

نگاهی به روندها و تحولات جدید در دریای خزر

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۴۱۸۶
اسفندماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۳.....	مقدمه.....
۴.....	۱. کشتیرانی تحت پرچم کشورهای ساحلی.....
۶.....	۲. توافقات‌های زیست‌محیطی.....
۸.....	۳. توسعه حمل‌ونقل در حوزه خزر.....
۱۲.....	۴. تعیین حدود مناطق سطح دریا.....
۱۵.....	۵. امنیت منطقه‌محور.....
۱۸.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۱.....	منابع و مآخذ.....



نگاهی به روندها و تحولات جدید در دریای خزر

چکیده

قلمرو خزر از جمله حوزه‌های چالش‌برانگیزی است که بخش مهمی از برنامه‌های سیاست خارجی کشورهای ساحلی را به خود معطوف داشته است. این دریا در عین حال که مستعد چالش‌ها و تهدیدهایی است که حل‌وفصل برخی از آنها مشمول مرور زمان خواهد بود، اما در عین حال دارای بسترهایی است که می‌تواند این چالش‌ها را مدیریت کرده و خنثی سازد. مروری بر روند تحولات در منطقه خزر به وضوح نشان می‌دهد که این پهنه آبی فرازونشیب‌های فراوانی را طی کرده است و باید نظاره‌گر ادامه آن در آینده نیز بود. اما با وجود این، سیر حرکت روندهای اخیر حاکی از آن است که در نتیجه تغییر دیدگاه‌ها و مواضع کشورهای ساحلی فرآیندی «واهم‌گرا» شکل گرفته که وجه همگرایی آن در حال هم وزن شدن با وجه واگرایی و چه بسا غلبه بر آن می‌باشد. نزدیکی آرای کشورهای حاشیه خزر که در اجلاس چهارم سران به نمایش درآمد، به روشنی گویای این روند نویدبخش است. برای اولین بار پس از فروپاشی شوروی کشورهای ساحلی گام مؤثری در زمینه رژیم حقوقی دریای خزر برداشته‌اند. اگرچه در این اجلاس به‌طور مستقیم و مستقل بر سر این موضوع بحثی جدی درنگرفت، اما توافق کشورهای ساحلی بر سر تعیین مناطق سطح دریا پیشرفت قابل توجهی است که

می‌تواند در آینده دستمایه تعیین رژیم حقوقی در سایر بخش‌های این پهنه آبی واقع شود. علاوه بر این، کشورهای ساحلی بر سر ممنوعیت حضور نیروهای نظامی فرامنطقه‌ای در خزر به توافق رسیدند که خود دستاورد ارزنده‌ای در روند منطقه‌ای شدن (Regionalization) خزر است. این بدان معناست که می‌توان انتظار داشت روندهای مربوط به مناسبات امنیتی در آینده بیش از جهت‌گیری برون منطقه‌ای، بر محور سمت و سوی درون منطقه‌ای شکل گیرند. این تغییر، نتیجه مهم دیگری نیز در پی خواهد داشت و آن کند ساختن روند نظامی شدن خزر و تعدیل فرآیند موسوم به مسابقه تسلیحاتی است. در همین راستا، کشورهای ساحلی حق کشتیرانی از کشتی‌های تحت پرچم کشورهای غیرساحلی را سلب کرده و انحصار کشتیرانی در خزر تحت پرچم کشورهای ساحلی را رسماً اعلام داشتند. در توضیح مطلب باید افزود که کشورهای حاشیه خزر از قبل روند همگرایی را در حوزه‌هایی مانند محیط زیست و حمل‌ونقل آغاز کرده بودند و به نظر می‌رسد می‌توان هم‌نوا با نوکارکردگرایان از تسری روند همگرایی از این حوزه‌های موضوعی به سایر حوزه‌های موضوعی حساس‌تر مانند امنیت و رژیم حقوقی در خزر سخن راند. در نتیجه فرآیند اقتباس و یادگیری، کشورهای ساحلی خواستار تجربه نتایج مثبت و پرمفعت همکاری و همگرایی منطقه‌ای در حوزه‌های مختلف شده‌اند. توافقی‌هایی که طی چند سال گذشته در زمینه موضوعات پیش‌گفته حاصل شده، به وضوح دلالت بر اراده معطوف به همگرایی منطقه‌ای البته به شکل تدریجی و گام‌به‌گام دارد.



از زمان فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، قلمرو دریایی خزر با پیچیدگی‌های سیاسی، ژئوپلیتیک، امنیتی، اقتصادی و حقوقی مواجه بوده است. علیرغم مواضع اعلامی این کشورها که بر ضرورت حل و فصل مسائل و اختلافات منطقه‌ای تأکید کرده‌اند، تاکنون نتایج نهایی در این زمینه حاصل نشده است. البته این به معنای ایستایی منطقه از حیث تحولات پیش رونده و نویدبخش نیست، بلکه تحولات سال‌های اخیر نشانه‌هایی از پویایی و تحرک منطقه‌ای را انعکاس می‌دهند. حوزه خزر پیش‌تر عرصه بازیگری ایران و اتحاد شوروی بود، اما ظهور بازیگرانی جدید با انواع مشکلات و بحران‌های داخلی که قابلیت تسری به حوزه‌های فرامرزی را نیز داشته‌اند، بر پیچیدگی‌ها و ابهامات روندهای منطقه‌ای افزود. بیش از دو دهه است که از این تحول مهم می‌گذرد و همچنان بسیاری از موضوعات، همچنان حل نشده باقی مانده است. با وجود این، کشورهای ساحلی با برگزاری نشست‌ها، اجلاس‌ها و همایش‌های تخصصی حوزه خزر و موضوعات مبتلابه، بررسی این موضوعات را در دستورکار قرار داده‌اند. برگزاری چهار اجلاس سران، نشست‌های وزرای خارجه و جلسات گروه‌کاری نمایندگان کشورهای ساحلی همگی دلالت بر اهمیت موضوع و اهتمام دولتمردان منطقه برای حل مسائل دارد. به‌عنوان جدیدترین و یکی از مهمترین نقاط عطف منطقه‌ای می‌توان به چهارمین اجلاس سران خزر در آستاراخان اشاره کرد که بیانگر اراده معطوف به حل مسئله از جانب کشورهای ساحلی بوده است. با وجود اینکه موضوعاتی نظیر رژیم حقوقی دریای خزر، استخراج و بهره‌برداری از منابع دریایی به‌ویژه منابع انرژی، تعیین مسیر نقل و انتقال انرژی و رژیم

امنیتی منطقه‌ای هنوز حل و فصل نشده‌اند، اما به تدریج جلوه‌هایی از تمایل و اراده کشورهای ساحلی آشکار می‌شود که بر استراتژی تدریجی و گام به گام در این راستا دلالت دارد. بر این اساس، در نوشتار پیش رو به بررسی روندهای جاری و نیز جدیدترین تحولات در خزر پرداخته می‌شود تا از این طریق هم وضعیت برخی اختلافات منطقه‌ای بیان شود و هم نشانه‌های تغییر و فرآیندهای پیش رونده در پویای منطقه‌ای تشریح گردد.

۱. کشتیرانی تحت پرچم کشورهای ساحلی

بدیهی است که از مهمترین کاربردهای اقتصادی و استراتژیک قلمروهای دریایی، کشتیرانی است. معمولاً کشورها برای بسط روابط متقابل در حوزه‌های مختلف، تحت نظام حقوقی، قلمروهای دریایی تحت حاکمیت خود را به روی سایرین می‌گشایند. در حوزه خزر با توجه به موقعیت جغرافیایی آن که دریایی بسته بدون دسترسی به آب‌های آزاد است، کشتیرانی و دریانوردی در آن موضوع مهمی به شمار می‌آید، به ویژه اگر شرایط سیاسی و استراتژیک خاص آن نیز در نظر گرفته شود، بر اهمیت موضوع افزوده می‌شود. کشتیرانی از نظر سنتی یکی از مهمترین انواع استفاده از دریای خزر است. تنظیم مقررات حقوقی ناظر بر نحوه بهره‌برداری در حوزه کشتیرانی براساس توافق دو دولت ساحلی (ایران و شوروی) بود که جنبه قراردادی داشت. به موجب این توافق، آزادی کشتیرانی در کل قلمرو دریای خزر برای کشورهای ساحلی به شکل انحصاری به رسمیت شناخته شده بود. این رژیم حقوقی تا به امروز نیز اعتبار دارد، گرچه صداهای



مخالفی مبنی بر پایان یافتن عمر این توافقنامه‌ها نیز به گوش می‌رسد و آزادی کشتیرانی در دریای خزر را ملغی می‌دانند. این دیدگاه، مخالف تقسیم دریا براساس خط منصف است (Jansun-powletta, 2014: 115).

از آنجا که کشورهای ساحلی منافع سیاسی متفاوتی را دنبال می‌کنند و ادراکات امنیتی آنها هنوز شکاف معناداری را به نمایش می‌گذارد، طبعاً سیاست‌های دریایی آنها از حساسیت بالایی برخوردار است. پیوندهایی که برخی کشورهای ساحلی با قدرت‌های بزرگ فرامنطقه‌ای برقرار کرده‌اند و منافع این قدرت‌ها و سیاست‌های مداخله‌جویانه آنها همگی بر آسیب‌پذیری ساختاری منطقه می‌افزایند. زیرا حضور آنها در دریای خزر در پی نزدیکی به کشورهای تازه استقلال‌یافته، معادلات امنیتی منطقه را پیچیده‌تر می‌کند. مطابق اصل وابستگی متقابل منفی که احساس امنیت کشوری به معنای احساس ناامنی دیگری به شمار می‌آید، حضور قدرت‌های فرامنطقه‌ای تحت عناوین متفاوت از جمله کشتیرانی و دریانوردی بر شدت این معمای امنیت می‌افزاید. این در حالی است که شرایط سیاسی و جغرافیایی حاکم بر خزر اقتضا می‌کند، کشورهای ساحلی در ازای امتیاز کشتیرانی به کشورهای غیرساحلی منافع متقابل سایر همسایگان را نیز محترم شمارند. در این راستا، به‌نظر می‌رسد تهران و مسکو هم‌نوا بوده و با توجه به توان اثرگذاری خود در این راستا موفق نیز بوده‌اند. با توجه به اصل کشتیرانی تحت پرچم کشورهای ساحلی از حضور و نفوذ کشورهای غیرساحلی به‌ویژه قدرت‌های فرامنطقه‌ای همچون آمریکا و اروپا ممانعت شده و تنها کشتی‌هایی با پرچم کشورهای ساحلی در این دریا تردد کرده‌اند.

۲. توافقی‌های زیست‌محیطی

دریای خزر با توجه به موقعیت جغرافیایی و طبیعی به‌عنوان دریاچه بسته که به شکل طبیعی به آب‌های آزاد دسترسی ندارد، از آسیب‌پذیری‌های زیست‌محیطی فراوانی برخوردار است. این دریاچه از طریق کانال ولگا- دن به رودخانه‌های ولگا و دن و آب‌های اروپا متصل است و از این طریق ضمن گسترش راه‌های مراداتی با چالش‌های زیست‌محیطی نیز دست و پنجه نرم می‌کند. ورود گونه‌های آبری مهاجم از این رودخانه‌ها به خزر که با شرایط بیولوژیک این دریا ناسازگاری دارد و به کاهش یا انقراض برخی گونه‌های زیستی در این پهنه آبی منجر شده است و همچنین تغییر حجم و سطح آب، تهدیدهای زیست‌محیطی جدی در برابر کشورهای ساحلی خزر قرار داده است. سیاست‌های نادرست بهره‌برداری از دریای خزر در حوزه شیلات و ماهیگیری، صید بی‌رویه آبزیان، عدم نظارت و توجه کافی به نحوه بهره‌برداری از سواحل و تأسیسات مستقر در خشکی و اجرای پروژه‌هایی در سواحل با ضریب ایمنی پایین همگی مخاطرات زیست‌محیطی فراوانی در دریای خزر به بار آورده‌اند. بنابراین، آلودگی‌ها و چالش‌های زیست‌محیطی از دو منبع طبیعی و ارادی و از دو منشأ آبی و خشکی، دریای خزر را تحت تأثیر قرار داده است. علاوه بر این، شرایط طبیعی خزر به گونه‌ای است که برخی از کشورها بیش از دیگران در معرض این مخاطرات قرار می‌گیرند. از آنجا که عمق دریا در ناحیه جنوب یعنی در آب‌های متصل به ساحل ایران بیشتر است، طبعاً آلودگی‌ها و تغییرات اکولوژیک بیش از همه سواحل ایران را دستخوش چالش می‌کند. به همین دلیل نیز ایران ابتکار عمل را در حوزه همکاری‌های زیست‌محیطی به دست گرفته که



البته با اقبال کشورهای همسایه نیز مواجه بوده است.

بر همین اساس، ایران همواره بر مقابله با این قبیل تهدیدات تأکید کرده و حفاظت و حراست از محیط زیست خزر را رسالتی مشترک میان کشورهای ساحلی دانسته است. ایران همواره ابتکار عمل در حوزه همکاری‌های زیست‌محیطی را هم در ابعاد سیاسی و هم در ابعاد فنی - حقوقی به دست داشته است. امضای کنوانسیون «چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی خزر» موسوم به «کنوانسیون تهران»، در ۴ نوامبر ۲۰۰۳، چهار پروژه در دست اجرا؛ «در راستای برنامه اقدام معاهده حفاظت از محیط زیست خزر»، «مدیریت پایدار ماهیگیری»، «توسعه پایدار جوامع ساحلی خزر» و «برنامه اقدام استراتژیک محیط زیست دریایی و ساحلی خزر و حمایت از معاهده چارچوبی خزر» از جمله آنهاست. همچنین اخیراً ایران با هدف اصلاح و بهینه‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های زیست‌محیطی کشورها در سواحل به آلودگی‌های دارای منشأ خشکی پرداخته و پروتکل «حفاظت از دریای خزر در برابر آلودگی ناشی از منابع و فعالیت‌های مستقر در خشکی الحاقی به کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر» را پس از بررسی اولیه و کارشناسی و رایزنی در مجلس شورای اسلامی برای تصمیم‌گیری مشترک به کشورهای ساحلی پیشنهاد کرده است.

هدف اصلی این برنامه‌ها و موافقتنامه‌ها را می‌توان توسعه پایدار محیط زیست خزر، شامل منابع زنده و نحوه بهره‌برداری از آب، حفاظت از سلامتی انسان و سیستم اکولوژیکی برای نسل‌های بعدی دانست (<http://www.tehranconvention.org>) در ادامه این تلاش‌ها و در آخرین اقدام، در اجلاس چهارم سران کشورهای حاشیه خزر در آستاراخان سه سند همکاری زیست‌محیطی توسط وزرای مربوطه پنج کشور ساحلی

در حضور رؤسای جمهور حسن روحانی، ولادیمیر پوتین، نظربایف، الهام علی‌اف و قربان‌قلی بردی محمداف به امضا رسیده است. این اسناد عبارتند از: «موافقتنامه همکاری در زمینه آب و هواشناسی دریای خزر»، «موافقتنامه هشدار و مبارزه با حوادث غیرمترقبه در دریای خزر» و «موافقتنامه حفاظت از محیط زیست دریای خزر». این روند نشان می‌دهد علیرغم اختلاف‌نظرها و واگرایی منافع که میان کشورهای ساحلی مشاهده می‌شود، آنها در برخی حوزه‌ها آماده همگرایی می‌باشند که محیط زیست از جمله مهمترین این حوزه‌هاست. اهمیت موضوع از این جهت نیز قابل تأمل است که همکاری‌های زیست‌محیطی می‌تواند تمرین و آغاز فرآیند جامعه‌پذیری باشد که به تدریج راه را برای همکاری و همگرایی در سایر حوزه‌های موضوعی نیز فراهم می‌سازد.

۳. توسعه حمل‌ونقل در حوزه خزر

حمل‌ونقل و ارتباطات از مهمترین شاخص‌های توسعه منطقه‌ای به شمار می‌آید، زیرا بیانگر وضعیت زیرساخت‌ها به‌عنوان ابزارهای مادی و عینی تعاملات منطقه‌ای است. از این رو، در ارزیابی مراودات و مبادلات منطقه‌ای بررسی قوت و ضعف شرایط ارتباطی از معیارهای مهم محسوب می‌شود. در همین راستا نگاهی به وضعیت حمل‌ونقل در حوزه خزر بیانگر آن است که علیرغم وجود چالش‌هایی به‌ویژه در زمینه ترانزیت انرژی، این مهم مورد توجه سیاستگذاران منطقه بوده است. حمل‌ونقل در حوزه خزر منحصر به حمل‌ونقل دریایی نیست، بلکه سایر راه‌های ارتباطی را نیز دربرمی‌گیرد. همان‌گونه که بیان شد، کشورهای ساحلی خزر به اهمیت کشتیرانی پی برده و آن را در انحصار



حاکمیت پرچم‌های ساحلی درآورده‌اند. حمل‌ونقل دریایی در خزر به‌طور سنتی عمدتاً در بخش تجارت کالا و امروزه به‌ویژه در بخش نقل‌وانتقال انرژی متمرکز است (Jansun - Pawlta, 2014: 115) گسترش کشتیرانی به حوزه مسافربری و به ویژه توریسم نیاز به برنامه‌ریزی بیشتر و اهتمام جدی‌تر دارد. به‌طور کلی، حمل‌ونقل در دریای خزر در سال‌های اخیر توسعه چشمگیری یافته، به گونه‌ای که تردد کشتی‌های کشورهای ساحلی، مقدار کالاهای جابجا شده و سرمایه‌گذاری در حوزه احداث خطوط لوله و تانکرهای حمل نفت خام و فرآورده‌های نفتی از فعالیت‌های قابل توجه در دریای خزر است.

در بخش خشکی و ریلی پیشرفت‌های قابل توجهی طی سال‌های گذشته حاصل شده است. راه‌اندازی راه‌آهن مشهد - سرخس - تجن در سال ۱۳۷۵ که اقتصاددانان آن را احیای مجدد جاده ابریشم می‌نامند، اولین گام مهم در حوزه توسعه حمل‌ونقل در حوزه خزر است. خط‌آهن ایران - ترکمنستان - قزاقستان که آسیای مرکزی را از طریق ایران به خلیج فارس متصل می‌سازد، دومین برنامه در زمینه ارتباطات است. توافقنامه احداث این خط‌آهن سه‌جانبه میان رؤسای جمهوری سه کشور در حاشیه نشست مهرماه ۱۳۸۶ سران کشورهای حاشیه دریای خزر به امضا رسید و بعد از پنج سال بررسی و مطالعه، عملیات اجرایی آن در سال ۱۳۹۱ شروع شد و در آذرماه ۱۳۹۳ به بهره‌برداری رسید. محور اصلی این خط‌آهن بهره‌برداری از مزیت‌های سرزمینی ایران است. موقعیت جغرافیایی ایران از حیث همسایگی با پانزده کشور و قرار گرفتن در حدفاصل دریای خزر و خلیج فارس با حدود سه هزار کیلومتر مرز آبی در شمال و جنوب و مرزهای وسیع با آسیای میانه، قفقاز، عراق و شبه‌قاره هند و عبور کریدورهای بین‌المللی از ایران

نقش مهمی نه تنها در این خط آهن، بلکه در خطوط ارتباطی منطقه ایفا می‌کند. خط آهن مورد بحث نه تنها مسیر ارتباطی سه کشور ایران، ترکمنستان و قزاقستان را مهیا می‌کند و از این طریق خطوط ارتباطی سه کشور را به شکل متقابل و از طریق یکدیگر به سرزمین‌های دیگر متصل می‌سازد، بلکه موجبات مبادلات بین‌منطقه‌ای را نیز فراهم می‌سازد. این خطوط همچنین مسیری مناسب برای اتصال چین به اروپا و پیوند روسیه به خلیج فارس به شمار می‌آید. در این زمینه می‌توان به اتصال خطوط ریلی ایران به ترکیه در غرب و امتداد تا بندرعباس در جنوب و اتصال به پاکستان در جنوب شرق و اتصال به عراق در جنوب غرب و از طرفی اتصال خطوط ریلی قزاقستان به روسیه در شمال و اتصال خطوط ریلی ترکمنستان به ازبکستان در شمال شرق اشاره داشت که بیانگر ظرفیت خط ریلی جدید در ترانزیت و رشد تجارت میان کشورهای منطقه است. به‌طور کلی، این کریدور دومین کریدور شمال - جنوب به شمار می‌آید که ارتباطات آسیایی از شرق دریای خزر تا خلیج فارس و از شرق به غرب دریای خزر از طریق شمال ایران را فراهم می‌سازد.

همان‌گونه که گفته شد، در حوزه حمل‌ونقل از مهمترین مناقشات منطقه‌ای، مسیرهای انتقال انرژی است. نگاهی به مسیرهای انتقال انرژی حوزه خزر نشان می‌دهد که همچنان مسیر شرقی (مسیر چین و ژاپن) به دلیل طولانی بودن و پرهزینه بودن، مسیری غیراقتصادی است. مسیر جنوب شرقی نیز به دلیل اختلاف‌های داخلی در افغانستان و نبود زیرساخت‌های مناسب و دسترسی نداشتن افغانستان به آب‌های آزاد، نمی‌تواند به‌عنوان مسیری مطمئن برای ترانزیت نفت و گاز مورد استفاده قرار گیرد و خط لوله باید از پاکستان بگذرد تا به آب‌های آزاد یا هندوستان برسد. مسیر غربی نیز به



این دلیل که از یک طرف از منطقه متشنج قره‌باغ و مناطق کردنشین ترکیه عبور می‌کند و از طرف دیگر، منطقه زلزله‌خیزی است که امنیت سرمایه‌گذاری را به خطر می‌اندازد و همچنین به دلیل طولانی بودن مسیر، نیاز به سرمایه‌گذاری کلانی دارد. به طوری که خط لوله باکو-تفلیس-جیحان سرمایه‌گذاری ۴ میلیارد دلاری را در برداشته است و به همین دلیل عوارض ترانزیت از این مسیر، بالا می‌رود. مسیر شمالی نیز که مورد حمایت روسیه است، با چالش‌هایی روبرو است. از آنجا که این راه از سرزمین ناامن چین یا نزدیکی آن می‌گذرد، راهی کم و بیش نامطمئن برای انتقال انرژی است. از سوی دیگر، تنش‌های بین روسیه و گرجستان که در نهایت باعث درگیری در اوت ۲۰۰۸ میان روسیه و گرجستان شد و با حمله تفلیس به اوستیای جنوبی و عکس‌العمل روسیه همراه بود، نشان داد که تضاد منافع و رویارویی غرب با روسیه در این منطقه همچنان ادامه خواهد یافت و هرکدام از دو طرف با ابزارهای در دسترس تلاش خواهند کرد تا حوزه نفوذ خود را گسترش داده و حوزه نفوذ رقیب را محدود کنند. هدف روسیه، کنترل انتقال انرژی به اروپاست. در حال حاضر، بخش بزرگی از سوخت اروپا از روسیه تأمین می‌شود. با مهار گرجستان، بخش بزرگ‌تری از انرژی فسیلی اروپا، در دست روسیه متمرکز خواهد شد. از طرف دیگر برخی کارشناسان بر این اعتقادند که افزایش تنش‌ها میان روسیه و غرب بر سر مسائلی چون بحران اوکراین اطمینان اروپا نسبت به مسکو را به‌عنوان یک منبع مطمئن تأمین انرژی مخدوش کرده است. در نتیجه، توجه محافل غربی به مسیرهای دیگر انتقال نفت و گاز جلب شده است. غربی‌ها به خوبی می‌دانند که مسیر جنوبی و ایران، تنها مسیری است که می‌تواند نفت و گاز مورد نیاز اروپا را بدون نیاز به عبور از مرزهای روسیه به آنجا انتقال دهد. اما تاکنون ملاحظات

سیاسی مانعی برای توسعه کامل مسیر ایران به‌عنوان امن‌ترین و اقتصادی‌ترین راه بوده است و این درحالی است که همچنان خطوطی مانند باکو-تفلیس-جیحان که از ایران و روسیه عبور نمی‌کند، مورد حمایت آمریکا می‌باشد. این خط یکی از سیاسی‌ترین خطوطی است که با حمایت گسترده ایالات متحده برای انزوای ایران و روسیه احداث شده است (نصرتی، ۱۳۸۸). در واقع، مداخله بازیگران خارجی و به‌ویژه آمریکا، انتقال انرژی را که موضوعی صرفاً و ماهیتاً اقتصادی و تجاری است به موضوعی سیاسی تبدیل کرده است.

۴. تعیین حدود مناطق سطح دریا

بررسی آسیب‌شناسانه شرایط حاکم بر خزر بیانگر آن است که ریشه بسیاری از مناقشات منطقه‌ای، به اختلافات بر سر رژیم حقوقی این دریا بازمی‌گردد. از آنجا که دریای خزر دریاچه‌ای بسته و محصور در خشکی بدون دسترسی به آب‌های آزاد است، از رژیم حقوقی بین‌المللی خاصی تبعیت نمی‌کند. حقوق بین‌الملل نیز نظام‌مندی حقوقی این قلمروهای آبی را به توافق و اجماع میان کشورهای ساحلی موکول ساخته است. بر این اساس، تعیین رژیم حقوقی حاکم بر دریای خزر بر عهده کشورهای همسایه ساحلی نهاده شده تا براساس توافق و تراضی به تعیین رژیم حقوقی مناسب همت گمارند. از آنجا که این پهنه آبی دارای ذخایر غنی انرژی می‌باشد که رکن اصلی اقتصاد اغلب کشورها را تشکیل می‌دهد، طبعاً بیشینه‌سازی منافع از اهداف اصلی تمامی آنهاست و از این‌رو، دستیابی به توافق پایه‌ای بر سر رژیم حقوقی به سادگی قابل حصول نیست. در واقع، نظام‌مندی حقوقی منوط به مصالحه کشورهای ساحلی بر سر نوع رویکرد به خزر



به‌عنوان دریا، دریاچه یا کندومنیوم است. براساس آخرین تحولات، توافق شده که سطح دریا تابع تصمیم و تحدید حدود و بستر و زیربستر دریا تابع وضعیت کندومنیوم یا حاکمیت مشترک باشد (Jansun-pawletta.2014:20-23) به همین دلیل هم انتظام‌بخشی حقوقی نه تنها به معنای تعیین قلمرو حاکمیت ملی کشورهای ساحلی است، بلکه به معنای تعیین سهم هر کشور از منابع طبیعی و انرژی دریا نیز خواهد بود و به همین دلیل هم کشورهای ساحلی با حساسیت خاصی به موضوع نگریسته که موجبات بلا تکلیفی حقوقی دریا را فراهم ساخته است.

بعد از فروپاشی شوروی هم کشورهای نوپدید اعلام کردند تا زمان انعقاد معاهده جدید و تعیین رژیم حقوقی مرضی الطرفین، مفاد معاهدات پیش‌گفته به اعتبار خود باقی بوده و تا آن‌زمان قابل اعمال توسط تمامی کشورهای ساحلی می‌باشد. با وجود این توافق اولیه، اما به تدریج کشورهای تازه استقلال‌یافته اعتبار حقوقی معاهدات خزر را به چالش کشیدند. (vylegyenin, 2001:165) برخی از آنها با توجه به تنگناها و بحران‌های داخلی و همچنین به پشتوانه حمایت‌های خارجی از مقررات و مندرجات این معاهدات عدول کرده و موجبات ورود خسران و ضرر و زیان به منافع برخی همسایگان را فراهم ساخته‌اند. این درحالی است که تعیین رژیم حقوقی ناظر بر خزر اساساً و ماهیتاً موضوعی جغرافیایی و حقوقی محسوب می‌شود، اما تحت تأثیر ملاحظات سیاسی به موضوعی استراتژیک و امنیتی تبدیل شده است. مهمترین دلیل تطویل اختلاف کشورهای حاشیه خزر بر سر رژیم حقوقی دریا را باید در همین مسئله جستجو کرد. البته وضعیت خاص جغرافیایی و طبیعی نیز بر پیچیدگی مسئله می‌افزاید. بر همین اساس، رعایت اصل انصاف در تحدید حدود مناطق دریایی و تعریف حقوق حاکمه و

انحصاری کشورها بر این پایه، باید مبنای توافق و تراضی پنج کشور ساحلی باشد. در عین حال، کشورهای حاشیه دریای خزر در نشست کارشناسی که در ۴ مهرماه ۱۳۹۳ برگزار شد، به پیشرفت‌های قابل توجهی برای تنظیم متن کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر دست یافتند که قرار شد در سال ۲۰۱۵ به امضا برسد. مهمترین دستاورد در این زمینه، به اجلاس چهارم سران کشورهای ساحلی خزر و تعیین حدود مناطق «سطح» دریای خزر بازمی‌گردد که اولین توافق کشورهای مذکور در فرآیند تنظیم و تعیین رژیم حقوقی دریای خزر است. بر اساس این توافق، یک منطقه حاکمیت ملی به عرض ۱۵ مایل دریایی (در کنوانسیون ۱۹۸۲ عرض ۱۲ مایل به‌عنوان دریای سرزمینی در نظر گرفته شده است) از خط مبدأ ساحلی و یک منطقه انحصاری ماهیگیری به عرض ۱۰ مایل دریایی تعیین شد و فراتر از این ۲۵ مایل، به‌عنوان قلمرو مشترک اعلام شد. (<http://www.jamestown.org>) بنابراین، تا ۲۵ مایلی خط مبدأ تحت حاکمیت دولت‌های ساحلی قرار گرفته که این کشورها در آن از حقوق انحصاری و حاکمه برخوردارند. این تقسیم‌بندی در سطح دریا پیشرفت معناداری به شمار می‌آید، زیرا تا قبل از این ساحل هر کشور مرز آن محسوب می‌شد. اگر حل و فصل مناقشه تعیین رژیم حقوقی خزر را فرآیندی مرحله‌ای و تدریجی تلقی کنیم، می‌توان گفت که گام اولیه آن برداشته شده و طرف‌ها بر سر تقسیم سطح دریا به توافق رسیده‌اند. گام بعدی تصمیم‌گیری درباره بستر و زیربستر دریاست که همان فلات قاره موسوم در حقوق بین‌الملل دریاهاست و در بحث خزر تحت عنوان «تعیین محدوده‌های بستر» برای بهره‌برداری از زیربستر دریا استفاده می‌شود. این موضوع از جمله مناقشاتی است که حل و فصل آن در بلندمدت قابل تصور است، زیرا با منافع اقتصادی مهم و



حیاتی کشورهای ساحلی گره خورده و از این رو، هرگونه تصمیم‌گیری درباره آن با حساسیت و دشواری زیاد و از طریق چانه‌زنی‌های طولانی همراه خواهد بود. روند توافقات سران کشورهای ساحلی خزر در تحدید حدود مناطق سطح دریای خزر به روشنی نشان می‌دهد که برداشتن گام‌های اولیه در تعیین رژیم حقوقی تا حد زیادی توانسته از تنش‌ها و روند نظامی شدن خزر همانند خلیج فارس جلوگیری کند. با وجود این، این تهدید همچنان وجود دارد که علیرغم توافق سران خزر در نشست آستاراخان بر سر تعیین سال ۲۰۱۵ به‌عنوان زمان نهایی‌سازی و قطعی‌سازی رژیم حقوقی خزر، اختلافات دیرینه کشورهای ساحلی بر سر محدوده و منابع انرژی به‌ویژه در خزر جنوبی می‌تواند روند همگرایی منطقه‌ای در این زمینه را با محدودیت و چالش مواجه سازد.

۵. امنیت منطقه محور

از واقعیات موجود در هر منطقه وجود نوعی وابستگی متقابل امنیتی میان کشورهاست که به آنها حس «منطقه بودن» می‌دهد. ترتیبات امنیتی منطقه‌ای زمانی می‌تواند به اهداف امنیت‌سازی دست یابد که این وابستگی متقابل از نوع مثبت باشد. به این معنا که امنیت کشورها در گرو احساس امنیت متقابل و مشترک باشد. ارتقای امنیتی یک کشور به ارتقای امنیتی سایرین منجر شود و وخامت اوضاع امنیتی یک کشور، احساس ناامنی دیگران را در پی داشته باشد. در شرایط موجود به نظر می‌رسد کشورهای حاشیه خزر در برخی بخش‌ها از این نوع وابستگی تا حدودی فاصله دارند. بر همین اساس هم پیوندهای

امنیتی برخی از این کشورها آنها با قدرت‌های فرامنطقه‌ای ارزیابی می‌شود و معنا می‌یابد. با وجود این، تلاش کشورهای ساحلی برای حل مناقشات امنیتی که به نظامی شدن منطقه نیز دامن زده است، از اولویت‌های دستورکار سیاست منطقه‌ای به شمار می‌آید. در این میان مواضع ایران و روسیه تا حد زیادی به یکدیگر نزدیک است و همین موضوع می‌تواند بن‌مایه مذاکرات و توافقات احتمالی در سطح منطقه باشد. از آنجا که این دو کشور مؤثرترین و قدرتمندترین بازیگران منطقه‌ای به شمار می‌آیند، می‌توانند بر مواضع و دیدگاه‌های سایر همسایگان نیز تأثیر بگذارند و زمینه همگرایی ادراکات امنیتی میان آنها را فراهم سازند. از این دیدگاه، حضور و نفوذ قدرت‌های فرامنطقه‌ای می‌تواند با شکل‌دهی به قطب‌بندی منطقه‌ای به ایجاد نوعی ساختار واگرا منجر شود. این وضعیت ساختاری موجبات گسترش تعاملات امنیتی برون‌منطقه‌ای را فراهم ساخته و سطح مراودات امنیتی درون‌منطقه‌ای را تنزل می‌بخشد. تهران و مسکو همواره بر ضرورت محدودسازی و بازدارندگی قدرت‌های فرامنطقه‌ای و به صفر رساندن مداخلات آنها در امور منطقه‌ای تأکید کرده‌اند. موافقت سران کشورهای ساحلی در اجلاس چهارم در آستاراخان با ممنوعیت حضور نظامی کشورهای غیرساحلی در دریای خزر خود دستاورد بزرگی است که برای نخستین بار حاصل شده و می‌تواند چشم‌انداز نویدبخشی را ترسیم کند. حذف و حداقل‌سازی حضور بیگانگان در منطقه خود می‌تواند به همگرایی مواضع امنیتی کشورهای منطقه و بازداشتن کشورهای ساحلی از رقابت تسلیحاتی و متوقف ساختن روند نظامی شدن خزر بیانجامد.

موضوعات امنیتی خزر محدود به امنیت سخت‌افزاری نیست، این منطقه با چالش‌ها و تهدیدهای امنیتی نرم‌افزاری نیز دست به گریبان است که نیازمند هم‌افزایی



منطقه‌ای جهت مدیریت امنیتی است. مواردی مانند مبارزه با تروریسم، مبارزه با جرائم سازمان‌یافته‌ای چون قاچاق اسلحه، قاچاق مواد مخدر، قاچاق کالا و مهاجرت‌های غیرقانونی زمینه‌های مناسبی برای شکل‌گیری این قبیل همکاری‌ها می‌باشند. همکاری در این حوزه‌های امنیتی فرااستراتژیک می‌تواند نقطه آغاز مناسبی باشد تا ضمن مدیریت این قبیل معضلات امنیتی، همکاری‌ها به سطوح و لایه‌های بالاتر گسترش یابند. به این معنا که در نتیجه فرآیند اقتباس و یادگیری و در پی آن جامعه‌پذیری امنیتی ناشی از همکاری‌های فرااستراتژیک، همکاری‌های امنیتی استراتژیک نیز حاصل شود. به عبارت دیگر، طبق نظر نوکارکردگرایی، همگرایی منطقه‌ای از یک حوزه موضوعی به سایر حوزه‌های موضوعی تسری می‌یابد که به موجب آن همکاری‌های امنیتی دامنه بسیار گسترده‌ای پیدا می‌کنند. امضای موافقتنامه همکاری امنیتی در دریای خزر از سوی دولت‌های ساحلی تلاشی است که کشورهای منطقه در این راستا انجام داده‌اند.

این موافقتنامه که در نوامبر ۲۰۱۰ توسط رؤسای جمهور کشورهای ساحلی امضا شد و در ۱۰ ژوئن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، چارچوبی است که اصول کلی و اهدافی همچون مبارزه با تروریسم، مبارزه با جرائم سازمان‌یافته، مبارزه با قاچاق مواد مخدر، مبارزه با پول‌شویی، تأمین امنیت کشتیرانی دریایی و مبارزه با راهزنی دریایی، مبارزه با صید غیرقانونی منابع زنده و تأمین امنیت دریانوردی در دریای خزر را مد نظر قرار داده است. (<http://www.en.trend.az/>) موافقتنامه‌هایی از این دست می‌توانند نقش سازنده‌ای در راستای امنیت‌سازی در خزر ایفا کنند. این موافقتنامه نشان می‌دهد که کشورهای ساحلی به اجماع دریافته‌اند که اتخاذ سیاست‌های یکجانبه

و اتکا به مناسبات امنیتی برون‌منطقه‌ای بدون ملحوظ داشتن دیدگاه‌ها و مواضع همسایگان منطقه‌ای در خزر چشم‌انداز امنیتی مطلوبی در منطقه به تصویر نمی‌کشد. این موافقتنامه همچنین بیانگر تلاش‌هایی است که در راستای امنیت‌سازی درون منطقه‌ای صورت گرفته که اثربخشی و کارآیی آن نیازمند استمرار تا نیل به اجماع کامل منطقه‌ای است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دریای خزر و موضوعات مرتبط با آن از جمله حوزه‌های مناقشه‌انگیز میان کشورهای ساحلی است که حل و فصل آن ضمن نیازمندی به زمان، مستلزم عزم و اراده معطوف به حل مسئله نیز می‌باشد. منطقه به‌طور بالقوه مستعد اختلاف منافع و در نتیجه تنش و بی‌ثباتی است، اما در عین حال ظرفیت‌های بالایی نیز در زمینه هم‌افزایی، همکاری و همگرایی منطقه‌ای دارد که می‌تواند خنثی‌کننده بی‌ثباتی‌ها و ناپایداری‌های منطقه‌ای باشد. بررسی روند تحولات در حوزه خزر نشان می‌دهد که این منطقه تا رسیدن به وضعیت آرمانی راه درازی در پیش دارد، اما به‌نظر می‌رسد گام‌های مهمی به سوی مطلوبیت‌های منطقه‌ای برداشته شده است. برگزاری چهار دوره اجلاس سران که آخرین آنها در آستاراخان روسیه برگزار شد، حامل دستاوردهای قابل توجهی بوده و همین امر آن را از سایر اجلاس‌های قبلی متمایز می‌سازد و همچنین نشست‌های کارشناسی و تشکیل گروه‌های کاری تخصصی از جمله در حوزه تعیین رژیم حقوقی خزر همگی دلالت بر سیر پیش‌رونده تحولات در این حوزه آبی دارد.



همان‌گونه که بیان شد، مهمترین چالش و اختلاف منطقه‌ای، رژیم حقوقی ناظر بر دریای خزر است که در سال‌های گذشته قدم‌های مؤثر و قابل‌ذکری در مورد آن برداشته نشده بود. اما در اجلاس چهارم سران، توافقی در زمینه تحدید حدود مناطق سطح دریای خزر صورت گرفته است که می‌تواند گام آغازین و نقطه عطف مهمی در این زمینه محسوب شود. به این معنا که کشورهای ساحلی در مورد بخشی از اختلاف حقوقی و جغرافیایی خود در دریای خزر به نتایج مطلوبی دست یافته‌اند و تصمیم‌گیری در مورد سایر بخش‌های دریا به ویژه بستر و زیربستر دریا نیازمند زمان طولانی‌تری است. با توجه به اینکه این منطقه دارای ذخایر و منابع طبیعی غنی از جمله انرژی است، نمی‌توان در کوتاه‌مدت انتظار حصول توافق نهایی را داشت.

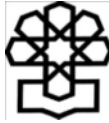
با وجود اینکه موضوع رژیم حقوقی خزر به اختلافی طولانی‌مدت تبدیل شده که مستلزم استراتژی گام به گام و تدریجی است، اما در عین حال زمینه مناسبی نیز برای همگرایی منطقه‌ای میان کشورهای ساحلی به چشم می‌خورد. توافقهایی که میان کشورهای ساحلی حاصل شده، نظیر انعقاد موافقتنامه همکاری‌های امنیتی، موافقتنامه‌های زیست‌محیطی، موافقت با ممنوعیت حضور نظامی بیگانگان در دریای خزر، موافقت با انحصار کشتیرانی تحت پرچم کشورهای ساحلی، مذاکره بر سر ایجاد منطقه آزاد خزر و تشکیل سازمان همکاری‌های اقتصادی همگی بیانگر اراده کشورهای ساحلی است که حل مشکلات و پیشبرد فرآیند همگرایی منطقه‌ای را هدف قرار داده‌اند. براین‌اساس، می‌توان گفت که خزر یک مجموعه منطقه‌ای است که الگوهای دوستی و دشمنی آن در حال تحول می‌باشد و احساس منطقه بودن در حال تقویت شدن است. با تبدیل هر چه بیشتر حوزه خزر به یک منطقه بر اساس ادراک منطقه‌ای شدن، می‌توان

انتظار داشت که در آینده همگرایی منطقه‌ای در حوزه‌های مختلف جایگزین واگرایی شود. البته این به معنای خوش‌بینی غیرواقع‌بینانه نیست که محدودیت‌های منطقه‌ای را نادیده بگیرد، بلکه بدین معناست که خزر صحنه «واهمگرایی منطقه‌ای» خواهد بود که بر بستری از همگرایی و واگرایی عمل می‌کند. در این عرصه تلفیقی، به‌نظر می‌رسد روندهای همگرا در مقابل روندهای پیشین واگرا در حال تقویت شدن هستند و از همین رو، نویدبخش به‌نظر می‌رسند. در این میان نقش ایران و روسیه که دو بازیگر قدرتمند و مؤثر منطقه‌ای محسوب می‌شوند، جنبه محوری دارد. همان‌گونه که تلاش‌های ایران در پیشبرد برنامه‌های زیست‌محیطی و طرح‌های امنیتی نشان داد، کشورمان می‌تواند نقش محوری و تعیین‌کننده‌ای در سایر حوزه‌ها نظیر رژیم حقوقی و تقویت همکاری‌های نهادینه اقتصادی در حوزه خزر ایفا کند و به‌نظر می‌رسد در اجلاس چهارم تجربه ارزنده‌ای در بسیاری از زمینه‌ها حاصل شده است.



منابع و مأخذ

۱. نصرتی، حمیدرضا. (۱۳۸۸) ایران و خطوط انتقال انرژی حوزه خزر، مطالعات اوراسیای مرکزی، ش ۳.
2. Jansun. Paweletta, Barbara, (2014) The Legal Status of the Caspian Sea, Springer.
3. Vylegjanin, Alexander, (2000) Basic Legal Issues of the Management of Natural Resources of The Cospian Sea, in: William Ascher and Natalia Mirovitskayo, The Cospian Sea: A Quest For Environmental Security, Nato Science Services.
4. <http://www.tehranConvention.org/spipl>
5. <http://www.yamestown.org/programs/edms>
6. <http://www.en.trend.az/iran>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۱۸۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به روندها و تحولات جدید در دریای خزر

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست خارجی)

تهیه و تدوین: فاطمه سلیمانی

ناظر علمی: مهدی امیری

متقاضی: نوذر شفیعی (رئیس کمیته خزر کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. خزر

۲. رژیم حقوقی

۳. امنیت

۴. محیط زیست

۵. کشتیرانی

۶. حمل و نقل



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۲/۵