضغط على روسيا لتقديم المزيد من التنازلات بشأن القيود على الأسلحة، فإن الرهان كان بالتأكيد خاطئاً.³² موسكو تريد إنقاذ خطة العمل الشاملة المشتركة، لكنها قد لا تمنع في احتمال حدوث صدام في مجلس الأمن حول ما إذا كان بوسع الولايات المتحدة أن تعيد فرض العقوبات بشكل أحادي. وكما يشير مسؤولون أوروبيون، فإن مثل هذا السيناريو سيولد توترات إضافية بين واشنطن وحلفاءها عبر الأطلسي، ما سيحدث المزيد من الضرر بمصادقية الولايات المتحدة ويضع نزاهة نظام العقوبات برمته موضع شك، وكل ذلك دون التمكن بالضرورة من توجيه ضربة قاضية إلى خطة العمل الشاملة المشتركة لأسباب نبيها أدناه.³³

ج. الصين

مواقف الصين تعكس مواقف روسيا بدرجة كبيرة؛ فهي تشخص انسحاب الولايات المتحدة من خطة العمل الشاملة المشتركة على أنها "الخطيئة الأصلية" ونقطة البداية لجميع النقاشات بشأن عدم الالتزام ببنود الاتفاق. وترى بكين أن واشنطن مخطئة في فرض عقوبات أحادية على إيران وتقول إن الولايات المتحدة "لا تملك الحق بمطالبة مجلس الأمن باستحضار بند إعادة فرض العقوبات" بالنظر إلى خروجها من الاتفاق.³⁴

لقد دعت الصين الدول الأخرى الأعضاء إلى معارضة الولايات المتحدة بشكل جماعي وحثها على العودة إلى الالتزام بخطة العمل الشاملة المشتركة.³⁵

في المجالس الخاصة، يقر بعض المسؤولين الصينيين بأن الولايات المتحدة قد تكون في موقع يمكنها من الفوز في مجلس الأمن بفضل البنود التي لا سابق لها الموجودة في القرار 2231. لكن رغم ذلك، فإنهم يرون أن القرار النهائي سياسي وليس قانونياً. ويجادلون بأن الأعضاء الآخرين في المجلس ينبغي أن يرفضوا الاعتراف بإجراءات إعادة فرض العقوبات على إيران بعد إعادة الولايات المتحدة لرفضها.³⁶

كحال نظرائهم الروس، فإن المسؤولين الصينيين يعبرون عن انفتاحهم على الحوار خارج المجلس.³⁷ إلا أن الصين تتبنى لهجة أكثر حدة من روسيا فيما يتعلق بجهود الأعضاء الأوروبيين للتوصل إلى تسوية مقبولة من كل الأطراف، وتنتقد بحدة مجموعة الثلاث لتفضيلها نتائج منحازة لصالح واشنطن من حيث أنها تستند إلى زيادة الضغط على طهران.³⁸ كما يرفض الدبلوماسيون الصينيون الاقتراحات التي يطرحها بعض الأوروبيين حول الدخول في التزامات طوعية بالتخلي عن بيع الأسلحة لإيران وبدلاً من ذلك يؤكدون حق بكين بالدخول في ترتيبات تعاون ثنائي مع طهران.³⁹

د. مجموعة الثلاث

لقد حاولت مجموعة الثلاث تحقيق التوازن بين مشاطرة واشنطن هواجسها حيال عمليات نقل الأسلحة، من جهة، وفي الوقت نفسه محاولة إنقاذ خطة العمل الشاملة المشتركة، ومنع إعادة فرض العقوبات وتفادي إلحاق ضرر كبير بمصادقية مجلس الأمن، من جهة أخرى.⁴⁰ لقد تبين أن هذه المهمة مستحيلة، بالنظر إلى نطاق المطالب الأميركية ومقاومة الروس والصينيين لأي تحرك من شأنه أن يمدد القيود دون تقديم حوافز مكافئة لطهران.

³² مقابلات هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسيين أوروبيين، حزيران/يونيو – تموز/يوليو 2020.

³³ مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين أوروبيين، حزيران/يونيو – تموز/يوليو 2020.

³⁴ "رسالة مؤرخة بـ 8 حزيران/يونيو 2020 من ممثل الصين الدائم إلى الأمم المتحدة موجهة إلى الأمين العام ورئيس مجلس الأمن"، UNSC S/2020/517، 8 حزيران/يونيو 2020.

³⁵ "ملاحظات المتحدث باسم وزارة الخارجية هوا شونينغ بشأن المسألة النووية الإيرانية"، وزارة خارجية جمهورية الصين الشعبية، 14 تموز/يوليو 2020.

³⁶ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول صيني، تموز/يوليو 2020.

³⁷ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول صيني، آب/أغسطس 2020.

³⁸ المرجع السابق.

³⁹ يذكر أن بكين وطهران باتتا قريبتين من التوصل إلى اتفاق للتعاون الأمني والاقتصادي الثنائي. "Defying U.S., China and Iran near trade and military partnership", *New York Times*, 11 July 2020.

⁴⁰ في بيان مشترك في 19 حزيران/يونيو، قال وزراء خارجية مجموعة الثلاث: "سيكون للرفع المخطط له لحظر الأسلحة التقليدية الذي تفرضه الأمم المتحدة بموجب القرار 2231 في تشرين الأول/أكتوبر تداعيات كثيرة على الأمن والاستقرار الإقليميين"، بينما أكدوا على شعورهم "بأن أي محاولة أحادية لإعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة سيكون لها تداعيات سلبية في مجلس الأمن الدولي". "E3 Foreign Ministers' Statement on the JCPOA", UK Foreign and Commonwealth Office, 19 June 2020.

يعبر الدبلوماسيون الأوروبيون بشكل منتظم عن هواجسهم من أنشطة طهران الإقليمية ويظهرون دعمهم للمحافظة على بعض القيود على الأقل لبعض الوقت. ونتيجة لذلك، وعلى حد تعبير أحد دبلوماسيي مجموعة الثلاث، فإنهم يبحثون عن "حل بنّاء وخالق يقر بهواجس الولايات المتحدة بشأن حظر الأسلحة وبنشاط إيران المزعزع للاستقرار في المنطقة". – بما في ذلك، على سبيل المثال، الاحتفاظ بالقيود على الصادرات من إيران لبعض الوقت لكن السماح ببعض الواردات.⁴¹ لكنهم لا يعتقدون أن تحقيق هذه الأهداف يستحق احتمال نشوء أزمة نووية يمكن لعودة الولايات المتحدة إلى فرض العقوبات أن تحدثها، خصوصاً بالنظر إلى الوسائل الأخرى الموجودة لتقييد صادرات وواردات إيران من الأسلحة.⁴²

الاعتقاد الأوروبي بإمكانية التوصل إلى حل وسط مع واشنطن، الضعيف أصلاً، تلاشى بمرور الوقت. في المجالس الخاصة، شكك الدبلوماسيون الأوروبيون بالنوايا الأميركية – "فيما إذا كانوا جادين حيال مشروع قرار [حظرهم للأسلحة] أو ما إذا كان هدفهم النهائي التخلص من خطة العمل الشاملة المشتركة".⁴³ لم تشجع مثل هذه الشكوك مجموعة الثلاث على تقديم مقترحاتها، لأنها كانت متخوفة من أن هذه إما ستؤدي إلى تقديم الولايات المتحدة للمزيد من المطالب أو سيتم تجاهلها تمهيداً لإعادة فرض العقوبات (في تكرار للمفاوضات بين مجموعة الثلاث والولايات المتحدة التي سبقت خروج إدارة ترامب من الاتفاق).⁴⁴ ما يبدو من عدم اهتمام واشنطن بحل وسط يغذي هذه الشكوك، وكذلك تركيزها الكبير على العقوبات ذات المضامين المحدودة بالنسبة لنقل الأسلحة الإيرانية. لم تكن إيران مستوراً كبيراً للأسلحة التقليدية حتى قبل القيود التي فرضتها الأمم المتحدة. ومن غير المرجح أن تقوم بعمليات شراء كبيرة للأسلحة بسبب تكاليفها المرتفعة وبسبب الوضع المتردي لاقتصادها. الحظر الذي يفرضه الاتحاد الأوروبي مستمر حتى عام 2023، في حين أن الحظر الذي تفرضه الولايات المتحدة دائم. أخيراً، فإن القيود التي تفرضها الأمم المتحدة لا تغطي حتى صواريخ أرض جو، وهي البند الأكثر إثارة للمخاوف.⁴⁵

يمكن لكلتا الحجتين أن تنهيا المخاوف من أن رفع قيود الأمم المتحدة سيؤدي إلى زيادة في عمليات نقل الأسلحة من إيران إلى حلفائها من غير الدول: أولاً، ستبقى قرارات مجلس الأمن المنفصلة سارية المفعول، وهي القرارات التي تحظر صادرات الأسلحة إلى حلفاء إيران من غير الدول، بما في ذلك الحوثيين في اليمن

⁴¹ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي أوروبي، حزيران/يونيو 2020. للمزيد حول الترتيبات المحتملة لتقييد مبيعات الأسلحة لإيران، انظر Ellie Geranmayeh، "Avoiding the clash over the Iran arms embargo: how Europe can square the circle"، Bulletin of the Atomic Scientists، 28 April 2020.

⁴² بيان وزراء خارجية مجموعة الثلاث بشأن خطة العمل الشاملة المشتركة، 19 حزيران/يونيو 2020، مرجع سابق. دبلوماسي رفيع في مجموعة الثلاث قال: "نجادل بأننا ينبغي أن ننظر إلى الصورة بأكملها: الحظر الذي يفرضه الاتحاد الأوروبي مستمر حتى عام 2023؛ والحظر الذي تفرضه الأمم المتحدة على الصواريخ مستمر حتى 2023؛ وهناك قرارات من الأمم المتحدة تمنع صادرات الأسلحة تنطبق على اليمن ولبنان. لذلك، إذا استطعنا إضافة التزامات قوية من قبل روسيا والصين، فإن ذلك سيكون مرضياً. لكنني أشعر أن الولايات المتحدة لن توافق على ذلك، لأنهم يريدون قراراً من مجلس الأمن". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات، نيويورك، 1 تموز/يوليو 2020.

⁴³ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي أوروبي من غير مجموعة الثلاث، حزيران/يونيو 2020.
⁴⁴ يتساءل البعض لماذا ينبغي على أوروبا "أن تقوم بعمل الولايات المتحدة" في السعي للمحافظة على حظر الأسلحة على إيران بينما تحاول إنفاذ خطة العمل الشاملة المشتركة إذا كانت واشنطن عازمة على تفتيتها في كل الأحوال. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي أوروبي، حزيران/يونيو 2020.

⁴⁵ طبقاً لمعهد استوكهولم الدولي لأبحاث السلام، فإن إيران اشترت بين عامي 1999 و2008 ما يقل عن ثلاثة مليارات 'قيمة مؤشر النزع'، وهي أداة 'تقيس نقل القدرات العسكرية وليس القيمة المالية للأسلحة المنقولة'. بالمقارنة، وفي نفس الفترة، بلغت واردات السعودية أكثر من 4.6 مليار 'قيمة مؤشر النزع' والمشتريات الإماراتية 8.85 مليار. بين عامي 2009 و2018، وهي الفترة التي كانت إيران فيها كلها خاضعة لقيود الأمم المتحدة على الأسلحة بقدر المعهد أن 'القيمة الإجمالية لواردات إيران من الأسلحة... كانت تعادل 3.5% فقط من واردات السعودية في نفس الفترة'. Pieter Wezeman and Alexandra Kuimova، "Military Spending and Arms Imports by Iran, Saudi Arabia, Qatar and the UAE"، SIPRI Fact Sheet، May 2019. يقر المسؤولون الإيرانيون بأن قدرة طهران على المشتريات الكبرى محدودة في المستقبل القريب، جزئياً بسبب أثر العقوبات الأميركية وجزئياً بسبب المشاكل الاقتصادية الأوسع التي تعاني منها إيران. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول إيراني، حزيران/يونيو 2020. في عام 2015، رفعت روسيا حظراً كان الرئيس الروسي حينذاك ديمتري مدفيديف قد فرضه في عام 2010، بعد تبني القرار 1929، لدى نقل صواريخ S300 إلى إيران. وشرحت موسكو أنه في ضوء التقدم المحرز نحو خطة العمل الشاملة المشتركة، فإن "الحاجة لهذا النوع من الحظر، ولحظر روسي طوعي منفصل، انتهت تماماً"، مضيفاً أن النظام "ذو طبيعة دفاعية بحتة". وزير الخارجية سيرغي لافروف، مقتبس في "Russia lifts its ban on delivery of S-300 surface-to-air missile system to Iran"، The Wall Street Journal، 13 April 2015.

وحزب الله في لبنان.⁴⁶ ثانياً، وكما توضح تقارير الأمين العام بشأن القرار 2231 وكما أكد المسؤولون الأميركيون بشكل متكرر، فإن عمليات النقل الإيرانية استمرت رغم تلك العقوبات التي تستهدف إيران.⁴⁷

حتى مع اعتقاد المسؤولين الأوروبيين بأن واشنطن تبالي في التأكيد على أثر قرار يرفع القيود على عمليات نقل الأسلحة التقليدية، فقد أذهلهم أن واشنطن لا تبدي قلقاً يذكر من احتمال أن يؤدي المسار الراهن إلى دفع إيران إلى تسريع برنامجها النووي. على حد تعبير دبلوماسي رفيع في مجموعة الثلاث:

لا يبدو أن المسؤولين الأميركيين يكثرثون على الإطلاق إذا لم تعد إيران تلتزم بالقيود النووية. نقول لهم إنكم إذا أردتم فرض العقوبات، فإن ذلك سيكون لا قيمة له لأن روسيا والصين ستتجاهلانه، وبالتالي سينتهي الأمر إلى وجود مبيعات أسلحة إضافية إلى خطوط نووية تتخذها إيران. ويكون ردهم: ذلك افتراضي ونحن لا نتعامل مع احتمالات افتراضية.⁴⁸

هـ. إيران

بالنسبة ل طهران، فإن رفع القيود المفروضة على الأسلحة تشكل مكوناً بنوياً من الاتفاق النووي وأحد المزايا المتوقعة منه، والذي احتفى به الرئيس حسن روحاني بوصفه "هدفاً سياسياً، وأمنياً ودفاعياً رئيسياً".⁴⁹ ويجادلون بأن "أي محاولة لتغيير أو تعديل الجدول الزمني المنقح عليه ... يرقى إلى تقويض القرار 2231 برمته".⁵⁰ وهكذا فإن المسؤولين الإيرانيين يصفون جهود الولايات المتحدة لتمديد حظر الأسلحة بأنها جزء من حملة للإلغاء أي فائدة قد تجنيها طهران من خطة العمل الشاملة المشتركة، أي أن واشنطن استهدفت العائدات الاقتصادية بفرض عقوبات أحادية؛ والفوائد النووية بإلغاء الإعفاءات التي تسمح بمشاركة التعاون النووي المدنية الدولية؛ والآن هذا.⁵¹

وقد كانت إيران حذرة في كيفية ردها سواء على قرار بتمديد الحظر أو على إعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة. عند سؤاله عن ذلك، قال مسؤول إيراني إن إدارة ترامب كانت تسعى لاستفزاز الجمهورية الإسلامية ودفعها إلى الرد بطريقة تقضي إلى وقف مجموعة الثلاث مع واشنطن ضد طهران؛ وأضاف أنه حتى الآن، وازنت بلاده ردود أفعالها على انتهاكات الولايات المتحدة بشكل حذر من أجل المحافظة على خطة العمل الشاملة المشتركة وعلى علاقاتها مع أوروبا. وأشار إلى أن إيران، تأخذ في الاعتبار احتمال تغيير الإدارة في الولايات المتحدة، وبالتالي ستحاول ألا تتخذ خطوات تعرض للخطر احتمال عودة الولايات المتحدة إلى الانضمام إلى الاتفاق، كما تعهد المرشح الديمقراطي جو بايدن بفعله.⁵²

إلا أنه سارع إلى إضافة أن طهران لا تستطيع البقاء سلبية وأنه سيترتب عليها الرد بقوة، حتى على قيام الولايات المتحدة بإعادة فرض العقوبات دون اعتراف الآخرين بذلك ودون أن يكون لذلك أثر يذكر.⁵³ أحد الاحتمالات التي طرحها الإيرانيون ومحللون آخرون هو أن تقوم إيران رسمياً بإبلاغ الوكالة الدولية للطاقة الذرية بعزمها على الانسحاب من معاهدة حظر الانتشار النووي وهو إجراء سيكون له تبعات لكنه لن يدخل

⁴⁶ انظر القرار 2216 (2015) بشأن اليمن والقرار 1701 (2006) بشأن لبنان. القرار 1373 (2001) يطلب من الدول "الامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الإيجابي أو السلبي، لكيانات أو أشخاص ضالعة في أعمال إرهابية، بما في ذلك "وقف تقديم الأسلحة للإرهابيين". القرار 2016 (2015)، (2015) UNSC S/RES/2016، 14 نيسان/أبريل 2015؛ 1701 (2006)، (2006) UNSC S/RES/1701، 11 آب/أغسطس 2006؛ والقرار 1373 - (2001)، (2001) UNSC S/RES/1373، 28 أيلول/سبتمبر 2001.

⁴⁷ تلاحظ التقييمات الاستخباراتية الأميركية أن "طهران قادرة في معظم الأحيان على إيصال الأسلحة ذات الأولوية العالية إلى زبانتها".، op. cit., "Iran Military Power: Ensuring Regime Survival and Securing Regional Dominance"، p. 90.

⁴⁸ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي رفيع في مجموعة الثلاث، تموز/يوليو 2020.

⁴⁹ الرئيس يخاطب جمعاً من الناس في رفسنجان"، الرئاسة الإيرانية، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2019. وزير الدفاع أمير حاتمي أشار في 16 آب/أغسطس إلى أن "إيران ستستخدم جميع القدرات الموجودة في العالم لتلبية احتياجاتها من الأسلحة، وبيع وتصدير الأسلحة بعد رفع العقوبات".، Mehr News، "Iran to export weapons after sanctions lift: defence minister"، 16 August 2020.

⁵⁰ وزير الخارجية جواد ظريف، مقتبس في "Zarif slams Washington for undermining global peace, security"، *Tehran Times*، 1 July 2020.

⁵¹ في 27 أيار/مايو، أعلنت الولايات المتحدة فترة سماح مدتها 60 يوماً لإنهاء "جميع المشاريع النووية الناجمة عن خطة العمل الشاملة المشتركة في إيران - تحويل مفاعل أراك، وتقديم اليورانيوم المخصب لمفاعل طهران البحثي تصدير إيران للوقود المستنفذ من مفاعلها البحثي".

⁵² مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول إيراني، تموز/يوليو 2020. إيران تعتقد بقوة بأن واشنطن، وبعد انسحابها من خطة العمل الشاملة المشتركة، لا تستطيع الاستفادة من آلية إعادة فرض العقوبات. مرجع سابق.

⁵³ المرجع السابق.

حيز النفاذ قبل 90 يوماً، ما يعطي واشنطن وطهران فرصة التراجع عن خطوتيهما إذا أصبح بايدن رئيساً
في كانون الثاني/يناير 2021.⁵⁴

⁵⁴ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع محلل إيراني، تموز/يوليو 2020.

IV. حقل الغام إجرائي

بالنظر إلى ضالة احتمال أن يتم التوصل الآن إلى تسوية اللحظة الأخيرة بشأن القيود المفروضة على الأسلحة وتعهدهات الولايات المتحدة بإعادة فرض العقوبات، فقد قضى أعضاء مجلس الأمن وقتاً طويلاً في التنبؤ في الكيفية التي يمكن أن تجري عليها الأمور في نيويورك. سيكون المجلس في منطقة مجهولة المعالم بالنظر إلى أن العملية التي ينص عليها القرار 2231 فريدة من نوعها. فقد تم تصميمها من قبل مفاوضي خطة العمل الشاملة المشتركة كوسيلة لضمان ألا تتمكن الصين وروسيا، بعد تعليق عقوبات الأمم المتحدة على إيران، من الاعتراض إذا سعت الولايات المتحدة وحلفاؤها إلى إعادة فرض العقوبات.

بموجب القواعد التي صممت لخطة العمل الشاملة المشتركة، فإن أي دولة مشاركة منفردة يمكنها إبلاغ المجلس بـ "عدم أداء مهم للالتزامات بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة".⁵⁵ يعد الإبلاغ بداية لفترة مدتها ثلاثين يوماً يمكن للمجلس خلالها أن يصدر قراراً جديداً باستمرار أو وقف العقوبات المتفق عليها في القرار 2231. إذا لم يفعل ذلك، فإن جميع العقوبات تعود إلى حالة النفاذ في نهاية مدة الثلاثين يوماً. وحيث يمكن لأي عضو دائم في مجلس الأمن أن يستعمل الفيتو على قرار بالاستمرار بتخفيف العقوبات، فإن الآلية منحت الولايات المتحدة، إضافة إلى فرنسا والمملكة المتحدة، فعلياً إمكانية إعادة فرض العقوبات أحادياً رغم المعارضة الروسية أو الصينية.

القرار 2231 يؤكد على أن إيران والمشاركين الآخرين في خطة العمل الشاملة المشتركة ينبغي أن يسعوا لتسوية القضية التي تسببت بالإبلاغ.⁵⁶ وفي الإطار نفسه، فإنه "يشجع" المشاركين على "تسوية أي قضايا تنشأ بشأن تنفيذ الالتزامات الواردة في خطة العمل الشاملة المشتركة عبر الإجراءات المحددة في خطة العمل الشاملة المشتركة"، والتي تشمل آلية تسوية نزاعات مفصلة جداً.⁵⁷ أما أن تتمكن الولايات المتحدة من استخدام هذا البند دون أن تكون قد بذلت أي جهد أو اتخذت أي خطوات موصوفة في خطة العمل الشاملة المشتركة فسيكون بحد ذاته إشكالياً.

إلا أن إدعاء الولايات المتحدة أخيراً أن بوسعها تفعيل عملية إعادة فرض العقوبات رغم أنها انسحبت أحادياً من خطة العمل الشاملة المشتركة – ورغم قول مستشار الأمن القومي حينذاك، جون بولتون، إن الولايات المتحدة "لن تستعمل [بنود القرار 2231] لأننا خارج الاتفاق" – كان من المؤكد أنه سيحضر الأرضية لخلاف شديد على نحو خاص في نيويورك.⁵⁸

سيدور هذا الخلاف والكيفية التي سيتفاعل فيها حول ثلاثة أسئلة. السؤال الأول، والأكثر أهمية، هو أنه إذا كانت الولايات المتحدة ما تزال تتمتع بوضع قانوني يمكنها من إعادة فرض العقوبات بينما هي خارج خطة العمل الشاملة المشتركة. والسؤال الثاني هو ما إذا كان بوسع الأعضاء الآخرين في المجلس أن يستعملوا قواعد إجرائية لمنع أو تأخير عملية تفضي إلى إعادة فرض العقوبات. والسؤال الثالث هو ما إذا كان بوسع داعمي خطة العمل الشاملة المشتركة اتخاذ خطوات لتقويض تنفيذ العقوبات إذا ادعت واشنطن أن إعادة فرض العقوبات قد حدثت، سواء بتعطيل آليات الإشراف على عقوبات الولايات المتحدة أو إقناع الدول الأخرى بتجاهل الولايات المتحدة. ما يطغى على جميع هذه الأسئلة الثلاثة هي القضية الأكبر المتمثلة فيما إذا كان يمكن لأي من هذا أن يحدث دون إلحاق ضرر خطير بسمعة مجلس الأمن وقدرته على الاتفاق على قراراته وتنفيذها.

الإجابات على السؤالين الأولين مبهمه؛ فالقواعد المكتوبة للأمم المتحدة بشأن تسوية مثل هذه الإشكاليات أقل وضوحاً مما يفترض كثيرون خارج المنظمة، والسوابق المفيدة في هذا الإطار قليلة جداً. في المحصلة، فإن ثمة احتمالاً كبيراً بأن تدعي الولايات المتحدة أنها فعلت عملية إعادة فرض العقوبات بينما يعتبر معظم الأعضاء الآخرين في المجلس العملية برمتها غير شرعية وينكرون أن العقوبات قد عادت إلى النفاذ. على النقيض من ذلك، فإن معظم المراقبين العارفين يتفقون على أن هناك طرقاً واضحة نسبياً يمكن من خلالها لمعارضين إعادة فرض العقوبات تعقيد إعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة، خصوصاً من خلال اللجنة المشرفة على تنفيذها.

⁵⁵ لمراجعة تحليل أجري سابقاً للمضامين الإجرائية لإعادة فرض العقوبات، انظر Loraine Sievers and Sam Daws, "Action initiated by three European countries on Iran's nuclear programme brings attention back to Resolution 2231's 'snapback mechanism'", update website of *The Procedure of the UN Security Council*, 4th edition, 19 January 2020.

⁵⁶ القرار 2231 (2015)، UNSC S/RES/2231 (2015)، 20 تموز/يوليو 2015، الفقرة 13.

⁵⁷ المرجع السابق، الفقرة 10.

⁵⁸ "Press Briefing by National Security Advisor John Bolton on Iran", White House, 8 May 2018.

بالنسبة لأولئك الذين يرغبون بإنقاذ خطة العمل الشاملة المشتركة، فإن أهمية إبطال محاولة الولايات المتحدة استحضار إعادة فرض العقوبات، أو في الحد الأدنى، تأجيل أثرها تستند بشكل أساسي إلى التقويم الزمني للانتخابات الأميركية. والمنطق هنا واضح ومباشر؛ إذا أعيد انتخاب ترامب، فإن خطة العمل الشاملة المشتركة ستنتهي حكماً. بالمقابل، إذا فاز بايدن في تشرين الثاني/نوفمبر وتولى مهام منصبه في كانون الثاني/يناير، من المتوقع أن ينفذ التزامه باستئناف الالتزام بالاتفاق النووي إذا فعلت إيران ذلك أيضاً. وإذا كان لا يزال من الممكن إنقاذ الاتفاق حينذاك – بعبارة أخرى إذا تجنبت الأطراف اتخاذ خطوات لا تستطيع التراجع عنها – فإن الإدارة الجديدة يمكنها أن تلغي الإجراءات التي اتخذتها الإدارة السابقة، بما في ذلك في مجلس الأمن. وفي حين سيكون من قبيل المجازفة أن يتنبأ أي شخص بحصيلة الانتخابات الأميركية مع بقاء ثلاثة أشهر من حملة لا يمكن التنبؤ بمسارها، فإن ثمة احتمالات متنامية في أن يؤدي فوز بايدن إلى تشجيع أعضاء المجلس المتلهفين للمحافظة على الاتفاق النووي على الوقوف في وجه الولايات المتحدة.

أ. مسألة الوضع القانوني للولايات المتحدة

الطريقة الأوضح لإعاقه اندفاع الولايات المتحدة لإعادة فرض العقوبات ستكون في المجادلة بأن الولايات المتحدة فقدت وضعها القانوني بالخروج من الاتفاق. السؤال الرئيسي هو ما إذا كانت الولايات المتحدة ما تزال "دولة مشاركة في خطة العمل الشاملة المشتركة" لأغراض القرار 2231، وبالتالي فهي مخولة بإبلاغ مجلس الأمن بـ "عدم أداء مهم" من قبل إيران. بالتأكيد على أنها كذلك، تلجأ إدارة ترامب إلى قراءة معقدة للقرار تتناقض مع بياناتها السابقة. وهي تعتمد على قراءة "اللغة البسيطة" للقرار 2231 الذي ينص في مادته العاشرة على أن "المشاركين في خطة العمل الشاملة المشتركة" يتكونون من الأعضاء الخمسة الدائمين + 1، والاتحاد الأوروبي وإيران دون الإشارة إلى ما إذا كان يمكن للمشاركين أن يفقدوا مكانتهم فيه وكيف. وبالتالي تؤكد الولايات المتحدة أنها ما تزال دولة مشاركة لأغراض القرار 2231، رغم أنها لم تعد مشاركة لأغراض خطة العمل الشاملة المشتركة.⁵⁹ ما يستتبعه ذلك، كما يؤكد المسؤولون الأميركيون، هو أن واشنطن تحتفظ بحقوق المشاركين في القرار 2231، خصوصاً الحق بإعادة فرض العقوبات.

منتقدو ادعاء الولايات المتحدة هذا، الذين من غير المفاجئ أن يشملوا إيران، والصين وروسيا، لكن أيضاً بعض الحكومات الأوروبية، والممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي وحتى جون بولتون، الذي كان مستشار الأمن القومي الأميركي وقت الانسحاب – رفضوا بشكل قاطع الرأي القائل بأن الولايات المتحدة ما تزال دولة مشاركة في خطة العمل الشاملة المشتركة، سواء لأغراض الاتفاق النووي أو لأغراض القرار 2231.⁶⁰ روسيا تشير إلى حكم صادر عام 1971 عن محكمة العدل الدولية ينص على أن الدول التي لا تفي بالتزاماتها بموجب الاتفاقيات الدولية تفقد الحقوق المرتبطة بها.⁶¹ حتى المسؤولين من الدول الأوروبية الذين لم يتخذوا موقفاً علنياً واضحاً يجادلون في مجالسهم الخاصة بأن أي قراءة منصفة للقرار 2231 ينبغي أن تأخذ بالحسبان تاريخه ومقاصد واضعيه. ويقولون من هذا المنظور، إنه أمر يتجاوز ببساطة حدود التصديق أن تنسحب

⁵⁹ انظر، على سبيل المثال، "President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal", White House Fact Sheet, 8 May 2018. وزير الخارجية بومبيو، وفي حديث له في أيار/مايو 2018 حول انسحاب الولايات المتحدة، لاحظ قائلاً: "قبل اسبوعين، أنهى الرئيس ترامب مشاركة الولايات المتحدة في خطة العمل الشاملة المشتركة، المعروفة بالاتفاق النووي الإيراني". "After the Deal: A New Iran Strategy", speech by Michael R. Pompeo, Secretary of State, 21 May 2018. النظرية الجديدة التي تقدمها الولايات المتحدة عبر عنها بشكل جيد برايان هوك، الممثل الخاص في إيران المنتهية ولايته: "للمشارك معنيين، وأعتقد أن الناس الذين لم يدققوا في هذا بشكل كافٍ لا يفهمون أن هناك معنيان لكلمة مشارك. الأول هو أنك تستطيع أن تكون مشاركاً في الاتفاق النووي الإيراني، أي خطة العمل الشاملة المشتركة. كما أن للمشارك معنا قانون آخر، وذلك يحدث في سياق القرار 2231. وبالتالي، إذا قرأت الفقرة التشغيلية العاشرة، التي تتعلق بتسوية أي قضايا تتعلق بتنفيذ خطة العمل الشاملة المشتركة – ونحن معروفون في الفقرة العاشرة على أننا مشاركون. وبالتالي، فلاغراض تسوية القضايا، نحن كذلك – ولدينا حقوق معينة منصوص عنها هناك بوضوح". "Briefing with Special Representative for Iran and Senior Advisor to the Secretary Brian Hook on Depriving Iran of the Weapons of War", op. cit.

⁶⁰ انظر، على سبيل المثال، "Remarks by Ambassador Christoph Heusgen in the Security Council VTC Meeting on Non-proliferation, June 30, 2020", Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the UN, 30 June 2020; "JCOA: Statement by EU High Representative Josep Borrell in His Capacity as Coordinator of the Joint Commission on the Fifth Anniversary of the Iran Deal", Statement by the EU High Representative, 14 July 2020. في مقالة افتتاحية نشرت في 16 آب/أغسطس، اتفق بولتون مع رأي هؤلاء المنتقدين بشأن الوضع القانوني للولايات المتحدة. "إنهم محقون. من الظريف أن نقول إننا في الاتفاق النووي للأغراض التي نريدها ولسنا فيه للأغراض التي لا نريدها. ذلك وحده سبب كافٍ لعدم إعادة فرض العقوبات". John Bolton, "Iran 'snapback' isn't worth the risk", Wall Street Journal, 16 August 2020.

⁶¹ "رسالة بتاريخ 27 أيار/مايو 2020 من الممثل الدائم للاتحاد الروسي إلى الأمم المتحدة موجهة إلى الأمين العام ورئيس مجلس الأمن"، UNSC S/2020/451، 28 أيار/مايو 2020.

دولة من الاتفاق النووي، وتنتهك أحكامه ومن ثم تعود وتدعي القدرة على استحضاره ضد مشارك فعلي فيه.⁶²

حتى التفسير النصي لا يدعم وجهة النظر الأميركية بشكل كامل، طبقاً لعدد من المسؤولين الأوروبيين. فالفقرة العاشرة من القرار 2231، التي تحدد "المشاركين في خطة العمل الشاملة المشتركة"، تدعوهم أيضاً إلى "تسوية أي قضايا تنشأ فيما يتعلق بتنفيذ التزامات خطة العمل الشاملة المشتركة من خلال إجراءات محددة في خطة العمل الشاملة المشتركة" – وهي إجراءات لا تستطيع الولايات المتحدة الاستفادة منها بسبب انسحابها.⁶³

في مواجهة هذه المواقف القانونية المتعارضة، يمكن للمرء أن يتخيل أن تكون الأمم المتحدة محكّم الملاذ الأخير. إلا أن الأمم المتحدة تفتقر إلى وجود شخص محدد أو مؤسسة محددة تتمتع بتفويض واضح للحكم فيما إذا كانت الولايات المتحدة تتمتع بالوضع القانوني أم لا. نظرياً، يمكن لمجلس الأمن أن يطلب رأي الأمين العام أنطونيو غوتيريش، أو مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية أو محكمة العدل الدولية. لكن من المرجح أن تمنع الولايات المتحدة المجلس من إصدار طلب رسمي إلى أي من هذه المصادر، سواء على شكل رسالة أو قرار من قبل المجلس.⁶⁴ كما أن بوسع دول منفردة أن تطلب من مكتب الشؤون القانونية أو محكمة العدل الدولية تقديم آرائها. لكن وبصرف النظر عن مصدر الطلب، من غير المرجح أن تتلقى رداً واضحاً.

لا يوجد سابقة قدم فيها الأمين العام أو مكتب الشؤون القانونية موقفاً حاسماً بشأن نزاع سياسي بهذه الأهمية بين الأعضاء الخمسة الدائمين في المجلس.⁶⁵ وقد أوضح أعضاء مكتب الشؤون القانونية أنهم يفضلون ألا يطلب منهم ذلك.⁶⁶ إذا أُجبر غوتيريش أو مكتب الشؤون القانونية على تقديم رأي في المسألة، فإنها سيجيبان على الأرجح بأن سلطة تفسير القرار 2231 هي بشكل رئيسي للمجلس نفسه. ثمة سوابق لقيام محكمة العدل الدولية بتفسير قرار لمجلس الأمن بطلب من المجلس، لكن المحكمة تقترح أن يقوم أعضاء المجلس أولاً بإصدار قرار يقر تقديم الطلب، الأمر الذي من المرجح أن تستخدم الولايات المتحدة الفيتو ضده في هذه الحالة.⁶⁷ في كل الأحوال، فإن المحكمة تتحرك ببطء، وبالتالي حتى إذا طلب المشاركون في خطة العمل

⁶² مقابلات أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤولين من مجموعة الثلاث، حزيران/يونيو – تموز/يوليو 2020. مسؤول أوروبي قال: "لدينا أربع طرق للنظر إلى النص. واحدة تتعلق بصيغته البسيطة. والثانية تتعلق بالقصد من ورائه – هل كنا نقصد هذا السيناريو. وطريقة ثالثة هي النظر إلى تاريخ النص. وطريقة رابعة هي القول إنه يكون لطرف في الاتفاق الحق باستعادة فرض العقوبات إذا كان يفي بالتزاماته. واحدة فقط من هذه القراءات الأربع [الصياغة البسيطة] قد تعطي الولايات المتحدة الحق بإعادة فرض العقوبات. لكن حتى عندها، فإننا لا نقرأ القرار على أنه يقول إنها تتمتع بحقوق لمجرد أنها مذكورة في القرار". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات، 24 تموز/يوليو 2020. في المجالس الخاصة، أبدى بعض المسؤولين حدة لافقة، إذ وصفوا موقف الولايات المتحدة بأنه "مضحك" وأنه "لا يستحق النظر". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول من مجموعة الثلاث، تموز/يوليو 2020.

⁶³ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول من مجموعة الثلاث، تموز/يوليو 2020. كما لاحظنا أعلاه، فإن مجموعة الثلاث لا تملك رأياً موحداً حيال هذه القضية. بعض المسؤولين البريطانيين يقولون إنهم يرون بعض الحق في الحجة القانونية الأميركية، رغم أنهم يرفضونها على أساس السياسات. مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي أوروبي، كانون الثاني/يناير 2020. في حزيران/يونيو، أصدر وزراء خارجية مجموعة الثلاث إعلاناً مشتركاً يحذر من "تبعات سلبية خطيرة على مجلس الأمن في حال استعادة فرض العقوبات بشكل أحادي (يقصدون الولايات المتحدة)". "بيان مجموعة الثلاث بشأن إيران"، وزارة الخارجية الاتحادية الألمانية، 19 حزيران/يونيو 2020. البيان لم يتطرق إلى قانونية مثل ذلك التحرك، جزئياً، على ما ذكر، بسبب إحجام المملكة المتحدة عن فعل ذلك. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع مسؤول من مجموعة الثلاث، حزيران/يونيو 2020.

⁶⁴ لو أُقترح إرسال طلب إلى الأمين العام، أو مكتب الشؤون القانونية أو محكمة العدل الدولية على صيغة رسالة من رئيس المجلس، فإن مثل تلك الرسالة تتطلب الإجماع الكامل للمجلس. وما من شك في أن الولايات المتحدة ستعيق ذلك. المادة 96 من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أن مجلس الأمن "يمكن أن يطلب من محكمة العدل الدولية أن تقدم رأياً استشارياً بشأن أي مسألة قانونية". "ميثاق الأمم المتحدة"، 24 تشرين الأول/أكتوبر 1945. المهام الرئيسية لمكتب الشؤون القانونية تشمل "تقديم المشورة بشأن تفسير ميثاق الأمم المتحدة، والمعاهدات، وقرارات الأمم المتحدة، وقواعد الإجراءات". مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية، "الأمم المتحدة وحكم القانون". انظر أيضاً، Loraine Sievers and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 4th edition (Oxford, 2014), p. 426.

⁶⁵ يركز مكتب الشؤون القانونية بشكل رئيسي على المضامين القانونية لقرارات مجلس الأمن بالنسبة للأمانة العامة للأمم المتحدة والوكالات الأخرى. وقد فسر بعض قرارات الجمعية العامة في الماضي.

⁶⁶ مقابلات هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع خبير في حظر الانتشار، نيسان/أبريل 2020؛ ومع دبلوماسيين أوروبيين، تموز/يوليو 2020؛ ومع مسؤولين أميين، تموز/يوليو وأب/أغسطس 2020.

⁶⁷ "التبعات القانونية على الدول لاستمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا (جنوب غرب أفريقيا) رغم قرار مجلس الأمن رقم 276 (1970)"، محكمة العدل الدولية. في بعض المناسبات، قدمت محكمة العدل الدولية تفسيرات لقرارات المجلس تنشأ في سياق حالات لا تستند إلى طلبات المجلس، لكن هذا الخيار لا ينطبق على هذه الحالة.

الشاملة المشتركة منفردين رأيها، فإن ذلك سيستغرق نحو عام من الزمن كي تصدر رأياً استشارياً، ما يعني أنه لن يكون له أثر سياسي على النزاع بشأن إعادة فرض العقوبات.⁶⁸

بالنظر إلى غياب محكم أممي حيادي، فإن أعضاء مجلس الأمن ينزعون إلى الاتفاق على أنه سيترتب عليهم معالجة مسألة ما إذا كانت الولايات المتحدة مؤهلة لإعادة فرض العقوبات ليس كمسألة قانونية بل كمسألة سياسية. ومرة أخرى، ليس هناك أداة واضحة ومباشرة تمكن أعضاء المجلس من القيام بذلك. نظرياً، يمكن للصين أو روسيا أن تطرح قراراً منفرداً ينص على أن الولايات المتحدة لم تعد مؤهلة كمشارك في خطة العمل الشاملة المشتركة، لكن الولايات المتحدة ستفشل؛ وفي نفس السياق، فإن قراراً أميركياً يؤكد على أنها ما تزال دولة مشاركة سيواجهه بفيئو خصومها.

يتكهن بعض الدبلوماسيين بأن الصين أو روسيا قد تختار طرح قرار إجرائي يرفض ادعاء الولايات المتحدة، استناداً إلى نظرية أن ميثاق الأمم المتحدة ينص على عدم وجود حق باستعمال الفيتو ضد مثل هذه المقترحات. سيكون من الصعب تقديم مثل هذه الحجة استناداً إلى السوابق في المجلس. والأكثر أهمية، هو أن يوسع الولايات المتحدة أن تدعو إلى تصويت أولي لتحديد مكانة القضية.⁶⁹ من الناحية العملية، فإن المجلس قرر أن مسألة ما إذا كان مقترح ما إجرائياً هو بحد ذاته سؤال جوهري وليس إجرائياً، وبالتالي يخضع للفيتو. ومن هنا يمكن للولايات المتحدة أن تستعمل الفيتو للاعتراض على مقترح بمعالجة مسألة مكانتها على أنها مسألة إجرائية وبذلك (1) تجبر المجلس على معالجة موضوع مكانتها كقضية جوهرية ومن ثم (2) إعاقة أي قرار يطعن في ذلك. وهذه العملية، التي كانت شائعة نسبياً في السنوات الأولى للمجلس، تعرف بـ "الفيتو المزدوج" (حيث يمكن لإحدى الدول دائمة العضوية أن تستعمل الفيتو ضد مقترح باعتبار قرار من القرارات الإجرائية ومن ثم استعمال الفيتو ضد القرار نفسه) ويرى أنصار استعادة فرض العقوبات في ذلك أداة بيد الولايات المتحدة لمعالجة الطعون الإجرائية في النقاشات القادمة.⁷⁰ رغم ذلك، فإن الأسئلة المتعلقة بالإجراءات المتبعة في الأمم المتحدة ستطغى على عملية إعادة فرض العقوبات.

ب. مناورات إجرائية

يحدد القرار 2231 خطأً زمنياً واضحاً مدته 30 يوماً لإطلاق عملية إعادة فرض العقوبات بعد أن يتلقى مجلس الأمن إبلاغاً بعدم الأداء؛ وصممت هذه الفقرة لتكون منيعة على الاعتراضات الإجرائية (رغم أن واضعيها لم يتوقعوا أن يفعلها طرف بعد الانسحاب من الاتفاق). لقد درس الدبلوماسيون ومسؤولو الأمم المتحدة القضية بعمق على مدى أشهر، لكنهم لم يتمكنوا من العثور على عقبة إجرائية أكيدة تمنع إعادة فرض العقوبات.⁷¹ رغم ذلك فإن أولئك الذين يعترضون على مناورة الولايات المتحدة قد يسعون إلى تعقيد العملية والطعن بصحتها.

رئيس مجلس الأمن – وهو منصب دوار بشكل شهري بين الأعضاء – له دور مهم يلعبه. يشرف الرئيس عادة على ترتيب جدول الأعمال، وإجراء التصويت والاتصالات بين الدول الأعضاء والمجلس. يلاحظ دبلوماسيون عاملون في نيويورك أن الولايات المتحدة تحركت ببطء بشأن قرارها بحظر الأسلحة في حزيران/يونيو وتموز/يوليو، عندما كانت فرنسا وألمانيا في رئاسة المجلس، ربما لأنها كانت تتوقع من أعضاء مجموعة الثلاث استخدام عقبات إجرائية. تولت إندونيسيا الرئاسة في آب/أغسطس والآن ستشرف على النقاشات الأولية لإعادة فرض العقوبات. وستليها النيجر في أيلول/سبتمبر وروسيا في تشرين الأول/أكتوبر.⁷²

⁶⁸ مسؤول من دولة عضو في مجلس الأمن قال لمجموعة الأزمات إنه حتى لو انخرطت محكمة العدل الدولية في ذلك فإن القضاة "سيستغرقون سنتين" لإصدار حكم. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي في مجلس الأمن، حزيران/يونيو 2020.

⁶⁹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 267 (III) تاريخ 14 نيسان/أبريل 1949 قدم قائمة (غير ملزمة) من القضايا التي يمكن لمجلس الأمن معالجتها على أنها إجرائية، ما وفر الأساس للممارسات التالية. وهذه القائمة لا تشمل تفسير القرارات أو اتخاذ القرار حول مكانتها.

⁷⁰ انظر Richard Goldberg, "FAQ: The 'Snapback' of UN Sanctions on Iran", Foundation for the Defense of Democracies, 9 July 2020; Alan R. Feldstein, "The Double Veto in The Security Council: A New Approach", *Buffalo Law Review*, vol. 18, no. 3 (1969); Sievers and Daws, *The Procedure of the UN Security Council* (Oxford, 2014), pp. 318-327.

⁷¹ مقابلات هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسيين في مجلس الأمن والأمم المتحدة، تموز/يوليو 2020.

⁷² مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي في مجلس الأمن، حزيران/يونيو 2020. انظر أيضاً Mark Fitzpatrick, "Why is US pushing unworkable plan to renew UN arms ban?" *Al-Monitor*, 1 May 2020. رغم ذلك، فإن النيجر تتمتع أيضاً بعلاقات وثيقة مع فرنسا والاتحاد الأوروبي. وقد لا تخضع لرغبات واشنطن. في حزيران/يونيو، امتنعت النيجر عن التصويت لتبني قرار قدمه مجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة الذرية يدعو إيران للتعاون الكامل مع الوكالة ويمنع

إن رئيساً للمجلس معارض لإدعاء الولايات المتحدة بالمكانة أو حساس حيال اعتراضات معظم أعضاء المجلس قد يسعى إلى تأخير تفعيل العملية برفض نقل "الإبلاغ عن عدم أداء مهم" للأعضاء الآخرين. ومن هنا قد يرغب أعضاء المجلس - وخصوصاً بعض أو كل الدول الأربعة دائمة العضوية + 1 - بإرسال رسالة معارضة لرئيس المجلس، يؤكّدون فيها اختلافهم مع تفسير الولايات المتحدة، ويبرزون غياب الجهود المدفوعة بالنوايا الطيبة لدى إدارة ترامب لتسوية القضية دبلوماسياً وبشكل عام الطعن في صحة العملية التي تطلقها الولايات المتحدة.

إذا لجأ رئيس المجلس ببساطة إلى تجاهل إبلاغ الولايات المتحدة، ستجادل واشنطن بأن هذا خرق للقواعد والأعراف الناظمة لتواصل الدول مع المجلس؛ وقد كانت أطول فترة أخر فيها رئيس المجلس العمل بموجب اتصال من دولة في السنوات الأخيرة مجرد إحدى عشرة يوماً فقط.⁷³ كما يمكن للولايات المتحدة أن تلتف حول هذه العقبة بالطلب إلى الأمين العام بأن ينقل الرسالة، وهو ما يتوجب عليه فعله بموجب قواعد المجلس.⁷⁴ رغم ذلك، يمكن للرئيس أن يقيّم بناءً على مشاورات يجريها أن أغلبية أعضاء المجلس لا يعترفون بشرعية إبلاغ الولايات المتحدة ويستنتج بالتالي أن لا أساس لإطلاق عملية إعادة فرض العقوبات.⁷⁵ لكن هذا الرأي لن ينيهي المسألة، ويمكن أن تقول الولايات المتحدة أنها ستستمر بصرف النظر عنه. رغم ذلك، فإن الرئيس، بتعبيره عن رأي سلبى، سيلقى مزيداً من الشك على صحة العملية برمتها.

ينص القرار 2231 على أن أمام المجلس 30 يوماً لعرض قرار لتمديد المواعيد النهائية للعقوبات الحالية بعد تلقي الإبلاغ بعدم الالتزام. رغم أنه يمكن لأي عضو في المجلس أن يتخذ هذه الخطوة، فإن القرار ينص على أنه إذا لم يفعل أي عضو ذلك بعد عشرة أيام، "يقدم رئيس مجلس الأمن مشروع قرار وبطرحه على التصويت خلال 30 يوماً من الإبلاغ". يمكن للولايات المتحدة عندها أن تستخدم الفيتو ضد القرار، وبالتالي تطلق عملية إعادة فرض العقوبات. بعبارة أخرى، حتى لو لم يتقدم أي عضو في المجلس بمشروع قرار - وحتى لو رفض رئيس المجلس تقديم نص - يمكن للولايات المتحدة أن تقول أنه من حقها اقتراح مسودتها ومن ثم استخدام حق النقض ضدها.

لن يكون ذلك نهاية القصة بالضرورة. إذ يمكن لأعضاء المجلس أن يستمروا بمحاولة إعاقة التصويت - وما يلي ذلك من فيتو تستخدمه الولايات المتحدة - من خلال وسائل إجرائية. يمكنهم، على سبيل المثال، المطالبة بتصويت إجرائي على ما إذا كانوا سيضعون إبلاغ الولايات المتحدة على جدول أعمال المجلس.⁷⁶ في حين أن القرار 2231 ينص بقوة على (وجوب أن يعمل المجلس بناءً على الإبلاغ، فإن أعضاء المجلس الذين يرفضون ادعاء الولايات المتحدة بالمكانة سيشتعرون على الأرجح بأنهم غير ملزمين باحترامه). وينبغي أن تصوت الولايات المتحدة وثمانية أعضاء آخرين لصالح المضي قدماً، ومن المرجح أن تواجه الولايات المتحدة صعوبة في تأمين هذا المستوى من الدعم بالنظر إلى رد المجلس غير المتحمس على جهود الولايات المتحدة لتجديد حظر الأسلحة. وبالتالي يمكن لأقلية معطلة أن تتمكن من منع المجلس من إجراء التصويت

الوصول إلى موقعين مشتبه بهما، في إشارة إلى أنها قد لا تتبع الولايات المتحدة بشكل أسمى. "U.N. nuclear watchdog's board raises pressure on Iran over suspect sites", Reuters, 19 June 2020.

⁷³ حتى في تلك الحالة - المتعلقة بنقاش لحقوق الإنسان في كوريا الشمالية عام 2014 - وزعت الرئاسة (تشاد) الطلب الأولي الذي يدعو إلى عقد اجتماع، لكنه أخذ وقته في عقده فعلياً. انظر Sievers and Daws, "Procedural vote on new DPRK agenda item", update website of *The Procedure of the UN Security Council*, 4th edition, 2 January 2015.

⁷⁴ حسب العرف، ينقل رئيس المجلس الرسائل من الدول إلى المجلس، لكن ليس هناك قاعدة مكتوبة تتطلب هذا. يمكن للولايات المتحدة أن تطلب من الأمين العام غوتيريش أن يقوم هو بنقل الإبلاغ إلى عناية المجلس. وأن يقوم الأمين العام بإبطاء عملية نقل الرسالة لخطار بإحداث سابقة في تعطيل الاتصالات مع الدول بشأن أزمات أخرى. القاعدة السادسة من قواعد إجراءات مجلس الأمن تنص على: "يلفت الأمين العام فوراً عناية جميع الممثلين في مجلس الأمن إلى جميع الاتصالات الواردة من الدول، أو وكالات الأمم المتحدة، أو الأمين العام بشأن أي مسألة لتتم دراستها من قبل مجلس الأمن طبقاً لأحكام الميثاق". قواعد الإجراءات المؤقتة الحاكمة لمجلس الأمن الدولي، S/96/5 المراجعة السابعة. دبلوماسياً في المجلس قال لمجموعة الأزمات إن الولايات المتحدة "ستكون من الذكاء بحيث تدعو الأمين العام إلى تعميم الإبلاغ إذا لم يعمله رئيس المجلس". مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسياً في مجلس الأمن، حزيران/يونيو 2020.

⁷⁵ للمزيد حول سوابق قيام رئيس المجلس بالبحث عن الإجماع، انظر Sievers and Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., pp. 194-201.

⁷⁶ ليس هناك حالة حديثة أعاق فيها أعضاء المجلس التصويت بهذه الطريقة، لكن في عام 2018، حصلت الصين وروسيا على ما يكفي من الدعم من أعضاء المجلس الآخرين لمنع مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان من تقديم إحاطة للمجلس بشأن سورية بهذه الطريقة. استخدمت فرنسا، وبريطانيا والولايات المتحدة تكتيكاً مشابهاً لإعاقة اجتماع بشأن أوكرانيا في أيار/مايو 2019. "تصويت إجرائي يمنع مجلس الأمن من عقد اجتماع بشأن وضع حقوق الإنسان في سورية، إحاطة من قبل المفوض السامي"، تغطية اجتماعات مجلس الأمن الدولي، 19 آذار/مارس 2018. "مجلس الأمن يقرر ألا يناقش أوكرانيا، ويرفض طلب الاتحاد الروسي بست أصوات ضد الطلب وخمسة لصالحه، وامتناع أربعة عن التصويت"، تغطية اجتماعات مجلس الأمن، 20 أيار/مايو 2019.

على ما إذا كان ينبغي الاستمرار بإنهاء العقوبات. وقد يفسر بعض أعضاء المجلس القرار 2231 على أن القرار ينص على أنه في غياب التصويت، فإن استعادة فرض العقوبات غير مكتملة. لكن هذه القراءة للنص متكلفة، ومن المؤكد أن الولايات المتحدة سترفضها.⁷⁷

الحقيقة هي، ورغم حرب العصابات الإجرائية، فإن القرار 2231 كتب بحيث يمنح الولايات المتحدة (في هذه الحالة) إمكانية كبيرة للالتفاف عليه. كما لاحظنا، فإن الفقرة 12 تنص على أنه إذا لم يتم اتخاذ قرار بتمديد إنهاء العقوبات بعد ثلاثين يوماً، تتم استعادة العقوبات، بصرف النظر عما إذا كان المجلس قد صوت. بعبارة أخرى، يمكن لواشنطن أن تجلس وتراقب تكتيكات الإعاقة التي يتبعها الأعضاء الآخرون ومن ثم تعلن النصر بعد ثلاثين يوماً.

الحد الأدنى هو أن النقاشات الإجرائية ستتفاعل بنفس الطريقة التي يتفاعل فيها النقاش حول ما إذا كانت الولايات المتحدة في وضع قانوني يمكنها من إطلاق استعادة العقوبات في المقام الأول - وهو تبادل غير مثمر ستؤكد فيه واشنطن أن لديها مثل تلك المكانية، وتكون جميع المناورات الإجرائية غير ذات صلة، في حين سيؤكد الآخرون على أنها تفتقر إلى تلك المكانية وأن العقبات الإجرائية فعالة. في المحصلة، ستقول الولايات المتحدة إنه تم تفعيل عملية إعادة فرض العقوبات، وهو إدعاء سيرفضه معظم أعضاء المجلس الآخرين ببساطة.

ج. العقوبات المحتملة أمام تنفيذ عقوبات مجلس الأمن

إن أي حجة أولية بشأن استعادة فرض العقوبات ستشكل مقدمة إلى مناظرة أخرى لا تقل إثارة للاستقطاب حول ما إذا كان ينبغي على الحكومات تنفيذ عقوبات الأمم المتحدة. يمكن توقع أن تقوم الولايات المتحدة ومنتقوها بالتواصل مع أطراف ثالثة من الدول وتقديم حججهم حول ما حدث في نيويورك. بالنظر إلى القراءات القانونية غير الواضحة والمتعارضة، ستواجه الحكومات القرار السياسي الصعب بشأن من تتبع في ذلك، حيث تهدد الولايات المتحدة بفرض عقوبات ثانوية وإجراءات عقابية أخرى في حالة عدم التنفيذ.⁷⁸ الاتحاد الأوروبي أيضاً سيواجه خياراً؛ هو في العادة يسارع إلى دمج عقوبات الأمم المتحدة في قوانينه، لكن في هذه الحالة من المرجح أن تقول معظم دول الاتحاد الأوروبي ذات الصلة بأنه ما من سبب يدعوها إلى فعل ذلك.⁷⁹

النزاع بين الولايات المتحدة ومنتقديها سيستمر داخل الأمم المتحدة؛ فأظمة عقوبات الأمم المتحدة تدار عادة من قبل لجان يرأسها أحد الأعضاء العشرة المنتخبين وتعمل بالإجماع. بالمقابل، فإن اللجان التي تراقب تطبيق العقوبات من قبل الدول الأعضاء والكيانات الأخرى تكون مسؤولة أمام هذه اللجان.⁸⁰ على سبيل المثال، فإن نظام عقوبات مجلس الأمن على إيران قبل خطة العمل الشاملة المشتركة كانت تشرف عليه لجنة العقوبات على إيران المشكلة بموجب القرار 1737، والتي كلفت بمراقبة تطبيق العقوبات التي فرضها المجلس بين عامي 2006 و2010.⁸¹ هذه اللجنة - إضافة إلى لجنة الخبراء التي تنتبج انتهاك العقوبات والمفوضة بموجب القرار 1929 لعام 2010 - تم حلها في أعقاب تبني القرار 2231. وتم استبدالها بهيكلية رقابية جديدة يشرف عليها أحد أعضاء المجلس بصفة "ميسر" (بلجيكا حالياً)، مدعوماً بمسؤولين من الأمانة العامة للأمم المتحدة يضعون التقارير حول تنفيذ ما تبقى من عقوبات.

نظرياً، فإن إعادة فرض العقوبات يعني نهاية هذه الترتيبات وإعادة تشكيل لجنة كاملة للعقوبات على إيران إضافة إلى تعيين لجنة خبراء جديدة لدعمها. وإذا أعاق أعضاء المجلس تشكيل لجنة جديدة، فإن ذلك سيعيق

⁷⁷ يستند هذا الإدعاء إلى نص في القرار يقول بأن مجلس الأمن "يصوت على مسودة قرار" بشأن استمرار وقف العقوبات. يمكن للمرء ربما أن يجادل أنه إذا لم يصوت المجلس، فإن عملية إعادة فرض العقوبات لن تكون مكتملة. لكن عدداً قليلاً من الخبراء يجد ميزة في هذه الحجة. اتصال لمجموعة الأزمات مع دبلوماسي سابق في مجلس الأمن، آب/أغسطس 2020.

⁷⁸ مقابلات هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسيين أوروبيين، تموز/يوليو 2020.

⁷⁹ خلال المفاوضات على خطة العمل الشاملة المشتركة، أوضحت مجموعة الثلاث وألمانيا أنه في حال إعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة، فإن عقوبات الاتحاد الأوروبي أيضاً ستعود إلى النفاذ. لكنها لم تتوقع سيناريو تقوم فيه الولايات المتحدة بالانسحاب من الاتفاق ومن ثم تطلق العملية. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع أحد مفاوضي خطة العمل الشاملة المشتركة، آب/أغسطس 2020.

⁸⁰ هناك عشر مجموعات مراقبة تدعم عمل إحدى عشرة من أصل لجان عقوبات مجلس الأمن الأربع عشرة القائمة. للمزيد، انظر "مجلس الأمن الدولي - العقوبات"، متوفر على موقع الأمم المتحدة على الإنترنت.

⁸¹ وهذه تشمل القرارات 1737 (2006) UNSC S/RES/1737، 1803 (2006) UNSC S/RES/1803، 1747 (2007) UNSC S/RES/1747، 24 آذار/مارس 2007؛ و1803 (2008) UNSC S/RES/1803، 3 آذار/مارس 2008؛ و1835 (2008) UNSC S/RES/1835، 27 أيلول/سبتمبر 2008؛ و1929 (2010) UNSC S/RES/1929، 9 حزيران/يونيو 2010.

وضع آليات تلعب دوراً مهماً في ضمان إنفاذ البلدان للعقوبات. ولا يمكن استبعاد أن تفعل ذلك في هذه الحالة. يمكن لروسيا والصين، بين أعضاء آخرين، تعطيل إعادة تشكيل اللجنة وذلك برفض الاعتراف بإعادة فرض القرار 1737.⁸² ويمكن لأي عضو من أعضاء المجلس المعارضين أن يحدث إعاقة إضافية لتشكيل اللجنة برفضه المشاركة في المشاورات بين الأعضاء التي يتم من خلالها تعيين رئيس اللجنة.⁸³

سيترتب على الأمين العام غوتيريش أن يقرر ما إذا كان سيعين لجنة خبراء جديدة لمراقبة استعادة العقوبات التي ينص عليها نظام إعادة فرض العقوبات – رغم أن اللجنة تهدف إلى مساعدة لجنة العقوبات، فإنها كيان مستقل يعمل تحت رعاية الأمين العام. إن القيام بذلك سيتمنح الولايات المتحدة فوزاً رمزياً، لأنه سيمثل إشارة إلى أن الأمانة العامة للأمم المتحدة ومحاموها يمنحون دعوى الولايات المتحدة مصداقية أولية، رغم أن أعضاء المجلس يمكن أن يعيقوا اختيار الخبراء الأفراد. (ما يضيف إلى الإرباك المحتمل هو أنه إذا قبل غوتيريش بأن استعادة فرض العقوبات حقيقي، سيترتب عليه تفكيك آليات المراقبة البديلة التي تمت إقامتها بموجب القرار 2231). كما يمكن للدول الأعضاء في الجمعية العامة التدخل: وقد قال بعض الأعضاء إنهم سيجمعون عن تقديم التمويل لتعيين لجنة خبراء جديدة من خلال اللجنة الخامسة للجمعية التي تشرف على موازنة الأمم المتحدة.⁸⁴ نظرياً، فإن أياً من هذه النزاعات لن يؤثر في شرعية العقوبات الجديدة (فاللجان غير الزامية)، لكن المجادلات يمكن أن تؤثر بالكيفية التي يتصور فيها أعضاء الأمم المتحدة شرعية الموقف الأميركي وما إذا كانوا مستعدين لإنفاذ العقوبات.

لا ينبغي التقليل من أهمية المضامين الأوسع لمثل هذه النزاعات ذات الاحتمالات الإجرائية المتعددة. إن احتمال اختلاف أعضاء مجلس الأمن على القدرة على إعادة طرح القرار السابق للمجلس سيسهم في تقييد مصداقية مؤسسة تعاني أصلاً من الفشل المتسلسل في معالجة صراعات ضاغطة. ويمكن للنزاعات بشأن إعادة تأسيس آليات العقوبات للتعامل مع إيران أن تتسع وتتمدد إلى النقاشات الدائرة بشأن أنظمة العقوبات، لينخرط أعضاء المجلس (والعديد منهم لا يفضلون العقوبات من حيث المبدأ) في المزيد من الحروب الإجرائية بشأن اللجان والهيئات المشرفة عليها.⁸⁵ أحد الدبلوماسيين تنبأ أن "الضرر الذي سيلحق بالأمم المتحدة سيكون طويل الأمد".⁸⁶

لكن وفي حين أن إعادة فرض العقوبات بعد معركة إجرائية صعبة ستلحق الضرر بمجلس الأمن، من المهم دراسة البديل، أي قيام الولايات المتحدة بإعادة فرض العقوبات دون اعتراض. من الواضح أصلاً أن أي محاولة مستقبلية لتصميم آلية مشابهة لإعادة فرض العقوبات في اتفاق مستقبلي (مع كوريا الشمالية، مثلاً) محكومة فعلياً بالفشل. لكن إذا أخفق أعضاء المجلس في الطعن بادعاء واشنطن، فإن العديد من الدول قد تستنتج أن المزاي الظاهرية لتضمين خطة العمل الشاملة المشتركة في القرار 2231 كانت وهمية، وسيتساءلون لماذا ينبغي عليهم أن يضعوا أي ثقة في قرارات المجلس، الآن أو في المستقبل. اعتقد المتفاوضون على القرار 2231 أن تضمين الاتفاق في قرار للأمم المتحدة يمكنهم من ضمان تنفيذه. إذا تبين أن هذه الضمانات فارغة، فإن مكانة المجلس كضامن للاتفاقيات الدولية المعقدة ستتأثر، ربما بشكل أكثر خطورة مما ستعانيه نتيجة عملية إعادة فرض العقوبات دون اعتراض.

⁸² الفقرة 18 من القرار 1737 (2006) قررت "تأسيس ... لجنة في مجلس الأمن تتكون من جميع أعضاء المجلس" للإشراف على إنفاذ نظام العقوبات. UNSC S/RES/1737 (2006)
⁸³ طبقاً للممارسة الثابتة في مجلس الأمن كما هي واردة في ملاحظة بتاريخ كانون الأول/ديسمبر 2012 من قبل رئيس المجلس، "يدعم أعضاء مجلس الأمن عملية غير رسمية بمشاركة أعضاء المجلس فيما يتعلق بتعيين رؤساء الآليات الثانوية من بين أعضاء المجلس بطريقة متوازنة، وشفافة، وكفوءة وشاملة". "ملاحظة لرئيس مجلس الأمن"، UNSC S/2012/937، 17 كانون الأول/ديسمبر 2012.

⁸⁴ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي من دولة عضو في مجلس الأمن، أيار/مايو 2020.
⁸⁵ لقد شهد مجلس الأمن أصلاً ثلاثة نزاعات بارزة فيما يتعلق بالعقوبات في عام 2020: الأول حول ما إذا كان ينبغي على المجلس الدعوة إلى رفع العقوبات في أعقاب انتشار جائحة كوفيد-19؛ والثاني بشأن أثر العقوبات على فنزويلا؛ والثالث حول ما إذا كان الاحتفاظ بالممرات عبر الحدود التي توفر المساعدات إلى سورية كان ينبغي أيضاً أن يدرس أثر العقوبات على الوضع الإنساني. وفي جميع الحالات الثلاث، كان أعضاء المجلس الغربيون على خلاف مع الصين وخلاف أكبر مع روسيا بشأن المحاولات المتصورة "للاستخدام المنهجي للعقوبات كأدوات". انتقد هؤلاء الأعضاء موسكو "للاستخدام كوفيد-19 ذريعة ومبرراً" للدعوة إلى رفع العقوبات. مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات مع دبلوماسي من دولة عضو في مجلس الأمن، تموز/يوليو 2020.
⁸⁶ المرجع السابق.

V. الخيارات والتوصيات

إن الاخفاق المتوقع لإدارة ترامب بتمديد القيود المفروضة على الأسلحة من خلال قرار، إضافة على عدم استعدادها للتفكير جدياً في تسوية قابلة للحياة، يعطي الشرعية للرأي القائل بأن موقفها البديل المفترض - العودة إلى فرض العقوبات - كان دائماً خيارها المفضل. وفي ظل هذه الظروف، فإن الأولوية بالنسبة للموقعين الآخرين على خطة العمل الشاملة المشتركة - خصوصاً مجموعة الثلاث - تتمثل في المحافظة على مقاربة مبدئية تتمثل في رفض الجهود الرامية إلى إعادة كتابة الاتفاق بشكل أحادي؛ والسعي لشراء الوقت على المدى القصير؛ والضغط على إيران للامتناع عن القيام برد فعل قاسٍ على المدى المتوسط؛ والمحافظة على خطة العمل الشاملة المشتركة على المدى البعيد.

ربما كان هناك طريقة لتجنب هذه المواجهة. لكن تلك الطريقة كانت تتطلب من الولايات المتحدة سحب عناصر من سياستها في ممارسة "أقصى درجات الضغط"، وهو أمر لم يبدو أنها كانت مستعدة لفعله. ربما كان بوتين يفكر في ذلك عندما اقترح عقد اجتماع افتراضي لمجموعة الخمسة + 1 إضافة إلى إيران؛ وربما كان يراهن على مزيج من ميل ترامب إلى عقد الاتفاقات واقتصاد إيران المتداعي لدفع الطرفين نحو تفاهم جديد.

ربما يتضمن مثل ذلك التفاهم تمديداً تقنياً قصير الأمد ولمرة واحدة - ربما لثلاثة أشهر - للقيود المفروضة على الأسلحة، ومقابل ذلك كان يمكن لمجموعة الأربعة + 1 أن تقدم مساعدة مالية ل طهران، ربما من خلال تعزيز إنستكس أو المساعدة على تأمين قرض عاجل من صندوق النقد الدولي طلبته إيران للتصدي لكوفيد-19. طهران، من جهتها، كان يمكن أن تتيج وصول الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى الموقعين المتنازع عليهما.⁸⁷ وكان يمكن لمثل تلك التسوية أن تعالج الهواجس المباشرة لمجموعة الثلاث/الولايات المتحدة بشأن القيود على الأسلحة، وفي الوقت نفسه تسحب فتيل المواجهة في مجلس الأمن حول العودة إلى فرض العقوبات. لكن بالتعهد بأن الولايات المتحدة ستطلق إعادة فرض العقوبات فوراً، يبدو أن ترامب أعطى بوتين رده، أي استبعاد هذا الاحتمال.⁸⁹

مع وجود جهود الأمم المتحدة لإعادة فرض العقوبات في الأفق المباشر، فإن أفضل رد بالنسبة لتلك البلدان التي ترغب بالمحافظة على خطة العمل الشاملة المشتركة قد يكون الأيسر، أي تجاهل اندفاع الولايات المتحدة لاستعادة العقوبات المنتهية على إيران، والتعامل معها على أنها ليست حدثاً يذكر ودون عواقب. وينبغي على أعضاء المجلس أن ينفقوا آراءهم بشأن هذه المسألة إلى رئيس المجلس؛ وإذا أكدت أغلبية أعضاء المجلس أن الولايات المتحدة تفتقر إلى المكانة القانونية، ينبغي على رئيس المجلس إبلاغ المجلس بذلك. في ظل هذه الظروف، سيكون من الصعب عليه الإشراف على عملية إعادة فرض العقوبات كما نص عليها القرار 2231.

وسيترب على الأمين العام غوتيريش أن يسير بحذر. ففي غياب توجيهات واضحة من المجلس بشأن وضع العودة إلى فرض العقوبات سيكون من الحكمة أن يمتنع عن اتخاذ أي خطوة تبدو أنها موافقة سواء على ادعاء الولايات المتحدة أو على المواقف المعارضة لها. وينبغي أن تحذر الأمانة العامة للأمم المتحدة أعضاء المجلس من أنها لا تستطيع الشروع في العمل على إجراءات عقوبات جديدة دون تعليمات من المجلس ودون التمويل اللازم لذلك.

قد يشعر بعض أعضاء المجلس بإغراء وضع العقبات أمام العودة إلى فرض العقوبات وتأخير العملية إلى حد ما، لكن من غير الواضح ما الفائدة التي ستجنى من ذلك بالنظر إلى أن الاختلاف سيستمر. بشكل ما فإن الانخراط مع الولايات المتحدة في معركة إجرائية يمكن أن يمنح جهودها مظهراً من مظاهر الشرعية. فبدلاً

⁸⁷ في 31 آذار/مارس 2020، أكدت مجموعة الثلاث أول تعامل عن طريق إنستكس. مسؤول أوروبي قدر بعد ذلك أنه "يمكن معالجة مبادلات تجارية بقيمة نحو 300 مليون يورو في إطار إنستكس. وهذا مشجع، لكننا نريد نتائج أسرع". مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات، بروكسل، 2 حزيران/يونيو 2020. لقد اقترحت مجموعة الأزمات سابقاً أنه يمكن تمرير قرض صندوق النقد الدولي عبر الترتيب السويسري للتجارة الإنسانية، وهي قناة وضعت بالتشاور مع الولايات المتحدة لضمان اتخاذ الإجراءات اللازمة. انظر إحاطة مجموعة الأزمات حول الشرق الأوسط رقم 76، **تسليح منحنى التوترات الأميركية الإيرانية**، 2 نيسان/أبريل 2020.

⁸⁸ كان يمكن الافتراض أن المفاوضات بشأن مثل هذا الاتفاق أن تجرى خارج مجلس الأمن: كان يمكن للجنة المشتركة لخطة العمل الشاملة المشتركة أن تستحضر بنداً في الملحق ب للقرار 2231 ينص على مراجعة الخطوط الزمنية للقرار من قبل المشاركين الحاليين وبذلك يمنح إيران صوتاً. وكان يمكن عندها إحالة الاتفاق إلى مجلس الأمن للحصول على موافقته.

⁸⁹ في 14 آب/أغسطس، اقترح بوتين "عقد اجتماع افتراضي لرؤساء الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن بمشاركة قادة ألمانيا وإيران. وكان الهدف وضع الخطوات التي ستسمح [لنا] بتحاشي المواجهة وتصعيد الوضع في مجلس الأمن". لمراجعة ترجمة غير رسمية لبيان بوتين، انظر تغريدة ديمتري اولينسكي، @Dpol_un، النائب الأول للممثل الدائم لروسيا في الأمم المتحدة، 10:47 صباحاً، 14 آب/أغسطس 2020.

من الغرق في قضايا إجرائية، ينبغي على معارضي إعادة فرض العقوبات ببساطة، وعلى حد تعبير دبلوماسي أوروبي، استقبال محاولة الولايات المتحدة بـ "إظهار اللامبالاة الجماعية"⁹⁰ إن تجاهل إعادة فرض العقوبات في المجلس لا يعني تجاهل آثارها المحتملة، بالطبع. وانسجاماً مع موقف أعضاء المجلس بأن استعادة فرض العقوبات لن تحدث، يترتب عليهم اتخاذ إجراءات، كما وصفنا أعلاه، لإعاقة أي محاولة لإعادة تشكيل لجنة عقوبات أو لجنة خبراء. لا يعني ذلك بالضرورة أن استعادة فرض العقوبات ستكون دون تبعات نهائية؛ فمن المرجح أن تلجأ الولايات المتحدة إلى لي أذرع عدة دول لإنفاذ العقوبات وإلى معاقبتها إذا لم تفعل. لكن الحد من إلحاق المزيد من الضرر بخطة العمل الشاملة المشتركة، وتأجيل ذلك الضرر إلى أطول وقت ممكن – ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي.

كما يجب أن يكون إنفاذ الاتفاق النووي مسؤولية إيرانية أيضاً. إذا اتفق معظم أعضاء المجلس على تجاهل محاولات الولايات المتحدة، ينبغي على طهران تحاشي المبالغة في رد فعلها على استعادة رسمية فرض العقوبات بقيادة الولايات المتحدة. وينبغي أن يكون تركيزها أقل على ما تعلنه واشنطن خطابياً وأكثر على ما يحدث عملياً على الأرض. إذا لم تفرض العقوبات من جديد، أو إذا تبين أنها غير فعالة، ينبغي أن تنتظر، وأن تمتنع عن الرد سواء بالخروج من خطة العمل الشاملة المشتركة أو الانسحاب من معاهدة منع الانتشار، وانتظار التغييرات المحتملة في الولايات المتحدة. كما ينبغي أن تمنح بشكل عاجل إمكانية الوصول للوكالة الدولية للطاقة الذرية لضمان عدم تصعيد الأزمة. قد تشعر إيران بالارتياح لعزلة الولايات المتحدة بشأن مسودة القرار، لكنها ستخطئ إذا فسرت المعارضة لمقاربة واشنطن على أنها 'توقيع على بياض' لطهران. أما إذا اختارت الرد بقوة على إجراءات الولايات المتحدة، فإن طهران قد تدفع مجموعة الثلاث إلى رد فعل مماثل، ما سيسرع في تفكك الاتفاق وسيجعل من الصعب إعادة إحيائه بصرف النظر عن نتيجة الانتخابات الأمريكية.

⁹⁰ مقابلة هاتفية أجرتها مجموعة الأزمات، آب/أغسطس 2020. بالنظر إلى الظروف التي تفرضها جائحة كوفيد-19، فإن الأمم المتحدة ستعقد جلسة "افتراضية" رفيعة المستوى للجمعية العامة في الأسبوع الأخير من أيلول/سبتمبر. وسيرسل القادة خطاباً مسجلاً سابقاً على الفيديو. ويمكن لأولئك الذين يعارضون مناورات الولايات المتحدة بشأن العودة إلى فرض العقوبات الاستفادة من هذه الفرصة لإعادة تأكيد آرائهم بقوة.

.VI. الخلاصة

لقد تم تعزيز حملة واشنطن بممارسة "أقصى درجات الضغط" الآن بحملة دبلوماسية محدودة تتمثل في محاولة عقبة لتمديد القيود التي تفرضها الأمم المتحدة على الأسلحة متبوعة بمحاولة مكررة لإعادة فرض عقوبات الأمم المتحدة. ولأن إجراءات استعادة العقوبات الواردة في خطة العمل الشاملة المشتركة والقرار 2231 محكمة، فإن الحصيصة القانونية الصرفة لشد الحبال في مجلس الأمن ستكون موضع شك. لكن لا ينبغي للتعاب السياسية أن تكون كذلك. فبقيام أعضاء مجلس الأمن الآخرين، وخصوصاً الأربعة الدائمين، بإيضاح وجهة نظرهم بأن الولايات المتحدة تفتقر إلى المكانة القانونية التي تمكنها من استعادة فرض العقوبات، وتجاهل أفعالها بوصفها لا معنى لها وإحباط أي خطوة تتخذ في الأمم المتحدة لإعادة إحياء آليات فرض العقوبات، يمكنهم أن يساعدوا في المحافظة على ما تبقى من الاتفاق النووي. كما ينبغي على إيران أيضاً أن تتجنب الوقوع في الفخ الذي تنصبه الولايات المتحدة بالتعامل مع أفعال إدارة ترامب بجديّة أكبر مما تستحق. لم تخف إدارة ترامب هدفها النهائي، وهو دفن خطة العمل الشاملة المشتركة مرة وإلى الأبد. في هذه المرحلة، ثمة طريقة واحدة ذكية للرد على ألاعيبها السياسية، وهي تجاهلها.

نيويورك/واشنطن/بروكسل 19 آب/أغسطس 2020

الملحق آ: عملية العودة إلى فرض العقوبات (القرار 2231)



الملحق ب: عن مجموعة الأزمات الدولية

مجموعة الأزمات الدولية (مجموعة الأزمات) هي منظمة مستقلة غير ربحية وغير حكومية، تضم حوالي 120 موظفاً في خمس قارات يعملون من خلال التحليل الميداني وحشد الدعم وممارسة الإقناع على المستويات العليا من أجل منع وتسوية النزاعات الخطيرة.

تقوم مقارنة مجموعة الأزمات على أساس البحث الميداني، حيث تعمل فرق من الباحثين السياسيين داخل أو بالقرب من الدول التي يوجد فيها خطر لاندلاع أو تصاعد أو تكرار حدوث صراع عنيف. وبناء على المعلومات والتقييمات المستقاة من الميدان تقوم بإعداد تقارير تحليلية تتضمن توصيات عملية موجهة إلى كبار صناع القرار الدوليين. كما تقوم مجموعة الأزمات بنشر *كرايسيسووتش* وهي نشرة شهرية تقدم الإنذار المبكر وتحديثاً واضحاً ومنتظماً حول وضع ما يصل إلى 70 حالة صراع فعلي أو محتمل في سائر أنحاء العالم.

يتم توزيع تقارير مجموعة الأزمات بشكل واسع عبر البريد الإلكتروني، وتتوافر في نفس الوقت على موقعها على الإنترنت: www.crisisgroup.org. تعمل مجموعة الأزمات بشكل وثيق مع الحكومات والأطراف التي تؤثر على الحكومات، بما في ذلك الإعلام، من أجل إبراز تحليلاتها حول الأزمات وحشد التأييد لتوصياتها بشأن السياسات.

إن مجلس أمناء مجموعة الأزمات – الذي يضم شخصيات بارزة في مجالات السياسة والدبلوماسية والأعمال والإعلام – يعمل بشكل مباشر في المساعدة على إيصال هذه التقارير والتوصيات إلى انتباه كبار صناع السياسات في سائر أنحاء العالم. يتشارك رئاسة مجموعة الأزمات الرئيس والمدير العام التنفيذي لمجموعة فيوري ومؤسس مؤسسة رادكليف، فرانك غيوسترا، والنائب السابق للأمين العام للأمم المتحدة والمدير الإداري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللورد (مارك) مالوخ – براون.

رئيس مجموعة الأزمات ومديرها التنفيذي، روبرت مالي، باشر مهام منصبه في 1 كانون الثاني/يناير 2018. شغل مالي سابقاً منصب مدير برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجموعة الأزمات؛ وكان آخر منصب شغله هو منصب المساعد الخاص للرئيس الأميركي السابق باراك أوباما ومستشاره رفيع المستوى لشؤون الحملة ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، ومنسق البيت الأبيض لشؤون الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا والخليج. كما عمل في الماضي كمساعد خاص للرئيس بل كلينتون للشؤون الإسرائيلية-ال فلسطينية.

يوجد المقر الرئيسي لمجموعة الأزمات الدولية في بروكسل، كما أن لها مكاتب في سبعة مواقع أخرى هي: بوغوتا، وداكار، واسطنبول، ونيروبي، ولندن، ونيويورك، وواشنطن دي سي. كما أن لها وجود في المواقع الآتية: أبوجا، وأديس أبابا، والبحرين، وباكو، وبانكوك، وبيروت، وكاراكاس، ومدينة غزة، ومدينة غواتيمالا، والقوس، وجوهانسبورغ، وجوبا، وكابول، ومكسيكو سيتي، وموسكو، وسيؤول، وتبليسي، وتورنتو، وطرابلس، وتونس، ويانغون.

تتلقى مجموعة الأزمات دعماً مالياً من طيف واسع من الحكومات والصناديق والمبرعين الأفراد. تقيم مجموعة الأزمات حالياً علاقات مع الدوائر والهيئات الحكومية الآتية: وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الأسترالية، الوكالة النمساوية للتنمية، وزارة الخارجية الدنماركية، وزارة الشؤون الخارجية الهولندية، صندوق أمانة طوارئ الاتحاد الأوروبي لأفريقيا، وآلية الاتحاد الأوروبي للمساهمة في الاستقرار والسلام، وزارة الخارجية الفنلندية، وكالة التنمية الفرنسية، وزارة شؤون أوروبا والشؤون الخارجية الفرنسية، دائرة الشؤون الدولية الكندية، وزارة الخارجية الأيسلندية، وزارة الخارجية والتجارة الإيرلندية، وزارة خارجية إمارة ليجنتشتاين، وزارة الخارجية والشؤون الأوروبية في لوكسمبورغ، وزارة الشؤون الخارجية النرويجية، وزارة الخارجية القطرية، وزارة الخارجية السويدية، وزارة الشؤون الخارجية الاتحادية السويسرية، ووزارة التنمية الدولية البريطانية، والبنك الدولي.

ترتبط مجموعة الأزمات بعلاقات مع المؤسسات التالية: مؤسسة كارنيغي في نيويورك، ومؤسسة غلوبال تشالنجز، ومؤسسة هنري لوس، ومؤسسة جون د. وكاترين ت. ماكآثر، ومؤسسات أوبن سوسيتي، ومؤسسة بلوشيرز، ومؤسسة روبرت بوش ستيفتونغ، ومؤسسة الإخوان روكفلر.

آب/أغسطس 2020

الملحق ج: تقارير وإحاطات مجموعة الأزمات حول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ العام 2017

Special Reports and Briefings

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Special Report N°3, 22 March 2017.

Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, Special Briefing N°1, 30 April 2019.

Seven Opportunities for the UN in 2019-2020, Special Briefing N°2, 12 September 2019.

Seven Priorities for the New EU High Representative, Special Briefing N°3, 12 December 2019.

COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch, Special Briefing N°4, 24 March 2020 (also available in French and Spanish).

Israel/Palestine

Israel, Hizbollah and Iran: Preventing Another War in Syria, Middle East Report N°182, 8 February 2018 (also available in Arabic).

Averting War in Gaza, Middle East Briefing N°60, 20 July 2018 (also available in Arabic).

Rebuilding the Gaza Ceasefire, Middle East Report N°191, 16 November 2018 (also available in Arabic).

Defusing the Crisis at Jerusalem's Gate of Mercy, Middle East Briefing N°67, 3 April 2019 (also available in Arabic).

Reversing Israel's Deepening Annexation of Occupied East Jerusalem, Middle East Report N°202, 12 June 2019.

The Gaza Strip and COVID-19: Preparing for the Worst, Middle East Briefing N°75, 1 April 2020 (also available in Arabic).

Iraq/Syria/Lebanon

Hizbollah's Syria Conundrum, Middle East Report N°175, 14 March 2017 (also available in Arabic and Farsi).

Fighting ISIS: The Road to and beyond Raqqa, Middle East Briefing N°53, 28 April 2017 (also available in Arabic).

The PKK's Fateful Choice in Northern Syria, Middle East Report N°176, 4 May 2017 (also available in Arabic).

Oil and Borders: How to Fix Iraq's Kurdish Crisis, Middle East Briefing N°55, 17 October 2017 (also available in Arabic).

Averting Disaster in Syria's Idlib Province, Middle East Briefing N°56, 9 February 2018 (also available in Arabic).

Winning the Post-ISIS Battle for Iraq in Sinjar, Middle East Report N°183, 20 February 2018 (also available in Arabic).

Saudi Arabia: Back to Baghdad, Middle East Report N°186, 22 May 2018 (also available in Arabic).

Keeping the Calm in Southern Syria, Middle East Report N°187, 21 June 2018 (also available in Arabic).

Iraq's Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State, Middle East Report N°188, 30 July 2018 (also available in Arabic).

How to Cope with Iraq's Summer Brushfire, Middle East Briefing N°61, 31 July 2018.

Saving Idlib from Destruction, Middle East Briefing N°63, 3 September 2018 (also available in Arabic).

Prospects for a Deal to Stabilise Syria's North East, Middle East Report N°190, 5 September 2018 (also available in Arabic).

Reviving UN Mediation on Iraq's Disputed Internal Boundaries, Middle East Report N°194, 14 December 2018 (also available in Arabic).

Avoiding a Free-for-all in Syria's North East, Middle East Briefing N°66, 21 December 2018 (also available in Arabic).

Lessons from the Syrian State's Return to the South, Middle East Report N°196, 25 February 2019.

The Best of Bad Options for Syria's Idlib, Middle East Report N°197, 14 March 2019 (also available in Arabic).

After Iraqi Kurdistan's Thwarted Independence Bid, Middle East Report N°199, 27 March 2019 (also available in Arabic and Kurdish).

Squaring the Circles in Syria's North East, Middle East Report N°204, 31 July 2019 (also available in Arabic).

Iraq: Evading the Gathering Storm, Middle East Briefing N°70, 29 August 2019 (also available in Arabic).

Averting an ISIS Resurgence in Iraq and Syria, Middle East Report N°207, 11 October 2019 (also available in Arabic).

Women and Children First: Repatriating the Westerners Affiliated with ISIS, Middle East Report N°208, 18 November 2019.

Ways out of Europe's Syria Reconstruction Conundrum, Middle East Report N°209, 25 November 2019 (also available in Arabic and Russian).

Steadying the New Status Quo in Syria's North East, Middle East Briefing N°72, 27 November 2019 (also available in Arabic).

Easing Syrian Refugees' Plight in Lebanon, Middle East Report N°211, 13 February 2020 (also available in Arabic).

North Africa

Blocked Transition: Corruption and Regionalism in Tunisia, Middle East and North Africa Report

- N°177, 10 May 2017 (only available in French and Arabic).
- How the Islamic State Rose, Fell and Could Rise Again in the Maghreb*, Middle East and North Africa Report N°178, 24 July 2017 (also available in Arabic and French).
- How Libya's Fezzan Became Europe's New Border*, Middle East and North Africa Report N°179, 31 July 2017 (also available in Arabic).
- Stemming Tunisia's Authoritarian Drift*, Middle East and North Africa Report N°180, 11 January 2018 (also available in French and Arabic).
- Libya's Unhealthy Focus on Personalities*, Middle East and North Africa Briefing N°57, 8 May 2018.
- Making the Best of France's Libya Summit*, Middle East and North Africa Briefing N°58, 28 May 2018 (also available in French).
- Restoring Public Confidence in Tunisia's Political System*, Middle East and North Africa Briefing N°62, 2 August 2018 (also available in French and Arabic).
- After the Showdown in Libya's Oil Crescent*, Middle East and North Africa Report N°189, 9 August 2018 (also available in Arabic).
- Breaking Algeria's Economic Paralysis*, Middle East and North Africa Report N°192, 19 November 2018 (also available in Arabic and French).
- Decentralisation in Tunisia: Consolidating Democracy without Weakening the State*, Middle East and North Africa Report N°198, 26 March 2019 (only available in French).
- Addressing the Rise of Libya's Madkhali-Salafis*, Middle East and North Africa Report N°200, 25 April 2019 (also available in Arabic).
- Post-Bouteflika Algeria: Growing Protests, Signs of Repression*, Middle East and North Africa Briefing N°68, 26 April 2019 (also available in French and Arabic).
- Of Tanks and Banks: Stopping a Dangerous Escalation in Libya*, Middle East and North Africa Report N°201, 20 May 2019.
- Stopping the War for Tripoli*, Middle East and North Africa Briefing N°69, 23 May 2019 (also available in Arabic).
- Avoiding a Populist Surge in Tunisia*, Middle East and North Africa Briefing N°73, 4 March 2020 (also available in French).
- Iran/Yemen/Gulf**
- Implementing the Iran Nuclear Deal: A Status Report*, Middle East Report N°173, 16 January 2017 (also available in Farsi).
- Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base*, Middle East Report N°174, 2 February 2017 (also available in Arabic).
- Instruments of Pain (I): Conflict and Famine in Yemen*, Middle East Briefing N°52, 13 April 2017 (also available in Arabic).
- Discord in Yemen's North Could Be a Chance for Peace*, Middle East Briefing N°54, 11 October 2017 (also available in Arabic).
- The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report*, Middle East Report N°181, 16 January 2018 (also available in Arabic and Farsi).
- Iran's Priorities in a Turbulent Middle East*, Middle East Report N°184, 13 April 2018 (also available in Arabic).
- How Europe Can Save the Iran Nuclear Deal*, Middle East Report N°185, 2 May 2018 (also available in Persian and Arabic).
- Yemen: Averting a Destructive Battle for Hodeida*, Middle East Briefing N°59, 11 June 2018.
- The Illogic of the U.S. Sanctions Snapback on Iran*, Middle East Briefing N°64, 2 November 2018 (also available in Arabic).
- The United Arab Emirates in the Horn of Africa*, Middle East Briefing N°65, 6 November 2018 (also available in Arabic).
- How to Halt Yemen's Slide into Famine*, Middle East Report N°193, 21 November 2018 (also available in Arabic).
- On Thin Ice: The Iran Nuclear Deal at Three*, Middle East Report N°195, 16 January 2019 (also available in Farsi and Arabic).
- Saving the Stockholm Agreement and Averting a Regional Conflagration in Yemen*, Middle East Report N°203, 18 July 2019 (also available in Arabic).
- Averting the Middle East's 1914 Moment*, Middle East Report N°205, 1 August 2019 (also available in Farsi and Arabic).
- After Aden: Navigating Yemen's New Political Landscape*, Middle East Briefing N°71, 30 August 2019 (also available in Arabic).
- Intra-Gulf Competition in Africa's Horn: Lessening the Impact*, Middle East Report N°206, 19 September 2019 (also available in Arabic).
- The Iran Nuclear Deal at Four: A Requiem? Crisis Group Middle East Report N°210*, 16 January 2020 (also available in Arabic and Farsi).
- Preventing a Deadly Showdown in Northern Yemen*, Middle East Briefing N°74, 17 March 2020 (also available in Arabic).
- Flattening the Curve of U.S.-Iran Tensions*, Middle East Briefing N°76, 2 April 2020.
- The Urgent Need for a U.S.-Iran Hotline*, Middle East Briefing N°77, 23 April 2020 (also available in Farsi).
- The Middle East between Collective Security and Collective Breakdown*, Middle East Report N°212, 27 April 2020 (also available in Arabic).

الملحق د: مجلس أمناء مجموعة الأزمات الدولية

PRESIDENT & CEO

Robert Malley

Former White House Coordinator for the Middle East, North Africa and the Gulf region

CO-CHAIRS

Lord (Mark) Malloch-Brown

Former UN Deputy Secretary-General and Administrator of the United Nations Development Programme

Frank Giustra

President & CEO, Fiore Group; Founder, Radcliffe Foundation

OTHER TRUSTEES

Fola Adeola

Founder and Chairman, FATE Foundation

Hushang Ansary

Chairman, Parman Capital Group LLC; Former Iranian Ambassador to the U.S. and Minister of Finance and Economic Affairs

Gérard Araud

Former Ambassador of France to the U.S.

Carl Bildt

Former Prime Minister and Foreign Minister of Sweden

Emma Bonino

Former Foreign Minister of Italy and European Commissioner for Humanitarian Aid

Cheryl Carolus

Former South African High Commissioner to the UK and Secretary General of the African National Congress (ANC)

Maria Livanos Cattau

Former Secretary General of the International Chamber of Commerce

Ahmed Charai

Chairman and CEO of Global Media Holding and publisher of the Moroccan weekly *L'Observateur*

Nathalie Delapalme

Executive Director and Board Member at the Mo Ibrahim Foundation

Hailemariam Desalegn Boshe

Former Prime Minister of Ethiopia

Alexander Downer

Former Australian Foreign Minister and High Commissioner to the United Kingdom

Sigmar Gabriel

Former Minister of Foreign Affairs and Vice Chancellor of Germany

Hu Shuli

Editor-in-Chief of Caixin Media; Professor at Sun Yat-sen University

Mo Ibrahim

Founder and Chair, Mo Ibrahim Foundation; Founder, Celtel International

Wadah Khanfar

Co-Founder, Al Sharq Forum; former Director General, Al Jazeera Network

Nasser al-Kidwa

Chairman of the Yasser Arafat Foundation; Former UN Deputy Mediator on Syria

Bert Koenders

Former Dutch Minister of Foreign Affairs and Under-Secretary-General of the United Nations

Andrey Kortunov

Director General of the Russian International Affairs Council

Ivan Krastev

Chairman of the Centre for Liberal Strategies (Sofia); Founding Board Member of European Council on Foreign Relations

Tzipi Livni

Former Foreign Minister and Vice Prime Minister of Israel

Helge Lund

Former Chief Executive BG Group (UK) and Statoil (Norway)

Susana Malcorra

Former Foreign Minister of Argentina

William H. McRaven

Retired U.S. Navy Admiral who served as 9th Commander of the U.S. Special Operations Command

Shivshankar Menon

Former Foreign Secretary of India; former National Security Adviser

Naz Modirzadeh

Director of the Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict

Federica Mogherini

Former High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy

Saad Mohseni

Chairman and CEO of MOBY Group

Marty Natalegawa

Former Minister of Foreign Affairs of Indonesia, Permanent Representative to the UN, and Ambassador to the UK

Ayo Obe

Chair of the Board of the Gorée Institute (Senegal); Legal Practitioner (Nigeria)

Meghan O'Sullivan

Former U.S. Deputy National Security Adviser on Iraq and Afghanistan

Thomas R. Pickering

Former U.S. Under-Secretary of State and Ambassador to the UN, Russia, India, Israel, Jordan, El Salvador and Nigeria

Ahmed Rashid

Author and Foreign Policy Journalist, Pakistan

Ghassan Salamé

Former UN Secretary-General's Special Representative and Head of the UN Support Mission in Libya; Former Minister of Culture of Lebanon; Founding Dean of the Paris School of International Affairs, Sciences Po

University

Juan Manuel Santos Calderón

Former President of Colombia; Nobel Peace Prize Laureate 2016

Wendy Sherman

Former U.S. Under Secretary of State for Political Affairs and Lead Negotiator for the Iran Nuclear Deal

Ellen Johnson Sirleaf

Former President of Liberia

Alexander Soros

Deputy Chair of the Global Board, Open Society Foundations

George Soros

Founder, Open Society Foundations and Chair, Soros Fund Management

Jonas Gahr Støre

Leader of the Labour Party and Labour Party Parliamentary Group; former Foreign Minister of Norway

Jake Sullivan

Former Director of Policy Planning at the U.S. Department of State, Deputy Assistant to President Obama, and National Security Advisor to Vice President Biden

Lawrence H. Summers

Former Director of the U.S. National Economic Council and Secretary of the U.S. Treasury; President Emeritus of Harvard University

Helle Thorning-Schmidt

CEO of Save the Children International; former Prime Minister of Denmark

Wang Jisi

Member, Foreign Policy Advisory Committee of the Chinese Foreign Ministry; President, Institute of International and Strategic Studies, Peking University

PRESIDENT'S COUNCIL

A distinguished group of individual and corporate donors providing essential support and expertise to Crisis Group.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
BP	(2) Anonymous	Stephen Robert
Eni	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
Shearman & Sterling LLP	The Edelman Family	Ian R. Taylor
White & Case LLP	Foundation	

INTERNATIONAL ADVISORY COUNCIL

Individual and corporate supporters who play a key role in Crisis Group's efforts to prevent deadly conflict.

CORPORATE	INDIVIDUAL	
(1) Anonymous	(3) Anonymous	David Jannetti
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Faisal Khan
Chevron	Stanley Bergman & Edward	Cleopatra Kitti
Edelman UK & Ireland	Bergman	Samantha Lasry
Equinor	Herman De Bode	Lise Strickler & Mark Gallogly
M&C Saatchi World Services	Ryan Dunfield	Charitable Fund
Ninety One	Tanaz Eshaghian	The Nommontu Foundation
Shell	Seth & Jane Ginns	Brian Paes-Braga
Tullow Oil plc	Ronald Glickman	Kerry Propper
Warburg Pincus	Geoffrey R. Hoguet &	Duco Sickinghe
	Ana Luisa Ponti	Nina K. Solarz
	Geoffrey Hsu	Raffi Vartanian

AMBASSADOR COUNCIL

Rising leaders from diverse fields who contribute their talents and expertise to support Crisis Group's mission.

Christina Bache	Arohi Jain	Betsy (Colleen) Popken
Alieu Bah	Tina Kaiser	Sofie Roehrig
Amy Benziger	Jennifer Kanyamibwa	Perfecto Sanchez
James Blake	Gillian Lawie	Rahul Sen Sharma
Thomas Cunningham	David Litwak	Chloe Squires
Matthew Devlin	Christopher Louney	Leeanne Su
Sabrina Edelman	Madison Malloch-Brown	Sienna Tompkins
Sabina Frizell	Megan McGill	AJ Twombly
Andrei Goldis	Hamesh Mehta	Theodore Waddelow
Sarah Covill	Clara Morain Nabity	Zachary Watling
Lynda Hammes	Gillian Morris	Grant Webster
Joe Hill	Katera Mujadidi	Sherman Williams
Lauren Hurst	Duncan Pickard	Yasin Yaqubie
Reid Jacoby	Lorenzo Piras	

SENIOR ADVISERS

Former Board Members who maintain an association with Crisis Group, and whose advice and support are called on (to the extent consistent with any other office they may be holding at the time).

Martti Ahtisaari Chairman Emeritus	Shlomo Ben-Ami Christoph Bertram Lakhdar Brahimi Kim Campbell Jorge Castañeda Joaquim Alberto Chissano Victor Chu Mong Joon Chung Sheila Coronel Pat Cox Gianfranco Dell'Alba Jacques Delors Alain Destexhe Mou-Shih Ding Uffe Ellemann-Jensen Stanley Fischer Carla Hills Swanee Hunt	Wolfgang Ischinger Aleksander Kwasniewski Ricardo Lagos Joanne Leedom-Ackerman Todung Mulya Lubis Graça Machel Jessica T. Mathews Miklós Németh Christine Ockrent Timothy Ong Roza Otunbayeva Olara Otunnu Lord (Christopher) Patten Surin Pitsuwan Fidel V. Ramos Olympia Snowe Javier Solana Pär Stenbäck
George Mitchell Chairman Emeritus		
Gareth Evans President Emeritus		
Kenneth Adelman Adnan Abu-Odeh HRH Prince Turki al-Faisal Celso Amorim Óscar Arias Richard Armitage Diego Arria Zainab Bangura Nahum Barnea Kim Beazley		