دنیای اقتصاد
روزنامه صبح ایران

باشگاه اقتصاددانان
۵۲۱۸۹۳۱۸
eco.club@den.ir

پرونده امروز

خزر در مه

مباحثه درباره کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر پس از هشت سال بار دیگر به بحثی جنجالی در فضای سیاسی و رسانه‌ای ایران تبدیل شده است؛ بحثی که بخش مهمی از آن حول ادعای سهم ۵۰ درصدی ایران از خزر می‌چرخد. اما آیا اساسا چنین سهمی در معاهدات ایران و شوروی تعیین شده بود؟ باشگاه اقتصاددانان روزنامه دنیای اقتصاد در این پرونده تلاش دارد با مرور مفاد معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ و روند مذاکرات رژیم حقوقی خزر، تصویری متفاوت از این مناقشه ارائه دهد و نشان دهد کنوانسیون خزر چه می‌گوید، ایران در جریان مذاکرات چه به دست آورده و ادعاهای مطرح شده درباره آن تا چه اندازه با واقعیت حقوقی سازگار است.

کنوانسیون خزر و جنجال‌های بی‌پایه

کوروش احمدی
دیپلمات سابق

با مطرح شدن تصویب کنوانسیون خزر شاهد جنجالی دوباره در مورد این کنوانسیون هستیم. جنجالی که مخالفان کنوانسیون طی ۸ سال گذشته در مخالفت با آن به راه انداخته‌اند، جنجالی پرسروصدا، اما عاری از هرگونه محتوای حقوقی و منطقی است. برخورد با مسائل دریای خزر نیز مانند بسیار از دیگر مسائل سیاست خارجی بیشتر سیاسی و جناحی است و کمتر با واقعیت قضایا و منافع ملی ارتباط دارد. جای تاسف است که صداوسیما و برخی خبرگزاری‌های حکومتی نیز به‌طور یک‌طرفه به صف تخریب کنوانسیون پیوسته‌اند. متاسفانه چنین رویه‌ای موجب شده تا کشور در رابطه با آب‌های خزر نیز در مسیری قرار گیرد که می‌تواند پرمخاطره باشد.

سهم ۵۰ درصدی؟ دریای مشترک؟

ادعای «سهم ۵۰درصدی» و «دریای مشترک ایران و شوروی» مبنای عمده جنجال‌ها و ایجاد ذهنیت شکاک و منفی در عامه مردم طی چند دهه گذشته بوده است. کسانی که این دعاوی نادرست را به ظاهر با استناد به معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ مطرح می‌کنند، درک نادرستی از این معاهدات دارند. در این دو معاهده اساسا هیچ مطلبی درباره تعیین حدود دریای خزر، چه بستر و زیربستر و چه آب‌های فوقانی، وجود ندارد. از ۲۶ فصل عهدنامه ۱۹۲۱ تنها فصل ۱۱ به خزر اختصاص دارد که حاوی دو نکته است: ۱. حق کشتیرانی «بالسویه» برای دو کشور ۲. رفع ممنوعیت حق داشتن نیروی دریایی برای ایران در خزر که در فصل ۸ معاهده ترکمنچای تحمیل شده بود.

اشاره به خزر در دو فصل دیگر عهدنامه ۱۹۲۱ تنها مربوط به منع حضور افراد مضر به حال شوروی در بحریه ایران (فصل ۷) و شیلات خزر (فصل ۱۴) است. معاهده «بازرگانی و بحرپیمایی ۱۹۴۰» نیز تقریبا تماما درباره تنظیم تجارت بین دو کشور در خشکی و دریا و قواعد حاکم بر تردد کشتی‌ها، بنادر، حمل بار و... است. تنها استثنا تعیین یک منطقه اختصاصی ماهیگیری ۱۰ مایلی برای دو کشور است. (ماده ۱۱ بند ۴)

به‌علاوه، هیچ اشاره‌ای نیز در این دو معاهده به «دریای مشترک ایران و شوروی» نشده است. تنها در نامه‌های سفیر شوروی در تهران به وزیر خارجه ایران اشاراتی به این مضمون که «نظر به اینکه خزر دریای ایران و شوروی است...» تکرار شده است. روشن است که با توجه به حساسیت‌های شدید روس‌ها، تاکید آنها بر این مضمون مربوط به احتراز از وضعیتی بوده که در آن قدرت‌های غربی راهی به خزر پیدا کنند.

خط حسینقلی- آستارا

در شرایطی که در دو معاهده ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ هیچ اشاره‌ای به مرز دریایی بین ایران و شوروی نشده است، ظاهرا الزامات عملی و ملاحظات امنیتی، روس‌ها را از اواسط دهه ۱۹۳۰ در جهت تعیین یک مرز ضمنی و دو فاکتور بین آنچه قلمرو دریایی ایران و قلمرو دریایی شوروی تصور می‌شد، سوق داد. برای این منظور ظاهرا خلیج حسینقلی به‌عنوان نقطه تماس مرز ایران و شوروی در شرق دریای خزر و محل ورود رود آستاراچای به خزر در غرب دریای خزر مبنای ترسیم یک خط فرضی و کارکردی، اما غیررسمی بوده است. شواهدی در برخی منابع از جمله در کتاب گیو میرفندرسکی[۱] مبنی بر اینکه تردد کشتی‌های ایرانی به سمت شمال این خط فرضی با واکنش روس‌ها و توقیف کشتی‌ها مواجه می‌شده، مطرح است. در موافقت‌نامه مرزی ایران و شوروی در ۱۹۵۷ نیز اشاره‌ای به این دو نقطه مرزی به عنوان نقاط ۱۴۴ و ۱۴۵ شده است. اگرچه در جریان مذاکرات مربوط به رژیم حقوقی خزر، ۴ کشور دیگر کوشیدند تا سهم ایران از خزر را به آب‌های واقع در جنوب این خط فرضی محدود کنند؛ اما این خط هیچ‌گاه رسمیت نداشته و ایران چنین استنادی را هیچ‌گاه نپذیرفته است.

از رژیم مشاع تا رژیم تقسیم کامل خزر

با چنین پس‌زمینه‌ای، مذاکرات مربوط به رژیم حقوقی خزر از اوایل بعد از فروپاشی شوروی و سربرآوردن سه کشور مستقل جدید در حاشیه خزر شروع شد. در آغاز، ایران و روسیه موضع واحدی داشتند و بر مشاع بودن خزر و بهره‌برداری مشترک از آن تاکید می‌کردند. روسیه در نامه‌ای به دبیرکل ملل متحد در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۴ بر بهره‌برداری مشاع از منابع خزر توسط کشورهای ساحلی تاکید و رژیم مشاع را برای کل خزر به غیر از یک نوار ۲۰ مایلی ساحلی پیشنهاد کرد. همچنین، ایران و روسیه با صدور بیانیه مشترکی در اکتبر ۱۹۹۵ بر لزوم اجماع ۵ کشور برای حل همه مسائل خزر تاکید و اقدامات یکجانبه برای تقسیم خزر را غیرمجاز دانستند.

اما روسیه از اواخر ۱۹۹۶ به تدریج از موضع مالکیت مشاعی خزر فاصله گرفت و در گام اول نوعی سیستم مختلط (منطقه‌بندی-مشاعی) را پیشنهاد کرد و در نهایت گامی قطعی در ژوئیه ۱۹۹۸ در راستای کنار گذاشتن رژیم مشاع یا امضای موافقت‌نامه‌ای با قزاقستان برای تعیین حدود بستر و زیربستر بر مبنای خط منصف تغییر یافته برداشت و به این ترتیب، نقطه عطفی را در رژیم حقوقی خزر رقم زد. به‌رغم انعطافی که روسیه نشان داد، ایران همچنان بر موضع خود مبنی بر مخالفت با تقسیم خزر باقی ماند و انجام اقدامات یک‌جانبه را غیرقابل قبول می‌دانست.

با این حال، روند تعیین حدود بستر و زیربستر خزر ادامه یافت. در نوامبر ۲۰۰۱ قزاقستان و آذربایجان نیز بستر و زیربستر بین خود را تعیین حدود کردند. متعاقبا تعیین حدود بین روسیه و آذربایجان در سپتامبر ۲۰۰۲ انجام شد و تعیین حدود سه‌جانبه بین روسیه، قزاقستان و آذربایجان در مه ۲۰۰۳ بین قزاقستان و ترکمنستان در دسامبر ۲۰۱۴ صورت گرفت. ترکمنستان و آذربایجان نیز سال‌هاست که در حال مذاکره هستند و اختلاف آنها بر سر موقعیت حوزه نفتی دوستکار در میانه خزر تا کنون تنها مانع تعیین حدود بستر و زیربستر بین آنها بوده است.

با ادامه تک‌روی ایران، ۴ کشور دیگر حتی در سپتامبر ۲۰۰۹ در آکتائو قزاقستان نشستی در سطح روسای جمهور بدون دعوت از ایران و به‌رغم اعتراض ایران برگزار کردند. این یک نقطه عطف دیگری بود. روشن بود که هدف این نشست هماهنگی و همکاری بیشتر بین چهار کشور و هشدار ضمنی به ایران در مورد خطر انزوا بود. در شرایطی که تا این تاریخ ۴ کشور بخش عمده کارهای مربوط به تعیین حدود بستر و زیربستر را انجام داده بودند، ایران حتی حاضر به مذاکره در این مورد نبود. اگرچه ۴ کشور رسما انکار کردند که در نشست چهارجانبه راجع به تعیین حدود خزر صحبت کردند، اما شواهد غیر از این را نشان می‌داد. حتی برخی حدس‌ها مبنی بر این بود که ۴ کشور به‌صورت محرمانه در مورد خطوط مرزی ایران با آذربایجان و ترکمنستان و درصد سهم هر کشور صحبت کرده بودند.

کنوانسیون چارچوب

قرار گرفتن ایران در برابر عمل انجام‌شده و خطر انزوا مهم‌ترین نکته‌ای است که مخالفان کنوانسیون نسبت به آن بی‌اطلاع یا بی‌توجهند. آنها توجه ندارند که در شرایطی که هر چهار کشور دیگر عملا اقدام به تعیین فلمرو خود کرده بودند، مخالفت ایران با تعیین حدود نمی‌توانست حاصلی داشته باشد و منافع ایران در سایر حوزه‌های نیز در معرض تهدید قرار می‌گرفت. در نتیجه، ایران نیز چاره‌ای نداشت جز اینکه تقسیم بستر و زیربستر را علی‌الاصول بپذیرد و حاضر به مذاکره درباره این مهم‌ترین موضوع در چارچوب تدوین کنوانسیون خزر شود.

ایران نقش خود را در جریان مذاکرات منتهی به تدوین کنوانسیون خزر و امضای آن در اوت ۲۰۱۸ در حد ممکنات به بهترین نحو ممکن بازی کرد. در نتیجه تلاش‌های تیم مذاکره‌کننده ایران، کنوانسیون خزر عمدتا در حد یک کنوانسیون چارچوب باقی ماند. به این معنی که کنوانسیون خزر یک سند پایه و حاوی اصول، موازین و قواعدی است که تثبیت آنها برای همه ضروری است. اما در ارتباط با حساس‌ترین موضوعات تنها به ذکر چارچوب‌ها و برخی مبانی و شرایط اکتفا شد و توافق نهایی در مورد آنها در چارچوب‌های تعریف‌شده به بعد موکول شد.

تقریبا ۹۰ درصد محتوای کنوانسیون، شامل ۲۰ ماده از ۲۴ ماده، در مورد اصول و موازین و قواعدی است که باید در حوزه‌هایی مانند حاکمیت ملی، عدم توسل به زور، تدابیر اعتمادساز، محیط زیست، سامانه یوم زیستی، حفاظت از منابع زنده آبی، ماهیگیری و قواعد مربوطه، معضل آلودگی، تردد کشتی‌های تجاری و جنگی، عبور بی‌ضرر از دریای سرزمینی، حقوق و تکالیف کشورها در استفاده از امکانات خزر، ایمنی دریانوردی، تسهیل تحقیقات علمی، قواعد مربوط به جزایر مصنوعی، کشتی‌رانی و قواعد مربوطه، قواعد پرچم، ترانزیت به سایر دریاها، مبارزه با تروریسم و... مبنای کار اعضا باشد.

تنها ۴ ماده کنوانسیون حاوی نکات قلمرو و حاکمیتی بسیار مهم و حساس برای همه اعضاست. در این ۴ ماده نیز هیچ تصمیم نهایی و قطعی گرفته نشده و تنها چارچوب و شرایطی برای اتخاذ تصمیم در آینده اعلام شده است. این مواد عبارتند از:

۱- ماده ۸: در این ماده تعیین حدود بستر و زیربستر علی‌الاصول و به شرط «در نظر گرفتن اصول و موازین عموما شناخته‌شده حقوق بین‌الملل» پذیرفته‌شده و انجام آن موکول به «توافق بین کشورهای مجاور و مقابل» شده است. به این ترتیب، این ماده که بیشترین جنجال مخالفان در مورد آن است، آشکارا یک قاعده چارچوب را برای اقدامات اعضا در تعیین حدود بستر و زیربستر وضع کرده و هیچ گزاره‌ای در آن که به ضرر ایران باشد، وجود ندارد. ایراد برخی در مورد این ماده این است که ایران اصل تقسیم را به رسمیت شناخته و موضع مذاکراتی خود را تضعیف کرده است. روشن است که وقتی از مجموع ۵ کشور، ۴ کشور این اصل را به رسمیت شناخته و بر مبنای آن عمل کرده‌اند، آیا مخالفت یک کشور می‌تواند حاصلی جز انزوای آن کشور داشته باشد؟ نکته مهم دیگر در مورد ماده ۸ نکاتی است که در ماده ۱، بند ۶ در مورد «روش ترسیم خطوط مبدأ مستقیم» و ضرورت موافقت پیشینی همه اعضا طی یک «موافقت‌نامه جداگانه» در مورد آن آورده شده است. در بند بعد و با توجه به شرایط ساحل ایران، آمده است: «چنانچه شکل ساحل، یک کشور ساحلی را در تعیین آب‌های داخلی‌اش آشکارا در وضعیت نامساعدی قرار دهد، این وضعیت هنگام ایجاد روش فوق به‌منظور دستیابی به تفاهم میان تمامی طرف‌ها مدنظر قرار خواهد گرفت.» این بند در واقع اشاره به شرایط سواحل ایران دارد که هم طول آن از طول سواحل هر یک از دیگر کشورها کمتر است و هم شکل مقعر دارد و اگر خط مبدأ درست تعیین نشود، خط منصف حاصل از چنان خط مبدائی به زیان ایران خواهد بود. این موضوع در بیانیه تفسیری ایران نیز که حین امضا کنوانسیون قرائت شد، مورد تاکید قرار گرفته است.

۲. ماده ۷: در این ماده ۱۵ مایل از خطوط مبدأ به‌عنوان دریای سرزمینی اعضا تعیین شده است. اما در بند ۳ این ماده تصریح شده که «تعیین حدود آب‌های داخلی و سرزمینی بین کشورهای دارای ساحل مجاور با توافق بین آنها...» انجام خواهد شد.

۳. ماده ۹: در این ماده یک منطقه ماهیگیری اختصاصی برای هر یک از اعضا مقرر شده، اما تعیین حدود آن نیز به توافق بعدی اعضا موکول شده است.

۴. ماده ۱۴: در این ماده ساخت خط لوله زیر دریا مبنی الاصول بلامانع تعیین شده است. در این جا نیز دو پیش‌شرط مهم برای این منظور مقرر شده است: ۱. کسب موافقت طرفی که لوله از قلمرو آن عبور می‌کند. ۲. رعایت استانداردهای زیست محیطی مطابق الزامات مندرج در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، به‌ویژه کنوانسیون زیست محیطی خزر و پروتکل‌های آن. لازم به یادآوری است که مطابق «پروتکل ارزیابی آثار زیست محیطی»، ارزیابی زیست محیطی پروژه‌ها الزام‌آور است و نظر کشورهای ساحلی در ارزیابی باید لحاظ شود.

دستاوردهای تیم مذاکره‌کننده ایران

تیم مذاکره‌کننده ایرانی با برخورداری از مشورت برخی از بهترین حقوق‌دانان کشور، مشارکتی فعال در تدوین کنوانسیون داشت. دستاوردهایی هیات ایرانی در مورد مهم‌ترین موضوعات و در رأس آنها اصول ناظر بر تعیین حدود خزر به شرح زیر قابل تلخیص است:

۱. هیات مذاکره‌کننده ایرانی توجه ۴ کشور دیگر به وضعیت ویژه ساحل ایران را جلب و راه‌حلی برای این مشکل را در ماده ۱ کنوانسیون درج کرد. این راه‌حل در قالب تعیین روش ترسیم خط مبدأ مستقیم از طریق توافق اجماعی هر ۵ کشور در قالب یک موافقت‌نامه جداگانه به‌عنوان مبنای تعیین حدود خزر شکل گرفت و در ماده ۱ کنوانسیون به شرح مذکور در فوق درج شد. نظر این بود که در این رابطه به صراحت نام ایران ذکر شود که با مخالفت ترکمنستان درج نام ایران ممکن نشد؛ هرچند که موضوع روشن است و در زمان امضای کنوانسیون نیز این موضوع به صراحت در بیانیه تفسیری ایران آمد.

۲. ایران توانست مانع از آن شود که کنوانسیون حقوق دریاها مبنای کار کنوانسیون خزر شود؛ چراکه در چنین صورتی موضع ایران در مورد تعیین حدود بستر و زیربستر و آب‌های فوقانی تضعیف می‌شد. تعیین پهنای دریای سرزمینی در حد ۱۵ مایل و منطقه اختصاصی ماهیگیری ۱۰ مایلی و اشتراکی بودن بقیه پهنه آبی به پیشنهاد ایران نیز از دیگر نشانه‌های فاصله گرفتن کنوانسیون خزر از کنوانسیون حقوق دریاها است.

۳. منع حضور نیروهای نظامی که به کشورهای ساحلی تعلق ندارند در دریای خزر و منع اعطای پایگاه به سایر دولت‌ها برای اقدام علیه یک کشور ساحلی دیگر دستاورد دیگر هیات ایرانی بود که با هم‌اراهی روسیه در کنوانسیون درج شد.

۴. نهایتا تثبیت حق دسترسی کشورهای ساحلی به دریاهای آزاد از طریق کانال ولگا-دن نیز تثبیت شد.

تصویب یا عدم تصویب کنوانسیون

اکنون سوال این است که آیا کنوانسیون باید تصویب شود یا تصویب نشود. دو دیدگاه در همین مورد بین ناظران و حقوق‌دانانی که مسوولانه به موضوع نگاه می‌کنند، وجود دارد:

۱. گروهی معتقدند که تصویب کنوانسیون باید به تاخیر بیافتد تا تکلیف روش ترسیم خطوط مبدأ مستقیم روشن شود؛ چراکه در این صورت ایران در موضع بهتری برای ورود به مذاکرات تعیین حدود بستر و زیربستر با آذربایجان و ترکمنستان خواهد بود.

۲. گروه دوم توجه می‌دهند که به‌رغم گذشت ۸ سال از امضای کنوانسیون پیشرفتی در بحث خط مبدأ حاصل نشده و با توجه به اینکه ۴ کشور دیگر مرزهای خود را تعیین حدود کرده‌اند، انگیزه‌ای در آنها برای نیل به توافقی اجماعی در مورد خط مبدأ وجود ندارد. به باور این گروه کنوانسیون مزایای متعدد دیگری برای کشور دارد و بعید است صرف تصویب یا عدم تصویب آن در مجلس تاثیر تعیین‌کننده در مذاکرات با آذربایجان و ترکمنستان داشته باشد.

در این میان از کسانی که کنوانسیون را به ضرر کشور می‌دانند، انتظار می‌رود که مسوولانه با موضوع مواجه شوند و نظرات خود را به شکل مدون همراه با استدلال حقوقی و راه‌حل ارائه کنند.

عقب‌نشینی یا واقع‌گرایی؟

دکتر مانی محرابی
تحلیلگر مسائل بین‌الملل

بحث درباره رژیم حقوقی دریای خزر در بستر عمومی و نخبگانی ایران همواره در نوسان میان خوانش‌های تاریخی و واقعیت‌های عینی حقوق بین‌الملل بوده است. ادعای مالکیت «سهم ۵۰درصدی» که پس از فروپاشی شوروی در بخشی از افکار عمومی شکل گرفت، در واقع تعمیم مفاهیم جدید حقوق دریاها به معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ بود؛ مفاهیمی که هنگام امضای آن اسناد هنوز شکل نگرفته بودند و اساسا وجود نداشتند. بنابراین، مساله اصلی ایران در خزر نه اثبات حقوق تاریخی ناشی از آن اسناد، بلکه مواجهه با واقعیت‌های جغرافیای ساحلی، تعیین رژیم بستر و زیربستر و کیفیت مذاکرات فنی پیش‌روست.

مفاد واقعی معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰

بررسی حقوقی عهدنامه مودت ۱۹۲۱ و قرارداد بازرگانی و کشتیرانی ۱۹۴۰ نشان می‌دهد ادعای سهم ۵۰درصدی با تقسیم مساوی بستر، نه در متن این معاهدات آمده و نه مستند به حقوق بین‌الملل آن دوران است. در هیچ‌یک از مواد این دو معاهده، سخنی از مرز مشخص، تقسیم هندسی پهنه آبی یا حاکمیت بر بستر و زیربستر به میان نیامده است؛ زیرا در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۴۰ فناوری استخراج نفت از اعماق دریا وجود نداشت و مفاهیمی چون «فلات قاره» که به حقوق انحصاری کشورها بر منابع بستر و زیر بستر دریا اشاره دارد هنوز وارد حقوق بین‌الملل نشده بودند.

حقوق تثبیت‌شده در این دو سند بر سه پایه استوار بود: «کشتیرانی آزاد و برابر»، «برای شناورهای با پرچم دو کشور و ممنوعیت حضور کشورهای ثالث»، «منطقه انحصاری صیادی» تا محدوده ۱۰ مایل دریایی، و «رژیم مشاع (Condominium)» با حاکمیت و بهره‌برداری مشترک بر سطح مابقی پهنه آبی.

آکتائو ۲۰۱۸: عقب‌نشینی حقوقی یا واقع‌گرایی دیپلماتیک؟

پذیرش اصل تقسیم بستر در ماده ۸ کنوانسیون ۲۰۱۸ آکتائو را می‌توان واجد دو بعد همزمان دانست. از منظر حقوق محض، این اقدام عدول از موضع «رژیم مشاع کامل» محسوب می‌شد که پیش‌تر حق وتوی حقوقی برای تهران ایجاد می‌کرد؛ اما از منظر ژئوپلیتیک، این تصمیم نوعی «واقع‌گرایی دیپلماتیک» برای جلوگیری از انزوای کشور بود. بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳، سه کشور قزاقستان، روسیه و آذربایجان و در سال‌های بعد ترکمنستان طی توافقات دوجانبه و سه‌جانبه، حدود ۸۰ درصد بستر شمال و مرکز خزر را میان خود تعیین حدود کرده و وارد فاز استخراج منابع هیدروکربوری شدند. مخالفت یک‌جانبه ایران علاوه بر اینکه مانع عملیات آنان نمی‌شد، کشور را از مشارکت در ترتیبات جدید منطقه‌ای نیز محروم می‌ساخت.

در واقع، پذیرش تقسیم بستر، هزینه‌ای حقوقی در برابر دستاوردهای امنیتی تثبیت‌شده در آکتائو بود؛ به‌ویژه منع مطلق حضور، ترانزیت و ایجاد پایگاه توسط نیروهای نظامی غیرساحلی (ماده ۳) و تثبیت ۲۵ مایل حاکمیت در سطح (۱۵ مایل آب‌های سرزمینی و ۱۰ مایل منطقه صیادی).

نابرابری جغرافیایی و معضل خطوط مبدأ در جنوب خزر

مهم‌ترین نگرانی ایران در تعیین حدود بستر، ناشی از یک نابرابری طبیعی است. ساحل ایران در جنوب خزر شکلی مقعر و فرورفته دارد و تنها حدود ۱۳ تا ۱۴ درصد از کل سواحل خزر را تشکیل می‌دهد. در صورت استفاده از روش‌های معمول هندسی مانند «خط منصف عادی»، خطوط مرزی به دلیل تقعر ساحل، همگرا شده و سهم ایران از بستر به حدود ۱۱ تا ۱۳ درصد محدود می‌شود.

ماده ۷ کنوانسیون ۲۰۱۸ ترسیم «خطوط مبدأ مستقیم» را به توافق جداگانه میان «همه» ۵ کشور موکول کرده است. این الزام به اجماع، دارای دو روی یک سکه است: از یک سو ظرفیت حمایتی و حق وتو به ایران می‌دهد تا زیر بار فرمول‌های هندسی نامتوازن نرود و از سوی دیگر خطر بروز بن‌بست طولانی‌مدت و معطل ماندن تعیین حدود نهایی و بهره‌برداری از منابع هیدروکربوری پهنه مرزی جنوب خزر را به همراه دارد.

موازنه منافع ملی در سند آکتائو

تصویب کنوانسیون خزر در شرایط کنونی واجد پیامدها و هزینه‌های مشخصی است. مزیت اصلی آن رسمیت‌یافتن رژیم امنیتی پنج‌جانبه و بستن راه نفوذ نظامی نیروهای فرامنطقه‌ای است؛ اما هزینه آن پذیرش چارچوبی حقوقی است که در آن مهم‌ترین پرونده اقتصادی ایران (حدود بستر جنوب خزر) همچنان باز باقی می‌ماند. از حیث اهرم‌های چانه‌زنی، تصویب کنوانسیون بدون تعیین تکلیف بستر، کارت بازی کلان ایران (مبتنی بر رژیم مشاع) را تضعیف می‌کند؛ زیرا به سایر همسایگان اجازه می‌دهد از مواهب امنیتی و ترانزیتی کنوانسیون بهره‌مند شوند، بدون آنکه برای نهایی کردن حدود بستر جنوب خزر تحت فشار زمانی قرار گیرند. در عین حال، این اقدام مانع چانه‌زنی‌های آتی نیست، بلکه روند مذاکرات را از یک سطح کلان سیاسی به رقابتی پیچیده و فنی در حقوق دریاها منتقل می‌سازد.

واکاوی سناریوهای تصمیم‌گیری و ابزارهای حقوقی

در مواجهه با کنوانسیون آکتائو، دو سناریوی کلی قابل واکاوی است سناریوی نخست، منوط‌سازی تصویب به تعیین خطوط مبدأ و تعویق تصویب است. پیامد حقوقی این رویکرد حفظ اهرم چانه‌زنی کلان کشور و عدم پذیرش تعهدات رسمی است؛ اما پیامد دیپلماتیک آن، معلق ماندن ترتیبات امنیتی پنج‌جانبه و احتمال افزایش فشار جمعی سایر طرف‌هاست که پیش‌تر ترتیبات بستر شمال و مرکز خزر را تثبیت کرده‌اند.

سناریوی دوم، پیشبرد تصویب همراه با تثبیت مواضع حقوقی است. در این مسیر، مهم‌ترین سازوکارهای حقوقی شامل صدور «اعلامیه تفسیری» با تاکید بر «اصل انصاف» (Principle of Equity) و رویه دیوان بین‌المللی دادگستری (از جمله رأی ۱۹۶۹ فلات قاره دریای شمال) برای تعدیل اثر منفی تقعر ساحل، منوط‌سازی اجرای مجوزهای ترانزیت لوله از بستر به رعایت استانداردهای زیست‌محیطی و پیشرفت در خطوط مبدأ ذیل ماده ۱۴ کنوانسیون و همچنین بهره‌گیری از مدل‌های توسعه مشترک در مناطق مورد مناقشه جنوب خزر است.

در نهایت، پرونده رژیم حقوقی خزر نشان می‌دهد که سهم واقعی کشورها نه از متون تاریخی سده گذشته استخراج می‌شود و نه در سند مادر آکتائو به‌طور قطعی درج شده است؛ این سهم در نقطه تقاطع حقوق بین‌الملل، مشخصات جغرافیایی و میزان قدرت چانه‌زنی در مذاکرات فنی آتی شکل خواهد گرفت.

چالش حقوقی کنوانسیون

دکتر محمدعلی بهمنی‌قاجار
کارشناس مسائل حقوق بین‌الملل

بحث‌هایی که دوباره درباره کنوانسیون دریای خزر به وجود آمده و ادعایی که درباره سهم ۵۰درصدی ایران از دریای خزر مطرح شده، از کجا ناشی می‌شود و چقدر صحت دارد؟

بحث‌های اخیر ناشی از تصویب فوری این کنوانسیون در هیات دولت بوده است. چنانچه ایران تمایل خود را برای پیوستن به یک سند بین‌المللی نشان دهد، ابتدا این سند را امضا می‌کند؛ یعنی نماینده کشور که عمدتا وزیر امور خارجه، رئیس جمهور یا سفیر فوق‌العاده است، کنوانسیون را امضا می‌کند. پس از امضا، مرحله تصویب مطرح می‌شود؛ به این معنا که مرجع صلاحیت‌داری که در قانون اساسی یا به‌طور کلی در حقوق اساسی هر کشور پیش‌بینی شده است، تعهدنامه بین‌المللی امضاشده از سوی نماینده کشور را تصویب می‌کند.

در این مورد، دولت ایران کنوانسیون خزر را امضا کرده و مرجع صلاحیت‌دار برای تصویب آن، مجلس است؛ یعنی مجلس ایران باید کنوانسیون مذکور را تصویب کند. اما مجلس نمی‌تواند راسا طرحی برای تصویب یک کنوانسیون ارائه کند، بلکه دولت باید کنوانسیون را برای تصویب به مجلس پیشنهاد دهد. تصویب این کنوانسیون در هیات وزیران برای ارائه آن به مجلس، باعث شده است بحث‌های مربوط به کنوانسیون مجددا مطرح شود. نکته آن است که هیات دولت کنوانسیون را با قید فوریت تصویب و به‌عنوان لایحه به مجلس تقدیم کرده است تا الحاق ایران به این کنوانسیون به تصویب برسد. منتقدان بحث‌های مختلفی درباره کنوانسیون مطرح کرده‌اند و لزوما هر کسی که با این کنوانسیون مخالفت کرده، ادعایی مبنی بر سهم ۵۰درصدی ایران نداشته است. بسیاری از افراد به دلایل متعددی با این کنوانسیون مخالفت می‌کنند و آن را مغایر با منافع ملی ایران می‌دانند.

برای مثال، یکی از مهم‌ترین انتقاداتی که اکنون مطرح می‌شود، این است که در میانه جنگ، در شرایطی که کشور درگیر مساله تنگه هرمز است، چه نیاز و ضرورتی به مطرح کردن و تصویب این کنوانسیون وجود داشته است؟ این کنوانسیون هشت سال پیش امضا شده و اکنون، در شرایطی که کشور در وضعیت جنگی قرار دارد، خود مساله دریای کاسپین یا دریای خزر نیز وارد یک فضای بحرانی شده است.

این امر زمانی اهمیت دوچندان می‌گیرد که بدانیم چندی پیش او کراین به کشتی‌های دریای خزر حمله‌ای خصمانه کرد و پیش از این نیز در جنگ رمضان به بندر انزلی تجاوز شد. بنابراین، در شرایطی که دریا دچار فضای بحرانی شده و فضای کلی سیاست خارجی کشور نیز بحرانی است، هر اقدامی، از جمله تصویب این کنوانسیون، می‌تواند مخاطراتی داشته باشد. در واقع، نقد بخشی از منتقدان این است که با توجه به موقعیت کنونی، ضرورتی برای آنکه این کنوانسیون با قید فوریت به مجلس تقدیم شود، وجود نداشت.

نکته دیگری که وجود دارد، ایرادی است که عده‌ای به کنوانسیون درباره خط مبدأ وارد می‌کنند. خط مبدأ در کنوانسیون دریای خزر به گونه‌ای پیش‌بینی شده که می‌تواند برای ایران، با توجه به شکل مقعر ساحل آن، بسیار زیان‌بار باشد. این موضوع مورد تایید و تاکید ایران نیز قرار گرفته است؛ یعنی وزارت امور خارجه نیز قبول دارد که با توجه به شکل مقعر ساحل ایران، ممکن است در برخی نقاط حتی آب‌های داخلی کشور بر اساس این خط مبدأ به صفر برسد یا به چیزی نزدیک به صفر کاهش یابد. به همین دلیل، در کنوانسیون پیش‌بینی شده است کشورهایی که با توجه به وضعیت ساحلشان از این شیوه تعیین خط مبدأ به‌طور آشکار زیان می‌بینند، باید مورد توجه قرار گیرند. ایران نیز هنگام امضای کنوانسیون، اعلامیه تفسیری صادر و اعلام کرد منظور ماده یک کنوانسیون از کشورهایی که به‌طور آشکار زیان می‌بینند، ایران است. در واقع، ایران یک اعلامیه تفسیری یک‌جانبه صادر کرده است. این مساله در ماده یک پیش‌بینی شده و از سال ۱۳۹۷ تاکنون که هشت سال از امضای کنوانسیون می‌گذرد، هنوز کشورهای عضو سند پیوستی در این زمینه تنظیم نکرده‌اند. این در حالی است که بنا بر همان ماده یک، کشورهای عضو موظف بوده‌اند وضعیت خط مبدأ را با توجه به وضعیت ساحل ایران مشخص کنند.

بنابراین، وضعیت خط مبدأ ایران که خود دست‌اندرکاران وزارت امور خارجه و امضاکنندگان کنوانسیون نیز معتقدند به زیان ایران است، هنوز تعیین تکلیف نشده است. نکته بعدی، پیش‌بینی امکان تاسیس خط لوله انتقال انرژی در دریای خزر است. این خط لوله انتقال انرژی می‌تواند تبعات زیست‌محیطی خطرناکی برای ایران داشته باشد؛ یعنی ممکن است به بروز زلزله در سواحل خزر یا آلودگی آن منجر شود. جالب است که در کنوانسیون پیش‌بینی شده هیچ‌یک از اقدامات کشورها در ساحل خودشان نباید به گونه‌ای باشد که به آلودگی زیست‌محیطی و ایجاد تبعات زیست‌محیطی برای دریا منجر شود. اما در عین حال، انتقال انرژی از طریق دریا نیز پیش‌بینی شده است؛ در حالی که به‌طور آشکار انتقال انرژی از این طریق می‌تواند تبعات منفی زیست‌محیطی داشته باشد.

جدای از تبعات منفی زیست‌محیطی، خط لوله انتقال انرژی از دریا آشکارا سبب دور زدن موقعیت ترانزیتی ایران می‌شود. کشورهایی مانند ترکمنستان و حتی قزاقستان می‌توانند برای انتقال انرژی خود از مسیر ایران استفاده کنند. به همین دلیل، برخی دیگر از منتقدان معتقدند که ایران با پذیرش انتقال انرژی از دریای خزر، به دور زدن موقعیت ترانزیتی کشور کمک می‌کند. این مساله از آنجا حائز اهمیت است که به یاد آوریم در سال‌های اخیر تلاش‌ها و تکاپوهای زیادی صورت گرفته است تا ایران را از مسیر خطوط انتقال انرژی و گریدورهای ترانزیتی حذف کنند. در سال‌های اخیر، نگرانی‌های زیادی درباره کریدور زنگزور وجود داشته است. همچنین، خط لوله صلح که قرار بود گاز کشور را به پاکستان و هند منتقل کند، حذف شد. اگر این اقدام نیز انجام شود، کشور در وضعیت خفگی ژئوپلیتیک و خفگی اقتصادی قرار می‌گیرد.

تمام این موارد به آن معناست که ممکن است ما به دست خودمان، خودمان را منزوی‌تر کنیم. نکته دیگری که بسیار مهم است، ماده ۱۰ کنوانسیون است که در آن پیش‌بینی شده توافقات دوجانبه و چندجانبه کشورها درباره تحدید حدود سرزمینی‌شان در دریای خزر معتبر است. البته این توافقات باید در چارچوب حقوق بین‌الملل باشد؛ یعنی تاکید و تصریح شده است که توافقات دوجانبه و چندجانبه باید در چارچوب حقوق بین‌الملل صورت گرفته باشد.

توافقات دوجانبه و چندجانبه دولت‌های مجاور و مقابل معتبر است. به این ترتیب، توافقاتی که مثلا روسیه و قزاقستان با یکدیگر درباره تقسیم این دریا انجام داده‌اند، می‌تواند معتبر باشد. تمام کشورهایی که در حوضه خزر هستند، یعنی روسیه، قزاقستان، ترکمنستان و آذربایجان، با یکدیگر توافقات دوجانبه انجام داده‌اند. این توافقات دوجانبه در کجا می‌تواند مخل حقوق ما و تهدیدکننده تمامیت ارضی ما باشد؟ یکی از موارد، تحدید حدودی است که آذربایجان و ترکمنستان با یکدیگر انجام داده‌اند؛ چراکه این کشورها در بخشی که ما آن را متعلق به خودمان می‌دانیم، تحدید حدود کرده و آن را میان خودشان تقسیم کرده‌اند. این موضوع می‌تواند برای ما خطرناک باشد؛ یعنی با تهدید مستقیم تمامیت ارضی و سرزمینی کشور مواجه هستیم.

با توجه به این موضوع، تصویب کنوانسیون پیش از تعیین دقیق سهم ما