

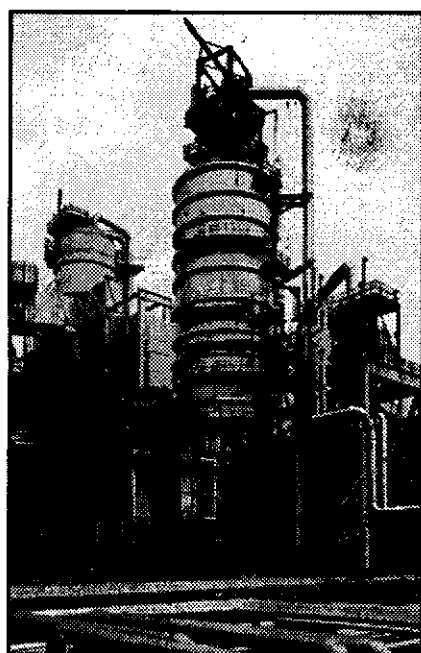


ایران و فرصت‌های بهره‌برداری از طرح‌های انرژی در آسیای مرکزی و قفقاز

دکتر محمدعلی موحد

آنچه در پی می‌خوانید، متن سخنرانی دکتر محمدعلی موحد محقق و نویسنده و مشاور حقوقی شرکت ملی نفت ایران در دوازدهمین گردهمایی فصلی کمیته ملی انرژی جمهوری اسلامی ایران است که آذرماه ۱۳۷۸ برگزار شد. از سخنران خواسته شده بود که این مسائل را محور سخنان خود قرار دهد:

- ۱- آیا اصولاً مشارکت ایران در طرح‌های انرژی آسیای مرکزی و قفقاز در جهت منافع جمهوری اسلامی ایران است؟ اگر این‌گونه است، چرا؟
- ۲- در صورت مثبت بودن پاسخ سؤال اول، چه موانع خارجی در مقابل این مشارکت قرار دارند؟
- ۳- چه موانع داخلی در مقابل مشارکت ایران قرار دارند؟
- ۴- برای مقابله مؤثر با موانع و مشکلات داخلی و خارجی مشارکت ایران چه اقدامات و سیاست‌هایی مؤثر خواهند بود؟



بین طرفین رابطه مودت و دوستی پایدار وجود خواهد داشت و من همین قدر می‌دانم که سیاست اعمال فشار و مهار ایران که از سوی امریکا دنبال می‌شود با منطوق و مفهوم این ماده سازگار نیست.

به طور کلی مشکلاتی که در سر راه افراد یا ملت‌ها به وجود می‌آید، می‌تواند بر دو نوع باشد یک نوع مشکلات لاعلاجی 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. نوع دیگر، مشکلاتی که حل آنها با کوشش و بذل همت می‌تواند امکان‌پذیر باشد. مانند آنکه من در فهم فلسفه دیالکتیک هگل یا اندیشه حرکت جوهری ملاحظه‌ها مشکل دارم، اما آن را می‌توانم با کوشش و ممارست از میان بردارم و بر مشکل خویش غلبه کنم. این نوع دوم از مشکلات را چه

برداشت ایران از مفاد معاهدات موجود در مورد دریای خزر آنست که تساوی حقوقی ایران و شوروی سابق در کشتیرانی قابل تسری به استفاده از ذخایر معدنی زیر بستر و آبریزان این دریا می‌باشد

که هر دو جنبه بیرونی دارند، می‌پردازم: مشکل اول که روی مشکل دوم نیز سایه افکنده و عملاً امید به حل آن را پیچیده‌تر کرده است، مشکل اختلاف با آمریکا و تصمیم آن دولت مبنی بر جلوگیری از نفوذ ایران در آسیای مرکزی و حوزه خزر و قفقاز و اخلاف در منافع مشروع ما به خصوص در زمینه فعالیت‌های مرتبط با صنایع نفت و گاز است. امریکا در این تصمیم خود به 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 نیز ابا نمی‌کند. چنانکه تصمیمات اخیر استانبول در مورد خطوط لوله نشان داد امریکا فعلاً در موقعیتی است که می‌تواند خواست خود را، به رغم واقعیت‌های منطقه‌ای، به کرسی بنشاند و جریان امر را از مجرای طبیعی و سالم خود منحرف گرداند.

متأسفانه در مورد مسائل سیاسی، من صلاحیت هیچ اظهار عقیده‌ای را ندارم و از اطلاعات لازم نیز 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 تفاهات مشخصی داشته‌ایم. قضات ما با قضات امریکا در دیوان داوری برای رسیدگی به دعوی ایران-امریکا در کنار هم می‌نشینند و به اختلافاتی که در محدوده صلاحیت آنها قرار می‌گیرد، رسیدگی می‌نمایند. به علاوه، ما با امریکا عهدنامه مودتی داریم که اعتبار و نفوذ آن مورد قبول هر دو طرف هست و تاکنون ایران به استناد همین عهدنامه، دو دعوی مهم را در دیوان دادگستری بین‌المللی مطرح کرده که یکی از آنها در خارج از دیوان به طریق مسالمت‌آمیزی خاتمه پذیرفته و دعوی دیگر هنوز در مراحل رسیدگی قرار دارد. ماده اول این عهدنامه مقرر می‌کند که

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 بوده است. سمینارها و کنفرانس‌های متعددی در داخل و خارج ایران در این باره تشکیل شده و حرف‌های بسیاری گفته شده است.

راجع به میزان ذخایر نفت و گاز در این نواحی و نیز راجع به به شرکت‌هایی که تاکنون قراردادهایی برای استخراج و تولید و حمل و نقل با قزاقستان و ترکمنستان و آذربایجان منعقد کرده‌اند، اظهار نظر نمی‌کنم. چون این بحث‌ها جنبه فنی و اقتصادی دارد، اظهار نظر درباره آنها نیاز به صلاحیت بیشتری دارد. اما آنچه مسلم است، ذخایر نفت و گاز در هر ناحیه که وجود داشته باشد، طبقاً محین و محدود است و هر کس زودتر برسد سهم خود را برمی‌دارد و آنها که دیرتر می‌رسند یا اصلاً چیزی نصیب‌شان نمی‌شود و یا اگر بی‌نصیب نباشند باید به پس‌مانده دیگران قناعت کنند.

خوب، البته مشکلاتی بوده که تاکنون مانع راه ما گردیده و سبب شده است که نتوانیم از این فرصت بی‌ظنیری 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 درباره آن که البته ما این کار را نکرده‌ایم. تشکیل سمینارها و کنفرانس‌هایی که به آنها اشاره کردم، نشان می‌دهد که ما متوجه وجود مشکل بوده و درباره آن بحث و بررسی نیز کرده‌ایم. اما یک نوع برخورد منفی دیگر وجود دارد که به لحاظ نتیجه با برخورد منفی نوع اول مشابه است و شاید ضرر آن از اولی نیز بیشتر است و آن پیروی از این گفته 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 نوعی بوده است؟ ظاهراً به نظر می‌رسد که ما مشکل یا مشکلاتی داشته‌ایم و داریم که صددرصد مربوط به خود ماست و دو مشکل دیگر که کاملاً در اختیار ما نیست. نخست به این دو مشکل اخیر

در حیات فردی و چه در عرضه تحولات و رویدادهای اجتماعی و ملی باید پیش از فوت فرصت از میان برداشت. این عرض بنده صرفاً براساس منطق ساده متعارف و دریافت عقل سلیم است و کاری به تحلیل سیاسی که از پیچیدگی های آن مطلقاً سر در نمی آورم، ندارم. حال می پردازم به مشکل بیرونی دوم که اختلاف موجود درباره نظام حقوقی دریای خزر است.

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

بنابراین تنها محدودیتی که در این دریای انحصاری ایران و شوروی برای ما وجود داشت با عهدنامه ۱۹۲۱ از میان برخاست. نامه های رد و بدل شده میان فیلامانوف سفیر شوروی با وزیر خارجه ایران که ضمیمه عهدنامه ۱۹۴۰ است، بر این نکته تأکید نهاد که دریای خزر میان دو طرف مشترک است. تا زمان فروپاشی شوروی هیچ حد و مرزی میان طرفین در این دریا - با استثنای محدوده ماهیگیری - وجود نداشت و چون اتحاد جماهیر شوروی جای خود را به جمهوری های مستقل داد، ترکمنستان، آذربایجان، و قزاقستان که در ساحل خزر رسمیت یافتند، طی بیانیه مشترک دسامبر ۱۹۹۱ آلمانا، اعتبار معاهداتی را که اتحاد جماهیر شوروی سابق امضا 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 می کند و حق مساوی کشتیرانی در سرتاسر آبهای آن دریا را برای هر یک از دو طرف قائل است، آن بود و هست که این تساوی حقوق نسبت به استفاده از ذخایر معدنی زیر بستر دریا و آبریان پهنه دریا نیز قابل تسری است. 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 تعبیری، طرف اصلی معاهدات و مادر جمهوریهایی نورسیده فعلی می باشد. 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 مشاع بودن میان آن دو کشور است. به نظر ما، سابقه معاهداتی دو کشور در خصوص دریای خزر را باید از عهدنامه گلستان 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 مطلبی است که یک بار دیگر در ۱۸۲۸ در فصل هشتم عهدنامه ترکمنچای 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 می شناخت، حق داشتن سفاین جنگی را مختص دولت روسیه می ساخت. وقتی در روابط دو دولت در خصوص یک دریای مشترک به چنین مقرراتی برمی خوریم، منطقاً چه مفهومی از آن می توانیم داشته باشیم، جز اینکه بگوییم دو دولت ساحلی تا انعقاد قرارداد ۱۸۱۳ در این دریا از هر حیث، دارای حقوق مساوی بوده اند، و این تساوی حقوق در یک برهه از زمان فقط در خصوص استفاده از سفاین جنگی استثنا برداشته است. پس بر اساس سابقه تاریخی رژیم حقوقی دریای خزر تساوی طرفین در استفاده از این دریا از زمانهای بسیار قدیم تا اوایل قرن نوزدهم مستراً ادامه یافته و همان وضعیت مبتنی بر تساوی، یک بار دیگر پس از گذشت یک قرن در اوایل قرن بیستم اعاده گردیده است.

بد نیست نظری هم به اسناد این تحول تاریخی بیفکنیم، زیرا هم لحن و هم مدلول این اسناد برای درک واقعیت روابط فی مابین در خصوص مسئله مورد بحث درخور توجه است. فصل هشتم عهدنامه ترکمنچای بدین شرح است:

«سفاین تجارتی روس مثل سابق حق خواهند داشت که به طور آزاد در دریای خزر و در امتداد سواحل آن سیر کرده و به کناره های آن فرود آیند و در موقع شکست و غرق در ایران معاونت و امداد خواهند یافت و سفاین تجارتی 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 خواهند شد. اما در باب کشتی های جنگی، چون آنهایی که بیرق نظامی روس دارند از

قدیم الايام بالانفراد حق سیر در بحر خزر را داشته اند حال هم بدین سبب این امتیاز منحصر به همان کشتیها خواهد بود به طوری که به غیر از دولت روسیه دولت دیگری حق نخواهد داشت که سفاین جنگی در دریای خزر داشته باشد».

یادداشت مورخ ۲۶ ژوئن ۱۹۱۹ حکومت انقلابی شوروی خطاب به وثوق الدوله، رئیس الوزرای ایران، در تأیید مواسله قبلی ۱۴ ژانویه ۱۹۱۸، مبنی بر «الغای ابدی تمام عهود و قراردادهایی که دولت روسیه عتفاً بر ایران تحمیل نموده، یا این که با اصل استقلال و مصونیت ایران مخالفت داشته و یا این که آزادی و انجام منظور ملت ایران را در اراضی متصرفه و دریاهاى مجاوره خود محدود و یا تضییق می نموده است» اصول سیاست دولت جدید انقلابی را در ۱۶ فقره برمی شمارد و منجمله در فقره سوم تأکید می کند که «بحر خزر پس از پاک شدن از سفاین قطع الطریق امپریالیسم انگلیس برای کشتیرانی در تحت بیرق ایران، آزاد اعلان خواهد شد».

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

«نظر به اینکه مطابق اصول بیان شده در فصل اول این عهدنامه، عهدنامه منعقد در دهم فورال ۱۸۲۸ مابین ایران و روسیه در ترکمنچای 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 می دهند که از زمان امضای این معاهده هر دو بالسویه حق کشتیرانی آزاد در زیر بیرقهای خود در بحر خزر داشته باشند».

و یک بار دیگر در نامه مورخ اول اکتبر ۱۹۲۷، وزیر خارجه شوروی به وزیر خارجه ایران در مورد بحر خزر، این عبارت را می خوانیم:

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

و بالاخره می رسمیم به عهدنامه 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 منطقه انحصاری یکدیگر ممنوع می باشند، ولی تساوی حقوق آنها در ورای منطقه انحصاری مزبور به همان قرار سابق باقی مانده است.

براساس این سوابق تاریخی و متکی به قواعد حقوق بین‌المللی و حقوق معاهداتی هیچ گونه 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 قضایی صحیح نیست. وضع دریای خزر پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و بروز اختلاف‌نظرهای تازه، بسیار شبیه وضع خلیج فن‌سکا 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. این اختلاف سرانجام به موجب رأی دیوان دادگستری بین‌المللی در ۱۹۹۲ فیصله یافت. دیوان در این رأی خود لازم دیده است که «خصوصیات ویژه این خلیج (فن‌سکا) از دیدگاههای تاریخی و جغرافیایی و نیز از دیدگاه منافع حیاتی کشورهای اطراف آن مورد توجه قرار گیرد» و بر این اساس خلیج فن‌سکا را «یک خلیج تاریخی دارای مشخصات دریاهای 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 دریاهای بسته تلقی کرده است، یعنی دریایی از همه سو محاط در خشکی، که جزو دریاهای آزاد به شمار نمی‌آید و از شمول احکام و مقررات مربوط به دریاهای آزاد مستثنی می‌باشد. به نظر دیوان دادگستری بین‌المللی، منافع قابل ملاحظه سه کشور ساحلی در خلیج فن‌سکا و تساوی کشورهای مزبور در استفاده از آبهای خلیج، و فقدان امتیازی برای یکی از آنها در برابر دیگری، لازم می‌سازد که آن خلیج را به لحاظ حقوقی دارای وضعیتی مخصوص به خود (Sui generis) تلقی کنیم و آبهای آن را در مالکیت مشترک از سه کشور ذی‌نفع بشناسیم.

ظاهراً جمهوری‌های ترکمنستان، قزاقستان و آذربایجان (و به خصوص دو جمهوری اخیرالذکر) مدعی آنند که مالکیت مشاع و مشترک دریای خزر - که در مورد آن بحث کردیم - در تاریخی نامعین، پیش از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، خاتمه یافته و طرفین نسبت به یک خط مرزی بین‌المللی توافق ننموده‌اند. این ادعا زمانی مطرح شد که خبرگزاری‌ها در اوایل سال ۱۹۹۴، از مذاکراتی

میان آذربایجان و یک کنسرسیوم بین‌المللی باری 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 مستبوع خود را به اطلاع سفارت انگلیس رسانید:

«در حال حاضر موقعیت حقوقی دریای خزر همان است که به موجب قراردادهای 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.»

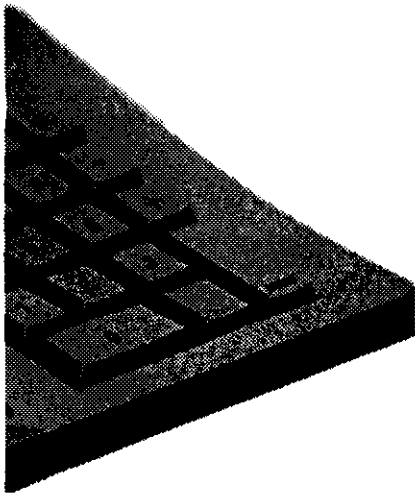
به رغم هشدار دولت روسیه در سپتامبر ۱۹۹۴، قرارداد با کنسرسیوم مورد بحث به امضا رسید و لذا دولت روسیه یک بار دیگر در تاریخ ۵ اکتبر ۱۹۹۴، طی یادداشتی که به سازمان ملل متحد تسلیم شد، موضع خود را در این باره اعلام و تأکید کرد که بهره‌برداری از منابع معدنی در سرتاسر دریای خزر منوط به مشارکت کلیه کشورهای ساحلی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

مایه شگفت است که در برابر این موضع صریح روسیه که مورد تأیید ایران هم قرار گرفت، آقای گلن ریس 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 نیز تکرار گردیده است که تازه‌ترین نمونه‌های آن، را در اظهارات اخیر آقای گیزاتوف سفیر جمهوری قزاقستان و آقای حسن‌اف سفیر 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 است. این دو دولت یک بار دیگر اعلام کرده‌اند 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 فعالیتهای حفاری و استخراج نفت از دریا هم‌اکنون مشهود است و کسانی که تابستان گذشته از سواحل دریا دیدن کرده‌اند، گستره و عمق فاجعه را خوب دریافته‌اند. در حالی که 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 که من در اینجا به یک جنبه آن اشاره می‌کنم که به موجب بند G-1 ضمانت‌نامه ضمیمه قرارداد کنسرسیوم ۱۹۹۴ آذربایجان، کشتی‌های متعلق به شرکت‌های امریکایی و اروپایی طرف قرارداد در بحر خزر حضور پیدا کرده‌اند و دولت آذربایجان خود را متعهد کرده است که آن کشتی‌ها را 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 و در اختیار کامل ما نیست سخت 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. این موضوع، بحثی گسترده‌تر و مهمتر است و فرصت جداگانه و وسیع‌تری می‌طلبد و نیازمند بازخوانی گذشته و بررسی کارنامه یکصد ساله صنعت نفت ایران



بر اساس سوابق تاریخی و متکی به قواعد حقوق بین‌المللی و حقوق معاهداتی هیچگونه ابهامی در نظام حقوقی دریای خزر وجود ندارد

ملی شد، قانون ملی کردن تنها عملیات بالادستی یعنی اکتشاف و استخراج و بهره‌برداری را مضمول ملی شدن دانسته بود. به عبارت روش‌تر، عملیات پایین‌دستی مانند پالایش، حمل و نقل، بازاریابی و فروش از شمول آن خارج بود، ولی در عمل چنان نشد و تمام این فعالیت‌ها در چنبره انحصار دولت افتاد و قانون اساسی پس از انقلاب نیز این اصل را محکم‌تر کرد و عملاً دولت را برخلاف نص صریح اصل چهارم و سوم «به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق» درآورد.

اینک، صنعت نفت ما از جهات عیدیده‌ای 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 با توجه 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 ماست. در همان سال اول انقلاب که وزارت نفت تأسیس شد، مقرر گردید که «وزارت نفت، سازمان و تشکیلات و آیین‌نامه‌های خود و شرکتهای تابعه را ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه خواهد کرد تا پس از تصویب هیأت 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 یک سال 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، حفاری، تولید، حمل و نقل و فروش و صدور

است. گرفتاری‌های ساختاری این صنعت و اشکالات و بن‌بستهای مرتبط با سیاست‌گذاری‌های، یا بی‌سیاستی‌ها و ندانم‌کاری‌ها در طول این مدت، باید در سمینارها و میزگردهای متعددی از سوی متخصصان 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 و در نیمه دوم قرن، ما نفت خود را ملی کردیم. ملی کردن صنایع در کشورهای توسعه یافته، فلسفه خاص خود را دارد، به این معنی که سیاست اقتصادی و اجتماعی دولت اقتضا می‌کند که یک بخش معین از صنعت و تجارت را از حوزه فعالیت‌های خصوصی خارج سازد و اداره و تصدی آن را منحصراً در اختیار خود قرار دهد. ملاحظاتی که در کشورهای در حال توسعه به ملی کردن می‌انجامید به کلی از نوع دیگری بود. در این کشورها، ملی کردن وسیله‌ای بود برای رهایی از قراردادهایی که سرمایه‌داران خارجی از طریق تحصیل امتیازهای طولانی مدت بر دولت‌های ضعیف و نادان تحمیل کرده بودند. قراردادهای امتیاز و در رأس آنها امتیازات نفتی یادگار دوران استعمار بودند و موج استقلال‌طلبی که پس از جنگ دوم جهانی برخاست، ناچار به مقابله با آن امتیازات بود. نتیجه ملی کردن در این کشورها نیز لاجرم متفاوت از کار درمی‌آمد. در کشورهای در حال توسعه اگر صنعتی را ملی می‌کردند، آن صنعت برآیند اقتصاد ملی آن کشور بود که خود از آن در اقتصاد ملی جذب می‌شد. اما کشورهای در حال توسعه، فاقد آمادگی و تدارک لازم برای اداره صحیح و موفقیت‌آمیز صنعت پیچیده و پیشرفته‌ای مانند نفت بودند. صنعت جدید نفت به چه چیزهایی احتیاج داشت؟ سرمایه کلان، دانش فنی، دسترسی به بازارهای جهانی و تجربه و صلاحیت اداری. کشورهای در حال توسعه هیچ یک 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 تجدیدنظر کردند و نهضت خصوصی‌سازی 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. زمانی که صنعت نفت ایران

نفت و گاز پتروشیمی دانسته و حتی تهیه و تولید کالاها و مواد صنعتی مورد استفاده نفت و ایجاد تسهیلات و خدمات جنبی را جزو این عملیات تلقی کرده و در ماده ۶ مؤکداً تصریح نموده است که «سرمایه‌گذاری خارجی در این عملیات به هیچوجه مجاز نخواهد بود».

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

امروزه تنها به واسطه مشکلات و مسایل سیاسی، نفت خزر از مسیر ایران به بازارهای جهانی حمل نمی‌گردد. اما همانگونه که تحولات اخیر در مباحث انرژی منطقه نشان می‌دهند، نمی‌توان تنها با تکیه بر سیاست، طرحهای تجاری بلندمدت و کارا بسا نمود. یعنی سیاستمداران نیز ناگزیر خواهند بود که اهداف خود را با نتایج اقتصادی مطابقت دهند و بدین ترتیب جای شبه‌های باقی نخواهد ماند که مسیر ایران به عنوان کارآمدترین مسیر حمل و نقل خزر معرفی خواهد گشت.