

نشست علمی کارشناسی

مرکز مطالعات اوراسیای مرکزی
(دانشگاه تهران)
انجمن ایرانی مطالعات منطقه‌ای
(کارگروه اوراسیای مرکزی)

۷ اردیبهشت ۱۴۰۰

گزارش کامل



نشست علمی-کارشناسی

مساله خط مبدا در کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر

و همکاری‌های منطقه‌ای

وبینار با حضور



گزارش کامل^۱

نشست علمی-کارشناسی "مساله خط مبدا در کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر و همکاری‌های منطقه‌ای" از سوی مرکز مطالعات اوراسیای مرکزی دانشگاه تهران با همکاری انجمن علمی ایرانی مطالعات منطقه‌ای (کارگروه اوراسیای مرکزی)، در تاریخ ۷ اردیبهشت ۱۴۰۰ به صورت وینار برگزار شد. در این نشست دکتر شیوا علی‌زاده استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای دانشگاه تهران و دکتر ساسان صیرفی استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، به طرح دیدگاه‌های خود پرداختند. مدیر نشست نیز دکتر کولایی بود.

در نود و ششمین نشست علمی-کارشناسی مرکز مطالعات اوراسیای مرکزی، دکتر کولایی ابتدا به اهمیت ماهیت سیاسی تحولات خزر اشاره کردند و گفتند: درخواست آقای سرگئی لاوروف از ایران -برای اینکه کنوانسیون را هر چه سریع‌تر تصویب کند و در مرحله نهایی قرار دهد- نکته قابل توجهی است. از یک‌سو نگرانی برخی کارشناسان ایرانی که به عقب انداختن و تلاش برای تقویت موضع کشور پیش از تصویب را توصیه می‌کردند، نگرانی درستی است. از سوی دیگر ایجاد سازوکارهای چندجانبه و گسترش همکاری‌های منطقه‌ای در حوزه دریای خزر ضرورتی غیرقابل چشم‌پوشی بوده است. ایشان در ادامه از خانم دکتر شیوا علی‌زاده دعوت کردند که به طرح دیدگاه‌های خود بپردازند.

دکتر علی‌زاده در ابتدا گفتند: در شمال دریا خزر اختلافی نبود و توافق‌های به‌دست آمده در میان آن کشورها در اوت ۲۰۱۸ تصویب شد. روسیه قزاقستان و جمهوری آذربایجان؛ تقسیم‌بندی‌های داخلی شوروی را قبول کردند و در سالهای ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ و ۲۰۰۱ توافق‌هایی بین آنها

^۱ این گزارش از نوار صوتی سخنرانان محترم در نشست «مساله خط مبدا در کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر و همکاری‌های منطقه‌ای» استخراج شده است.

امضا شد. در نتیجه، میان این سه کشور تنش وجود ندارد. از سوی دیگر میان قزاقستان و ترکمنستان نیز اختلاف وجود ندارد و توافق بین آنها امضا شده است. اختلاف مهم در دریای خزر در جنوب این دریا است. در سال ۲۰۱۷ زمانی که نشست وزرای امور خارجه کشورهای ساحلی برگزار شد، سرگئی لاوروف اعلام کرد مسائل اساسی حل شده است. اما از نظر ایران سهم کشورها از دریا نهایی نشده بود. سال ۲۰۱۸ کنوانسیون امضا شد و تقسیم بستر و زیر بستر به توافق کشورها با یکدیگر موکول شد.

یکی از اختلاف‌های جدی در جنوب دریا بین جمهوری آذربایجان و ترکمنستان بود. یک میدان انرژی در ۱۰۵ کیلومتری ساحل جمهوری آذربایجان و در ۸۴ کیلومتری ساحل ترکمنستان وجود دارد که به زبان آذری به آن "کاپاز" و به زبان ترکمن "سردار" می‌گویند. مقام‌های باکو می‌گفتند؛ این میدان انرژی در سال ۱۹۵۹ توسط کارشناسان آذری کشف شده، متعلق به جمهوری آذربایجان است. سال ۱۹۹۷ دولت ترکمنستان، یک مناقصه منتشر کرد و از شرکت‌های خارجی دعوت کرد تا در این حوزه انرژی اکتشاف کنند. در پی انتشار این مناقصه باکو واکنش نشان داد و گفت: شرکت‌های که بخواهند وارد این حوزه شوند؛ از سوی جمهوری آذربایجان، تحریم خواهند شد. در سال ۱۹۹۹ حیدر علی‌اف، پیشنهاد داد؛ جمهوری آذربایجان و ترکمنستان یک شرکت مشترک برای توسعه میدان انرژی، تاسیس کنند که البته به جایی نرسید. به دنبال روابط تنش‌آلود، سال ۲۰۰۱ سفارت ترکمنستان تعطیل شد. سال ۲۰۰۸ تنش بالا گرفت و قایق‌های جنگی جمهوری آذربایجان کشتی‌های جنگی ترکمنستان را تهدید و از میدان انرژی دور کردند. سپس توافق شد هیچ یک از دو کشور فعالیتی در این میدان انرژی انجام ندهد. سال ۲۰۱۲

جمهوری آذربایجان به فعالیت‌های لרزه‌نگاری ترکمنستان اعتراض و آن را متوقف کرد.

ایشان در ادامه گفتند: راهرو جنوبی گاز، ابتکار کمیسیون اروپا است که گاز را از خزر، به اروپا منتقل کند. چند خط لوله اصلی که زیرمجموعه این راهرو است: باکو-تفلیس-ارزروم، ماوراءآناطولی و ماوراءآلاتیک که گاز را، از مسیر جمهوری آذربایجان و گرجستان و ترکیه به اروپا می‌رساند. هدف اصلی این راهرو، این بود که از وابستگی اروپا به روسیه کاسته شود. خط لوله دیگری که می‌توانست به خط لوله باکو-تفلیس-ارزروم متصل شود؛ خط لوله‌ای بود به نام "ماورا خزر" یا خط "لوله سراسری خزر". این خط لوله می‌توانست انرژی آسیای مرکزی را وارد این راهرو کند و از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر بود.

دکتر علی‌زاده سپس گفتند: سال ۲۰۰۹ که بحران انرژی در روابط روسیه و اوکراین اتفاق افتاد، اتحادیه اروپا به فکر افتاد تا بین ترکمنستان و جمهوری آذربایجان میانجیگری کند و به خط لوله ماوراء خزر منابع مالی اختصاص دهد. اتحادیه اروپا می‌خواست پیمان را بین باکو و عشق‌آباد مورد مذاکره قرار دهد، اما به جایی نرسید. یکی از انگیزه‌های ترکمنستان برای نزدیک شدن به قزاقستان، روسیه و جمهوری آذربایجان در مورد رژیم حقوقی دریای خزر، این بود که به بازارهای غربی راه پیدا کند. وقتی کنوانسیون امضا شد، از نتایج آن در ژانویه ۲۰۲۱ باکو و عشق‌آباد بهره بردند. دو کشور توافق در مورد میدان انرژی "کاپاز" یا "سردار" امضا کردند. اختلاف را کنار و نام این حوزه را "دوست‌لیق" گذاشتند.

پس از آن قرار شد یک شرکت تاسیس شود و به صورت مشترک از منابع انرژی بهره‌برداری کنند. به چند دلیل امضای این توافق، در سال ۲۰۲۱ ممکن شد. علت اصلی آن مشکلات اقتصادی "ترکمنستان" بود.

ترکمنستان بیشتر گاز خود را به چین صادر می‌کند. از آنجا که این کشور وام‌های زیاد برای ساخت زیربنای انتقال انرژی از چین گرفته است، نفت را به قیمت کمتر از نرخ جهانی به آن کشور می‌فروشد. بنابراین از فروش گاز به چین، درآمد زیادی به ترکمنستان نمی‌رسد. ترکمنستان نگران بازارهای ارزی خود است. حتی؛ اگر خط لوله "وراخزر" به جایی نرسد، مایل است از طریق خط لوله‌های روسی، وارد بازار اروپا شود. بحران اقتصادی ترکمنستان از ۲۰۱۷ به بعد شدت گرفته و ارزش پول ملی این کشور سقوط کرده، دولت سرمایه‌های خود را صرف پروژه‌های نمایشی و بی‌فایده کرده است. فضای کسب و کار همچنان برای جذب سرمایه-گذاری خارجی مناسب نیست. در چند سال اخیر امنیت غذایی ترکمنستان با جمعیت شش میلیون نفری و ۲۰ تریلیون مترمکعب منابع گازی، به خطر افتاده است. بیش از هر زمانی نیاز بود به اختلاف‌های حوزه انرژی پایان دهد تا بتواند بازارهای جدید پیدا کند.

یکی دیگر از موانعی که خط لوله وراخزر داشت، این بود که منابع انرژی ترکمنستان در شرق کشور بود و اتصال به دریای خزر سخت بود. اما در حال حاضر؛ خط‌لوله‌ها ساخته شده که گاز را از حوزه "گالکینیش" در شرق کشور به ساحل خزر می‌رساند. بنابر این زیر بنا برای ساخت خط لوله وراخزر آماده است.

ایشان گفتند: اینها را باید کنار نتایج جنگ قره‌باغ در پاییز گذشته قرار بدهیم و قراردادی که در نوامبر بین باکو و ایروان امضا شد. به موجب آن یک راهرو قرار است از ارمنستان عبور کند و جمهوری آذربایجان را به ترکیه متصل کند. در این صورت خط لوله وراخزر مناسبت بیشتری می‌یابد و مسیر پر سودتری به‌شمار می‌آید.

جمهوری آذربایجان و کشورهای آسیای مرکزی از این شرایط پیش آمده، خوشحالند چرا که از این مسیرها می‌توانند راهی به بازارهای غرب پیدا کنند. ترکیه نیز از این وضعیت راضی است، زیرا ترکیه و جمهوری آذربایجان پول حمل و نقل هم می‌گیرند. چنانکه ظرفیت راهرو جنوبی افزایش پیدا کند، ارزش راهبردی ترکیه هم برای غرب بیشتر می‌شود و مبنایی برای بهبود روابط ترکیه با غرب می‌شود. همین‌طور یک مسیر برای اتصال ترکیه به چین و می‌تواند بخشی از راه ابریشم جدید باشد.

در کل، کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز خرسند هستند، زیرا راهروهایی که قفقاز را به آسیای مرکزی وصل می‌کند؛ مناسب است پیدا می‌کند و سرمایه‌گذارهای خارجی به سمت منطقه می‌آیند. طبیعی است کشورها، به دلیل درآمد ارزی خود نگران باشند. اما؛ از سوی دیگر، باید دید کشورهای غربی مایل به این سرمایه‌گذاری‌ها هستند. که هنوز دور از ذهن به نظر می‌رسد؛ چرا که اتحادیه اروپا در سال‌های اخیر "ال ان جی" (گاز طبیعی مایع) وارد می‌کند. اروپا رفته رفته به سمت انرژی‌های پاک می‌رود. علاوه بر آن بانک سرمایه‌گذاری اروپا؛ دیگر از پروژه‌های مربوط به "سوخت‌های فسیلی" حمایت نمی‌کند و پروژه "وراخزر" مشکل تامین مالی خواهد داشت. در نتیجه آن اشتیاقی که فروشندگان دارند، خریداران ندارند و برای خرسندی فروشندگان زود است. با این حال، باید در نظر بگیریم خط لوله باکو-تفلیس-جیحان در شرایطی ساخته شد که توجیه اقتصادی برای آن وجود نداشت.

در کل، این موافقت‌نامه که بین جمهوری آذربایجان و ترکمنستان امضا شد، یک مسیر غیر ایرانی را تقویت کرد و سبب شد مسیر ایران برای انتقال انرژی کنار گذاشته شود.

در ادامه آقای دکتر صیرفی به طرح دیدگاه‌های خود پرداختند. ایشان در ابتدا گفتند: چند وقت پیش آقای لاوروف از جمهوری اسلامی ایران خواست که زودتر کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر را تصویب کنند. دلیل اینکه ایشان این مسئله را مطرح کرد این است که طبق ماده ۲۲ کنوانسیون "آکتائو" برای اینکه اجرایی شود، باید هر پنج کشور آن را امضا کنند. غیر از ایران؛ چهار کشور دیگر کنوانسیون را امضا کردند. سوال اینجا است که ایران چرا کنوانسیون را امضا نکرده است؟ اینجا مسئله خط مبدا اهمیت می‌یابد. به دلیل اینکه ایران می‌خواهد گفتگوهای مربوط به روش ترسیم "خط مبدا" را اجرایی کند. مسئله خط مبدا چیست؟

اساس این کنوانسیون؛ جداکردن سطح و ستون آب از بستر و زیر بستر آب است. به سطح آب دریا تا کف دریا ستون آب (water column) می‌گویند. در کنوانسیون "آکتائو" سطح و ستون آب و بستر و زیر بستر را جدا کردند. به این صورت که در مورد سطح و ستون آب قائل به جداشدن سه منطقه دریایی شدند که شامل: آب‌های سرزمینی و منطقه ماهیگیری و پهنه مشترک آبی می‌شود.

از نظر کنوانسیون، هر یک از پنج کشور از زمانی که کنوانسیون اجرایی شود؛ یک منطقه آب‌های سرزمینی به عرض ۱۵ مایل دریایی (هر مایل دریایی دو کیلومتر است) دارند که در حاکمیت کشورها قرار می‌گیرد. بنابر این هر کدام از این پنج کشور قلمرو حاکمیتشان در دریای خزر آب‌های سرزمینی خواهد بود. بعد از این ۱۵ مایل هر کدام یک منطقه ماهیگیری دارند، که در آن منطقه بهره برداری از مناطق آبی در انحصار کشورها است که برابر ۱۰ مایل دریایی است. خارج از این مناطق، کنوانسیون یک منطقه به نام "پهنه مشترک دریا" تعریف شده است که متعلق به هر پنج کشور است. در واقع امتیاز بزرگی است که روسیه به-

دست آورده، زیرا این پهنه مشترک با توجه به اینکه روسیه در دریانوردی و نظامی برتری دارد، می‌توان پیشبینی کرد که این پهنه مشترک بیشتر عرصه فعالیت روس‌ها خواهد بود. در مورد بستر و زیر بستر گفته شده، به‌طور کامل باید بین پنج کشور تقسیم شود (منابع نفت و گاز در زیر بستر قرار دارد).

ایشان گفتند: قزاقستان و روسیه، قزاقستان و جمهوری آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان قبل از امضای "کنوانسیون اکتائو" حدود خود را مشخص کرده بودند. سه کشور جنوبی دریای خزر ایران و ترکمنستان و جمهوری آذربایجان باید بخش‌های خود را مشخص کنند و این رویکرد کلی کنوانسیون اکتائو است. حال این پرسش مطرح می‌شود که خط مبدا کجا مهم می‌شود؟ ما گفتیم هریک از این پنج کشور آب‌های سرزمینی، به عرض ۱۵ مایل دریایی دارند. بعد از آن منطقه‌ای به نام، منطقه ماهیگیری با عرض ۱۰ مایل دریایی دارند. مسئله اینجا است که این ۱۰ و ۱۵ مایل دریایی را از کجا محاسبه کنیم؟ اینجا است که مسئله خط مبدا مهم می‌شود. در کنوانسیون حقوق دریاها که کنوانسیون اکتائو از همان پیروی کرده است، هر کشور ساحلی باید خط مبدا خود را مشخص کند.

در کنوانسیون حقوق دریاها دو نوع حقوق دریاها پیش بینی شده است. خط مبدا عادی و خط مبدا مستقیم. خط مبدا عادی؛ خط ساحل در هنگام جزر است و خط مبدا مستقیم؛ در جاهایی که خط ساحل مضرس باشد یا جزایر حاشیه‌ای، در چنین مواردی؛ کشور به جای اینکه خط ساحل (جزر) را خط مبدا قرار دهد، می‌توان؛ خطوط فرضی مستقیم ترسیم کند و آن را خط مبدا در نظر بگیرد. این بند بسیار مبهم است و سبب شده بسیاری از کشورها از این ابهام، به سود خود استفاده کنند. یعنی بدون اینکه ساحل مضرس یا حاشیه‌ای داشته باشند، از خطوط مبدا مستقیم استفاده کنند. نمونه بارز آن؛ خط مبدا ایران در خلیج فارس است

که از این راه دامنه دریایی خود را دو برابر کرده است. نمونه دیگر آن ویتنام است و منطقه انحصاری اقتصادی خود را ۳۱۸۵۰ مایل مربع دریایی اضافه کرده است.

کنوانسیون اکتائو می‌گوید: خط مبدا از خطوط مبدا عادی و مستقیم تشکیل شده است. خط مبدا عادی، خط سطح میانگین چندین ساله دریای خزر در نقطه منهای ۲۸ متر از سطح مبنای دریای بالتیک ۱۹۷۷ از نقطه کورنشئات است. چون یک ابهام در کنوانسیون حقوق دریاها وجود دارد که خط جزر تغییر می‌کند، این ابهام را در کنوانسیون اکتائو رفع کردند. در ادامه خطوط مبدا، خطوط مستقیمی است که نقاط مربوط مناسب را بر روی خط ساحلی بهم وصل می‌کند و مبدا را در مکانهایی که خط ساحلی مضرس می‌باشد یا در مکانی که در آن حاشیه‌ای از جزایر در امتداد ساحل و در مجاورت آن قرار دارد، تشکیل می‌دهد.

در ادامه ماده یک، آنچه مهم است روش تعیین مبدا خطوط مستقیم باید در موافقت‌نامه جداگانه‌ای بین همه طرف‌ها تعیین شود. در اصل این بند، به دلیل موقعیت ایران گذاشته شده است. در ادامه بند؛ اینطور می‌خوانیم؛ چنانچه شکل ساحل، یک کشور را؛ در تعیین آب‌های داخلی آشکارا در وضعیت نامساعد قرار دهد، این وضعیت هنگام ایجاد روش خود به منظور دستیابی به تفاهم میان تمامی طرف‌ها موردنظر قرار خواهد گرفت.

این تنها جایی است که امتیاز مشخصی به ایران داده شد. این بند به خواست ایران به ماده یک افزوده شده است. بعد از امضای کنوانسیون آقای ظریف، برای وزرای خارجه چهار کشور دیگر؛ نامه فرستاد و گفت: منظور از کشوری که این بند اشاره می‌کند، ایران است. سپس ایشان گفتند: این پنج کشور در حال مذاکره هستند تا موافقت‌نامه روش ترسیم مستقیم را امضا کنند. ایران تا زمانی که تکلیف موافقت‌نامه روشن نشود

کنوانسیون را تصویب نمی‌کند. مسئله اصلی که در این مذاکرات مطرح هست مسئله تعیین حداکثر طول مجاز هر پاره خط (segment) است. باید مشخص شود که طول هر پاره خط چقدر باشد تا آزادی عمل کشور مورد نظر در اصل محدود شود.

در این زمینه حداکثر طول مجاز هر پاره خط را تعیین می‌کنند. کشوری که وضعیت ویژه دارد می‌تواند حداکثر طول پاره خط بیشتری را در نظر بگیرد. مسئله مهم این است که آن حداکثر طول پاره خطی که در مورد ایران مطرح می‌شود، چقدر باشد؟ روشن است هر قدر طول پاره خط طولانی‌تر باشد، ایران می‌تواند خطوط مبدا مستقیم طویل‌تری ترسیم کند و مناطق بیشتری از دریای خزر را به‌عنوان آب‌های داخلی برآورد کند. لازم به یادآوری است روسیه که پیش‌نویس اصلی را تهیه کرده است در ادامه ماده پنج اضافه کرده است: کشوری که وضعیت اضطراری دارد، نباید خطوط مبدا مستقیم خود را به گونه‌ای ترسیم کند که مساحت آب‌های داخلی آن، خیلی بیشتر از کشورهای دیگری شود که طول خط ساحلشان مشابه است (منظور جمهوری آذربایجان است).

ایشان در پایان گفتند: به نظر من اگر ایران این شرط را بپذیرد، آن امتیازی که در کنوانسیون آکتائو به دست آورده ضایع می‌شود. خلاصه کلام اینکه تا وقتی تکلیف موافقت‌نامه مشخص نشود، ایران کنوانسیون را تصویب نخواهد کرد و نباید تصویب کند. در ادامه شرکت‌کنندگان دیدگاه‌ها یا پرسش‌های خود را طرح کردند.

دکتر صیرفی در پاسخ به صحبت یکی از شرکت‌کنندگان در مورد ابهام در پیمان ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰، دریا یا دریاچه بودن دریای خزر و وضعیت محیط زیست دریای خزر، گفتند: از نظر حقوق پیمان‌ها؛ اگر کنوانسیون

۲۰۱۸ لازم اجرا بشود؛ آن دو توافقنامه که در حال حاضر هم متروک هستند منسوخ برآورد می‌شوند. یک رژیم حقوقی جدید حاکم می‌شود که با دو توافقنامه پیشین در تضاد است. در مورد دریاچه یا دریا بودن دریای خزر، به‌طور قطع دریا نیست و مشمول حقوق دریاها هم نیست. کنوانسیون اکتائو تکلیف این را هم روشن کرده است. در ماده یک، می‌خوانیم که دریای خزر را تعریف کرده است و می‌گوید دریای خزر یک "پهنه آبی" منحصر به‌فرد و نه دریا و نه دریاچه است. کار مهمی که کنوانسیون اکتائو انجام داد، این است که برای یک "پهنه آبی" منحصر به‌فرد یک "رژیم حقوقی" منحصر به‌فرد تبیین کرده که در هیچ جای دنیا، مشابه آن نیست.

در مورد محیط زیست هم در ماده ۱۴ ملاحظات محیط زیستی دارد. به همین دلیل پروتکل (EIA) پیش از امضای کنوانسیون اکتائو به کنوانسیون تهران اضافه کردند تا مسئله تاسیس خط لوله در بستر دریای خزر را تابع سازو کار ارزیابی محیط زیستی قرار دهند.

در پایان این نشست، دکتر کولایی از حضور و سخنرانی دکتر علی‌زاده و دکتر صیرفی تشکر کردند.

پایان

انجمن ایرانی مطالعات منطقه‌ای

آدرس: تهران، خیابان انقلاب، دانشکده

حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

تلفن: ۰۲۱۶۶۴۱۹۸۰۴

نمبر: ۰۲۱۶۶۹۵۳۹۹۶۰-۰۲۱۶۶۴۱۹۷۰۴

پست الکترونیک:

info@irsa.org.ir

تارنما:

irsa.org.ir

تهیه گزارش: سمیه بابازاده

Iranian Regional Studies Association

Address: Faculty of Law and
Political Science, University of
Tehran, Enghelab Ave, Tehran,
Iran.

Website: irsa.org.ir

Email: info@irsa.org.ir

Tel No: +982166419704