

دکتر محمدعلی موحد

وکیل پایه یک دادگستری

ایران و فرصتهای بهره‌برداری از طرحهای انرژی در آسیای مرکزی و قفقاز*

مطالبی که بنده عرض می‌کنم از دیدگاه یک شخص خارج از دستگاه دولت است که طبعاً ممکن است با مواضع رسمی مراجع صلاحیتدار تفاوت داشته باشد. مقدمتاً این نکته را متذکر می‌شوم که ملتها نیز مانند افراد هر لحظه در برابر موقعیتهای تازه قرار می‌گیرند و ناچار باید از میان راه‌حلهای مختلف یکی را برگزینند. آدمی هر لحظه بر سر یک دوراهی محکوم به‌گزینش است. به قول ژان پل سارتر اگر هم کسی تصمیم بگیرد که گزینش نکند باز در هر حال گزینشی کرده است.

بحث راجع به ذخایر انرژی آسیای مرکزی و قفقاز و امکان مشارکت ایران در طرحهای مرتبط با اکتشاف و توسعه و بهره‌برداری از آنها از همان زمان آغاز فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی مطرح هست. سمینارها و کنفرانسهای متعدد در داخل و خارج ایران در این باره تشکیل شده و حرفهای بسیار در میان آمده است. راجع به میزان ذخایر و برآوردهای مختلف امکانات نفت و گاز در این نواحی و نیز راجع به شرکتهایی که تاکنون قراردادهایی برای استخراج و تولید و حمل و نقل با قزاقستان و ترکمنستان و

* - نوشته حاضر متن سخنرانی آقای دکتر محمدعلی موحد وکیل پایه یک دادگستری در گردهمایی فصلی کمیته ملی انرژی جمهوری اسلامی ایران در آذرماه ۱۳۷۸ می‌باشد. از آنجا که نقطه نظرهای متفاوتی از جمله در همین شماره راجع به رژیم حقوقی دریای خزر مطرح شده است و دید حقوقی ایشان با توجه به تجربیات عملی در این زمینه برای حقوقدانان لازم به نظر رسید لذا علیرغم گذشت زمان از سخنرانی مذکور نسبت به درج آن اقدام شد.

آذربایجان منعقد کرده‌اند بنده وارد نمی‌شوم. این بحثها البته جنبه فنی و اقتصادی دارد و دیگران برای ورود و اظهار نظر در آنها صلاحیت بیشتری دارند. آنچه مسلم است ذخایر نفت و گاز در هر ناحیه که واقع باشد معین و محدود هستند و هر کس زودتر برسد سهم خود را برمی‌دارد و آنها که دیرتر می‌رسند یا اصلاً چیزی نصیبشان نمی‌شود و یا اگر اصلاً بی‌نصیب نباشند باید به پس مانده‌ی خوان دیگران قناعت کنند.

خوب، البته مشکلاتی بوده است که تاکنون مانع راه ما گردیده و سبب شده است که نتوانیم از این بزرگترین شانسی که در طول تاریخ - از جهت اقتصادی و شاید از جهات دیگر هم - برای ایران پیش آمده بود بهره‌برداری کنیم. اما باید دید آن مشکلات چه بود و ما چه اقدام مثبتی برای حل آنها کرده‌ایم. با مشکل، چه فردی باشد و چه اجتماعی، دو نوع برخورد منفی می‌توان کرد. نخست تجاهل نسبت به وجود مشکل و سکوت درباره‌ی آن که البته ما این کار را نکرده‌ایم. تشکیل سمینارها و کنفرانسهایی که به آنها اشاره کردم نشان می‌دهد که ما متذکر وجود مشکل بوده و درباره‌ی آن گفتگوها داشته‌ایم. اما یک نوع برخورد منفی دیگر هست که به لحاظ نتیجه با برخورد منفی نوع اول یکی درمی‌آید و شاید ضرر آن بیشتر است و آن پیروی از نسخه‌ی مشهور است که: پی مصلحت مجلس آراستند/ نشستند و گفتند و برخاستند. نشستها و همایشهایی که با تکرار یک سلسله حرفها برگزار می‌شود و هیچ‌گونه تصمیمی و اقدامی در پی ندارد.

اما مشکلات ما در این راه از چه قبیل بوده است؟ ظاهراً به نظر می‌رسد که ما مشکل یا مشکلاتی داشته‌ایم و داریم که صد در صد مربوط به خود ماست و دو مشکل دیگر که در اختیار صد در صد ما نیست. نخست به این دو مشکل اخیر که هر دو جنبه بیرونی دارند می‌پردازم:

مشکل اول که روی مشکل دوم نیز سایه افکنده است و عملاً امید آن را صعب‌الوصول‌تر ساخته مشکل اختلاف با آمریکا و تصمیم آن دولت بر سد راه ایران در آسیای مرکزی و خزر و قفقاز و اخلال در منافع مشروع این کشور بویژه در زمینه‌ی فعالیتهای مرتبط با صنایع نفت و گاز است. امریکا در این تصمیم خود تا حدی سماجت و تعصب به خرج می‌دهد که حتی از تحمیل هزینه‌های گزاف اقتصادی و مالی بر کشورهای اروپای غربی و شرکتهای بین‌المللی دست‌اندرکار پروژه‌های نفتی و گازی این

مناطق ابا نمی‌کند و چنان که تصمیمات اخیر استانبول در مورد خطوط لوله نشان داد در موقعیتی است که می‌تواند موضع خود را به رغم واقعیتهای منطقه‌ای به کرسی بنشاند و جریان امر را از مجرای طبیعی و سالم خود منحرف گرداند. متأسفانه من در مسائل سیاسی صلاحیت هیچ اظهار عقیده‌ای را ندارم و از اطلاعات لازم در این باره بی‌بهره‌ام و آنچه به عنوان یک ناظر ساده جریانات و از یک دیدگاه صرفاً حقوقی می‌توانم بگویم این است که ما از سالها پیش با آمریکا در چارچوب بیانیه‌های الجزایر تفاهماتی مشخص داشته‌ایم. قضات ما با قضات آمریکا در دیوان داوری دعاوی ایران و آمریکا در کنار هم می‌نشینند و به اختلافاتی که در محدوده صلاحیت آنها قرار می‌گیرد رسیدگی می‌کنند. بعلاوه ما با آمریکا عهدنامه مودتی داریم که اعتبار و مفاد آن مورد قبول هر دو طرف هست و تاکنون ایران به استناد همین عهدنامه دو دعوی مهم در برابر دیوان دادگستری بین‌المللی ICI مطرح کرده است که یکی از آنها در خارج از دیوان به طریق تفاهم و تسالم خاتمه پذیرفته و دعوی دیگر هنوز در مراحل رسیدگی قرار دارد و ماده اول این عهدنامه مقرر می‌دارد که بین طرفین رابطه مودت و دوستی پایدار وجود خواهد داشت و من همینقدر می‌دانم که سیاست اعمال فشار و مهار ایران که از سوی آمریکا دنبال می‌شود با منطوق و مفهوم این ماده سازگار در نمی‌آید.

به طور کلی مشکلاتی که در سر راه افراد یا ملتها سر درمی‌آورد بر دو قسم تواند بود: مشکلات لاعلاج که چاره‌ای برای آنها متصور نیست مانند کودکی که ناقص به دنیا می‌آید و آدمی که قدش کوتاه است و رنگ پوستش سیاه یا سپید است و مشکلاتی دیگر که حل آنها با کوشش و بذل همت میسر تواند بود مانند آنکه من در فهم فلسفه دیالکتیک هگل یا اندیشه حرکت جوهری ملاصدرا مشکل دارم اما آن را می‌توانم با کوشش و ممارست از میان بردارم و بر مشکل خویش چیره گردم. این نوع دوم از مشکلات را چه در حیات فردی و چه در ساحت تحولات و رویدادهای اجتماعی و ملی باید پیش از فوت فرصت و پیش از آنکه در طاس لغزنده «و فی التأخیر آفات» گیر کند از میان برداشت. این عرض بنده صرفاً براساس منطق ساده متعارف و دریافت عقل سلیم است و کاری به تحلیل سیاسی که از پیچیدگی‌های آن مطلقاً سر در نمی‌آورم ندارم. و حال می‌پردازم به مشکل بیرونی دوم که اختلاف موجود درباره نظام حقوقی دریای خزر

است.

پیش از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی ما دو عهدنامه مهم داشتیم؛ یکی مربوط به سال ۱۹۲۱ و دیگری مربوط به ۱۹۴۰. عهدنامه اول معاهده ترکمانچای ۱۸۲۸ را که به موجب آن حق داشتن بحریه در دریای خزر از ایران سلب شده بود لغو کرد و مقرر داشت که طرفین: «از زمان امضای این معاهده هر دو بالسویه حق کشتیرانی آزاد در زیر بیرقهای خود در بحر خزر» خواهند داشت.

بنابراین تنها محدودیتی که برای ما در این دریای انحصاری ایران و شوروی وجود داشت با عهدنامه ۱۹۲۱ از میان برخاست. نامه‌های متبادله میان فیلامانوف سفیر شوروی با وزیر خارجه ایران که ضمیمه عهدنامه ۱۹۴۰ است بر این نکته تأکید نهاد که دریای خزر مشترک میان دو طرف است. تا زمان فروپاشی شوروی هیچ حد و مرزی میان طرفین در این دریا، باستثنای محدوده ماهیگیری، وجود نداشت و چون اتحاد جماهیر شوروی جای خود را به جمهوری‌های مستقل داد جمهوری‌های روسیه و ترکمنستان و آذربایجان، و قزاقستان که در ساحل خزر رسمیت یافتند طی بیانیه مشترک دسامبر ۱۹۹۱ آلماتا اعتبار معاهداتی را که اتحاد جماهیر شوروی سابق امضاء کرده بود تسجیل نمودند و التزام خود را به مفاد آن معاهدات اعلام کردند.

برداشت ما از مفاد معاهدات موجود که دریای خزر را دریای اختصاصی ایران و شوروی توصیف می‌کند و حق مساوی کشتیرانی در سرتاسر آبهای آن دریا برای هر یک از دو طرف قایل است آن بود و هست که این تساوی حقوق نسبت به استفاده از ذخایر معدنی زیربستر دریا و آبریان پهنه دریا نیز اطلاق می‌شود. این برداشت که به معنی مشاع بودن دریا میان دو طرف معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ است و به لحاظ حقوقی توجیه خاص خود را دارد، ظاهراً مورد موافقت روسیه نیز هست که به یک حساب طرف اصلی معاهدات ما در جمهوری‌های نورسیده فعلی می‌باشد.

خلاصه مطلب آنکه دریای خزر به عنوان یک دریای بسته و محاط به وسیله دو کشور ایران و روسیه (تا انقلاب اکتبر ۱۹۱۷) و دو کشور ایران و اتحاد جماهیر شوروی (از ۱۹۱۷ تا فروپاشی شوروی) محکوم به اشتراک و مشاعیت میان آن دو کشور است. به نظر ما سابقه معاهداتی دو کشور در خصوص دریای خزر را باید از عهدنامه گلستان در

سال ۱۸۱۳ پی گرفت زیرا نخستین بار به موجب فصل پنجم این عهدنامه بود که حق داشتن کشتی‌های جنگی در این دریا از ایران سلب شد و این همان مطلب است که یک بار دیگر در ۱۸۲۸ در فصل هشتم عهدنامه ترکمانچای تکرار و تأکید شده است. بنابراین مفاد فصل پنجم عهدنامه گلستان برای مدت بیش از یک قرن بر این دریای مشترک حاکم بوده است. فصل مزبور در عین حال که آزادی کشتیرانی تجاری در این دریا را برای هر دو دولت به رسمیت می‌شناخت حق داشتن سفاین جنگی را مختص دولت روسیه می‌ساخت. وقتی در روابط دو دولت در خصوص یک دریای مشترک به چنین مقرراتی برمی‌خوریم منطقاً چه مفهومی از آن می‌توانیم داشته باشیم جز اینکه بگوییم دو دولت ساحلی تا انعقاد قرارداد ۱۸۱۳ در این دریا دارای حقوق متساوی بوده‌اند از هر حیث، و این تساوی حقوق در یک برهه از زمان فقط در خصوص استفاده از سفاین جنگی استثنا برداشته است. پس این بود سابقه تاریخی رژیم حقوقی دریای خزر که بر اساس تساوی طرفین از زمانهای بسیار قدیم تا اوائل قرن نوزدهم مستمراً ادامه یافته و همان وضعیت مبتنی بر تساوی یک بار دیگر پس از گذشت یک قرن در اوائل قرن بیستم اعاده گردیده است.

بد نیست نظری هم به اسناد این تحویل تاریخی بیفکنیم زیرا که هم لحن و هم مدلول این اسناد برای درک واقعیت روابط فی مابین در مسأله مورد بحث در خورتوجه است. فصل هشتم عهدنامه ترکمانچای بدین شرح است:

«سفاین تجارتي روس مثل سابق حق خواهند داشت که به طور آزاد در دریای خزر و در امتداد سواحل آن سیر کرده و به کنارهای آن فرود آیند و در موقع شکست و غرق در ایران معاونت و امداد خواهند یافت و سفاین تجارتي ایران هم حق خواهند داشت به قرار سابق در بحر خزر سیر نموده و به سواحل روس بروند و در صورت غرق و شکست هم به آنها کمک و امداد خواهد شد. اما در باب کشتی‌های جنگی، چون آنهایی که که بیرق نظامی روس دارند از قدیم‌الایام بالاتفراد حق سیر در بحر خزر را داشته‌اند حال هم بدین سبب این امتیاز منحصر به همان کشتی‌ها خواهد بود بطوری که بغیر از دولت روسیه دولت دیگری حق نخواهد داشت که سفاین جنگی در دریای خزر داشته باشد»

یادداشت مورخ ۲۶ ژوئن ۱۹۱۹ حکومت انقلاب شوروی خطاب به وثوق‌الدوله

رئیس‌الوزرای ایران در تأیید مراسلهٔ قبلی ۱۴ ژانویه ۱۹۱۸ مبنی بر «الغاء ابدی تمام عهود و قراردادهایی که دولت روسیه عنفاً بر ایران تحمیل نموده، یا این که با اصل استقلال و مصونیت ایران مخالفت داشته و یا اینکه آزادی و انجام منظور ملت ایران را در اراضی متصرفه و دریاهاى مجاورهٔ خود محدود و یا تضییق می‌نموده است» اصول سیاست دولت جدید انقلابی را در ۱۶ فقره برمی‌شمارد و منجمله در فقره سوم تأکید می‌کند که «بحر خزر پس از پاک شدن از سفائن قطاع الطریق امپریالیسم انگلیس برای کشتیرانی در تحت بیرق ایران، آزاد اعلان خواهد شد».

و بالاخره فصل یازدهم عهدنامه فوریه ۱۹۲۱ به شرح زیر مقرر می‌دارد:

«نظر به اینکه مطابق اصول بیان شده در فصل اول این عهدنامه، عهدنامهٔ منعقدۀ در دهم فورال ۱۸۲۸ مابین ایران و روسیه در ترکمانچای نیز که فصل هشتم آن حق داشتن بحریه را در بحر خزر از ایران سلب نموده بود از درجه اعتبار ساقط است لهذا طرفین معظمین متعاهدین رضایت می‌دهند که از زمان امضاء این معاهده هر دو بالسویه حق کشتیرانی آزاد در زیر بیرقهای خود در بحر خزر داشته باشند».

و یک بار دیگر در نامهٔ مورخ اول اکتبر ۱۹۲۷ وزیر خارجه شوروی به وزیر خارجه ایران در مورد بحر خزر این عبارت را می‌خوانیم:

«دولت اتحاد جماهیر شوروی تقاضا دارد که دولت علیه ایران منافع مشترک دولتین را در این باب که دریای خزر یک دریای انحصاری ایران و شوروی است مورد توجه قرار دهد».

و بالاخره می‌رسیم به عهدنامهٔ ۱۹۴۰ که به موجب آن یک منطقه انحصاری صید ماهی برای هر کدام از طرفین به پهنای ده مایل از ساحل در نظر گرفته شده و تصریح گردیده است که طرفین از تجاوز نسبت به منطقهٔ انحصاری یکدیگر ممنوع می‌باشند ولى تساوی حقوق آنها در ورای منطقه انحصاری مزبور به همان قرار سابق باقی مانده است.

بر اساس این سوابق تاریخی و متکی به قواعد حقوق بین‌الملل عرفی و حقوق معاهداتی هیچ‌گونه ابهامی در نظام حقوقی دریای خزر وجود ندارد. این که در برخی از اظهارات صحبت از مشخص نبودن نظام حقوقی این دریا می‌شود به لحاظ منطق قضائی

صحیح نیست. وضع دریای خزر پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و بروز اختلاف نظرهای تازه بسیار شبیه وضع خلیج فن سکا Fonseca است که سه کشور سالوادور، نیکاراگوئه و هندوراس درباره آن اختلاف داشتند و اختلاف آنها نیز بعد از فروپاشی جمهوری فدرال امریکای مرکزی بروز کرده بود که سرانجام به موجب رأی دیوان دادگستری بین‌المللی ICJ در ۱۹۹۲ فیصله یافت. دیوان در این رأی خود لازم دیده است که «خصوصیات ویژه این خلیج (فن سکا) از دیدگاههای تاریخی و جغرافیایی و نیز از دیدگاه منافع حیاتی کشورهای اطراف آن مورد توجه قرار گیرد» و بر این اساس خلیج فن سکارا «یک خلیج تاریخی دارای مشخصات دریاهاى بسته» شناخته است.

اصطلاح دریای بسته در این رأی دیوان به همان معنی است که قانون فلات قاره مصوب ۱۳۳۴ ایران نیز در مورد بحر خزر به کار برده و این دریا را تابع موازین مربوط به دریاهاى بسته تلقی کرده است. یعنی دریایی از همه سو محاط در خشکی، که جزو دریاهاى آزاد به شمار نمی آید و از شمول احکام و مقررات مربوط به دریاهاى آزاد مستثنی می باشد. به نظر دیوان دادگستری بین‌المللی منافع قابل ملاحظه سه کشور ساحلی در خلیج فن سکا و تساوی کشورهای مزبور در استفاده از آبهای خلیج، و فقدان امتیازی برای یکی از آنها در برابر دیگری، لازم می آورد که آن خلیج را به لحاظ حقوقی دارای وضعیتی مخصوص به خود *sui generis* تلقی کنیم و آبهای آنرا در مالکیت مشترک کندمینومی از سه کشور ذینفع بشناسیم.

ظاهراً جمهوری‌های ترکمنستان و قزاقستان و آذربایجان (و بالخصوص دو جمهوری اخیرالذکر) مدعی آنند که مالکیت مشاع و مشترک دریای خزر که در بالا از آن بحث کردیم در تاریخی نامعین، پیش از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، خاتمه یافته و طرفین نسبت به یک خط مرزی بین‌المللی توافق نموده‌اند. این ادعا زمانی مطرح شد که خبرگزاری‌ها در اوائل سال ۱۹۹۴ از مذاکراتی میان آذربایجان و یک کنسرسیوم بین‌المللی برای توسعه و بهره‌برداری از میدانهای نفتی واقع در منطقه‌ای که «بخش آذری دریای خزر» نامگذاری شده بود خبر دادند. وزارت خارجه روسیه در نامه ۲۸ آوریل ۱۹۹۴ موضع رسمی دولت متبوع خود را به اطلاع سفارت انگلیس رسانید:

«در حال حاضر موقعیت حقوقی دریای خزر همان است که به موجب قراردادهاى

۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ بین ایران و شوروی مقرر گردیده بود. روسیه و ایران و هم‌چنین کشورهای دیگر ناحیه خزر بر وفق اصول و ضوابط حقوق بین‌الملل مادام که توافق جدیدی جانشین قراردادهای مذکور نشده است به مفاد آنها ملتزم خواهد بود.

قرارداد با کنسرسیوم مورد بحث به رغم هشدار دولت روسیه در سپتامبر ۱۹۹۴ به امضاء رسید و لذا دولت روسیه یکبار دیگر در تاریخ ۵ اکتبر ۱۹۹۴ طی یادداشتی که به سازمان ملل متحد تسلیم شد موضع خود را در این باره اعلام کرد و تأکید نمود که بهره‌برداری از منابع معدنی در سرتاسر دریای خزر منوط به مشارکت کلیه کشورهای ساحلی آن دریا می‌باشد. دولت روسیه بر این نکته تأکید ورزید که خزر نه یک دریای آزاد و نه حتی یک دریای بسته و نیم بسته به مفهوم تعریف شده در ماده ۱۲۲ کنوانسیون بین‌المللی ۱۹۸۲ است.

مایه شگرف است که در برابر این موضع صریح روسیه که مورد تأیید ایران هم قرار گرفت آقای گلن ریس Glan Rase مدیر بخش سیاست بین‌المللی انرژی در وزارت خارجه آمریکا در سمیناری که در تاریخ ۲۳ و ۲۴ فوریه ۱۹۹۵ در لندن تشکیل یافت مدعی شد که «اتحاد جماهیر شوروی و ایران نسبت به ایجاد بخش‌های اختصاصی و یک خط مرزی بین‌المللی در دریای خزر توافق کرده بودند.» و آقای باتلر، یک حقوقدان آمریکایی، هم که در ۱۰ و ۱۱ دسامبر ۱۹۹۵ برای شرکت در کنفرانس نفت و گاز منطقه خزر به تهران آمده بود در تعقیب همین ادعا گفت: «مرز دولتی در دریای خزر خط مستقیمی بود که منتهی‌الیه مرزهای خشکی ایران و اتحاد جماهیر شوروی را در دو طرف دریا به هم متصل می‌سازد.» و اضافه کرد که در دوران اتحاد جماهیر شوروی فرض بر این بود که همان خط مرزی که آبهای دریا را میان ایران و شوروی تقسیم می‌کرد در تقسیم منابع واقع در بستر دریا نیز ملاک عمل می‌باشد.

همین موضع کمابیش از سوی جمهوری‌های قزاقستان و آذربایجان تکرار گردیده است که تازه‌ترین نمونه‌های آن را در اظهارات اخیر جناب آقای گیزاتوف سفیر محترم جمهوری قزاقستان و جناب آقای حسن‌اف سفیر محترم آذربایجان در مؤسسه مطالعات دریای خزر می‌توان دید و تازه‌ترین عکس‌العمل ایران و روسیه در برابر این قبیل اظهارات همان است که در بیانیه مشترک ایران و روسیه به مناسبت توافق اخیر استانبول

انعکاس یافته و این دو دولت یکبار دیگر اعلام داشته‌اند که تا تکمیل رژیم حقوقی دریای خزر قرارداد‌های ۱۶ فوریه ۱۹۲۱ و ۲۵ مارس ۱۹۴۰ اعتبار کامل دارند و بنابراین هر دو دولت مخالفت خود را با هرگونه طرح‌های خط لوله کف سراسر دریای خزر که به لحاظ اکولوژی و ژئودینامیک خطرناک هستند صریحاً اعلام می‌دارند.»

البته بیانیه اخیر تنها از تبعات نامطلوب طرح‌های خط لوله سخن می‌گوید که هنوز به مرحله اجرا درنیامده است. آثار ناگوار فعالیت حفاری و استخراج نفت از دریا هم اکنون مشهود است و کسانی که تابستان گذشته از سواحل دریا دیدن کرده‌اند گستره و عمق فاجعه را خوب دریافته‌اند و تازه این حسرت و اندوه تنها ناظر به جنبه‌های اکولوژیک است و تبعات خطرناک فعالیت‌های خودسرانه و افسارگسیخته صاحبان امتیاز در زمینه حفاری و استخراج خود داستان مفصل دیگری است و من در اینجا به یک جنبه آن اشاره می‌کنم که به موجب بند (G) ۱ ضمانت‌نامه ضمیمه قرارداد کنسرسیوم ۱۹۹۴ آذربایجان کشتی‌های متعلق به شرکتهای آمریکایی و اروپایی طرف قرارداد در بحر خزر حضور پیدا کرده‌اند و دولت آذربایجان خود را متعهد کرده است که آن کشتی‌ها بدون آنکه در مالکیت آنها تغییری لازم باشد زیر پرچم خود در این دریا راه بدهد.

تا اینجا درباره موانع خارجی یا مشکلاتی که صد در صد آنها به خود ما مربوط نیست در اختیار کامل ما نیست سخن گفتیم اما سازمان‌دهندگان این گردهمایی در دعوت‌نامه‌ای که فرستاده‌اند اظهار تمایل کرده‌اند که درباره موانع داخلی یا مشکلات داخلی مشارکت ایران در طرح‌های انرژی آسیای مرکزی و قفقاز نیز سخنی گفته شود. و این البته بحثی گسترده دامن‌تر و مهم‌تر است و فرصتی جداگانه و موسع می‌طلبد و نیازمند بازخوانی گذشته و بررسی کارنامه یکصد ساله صنعت نفت ایران است. گرفتاری‌های ساختاری این صنعت و اشکالات و بن‌بست‌های مرتبط با سیاست‌گذاری‌ها، یا بی‌سیاستی‌ها و ندانم‌کاری‌ها، در طول این مدت باید در یک رشته سمینارها و میزگردها از سوی ارباب اطلاع و کارشناسان واقف به دردها شکافته شود. صنعت نفت ما در نیمه اول این قرن به صورت جزیره‌ای منقطع از کل قلمرو اقتصاد کشور اداره می‌شد. در نیمه دوم قرن، ما نفت خود را ملی کردیم. ملی کردن صنایع در کشورهای توسعه یافته، فلسفه خاص خودش را دارد به این معنی که سیاست اقتصادی و

اجتماعی دولت اقتضاء می‌کند که یک بخش معین از صنعت و تجارت را از حوزه فعالیت‌های خصوصی خارج سازد و اداره و تصدی آنرا منحصرأ در اختیار دولت قرار دهند. ملاحظاتی که در کشورهای در حال توسعه به ملی کردن می‌انجامید به کلی از نوعی دیگر بود. در این کشورها ملی کردن وسیله‌ای بود برای رهایی از قراردادهایی که سرمایه داران خارجی از طریق تحصیل امتیازهای طولی‌المدت بر دولت‌های ضعیف و نادان تحمیل کرده بودند قراردادهای امتیاز و در رأس آنها امتیازات نفتی یادگار دوران کنیالیسم بودند و موج استقلال‌طلبی که پس از جنگ جهانی دوم برخاست ناچار به مقابله با آن امتیازات بود. نتیجه ملی کردن در این کشورها نیز لاجرم متفاوت در می‌آمد در کشورهای در حال توسعه اگر صنعتی را ملی می‌کردند آن صنعت بر ایند اقتصاد ملی آن کشور بود که خود از اقتصاد ملی تغذیه می‌کرد و هم حاصل و فرآورده آن در اقتصاد ملی جذب می‌شد. اما کشورهای در حال توسعه فاقد آمادگی و تهیه لازم برای اداره صحیح و موفقیت‌آمیز صنعت پیچیده و پیشرفته‌ای مانند نفت بودند.

صنعت جدید نفت چه چیزهای احتیاج داشت؟ سرمایه کلان، دانش فنی، دسترسی به بازارهای جهانی و تجربه و صلاحیت اداری. کشورهای در حال توسعه هیچ‌یک از این عوامل را دارا نبودند حتی کشورهای پیشرفته که به لحاظ عوامل مذکور مشکلی نداشتند در تجربه ملی کردن توفیق زیادی نیافتند و پس از چندی در سیاست‌های خود تجدید نظر کردند و نهضت خصوصی سازی دوباره اوج گرفت یعنی معلوم شد که به قول معروف دولت در هر حال تاجر و مدیر خوبی نیست و نمی‌تواند در اداره صنایع به نحو مطلوب عمل کند. حالا صنعت نفت ایران که ملی شد قانون ملی کردن تنها عملیات بالادستی یعنی اکتشافات و استخراج و بهره‌برداری را مشمول ملی شدن دانسته بود به عبارت روشنتر عملیات پائین دستی مانند پالایش و حمل و نقل و بازاریابی و فروش از حدود شمول آن خارج بود ولی در عمل چنان نشد و تمام این فعالیت‌ها در جنبه انحصار دولت افتاد و قانون اساسی پس از انقلاب نیز این اصل را چارمیخه کرد و عملاً دولت را برخلاف نص مصرح اصل چهل و سوم «به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق» درآورد.

اینک صنعت نفت ما از جهات عدیده رنج می‌برد. این صنعت پس از انقلاب مقدار

قابل توجهی از سرمایه‌های انسانی خود را از دست داد. نفت شاهرگ اقتصادی ایران است و اختلاف برداشتها و بدگمانی‌ها و بدبینی‌ها درباره آن باتوجه به ابعاد عظیم سیاسی - اجتماعی انقلابی که به ظهور پیوست چیزی غیرطبیعی نیست و آنچه مهم است این است که آثار منفی این تلقی‌ها و برخوردها هنوز دامن‌گیر ما است. در همان سال اول انقلاب که وزارت نفت تأسیس شد مقرر گردید که «وزارت نفت، سازمان و تشکیلات و آئین نامه‌های خود و شرکت‌های تابعه را ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه خواهد کرد تا پس از تصویب هیئت وزیران به موقع اجرا گذارده شود.»

قانون نفت ۱۳۶۶ هم مقرر داشت که: «وزارت نفت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون اساسنامه‌های شرکت‌های نفت، گاز و پتروشیمی را ظرف مدت یکسال جهت تصویب مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

تا آنجا که بنده اطلاع دارم این فرآیند قانونی هنوز هم بعد از بیست سال طی نشده است. قانون نفتی که به آن اشاره کردیم اصطلاح عملیات نفتی را شامل کلیه عملیات اکتشاف و حفاری و تولید و حمل و نقل و فروش و صدور نفت و گاز و پتروشیمی دانسته است و حتی تهیه و تولید کالاها و مواد صنعتی مورد استفاده نفت و ایجاد تسهیلات و خدمات جنبی را جزء این عملیات تلقی کرده و در ماده شش مؤکداً تصریح نموده است که «سرمایه‌گذاری خارجی در این عملیات به هیچ‌وجه مجاز نخواهد بود.»

خلاصه مطلب آنکه صنعت نفت ما در یک فضای بسته عاری از نشاط، در چنبره تورم تشکیلاتی و رشد سرطانی تعداد کارمندان، فشار سنگین بوروکراسی، قیود قانونی غیر واقع‌بینانه، عدم شفافیت عملکرد، محدودیت‌های فکری و ذهنی حاکم بر جو مدیریت‌ها، و فقدان ابتکار و فقر علمی چیره بر محیط کار گرفتار آمده است و با این وضع، اگر هم مشکلاتی بیرونی وجود نداشت، در فعالیتهای نفتی آسیای مرکزی و قفقاز نمی‌توانست نقش درجه اول و تعیین‌کننده‌ای بر عهده گیرد و این البته منافی آن ارزیابی قبلی نیست که محرومیت کلی از شرکت در بازاری و بسته بودن راه برای حضور و اظهار وجود در آن عرصه را از دست دادن بزرگترین شانس ایران در طول تاریخ دانستیم.