

بررسی موضع ایران در قبال نظام حقوقی دریای خزر

دونایووا^۱

از سال ۱۹۴۹، اتحاد جماهیر شوروی استخراج نفت دریای خزر را آغاز کرد. ایران نیز می‌توانست عمل مشابهی از طریق کشور سومی انجام دهد که موجب اعتراض شدید شوروی گردد، ولیکن این کشور حاکمیت خود را بر منابع معدنی دریای خزر اعلام کرد و در سال ۱۹۵۵ قانونی در مورد اکتشاف و بهره‌برداری از منابع طبیعی فلات قاره ایران را مورد تصویب قرار داد که در آن حاکمیت همیشگی ایران بر ذخایر زیربستر مجاور با سواحل این کشور، مورد تأیید قرار گرفت. پس از انقلاب ایران در سال ۱۹۷۹ در وسایل ارتباط جمعی جمهوری اسلامی ایران، موضوع لزوم بررسی مجدد موقعیت موجود دریای خزر مطرح شد، ولی به علت اوضاع نابسامان داخلی و بی‌ثباتی موقعیت بین‌المللی، چنین اقدامی صورت نگرفت. ولیکن با تغییرات حاصله در دهه نود، رهبری ایران، پیشنهادی در مورد ایجاد سازمان همکاری‌های منطقه‌ای کشورهای ساحلی مطرح کرد که شامل پنج کشور ساحلی می‌گردد. این پیشنهاد در فوریه سال ۱۹۹۲ در تهران در ملاقات نمایندگان جمهوری اسلامی ایران، آذربایجان، قزاقستان، روسیه، و ترکمنستان، رسماً مورد تأیید قرار گرفت و مقرر آن در تهران مقرر گردید.

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و روی کار آمدن دولتهای تازه استقلال یافته موجب تغییرات شدیدی در جغرافیای سیاسی منطقه گردید. اوضاع حقوقی - بین‌المللی ناحیه خزر تا آنجا تغییر کرد که در حال حاضر بجای دو کشور، پنج کشور ساحلی (روسیه، ایران، آذربایجان، قزاقستان، ترکمنستان) در اطراف آن وجود دارند. دولتهای جدید حاشیه خزر، توافق خود را در مورد لزوم تجدیدنظر اسناد مربوط به اساسنامه حقوقی دریا، اعلام کرده‌اند.

۱. این مقاله از کتاب خاور نزدیک در دوران معاصر، نشر مؤسسه مطالعات اسرائیل و خاور نزدیک، مسکو، سال ۱۹۹۸ انتخاب و توسط خانم پروین معظمی گودرزی از روسی به فارسی ترجمه شده؛ این مقاله منعکس‌کننده نظرات نویسنده بوده و صرفاً به منظور آشنایی با برداشتها و تحلیل‌های محققان خارجی از موضع ایران مبادرت به چاپ آن شده است.

در طول دو قرن اخیر دریای خزر متعلق به ایران و روسیه بود. ضمناً طبق قراردادهای گلستان (۱۸۱۳) و ترکمنچای (۱۸۲۸)، روسیه حق قانونی داشت که دارای ناوگان نظامی در دریای خزر باشد. در این اسناد همچنین آزادی رفت و آمد کشتی‌های تجاری دو کشور در پهنه این دریا اعلام شده بود.

قرارداد جدیدی که توسط دولت‌های روسیه شوروی و ایران در ۲۶ فوریه سال ۱۹۲۱ به امضاء رسید به ایران حق دریانوردی آزاد را اعطاء کرد. در اینجا باید متذکر شد که در این قرارداد هیچ‌گونه بحثی در مورد تفکیک آبی نشده است. ولیکن در بند ۷ آمده است که «در میان خدمه ناوگان ایران نباید اتباع کشور ثالثی وجود داشته باشند که دارای نیات بدخواهانه در رابطه با روسیه باشند».^۱ اجرای این بند دلیل روشنی در حفظ برخورد سستی با دریای خزر به عنوان دریایی بسته فقط برای ایران و شوروی می‌باشد.

در سال‌های بعد اتحاد جماهیر شوروی و ایران اسنادی را در رابطه با دریای خزر به امضاء رسانیدند. یکی از آنها قرارداد مارس ۱۹۴۰ می‌باشد. این قرارداد در مورد تجارت و دریانوردی میان این دو کشور است که مفاد اساسی طرح‌ریزی شده در کنوانسیون تجارت و دریانوردی سال ۱۹۳۱ و قرارداد دریانوردی سال ۱۹۳۵ را برگزید و قانوناً اساسنامه حقوقی دریای خزر را تحکیم بخشید. شرایط یکسان دریانوردی برای کشتی‌های تجاری دو کشور در دریا رسماً در این قرارداد اعلام گردید و در مجاورت ساحل هر یک از طرفین حقوق انحصاری برای صید ماهی تا محدوده‌ای به عرض ده مایل در نظر گرفته شد. به دنبال امضای قرارداد، نامه‌هایی میان فیلامانف سفیر شوروی در ایران و علم وزیر امور خارجه وقت ایران مبادله شد که ضمیمه قرارداد گردید و در آنها رسماً اعلام شد که دریای خزر، دریای دو کشور شوروی و ایران محسوب می‌گردد و لازم است دو دولت اقداماتی را در مورد اتباع کشور ثالثی که در خدمه کشتی‌های طرفین و یا در بنادر دو کشور کار می‌کنند، به عمل آورند، تا آنها از موقعیت خود در کشتی‌ها و بنادر برای رسیدن به اهداف خارج از وظایفشان سوء استفاده نکنند.^۲

بدین ترتیب مطابق با مقررات حقوق بین‌الملل، دریای خزر متعلق به دو کشور

۱. روابط ایران - شوروی در قراردادهای، کنوانسیونها و موافقتنامه‌ها. وزارت امور خارجه اتحاد جماهیر شوروی، سال ۱۹۴۶، ص ۷۶.
 ۲. روابط ایران - شوروی. قراردادهای، موافقتنامه‌ها، پروتکلها و دیگر اسناد. وزارت امور خارجه اتحاد جماهیر شوروی، ۱۹۵۶، ص ۱۲۸.



شوروی و ایران است و هیچ‌گونه حدومرز رسمی در این دریا، به‌استثنای محدوده ماهیگیری، وجود ندارد. ولیکن اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۴۳ به صورت یک‌جانبه یک خط مرزی دولتی بر دریای خزر (از آستارا تا خلیج حسینقلی) ایجاد کرد. کشتیرانی آزاد در سطح دریا وجود نداشت. حمل بار و مسافر بین دو کشور به‌وسیله کشتی‌های شوروی با مقررات جدی و سخت صورت می‌گرفت. کشتی‌های تجاری ایران در دریای خزر کمتر شد، نیروی نظامی - دریایی ایران در این دریا تنها به ناوگان نگهبانی محدود می‌شد. هریک از طرفین فعالیت اقتصادی جدی را در منطقه خود انجام می‌دادند، این خط مرزی موجب شد که ۸۵٪ از خطوط ساحلی در قلمرو شوروی قرار گیرد و از نظر تأمین امنیت، شوروی نگهبان این خطوط بود. از سال ۱۹۴۹، اتحاد جماهیر شوروی استخراج نفت دریای خزر را آغاز کرد. ایران نیز می‌توانست عمل مشابهی از طریق کشور سومی انجام دهد که موجب اعتراض شدید شوروی گردد، ولیکن این کشور حاکمیت خود را بر منابع معدنی دریای خزر اعلام کرد و در سال ۱۹۵۵ قانونی در مورد اکتشاف و بهره‌برداری از منابع طبیعی فلات قاره ایران را مورد تصویب قرار داد که در آن حاکمیت همیشگی ایران بر ذخایر زیربستر مجاور با سواحل این کشور، مورد تأیید قرار گرفت.^۱

پس از انقلاب ایران در سال ۱۹۷۹ در وسایل ارتباط جمعی جمهوری اسلامی ایران، موضوع لزوم بررسی مجدد موقعیت موجود دریای خزر مطرح شد، ولی به علت اوضاع نابسامان داخلی و بی‌ثباتی موقعیت بین‌المللی، چنین اقدامی صورت نگرفت. ولیکن با تغییرات حاصله در دهه نود، رهبری ایران، پیشنهادی در مورد ایجاد سازمان همکاری‌های منطقه‌ای کشورهای ساحلی مطرح کرد که شامل پنج کشور ساحلی می‌گردید. این پیشنهاد در فوریه سال ۱۹۹۲ در تهران در ملاقات نمایندگان جمهوری اسلامی ایران، آذربایجان، قزاقستان، روسیه، و ترکمنستان، رسماً مورد تأیید قرار گرفت و مقرآن در تهران مقرر گردید.^۲ واضح است که ایران به رهبری منطقه آسیای مرکزی امیدوار بود و تلاش می‌کرد توجه کشورهای ساحلی جدید را به تجدیدنظر در نظام حقوقی موجود دریای خزر جلب نماید.

۱. محمدرضا دبیری. رژیم حقوقی دریای خزر عاملی برای توازن منافع و توازن امنیت. مجله مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۱۰، سال ۱۳۷۴، ص ۱۴۳.

۲. جمهوری اسلامی ۱۹۹۲/۱۲/۲.



روسیه، گرچه عضو این سازمان بود ولی با عدم اعتماد به فعالیت ایران در این جهت می‌نگریست. البته فعالیت این سازمان توسعه آتی به دنبال نداشت.

در سالهای اخیر دولتهای جدید ساحلی خزر سعی در مقابله با منافع ایران داشته‌اند و گامهایی نیز مغایر با منافع این کشور برداشته‌اند. بدین ترتیب در سال ۱۹۹۲ آنها نیت خود را مبنی بر تفکیک مناطق ساحلی خزر به ترتیب زیر اعلام کردند: آذربایجان با عرض ۴۰-۳۰ مایل، قزاقستان ۲۵ مایل، ترکمنستان ۲۵-۲۰ مایل.^۱

در اکتبر سال ۱۹۹۳ ترکمنستان قانونی در خصوص «مرز دولتی» اتخاذ کرد که براساس آن ایجاد ۱۲ مایل نوار آبهای ساحلی و مناطق اقتصادی را اعلام نمود. آذربایجان سطح آب را به مناطق ملی تقسیم کرد و در سپتامبر سال ۱۹۹۴ پیمانی در مورد ایجاد کنسرسیوم بهره‌برداری مشترک از منابع نفتی خزر را با شرکتهای غربی به امضا رسانید. گرچه آذربایجان در این کنسرسیوم، پیشنهادی مبنی بر فروش یک‌چهارم از سهم خود را به ایران مطرح کرده بود ولی شرکتهای آمریکایی در این کنسرسیوم علیه مشارکت ایران رأی دادند. پیشنهاد ایران نیز مبنی بر حمل و نقل نفت به دست آمده از طریق ایران مردود شناخته شد.

قزاقستان نیز اکتشاف و بهره‌برداری از منابع معدنی دریای خزر را با وساطت شرکتهای غربی آغاز کرد. این کشور کنوانسیون مالکیت خود را در نظام حقوقی دریای خزر تهیه کرد که در آن استفاده از مقررات کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص حق دریا در سال ۱۹۸۲ و برقراری مرز دولتی در خزر، در عرض آبهای ساحلی و مناطق اقتصادی هر کشور، مطرح و پیشنهاد شده بود.

ایران که درک کرده بود اجرای تفکیک دریا به صورت یک‌طرفه ممکن است موجب تشدید اختلاف و ایجاد مناقشات میان کشورهای دریای خزر گردد و در نتیجه به عدم ثبات در این منطقه و مهمتر از آن به تهدید امنیت ملی کشورها دامن زند، به هیچ وجه دخالتی در روند چنین وقایعی نداشت.

ایران با تلاش برای حفظ موضع استراتژیک خود در این منطقه، سعی در ممانعت از

۱. الکساندراف، موضوع رژیم حقوقی خزر و دریای آزوف. مجموعه دریایی. شماره ۲، ۱۹۹۵، ص ۱۸.



تمایلات گریز از مرکز و تأثیر کشورهای غربی بر این منطقه را داشت و حمایت خود را از نظام حقوقی موجود دریای خزر اعلام کرد. بدین ترتیب معاون وزیر امور خارجه وقت ایران در مه سال ۱۹۹۵ ضمن بررسی موضع کشور خود در این خصوص اعلام کرد: «اولین هدف جمهوری اسلامی ایران در دریای خزر حفظ صلح و ثبات در منطقه است. تا قبل از روشن شدن اساسنامه حقوقی دریای خزر و قبول آن توسط همه کشورهای ساحلی، قراردادهای سابق می‌توانند اساسی برای فعالیت باشند».^۱ ضمناً رهبری ایران معتقد است که اسنادی که تاکنون اعتبار حقوقی خود را از دست نداده‌اند و هنوز منتفی نشده‌اند، قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ کشتیرانی و تجارت میان ایران و شوروی سابق می‌باشند که سه کشور دیگر براساس اصل جانشینی دولتها در این مقوله صاحب حق شده‌اند.^۲ آب خزر متعلق به یک کشور ساحلی نمی‌باشد و این دریا به‌عنوان منبع مشترک مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدون شک، در حال حاضر نظام حقوقی دریای خزر، اجرای شرایط جدید واقعیت‌های بین‌المللی را می‌طلبد. در این زمینه لازم است، مسئله استفاده از منابع زیردریا حل گردد، مقررات کشتیرانی و ماهیگیری تنظیم شود و مشکل زیست‌محیطی برطرف شود. ایران برای رفع این مسائل فعالانه تلاش می‌کند و قدمهایی نیز در این زمینه برداشته است. به نظر کارشناسان ایران، هنگام تدوین مقررات جدید نظام حقوقی دریای خزر باید عامل زیر در نظر گرفته شود: دریای خزر دارای ویژگی منحصر به فرد چه از نظر جغرافیای سیاسی، امنیتی و توانایی اقتصادی (بزرگترین دریاچه جهان) و چه از نظر اهمیت تاریخی و جغرافیایی و حتی از نظر اکوسیستم می‌باشد و تشابهی با سایر دریاچه‌های مشترک بین دو یا چند کشور ندارد. شاید عرف رویه‌های قضایی و حتی کنوانسیونهای عام بین‌المللی ناظر بر دریاها، نتوانند کمک زیادی به حل مشکل کنند و لذا عمده‌ترین منبع حقوقی که در مذاکرات دیپلماتیک می‌بایست مبنای قرار گیرد، قراردادها و معاهدات موجود است.^۳

۱. عباس ملکی. موقعیت ژئوپلیتیکی در منطقه خزر: توازن همکاری - رژیم حقوقی دریای خزر، مسائل و چشم‌اندازهای همکاری دولتهای ساحلی خزر. کنفرانس علمی - تحقیقی بین‌المللی. آلمانی، ۱۹۹۵، ص ۲۵.
۲. محمدرضا دبیری. رژیم حقوقی دریای خزر - عامل منافع برابر و امنیت. رژیم حقوقی دریای خزر، ص ۴۴.
۳. محمدرضا دبیری. رژیم حقوقی دریای خزر عاملی برای توازن منافع و توازن امنیت. مجله مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۱۰، سال ۱۳۷۴، ص ۱۴۴.



رهبران ایران معتقدند که مشکلات دریای خزر باید با وساطت کلیه کشورهای ساحلی بدون مداخله دیگر کشورها حل شود و علیه تقسیم بستر دریای خزر به مناطق ملی بپاخواست اصول مشاع و مشترک بودن منابع طبیعی را باید اجرا کرد. ضمناً تفکیکهای احتمالی آبهای ساحلی، به عنوان نمونه محدوده ماهیگیری نیز باید از طریق انعقاد قرارداد میان کلیه کشورهای ساحلی صورت گیرد.^۱

سازمان همکاری منطقه‌ای گرچه تاکنون فعالانه عمل نکرده است ولی می‌تواند نقش مهمی را در حل مشکلاتی از قبیل کشتیرانی، تجارت، حفظ محیط زیست و غیره ایفا نماید. مهمترین موضع ایران در خزر نظریه تبدیل خزر به منطقه صلح می‌باشد، به همین دلیل ایران تنها راه حل مسائل بینابین را غیرنظامی کردن دریای خزر به شمار می‌آورد و این عامل را تضمین‌کننده امنیت و تمامیت ارضی کشورهایی می‌داند که فاقد ناوگان دریایی هستند. با ابرام روی این تئوری مشخص می‌شود که ایران نگران حضور نیروهای نظامی - دریایی آذربایجان، روسیه و تلاش قزاقستان و ترکمنستان برای ایجاد ناوگان نظامی در این دریا، می‌باشد.^۲

بدین ترتیب در پایان سال ۱۹۹۴ رهبری ایران موضع خویش را در مقابل نظام حقوقی دریای خزر اعلام کرد. اهداف ایران و روسیه برای جلوگیری از تفکیک خزر بسیار به هم نزدیک است و در این راه تلاش می‌کنند. با تلاش این دو کشور در روزهای ۱۲-۱۱ اکتبر سال ۱۹۹۴ در مسکو با شرکت معاون وزیر امور خارجه روسیه و نمایندگان، ایران، قزاقستان و ترکمنستان قرارداد همکاری منطقه‌ای کشورهای ساحلی دریای خزر مورد تأیید قرار گرفت و اهداف و اصول این سازمان تنظیم گردید.^۳

در اکتبر سال ۱۹۹۵ در جریان دیدار هیأت نمایندگی روسیه از ایران، اعلامیه مشترک ایران و روسیه در خصوص دریای خزر که در آن خاطر نشان شده بود که «دریای خزر یک مخزن آبی منحصربه‌فرد می‌باشد و دارای خصوصیات منطقه‌ای است» به امضای رسید. هرگونه

۱. جمشید ممتاز. وضعیت حقوقی دریای خزر، مجله مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، ۱۳۷۴، شماره ۱۰،

ص ۱۳۰. ۲. همان منبع، ص ۱۲۶.

۳. پروژه قرارداد همکاری منطقه‌ای در دریای خزر

مشکلی که در ارتباط با استفاده از آب دریا و منابع آن می‌باشد باید در چارچوب قراردادهای بین‌المللی، با شرکت همه کشورهای ساحلی و با در نظر گرفتن حقوق یکسان و همچنین منافع مشترک حل گردد. کلیه حقوق در رابطه با دریای خزر و منابع آن متعلق به کشورهای ساحلی است و در واقع تنها آنها تعیین‌کننده فعالیت صحیح در خزر هستند.^۱

در نوامبر سال ۱۹۹۵ معاونین وزرای امور خارجه ایران، ترکمنستان، و قزاقستان در عشق‌آباد با هم به رایزنی پرداختند. آنها اعلامیه مشترکی را که در آن وضعیت اساسی کنوانسیون نظام حقوقی دریای خزر انعکاس یافته بود به امضا رسانیدند. همچنین تصمیم در مورد سازماندهی همکاری کشورهای حوزه دریای خزر مورد تأیید قرار گرفت.

۱۲-۱۳ نوامبر سال ۱۹۹۶ ملاقاتی میان وزرای امور خارجه روسیه، آذربایجان، ایران، قزاقستان و ترکمنستان در عشق‌آباد صورت گرفت. در این دیدار پریماکف سخترانی خود را با پیشنهادات جدید به شرح ذیل ایراد نمود: روسیه آماده برای پذیرش صلاحیت کشورهای ساحلی در رابطه با اکتشاف و بهره‌برداری از منابع هیدروکربور در مناطق ساحلی محدودی به عرض ۴۵ مایل و همچنین بهره‌برداری نفت توسط این کشورها می‌باشد. ضمناً قسمت مرکزی دریا که خارج از چارچوب منطقه ملی است باید در اختیار شرکت سهامی قرار گیرد که کلیه کشورهای ساحلی در آن شرکت داشته باشند و بتوانند شرکای خارجی را نیز جذب نمایند. روسیه همچنین پیشنهاد کرد محدوده ماهیگیری تا عرض ۲۰ مایل برای هر کشور ساحلی توسعه یابد.

سختران بعدی در این ملاقات علی‌اکبر ولایتی بود. وی در سخترانی خود، حمایت ایران از موضع روسیه در برابر نظام حقوقی دریای خزر، توسعه محدوده ماهیگیری تا عرض ۲۰ مایل، استفاده از منابع معدنی و همچنین استفاده از منطقه مرکزی توسط کلیه کشورهای ساحلی را اعلام کرد. وزیر امور خارجه ایران غیرنظامی کردن دریای خزر را نیز مورد تأکید قرارداد. نتیجه مهم این دیدار، امضای یادداشت تفاهم پریماکف، ولایتی، شیخ مرادف، در مورد همکاری سه کشور بود که در آن، بهره‌برداری از منابع معدنی (نفت و گاز) در مرحله

۱. اعلامیه روسیه - ایران در خصوص دریای خزر، ۱۹۹۵/۱۰/۳۰.

مقدماتی در مناطق ساحلی هر کشور اعلام شد. در این یادداشت تفاهم خاطرنشان شده است که راه برای الحاق دیگر کشورهای ساحلی باز خواهد بود. در سال ۱۹۹۷ رقابت میان کشورهای ساحلی دریای خزر در رابطه با تلاش برای استخراج معادن نفت و راههای احتمالی برای لوله‌کشی گاز و نفت، شدت یافت. توسعه این وقایع احتمال ایده تقسیم دریای خزر به مناطق ملی را تحکیم بخشید. این امر موجب نگرانی رهبری ایران شد و در این ارتباط در ۱۲ نوامبر سال ۱۹۹۷ نامه‌ای به دبیرکل سازمان ملل متحد ارسال نمود. در این سند، ایران علیه عمل آذربایجان در به انحصار درآوردن معدن نفت «چراغ» اعتراض می‌کند و می‌نویسد: مطابق با مقررات بین‌المللی منابع معدنی دریای خزر متعلق به همه کشورهای ساحلی است و هرگونه عمل یک جانبه‌ای برخلاف قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ و همچنین اعلامیه مشترک امضا شده به وسیله پنج کشور در ملاقات ۱۹۹۶ عشق‌آباد می‌باشد. در این خصوص ایران اقدامات ضروری را برای دفاع از حقوق قانونی خود در دریای خزر به کار می‌گیرد.^۱

در پایان فوریه سال ۱۹۹۸ وزیر امور خارجه ایران در مذاکرات با رهبران روسیه، روش غیرقابل تغییر کشورش را در رابطه با نظام حقوقی دریای خزر مورد تأیید قرار داد. بدون تردید روسیه و ایران بیشتر درک می‌کنند که برای حل عاقلانه و مناسب همه مسائل دوجانبه، در رابطه با استخراج نفت در این منطقه، حمل و نقل آن، ماهیگیری و کشتیرانی، تلاش یکپارچه همه کشورهای ساحلی و برنامه‌ای واحد با سیاستی هماهنگ ضروری است. دو کشور آگاهانه با معرفی سیاستها و پیامدهای احتمالی اقتصادی تجزیه دریا به مناطق ملی، تلاش فعالانه‌ای را برای حفظ نظام حقوقی دریای خزر و متقاعد ساختن رهبران کشورهای جدید ساحلی دریای خزر در ضرورت این قدمها، انجام می‌دهند.

۱. نامه دولت جمهوری اسلامی ایران به پنجاه و پنجمین اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل متحد.