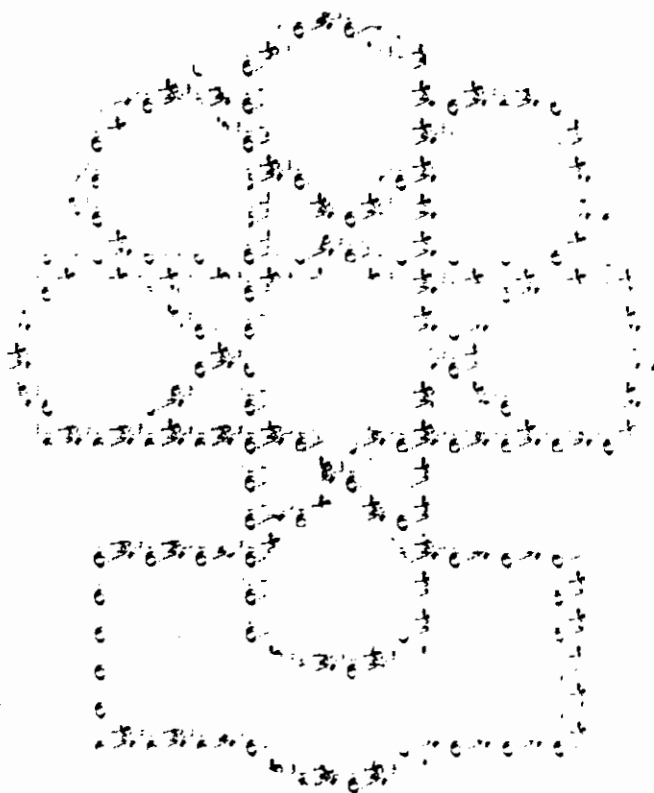




رژیم حقوقی دریاچه خزر چالش‌ها و فرصت‌ها



معاونت پژوهشی

تیر ۱۳۷۷

کار: دفتر بررسی‌های سیاسی - اجتماعی

کد گزارش: ۴۱۰۳۴۳۸

بسمه تعالی

رژیم حقوقی دریای خزر، چالش‌ها و فرصت‌ها (بارائه پیشنهادهایی برای مواجهه با تحولات جدید)

کد گزارش: ۴۱۰۳۴۳۸

۱- مقدمه

علی امیدی

از زمان فروپاشی اتحاد شوروی در سال ۱۹۹۱ میلادی، یک سلسله رویدادهای سیاسی و اقتصادی، منطقه دریای خزر را در کانون توجه قرار داده است. در سطح بین‌المللی، ظهور روسیه، قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان به عنوان دولت‌های جانشین اتحاد شوروی که در حاشیه دریای خزر می‌باشند، به طور برجسته‌ای طیف سیاسی منطقه و پیچیدگی‌های ژئواستراتژیک آن را دگرگون کرده است. از لحاظ اقتصادی ظهور موجی از علاقه به بهره‌برداری از منابع بالقوه عظیم نفت و گاز دریای خزر با خود ناوگان کوچکی از شرکت‌های نفتی غربی را به همراه آورده است. شرکت‌هایی که در برخی از بزرگترین قراردادهای مشارکتی اکتشاف و تولید دوران اخیر وارد شده‌اند. در حالی که دریای خزر هنوز تا حد همسایه‌اش یعنی دریاچه آرال روبه زوال نرفته است، به سرعت با ترکیبی از منابع آلوده‌کننده زمینی، رودخانه‌ای و دریایی به مخاطره افتاده است. ذخایر ماهی، از جمله ذخایر ماهی خاویار که معروفیت جهانی دارد شدیداً تهی گردیده است و سایر اکوسیستم‌های شکننده دریای خزر به طور جدی در معرض خطر است. بنابراین، ایجاد یک نظم حقوقی که بتواند از طرفی جنوی تخریب خطرناک محیط زیست دریای خزر را بگیرد و از طرف دیگر حقوق و تکالیف کشورهای همجوار را در نحوه استفاده از منابع بستر و زیر بستر و روی بستر دریای خزر را مشخص کند، بسیار ضروری و حیاتی می‌نماید.

مقاله حاضر، ضمن بررسی مبانی تاریخی رژیم حقوقی دریای خزر، ابعاد سیاسی و حقوقی آن را در زوایای مختلف شکافته است. این مقاله با تشریح مواضع کشورهای همجوار دریای خزر، سیاست ایران را در قبال رژیم حقوقی دریای خزر مورد نقد و بررسی قرار داده و سناریوهای مختلف که ایران می‌تواند در آن نقش داشته باشد، ترسیم کرده است. پیشنهادهایی که در این مقاله برای دستگاه سیاست خارجی ارائه شده مورد اتفاق نظر نخبگان دانشگاهی ایران می‌باشد.

۲- رژیم حقوقی موجود دریای خزر

به طور کلی رژیم حقوقی دریاها و دریاچه‌هایی که بین دو یا چند کشور واقع شده‌اند، تابع معاهدات فی مابین آن کشورها یا حقوقی است که هر یک از دولت‌های مزبور بر اثر اعمال تصرف بلا معارض یا مستمر خویش کسب کرده‌اند. بنابراین مثلاً در مورد دریای خزر، مفاد معاهدات فی مابین رژیم حقوقی را تعیین می‌کند و در صورت سکوت معاهدات مزبور، موضوع تابع عرف و رویه مستمری است که توسط هر یک از دولت‌های ذی ربط در اعمال حقوق متصرفانه خویش اعمال شده‌یامی شود، بدون این که مورد اعتراض دیگران قرار گیرد.^۱

۱. رجوع شود به:

- هوشنگ منتذر، حقوق بین‌الملل عمومی، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی، ۱۳۷۴)، ص ۲۴۸-۲۴۹.

اصل ارجاع به معاهدات فی مابین یا تصرفات گذشته به ویژه در مورد تعیین سرحدات و مرزها مصداق می‌یابد. فی‌المثل در مورد این که مرز میان دو یا چند کشور در یک دریای بسته یا دریاچه محاط فی مابین آنها در کجا قرار دارد؛ اولاً. مفاد معاهدات و موافقت‌نامه‌های فی مابین ثانیاً، در صورت عدم وجود یا سکوت این قبیل معاهدات و موافقت‌نامه‌ها. تصرفات مستمر و بلامعارض گذشته آنها ملاک قرار خواهد گرفت. اکثریت عنمای حقوق بین‌الملل بر این عقیده‌اند که در صورت عدم وجود معاهده فی مابین، چنانچه دریا یا دریاچه‌ای فقط بین دو کشور واقع باشد. فرض بر تساوی است، بدین معنا که فرض آن است که مرز میان دو کشور عبارت از خط میانی دریا یا دریاچه مزبور می‌باشد. البته باید توجه نمود که گرچه می‌توان فهرستی طولانی از دریاچه‌ها را بر شمرد که در آنها خط منصف به عنوان روش تحدید حدود به کار گرفته شده است. اما نمی‌توان بر این اساس اثبات نمود که این روش یک عرف موضوعه است.^۲

در مورد دریای خزر به لحاظ این که دریا و وضعیت محضر به خود را دارد چه از نظر اهمیت سیاسی و امنیتی و چه از نظر ظرفیت اقتصادی و نقش آن در توسعه اقتصادی کشور و چه از نظر تاریخی و جغرافیایی و حتی از نظر اکوسیستم. مشابهتی با سایر دریاها یا دریاچه‌های مشترک بین دو یا چند کشور ندارد. شاید عرف، رویه‌های قضائی و حتی کنوانسیون‌های عام بین‌المللی بر دریاها، نتوانند کمک زیادی به حل مشکل کنند و لذا عمده‌ترین منبع حقوقی که در مذاکرات دیپلماتیک باید مبنا قرار گیرد قراردادها و معاهدات موجود است و مادام که توافق جدیدی مغایر با آن بخش از معاهدات معتبر موجود که فسخ ضمنی یا صریح نشده‌اند حاصل نشود به حقوق موجود و وضعیت ناشی از آن استصحاب می‌شود. حتی اگر کارایی کمی نسبت به شرایط روز داشته باشد و در شرایطی که توافق جدیدی صورت نگرفته است نارسایی بهتر از اغتشاش و سردرگمی است.

تا آنجا که معاهدات به عنوان منبع عمده حقوق بین‌الملل مطرح می‌شود قراردادهای تاریخی نظیر گلستان و ترکمن‌چای در مورد دریای خزر کاربرد زیادی ندارند و توسط قراردادهای بعدی نقض شده‌اند و عمده‌ترین معاهداتی که مواد مربوط به دریای خزر آنها همچنان از طریق معاهدات در حق به طور ضمنی یا صریح فسخ نشده‌اند یا به لحاظ اقاله، فسخ، انتقاد یا بطلان قهری کاملاً باطل نشده همچنان نافذ باقی مانده‌اند. قرارداد صورت مورخ ۱۹۲۱ و معاهده کشتیرانی و تجارت ۱۹۴۰ منعقد فی مابین دولتین ایران و اتحاد شوروی است که سه کشور دیگر بر اساس اصل جانشینی دولتی صاحب حق شده‌اند.^۳

شاید این برداشت صحیح باشد که قرارداد ۱۹۴۰ و نامه‌های متبادله منظم به آن عمدتاً ناظر بر بحریمایی و تجارت است و بستر وزیر بستر دریا و منابع هیدروکربنی در آن تصریح نشده است. ولی واقعیت این است که طرفین به صراحت به «دریای ایران و شوروی بودن» و «برای طرفین متعاهدین دارای اهمیت خاص داشتن» تأکید نموده‌اند و لذا با توجه به شرایط زمان و عدم وجود تکنولوژی لازم و عدم احساس ضرورت عملی نیازی به تصریح به چنین احتمالی نبوده است ولی اساس مشترک بودن دریا و اهمیت آن برای ایران و

- مایکل ا. کهرست، حقوق بین‌الملل نوین، ترجمه مهرداد سیدی، (تهران: دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۷۳)، ص ۲۵۶.
- سید حسن میرمحمد صادقی، رژیم حقوقی دریای خزر...، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال چهارم دوره دوم، شماره ۱۰ (تابستان ۱۳۷۴) ص ۱۵۸.

1. Oppenheim, *International Law*, Vol. I, P. 533.

۲. جمشید ممتاز، دشواری‌ها و چشمه‌اندازهای نظام حقوقی دریای خزر، اطلاعات سیاسی و اقتصادی (۱۲۴-۱۲۳)، سال دوازدهم، شماره سوم و چهارم (آذر و دی ۱۳۷۶)، ص ۶۷.

۳. ممتاز، پیشین.

شوروی مورد تأیید قرار گرفته است.^۱

ولنی از ابتدای فروپاشی شوروی و استقلال کشورهای هم ساحل با دریای خزر، برداشت‌های جدیدی از رژیم حقوقی دریای خزر مطرح شده که می‌توان آنها را حول دو بلوک فکری مورد بحث و بررسی قرار داد:

۱- نظریه «اشتراک» در بهره‌برداری از دریا (روسیه و ایران تا فروردین ۱۳۷۷)

۲- نظریه «تقسیم» دریا (آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان)

۳- نظریه مشاع در بهره‌برداری از دریا

ایران و روسیه تا پیش از اردیبهشت سال جاری از مدافعان این نظریه محسوب می‌شدند. به طور کلی روسیه تا پیش از این تاریخ با تقسیم بستر دریای خزر مخالف بود و آن را مغایر با رژیم کنونی که به نظر آنها همه کشورهای ساحلی در منابع آن شریک هستند می‌دانست. قراردادهایی که در ۳ دسامبر ۱۹۹۳ و ۲۰ سپتامبر ۱۹۹۴ به ترتیب توسط جمهوری قزاقستان و آذربایجان با کنسرسیوم‌های نفتی غربی و با هدف کاوش و بهره‌برداری از منابع نفتی زیر بستر مناطق دریای روبه روی سواحل این دو کشور منعقد گردید، انتقاد شدیدی روسیه را برانگیخت. این کشور در تاریخ ۱۵ اکتبر ۱۹۹۴ برای مقابله با این اقدامات، طی نامه‌ای به دبیر کل سازمان ملل متحد این حق را برای خود محفوظ داشت که «در موقع مناسب، هرگونه اقدام را برای تجدیدسازمان نظام حقوقی مختل شده اتخاذ نماید و آثار چنین اقدامات یک‌جانبه‌ای را که از میان بردارد»^۲. در این خصوص، روسیه طرح پروتکنی را در مورد تشکیل «کمیته بستر دریای خزر» که نحوه بهره‌برداری را تحت ضوابطی تعیین می‌کند به صورت نیمه رسمی به طرف ایرانی ارائه کرده بود. در این طرح منابع معدنی بستر دریای خزر ثروت عمومی کشورهای ساحلی شناخته شده و فعالیت در این زمینه با رعایت مصالح کلیه کشورهای ساحلی و بر اساس مقرراتی که کمیته بستر دریا تصویب می‌کند انجام می‌گیرد. در نوار ۱۰ مایلی ساحلی هرگونه فعالیتی باید با موافقت کشور ساحلی باشد. بالای مدار ۴۵ درجه جغرافیایی قرق‌گاه اکولوژیکی بین‌المللی تلفی شده است. هرگونه فعالیت در جهت استخراج منابع معدنی از طریق کمیته مذکور انجام می‌گیرد.

اساس طرح روسیه نظریه‌ای است که در فصل ۱۱ کنوانسیون حقوق دریاها مورخ ۱۹۸۲ که اکتشاف و استخراج منابع بستر دریاها را خارج از صلاحیت ملی دولت‌ها دانسته و به عنوان میراث مشترک بشریت معرفی شده است. روس‌ها می‌خواستند هرگونه پیشنهادی که برای اکتشاف و استخراج در دریای خزر مطرح می‌گردد «در کمیته بستر دریای خزر» بررسی و به اتفاق آرا مورد موافقت قرار گیرد. راجع به مکانیزم تقسیم درآمدهای ناشی از این استخراج مطلبی نگفته‌اند و احتمالاً آن را موکول به مذاکرات آینده نموده بودند.

دولت ایران که از آغاز، سیر تحولات منجر به رویداد تاریخی و فروپاشی شوروی را با حساسیت دنبال می‌کرد، در اولین اجلاس سران کشورهای حاشیه دریای خزر در بهمن ۱۳۷۰، پیشنهاد «تشکیل سازمان همکاری کشورهای ساحلی» را ارائه نمود که با موافقت اصولی سایر سران روبه‌رو گردید، لیکن بحث و

۱. محمد رضا دبیری، رژیم حقوقی دریای خزر...، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال چهارم، دوره دوم، شماره ۱۰ (تابستان ۱۳۷۴) ص ۱۴۵

2. U.N. Doc. A/4/475.

گفتگو درباره مفاد اساسنامه پیشنهادی ایران موقوف به حل و فصل برخی مسائل مطروحه گردید. ایران و روسیه از بدو تحولات جاری در منطقه. صرف نظر از برخی دگراندیشی‌های خاص همواره تلاش خود را جهت ارائه مواضع اصولی هماهنگ درباره دریای خزر معطوف داشته‌اند که مهم‌ترین ثمره آن تفاهم دو کشور در مورد اصل «اشتراک منافع» در این دریاست. در سند A/49.475 مورخ ۱۵ اکتبر ۱۹۹۴ ارائه شده از جانب فدراسیون روسیه به دبیرخانه سازمان ملل متحد، این نکته کاملاً تشریح گردید:

دریای خزر به لحاظ عدم ارتباط طبیعی با اقیانوس‌ها و دریاها، آزاد. یک منطقه دریایی محصور در خشکی قنم‌داد می‌شود و اصول حقوقی ناظر بر دریاهای آزاد از جمله قوانین و مقررات مربوط به دریای سرزمینی، منطقه انحصارات اقتصادی و فلات قاره قابل تسری به این دریا نبوده و نمی‌تواند پایه و اساس جهت طرح ادعاهای یک‌جانبه در مورد ایجاد چنین مناطقی در دریای خزر قرار گیرد. در سند مذکور، روسیه بر این مطلب که: رژیم حقوقی دریای خزر موضوع موافقت‌نامه‌های ایران و روسیه مورخ ۲۶ فوریه ۱۹۲۱ و مارس ۱۹۴۰ هنوز به قوت خود باقی است و هیچ‌گونه تغییری نکرده است، تأکید نموده و با طرح این نکته که رژیم حقوقی مذکور تأمین‌کننده دریاوردی آزاد در دریای خزر جهت عبور کشتی‌ها با پرچم دولت ساحلی و رژیم‌های منی برای کشتی‌های دیگر کشورهای ساحلی در بنادر خود و ماهی‌گیری مجاز در آب‌های‌شان می‌باشد. در حقیقت ضمن تسری حقوق یک طرف قرارداد (یعنی روسیه) و توزیع آن بین کشورهای جدیدالاستقلال ساحلی، به استثنای ۱۰ مایل منطقه ساحلی بقیه پهنه آبی دریا را مشترک اعلام نموده است.

نکته مهم دیگری که در سند روس‌ها به آن اشاره گردید، موضوع تشکیل «سازمان همکاری کشورهای ساحلی» است که پیشنهاد آن از طرف ایران داده شده بود. در این باره سند مذکور پیشنهاد می‌دهد: «انجام سریع موافقت‌نامه همکاری منطقه‌ای در دریای خزر اهمیت به‌سزایی دارد. پیش‌نویس چنین موافقت‌نامه‌ای توسط طرف ایرانی با مشارکت دیگر کشورهای ساحلی تهیه گردیده و تأمین‌کننده همکاری منطقه‌ای در درون چارچوبی است که به کلیه سؤالات مربوط به استفاده از دریای خزر و منابع موجود آن پاسخ لازم را ارائه می‌دهد. ولی متأسفانه مذاکرات مربوط به نهایی کردن آن عمداً طولانی شده است».

ناگفته نماند کلیه دولت‌های ساحلی در مورد ضرورت تهیه و تدوین رژیم حقوقی جامع و کامل دریای خزر که بتواند به شرایط و اوضاع و احوال کنونی در برگیرنده همه مسائل این دریا باشد - اتفاق نظر دارند لیکن مشکل اینجاست که هر یک از این دول - به ویژه جمهوری آذربایجان که قائل به تقسیم کلی دریاست و نیز قزاقستان که معتقد به تحدید حدود بستر وزیر بستر آن است - آن گونه که خود می‌خواهند به محتوای چنین رژیمی می‌اندیشند.^۱

فدراسیون روسیه و جمهوری اسلامی ایران، بارها قراردادهایی را که جمهوری‌های آذربایجان و قزاقستان با کنسرسیوم‌ها منعقد نمودند، بی‌اعتبار اعلام کرده و در نامه‌هایی که برای دبیرکل سازمان ملل متحد از سال نموده‌اند، حق اتخاذ اقدامات لازم برای تجدید سازمان نظام حقوقی مختل شده را برای خود محفوظ داشته‌اند.^۲

۱. محمد حسین نوریان، «نگرش‌های متفاوت درباره رژیم حقوقی دریای خزر»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال پنجم، دوره دوم، شماره ۱۴ (تابستان ۱۳۷۵) ص ۱۱۸

۲. نگاه کنید به اسناد سازمان ملل متحد:

- U.N. Doc. A/S2/324 (1997.30 Oct)

- U.N. Doc. A/49/475 (1994. 5 Oct)

موضع فدراسیون روسیه همچنین طی «یادداشتی که در ۱۴ ژانویه ۱۹۹۴ به وزیر امور خارجه آذربایجان تسلیم گردید، تشریح شده است. در این یادداشت دریای خزر یک منطقه آبی بین قاره‌ای بسته توصیف شده که همواره مشترکاً توسط همه دول ساحلی مورد استفاده قرار گرفته است.^۱ این استدلال بر مقررات معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ استناد شده است.

همان‌طور که در صفحات قبل اشاره گردید معاهدات مزبور مقرر می‌دارند که به استثنای منطقه انحصاری ماهی‌گیری به پهنای ۱۰ مایل، بهره‌برداری مشترک از آب‌های دریای خزر برای کشتیرانی و ماهی‌گیری مجاز می‌باشد. به عبارت دیگر، آب‌های واقع در ورای این منطقه، تحت صلاحیت هیچ کشور ساحلی قرار ندارد.^۲

نامه‌های مبادله شده میان طرفین معاهده ۱۹۴۰ که در آن اتحاد جماهیر شوروی و ایران، دریای خزر را «دریای ایران و شوروی» نامیده‌اند موجه بودن این اظهارنظر را تأیید می‌نماید. به نظر استاد حقوق بین‌الملل آقای «جمشید ممتاز»، آب‌های دریای خزر را می‌توان به آب‌های خلیج فونسکا (Gulf of Fonesca) شبیه دانست که شعبه ویژه دیوان بین‌المللی دادگستری در حکم ۱۱ سپتامبر ۱۹۹۲ در اختلاف السالوادور با هند وراس آن را «آب‌های تحت حاکمیت مشترک سه کشور ساحلی» این خلیج توصیف نموده است.^۳

جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه معتقد بودند که کشورهای ساحلی که بخشی از اتحاد شوروی را تشکیل می‌دادند، بر طبق اصول و قواعد حقوق بین‌الملل متعهد به اجرای معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ می‌باشند. به نظر می‌رسد که روسیه و ایران به قاعده‌ای استناد می‌کردند که بر مبنای آن جانشینی دولت‌ها فی‌نفسه به تعهدات و حقوق ناشی از معاهداتی که به نحوه استفاده در یک سرزمین مربوط می‌شود، تأثیری ندارد. این قاعده عرفی توسط ماده ۱۲ کنوانسیون ۲۳ اوت ۱۹۷۸ وین، درباره جانشینی دولت‌ها نسبت به معاهدات شکل مدون یافته است. به علاوه شایان ذکر است که جدا از قاعده عرفی «ثبات حقوقی و تعهدات ارضی»، استدلال‌های دیگری نیز در اثبات حقانیت مواضع دو کشور مزبور وجود دارد.^۴

بدیهی است، فدراسیون روسیه و جمهوری اسلامی ایران قصد نداشتند به نظام حقوقی ناشی از معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ تداوم بخشند. در واقع فدراسیون روسیه و ایران به ضرورت سازگار شدن این نظام حقوقی با مقتضیات جدید ناشی از ظهور کشور ساحلی جدید و از طریق انعقاد معاهدات جدید بین همه کشورهای ساحلی نظر داشتند.^۵

در طرح‌های معاهده‌ای که قبل از اردیبهشت سال جاری توسط فدراسیون روسیه و ایران مطرح گردیده نظریه تقسیم تمام بستر دریای خزر بین کشورهای ساحلی رد گردید. ایران خواستار ایجاد مناطق تحت صلاحیت ملی مجاور ساحل بوده که عرض آنها باید تعیین شود و در داخل آن مناطق، کشورهای ساحلی حقوق حاکمه خود را در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری از منابع معدنی اعمال نمایند. منابع واقع در ورای این

۱. به نقل از ممتاز، پیشین، ص ۶۶.

۲. در این باره، غیر از منبع پیشین رجوع شود به

- Alexandre Khodakov, "The Legal Frame Work For Regional Cooperation in The Caspian Sea Region", Central Asia Quarterly, University Of London, (Summer 1995), P 31.

۳. ممتاز، پیشین، ص ۶۱ و همچنین رجوع شود به:

International Court of Justice Report, 1992, PP. 601.

۴. ممتاز، پیشین، ص ۶۶.

۵. غیر از منبع پیش گفته، برای اصلاحات بیشتر رجوع شود به:

U.N. Doc. A/49/475 Op.cit. P34.

مناطق، بر مبنای معیارهایی که وضع می‌گردد. تحت اداره جامعه دول ساحلی دریای خزر خواهد بود.^۱

نکته قابل توجه این که اولین گام در جهت قانونی کردن فعالیت‌های دول ساحلی در دریای خزر، توسط جمهوری اسلامی ایران برداشته شد. در بهمن ماه ۱۳۷۰ (فوریه ۱۹۹۲) و در جریان برگزاری اجلاس «اکو» که رؤسای جمهوری‌های آسیای مرکزی نیز در آن شرکت نموده بودند، به ابتکار دولت ایران، نخستین اجلاس سران کشورهای حاشیه دریای خزر در تهران تشکیل و پیشنهاد ایجاد «سازمان همکاری کشورهای ساحلی» که پیش‌نویس کنوانسیون ۱۵ ماده‌ای آن به اجلاس مذکور ارائه گردیده بود مورد استقبال سران کشورهای حاشیه دریای خزر قرار گرفت و طی اجلاس دیگر در تهران و در کمتر از یک سال، نمایندگان دولت‌های مذکور در مهرماه ۱۳۷۱ (اکتبر ۱۹۹۲) ضمن قدردانی از اقدام جمهوری اسلامی ایران به عنوان «یک گام اساسی و مهم در جهت نیل به نزدیکی هرچه بیشتر ملت‌های این منطقه»، به بررسی مفاد کنوانسیون پیشنهادی پرداختند. یکی از دستاوردهای اجلاس مذکور توافق درباره تشکیل کمیته‌های پنج‌گانه از جمله «کمیته موقعیت حقوقی» بود. تشکیل اولین اجلاس مدیران کلی حقوقی وزارت خارجه دولت‌های ساحلی در تهران گام مهم دیگری است که دولت ایران در راه همگرایی کشورهای حاشیه دریای خزر برداشت. این اجلاس که از ۲۸ تا ۲۹ ژوئن ۱۹۹۵ و بر اساس تصمیمات اجلاس مورخ ۱۵ تا ۱۶ مه ۱۹۹۵ معاونین وزرات خارجه کشورهای ساحلی در آلمانی برگزار گردید. نقطه آغازی بود در روند همسویی دولت‌های ذی‌نفع برای حصول توافق درباره رژیم حقوقی دریای خزر. در اجلاس تهران مقرر گردید مدیران کل حقوقی طی اجلاس دیگری در نیمه اول سپتامبر ۱۹۹۵ مذاکرات خود را در «آلمانی» ادامه دهند که این اجلاس با اندکی تأخیر در اواخر سپتامبر برگزار گردید.^۲

۴- گردش کامل مواضع روسیه در قبال رژیم حقوقی دریای خزر

روس‌ها به رغم ابراز همسویی با مواضع جمهوری اسلامی ایران در مورد رژیم حقوقی دریای خزر، گاه‌گاه علایمی را از خود بروز می‌داده‌اند. که حاکی از پندارهای خاص آنان بوده و باید به عنوان دیدگاهی فراتر از تفاوت‌های سلیقه‌ای مورد ارزیابی قرار می‌گرفتند. مقامات روسیه از هر فرصتی استفاده نموده و در ملاقات‌ها و مذاکرات دوجانبه با مقامات قزاقستان و ترکمنستان، ضمن پرهیز از نقاط افتراق، در مسائل مربوط به رژیم حقوقی دریای خزر در مورد نقاط اشتراک خود، بیانیه‌های مشترک صادر نموده‌اند که بیانیه‌های ۱۲ اوت ۱۹۹۵ روسیه - ترکمنستان و ۱۹ اوت ۱۹۹۵ روسیه - قزاقستان که در پی سفر «بالشاکف» معاون نخست‌وزیر روسیه به دو کشور مذکور صادر گردید، از آن جمله‌اند. از طرفی، در حالی که وزارت امور خارجه روسیه هرگونه اقدام یک‌جانبه در دریای خزر را شدیداً محکوم می‌کرد، شرکت دولتی «لوک‌اویل» زیر چتر حمایت نخست‌وزیری روسیه و پشتیبانی وزارت سوخت و انرژی آن کشور، با کسب امتیاز ۱۰ درصد از قرارداد نفتی جمهوری آذربایجان چه در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری و چه در مسئله انجام عملیات مربوط به خطوط لوله انتقال نفت از دریای خزر به بازارهای جهانی، حضور فعالانه خود را که در کنسرسیوم چند منیتی، تثبیت می‌نماید.

رویه کجدار و مریز روسیه دیری نپایید، تا این که در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۲۱، جراید کثیرالانتشار جهان این

۱. ممتاز، پیشین، ص ۶۷

۲. نوریان، پیشین، ص ۱۲۰-۱۱۹

خبر را در صفحه اول خود درج کردند که «یلتسین و نظربایف دریای خزر را تقسیم کردند»^۱ قضیه از این قرار بود که طی دیدار نظربایف از روسیه، آنان در پایان این دیدار، بیانیه مشترکی را درباره اصول کلی پیش نویسی که دو کشور به صورت مشترک تهیه کرده‌اند، پذیرفتند. قرار است این سند، به طور نهایی در ابتدای ماه ژوئیه (اواسط تیر) در زمان سفر یلتسین به قزاقستان منعقد شود.^۲

یلتسین و نظربایف، در این سند دیگر کشورهای ساحلی دریای خزر را نیز به تشریح مساعی برای تنظیم هرچه سریع‌تر کنوانسیون درباره نظام حقوقی دریای خزر فرا خوانده‌اند. این بیانیه، انعقاد چنین کنوانسیونی را پیش از پایان سال جاری میلادی، به سود منافع کشورهای ساحلی و استفاده معقول از ثروت‌های دریای خزر و حفظ محیط زیست آن دانسته است.^۳

بوریس یلتسین در مذاکرات خود با نظربایف برای اولین بار اذعان نمود که روسیه آماده تقسیم کف دریای خزر به بخش‌های منی است. مشروط بر این که سطح دریا مشترک بماند. رئیس جمهور قزاقستان نیز در پی این توافق به خبرنگاران گفت: «آب را تقسیم نمی‌کنیم، کف را تقسیم می‌کنیم»^۴.

گردش ۱۸۰ درجه‌ای مواضع روسیه در قبال رژیم حقوقی دریای خزر این فرضیه را اثبات می‌کند که روسیه به طور سنتی در دیپلماسی خود از شیوه بده و بستان استفاده کرده و هر طرف که به سودش بچربد، به آن طرف گرایش پیدا می‌کند. بنابراین نمی‌توان این کشور را به عنوان یک هم‌پیمان استراتژیک تلقی نمود؛ زیرا تسلیحاتی که به ایران فروخته بیشتر مایه تجاری داشته است تا سیاسی و استراتژیک.

شواهدی وجود داشت که براساس آن ایران نمی‌توانست روی مواضع روسیه حساب باز می‌کرد؛ اولاً: قراردادهایی که جمهوری‌های آذربایجان و قزاقستان با شرکت‌های خارجی جهت استخراج نفت و گاز دریای خزر منعقد کرده بودند. چند شرکت روسی نیز در آن مشارکت داشتند. در صورتی که اگر تأکید بر استفاده مشترک می‌بود، آن‌گاه شرکت‌های روسی در این کنسرسیوم‌ها شرکت نمی‌کردند. ثانیاً: به نظر می‌رسد که روسیه از این تأکید بیشتر به عنوان اهرم فشار برای این که سهم قابل توجه در این مشارکت‌ها داشته باشد استفاده کرده است.^۵

تغییر مواضع روسیه در قبال رژیم حقوقی دریای خزر به دلیل منافع عدیدهای صورت پذیرفته است. اولاً: روسیه متوجه شد که در بخش روسی دریای خزر نفت زیادی وجود دارد. از طرف دیگر اقدام روسیه در استقبال از موضع همسایگان بی‌تردید منجر به بروز رژیم مساعد برای کمپانی‌های نفتی روسیه در این کشورها خواهد شد که قبلاً با قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان قراردادهایی امضا کرده‌اند. علاوه بر این، شانس این که بخش اصلی نفت دریای خزر از طریق روسیه ترانزیت شود نیز افزایش می‌یابد. این امر به معنی درآمد با ثبات چند میلیارد دلاری از ترانزیت است. به این دلیل بود که نورسلطان نظربایف در آستانه ملاقات با بوریس یلتسین به تیم خود دستور داد که مطالعات خود را در جهت ساخت خط لوله صادراتی تنگیز - نوروسیسک تسریع کنند.^۶

از طرف دیگر، برخی معتقدند که تغییر مواضع روسیه در قبال رژیم حقوقی دریای خزر، نتیجه

۱ روزنامه «کمرسنت دلی»، چاپ مسکو، ۱۲۱، ۱۳۷۷.

۲ روزنامه فردا، ۲۹، ۱۳۷۷.

۳ همان.

۴ روزنامه «کمرسنت دلی»، ۱۲۱، ۱۳۷۷.

۵ روزنامه فردا، ۱۵، ۱۳۷۷.

۶ روزنامه «کمرسنت دلی»، ۱۲۱، ۱۳۷۷.

چانه‌زنی‌های مسکو با واشنگتن است. دکتر «پیروز مجتهدزاده» عضو ارشد مؤسسه ژئوپلیتیک لندن در این زمینه می‌گوید: روس‌ها که به تداوم سیاست ایران در قبال خزر مطمئن هستند، با ایالات متحده مشغول مذاکره و رسیدن به توافقند.^۱

۵- واکنش ایران در قبال تغییر مواضع روسیه و ضرورت بازنگری تهران در سیاست‌های خود

جمهوری اسلامی ایران با شنیدن توافقنامه نظربایف - یلتسین به شدت شوکه شد، به طوری که روزنامه‌های داخلی با برخوردی خشم‌آلود و دستگاه سیاست خارجی در واکنشی انتقادی، از توافق روسیه و قزاقستان در مورد بهره‌برداری از منابع دریای خزر انتقاد کردند. سخنگوی وزارت خارجه ایران با تأکید بر تشریک مساعی همراه با حسن نیت کشورهای دریای خزر، تأکید کرد که بهره‌برداری از منابع دریای خزر باید مورد قبول همه کشورهای ذی‌ربط باشد که برای دسترسی به چنین ضوابطی، مقررات موجود باید مبنای هر نوع حرکتی برای تنظیم توافق‌های جدید قرار گیرد.^۲

اکنون به نظر می‌رسد که ایران با یک عمل انجام شده مواجه گشته است، از این رو برای مقابله با این وضعیت راه‌هایی قابل پیش‌بینی است:

۱- ایران همچنان بر موضع قبلی خود مبنی بر مشاع بودن دریای خزر پافشاری نماید؛ بدیهی است که در این موضع ایران تنها خواهد بود، چون دیگر کشورهای مجاور دریای خزر به نوعی اصل تقسیم دریا را پذیرفتند. این مسئله باعث می‌شود که کشورهای ترکمنستان، روسیه و آذربایجان و قزاقستان به ائتلاف طبیعی علیه ایران دست زده و با توجه به سیاست‌های امریکا و اروپا در قبال ایران، پیش‌بینی می‌شود که انتخاب این راه، انزوای شدید ایران را در پی داشته باشد. در این حال، ایران هیچ سودی نخواهد برد. چون که دیگر کشورهای ساحلی عملاً با اقدام‌های خود (مانند برقراری کنسرسیوم نفتی و غیره) رویه‌ای جا خواهند انداخت (هم اکنون آذربایجان عملاً به چنین کار دست زده است) که مشروعیت جهانی خواهد داشت؛ از طرف دیگر، ایران از امتیازات ژئوپولیتیکی خود مانند عبور خطوط لوله نفت به واسطه لجاجت در موضع‌گیری‌های سابق خود محروم خواهد شد. مانور نظامی ۱۰ ماهه پیش‌ایالات متحده، روسیه، آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان در منطقه دریای خزر شاهدی بر این مدعا است که روسیه و امریکا به یک دسته توافقات درباره وضعیت دریای خزر نائل آمدند و این امر هوشیاری جدی ما را می‌طلبد.^۳

۲- راه دوم این است که ایران با شهامت در موضع سابق خود تجدیدنظر نماید و اصل تقسیم دریا را بپذیرد. انتخاب این راه معایب و محاسن خاص خود را دارد. محاسنش آن است که اگر مابخشی از دریا را قلمرو اختصاصی هر کشور در نظر بگیریم، آن وقت این موضع جدید، نه تنها مقدار زیادی از تاکتیک‌های علیه ایران را خنثی خواهد کرد، بلکه با این استراتژی، به سرعت به توافق با دیگران نائل خواهیم آمد. در پرتو چنین موضعی، مسئله عبور خطوط لوله نفت و گاز آسیای مرکزی از طریق ایران بهتر حل و فصل خواهد شد.

معایب این است که ذخایر نفتی ایران در حوزه دریای خزر مشخص نیست، ولی دیگر کشورهای ساحلی از ذخایر خود مطمئن هستند. از طرف دیگر، تقسیم دریا رقابت شدیدی در استخراج و بهره‌برداری

۱. روزنامه فردا، ۲۹ ۱۳۷۷.

۲. جراید کثیرالانتشار، روزهای ۱۴ و ۱۵ اردیبهشت ۱۳۷۷.

۳. اطلاعات، ۱۱ ۱۳۷۷.

از منابع دریای خزر را در پی خواهد داشت. این مسئله ممکن است به مسئله آلودگی و تخریب محیط زیست لطمه شدیدی وارد آورد. نظر به این که ایران در استفاده از ذخایر نفتی خود در حوزه خلیج فارس (که اعراب به شدت به غارت منابع آن مشغولند) عاجز مانده، بسیار بعید است که بتواند در منابع نفتی دریای خزر سرمایه گذاری نماید؛ در نتیجه همسایگان خزر بیش از ایران از تقسیم دریا منتفع خواهند شد.

از آنجا که «سیاست» هنر امکانات است، بهتر است که ایران اقتصادی و بهینه ترین راه را انتخاب نماید. یعنی هم دچار انزوای نشود و هم از منابع شمالی و جنوبی و موقعیت ژئوپولیتیک به بهترین نحو ممکن بهره برداری نماید. به نظر می رسد که دستگاه سیاست خارجی ایران در راه دوم باید مانور بدهد. البته انتخاب راه دوم باید به همراه یک دسته ترتیبات چند جانبه در جلوگیری از تخریب محیط زیست و بهره برداری بی حساب و کتاب منابع دریای خزر باشد. موضع گیری اخیر آقای خرازی وزیر خارجه ایران را می توان در راستای راه دوم دانست و خیراً ضی مصاحبه ای با خبرگزاری جمهوری اسلامی اظهار داشته بود: «ایران هنوز رژیم مشاع را برای بهره برداری مشترک از دریای خزر و منابع بستر و زیر بستر آن ترجیح می دهد، ولی اگر بنا بر تقسیم باشد معتقد است که یک رژیم باید بر منابع زیر بستر، روی بستر و آب های این دریا حاکم باشد و دریا به نسبت مساوی و عادلانه بین ۵ کشور ساحلی تقسیم گردد». او تأکید کرد:

«خزر نمی تواند دارای رژیم حقوقی دوگانه باشد»^۱

تقسیم روی بستر دریا نیز برای ایران دارای منافع و مضار می باشد. مضارش این است که ساحل شمالی ایران به صورت متعمر بوده و این امر دیگر کشورهای مجاور را به طرف حریم ایران نزدیک می کند و ایران به طور سنتی از گستره آبی خود محروم خواهد شد.

محاسن آن در این است که:

اولاً: روسیه و دیگران سابقه صید دوردست در پهنه دریای خزر داشته، ولی ایران سابقه صید محلی دارد. یعنی با تقسیم روی بستر دریا، روس ها و دیگران از صیادی در تمامی پهنه دریای خزر محروم خواهند شد و ایران در قسمت سنتی خود با توجه به عمق آب، منتفع خواهد شد.

ثانیاً: قسمت آبی ایران از نوعی غنی شیلات است، بنابراین با تقسیم دریا می توان منابع موجود را حفظ و به خوبی بهره برداری کرد.^۲

با توجه به این که ایران پتانسیل سرمایه گذاری در پروژه های نفتی خود را ندارد، بهتر این است که کمپانی های خارجی را متوجه منافع اقتصادی موجود در ایران ساخت و این ظرفیت و حربه های خاص خود را دارد. نظر به این که ایران هم اکنون در موقعیت چانه زنی (به جهات سیاسی) با نظام بین الملل قرار ندارد، بهتر است در اینجا یک سری امتیازات سیاسی بدهد، تا امتیازات عظیم اقتصادی به دست آورد. آن گاه خواهد توانست، امتیازات اقتصادی خود را به چانه زنی و نفوذ سیاسی ترجمه نماید.

۶- مواضع آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان

از میان سه کشور جمهوری آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان، کشور اول در فروریختن نظم موجود هر چند نابرابر، ولی در عین حال آرام دریای خزر، از دیگران پیشی گرفت و با انکار صریح اعتبار رژیم حقوقی این دریا به دلیل تغییر فاحش شرایط و اوضاع و احوال مسئله تقسیم دریا را مطرح ساخت و بدون آن که حتی

۱. خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۹-۲۰۰۲-۷۷.

۲. مصاحبه دکتر باوند با روزنامه فردا، ۱۵ خرداد ۱۳۷۷.

منتظر واکنش دیگر دولت‌های ساحلی گردد، با انعقاد قراردادهای نفتی و واگذاری میادین متعدد از جمله: گوناش، چراغ، آذری و غیره که موقعیت بسیاری از آنها فراتر از منطقه ۱۰ مایلی انحصاری - ماهیگیری بوده و فاصله محل تعدادی از آنها تا سواحل باکو از ۱۰۰ کیلومتر نیز تجاوز می‌کند، عملاً و به طور یکجانبه مفاد معاهدات سال ۱۹۲۱ و سال ۱۹۴۰ را نقض نمود.

طبق ادعای، «خوشبخت یوسف زاده»، مشاور معاون رئیس جمهور آذربایجان در امور ژئولوژی و ژئوفیزیک، اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۷۰ منطقه بالای خط فرضی آستارا - خلیج حسینقلی را بین جمهوری‌های حاشیه دریای خزر تقسیم نموده و بر اساس آن سهم جمهوری آذربایجان ۸۰ هزار کیلومتر مربع تعیین گردیده بود و تحدید حدود مذکور در گردهمایی نوامبر سال ۱۹۹۲ آستارا خان نیز مورد تأیید چرنومیردین نخست وزیر وقت روسیه قرار گرفته است.

نکته دیگر این که در ماده ۱۲ قانون اساسی جدید آذربایجان که در نوامبر سال ۱۹۹۴ به همه پرسی گذاشته شد، این امر با وضوح بیشتری به شرح زیر ذکر شده است:

ماده ۱۲ - سرزمین جمهوری آذربایجان واحد تقسیم‌ناپذیر و مصون می‌باشد. آب‌های داخلی منطقه دریای (دریاچه) خزر متعلق به جمهوری آذربایجان و قلمرو هوایی جمهوری آذربایجان اجزای تشکیل دهنده سرزمین آذربایجان می‌باشد.^۱

قزاقستان نیز دومین دولت ساحلی است که از نظر تقسیم دریا دفاع می‌کند. لکن مبنا و اساس تفکر این دولت مفاد کنوانسیون سال ۱۹۸۲ حقوق دریاها بوده و قائل به تسری کنوانسیون مذکور به دریای خزر می‌باشد.

دولت قزاقستان با اتخاذ مواضع ظاهراً ملایم‌تر نسبت به جمهوری آذربایجان و القای این مطلب که بین دو نظریه «اشتراک» و تقسیم دریا به بخش‌های ملی می‌توان حد میانه‌ای را انتخاب کرد، سعی دارد خود را به عنوان یک دولت میانه رو و متعادل معرفی کند، به همین لحاظ گیزاتف معاون وزیر خارجه قزاقستان معتقد است، کشورهای ساحلی می‌توانند استفاده مشترک از دریا را محدود به استفاده از آب و منابع بیولوژیکی آن نموده و درباره بستر و زیربستر دریا بر اساس مفاد کنوانسیون حقوق دریاها عمل نمایند.^۲ گیزاتف معتقد است:

«هرگونه همکاری در دریای خزر تنها در صورتی امکان‌پذیر است که حدود و ثغور اختیارات و قلمرو حاکمیت کشورهای ساحلی به طور دقیق مشخص شده باشد. از طرفی در زمینه استفاده مشترک از دریا، دریاچه هیچ تجربه جهانی وجود ندارد و تاریخ شوروی سابق گواه این امر است که مال مشترک یعنی این که مال، متعلق به هیچ کس نیست».^۳

قزاقستان موضع خود را در اجلاس اقتصادی سران اکو در آلماتی دوباره مورد تأکید مجدد قرار داد. «قاسم ژامرت توقایف» وزیر امور خارجه قزاقستان پس از پایان اجلاس سران به خبرنگاران گفت: «گفتگوهای ایران و قزاقستان بر سرحل اختلافات خود برای تقسیم منابع نفتی غنی دریای خزر باشکست مواجه شد. او همچنین تأکید کرد که مواضع مادر باره وضعیت دریای خزر تا حد قابل توجهی با هم فرق دارد».^۴

۱. برای اطلاعات بیشتر به منابع زیر رجوع فرمایید.

- جمهوری آذربایجان، کتاب سبز، انتشارات وزارت خارجه، سال ۱۳۷۵.

- Europa Yearbook 1997, Azerbaijan.

۲. روزنامه پانوراما، شماره ۳۸، چاپ آلماتی، مورخ ۳۰ سپتامبر سال ۱۹۹۵ (به نقل از بولتن‌های داخلی وزارت خارجه).

۳. همان.

۴. خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۹-۰۲-۹۶.

وی با اشاره به آثرناتیوهای مختلف خط لوله نفت آسیای مرکزی به جهان خارج، یادآور شد که کشورش به‌طور همزمان سعی می‌کند حمایت‌های سیاسی برای مسیر انتقال نفت از آذربایجان و ترکیه (مسیر جیحون-پاکو) را مورد توجه قرار دهد. اما وزیر خارجه ایران، مخالفت کشور متبوع خود را برای هر مسیری که از میان دریای خزر بگذرد، اعلام داشت.

خلاصه این که دولت‌های قزاقستان و آذربایجان که برای بهره‌برداری از منابع نفتی خود امتیازاتی به کنسرسیوم‌ها واگذار نموده‌اند و مایلند تمام منابع این مناطق را تحت حاکمیت خود قرار دهند، از اجرای قواعد حقوق بین‌الملل دریاها به ویژه کنوانسیون ملل متحد درباره حقوق دریاها جانبداری می‌کنند.^۱

شایان ذکر است که در بیانیه مشترک جمهوری قزاقستان و جمهوری ترکمنستان به تاریخ ۲۷ فوریه سال ۱۹۹۷ به عنوان یک تکلیف فوری بر تدوین و انعقاد کنوانسیون در خصوص نظام حقوقی دریای خزر تأکید شده و توافق گردیده است که تا هنگامی که چنین نظام حقوقی ایجاد نگردیده است طرفین بیانیه تحدید مرزهای اداری و سرزمینی خود را بر طبق خطی که از وسط دریا می‌گذرد، انجام خواهند داد. از آنجا که وسعت دریای خزر در هیچ بخشی به اندازه دو برابر عرضی نیست که حقوق دریاها برای منطقه انحصاری اقتصادی معین می‌نماید، اعمال قواعد حقوق بین‌الملل سبب خواهد شد که دریای خزر به‌طور کامل تحت حاکمیت کشورهای ساحلی قرار گیرد.

این تحولات منجر به طرح این پرسش نظری گردید، که آیا دریای خزر دریاست یا دریاچه؟ طبق حقوق بین‌الملل حوزه آبی که محاط بین چند کشور و با اقیانوس‌های جهان ارتباط نداشته باشد، دریاچه می‌نامند. اما از آنجا که دریای خزر بزرگ‌ترین دریاچه جهان می‌باشد و در طول تاریخ به «اسم دریا» شناخته شده است، قضیه ابعاد پیچیده‌ای به خود می‌گیرد.

۷- ضرورت ایجاد رژیم حقوقی

به هر حال در چنین دریاچه بسته‌ای هر چند پهناور، هر پدیده یا هر اقدامی کل مجموعه را متأثر می‌سازد، همچنان که در مورد افزایش سطح آب این دریا شواهد بسیاری دال بر تأثیر گذاری پدیده مذکور در اکثر قریب به اتفاق مناطق ساحلی وجود دارد. لذا آثار مخرب زیست محیطی ناشی از آلودگی دریا در اثر استخراج نفت نیز تمامی گستره دریای خزر را در بر می‌گیرد و بدین لحاظ هر اقدام یکجانبه‌ای که منجر به آلودگی دریا گردد بر منافع حقه دیگر کشورهای ساحلی تأثیر سوء می‌گذارد و تقسیم دریا که هر دولت هر چند در شرایط کنونی لاجرم می‌نماید ولی به معنای آن است که هر دولت ساحلی منافع ناشی از بهره‌برداری نفت را به خود اختصاص می‌دهد، ولی آثار سوء آن را با دیگران تقسیم می‌کند. عارضه منفی دیگر تقسیم دریا، حضور غیرقابل کنترل دولت‌ها و اتباع دولت‌های ثالث مانند آمریکا و اروپا در قسمتی از دریاست که برای امنیت و استقلال سیاسی و همچنین منافع ملی دیگر دولت‌های ساحلی تهدید بالقوه‌ای به شمار می‌رود. بنابراین، جهت حفظ اکوسیستم دریای خزر و اجتناب از عوارض سوء اعمال یکجانبه، تدوین یک رژیم حقوقی با توجه به اصل انصاف باید در محور توجه کشورهای مجاور دریای خزر قرار گیرد.

۱. برای اطلاعات بیشتر رجوع فرمایید به مقاله:

-Vyacheslan Gizatov, "the Legal Status of the Caspian Sea", Central Asia Quarterly, (Summer 1995), PP. 30-40.

2. U.N. Doc. A. 52/9317, 1997.