

**Analysis of the Consequences of the Implementation
of the Convention on the Legal Regime of the
Caspian Sea on the National Security of the Islamic
Republic of Iran**

Mohsen Mohammadi Almoti ¹

Abstract

The legal regime of the Caspian Sea is one of the important and disputed issues of the coastal countries of this sea and one of the issues affecting the national interests and security of our country. Due to the importance of the Convention on the Legal Status of the Caspian Sea, known as the Actao Convention, this article tries to analyze the possible consequences of its approval and implementation on various aspects of the country's national security, using the analytical descriptive method and examining the main strengths and weaknesses of the text of the Convention. and provide measures and solutions to face possible future challenges. The results of the research show that, despite the positive points contained in the convention, there are weak points in it such as the criterion of the normal baseline, the imbalance between the interests of Iran and other coastal countries in the fields of energy, fisheries and security, the lack of explicit reference to past treaties and The principle of fairness, the possibility of foreign military forces passing under the flag of the coastal countries and the revival of the Trans-Caspian project can leave dangerous effects on the interests and national security of the country in the present and future. Therefore, the most important recommendation of this article is that until the conclusion of the baseline agreement, the approval of the Octao Convention in the Islamic Council should be avoided until the Islamic Republic of Iran ensures in the upcoming negotiations that it will be able to determine the long straight baselines. which has allocated the largest area of Caspian Sea water as internal waters and the external limits of Iran's territorial waters have the most progress in the range of twenty percent in this sea area.

Keywords: the Caspian Sea, National Security, the Legal Regime of the Caspian Sea, Octao Conventions

DOR: 20.1001.1.25381857.1401.15.55.2.9

1. Assistant Professor, Department of International Relations, Shahid Mahalati Higher Education Complex, Qom, Iran.

55

Vol. 15
Summer
2022

Research Paper

Received:
10 December 2021

Accepted:
1 September 2022

P.P: 39-69





واکاوی پیامدهای اجرایی شدن کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران و ارائه راهکارهای مواجهه با آن

محسن محمدی الموتی^۱

چکیده

رژیم حقوقی دریای خزر یکی از مسائل مهم و مورد مناقشه کشورهای ساحلی این دریا و از مسائل تأثیرگذار بر منافع و امنیت ملی کشورمان است. به جهت اهمیت کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر موسوم به کنوانسیون آکتائو، مقاله حاضر می‌کوشد، با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و بررسی نقاط اصلی قوت و ضعف متن کنوانسیون، به واکاوی پیامدهای احتمالی تصویب و اجرایی شدن آن بر ابعاد مختلف امنیت ملی کشور و ارائه تدابیر و راهکارهای مواجهه با چالش‌های احتمالی فرارو بپردازد. نتایج حاصل از تحقیق نشان می‌دهد، به رغم نقاط مثبت مندرج در کنوانسیون، نقاط ضعف موجود در آن نظیر معیار خط مبدأ عادی، عدم توازن میان منافع ایران و سایر کشورهای ساحلی در زمینه انرژی، شیلات و امنیت، عدم اشاره صریح به معاهدات گذشته و اصل انصاف، امکان عبور نیروهای نظامی بیگانه تحت پرچم کشورهای ساحلی و احیای طرح ترانس خزر قادر است تأثیرات مخاطره‌آمیزی بر منافع و امنیت ملی کشور در زمان حال و آینده باقی گذارد. از این رو، مهم‌ترین توصیه مقاله حاضر این است که تا موعد انعقاد موافقت‌نامه خط مبدأ، می‌بایست از تصویب کنوانسیون آکتائو در مجلس شورای اسلامی خودداری گردد تا زمانی که جمهوری اسلامی ایران در مذاکرات پیش رو اطمینان حاصل کند قادر به تعیین خطوط مبدأ مستقیم طولی می‌شود که بیشترین مساحت از آب دریای خزر را به‌عنوان آب‌های داخلی به خود اختصاص داده و حدود خارجی آب‌های سرزمینی ایران بیشترین پیشروی را در محدوده بیست درصدی در این پهنه دریایی داشته باشد.

کلیدواژه‌ها: دریای خزر؛ دریای کاسپین؛ امنیت ملی؛ رژیم حقوقی دریای خزر؛ کنوانسیون آکتائو.

۱. نویسنده مسئول: استادیار، گروه روابط بین‌الملل، مجتمع آموزش عالی شهید محلاتی (ره)، قم، ایران

مقدمه

رژیم حقوقی دریای خزر، پرمناقشه‌ترین مسئله میان کشورهای ساحلی این دریا طی دهه‌های اخیر محسوب می‌شود و تاکنون به فرجام و نتیجه نهایی نرسیده است. حاصل مذاکرات نزدیک به سه دهه کشورهای ساحلی دریای خزر در قالب چهار نشست رؤسای جمهور، هفت نشست وزرای خارجه و ۵۴ نشست گروه کاری، تدوین کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر موسوم به کنوانسیون آکتائو بود. با امضای این کنوانسیون ۲۴ ماده‌ای که در اجلاس سران پنج کشور ساحلی در ۱۲ آگوست ۲۰۱۸ میلادی (۲۱ مرداد ۱۳۹۷) در شهر بندری آکتائو قزاقستان برگزار شد، به نظر می‌رسد بسترهای سیاسی و حقوقی برای تدوین رژیم حقوقی دریای خزر فراهم شده است. کنوانسیون حقوقی دریای خزر پس از امضای رؤسای جمهور کشورهای ساحلی، به تصویب مجالس کشورهای ساحلی تازه استقلال یافته حاشیه این دریا به جز ایران رسیده است. در این مدت مسئولین کشورهای حاشیه دریای خزر به ویژه قزاقستان، آذربایجان و روسیه خواستار تسریع در تصویب کنوانسیون خزر در مجلس ایران شده‌اند که در یکی از آخرین این درخواست‌ها سرگئی لاوروف وزیر خارجه روسیه در نشست مشترک با همتای قزاقستانی خود در فروردین ۱۴۰۰ از ایران خواسته بود «کنوانسیون وضعیت حقوقی خزر را به تصویب مجلس رسانده تا زمینه اجرا شدن آن فراهم گردد» (خبرگزاری مهر، ۱۴۰۰/۰۱/۱۹). به نظر می‌رسد این تعجیل در تصویب، نشان از اشتیاق وافر کشورهای تازه استقلال یافته به اجرایی شدن هرچه سریعتر این کنوانسیون دارد. اهمیت کنوانسیون آکتائو از این جهت است که کلیات و اصول اساسی رژیم حقوقی دریای خزر را در حوزه‌های تعیین خط مبدأ، تعیین سهم بستر و زیربستر دریا، حمل و نقل و ترانزیت، تجارت و اقتصاد، مبارزه با تروریسم و جرائم سازمان یافته، تعامل و همکاری‌های مرزبانی و پیشگیری از درگیری‌های نظامی را مشخص می‌نماید و کشورهای ساحلی قرار است متعاقباً بر پایه اصول کلی مندرج در کنوانسیون آکتائو به تنظیم موافقت‌نامه‌های تخصصی به ویژه تعیین خط مبدأ و سهم خود از بستر و زیربستر دریا پردازند. مرکز دیپلماسی عمومی و رسانه‌ای وزارت امور خارجه درباره این کنوانسیون اعلام کرد: «کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر مثل قانون اساسی کشورها است. یعنی سندی جامع و چارچوبی است که بر اساس آن حقوق و تعهدات کشورهای ساحلی مشخص می‌شود» (خبرگزاری ایسنا، ۹۷/۵/۲۱).

بنابراین باید توجه داشت آسیب‌ها و ضعف‌های احتمالی موجود در کنوانسیون، قادر است پیامدهای مهمی بر منافع و امنیت ملی کشورمان باقی گذارد. از این رو، لازم است مواجهه صحیح و واقع‌بینانه‌ای از سوی صاحب‌نظران و مسئولین، برای رفع نقاط ضعف کنوانسیون به منظور تأمین منافع و امنیت کشور در پهنه آبی خزر صورت پذیرد.

مجموع این وقایع و تحولات این سوال اساسی را مطرح می‌سازد که نقاط مثبت و ضعف کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر چیست و تصویب و اجرایی شدن آن توسط مجلس و دولت ایران چه پیامدهایی بر منافع و امنیت ملی کشور خواهد گذارد؟ تحقیق حاضر از نوع کاربردی بوده و به روش توصیفی تحلیلی می‌کوشد با نقد مفاد و محورهای مهم متن کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر، برای سؤال فوق پاسخ صحیح و مطابق با واقعیت بیابد و در نهایت برای برون رفت از چالش‌های احتمالی تدابیر و راهکارهای لازم را پیشنهاد دهد.

چارچوب نظری: تحلیل امنیت ملی

مفهوم امنیت از موضوعات پیچیده و مبهمی است که توجه، وقت و هزینه زیادی را از سوی کارشناسان به خود اختصاص داده است. برخلاف تعدادی از موضوعات عینی که معمولاً از نظر مفهومی، ساده و روشن هستند، امنیت هم از نظر مفهوم و هم از لحاظ عینیت خارجی دارای ابهام و پیچیدگی است. به همین دلیل نظریه‌ها و یا استراتژی‌های این مقوله در زمان‌های مختلف، یکسان نبوده و به لحاظ ابعاد نظامی، اقتصادی، ایدئولوژیک، سیاسی در حال تغییر و نوسان بوده است. بوزان^۱ و همکاران وی در آخرین دیدگاه‌ها و نقطه‌نظرات خود، امنیت را در سطوح بین‌المللی، منطقه‌ای، ملی، اجتماعی و فردی مطرح ساخته و با الهام از «ویور»^۲ امنیت ملی^۳ را مرکز ثقل امنیت می‌دانند. ویور معتقد است مفهوم امنیت در سطح دولت شکل می‌گیرد و در سطوح دیگر نمی‌توان تحولات موضوع را به طریق مشابهی جمع‌بندی نمود. از این رو، تنها راه معنادار در بحث امنیت نگریستن به آن در سطح «امنیت ملی» است (عبداله خانی، ۱۳۹۰: ۱۳۲).

از آنجا که امنیت مفهومی در حال توسعه است، ادبیات و متون آن به سرعت در حال تکوین و تولید می‌باشد. همین امر در کنار جذابیت‌ها و ضرورت‌های کاربردی، منجر به تنوع و تعدد رویکردها در رابطه با تحلیل امنیت ملی شده است. مهم‌ترین این رویکردها مبتنی بر تعاریف سنتی

1. Barry Buzan
2. Ole Waver.
3. National Security.

و نوین از امنیت شکل گرفته است. در رویکرد سنتی، امنیت ملی در نبود تهدید نظامی تعریف شده و از همین منظر به طراحی استراتژی امنیت ملی برای بازیگران می پردازد. «رابرت ماندل^۱» می گوید: «امنیت ملی شامل تعقیب روانی و مادی ایمنی است و اصولاً جزء مسئولیت‌های حکومت‌های ملی است، تا از تهدیدات مستقیم ناشی از خارج، نسبت به بقای رژیم‌ها، نظام شهروندی و شیوه زندگی شهروندان خود ممانعت به عمل آورند» (ماندل، ۱۳۸۷: ۵۱).

«والتر لپمن^۲» نیز اظهار می‌دارد: «هر ملتی تا جایی دارای امنیت است که در صورت عدم توسل به جنگ مجبور به رها نمودن ارزش‌های محوری نباشد و چنانچه در معرض چالش قرار گیرد بتواند با پیروزی در جنگ آنها را حفظ کند» (فرهادی، ۱۳۹۹: ۱۸۹).

رویکرد نوین از امنیت، محصول جهان متأثر از نگاه‌های پوزیتیویستی^۳ و انتقادی^۴ است. در واقع، اقبال محققان به روش‌های اثبات‌گرایانه و انتقادی، نسل جدیدی از مطالعات در حوزه امنیت پژوهی را پدید آورد که با طرح دیدگاه‌های تازه‌ای چون حقوقی، اطلاعاتی، منطقه‌ای، استراتژیک، اقتصادی، زیست‌محیطی و رویکرد گفتمانی همراه بوده است (افتخاری، ۱۳۹۱: ۸۴).

مکتب کپنهاگ به‌عنوان رهیافت مستقل امنیتی با طرح امنیت موسع در برابر امنیت مضیق، مطالعات امنیت حول محور تهدیدهای نظامی را به زیر سوال برد و برای امنیت ابعاد چندگانه قائل شد. به‌عنوان نمونه، باری بوزان، یکی از متفکران این مکتب، پنج بعد برای امنیت ملی قائل شده است. امنیت نظامی که به آثار تقابلی توانایی‌های تهاجمی و دفاعی مسلحانه دولت‌ها و نیز برداشت آن‌ها از مقاصد یکدیگر مربوط است. امنیت سیاسی ناظر بر ثبات سازمانی دولت‌ها سامانه‌های حکومتی و ایدئولوژی‌هایی است که به آن‌ها مشروعیت می‌بخشد. امنیت اقتصادی یعنی دسترسی به منابع مالی و بازارهای لازم برای حفظ سطوح قابل قبولی از رفاه و قدرت دولت. امنیت اجتماعی به قابلیت حفظ الگوهای سنتی زبان فرهنگ مذهب و هویت و عرف ملی مربوط است و امنیت زیست‌محیطی ناظر است بر حفظ محیط محلی جهانی به‌عنوان سیستم پشتیبانی ضروری که تمام حیات بشری به آن متکی است (بوزان، ۱۳۹۰: ۳۴).

از این رو می‌توان گفت به مرور زمان، عرصه‌های امنیت و ابعاد آن وسیع‌تر گشته است و با گسسته شدن مفهوم سنتی امنیت که بر تهدیدات نظامی صرف تأکید داشت، در رویکردهای

1. Robert Mundell
2. Walter Lippmann
3. Positivist methods
4. critical

جدید به سایر حوزه‌ها نیز توجه می‌شود. به عبارت دیگر، رهیافت سنتی از امنیت که در آن تمرکز تقریباً انحصاری و بر عوامل نظامی و خارجی بود، به تدریج قابلیت تحلیل و کاربردی خود را در بررسی‌های امنیت از دست داده و ابعاد جدیدی وارد نگرانی‌های امنیتی شده است. بدین جهت در بررسی تأثیرات کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر بر امنیت ملی ایران لازم است مصادیق تهدیدکننده امنیت ملی ایران در دریای خزر با توجه به حوزه‌های سنتی و نوین امنیت معرفی و مورد توجه قرار گیرد.

پیشینه تحولات معطوف به تدوین کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر

تا قبل از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، حوضه خزر دو کشور ایران و شوروی سابق را شامل می‌شد. در دوران حاکمیت تزارها، عهدنامه گلستان (۱۸۱۳ میلادی) و ترکمنچای (۱۸۲۸ میلادی) مبنای در نظر گرفته شده برای رژیم حقوقی دریای خزر به حساب می‌آمدند. محدودیت‌های ایجاد شده توسط عهدنامه‌های مذکور برای کشورمان، موجبات تسلط یک سوپه روس‌ها را بر دریای خزر فراهم ساخته بود (کاظم بیکی، ۱۳۸۴: ۲). به دنبال سقوط تزارها و روی کار آمدن اتحاد جماهیر شوروی مبنای جدیدی برای موضوع رژیم حقوقی دریای خزر در نظر گرفته شد و امضاء قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی موجبات ابطال معاهدات تبعیض‌آمیز پیشین را فراهم آورد (حقایقی، ۲۰۰۳: ۳۳).

از اصول حاکم بر عهدنامه‌های مذکور، خصوصاً عبارت «دریای ایران و شوروی» که در نامه‌های مقامات دو کشور در آن زمان به چشم می‌خورد، حاکمیت رژیم حقوقی مشاع بر پهنه آب‌های دریای خزر مستفاد می‌گردد. می‌توان گفت در این مرحله زمانی دو کشور ایران و شوروی در خصوص رژیم حقوقی دریای خزر حداقل در عرصه نظری دارای آثار حقوقی برابر بودند. اگرچه اتحاد جماهیر شوروی بنا به موقعیت برتر خویش و با توجه به شرایط داخلی و بین‌المللی آن دوره، بیشترین بهره‌برداری را از منافع این دریا به عمل می‌آورد (محمدی الموتی، ۱۳۹۴: ۱۱).

مبحث تکمیل یا تدوین رژیم حقوقی دریای خزر با فروپاشی شوروی و ظهور جمهوری‌های تازه استقلال یافته وارد فضای جدیدی گردید، به گونه‌ای که نیروهای درونی این منطقه به طور فزاینده فعال شده و قدرت‌های فرامنطقه‌ای نیز توجه گسترده و ویژه‌ای به آن پیدا کردند. افزایش ناگهانی کشورهای ساحلی خزر از دو به پنج کشور، روابط آن‌ها را با پیچیدگی‌ها و چالش‌های متعدد و متنوع روبه‌رو ساخت و موجب گردید سناریوهای مختلفی در مورد رژیم

حقوقی دریای خزر از سوی این کشورها مطرح گردد. سناریوهای مذکور عمدتاً با توجه به دو مقوله «منابع انرژی» و «کسب امنیت» به عنوان مهم ترین دغدغه تصمیم گیرندگان دستگاه سیاست خارجی این کشورها طراحی شدند. از این رو، هر یک از واحدهای سیاسی کوشیدند تا با ترسیم سناریویی مطلوب حتی الامکان میزان بیشتری از ذخایر انرژی را به کشور خود تخصیص داده و اهداف امنیتی خود را برآورده سازند.

این مسئله از یک سو باعث شکل گیری دیدگاه‌های مختلف و عمدتاً متضاد در سطح کشورهای حاشیه خزر در زمینه موضوعات مهمی از قبیل رژیم حقوقی، تحدید حدود مرزها و قلمرو دریایی، بهره‌برداری بهینه از منابع خزر، تعیین مسیرهای انتقال نفت و گاز منطقه‌ای به بازارهای جهانی و ... گردید و از سوی دیگر عرصه مساعدی برای حضور نیروهای واگرای فرامنطقه‌ای را در صحنه خزر فراهم آورد.

جمهوری اسلامی ایران بنا به تجربه عینی که از تاریخ و سرگذشت خلیج فارس در دست داشت، از بدو فروپاشی شوروی سابق ضمن توجه به جنبه‌های اقتصادی و امنیتی، مسائل خزر را دنبال نمود و در همین راستا تلاش کرد تا با ارائه یک سلسله طرح‌ها و ترتیبات سیاسی - امنیتی و اقتصادی کشورهای اطراف خزر را در چارچوب سازمان همکاری کشورهای حاشیه خزر هماهنگ نماید. اما با گذشت زمان و تغییر فضای سیاسی بین‌المللی، که به موازات بین‌المللی شدن مسائل خزر و حضور همزمان دولت‌های غیرهمسایه در این منطقه بود وضعیت مطلوب و موردنظر جمهوری اسلامی ایران در اوائل دوره فروپاشی شوروی، استمرار نیافت و حتی با طرح مسائل و موضوعات گوناگون تحت تأثیر قرار گرفت (محمدی الموتی، ۱۳۹۴: ۱۲).

در حالی که کشورهای تازه استقلال یافته بعد از فروپاشی شوروی، در توافق اجلاس «مینسک» در دسامبر میلادی ۱۹۹۱، و اعلامیه آلماتی در ۲۴ دسامبر ۱۹۹۱ میلادی، همه حقوق و تعهدات ناشی از قراردادهای پیشین ایران و شوروی را به رسمیت شناخته و به عنوان جانشینان رسمی شوروی سابق متعهد گردیدند که معاهدات میان دو کشور ایران و شوروی را بپذیرند (باوند، ۱۳۷۴: ۶۷۸).

پس از چندی با عدم پابندی کشورهای آذربایجان و قزاقستان به معاهدات گذشته، امیدواری نسبت به تبدیل دریای خزر به دریای مشاع کم کم رنگ باخت و فصل تازه‌ای آغاز شد که شاید اختلاف دیدگاه درباره رژیم حقوقی دریای خزر و تک‌روی در بهره‌برداری از منابع آن مهمترین ویژگی این دوره باشد. شرایط این دوره که به تدریج شخصیت کشورهای تازه استقلال یافته شکل گرفته و از سوی دیگر مشکلات و بحران‌های سیاسی، اقتصادی دامن گیر آن‌ها می‌گردد، موجب

می‌شود تا رهبران حاکم در این کشورها از رهگذر برداشت منابع انرژی دریای خزر به حل بحران‌ها بنگرند و برای غلبه بر وضعیت نامطلوب اقتصادی خود به دنبال سهم‌خواهی و کسب منافع از دریای خزر برآیند.

این مسئله مجال مناسبی برای بازیگران خارجی چه در نقش دولت‌ها و چه در نقش شرکت‌ها فراهم نمود تا حجم وسیعی از سرمایه‌گذاری‌های خود را به این مناطق اختصاص دهند. از این‌رو، ایده جمهوری اسلامی ایران در تشکیل سازمان همکاری کشورهای ساحلی دریای خزر یا کاسکو چندان پیگیری نشد و با توجه به مخالفت آذربایجان این موضوع تقریباً به فراموشی سپرده شد (نوریان، ۱۳۷۵: ۱۲۲).

اقدامات یک جانبه آذربایجان و قزاقستان در واگذاری امتیازهای اکتشاف و استخراج نفت به شرکت‌های غربی، واکنش‌های متعددی را از سوی جمهوری اسلامی ایران و روسیه به همراه داشت. روسیه قراردادهایی که آذربایجان و قزاقستان با کنسرسیوم‌ها منعقد نمودند را بی‌اعتبار اعلام نمود و در نامه‌هایی که به دبیر کل سازمان ملل ارسال کرد، حق اتخاذ اقدامات لازم برای تجدید سازمان نظام حقوقی مختل شده را برای خود محفوظ داشت (U.N.Document.A79/745,1994,05/oct). جمهوری اسلامی ایران نیز موضع مشابهی علیه قراردادهای آذربایجان و قزاقستان با شرکت‌های غربی اتخاذ نمود و خواستار اعمال حاکمیت مشاع در بهره‌برداری از منابع دریای خزر گردید (ایرنا، ۱۳۸۰/۱۲/۱۸).

از سال ۱۹۹۸ میلادی تغییر و تحولات اساسی در مواضع شریک اصلی ایران یعنی روسیه درباره رژیم حقوقی دریای خزر پدید آمد. دوره جدید از زمانی آغاز شد که روسیه در یک اقدام غیرمنتظره توافقی‌های دوجانبه‌ای با دولت‌های قزاقستان و آذربایجان مبنی بر تعیین محدوده‌های بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر به امضاء رساند (محمدی الموتی، ۱۳۹۴: ۱۴۷). مهمترین نکته در رویکرد جدید روس‌ها، تلاش برای استفاده از منابع انرژی دریای خزر در بستر و زیربستر دریا و در عین حال حفظ برتری و تفوق بر آب‌های خزر بود. امری که با تأکید این کشور بر مشاع ماندن آب‌های خزر دنبال می‌شد. بنابراین روسیه، تحقق منافع ملی خود را در تقسیم بستر و زیربستر و مشاع ماندن سطح یا آب‌های خزر می‌دید (کافرین، ۲۰۰۵: ۱۰).

جمهوری اسلامی ایران پس از مشاهده رفتار دوگانه روس‌ها و حل تکنیکی بحران از سوی این کشور، و از آنجا که هرگونه تصمیم در مورد تعیین رژیم حقوقی دریای خزر را منوط به اتفاق

آرای کشورهای ساحلی دانسته و حل مسائل منطقه را در گرو همگرایی منطقه‌ای و نفی هر گونه مداخله بیگانگان توجه می‌نمود، با کلیات نظریه تقسیم موافقت کرد و خواهان تقسیم بستر و سطح دریای خزر با در نظر گرفتن بیست درصد سهم ایران گردید (صفری، ۱۳۸۴: ۱۵۴-۱۳۹).

در دهه دوم پس از فروپاشی شوروی به تدریج بارقه‌هایی از امیدواری در جهت آغاز دوران جدیدی از تعامل و هماهنگی بین کشورهای ساحلی دریای خزر به وجود آمد. کنوانسیون ۲۰۰۳ میلادی تهران در زمینه حفاظت از محیط زیست دریای خزر مرحله‌ای تاریخی از دیپلماسی کشورهای ساحلی دریای خزر را به نمایش گذارد. اعلامیه ۲۵ ماده‌ای اجلاس سران در تهران در سال ۲۰۰۷ میلادی دومین موفقیت کشورهای ساحلی در زمینه تعامل با یکدیگر محسوب می‌شد (کولایی و گودرزی، ۱۳۹۲: ۱۹۷). به دنبال اجلاس تهران، سومین اجلاس سران کشورهای ساحلی خزر در سال ۸۹ در باکو و چهارمین اجلاس سران در آستاراخان روسیه در سال ۹۳ برگزار شد. در این اجلاس در خصوص تعیین حدود مناطق سطح دریای خزر توافق شد و عرض منطقه حاکمیت ملی ۱۵ مایل دریایی و عرض منطقه انحصاری ماهیگیری ۱۰ مایل تعیین شد. ضمن اینکه کشورهای اطراف خزر توافق کردند مابقی دریا به عنوان پهنه مشترک در نظر گرفته شود. در این اجلاس، پنج کشور ساحلی خزر در مورد اصول همکاری توافق کردند و بیانیه‌ای را به امضاء رساندند که پیش مقدمه‌ای بر امضای کنوانسیون در مورد وضعیت حقوقی دریای خزر محسوب می‌شد (دمیرچی لو، ۱۳۹۸: ۱۹۰).

این توافق، امیدها را برای تدوین رژیم حقوقی این دریا افزایش داد؛ اما مسئله اصلی مطرح در مذاکرات که مشخص کردن خط مبدأ، مرز بین مناطق تحت حاکمیت کشورهای دریای خزر و همچنین تقسیم بستر و زیربستر می‌باشد به اجلاس سال ۲۰۱۸ در آکتائو قزاقستان موکول شد. در نهایت حاصل مذاکرات ۲۱ ساله کشورهای ساحلی حاشیه خزر، تدوین کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر موسوم به کنوانسیون ۲۴ ماده‌ای آکتائو در اجلاس سران پنج کشور ساحلی دریای خزر در ۱۲ آگوست ۲۰۱۸ میلادی (۲۱ مرداد ۱۳۹۷) در شهر بندری آکتائو قزاقستان بود که قرار شد بر پایه اصول کلی مندرج در آن، کشورهای ساحلی در آینده به تنظیم موافقت‌نامه‌های تخصصی به ویژه تعیین خط مبدأ و سهم بستر و زیربستر از دریا بپردازند.

رویکرد و روش بهره‌برداری از دریا در کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر

مسئله مهم درباره کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر، فهم رویکرد و روشی است که در آن، به موضوع رژیم حقوقی دریای خزر و نحوه بهره‌برداری از منابع و منافع آن پرداخته شده

است. مبتنی بر مفاد کنوانسیون آکتائو می‌توان گفت این کنوانسیون بر جدا کردن سطح و ستون آب دریای خزر از بستر و زیر بستر آن تأکید دارد. این روش مشابه مدلی است که کشور روسیه در توافق سال ۲۰۰۳ میلادی با کشورهای آذربایجان و قزاقستان در مشاع باقی گذاشتن سطح آب دریای خزر و تقسیم بستر و زیربستر بلوک شمالی و میانی خزر دنبال نمود. به منظور شناخت جامع‌تر، ابتدا به روش‌های بهره‌برداری از دریای خزر اشاره و سپس به کاربرت روش تفاهم شده در این کنوانسیون پرداخته می‌شود تا مشخص گردد که چه میزان قادر است منافع و امنیت ملی کشور را به صورت مطلوب تأمین نماید.

۱- روش مشاع

همان‌طور که از روند تحولات معطوف به تدوین رژیم حقوقی دریای خزر بر می‌آید، از نظر جمهوری اسلامی ایران، موضوعات حفظ محیط زیست، تنوع زیستی گونه‌های جانوری و گیاهی، جلوگیری و مقابله با آلودگی دریایی، کاهش و افزایش سطح آب، بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر، کشتی‌رانی، ماهیگیری، حمل‌ونقل و ثبات و امنیت به دلیل پیوستگی آن‌ها با یکدیگر با روش مشاع حل و فصل می‌شود^۱ (ممتاز، ۱۳۷۶: ۲۸۹).

اصول مربوطه و روح معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی نیز ناظر به حاکمیت مساوی و مشاع بودن دریای خزر بدون در نظر گرفتن طول سواحل دو کشور ایران و شوروی سابق بوده است. از این رو استفاده مشاع از سطح و بستر و زیربستر دریا به بهترین شکل منافع ایران را تأمین می‌کرد (صفری، ۱۳۸۲: ۸۰-۷۱)؛ زیرا از طریق آن جمهوری اسلامی ایران می‌توانست علاوه بر بهره‌برداری از سطح آب در اموری چون کشتیرانی و ماهیگیری، در منابع انرژی بخش‌های شمالی و میانی دریای خزر نیز سهم گیرد.

بر اساس این شیوه، تمامی دریای خزر به‌عنوان دریای مشترک کشورهای ساحلی تلقی می‌شود و هیچ‌یک از کشورهای ساحلی نمی‌تواند مدعی اختصاص قسمت یا قسمت‌هایی از آن برای خود شود. البته در شرایط پس از فروپاشی شوروی سابق، به کارگیری شیوه مشاع ایجاب می‌کرد، یک نهاد صلاحیت‌دار مشترک از نظر حقوقی و فنی درباره منابع طبیعی خزر و کنترل و نیز بهره‌برداری از آن تصمیم‌گیری نماید که به رغم اعلام پایبندی کشورهای تازه استقلال یافته در اعلامیه آلماتی به معاهدات منعقدۀ توسط شوروی سابق و متعاقب آن تأسیس اولیه «سازمان همکاری کشورهای ساحلی دریای خزر یا کاسکو»، چالش اصلی در تحقق این رویکرد، تک‌روی کشورهای

۱. روسیه تا سال ۱۹۹۸ موافق این دیدگاه بود.

آذربایجان و قزاقستان در بهره‌برداری عملی از منابع انرژی دریای خزر و ورود حجم وسیعی از شرکت‌های نفتی بین‌المللی و همچنین تغییر موضع روسیه و توافق با کشورهای مجاور بود. البته باید توجه داشت عدم پرداختن قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی به موضوع منابع انرژی دریای خزر و رویه عملی ایران و روسیه در خصوص مشارکت سهام برخی از شرکت‌های نفتی این منطقه در افول دیدگاه مشاع مؤثر بود. به هر ترتیب، این روش که اولویت جمهوری اسلامی ایران در مباحث حقوقی دریای خزر به حساب می‌آمد و به صورت حداکثری قادر بود منافع و امنیت ایران را در پهنه آبی خزر تأمین کند، عملاً کنار گذاشته شد و در کنوانسیون آکنتائو نیز مورد پذیرش قرار نگرفت.

۲- روش تقسیم

شکلی از روش تقسیم که ابتدا از سوی آذربایجان پیگیری می‌شد، وصل نمودن دو سر مرزهای سرزمینی ایران در کناره دریای خزر بود. آذربایجان ادعا می‌کرد در زمان شوروی سابق محل تلاقی مرز خاکی ایران و شوروی سابق در دو طرف دریای خزر یعنی از بندر حسنقلی تا آستارا، مرز ایران در دریای خزر محسوب می‌شده و هیچ‌گاه ایران فراتر از آن نرفته و اعتراضی نیز به فعالیت‌های شوروی سابق خارج از آن محدود نشده است. بر این اساس، آب‌های زیر خط آستارا- حسنقلی که ۱۱/۷ درصد کل آب‌های دریای خزر است، سهم ایران می‌باشد (کولایی و گودرزی، ۱۳۹۲: ۲۰۱).

در این خصوص باید توجه داشت که اولاً ترسیم خط فرضی آستارا- حسنقلی مربوط به موافقتنامه هوایی دو کشور ایران و شوروی سابق در سال ۱۹۶۴ میلادی و تنها به منظور تعیین محدوده منطقه اطلاعات پرواز و کنترل ترافیک هوایی بین دو کشور بوده است و هیچ‌گونه مرزی در دریای خزر در هیچ موافقت‌نامه یا قراردادی میان ایران و شوروی تعیین نشده است. به عبارت دیگر، خط آستارا- حسنقلی هیچ اعتباری در افراز مرز ندارد (دهقان، ۱۳۸۴: ۱۴۲). از طرفی، اگر هم دولت اتحاد جماهیر شوروی سابق، برای تعیین و تخصیص منطقه ویژه ماهیگیری هر یک از جمهوری‌های ساحلی دریای خزر تقسیماتی انجام داده بود، صرفاً یک تقسیم اداری و درچارچوب دولت فدرال شوروی بوده و ارتباطی به تقسیم با ایران نداشته و از این جهت، هیچ سند حقوقی ناظر به تقسیم دریای خزر میان دو کشور ایران و شوروی منعقد نگردیده است. همچنین اگر ایران به فعالیت‌های شوروی خارج از محدوده ۱۱ درصدی اعتراض نمی‌کرد، دلیلی بر انصراف از حق خود تلقی نمی‌شود؛ زیرا بر اساس معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی، نوع

مشاع دریای خزر مشترکات عامه می‌باشد. بدین معنا که استفاده یکی از کشورها منوط به موافقت طرف دیگر نبوده و استفاده از دریا بر اساس توانایی طرفین صورت می‌پذیرفته است (شاحیدر، ۱۳۹۱: ۳۰۵). حتی در آن مقطع تاریخی از نظر واقع، ایران در خزر هیچ کشتی‌ای نداشت و فقط کشتی‌های شوروی به حمل و نقل کالا مبادرت می‌کردند و از معافیت‌ها استفاده می‌نمودند. بنابراین، عدم استفاده به معنی از بین رفتن حق نیست و اصل مرور زمان در منقضی شدن این حق اثر نداشته و نخواهد داشت. عدم اعتراض ایران به بهره‌برداری شوروی از نفت دریای خزر (باکو) در دهه ۱۹۵۰ میلادی و یا کشتیرانی و ماهیگیری در پهنه آبی دریای خزر بر این اساس قابل تفسیر است.

روش دیگر تقسیم پیشنهاد شده توسط جمهوری آذربایجان، تقسیم کامل دریای خزر، بر مبنای خط میانه و بر اساس اصل فاصله مساوی از دو سوی ساحل بود. بدین ترتیب هر کشوری که دارای ساحل محدب با خزر است از سهم بیشتری برخوردار می‌شود. این سهم بخش ملی آن کشور محسوب می‌شود. بر این اساس سهم قزاقستان: ۲۸/۴ درصد، آذربایجان ۲۱ درصد، روسیه ۱۹ درصد، ترکمنستان ۱۸ درصد و ایران ۱۳/۶ درصد از دریای خزر می‌شد (شاحیدر، ۱۳۹۱: ۳۱۶).

موضع دیگر در باب تقسیم از منظر جمهوری اسلامی ایران مطرح شد. در واقع پس از عدم توفیق دیدگاه مشاع به ویژه بعد از عقب‌نشینی روس‌ها از موضع مشاع و توافق سه جانبه روسیه، قزاقستان و آذربایجان، جمهوری اسلامی ایران بر اساس اصول حقوقی انصاف، برابری و حقوق تاریخی، سهم بیست درصد از بستر و زیربستر خود را تا حصول رژیم حقوقی جدید محفوظ دانست.

یکی از پیشنهادات ایران برای تحقق ایده فوق، در نظر گرفتن خط آستارا-حسنقلی به‌عنوان خط مبدأ و بهره‌گیری از روش میانی یا منصف از آن به بعد بود. در این صورت سهم بیست درصدی ایران دارای نقطه‌ای قانونی در خزر جنوبی خواهد بود که بدان نقطه میرزا کوچک خان گفته می‌شود^۱ (کولایی و گودرزی، ۱۳۹۲: ۲۰۲). از این رو با در نظر گرفتن مسائلی همچون تقسیم

۱. به گفته آقای مهدی صفری، نماینده اسبق ایران در مذاکرات خزر، براساس محاسبات فنی و ارزیابی‌های کارشناسی گسترده‌ای که در حوزه‌های مختلف حقوقی، سیاسی، تاریخی و فنی داشته‌ایم به این نتیجه رسیده‌ایم که ۲۰ درصد حداقل حقوق حقه ماست (قیادزاده، ۱۳۷۸: ۳۱۲).

پهنه آب، طول ساحل، شكل ساحل، مسائل تاريخي در قراردادها و در نظر گرفتن شرايط ويژه، بحث بيست درصد به عنوان سهم ايران مطرح مي شود.

۳- روش تسري نظام حقوق بين الملل درياها

اين ديدگاه از سوي قزاقستان دنبال مي شد و به دليل وجود كانالهاي رودخانه ولگا با دريای بالتيك و دريای سياه، خزر از نگاه اين کشور، دريای آزاد تلقي مي شد که مي بايست كنوانسيون حقوق بين الملل درياها به آن تسري يابد (باوند، ۱۳۸۰: ۳۶). بدین شکل که از خط مبدأ به سمت ساحل را آبهاي داخلي، تا ۱۲ ميل دريایي دورتر از ساحل را آبهاي سرزميني، ۱۲ ميل دريایي ديگر پس از آن منطقه همجوار و تا ۲۰۰ ميل دريایي دورتر از ساحل منطقه انحصاري اقتصادي و مابقي آبهاي آزاد تلقي مي شود (کولايي و گودرزي، ۱۳۹۲: ۲۰۵). بر اين اساس و با توجه به شرايط جغرافيايي و موقعيت هندسي در دريای خزر، در صورت اعمال گزينشي كنوانسيون درياها در دريای خزر، سهم قزاقستان از ساير کشورهای ساحلي بيشر خواهد بود. لکن بايد توجه داشت، اولاً خزر درياچه است و در ثاني چهار کشور ساحلي عضو كنوانسيون حقوق بين الملل درياها نيستند و از اين رو، قواعد دريای آزاد به صورت تسري كامل قابل استفاده نمی باشد؛ اما به صورت گزينشي يا تسري نسبي مي توان از برخي تقسيمات منطبق با شرايط ويژه دريای خزر بهره برد.

۴- روش تلفيقي

در كنوانسيون آكتائو از رويکرد تلفيقي براي بهره برداري از دريای خزر استفاده شده است. منظور از اين رويکرد، ترکيبی از روشهاي مشاع، تقسيم و روش تسري گزينشي نظام حقوق درياهاست. اين الگو، متأثر از الگوي توافق روسيه با قزاقستان و آذربايجان در سال ۲۰۰۳ ميلادي مي باشد که در آن مشاع بودن سطح آب و امور مربوطه چون کشتيراني، ماهيگيري و تقسيم بستر و زيربستر دريا به منظور بهره برداري از منابع انرژي پذيرفته شده بود.

در كنوانسيون آكتائو، قاعده مشاع در سطح آب^۱ و تقسيم بخشي و غير حاکميتي بر بستر و زيربستر، از كنوانسيون ۱۹۸۲ حقوق بين الملل درياها الگوبرداري شده است. به عبارت ديگر، كنوانسيون آكتائو بر جدا کردن سطح و ستون آب دريای خزر از بستر و زيربستر آن تأکيد دارد.

۱. به استثنای آبهاي داخلي وآبهاي سرزميني و منطقه صيادي.

بر اساس ماده ۵ کنوانسیون، منطقه آبی دریای خزر به آب‌های داخلی (از ساحل تا خط مبدأ)، دریای سرزمینی (به عرض ۱۵ مایل از خط مبدأ شامل منطقه حاکمیتی)، منطقه ماهیگیری (۱۰ مایل بعد از آب‌های سرزمینی شامل منطقه دارای حقوق حاکمه) و پهنه آبی مشترک تقسیم می‌شود. بر اساس ماده ۷ خط انتهایی آب‌های سرزمینی مرز کشورها محسوب می‌شود و تعیین حدود آب‌های داخلی و سرزمینی بین کشورهای دارای سواحل مجاور به توافق بین آن دولت‌ها با در نظر گرفتن اصول و موازین حقوق بین‌الملل موکول شده است. بر اساس ماده ۹ نیز تأکید شده تعیین حدود مناطق ماهیگیری بین کشورهای دارای سواحل مجاور باید به موجب توافق بین آن دولت‌ها و با در نظر گرفتن اصول و موازین حقوق بین‌الملل انجام شود. این تقسیم‌بندی‌ها مربوط به سطح و ستون آب می‌شود. تقسیم‌بندی آب‌های داخلی و آب‌های سرزمینی یک تقسیم‌بندی حاکمیتی است و کشورها بر آب‌ها، بستر و زیربستر و فضای هوایی داخل پهنه آب‌های داخلی و سرزمینی خود حاکمیت خواهد داشت.

از سوی دیگر بر اساس بند یک ماده هشتم کنوانسیون، تعیین حدود بستر و زیربستر دریای خزر به بخش‌ها باید از طریق توافق میان کشورهای با سواحل مجاور و مقابل با در نظر گرفتن اصول و موازین عموماً شناخته شده حقوق بین‌الملل به منظور قادر ساختن آن دولت‌ها به اعمال حقوق حاکمه خود برای بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر و سایر فعالیت‌های مشروع مرتبط با توسعه منابع بستر و زیربستر انجام شود.

بدین ترتیب بستر و زیربستر خارج از آب‌های داخلی و سرزمینی دریای خزر در قالب بخش به طور کامل بین کشورهای ساحلی تقسیم خواهد شد. در نتیجه ممکن است در جایی از دریای خزر که سطح و ستون آب جزء مناطق ماهیگیری یک کشور ساحلی یا پهنه مشترک محسوب می‌شود، بستر و زیربستر آن جزء بخش‌های سایر کشورهای ساحلی قرار گیرد (تقسیم‌بخشی). در واقع بخش‌های کشورهای ساحلی تحت حاکمیت آن‌ها نیستند، بلکه آن کشورها از حقوق حاکمه در بهره‌برداری منابع آنجا برخوردارند (بند ۱ ماده ۸ / بند ۳ ماده ۱۲). به عبارت دیگر، در این مناطق تقسیم‌بندی غیرحاکمیتی و صرفاً برای استفاده از منابع خواهد بود. بدین معنا که اگر روزی منافع اقتصادی این منطقه تمام شود، دیگر این محدوده از میان می‌رود و یا زیردریایی‌ها می‌توانند در آن محدوده کف آب بنشینند اما اجازه حفاری و استخراج نفت را ندارند.

مسئله اصلی در اینجا تعیین حدود بخش‌های کشورهای ساحلی است که به توافق کشورهای دارای سواحل مجاور و مقابل موکول شده است. نظر به توافق‌نامه سه‌جانبه روسیه، آذربایجان و قزاقستان در سال ۲۰۰۳ میلادی می‌توان گفت عملاً در حوضه‌های شمالی این تقسیم‌رخ داده و به

طور تلویحی در ماده ۲۰ کنوانسیون نیز تأیید شده است. این موضوع به این معناست که آنچه روسیه با قزاقستان، روسیه با آذربایجان و قزاقستان با ترکمنستان انجام داده یا خواهد داد، ارتباطی به ما نخواهد داشت و تنها حوضه جنوبی و تحدید حدود ایران و ترکمنستان و همچنین ایران و آذربایجان باقی می‌ماند که ممکن است سالیان زیادی به طول انجامد. این یعنی چالش عدم تدوین رژیم حقوقی که قبلاً کل حوضه دریای خزر را دربرمی‌گرفت به حوضه جنوبی محدود و منتقل خواهد شد. از سوی دیگر، سایر کشورهای ساحلی خزر بر اساس این کنوانسیون با اشتراک در آب‌های عمیق حوضه جنوبی که دارای شیلات غنی است از منافع آن بهره‌مند خواهند شد. بدین صورت که بر اساس ماده ۹، طرفین بر اساس مقررات این کنوانسیون و سازوکارهای بین‌المللی کل صید مجاز منابع زنده آبی مشترک در دریای خزر را مشترکاً تعیین و آن را به سهمیه‌های ملی تقسیم خواهند کرد.

به نظر می‌رسد، علت اصلی پذیرش رویکرد تلفیقی (مشاع در سطح آب و تقسیم در بستر و زیربستر) توسط مذاکره‌کنندگان ایرانی، رویه عملی و تک روی در بهره‌برداری از منابع نفت و گاز در حوضه‌های شمالی و میانی خزر توسط سایر کشورهای ساحلی و عدم نتیجه بخشی اعتراض‌های ایران به اقدامات آن‌ها به ویژه بعد از تغییر موضع روسیه بوده است. همچنین اینکه، قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی به موضوع نفت و گاز خزر نپرداخته و بهره‌برداری مشترک را در قالب ماهیگیری و کشتیرانی تعریف نموده است. به عبارت دیگر، اگر در زمان شوروی سابق توافق مشخصی میان دو کشور بر سر منابع زیربستر دریای خزر وجود می‌داشت، امروز کشور از قدرت چانه‌زنی و مشروعیت بیشتری در استفاده مشاع از منابع انرژی کل دریای خزر برخوردار می‌شد.^۱

تجزیه و تحلیل کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر

اگرچه در یک نگاه جامع، اجزاء و عناصری که براساس آن می‌توان موضوع کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر را مورد نقد و بررسی قرارداد، شامل مذاکره‌کنندگان، نوع و شکل مذاکرات،

۱. با این وجود، درک جامع از معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ نشان می‌دهد اگرچه در آن معاهدات هیچ اشاره‌ای به موضوع بستر و زیربستر دریای خزر صورت نپذیرفته بود، اما همین که در فصل ۱۲ معاهده ۱۹۲۱ اشاره به واژه فواید اقتصادی به صورت عام شده و همچنین ایران بدون در نظر گرفتن طول ساحل خود، دارای حقوق برابر و مشترک در کشتیرانی و ماهیگیری (با در نظر گرفتن ۱۰ مایل منطقه انحصاری صید) در تمام پهنه دریای خزر بوده، گونه‌ای از رژیم مشاع را در خصوص بهره‌مندی در حوزه‌های گوناگون اقتصادی از جمله منابع انرژی منعکس می‌کند.

روند طی شده جهت امضاء کنوانسیون، شرایط و زمینه های محیطی امضاء کنوانسیون و ... می شود؛ اما آنچه بیشتر در این مقاله مدنظر است، تحلیل و ارزیابی متن کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر و واکاوی پیامدهای احتمالی تصویب و اجرایی شدن آن بر امنیت ملی ایران می باشد. از آن جا که شرح و نقد جزئیات این سند مفصل است سعی می شود در قالب یک نگاه انتقادی به برخی مفاد و محورهای مهم موجود در متن در قالب نقاط مثبت و ضعف کنوانسیون و تأثیرات آن بر امنیت ملی ایران اشاره شود تا با چاره اندیشی و ارائه راهکار برای اصلاح و رفع نقاط ضعف و آسیب پذیر، به تأمین شایسته تر منافع و امنیت ملی کمک کرد.

۱- نقاط مثبت کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر و تأثیرات آن بر امنیت ملی ایران^۱

۱-۱- به رسمیت شناخته شدن خزر به عنوان «دریاچه»

بر اساس این کنوانسیون، رژیم حقوقی دریای خزر بر اساس توافق کشورهای ساحلی و معاهدات فی مابین تعیین می شود و مسائل دریای خزر تنها با «اتفاق نظر پنج کشور ساحلی» اجرایی می گردد. یکی از شرایطی که باعث می شود، یک پهنه آبی دریاچه نامیده شود، این است که پهنه آبی مذکور به دریا متصل نباشد^۲. نگاهی گذرا به وضعیت ۲۷ دریاچه بین المللی جهان نشان می دهد که رژیم حقوقی همه آنها به جز دریای کنستانس، توسط دولت های ساحلی آنها تأسیس شده است و هیچ رژیم یک پارچه ای وضعیت این دریاچه ها را تحت پوشش خود قرار نداده است (دمیرچی لو، ۱۳۹۸: ۱۴۸). بدین جهت به دلیل آنکه خزر در کنوانسیون آکتائو به عنوان توده آبی محصور در خشکی تعریف شده است می تواند با توافق کشورهای ساحلی منجر به عدم دخالت قدرت های بیگانه در تدوین رژیم حقوقی این دریاچه و مسائل مبتلا به آن شود و بدین ترتیب امنیت ملی کشور را به نحو شایسته تری تأمین نماید.

۱. باید توجه داشت مواردی که به عنوان نقاط مثبت کنوانسیون آکتائو اشاره می شود منوط به تحقق لوازم و اقتضائاتی است تا به عنوان امتیاز برای کشور در نظر گرفته شوند و الا صرف وجود این عناوین جدا از پیش شرط های آنها نمی تواند الزاماً به عنوان نقطه مثبت تلقی شود.

۲. البته ارتباط طبیعی اینجا منظور است؛ زیرا اگر غیر از این باشد، امروزه با فناوری پیشرفته می توان دریاچه های روی زمین مانند خزر را به دریای آزاد متصل کرد. این اتصال مصنوعی که از طریق حفر کانال صورت گرفت و «دریاچه خزر» را به دریای سیاه و بالتیک متصل نمود باعث تغییر تعریف دریاچه خزر به دریا نمی شود.

۲-۲- نقش آفرینی همه طرف‌ها در روش تعیین خطوط مبدأ مستقیم دریای خزر

خط مبدأ در موضوع رژیم حقوقی دریای خزر از جایگاه ویژه و اساسی برخوردار است زیرا قلمرو دریایی کشورهای ساحلی و مهمتر از همه مرز آن‌ها با تعیین خط مبدأ از سوی آن‌ها اندازه‌گیری و مشخص خواهد شد.

کنوانسیون آکتائو دو تعریف را برای خط مبدأ معرفی نموده است. در بند ۲ ماده ۱ کنوانسیون، خط مبدأ را خطی می‌داند که از خطوط مبدأ عادی و مستقیم تشکیل شده است. خط مبدأ عادی، خط فرضی مربوط به سواحل فاقد پیشرفتگی در آب و خط مبدأ مستقیم مربوط به سواحل مضرس یا دنداندار می‌شود. تعاریف این دو نوع خط مبدأ که در بندهای ۳ و ۴ ماده یک کنوانسیون آمده نشان می‌دهد رویکردی ویژه در اینجا مدنظر بوده است.

کنوانسیون آکتائو در بند ۴ در تعریف خطوط مبدأ مستقیم گفته «خطوط مبدأ مستقیم» خطوط مستقیمی است که نقاط مربوط / مناسب را بر روی خط ساحلی به یکدیگر وصل می‌کند و خط مبدأ را در مکان‌هایی که خط ساحلی مضرس یا دنداندار می‌باشد یا در مکانی که در آن حاشیه‌ای از جزایر در امتداد ساحل و در مجاورت نزدیک آن قرار دارد، تشکیل می‌دهد.

کنوانسیون آکتائو در ادامه روش تعیین خط مبدأ مستقیم را به مذاکرات آینده و انعقاد موافقت‌نامه‌ای جداگانه موکول کرده است. بند ۴ ماده ۱ می‌گوید: «روش تعیین خطوط مبدأ مستقیم باید در موافقت‌نامه‌ای جداگانه بین همه طرف‌ها تعیین شود». بنابراین می‌توان نتیجه گرفت تمام کشورهای ساحلی خزر از جمله ایران خواستار استفاده از خطوط مبدأ مستقیم به منظور اندازه‌گیری مناطق دریایی خود هستند. در حقوق بین‌الملل دریاها تعیین خطوط مبدأ به صورت یک‌جانبه انجام می‌شود. در حالیکه در کنوانسیون آکتائو مقرر شده روش تعیین خطوط مبدأ مستقیم به صورت ۵ جانبه باشد و این خود نکته مثبتی تلقی می‌شود.

۳-۳- اشاره به وضعیت نامساعد شکل ساحلی در تعیین خطوط مبدأ مستقیم دریای

خزر

واقعیت این است که جغرافیای ساحلی ایران در دریای خزر به گونه‌ای است که ایران را از حیث ترسیم خطوط مبدأ مستقیم در وضع نامساعدی قرار می‌دهد. زیرا خط مبدأ مستقیم، مربوط به سواحل مضرس می‌شود و سواحل ایران بر خلاف سایر کشورهای ساحلی مقعر بوده و از پیشرفتگی برخوردار نیست. این مسئله باعث می‌شود آب‌های داخلی و به تبع دریای سرزمینی ایران متأثر شود. بدین منظور در بند ۴ ماده یک کنوانسیون آکتائو اشاره شد که چنانچه شکل

ساحل، یک کشور ساحلی را در تعیین آب‌های داخلی‌اش آشکارا در وضعیت نامساعدی قرار دهد، این وضعیت در روش ترسیم خطوط مبدأ مستقیم که به مذاکرات آتی موکول شده مد نظر قرار خواهد گرفت.^۱ در پی امضای کنوانسیون، ایران طی اعلامیه‌ای تفسیری به پیوست نامه وزیر خارجه به سایر کشورهای ساحلی اعلام نمود که مصداق این قسمت از بند ۴ ماده یک ایران می‌باشد. اگرچه این تبصره می‌تواند امتیاز مهمی برای ایران تلقی شود؛ ولی به نظر می‌رسد باید همچنان برای تحقق و عملی گردیدن آن در آینده منتظر ماند. نظر به اینکه درجه اعتبار اعلامیه تفسیری در مقابل درج نام ایران در تبصره مندرج در کنوانسیون متفاوت است، این سوال مطرح می‌شود که چرا سران کشورهای ساحلی حاضر به درج نام ایران در متن این تبصره نشدند.

۴-۴- پذیرش اصول حاکم بر فعالیت طرف‌های ساحلی در دریای خزر

مبتهی بر ماده ۳ کنوانسیون آکتائو، اصول زیر بر فعالیت‌های طرف‌های ساحلی در نظر گرفته شده که به شرط دارا بودن ضمانت اجرایی و تفسیر درست از مفاد مربوطه می‌تواند برای منافع و امنیت ایران مثبت و مفید باشد:

- ممنوعیت حضور در دریای خزر از سوی نیروهای مسلحی که به طرف‌ها تعلق ندارند.
- در اختیار قرار ندادن قلمرو خود توسط هر یک از طرف‌ها به سایر دولت‌ها برای ارتکاب تجاوز و انجام سایر اقدامات نظامی علیه هر طرف
- همکاری و تعهد در موضوعاتی نظیر سامانه بوم‌زیستی، تحقیقات علمی دریایی، مبارزه با تروریسم، قاچاق اسلحه، صید غیرمجاز و ...
- آزادی دریانوردی خارج از دریای سرزمینی با رعایت مقررات و حقوق حاکمه کشورهای ساحلی
- حق دسترسی آزاد از دریای خزر به سایر دریاها و اقیانوس جهانی و بالعکس. با در نظر گرفتن منافع مشروع طرف ترانزیت به منظور ارتقاء تجارت بین‌المللی و توسعه اقتصادی
- مسئولیت طرف آلوده‌کننده در قبال خسارات وارده به سامانه بوم‌زیستی دریا

۱. مبنای شکل نامساعد سواحل، میزان بهره‌مندی از آب‌های داخلی، قرار داده شده است، در حالی که در عرف بین‌الملل این مینا بر اساس هندسه محل و جغرافیای محل می‌باشد.

۲- نقاط ضعف کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر و تأثیرات آن بر امنیت ملی ایران

۲-۱- معیار خط مبدأ عادی دریای خزر

در ماده یک کنوانسیون چارچوبی در تعریف خط مبدأ عادی گنجانده شده که موجب محدودیت مذاکره کنندگان ایرانی در مذاکرات آتی می‌گردد و اختصاص بستر و زیربستر دریای خزر را برای ایران با چالش مواجه می‌سازد. کنوانسیون آکتائو در بند ۳، خط مبدأ عادی را بر مبنای یک تراز مشخص یعنی منفی ۲۸ متر از سطح متوسط دریا طبق سامانه ارتفاعی بالتیک ۱۹۷۷ تعریف کرده است. این مسئله باعث می‌شود سرنوشت تحدید حدود بستر و زیربستر و حتی موقعیت خط مبدأ دریای سرزمینی ما جهت‌دهی شده و دست ایران برای تعیین نقاط انتخابی بسته شود؛ زیرا پیشروی تراز منفی ۲۸ در سواحل ایران نسبت به سایر کشورهای ساحلی بسیار کمتر بوده به گونه‌ای که این عدد شروع مناطق دریایی ما را تنها ۳۰۰ متر جلو می‌برد و مابقی کشورها را حداقل ۳ کیلومتر جلو خواهد برد^۱ (آرایی، خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۷/۵/۲۷). این اتفاق سرنوشت نهایی تحدید حدود را مشخص نموده و در عمل باعث می‌شود سهم ایران از بستر (فلات قاره) کمتر از ۱۳/۵ درصد شده و میدان نفتی سردار جنگل از حوزه اختصاصی و حتی مشترک ایران نیز خارج شود. در توافق سه‌جانبه کشورهای شمالی دریای خزر، مبنا منفی ۲۷ متر از دریای آزاد گذاشته شده است. درک تفاوت این اعداد که به تراز سطح آب ارتباط پیدا می‌کند و به تسلط به زمین‌شناسی و جغرافیا نیاز داشته در مذاکرات منتهی به کنوانسیون آکتائو لحاظ نشده است. (آرایی، مجله ایرانی روابط بین‌الملل^۲، ۱۳۹۷).

۲-۲- عدم توازن میان منافع ایران و سایر کشورهای ساحلی در زمینه بهره‌برداری از منابع انرژی، شیلات و امنیت

در نتیجه تصویب و اجرای این کنوانسیون و تقسیم منابع بستر و زیربستر دریای خزر توسط کشورهای دارای سواحل مجاور و مقابل (ماده ۸)، ایران عملاً از منابع عظیم انرژی حوزه شمالی و میانی خزر محروم می‌شود. با توجه به اینکه این تقسیم‌بندی در حوضه شمالی و میانی بین کشورهای روسیه، قزاقستان و آذربایجان قبلاً انجام شده، چیزی از منابع غنی نفت و گاز در بلوک

۱. عمیق بودن سواحل ایران باعث می‌شود تراز منفی ۲۸ متر به ضرر کشورمان تمام شود.

2. www.isna.ir
3. www.iirjournal.ir

شمالی و میانی خزر عاید ایران نمی‌شود^۱. مضافاً اینکه، تحدید حدود ایران و ترکمنستان و همچنین ایران و آذربایجان ممکن است به زودی حل و فصل نشود. همچنین نقشه‌های دقیق و مبتنی بر واقعیات از بلوک جنوبی در ایران وجود ندارد و مطالعات کشور نسبت به منطقه بستر و زیربستر حوضه جنوبی بسیار ناقص است. این مسئله موجب می‌شود با امضای کنوانسیون آکثائو، میزان ذخایر نفتی و گازی قابل استحصال ایران در حاله‌ای از ابهام قرار گیرد.

در سوی مقابل استفاده مشاع از آب دریای خزر موجب می‌شود آب‌های عمیق حوضه جنوبی خزر که به لحاظ جغرافیایی در سمت ایران قرار دارد و ذخایر اصلی ماهیان خاویاری در آنجا واقع شده، با توجه به ماده ۹ این توافق پس از تعیین عرض ۱۰ مایل دریایی اختصاصی پهنه مشترک تلقی شده و از لحاظ حقوقی و سیاسی سایر اطراف خزر می‌توانند از منافع آن بهره‌برداری نمایند. نکته اساسی اینکه چنانچه خط مبدأ کشورمان به سواحل خود نزدیک‌تر گردد، پهنه مشترک بیشتری به منظور بهره‌برداری از منابع زنده آبی در اختیار کشورهای اطراف خزر قرار می‌گیرد. ضمن اینکه به دلیل نابرابری امکانات تکنولوژیک کشورهای ساحلی در بحث صید منابع زنده آبی در پهنه آبی مشترک، نوعی انحصار برای طرف‌های توانمند در مدیریت کل منابع ایجاد می‌شود. از منظر نظامی نیز، به دلیل عرض زیاد دریای خزر در بخش جنوبی، پس از اجرایی شدن کنوانسیون از حدود ۴۰۰ کیلومتر عرض و وسعت آب این دریا در بخش جنوبی، حدود ۳۰۰ کیلومتر در منطقه مشاع قرار می‌گیرد. این تقسیم به لحاظ دفاعی و امنیتی باعث می‌شود تا با توجه به قوس جنوبی این دریا در حوزه رودسر تا نور به راحتی امکان نفوذ در عمق آبهای ایران فراهم شود. در حالی که در قسمت‌های شمالی این عرض بسیار کمتر است و در دماغه باکو در شبه جزیره آبشوران این عرض به حدود ۸۰ کیلومتر و در مناطق شمالی‌تر این عرض به حدود ۳۰ کیلومتر و کمتر می‌رسد و در نتیجه امکان نظارت بر مرز خودی و منطقه مشاع را برای سایر کشورهای حوزه خزر امکان‌پذیرتر می‌کند (متقی و محمدجانی، ۱۳۹۸: ۳۹۳).

۱. از این رو می‌بایست معادلات مربوط به بلوک جنوبی دریای خزر جدا از بلوک‌های شمالی و میانی تعیین گردد. بدین منظور لازم است با لحاظ طول سواحل مرتبط با سه کشور جنوبی دریای خزر این اتفاق رقم بخورد. در این صورت سواحل مرتبط در بلوک جنوبی ایران بیش از سواحل مرتبط با آذربایجان و ترکمنستان خواهد بود و مبتنی بر اصل انصاف می‌بایست ملاک تحدید حدود بستر و زیربستر قرار گیرد.

۲-۳- عدم اشاره به معاهدات گذشته

واقعیت این است که پیش از کنوانسیون آکتائو، معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی ایران و شوروی سابق، مبنای در نظر گرفته شده برای تدوین رژیم حقوقی دریای خزر محسوب می شدند که به عنوان مبانی حقوقی در مذاکرات و یا حل و فصل اختلافات، دارای اهمیت فوق العاده بود و کشورهای تازه استقلال یافته نیز در اعلامیه های مینسک و آلماتی پایبندی خود را به معاهدات شوروی سابق و به تبع این معاهدات اعلام کرده بودند.

آنچه که در نتیجه تصویب کنوانسیون آکتائو اتفاق می افتد، عملاً جایگزین شدن این کنوانسیون به جای معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی خواهد بود. اگرچه موضوعات مثبت مندرج در قرارداد های ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی در کنوانسیون آکتائو مورد توجه واقع شده اند (به ویژه ماده ۳) اما حداقل انتظار این بود که به جهت امکان بهره مندی از حقوق و امتیازات تاریخی در مذاکرات آتی خط مبدأ و یا حل و فصل اختلافات احتمالی آینده، به معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میلادی اشاره می شد.

۲-۴- عدم اشاره به اصل انصاف

اصل انصاف اصلی ترین چارچوب تحدید فلات قاره در حقوق بین الملل دریاها محسوب می شود.^۱ این اصل در بین اصول و منابع حقوق بین الملل به علت انعطاف بخشی به قواعد خشک حقوقی و سهولت کار مراجع داور و قضایی در حل و فصل اختلافات احاله شده به آنها، گردن نهادن سهل تر تابعان حقوق بین الملل به احکام مستند به آن، از جایگاه ویژه ای برخوردار است. نقش اصل انصاف در رویه قضایی بین المللی که تأثیر جدی در ساختار مفاهیم قواعد مرزهای دریایی به طور خاص فلات قاره و منطقه انحصاری اقتصادی دارد انکارناپذیر است و عموم آرای دیوان بین المللی دادگستری در زمینه تحدید حدود فلات قاره کشورها نشان می دهد که در اکثر آنها مبنای ترافع اصل انصاف بوده است.^۲ در این پیوند، انصاف به اصولی از عدالت اطلاق می شود که مبتنی بر اوضاع و احوال خاص یا همان حق طبیعی کشور باشد. انصاف در مفهوم عام، قادر به ایفای سه نقش تعدیل، تکمیل و تصحیح حقوق است. انصاف تعدیل، خاصیت

۱. فلات قاره به ادامه طبیعی زمین در دریا اطلاق می شود، که تا حد بیرونی فلات در زیر آب ادامه دارد. در خصوص دریای خزر به جای عبارت فلات قاره از عبارت بستر و زیربستر استفاده می شود.

۲. به عنوان نمونه: خلیج ماین آمریکا و کانادا / آلمان، هلند، دانمارک / تونس و لیبی / لیبی و مالت / قطر و بحرین / نیکاراگوئه و هندوراس / رومانی و اکراین در دریای سیاه.

تفسیر قاعده قانونی و تعدیل آن را دارد. انصاف تکمیلی نارسایی حقوق بین الملل و خلأ منطقی آن را پر می کند و انصاف تصحیحی در عدول از قانون به منظور جبران کاستی های اجتماعی و حقوقی به کار می رود (صابر نژاد و نجفی، ۱۳۹۹: ۱۱۷۸-۱۱۶۸). با در نظر داشتن این تقسیم بندی و گونه شناسی، در خصوص کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر می توان گفت انصاف تکمیلی و تصحیحی می توانست از جایگاه ویژه ای برخوردار باشد و دولت ایران می توانست با لحاظ موضوع تحدید حدود دریای خزر و تطبیق اختلافات آن با رویه های قضایی بین المللی، نسبت به درج اصل انصاف در کنوانسیون تأکید می نمود. به ویژه از آنجا که در کنوانسیون استفاده از روش های مسالمت آمیز پیش بینی شده در حقوق بین الملل از جمله ارجاع به نهادهای قضایی بین المللی بدون آنکه صریحاً ذکر شده باشد به صلاح دید و جلب رضایت طرفها موکول شده است (ماده ۲۱). اشاره صریح به اصل انصاف در متن کنوانسیون در صورت مراجعه احتمالی به نهادهای قضایی بین المللی می توانست کارگشا باشد.

بر این اساس، فاکتورهایی که در تدوین رژیم حقوقی دریای خزر با توجه به اصل انصاف برای جمهوری اسلامی ایران می توان لحاظ نمود عبارتند از:

- ۱) طول نسبتاً زیاد ساحل ایران
- ۲) شکل مقعر ساحل
- ۳) موقعیت هندسی
- ۴) جمعیت حاشیه نشین ایران که رتبه اول جمعیت ساکن در کنار دریای خزر را داراست
- ۵) شیب فلات قاره و عمق آن که با توجه به اینکه قسمت عمیق دریای خزر نزدیک سواحل ایران قرار دارد دسترسی به منابع انرژی را سخت و گران می کند
- ۶) دوره های تاریخی و دسترسی ایران به دریای خزر
- ۷) معاهدات مهم گذشته میان ایران و شوروی و حقوق مکتسبه ایران
- ۸) برخورداری از میزان منصفانه منابع نفتی و گازی به دلیل موقعیت خاص

بنابراین با توجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران بیشترین تراکم جمعیتی را در مناطق ساحلی دریای خزر در اختیار دارد و در عین حال بیشترین عرض و عمق دریای خزر را دارد اما سهم ساحلش کمتر است و در عین حال آب های سرزمینی و منطقه انحصاری ماهیگیری آن با تراکم جمعیت ساحلی اش متناسب نیست، اشاره به اصل انصاف می توانست در مذاکرات آینده و یا

حل و فصل اختلافات احتمالی بر توان چانه زنی کشور بیافزاید و منافع و امنیت کشور را به نحو شایسته‌تری تأمین نماید.

۲-۵- امکان تردد و عبور نیروهای نظامی بیگانه تحت پرچم کشورهای ساحلی

اگرچه در این کنوانسیون حضور قدرت‌های خارجی در دریای خزر ممنوع شده است اما امکان عبور کشتی‌های بیگانه تحت لوای پرچم کشورهای ساحلی وجود دارد. بر اساس ماده ۱۰ کنوانسیون خزر، کشتی‌های تحت پرچم طرف‌ها از آزادی دریانوردی در فراسوی محدوده‌های خارجی آب‌های سرزمینی کشورهای ساحلی خزر برخوردار خواهند بود. مهمتر آنکه بر اساس ماده ۱۱، کشتی‌های تحت پرچم می‌توانند در آب‌های سرزمینی با ملاحظات مندرج در آن دریانوردی کنند. حتی شرایطی نیز برای عبور کشتی‌های جنگی، زیردریایی‌ها و ... از آب‌های سرزمینی بر اساس کنوانسیون در نظر گرفته شده است. عباراتی نیز در ادامه این ماده آمده که از ابهام برخوردار است. مانند اینکه عبور از آب‌های سرزمینی باید پیوسته و سریع باشد. نظر به محدودیت‌های جغرافیایی ایران در تعیین خط مبدأ و حدود آب‌های داخلی و سرزمینی، رصد سواحل کشور به دلیل محدودیت مساحت آب‌های داخلی و سرزمینی امکان‌پذیر می‌باشد و به لحاظ امنیتی جای نگرانی دارد^۱.

۲-۶- امکان حذف ایران از جریان خطوط انتقال انرژی با احیای طرح ترانس خزر

یکی از نقاط ضعف بسیار مهم کنوانسیون آکتائو، امکان حذف ایران از جریان خطوط انتقال انرژی منطقه در صورت ایجاد خط لوله ترانس خزر و امکان عدم مشارکت و تضمین حضور ایران از ظرفیت خطوط لوله مرتبط با آن است. محاط بودن سه کشور ترکمنستان، آذربایجان و قزاقستان در خشکی موجب گردیده این کشورها برای انتقال نفت و گاز خود به بازارهای آسیا و اروپا به خطوط لوله انتقال انرژی از بستر دریای خزر و عبور از راه کشورهای همسایه نیازمند باشند. عبور خط لوله از یک کشور دارای منافع مالی و اقتصادی و اهرمی برای اعمال نفوذ سیاسی برای آن کشور است. به همین دلیل در حوضه دریای خزر، روسیه مدافع مسیر شمالی بوده ولی آمریکا و اروپا همواره مدافع مسیر غربی بوده‌اند. ترانس خزر طرحی است که نخستین بار در سال ۱۹۹۶

۱. به‌عنوان نمونه آمریکایی‌ها هم‌اکنون در لوای عبور، از باکوی آذربایجان به بندری در قزاقستان تجهیزات نظامی منتقل می‌کنند. برخی کشتی‌های نظامی نیز در ظاهر در قالب یک کشتی لجستیکی یا بازرگانی تردد نموده؛ اما در واقع تجهیزات نظامی را منتقل می‌کند.

میلادی از سوی آمریکا مطرح شد و انتقال منابع نفتی قزاقستان و منابع گازی ترکمنستان را از بنادر آکتائو و ترکمن باشی از بستر دریای خزر به بندر باکو در جمهوری آذربایجان و سپس گرجستان، ترکیه و در نهایت را اروپا مد نظر داشت. مخالفت ایران و روسیه با اجرای این طرح به دلایل زیست محیطی و نامشخص بودن رژیم حقوقی دریای خزر موجب شد طرح انتقال انرژی از بستر دریای خزر جنبه اجرایی پیدا نکند.

در حالی که تا پیش از کنوانسیون آکتائو، تهران و مسکو اجرای طرح ترانس خزر را از بعد سیاسی در چارچوب سیاست خطوط لوله مورد حمایت دولت آمریکا برای حذف ایران و روسیه از مسیرهای انتقال انرژی منطقه ارزیابی می کردند، از نظر حقوقی آن را در شرایطی که کشورهای ساحلی دریای خزر به توافقی در رابطه با رژیم حقوقی دریای خزر دست نیافته اند، نادرست دانسته و از نظر زیست محیطی نیز انتقال خط لوله از بستر دریای خزر را موجب تشدید آلودگی این پهنه آبی تلقی می کردند.

ورود کنوانسیون آکتائو به موضوع تعبیه بافه ها و خطوط لوله زیر دریایی عملاً موجب به رسمیت شناخته شدن سیاسی و حقوقی موضوع ترانس خزر گردید (گربانوف، ۲۰۱۸: ۲۲-۱۲). در بند ۱ ماده ۱۴ صراحتاً به این موضوع اشاره شده است که «طرف ها می توانند نسبت به تعبیه بافه ها (ساختارها) و خطوط لوله زیر دریایی در بستر دریای خزر اقدام کنند». به همین دلیل این موضوع با استقبال کشورهای ذی نفع در این طرح یعنی ترکمنستان، قزاقستان، جمهوری آذربایجان، ترکیه و نیز آمریکا و اتحادیه اروپا مواجه شد. با عبور خط لوله از سوی ترکمنستان و قزاقستان به آذربایجان، عملاً جایگاه ایران در تأمین انرژی منطقه متزلزل شده و امنیت انرژی آن به مخاطره خواهد افتاد. ضمن اینکه این احتمال وجود دارد که مشابه خلیج فارس، ناتو و اتحادیه اروپا به بهانه دفاع از تأمین امنیت انرژی بخواهند در این حوضه مداخله کنند.

بنابراین به نظر می رسد، تصویب کنوانسیون آکتائو مهمترین چالش حقوقی برای احداث خط لوله از بستر دریای خزر را مرتفع نموده و موجبات کاهش وابستگی ترکمنستان به ایران، روسیه و چین در موضوع انتقال گاز می گردد. همچنین چشم انداز حضور ایران در معادلات انرژی منطقه و نیازمندی به گاز ایران و انتقال آن به اروپا را با چالش اساسی مواجه می شود.

در این ارتباط موافقت فدراسیون روسیه با طرح ترانس خزر را می توان با توجه به متغیرهایی نظیر کسب تضمین های امنیتی مندرج در اصول ۴ تا ۸ ماده ۳ کنوانسیون آکتائو، رویکرد

عمل‌گرایانه روسیه، ملاحظه عدم چشم‌پوشی کشورهای ترکمنستان و قزاقستان و آذربایجان از منافع اقتصادی این طرح، مشارکت احتمالی شرکت‌های بزرگ نفت و گاز روسیه به ویژه گازپروم در آن و به تبع سهم شدن روسیه در منافع اقتصادی این طرح، مشارکت روسیه در دو طرح انتقال خط گاز از بستر دریای سیاه (خط لوله گازی ترک استریم) و بستر دریای بالتیک (جریان شمالی ۲: طرح خط لوله بر بستر دریای بالتیک جهت انتقال گاز روسیه از مسیر فنلاند، سوئد، دانمارک و آلمان) توضیح داد. در عین حال باید توجه داشت اتفاقات پس از جنگ روسیه و اوکراین و تحریم‌های اعلان شده در خصوص مسیرهای جدید انتقال گاز روسیه به اروپا قادر است تحولاتی در موضع روس‌ها در این خصوص ایجاد کند.

راه کارهای مواجهه با چالش‌های احتمالی اجرایی شدن کنوانسیون آکتائو

در مجموع گزاره‌های زیر برای مواجهه و برون رفت از پیامدهای منفی احتمالی اجرایی شدن کنوانسیون آکتائو بر امنیت و منافع ملی کشور پیشنهاد می‌گردد:

۱- به جهت کارکرد بنیادین خط مبدأ در تعیین حدود خارجی مناطق دریایی و مهمتر از همه مرز کشورهای ساحلی، می‌بایست خط مبدأیی مورد توافق قرار گیرد که بر اساس آن ایران از سهم عادلانه‌ای از آب‌های داخلی و سرزمینی برخوردار گردد تا به تبع آن علاوه بر کاهش مخاطرات امنیتی ناشی از عبور کشتی‌های تحت پرچم و فضای هوایی بر فراز دریا، منابع بستر و زیربستر مناسبی تحت حاکمیت کشور واقع شود. پیشینه و حقوق تاریخی ایران در دریای خزر، اصل عدالت و انصاف و توجه به امتیازات برخوردار شده توسط سایر کشورهای ساحلی ایجاب می‌کند که این مهم در مذاکرات پیش رو مدنظر قرار گیرد.

۲- با توجه به مفاد کنوانسیون آکتائو، مشخص شد که ایران نمی‌تواند در خصوص تحدید حدود بستر و زیربستر بلوک شمالی و میانی خزر ادعای مشخصی را مطرح کند. بنابراین اگر بنا باشد در بلوک جنوبی، تحدید حدود بستر و زیربستر صورت پذیرد، لازم است معادلات مربوط به این تحدید حدود در انطباق با اصول عدالت و انصاف در بلوک جنوبی جدا از سایر بلوک‌ها تعیین گردد. واقعیت جغرافیایی نیز نشان می‌دهد هر بلوک از سه بلوک یاد شده سواحل مرتبط به خود را دارند. در بدترین حالت ۴۵ درصد از

طول ساحل بلوک جنوبی معادل ۶۲۱ کیلومتر مربع به ایران تعلق خواهد گرفت. آذربایجان ۲۵ درصد از طول ساحل معادل ۳۴۶ کیلومتر مربع و ترکمنستان ۳۰ درصد از طول ساحل معادل ۴۰۷ کیلومتر را در اختیار دارد. بنابراین، در پروسه نهایی تحدید حدود این نکته می‌بایست مدنظر قرار گیرد.

۳- از آنجا که بستر و زیر بستر دریا مربوط به حاکمیت کشورهای ساحلی نیست و از سوی دیگر، برآورد دقیقی از منابع انرژی موجود و حدود فلات قاره طبیعی سه کشور بلوک جنوبی دریای خزر وجود ندارد؛ از این رو، می‌بایست در تحدید حدود بستر و زیربستر خزر نحوه دسترسی به منابع نفتی و گازی ملاک عمل باشد تا صرف درصدها به عبارت دیگر پس از تعیین حدود حاکمیتی و تثبیت منابعی که نصیب کشورمان می‌شود، خارج از حدود مرزی و در تحدید حدود بستر دریا، عنصر منابع انرژی از اهمیت برخوردار است. بنابراین، می‌بایست تحدید حدود بستر متفاوت از تقسیم منابع انرژی مدنظر باشد. چه بسا کشوری از درصد بیشتری برخوردار باشد؛ اما فاقد منابع در آن محدوده باشد. بنابراین در مذاکرات آتی نحوه دسترسی به منابع در زیربستر می‌بایست مورد توجه باشد.

۴- اگر چنانچه در ماده یک کنوانسیون که خط مبدأ عادی را بر مبنای تراز منفی ۲۸ تعریف نموده تحدید حدود بستر دریای خزر صورت پذیرد، سهم ایران در بهترین حالت ۱۳/۵ درصد از بستر خواهد بود که عموماً در مناطق عمیق و یا بستر اقیانوسی قرار خواهد گرفت. چنین مناطقی از لحاظ زمین‌شناسی دارای نفت و گاز نیستند. نفت و گازها عموماً در شیب قاره قرار داشته که در سواحل سمت ایران بسیار کم بوده و در مناطق میانی خزر به سمت ترکمنستان و آذربایجان قرار می‌گیرند. این امر سهم ایران را از انرژی خزر به نحو چشم‌گیری کاهش می‌دهد و حتی میدان نفتی سردار جنگل را از حوزه اختصاصی ایران خارج می‌کند. بنابراین، این مبنا از خط مبدأ (منفی ۲۸) نباید مبنای تحدید حدود بستر دریای خزر قرار گیرد.

۵- اگر بر اساس الگوی نظام حقوق دریاها پس از منطقه صید، منطقه انحصاری اقتصادی لحاظ می‌شد، منابع اکوسیستمیک فراوان که در سمت ایران قرار دارد در حوزه مشترک قرار نمی‌گرفت. شرایط خاص ایران در میان کشورهای حاشیه خزر به دلیل موقعیت ساحل، جمعیت حاشیه‌نشین و ... باعث می‌شود ایران بتواند برای پروسه تحدید حدود به خط یگانه دو منظوره استناد نماید. این موضوع علاوه بر امکان بهره‌مندی از منطقه

- انحصاری اقتصادی مماس بر منطقه بستر و زیربستر، باعث می‌شد ایران از مزیت منطقه عمیق خود برای ماهیگیری بهره‌برد (آرایی، خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۷/۵/۲۷).
- ۶- با توجه به نقش طرح ترانس خزر در کاهش ظرفیت ژئوپلیتیکی ایران در خزر و نظر به اهمیت این طرح برای ترکمنستان و آذربایجان، جمهوری اسلامی ایران باید در ازای پذیرش این طرح نهایت بهره‌را در خصوص دریافت امتیاز از خط مبدأ برای خود ببرد و در ثانی می‌بایست در خصوص تضمین دستیابی به حق خود در ایجاد و تاسیس لوله‌های زیرزمینی و زیرآبی برای انتقال نفت و گاز به روسیه و قزاقستان و صادرات به مقاصد دیگر و همچنین تضمین حق خود برای پیوستن به لوله‌های ترانس خزر و مشارکت تضمین شده انتقال منابع انرژی خودش از آن و پیامدهای حذف ایران از جریان خطوط انتقال انرژی چاره‌اندیشی نماید. شرایط رخ داده پس از جنگ روسیه علیه اوکراین و بحران روابط روسیه و اروپا نیز می‌تواند در این خصوص برای ما فرصت‌ساز باشد.
- مضافاً به اینکه بر اساس بند ۳ ماده ۱۴ که می‌گوید مسیرهای کابل و خطوط لوله با موافقت طرفی که کابل و خط لوله از بخش بستر آن عبور می‌کند تعیین خواهد شد. می‌توان گفت اگر مسیر اجرای طرح ترانس خزر در جایی قرار گیرد که تاکنون میان ایران، ترکمنستان و آذربایجان تحدید حدود نشده باشد اجرای ماده ۱۴ ممکن نخواهد بود. بنابراین می‌بایست از این اهرم در جهت منافع کشور بهره‌برد. باید توجه داشت عبور خط لوله ترانس خزر از بستر دریای خزر علاوه بر مضرات زیست محیطی و اکوسیستمی به ویژه برای ایران، جایگاه ایران را در سپهر انرژی منطقه کاهش می‌دهد و رؤیای اروپا را برای کم کردن اتکاء به نفت و جایگزینی با گاز محقق خواهد نمود. ضمن اینکه ممکن است موجبات مداخله ناتو و کشورهای اروپایی به بهانه دفاع از امنیت تأمین انرژی از منطقه خزر گردد.
- ۷- اگرچه در این کنوانسیون به عدم حضور قدرت‌های خارجی در خزر اشاره شده ولی از قانون «پرچم» برای عبور کشتی‌های متعلق به کشورها استفاده شده است. در حالی که باید مکانیزمی پیش‌بینی شود تا ناتو یا آمریکا نتوانند با پرچم یک کشور ساحلی تردد داشته باشند. به منظور تحقق این هدف می‌توان با اتخاذ مواضع سیاسی مشترک با روسیه جهت تحدید حدود عبور نیروهای بیگانه در دریای خزر در قالب اصلاحیه یا پروتکل‌هایی با محوریت تعبیه نیروهای ناظر و بازرسی اقدام نمود.

- ۸- با توجه به فضا سازی‌های غیر واقعی و جنجالی توسط رسانه‌های مغرض و بیگانه، تهیه یک پیوست رسانه‌ای جامع و دقیق از کنوانسیون خزر به منظور افزایش اطلاعات و آگاهی افکار عمومی از موضوع رژیم حقوقی این دریا با هدف پرهیز از اظهار نظر و قضاوت درباره پدیده‌های تخصصی و بازنشر پیام‌های غیر مستدل و غیر دقیق در فضای واقعی و مجازی ضروری است. طراحی رسانه‌های معاند نظیر بی‌بی‌سی فارسی حکایت از آن دارد که با طرح ایده‌های غیر حقوقی و انحرافی می‌کوشند مباحث کارشناسی محافل رسمی و تحقیقاتی کشور را که در پی نقد عالمانه کنوانسیون و یافتن خلأهای حقوقی و فنی آن هستند به سطح مطالبه افکار عمومی در خصوص ایده‌های غیر حقوقی منتقل نمایند.
- ۹- نخبگان و کارشناسان می‌بایست به دور از هرگونه هیجان در جستجوی یافتن نواقص فنی و خلأهای حقوقی موجود در کنوانسیون با هدف تأمین منافع ملی کشور برآمده و از انتقال ناقص مباحث تخصصی به بدنه جامعه پرهیز نمایند.
- ۱۰- مجلس شورای اسلامی این کنوانسیون را بدون عجله در کمیته‌های تخصصی مورد بررسی قرار دهد و تصویب آن را به نتایج مذاکرات آتی مربوط به تعیین خط مبدأ موکول نماید.
- ۱۱- مسئولین دستگاه دیپلماسی کشور می‌بایست قبل از برگزاری نشست سران کشورهای ساحلی اولاً پیش نویس سند را در اختیار مراکز تخصصی و کارشناسان به منظور دریافت نظرات اصلاحی آن‌ها قرار می‌دادند و در ثانی نسبت به طرح ایده‌های غیر حقوقی که پیش‌بینی می‌شد در جامعه تولید ابهام نمود، اطلاع‌رسانی می‌کردند. از این پس نیز انتظار این است که با جمع‌آوری نظرات کارشناسان و بهره‌گیری از متخصصان سایر علوم در این مسئله دارای ابعاد متنوع، نسبت به تهیه اصلاحیه یا پروتکل‌های الحاقی در مذاکرات آینده اهتمام نمایند.
- ۱۲- عدم اشاره به اصل انصاف در متن کنوانسیون قدرت چانه‌زنی ایران در مذاکرات آینده را کاهش خواهد داد. استفاده از اصل انصاف و خط میانه بهینه شده در تعیین خط مبدأ در مذاکرات آتی می‌بایست مدنظر قرار گیرد.
- ۱۳- دستگاه دیپلماسی ایران می‌بایست تلاش کند که نه تنها به وقایع و امور کنونی و جاری در دریای خزر بپردازد، بلکه اموری که در آینده اتفاق خواهد افتاد یا بالقوه امکان وقوع

آن را می‌دهد، مورد توجه قرار دهد. به عبارتی با آینده‌نگری واقع‌بینانه صحنه بازی آینده دریای خزر را ترسیم نماید.

نتیجه‌گیری

بدون شک تدوین یک رژیم حقوقی جامع در دریای خزر در جهت تسهیل و تنظیم حقوقی و فنی بهره‌برداری از منافع این دریا از جمله منابع انرژی و آبریزان آن و رسیدگی مطلوب به مسائل امنیتی کشورهای حاشیه این دریا مؤثر خواهد بود و دستاوردهای بلندمدت این اقدام بیشتر از نتایج کوتاه‌مدت و مقطعی اقدامات شتاب‌زده و بی‌ضابطه در بهره‌برداری از منابع این منطقه خواهد بود. در عین حال باید توجه داشت، از آنجا که کنوانسیون آکتائو، حقوق و تعهدات طرف‌ها در مورد استفاده از دریای خزر شامل آب، بستر، زیربستر، منابع طبیعی آن و فضای هوایی بر فراز دریا را تعیین و تنظیم می‌کند، زمانی می‌بایست به تصویب مجلس و تأیید نهایی جمهوری اسلامی ایران برسد که دست کم در حد رضایت‌بخش و قابل قبول منافع و امنیت کشور را تأمین نماید. نگارنده معتقد است این حد رضایت‌بخش و قابل قبول همانا تثبیت سهم محدوده بیست درصدی ایران از سطح آب، بستر و زیربستر دریای خزر می‌باشد که قبلاً مورد تأیید شورای عالی امنیت ملی نیز قرار گرفته است. این تصمیم حاوی مزیت‌های رضایت‌بخش زیر برای کشور است:

اول اینکه با وجود حاکمیت ایران بر محدوده ۲۰ درصدی دریا از تهدیدات امنیتی ناشی از عبور و ورود کشتی‌های بیگانه کاسته خواهد شد. منطقه اطلاعات پروازی نیز در این محدوده تعریف خواهد شد.

دوم آنکه هر چند در این شیوه به اندازه سیستم مشاع از منابع دریای خزر بهره‌مند نخواهیم شد، اما نسبت به شیوه‌های دیگر (۱۱ تا ۱۶ درصد) منافع بیشتری نصیب ایران می‌گردد و میدان‌های سردار جنگل و بخشی از البرز در حوزه حاکمیتی ایران قرار می‌گیرد.

این درخواست با توجه به متغیرهایی نظیر حقوق تاریخی کشورمان، موافقتنامه‌های پیشین، اصل انصاف، رویه قضایی بین‌المللی و امتیازات مشخصی که سایر کشورهای ساحلی نظیر طرح ترانس خزر و ... از این کنوانسیون دریافت کرده‌اند، باید مورد مطالبه طرف ایرانی قرار گیرد. اعمال نتایج حاصل از رویه قضایی با عنایت به وجود سابقه قضایی و توجه به اصل انصاف در خصوص تحلیل حدود دریایی و مشابهت وضعیت جغرافیایی سواحل آنها با سواحل ایران در دریای خزر می‌تواند به‌عنوان الگو در مذاکرات آتی مورد استفاده قرار گیرد. به نظر می‌رسد، با وضع موجود، اگر

اصلاحیه‌ای به این کنوانسیون زده نشود یا به وسیله پروتکل اصلاح نشود و یا در مذاکرات خط مبدأ ایستادگی نشود، امکان دستیابی به سهم ۲۰ درصد مصوب شورای عالی امنیت ملی مشکل خواهد شد.

از سوی دیگر لازمه اجرای کنوانسیون خزر تعیین خط مبدأ می‌باشد. یعنی تا زمانی که خط مبدأ تعیین نشود، کنوانسیون قابل اجرا نیست. این مسئله موجب می‌شود اجرای مقررات اصلی کنوانسیون عملاً منوط به انعقاد موافقت‌نامه موصوف باشد؛ زیرا تا زمانی که خطوط مبدأ کشورهای ساحلی مشخص نشود، حدود مناطق دریایی آنها نیز مشخص نخواهد بود. همچنین، ماده ۲۲ اجرای این کنوانسیون را منوط به تصویب همه کشورهای ساحلی نموده است. بنابراین توصیه مقاله حاضر این است که تا زمان انعقاد موافقت‌نامه خط مبدأ، می‌بایست از تصویب کنوانسیون آکتائو در مجلس خودداری گردد تا با توجه به ماده ۲۲ امکان لازم‌الاجرا شدن آن به تعویق افتد. تا زمانی که جمهوری اسلامی ایران در مذاکرات پیش رو اطمینان حاصل کند که قادر به تعیین خطوط مبدأ مستقیم طولی می‌شود که بیشترین مساحت از آب دریای خزر را به‌عنوان آب‌های داخلی به خود اختصاص داده و حدود خارجی آب‌های سرزمینی ایران بیشترین پیشروی را در محدوده بیست درصدی در پهنه دریایی داشته باشد.

فهرست منابع

- آرایی، میثم (۱۳۹۷)، آسیب شناسی و تشریح نکات مثبت رژیم حقوقی دریای خزر، www.iirjournal.ir.
- افتخاری، اصغر (۱۳۹۱)، امنیت، تهران: دانشگاه امام صادق(ع).
- باوند، داوود (۱۳۷۴)، نگرشی بر رژیم حقوقی دریای خزر فصلنامه خاور میانه، شماره اول.
- باوند، داوود (۱۳۸۰)، رژیم حقوقی دریای خزر: نگاهی به ابعاد زیست محیطی و امنیتی، فصلنامه آسیای میانه و قفقاز، شماره ۳۶.
- بوزان، باری (۱۳۹۰)، مردم، دولت‌ها و هراس، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- دمیرچی لو، مجتبی (۱۳۹۸)، نظام حقوقی فعالیت‌های نفتی در دریای خزر، تهران: نگارستان اندیشه.
- دهقان، فتح الله (۱۳۸۴)، دریای خزر و امنیت ملی، تهران: موسسه بشیر علم و ادب.
- شاحیدر، عبدالکریم (۱۳۹۱)، حل اختلافات رژیم حقوقی دریای خزر، تهران: نشر دادگستر.
- صفری، مهدی (۱۳۸۲)، «آسیای مرکزی و دریای خزر: اولویت‌ها و توسعه» فصلنامه آسیای میانه و قفقاز، شماره ۴۳.
- صفری، مهدی (۱۳۸۴)، ساختار و تحولات سیاسی در فدراسیون روسیه و روابط با ج.ا.ا. تهران: دفتر مطالعات سیاسی بین‌المللی وزارت خارجه.
- صفری، مهدی (۱۳۸۲)، تحولات جدید منطقه دریای خزر، www.caspianstudies.com
- صابر نژاد، علی و مرتضی نجفی اسفاد (۱۳۹۹)، اصل انصاف در تحدید حدود دریایی از منظر رویه قضایی بین‌المللی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳.
- عبداله خانی، علی (۱۳۹۰) نظریه‌های امنیت، تهران: ابرار معاصر.
- فرهادی، علی (۱۳۹۹)، «تأثیرات طرح راهبردی آناتولی بر امنیت ملی ج.ا.ا.» فصلنامه امنیت ملی، شماره ۳۸.
- قبادزاده، ناصر (۱۳۷۸)، «مسابقه ژئوپلیتیک دریای خزر» فصلنامه آسیای میانه و قفقاز، شماره ۲۴.
- کاظم بیکی، محمدعلی (۱۳۸۴)، دریای خزر و قدرت‌های بزرگ، تهران: وزارت امور خارجه.
- کولائی، الهه و مهناز گودرزی (۱۳۹۲)، دریای خزر چالش‌ها و چشم‌اندازها، تهران: نشر میزان.
- ماندل، رابرت (۱۳۸۷)، چهره متغیر امنیت ملی تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- محمدی الموتی، محسن (۱۳۹۴)، رژیم حقوقی دریای خزر: سیاست خارجی و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، قم: پژوهشگاه علوم اسلامی امام صادق(ع).

متقی، افشین و مصطفی محمدجانی (۱۳۹۸)، «چشم انداز دفاعی امنیتی کنوانسیون خزر» فصلنامه دانش راهبردی، شماره ۳۶.

ممتاز، جمشید (۱۳۷۶)، «ایران و حقوق بین الملل» تهران: دادگستر.

نوریان، محمد اسماعیل (۱۳۷۵)، «نگرش‌های متفاوت درباره رژیم حقوقی دریای خزر» فصلنامه آسیای میانه و قفقاز، شماره ۱۴، تابستان.

- Churfin Gennady 2005 “ Russia Caspian energy policy and its impact on u.s-russian reationship “
- Gurbanov ilgar “Caspian convention and perspective of Turkmenistans gas export to Europe “ Caucasus international journal vol 8 no 2
- Haghayeghi mehrdad 2003 “the coming of conflict to the Caspian sea”proplems of post – communism vol 50 no 3

