

پیچیدگی‌های رژیم بهره‌برداری از منابع نفتی دریای مازندران و مسائل پیش‌روی جمهوری اسلامی ایران

سهراب محمدی^(۱)

۱۰۱

چکیده

دریای مازندران یا دریای خزر به عنوان بزرگترین دریاچه جهان، طی دو دهه گذشته موضوع تفسیرهای حقوقی، تحلیل‌های سیاسی و تاملات راهبردی بوده است. بخشی از توجه جهانیان به این موضوع، معلول نفت و گاز هنگفتی است که در بستر و زیر بستر این دریاچه نهفته است. در زمان حیات شوروی نه انرژی این منطقه حاوی اهمیت ویژه‌ای بود و نه تعدد کشورها، این موانع نیل به توافق را دشوار می‌ساخت. از سال ۱۹۹۰ که از محل فروپاشی شوروی، چهار کشور جدید روسیه، قزاقستان، ترکمنستان و جمهوری آذربایجان متولد شد و استقلال آنها از سوی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شد، مرز و سهم عادلانه و حقوقی هر کدام از پنج کشور به معضلی اساسی بدل شده است. در چنین فضایی، مقاله حاضر به کاوش در پیچیدگی‌های رژیم حقوقی دریای مازندران و راه‌ها و چاره‌های پیش روی ایران پرداخته و مواضع کشورهای همجوار و موانع نیل به توافق مرضی طرفین را تشریح می‌نماید.

واژگان کلیدی: رژیم حقوقی، بهره‌برداری مشاع، دریای مازندران، منابع بستر و زیر بستر، اصل انصاف، تطویل اختلاف

۱. دکتری علوم سیاسی و محقق در امنیت بین‌الملل و انرژی

فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی، سال دوازدهم، شماره ۳، تابستان ۱۳۹۰، صص ۱۱۷-۱۰۱

با افزایش بهای جهانی نفت و نیز توسعه صنعتی بسیاری از کشورهای جهان (از جمله چین، هند، برزیل، ترکیه) منابع نوین نفتی مورد توجه تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان انرژی قرار گرفته است. یکی از این منابع غنی و پرمناقشه، ذخایر دریای مازندران است که طی دو دهه اخیر توافق بر سر امکان و شیوه تقسیم منابع آن، فراز و فرودهای بسیاری را طی کرده است. با گذشت زمان و نیاز گسترده کارگاه‌های صنعتی و شهرنشینان به نفت و گاز، دامنه و عمق مناقشه بر سر تقسیم منابع موجود در بستر خزر افزایش می‌یابد. از سوی دیگر عدم حصول اجماع بین پنج کشور ساحلی دریای مازندران، سبب شده است تا کشورهای روسیه، قزاقستان و جمهوری آذربایجان به توافقی دوجانبه جهت بهره‌برداری از منابع موجود در بستر دریای مازندران مبادرت ورزند. بنابراین با قبول اختلاف فزاینده کشورهای ساحلی بر سر منابع دریای مازندران و نیز حاکمیت بازی با حاصل جمع صفر در این منطقه (برد یکی، باخت دیگری)، پرسش این است که در قالب پیچدگی‌های حقوقی حاکم بر این منطقه، راه‌های پیش‌روی ایران برای صیانت از منابع ارزشمند منطقه کدامند. به عبارت دیگر، حال که ۶۴ درصد بستر دریایی مازندران از سوی سه کشور روسیه، قزاقستان و جمهوری آذربایجان در بخش شمالی آن تقسیم شده^۱ و ترکمنستان نیز موافقت اصولی خود را با این رویکرد اعلام داشته است، راه پیش روی ایران برای تامین تمامیت ارضی و حفظ حقوق ملت کدام است و آیا اساساً چنین راهی برای رهایی از مناقشات کنونی متصور است؟

برای پاسخ به این پرسش ابتدا وزن انرژی دریای مازندران را تشریح می‌کنیم و سپس با توضیح پتانسیل‌ها و مواضع اصولی پنج کشور ساحلی دریای مازندران به بررسی گزینه‌های پیش روی ایران می‌پردازیم. روش مطالعه و استخراج نتیجه در این مقاله، تحلیل متون حقوقی و کاوش در دلایل راهبردی آن مواضع سیاسی است. آنچه در پی می‌آید موقعیت انرژی دریای مازندران و اهمیت استراتژیک آن در قرن ۲۱ و حتی سال‌های پس از آن است.

وزن انرژی دریاها

از لحاظ امکان و میزان سرمایه‌گذاری روی منابع انرژی (نفت و گاز) دریای مازندران می‌توان سه دوره زمانی را از همدیگر متمایز کرد:

یک- بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر دریای مازندران در زمان روسیه تزاری
دو- بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر دریای مازندران در دوران اتحاد جماهیر شوروی

سه- بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر دریای مازندران در دو دهه اخیر و پس از فروپاشی شوروی

۱۰۳

طی دو مقطع اول یعنی تا ابتدای دهه ۱۹۹۰ دریای مازندران منبع تامین انرژی نبود. فقط در سال ۱۸۷۹ بود که برادران نوبل اولین شرکت خارجی استخراج نفت در باکو را تاسیس کردند و صدور نفت باکو به مناطق دیگر آغاز گردید. استخراج نفت باکو برای استفاده‌های صنعتی و گرم کردن منازل و مجتمع‌های دامی در طول قرن بیستم ادامه یافت. دسترسی به منابع نفتی باکو و محروم کردن ارتش شوروی از سوخت این منطقه، از جمله اهداف ارتش آلمان در دوران هیتلر بود. طی جنگ دوم جهانی دسترسی به مرزهای جنوبی شوروی - به‌ویژه مناطق نفت خیز قفقاز - ایران را در کانون توجه آلمان‌ها و نیز متفقین قرار داد.

اما حجم قراردادهای اخیر در مورد استخراج نفت و گاز و نیز انتقال نفت و گاز استخراج شده به کشورهای صنعتی اروپا، اصلاً با حجم انرژی استحصالی و قراردادهای منعقد شده در یکصد سال قبل از آن قابل قیاس نیست.

شکل، عمق، ارزش منابع نهفته و عوارض ساحلی دریای مازندران به گونه‌ایست که اختلاف نظر بر سر کمیت و کیفیت بهره‌برداری از منابع آن را حتمی می‌سازد. این دریای بسته از شمال غرب به جنگل‌ها و دشت‌های کشور ۳۰۰ میلیون نفری روسیه منتهی می‌شود که بزرگترین کشور دنیاست و از قدرت اتمی، گازی (۴۰ درصد گاز جهان)، نفتی (تولید روزانه نفت در روسیه حدود ۱۰ میلیون بشکه است) و نظامی ویژه‌ای

(روسیه ۱۰/۰۰۰ کلاhek هسته‌ای دارد) برخوردار است. صفحات شمالی و شمال شرق این دریا به قزاقستان تعلق دارد که با جمعیتی حدود ۱۵ میلیون نفر بیش از ۳۳ درصد سواحل مازندران را در تملک خویش دارد.^۲ در سمت غرب دریای مازندران هم کشور هشت میلیون نفری جمهوری آذربایجان واقع شده که با وسعتی معادل خوزستان ایران، صاحب بزرگترین میدان نفتی دریای مازندران است و ذخایر نفتی آن را ۴۰/۷ میلیارد بشکه برآورده می‌کنند.^۴ چهارمین کشور همسایه دریای مازندران در شرق آن واقع است: ترکمنستان به عنوان یک کشور ضعیف ذخایر عظیم گازی منطقه را در تملک خود دارد. کشور جمهوری اسلامی ایران هم ۶۴۰ کیلومتر از ۶۳۷۹ کیلومتر ساحل مازندران را در اختیار دارد، به عبارت دیگر ایران یک دهم ساحل مازندران را داراست، این درحالی است که قزاقستان به تنهایی صاحب تقریباً یک سوم سواحل دریای مازندران است.

دریای مازندران، نقطه اتصال خاورمیانه (با مرکزیت خلیج فارس) به روسیه و درواقع به اروپاست. همچنین انرژی (نفت و گاز) نهفته در دریای مازندران مقام سوم (پس از خلیج فارس و دریای شمال) را به این منطقه بخشیده است. حجم ذخایر اثبات شده خزر، دقیقاً معلوم نیست. بخشی از ذخایر منطقه هنوز کشف نشده است و بواسطه اختلاف بر سر رژیم حقوقی منطقه، سرمایه‌گذاری آشکار و چشمگیر برای کشف ذخایر صورت نمی‌گیرد. از سوی دیگر موسسات مطالعاتی و شرکت‌های نفتی هم به منظور عقد قراردادهای سودمندتر رقم دقیق ذخایر منطقه را اعلام نمی‌کنند.

به رغم همه ابهامات، امروزه آشکار است که دریای مازندران یکی از قطب‌های اصلی انرژی جهان است و این منطقه، حداقل ۴۰ و حداکثر ۲۰۰ میلیارد بشکه نفت دارد.^۵ علاوه بر این، حجم ذخایر اثبات شده گاز طبیعی در این منطقه، حداقل ۱۷۷ و حداکثر ۲۹۳ تریلیون فوت مکعب است.^۶ دو کشور قزاقستان و آذربایجان بیشترین ذخایر نفت و گاز دریای مازندران را دارند. مطابق گزارش آژانس بین‌المللی انرژی، جمهوری آذربایجان حداقل ۳۰ میلیارد بشکه ذخیره نفتی دارد و ترکمنستان پس از کشورهای روسیه، ایران و قطر چهارمین دارنده ذخایر گاز طبیعی است. از میان کشورهای ساحلی مازندران،

روسیه پیشرفته‌ترین تاسیسات برای کشف و استخراج و صادرات نفت را دارد و می‌تواند بهره‌برداری مناسبی از منابع خود و کشورهای دیگر منطقه به عمل آورد. جمهوری اسلامی ایران به واسطه مسائلی چون تمرکز بر منابع نفت واقع در جنوب کشور و نیز تحریم‌های اعمال شده از سوی قدرت‌های غربی موفق به حفاری در صفحات جنوبی دریای مازندران نشده است، علاوه بر این، عمیق بودن (متوسط ژرفای آب در دریای مازندران ۱۸۰ متر و عمیق‌ترین قسمت آن ۹۸۰ متر است که در نزدیکی مرزهای ایران واقع شده است) دریای مازندران در حوالی مرزهای ایران کار اکتشاف و بطور کلی سرمایه‌گذاری را پرهزینه ساخته است که در قیاس با منابع غنی جنوب کشور، اساساً توجیه اقتصادی ندارد، مگر اینکه قیمت نفت به قدری افزایش یابد که ایران ناگزیر به سرمایه‌گذاری انبوه در منطقه شود.

بطور کلی عواملی که دریای مازندران را برای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران راهبردی می‌سازند عبارتند از:

یک. انباشت منابع غنی نفت و گاز در بستر دریای مازندران
 دو. رقابت و حضور بازیگران رقیب و دشمن ایران در پروژه‌های انرژی منطقه
 سه. سطح نابرابر قدرت کشورهای ساحلی و داعیه‌های روسیه در مورد ایفای نقش برادر بزرگتر^۷

چهار. عدم حل و فصل حقوقی مرزهای دریایی و واقع شدن ذخایر نفت و گاز در نقاط مورد اختلاف ایران با جمهوری آذربایجان و جمهوری ترکمنستان^۸
 پنج. احتیاج استراتژیک استان‌های سردخیز شمال ایران (مانند آذربایجان، اردبیل و گلستان) به انرژی موجود در دریای مازندران (گفتنی است انتقال نفت و گاز از خلیج فارس به استان‌های شمالی از طریق احداث لوله و تانکر، اقتصادی نیست).

شش. موقتی و مناقشه‌انگیز بودن پروژه سوآپ نفت کشورهای آسیای مرکزی از سوی ایران

هفت. پتانسیل‌های مناسب شرکت‌ها و نیروی کار ماهر ایران برای مشارکت در

بهره‌برداری از منابع نفت و گاز دریای مازندران.

هشت. آلودگی‌های زیست محیطی و خسارات احتمالی ناشی از عبور از خطوط انتقال انرژی از دریای مازندران به دریای سیاه و مدیترانه.

نه. عقد قراردادهای دوجانبه بین روسیه - قزاقستان (ششم ژوئیه ۱۹۹۸)، قزاقستان - آذربایجان (۱۸ نوامبر ۲۰۰۱) و روسیه - آذربایجان (۲۳ سپتامبر ۲۰۰۲) جهت بهره‌برداری از ذخایر موجود در دریای مازندران.^{۱۰}

منطقه‌ای با اهمیت فوق‌العاده در شرایط مبهمی به سر می‌برد. وضعیت به گونه‌ایست که نه هژمونی زورمحور کاری از پیش می‌برد و نه سکوت و انتظار به امید پیدا شدن راه‌حلی مرضی‌الطرفین. طی دو دهه اخیر، ده‌ها نشست و چندین توافق بین مقامات عالی رتبه و کارشناسی طرفین صورت پذیرفته، اما معضل کلیدی و اساسی همچنان باقی است. بعضی کشورهای ساحلی، انتظار و امید به حصول اجماع را بی‌حاصل یافته و به توافقی‌های دوجانبه برای بهره‌برداری از منابع دریا روی آورده‌اند. بنظر می‌رسد یگانه موضوعی که همواره روی آن توافقی‌های مکرر صورت می‌گیرد صیانت دریا از آلودگی‌های زیست محیطی است، امری که اتفاقاً نه قابل اجرا است و نه قابل کنترل و مهمترین مبحثی که هیچ توافقی روی آن صورت نپذیرفته، ضرورت بهره‌برداری منصفانه از منابع ارزشمند دریای مازندران است. این وضعیت معلق موجب طرح این پرسش می‌شود که نکته‌های تنش‌برانگیز و قابل مناقشه در دریای مازندران کدامند. به عبارت دیگر دلایل اصلی اتخاذ مواضع مختلف و بعضاً متضاد از سوی کشورهای ساحلی کدامند. در صورت پاسخ دادن به این سوال، تلاش و کاوش برای نیل به راهی جهت رهایی از این اختلاف، مفید خواهد بود. برای نزدیک شدن به این پاسخ بهتر است ابتدا آخرین مواضع کشورهای منطقه را مرور کنیم؛

آخرین مواضع پنج کشور ساحلی دریای مازندران

طی دو دهه گذشته مقامات پنج کشور ساحلی دریای مازندران به دفعات و در

سطوح مختلف تشکیل جلسه داده و بیانیه‌های متعددی صادر نموده‌اند. تامل در بیانیه‌ها و اظهارات مقامات این کشورها نشان از دو واقعیت عمده دارد؛ اولاً کشور روسیه تا سال ۱۹۹۸ موضع نسبتاً مشترک و قابل جمعی با ایران داشت و هر دو کشور از سیستم مشاع در محدوده غیرانحصاری کشورها دفاع می‌کردند، اما پس از این تاریخ (۱۹۹۸) روسیه به سیاق اعصار و سال‌های پیشین، منافع خود را در جدایی از ایران دید و سایر دولت‌های ساحلی را تشویق به انعقاد معاهدات دوجانبه و تقسیم بستر دریا کرد.^{۱۱} بر این اساس، هر کشور براساس طول خط ساحلی خود اقدام به تقسیم دریا می‌کرد و نتیجه طبیعی آن باقی ماندن حداکثر ۱۲-۱۰ درصد برای ایران، آن هم در محدوده عمیق و فقیر دریا بود. ثانیاً دو کشور جمهوری آذربایجان و قزاقستان در مقایسه با موضع ایران، همواره دورترین مواضع را اتخاذ نموده‌اند. قزاقستان به دلیل طول طویل سواحل خود در دریای مازندران حدود (یک سوم سواحل) و آذربایجان به دلیل نزدیکی جغرافیایی به مخازن انبوه نفت در کرانه‌های شرقی خود، همواره با بهره‌برداری مشاع مخالفت و بر تقسیم دریای مازندران به عنوان دریاچه مرزی یا بین‌المللی اصرار نموده‌اند. دو کشور باقی مانده یعنی ایران و ترکمنستان هم معمولاً موضع متغیر و انعطاف‌پذیری اتخاذ کرده‌اند. ترکمنستان ابتدا از مشاع بودن دریا و اخیراً از تقسیم آن دفاع کرده است، این موضع شباهت زیادی با موضع ایران دارد و تنها اختلاف بر سر میزان سهم هر کشور در پرتو تقسیم عادلانه دریاست. برای فهم دشواری‌ها و منافع هر کشور بهتر است آخرین مواضع پنج کشور ساحلی دریای مازندران را مرور کنیم؛

یک. قزاقستان: تقسیم قطعی دریا و ترسیم مرزهای انحصاری

همانگونه که گذشت قزاقستان، شمال و نیمی از کرانه‌های شرقی دریای مازندران را در اختیار دارد. این کشور با عنایت به طول بی‌نظیر سواحل خود در حاشیه دریای مازندران، معتقد است مفاد کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها در زمینه حدود دریای سرزمینی، فلات قاره، منطقه انحصاری اقتصادی و رژیم توسعه اقتصادی بر دریای مازندران هم قابل اعمال

است. بر اساس ادعای قزاقستان، کشورهای ساحلی باید بتوانند حق استفاده انحصاری از منابع موجود در بستر این دریا در منطقه دریایی مربوط به خود را داشته باشند و تقلاً برای نیل به رژیم بهره‌برداری مشاع در این منطقه، بیهوده است.^{۱۲} قزاقستان در ششم ژوئیه ۱۹۹۸ پیمان بهره‌برداری دو جانبه از منابع دریای مازندران را با روسیه امضاء کرد، پنج سال بعد در ۱۴ مه ۲۰۰۳ هم سه کشور روسیه، آذربایجان و قزاقستان پیمان سه جانبه در خصوص بهره‌برداری از منابع زیر بستر این دریا را به امضاء رساندند. قزاقستان پیشنهاد ایران دایر بر تقسیم عادلانه و اجرای قواعد حاکم بر دریاهای نیمه بسته (ضرورت تحصیل رضایت کشورهای ساحل در مورد هرگونه اقدام تجاری از جمله استفاده تجاری از نفت و گاز) را غیرممکن و سبب اتلاف وقت در بهره‌برداری از فرصت‌های اقتصادی می‌شمارد.

دو. روسیه: از مشاع تا تقسیم

روسیه به عنوان وارث اتحاد جماهیر شوروی تا سال ۱۹۹۸ از موضع ایران مبنی بر بهره‌برداری مشاع از منابع زیربستر دریای مازندران طرفداری می‌کرد و معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ ایران - شوروی دایر بر ضرورت نیل به توافق مرضی الطرفین پشتیبانی می‌کرد، لیکن این کشور از سال ۱۹۹۸ با مشاهده حضور شرکت‌های غربی در منابع نفتی جمهوری آذربایجان و نیز عایدات ناشی از ترانزیت خطوط لوله انتقال نفت و گاز به اروپا، قاعده اجماع کشورهای ساحلی و بهره‌برداری مشاع را رها کرد و با کشور قزاقستان در خصوص تقسیم دوجانبه منابع صفحات شمالی دریای مازندران هم نظر شد. تنها وجه مشترک موضع روسیه با ایران، استفاده مشاع از آب مازندران است که آن هم گزینه ایست برای حضور کشتی‌های جنگی، ماهیگیری و امدادی روسیه در نقاط میانی و جنوبی دریای مازندران. روسیه در ماه مه ۲۰۰۳ موافقت نامه‌ای با جمهوری آذربایجان و قزاقستان امضاء کرد که مطابق آن ۶۴ درصد بستر دریا مطابق خط میانه بین سه کشور تقسیم شد. مطابق این توافق سهم قزاقستان ۲۷ درصد از بستر دریا، سهم روسیه ۱۹ درصد و سهم آذربایجان ۱۸ درصد بستر دریا تعیین شد.

سه. جمهوری آذربایجان؛ تقسیم قطعی و فوری دریا

جمهوری آذربایجان با قسمت غنی از نفت در غرب دریای مازندران همسایه است. این کشور دریای مازندران را یک دریاچه بین‌المللی یا دریاچه مرزی (International or boundary lake) لحاظ می‌کند و بر همین مبنا اصرار دارد دولت‌های ساحلی دریای مازندران می‌توانند نسبت به تقسیم آب و منابع زیر بستر آن مبادرت نمایند. یکی از استنادات حقوقی جمهوری آذربایجان این است که مطابق اصل دولت مطهر (Clean state)، جمهوری آذربایجان متعهد به اجرای تعهدات اتحاد شوروی نیست و الزامات حقوقی ناشی از قراردادهای ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ (دایر بر بهره‌برداری مشاع از منابع سطح و زیر بستر دریای مازندران) در مورد این کشور صدق نمی‌کند.

۱۰۹

حقوقدانانی چون محمود غفوری (۲۰۰۸)، داود هرمیداس باوند و بهمن آقایی براین باورند که اصل دولت مطهر در مورد تعهدات مرزی دولت‌ها صادق نیست و رژیم حقوقی دریای مازندران یک موضوع مرزی بین دو کشور مستقل از هم است، از این رو تعهدات مرزی شوروی، الزاماً جمهوری آذربایجان را هم متعهد می‌سازد.^{۱۳} علاوه بر آن جمهوری آذربایجان در اجلاس آلماتا (پایتخت قزاقستان) توافق‌نامه مربوط به معتبر بودن پیمان‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ ایران - شوروی را امضاء کرده است. در نتیجه بهره‌برداری یکجانبه این کشور از منابعی که به نظر ایران مشترک بین دو کشور است، توجیه حقوقی ندارد. با استناد به همین ماده بود که تلاش یک کشتی حفاری انگلیسی برای اکتشاف نفت در میدان نفتی البرز با عکس‌العمل نظامی ایران مواجه شد و ایران به صراحت و قاطعیت اعلام داشت که برای صیانت از تمامیت ارضی خود حتی حاضر به واکنش نظامی هم می‌باشد.

در پی این اختلاف حقوقی/سیاسی، جمهوری آذربایجان پیوندهای نظامی، اقتصادی و سیاسی خود با غرب را افزایش داد. از سوی دیگر روسیه هم از موضع جمهوری آذربایجان دفاع به عمل آورد. این کشور در حال حاضر با احداث خط لوله باکو-جیحان روزانه یک میلیون و یکصد هزار بشکه نفت به اروپا صادر می‌کند.^{۱۴}

چهار. ترکمنستان: از بهره‌برداری مشاع تا تقسیم براساس خط میانه و تفکیک پنج سهم ۲۰ درصدی

ترکمنستان نیمه غربی دریای مازندران را در تملک خویش دارد. در منطقه انحصاری این کشور مخازن هنگفت گاز و مقادیر چشمگیری نفت شناسایی شده است. مقامات ترکمنستان کوشیده‌اند موضع قاطع و دائمی اتخاذ نکنند، شاید هم از اتخاذ چنین موضعی عاجز بوده‌اند. بهر حال آنچه از اعلانات رسمی و بیانیه‌های سیاسی - حقوقی این کشور برمی‌آید این است که ترکمنستان تا قبل از سال ۱۹۹۷ از بهره‌برداری مشاع از ذخایر مازندران دفاع می‌کرد و در این زمینه با ایران و روسیه نظر مشترکی داشت. اما در سال ۱۹۹۷ ترکمنستان از ایده قزاقستان مبنی بر تقسیم دریای مزبور پشتیبانی کرد. ترکمنستان دوباره در سال ۱۹۹۸ اعلام کرد لازم است تا تعیین تکلیف نهایی دریای مازندران، مفاد معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ ایران - شوروی لازم الاجرا بماند و دریا بصورت مشترک مورد بهره‌برداری قرار گیرد. در سناریوی صورت تقسیم هم ترکمنستان از ایده تقسیم دریا به پنج سهم ۲۰ درصدی دفاع کرده است.^{۱۵}

از بین چهار کشور ساحلی، نظر ترکمنستان به خواست ایران نزدیکتر است. لیکن نباید فراموش کرد که موازین حقوقی در غیاب اعتبار استراتژیک و قدرت الزام آور، ضمانت اجرایی چندانی ندارند. کشور ترکمنستان به تنهایی وزن استراتژیک و قابل اتکایی ندارد و به همین دلیل، خواسته‌های آن کشور چندان جدی گرفته نمی‌شود.

پنج. جمهوری اسلامی ایران: از بهره‌برداری مشاع تا تخصیص سهم ۲۰ درصدی

جمهوری اسلامی ایران خود و چهار کشور وارث شوروی را متعهد به مفاد معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ می‌شمارد و تصریح می‌کند که مطابق آن دو پیمان، کشورهای ساحلی فقط در محدوده ۱۰ مایلی مجاز به فعالیت اقتصادی و غیراقتصادی انحصاری هستند و فراتر از محدوده ۱۰ مایلی، هرگونه بهره‌برداری به شکل مشاع پیش‌بینی شده است. بر همین اساس، ایران از چهار کشور دیگر ساحل دریای مازندران خواسته است بهره‌برداری

یکجانبه را تا نیل به رژیم حقوقی مورد اجماع طرفین به تعویق اندازند و یا در حدود موازین مورد توافق به بهره‌برداری یکجانبه بپردازند. طبعاً چنین موضعی مطلوب بعضی کشورها، بویژه جمهوری آذربایجان نیست که خواهان تقسیم ملی دریای مازندران است. از دید ایران، پیشنهاد جمهوری آذربایجان دایر بر تقسیم ملی دریای مازندران سبب افت سهم ایران به حدود ۱۱ درصد می‌شود و چنین سهمی سبب تشدید نارضایتی و نهایتاً بروز تنش در منطقه می‌گردد. طبق پیشنهاد قزاقستان و آذربایجان که مورد قبول روسیه و تلویحاً ترکمنستان قرار گرفته، ایران بدلیل اینکه یک دهم مرزهای دریای مازندران را داراست، سهمی در همین حدود از جغرافیای مازندران را می‌تواند داشته باشد.

طی سه سال اخیر، ایران با موضوع رژیم حقوقی مازندران برخوردی نسبتاً متفاوت و واقع بینانه داشته و به عنوان یکی از پنج کشور ساحلی، خواهان تخصیص سهمی ۲۰ درصدی شده است. این پیشنهاد معمولاً مخالفت کشورهای دارنده سهم بیش از ۲۰ درصد را موجب شده است. همچنین از آنجا که عرض دریای مازندران (۲۰۲ تا ۵۵۴ کیلومتر) در مقایسه با طول آن (از ۱۲۰۵ تا ۱۲۸۰ کیلومتر) کمتر است هرگونه نوسان در سهم ایران اعتراض دو کشور شرقی - غربی دریای مازندران یعنی ترکمنستان و آذربایجان را در پی می‌آورد.

پیشنهاد ایران مبنی بر توافق کشورهای ساحلی برای بهره‌برداری هنگامی مورد رضایت هر پنج کشور می‌تواند بود که دریای خزر را دریاچه لحاظ کنیم، در کنوانسیون ۱۹۸۲، توافق کشورها به شرطی مطاع است که موضوع اختلاف دریاچه باشد. این در حالی است که عمده کشورهای دریای مازندران آن را یک دریای بسته لحاظ می‌کنند و تبعاً توافق کشورهای ساحلی را شرط بهره‌برداری نمی‌شمارند و از ایده تقسیم دریا در قالب حقوق دریاها دفاع به عمل می‌آورند.

مرور مواضع کشورهای مختلف نشان از پیچیدگی‌های ویژه حقوقی و ملاحظات غلیظ سیاسی دارد. حساسیت همه کشورهای ساحلی به هویت تاریخی خود در کنار فوریت درآمدهای نفت و گاز برای توسعه یکایک کشورها سبب شده‌اند هر پنج کشور،

رژیم حقوقی دریای مازندران را به نفع خود تفسیر و تدبیر کنند. طبیعی است مجموعه‌ای از عوامل سیاسی/ حقوقی سبب پیچیده‌تر شدن این کلاف شده است. علایق هژمونیک روسیه، استعداد طبیعی قزاقستان، حاکمیت شرایط جنگی در غرب جمهوری آذربایجان و اشغال ۱۷ درصد خاک این کشور از سوی ارمنستان، نوپا بودن اقتصاد و دیپلماسی دریایی در ترکمنستان و بالاخره استدلال‌های حقوقی (معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰) و موقعیت سیاسی ایران در دنیا همه و همه دست به دست هم داده‌اند تا رژیم حقوقی دریای مازندران بصورت مرضی‌الطرفین حل و فصل نشود. این در حالی است که اتخاذ هرگونه مواضع تجدیدنظر طلبانه مستلزم ائتلاف کشور با کانون‌های قدرت بین‌الملل و نیز برخورداری از انسجام و اجماع بین نخبگان سیاسی و متن جامعه است. به عبارت دیگر دیپلمات‌های رقیب در لفافه مستندات حقوقی معمولاً به دو موضوعات غیرحقوقی و کاملاً سیاسی نظر می‌دوزند؛ وجهه و وزن بین‌الملل کشور رقیب، اجماع و انسجام جاری در داخل کشور رقیب. گمان نگارنده این است که رقبای ایران در دریای مازندران تصور می‌کنند که ایران از ابزارهای بین‌المللی و داخلی لازم برای به کرسی نشاندن مطالبات خود برخوردار نیست.

پس از مرور آخرین مواضع کشورها، اکنون واپسین پرسش مقاله این است که چه عواملی سبب پیچیدگی یک امر حقوقی شده و راه‌های پیش روی ایران برای تحصیل مناسب‌ترین سهم از دریای مازندران کدام است.

پیچیدگی رژیم حقوقی و گزینه‌های پیش رو

پیچیدگی رژیم حقوقی به مجموعه‌ای از عوامل ثابت (از پیش موجود) و وقایع نوپدید مربوط می‌شود. شکل مستطیلی دریا، نابرابری ساحلی کشورها، تنوع دریا به لحاظ عمق آب، تمرکز مخازن گاز و معادل نفت و گاز در نزدیکی بعضی کشورها، نابرابری میزان قدرت کشورهای ساحلی و بالاخره رابطه نامتوازن کشورهای ساحلی با قدرتهای فرامنطقه‌ای از جمله عواملی هستند که نیل به راه حل آسان، سریع و قانع‌کننده برای همه طرفها را فوق‌العاده دشوار کرده‌اند. در کنار عوامل ثابت، تحول مواضع کشورها مانند

تغییر ۱۸۰ درجه‌ای مواضع روسیه در سال ۱۹۹۸، موانع نوین و غیرقابل پیش‌بینی هستند که باز هم حصول به توافق را دشوار می‌سازند. با این وجود در علم سیاست، هر بن‌بستی قابل گشایش است و هر مسأله‌ای به‌رحال راه حلی دارد. تدارک اراده سیاسی و کسب مهارت برای شناخت ارزش موضوع اختلافی، اصلی‌ترین راه برای رهایی هستند و به همین مقیاس اجتناب از اتخاذ مواضع سیال، ایده‌آل و ضربتی و چکشی نه تنها ره به جایی نمی‌برند که گره کار را پیچیده‌تر می‌سازند. بر این اساس، سلسه راه‌حلی‌هایی که منصفانه و واقع‌بینانه می‌توانند بود عبارتند از:

سناریوی اول: کمیسیون مشترک بهره‌برداری از میادین مورد اختلاف

براساس این سناریو با موافقت کشورهای ساحلی، حوزه‌های قطعی از حوزه‌های مورد ابهام تفکیک می‌شوند و بر میدان‌های مورد اختلاف نظیر میدان سردار و حوالی غربی میدان نفتی البرز کمیته بهره‌برداری مشترک تاسیس می‌شود. این کمیته می‌تواند مدیریت امور اکتشاف، استخراج، تولید، صدور، پالایش و حسابرسی را کنترل و هزینه‌ها و عایدات را بصورت متساوی، تقسیم نماید. این سناریو، طبعاً با مخالفت کشور جمهوری آذربایجان مواجه خواهد بود که در پاسخ، استفاده از پاره‌ای تدابیر ترغیبی و اجبارآمیز در این راستا قابل توجه است. از جمله این تدابیر، متحدگزینی بین کشورهای ساحلی است. در بین این کشورها، جمهوری فدراتیو روسیه و قزاقستان از اهمیت تعیین‌کننده‌ای برخوردارند. چنانکه جمهوری اسلامی ایران بتواند نفت حوزه کاشاگان قزاقستان را خریداری کند و قزاقستان را از احداث خط لوله از مسیرهای شرقی (چین)، غربی (جیحان) و شمالی (روسیه) منصرف نماید آنگاه پیوند ایران با این کشور حیاتی می‌شود. مهمترین مخالفان پیشنهادات ایران برای حل و فصل موضوع اختلاف در دریای مازندران، جمهوری آذربایجان و قزاقستان هستند که بنظر می‌رسد ترغیب قزاقستان و نیز روسیه می‌تواند از شدت مخاصمه و استنکاف آذربایجان بکاهد.

گفتنی است در صورت تشکیل کمیته بهره‌برداری مشترک می‌توان برای میزان

انرژی بهره‌برداری شده یا فروخته شده، کمیته جبران خسارت تعیین کرد تا براساس آن، درآمدهای آتی بر اساس مبالغ دریافتی سالیان اخیر، تنظیم شود. حتی در راستای ترغیب کشورها می‌توان با بخشودگی درآمدهای استحصال شده، احتمال توافق بر سر تقسیم عایدات آتی را افزایش داد.

سناریوی دوم: تفکیک بهره‌برداری منابع مشترک از رژیم حقوقی دریای مازندران

معضل حادی که اکنون پیش روی ایران و بعضی کشورهای منطقه واقع شده این است که هر کدام از کشورهای ساحلی راساً با شرکت‌های غربی وارد قرارداد شده‌اند و بهره‌برداری از منابع مورد اختلاف بصورت رسمی و انبوه آغاز گردیده است. جمهوری آذربایجان در حال حاضر روزانه یک میلیون و دویست هزار بشکه نفت تولید می‌کند، تولید نفت قزاقستان هم در سال ۲۰۱۴ به حدود ۳/۵ الی چهار میلیون بشکه در روز افزایش می‌یابد، روسیه بیشتر به شرکت در مناقصات منطقه و ترانزیت نفت و گاز منطقه از خاک خود مشغول است و ترکمنستان هم با نزدیک به هشت تریلیون متر مکعب ذخیره گاز درصدد توسعه صادرات خود به بازارهای غرب و چین است. در این میان جمهوری اسلامی ایران نه معبر خطوط لوله انرژی است، نه از پروژه سوآپ سود چندانی کسب نموده و نه در پروژه‌های نفت و گاز منطقه مشارکت دارد. بخش اعظم این معادله سنگین استراتژی غرب بویژه امریکا در پیگیری پروژه "همه چیز بدون ایران" است که در طبق قانون داماتو از سال ۱۹۹۵ پیگیری شده و در زمان جرج بوش پسر به استراتژی "همه چیز علیه ایران" تغییر وضعیت داد. در واقع می‌توان گفت که جنگ تمام عیاری بین غرب به رهبری امریکا علیه ایران و در میدان اقتصاد و نفت در گرفته است.

در ضلع جنوبی ایران، غرب موفق نشده است این کشور را شکست سخت دهد. برای اینکه جمهوری اسلامی ایران به عنوان دارنده ۳۳ تریلیون متر مکعب ذخیره قطعی گاز (مقام دوم پس از روسیه که ۴۴ تریلیون متر مکعب ذخیره قطعی گاز دارد)، در سال ۱۳۸۹ موفق شد روزانه ۵۶۰ میلیون متر مکعب گاز تولید کند که پس از روسیه، امریکا

و کانادا مقام چهارم جهان است. این میزان گاز تولیدی عمدتاً به مصرف خانگی، صنعتی، نیروگاهی و پالایشگاهی اختصاص دارد و ۲۰ درصد آن برای تولید نفت به میدانهای نفتی تزریق می‌شود. علاوه بر آن ایران در شرایط تحریم موفق شده است با تاسیس ۶۷ شرکت دولتی و خصوصی با صدور ۱۶ میلیون تن فراورده‌های پتروشیمی (در کنار ۲۲ میلیون تن مصرف داخلی)، بیش از ۱۷ میلیارد دلار درآمد داشته باشد. این میزان معادل دو درصد صادرات پتروشیمی در جهان و ۲۴ درصد تولیدات پتروشیمی در خاورمیانه است. در عرصه تولید نفت در جنوب هم، ایران در سال ۱۳۹۰ روزانه بطور متوسط ۴/۲ میلیون بشکه نفت تولید کرده است که بعد از کشورهای عربستان سعودی، روسیه، امریکا و چین، پنجمین تولید کننده نفت در جهان و دومین تولید کننده نفت در اوپک و خاورمیانه است. از این میزان نفت تولیدی، روزانه بطور متوسط ۲/۵ میلیون بشکه روانه بازارهای خارجی شده است. در عرصه اکتشافات هم با احتساب کشف‌های جدید در سالهای ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ ذخایر نفتی ایران بیش از ۱۳۷ میلیارد بشکه و قریب به ۱۵۰ میلیارد بشکه شده است که با آهنگ تولید و صادرات کنونی، عمر آن بیش از ۹۰ سال است.

۱۱۵

این کارنامه درخشان در شمال کشور با معضلاتی مواجه است که بخشی از آن طبیعی و معلول پیچیدگی موضوع است لیکن بخش دیگر معلول سیاستهای نامشخص و غیرعملی بوده است. یکی از راه‌های گشودن این کلاف اولویت بخشیدن به بهره‌برداری از منابع مورد اختلاف بر حل و فصل کامل رژیم حقوقی دریای مازندران است. پیوند زدن آغاز بهره‌برداری کامل به حل و فصل کامل رژیم حقوقی دریای مازندران سیاستی اشتباه و پرضرر بوده است، بطوریکه اکنون و پس از ۲۱ سال از یکسو رژیم حقوقی دریا حل و فصل نشده، از سوی دیگر چندین قرار داد بین کشورهای ساحلی و نیز بین یکایک این کشورها با شرکتهای خارجی منعقد شده است.

نتیجه گیری

مقاله حاضر با این پرسش آغاز شد که رژیم حقوقی دریای مازندران با چه

دشواری‌هایی مواجه است و راه‌های ممکن و منصفانه برای عبور از موانع همکاری کدامند. دشواری‌های رژیم حقوقی این دریا با تحلیل معضلات طبیعی (نظیر شکل دریا، عمق دریا، نابرابری قدرت کشورهای ساحلی، پراکندگی منابع نفت و گاز) و معضلات ایجادی (نظیر ورود کشورهای متعدد و متعارض به عرصه انرژی منطقه، نامشخص بودن موضع بعضی کشورها، سیاسی ساختن موضوعات حقوقی/ اقتصادی منطقه و گریز عمدی کشورهای خاص از توافق واضح) واریسی شد. در این میان آخرین مواضع کشورهای پنجگانه منطقه تبیین و راه‌های نیل به توافق در قالب تاسیس کمیته مشترک بهره‌برداری از منابع مورد اختلاف و نیز تمییز بهره‌برداری اقتصادی پروژه‌ها از حل و فصل رژیم حقوقی دریای مازندران ارائه و تحلیل شد. اما نکته مهمتر در مقام نتیجه‌گیری این است که در این نقطه از جهان، توسعه اقتصادی و نیل به توافقات حقوقی، عمدتاً یک گزینه سیاسی (political option) است. بدین معنا که ضعف‌هایی چون انزوای جهانی، اختلاف بین نخبگان، گسیختگی داخلی، نداشتن متحد راستین بین‌المللی و ناکامی در شناسایی منطق و مدارهای قدرت در نظام بین‌الملل سبب ضعف چانه‌زنی در موضوعات مناقشه‌آمیز می‌گردد. از اینرو دلیل اساسی ترمد بعضی کشورهای منطقه، گمان درست یا نادرست آنها در مورد ضعف قابلیت چانه‌زنی ایران است. به عنوان نمونه می‌توان به قدرت فزاینده و انسجام نخبگان چینی توجه کرد. پیشرفت فزاینده چین سبب شد انگلیسیها بی‌هیچ مقاومتی هنگ کنگ را فرو گذارند. اکنون هم امریکایی‌ها در خصوص تایوان مجبور شده‌اند مواضع معتدلی اتخاذ کنند. تحرک خارجی و سیاست خارجی تا حد چشمگیری تابع اعتبار و انسجام داخلی است که در قالب تولید و صادرات خودنمایی می‌کند.

منابع و یادداشت‌ها

۱. شریعت باقری، محمدجواد و جهانی، فرخزاد، "تحولات رژیم بهره‌برداری از منابع مشترک نفت و گاز دریای مازندران"، فصلنامه راهبرد، شماره ۵۸ (بهار ۱۳۹۰)، ص ۱۶۶.
۲. یرگین، دانیل، تاریخ جهانی نفت، ترجمه غلامحسین صالحیار، جلد دوم، تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۴، ص ۱۲۲.
3. Available at: [www.countrystudies.com/ Central Asia/ 2011](http://www.countrystudies.com/Central Asia/ 2011).
4. See: International Energy Agency Reports: Azerbaijan Oil reserves/2011.
۵. قربان، نرسی، "نقش ایران در تعاملات نفت و گاز دریای خزر"، منتشر شده در: نفت و سیاست خارجی، تهران: مرکز تحقیقات راهبردی، ۱۳۸۸، ص ۳۵۳.
6. See: BP Statistical Review of world Energy, 2009, September.
۷. حسینی، سید حمید و باقیان، مرتضی، "تسلط روسیه بر بازار انرژی اتحادیه اروپا و مخالفت این کشور با عرضه انرژی ایران به اروپا"، منتشر شده در: نفت و سیاست خارجی، پیشین، ص ۴۸۱.
8. Ghafouri, Mahmoud, " The Caspean Sea: Rivalry and cooperation" *Middle East Policy Journal*, Spring 2008, vol.15, No.2,p.41.
۹. قربان، نرسی، پیشین، ص ۴۵۵.
۱۰. شریعت باقری، محمدجواد، و جهانی، فرخزاد، پیشین، ص ۱۷۰.
۱۱. همان.
12. Aghaei Diba, Bahman, "Legal Regime of the Caspean Sea and Recent Incident Between Azerbaijan and Iran" Available at: www.gas and oil.com.
۱۳. شریعت باقری، محمد جواد، و جهانی، فرخزاد، پیشین، ص ۱۶۸.
۱۴. یکی از دقیق‌ترین گزارش‌های پژوهشی در مورد مواضع جمهوری آذربایجان در دریای مازندران را می‌توانید در این آدرس جستجو کنید:
- هاشم نژاد، مهسا و رحیمی، صدیقه، "مواضع جمهوری آذربایجان درباره رژیم حقوقی دریای خزر"، تهران: مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه، مجموعه مقالات خاورمیانه‌شناسی. از این دو محقق پرتوان و پرتلاش بخاطر در اختیار قرار دادن متن عالمانه مربوط به مواضع جمهوری آذربایجان در دریای مازندران سپاسگزارم.
15. Granmayeh, Ali, "Legal History of the Caspean Sea" pub in: Shirin Akinder, The Caspean: politics, Energy and Security, Central Asia Research Forum, University of London, 2005, p.13.