

تحلیل مناقشه دریای خزر و چالش‌های حقوقی آن از دیدگاه معاهدات بین‌المللی

دکتر اسماعیل واعظ آملی

استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد بابل

علی اصغر اسمعیل پور روشن*

دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

چکیده

فروپاشی شوروی پایانی بر سیطره نظام دو قطبی بر جهان و آغازی بر تلاش قدرتهای جهانی در جهت طرح و پیاده کردن نظام نوین دیگری برای جهان سیاسی بود. در این منازعه قدرت، از یکسو ایالات متحده سعی در پیاده کردن نظام نوین تک قطبی مورد نظر خود در جهان را دارد و از سوی دیگر قدرتهای دیگر همچون فرانسه، آلمان، چین، روسیه و... خواهان ایجاد نظامی چند قطبی جهان هستند. نظام نوین جهانی مورد نظر ایالات متحده نظامی هرمی شکل و تک قطبی است ایالات متحده در رأس هرم در مقام داور نهایی در جهان ژئوپلتیک بوده و بقیه قدرت ها در رده های بعدی قرار گرفته اند. ایالات متحده در راستای تحقق این طرح برنامه وسیعی را برای حضور در مناطق مهم و حیاتی جهان به ویژه قلمرو رقبای خود تدارک دیده است. در این بین منطقه ژئوپلتیک خزر به دلایل ژئوپلتیک، ژئواکونومیک و ژئواستراتژیک جایگاه ویژه ای را در نظام نوین جهانی مورد نظر ایالات متحده پیدا کرده است.

واژگان کلیدی: منطقه ژئوپلتیک خزر، نظام نوین جهانی، آمریکا، انرژی، ژئوپلتیک.

طرح مساله

فروپاشی امپراتوری‌ها در عصر جدید موجب تحولات اساسی در روابط سیاسی در سطح فرا منطقه‌ای و در حوزه کشورهای اطراف بین سه امپراتوری است تقریباً تا نیمه اول قرن بیستم کشورها شاهد فروپاشی و اضمحلال سه امپراتوری بزرگ روسیه، تزاری، عثمانی و انگلیسی را در کنار مرزهای خود بوده که تجربه فروپاشی سه امپراتوری یاد شده برای ایران تجربه نسبتاً ناگوار و تلخی بوده و در نتیجه آن موازنه قدرت به نفع قدرت‌هایی که با ایران دشمنی داشتند بهم خورد.

در مورد فروپاشی اتحاد شوروی سابق که تقریباً در دهه آخر قرن بیستم رخ داد باز قدرت‌های منطقه و خصوصاً فرمانطقه کوشش‌های فراوانی را برای نفوذ در جمهوری‌های جدید استقلال یافته همان لحظه اولیه فروپاشی آغاز نمودند نباید از این نکته غافل شد که مواضع ایران بسیار روشن است فروپاشی اتحاد شوروی سابق باعث گردید تا طول مرزهای ایران در شمال که ۲۲۵۰ کیلومتر می‌رسد به جای یک کشور همسایه با سه کشور ارمنستان، آذربایجان و

ترکمنستان دارای مرز مشترک باشیم، در شمال دریای خزر چهار کشور جدید ساحلی سر برافراشته، آذربایجان فدراسیون روسیه، قزاقستان و ترکمنستان تغییراتی چنین بنیادین در همسایگی یک کشور می‌تواند چالش‌ها و فرصت‌های زیادی را پدید آورد.

روش تحقیق

برای بررسی و تحقیق در زمینه ویژگی‌های ژئوپولیتیکی کشورهای اطراف دریای خزر بیشترین استفاده از روش کتابخانه‌ای و استفاده از مجلات و بروشورها بعمل آمده و با توجه به مشکلات عدیده‌ای که در زمینه بررسی ویژگی‌های ژئوپولیتیکی یک منطقه در خارج از مرزهای سیاسی یک کشور وجود دارد قاعدتاً قادر به انجام کار میدانی نبوده‌ام و بیشترین سعی و تلاش را در استفاده از منابع مختلف و متنوع مجلات، اجلاس‌های مهم و معتبر و مطالب روزنامه‌هایی که مطالب سیاسی مهم خصوصاً در زمینه رخداد مهم اواخر این قرن یعنی فروپاشی ابر قدرت شوروی پرداخته‌اند، می‌باشد هرچند منابع در زمینه مسائل مربوط به شوروی سابق و تلاش کشورهای استقلال یافته جدید کم بوده تا تمامی موضوعات مطروح را در برداشته باشد. و بتواند بیان‌کننده ویژگی‌های منطقه و اهداف و مقاصد قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در آن باشد.

سوالات

۱- رژیم حقوقی دریای خزر از دیدگاه حقوق بین الملل

۲- مکانیزم‌هایی که برحل و فصل اختلافات موجود است

تحلیل مناقشه دریای خزر و چالش‌های حقوقی آن از دیدگاه معاهدات بین‌المللی

این نوشتار خلاصه‌ای است از برخی تحقیقاتی نگارنده در زمینه رژیم حقوقی دریای خزر از دیدگاه حقوق بین الملل که تاکید آن بر مکانیزم‌های ممکن برای حل و فصل اختلافات موجود در خصوص رژیم حقوقی حاکم بر این منطقه دریائی می‌باشد. در این نوشتار سعی شده است از پرداختن به مباحث پیچیده حقوقی پرهیز شود و مبنای این نوشتار بر اوضاع و احوال حاکم بر روابط و رویه‌های حقوقی بین‌المللی با تاکید بر معاهدات امضا شده بین ایران و شوروی سابق در سال‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۲۰ میلادی استوار است.

۱- تاریخچه حقوقی مناقشه:

دریای خزر که در اسناد بین‌المللی به آن دریای کاسپین Caspian (دریای قزوین) گفته می‌شود، دارای موقعیت جغرافیایی خاصی که پس از فروپاشی شوروی سابق، اکنون ایران، روسیه، قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان کشورهای هم‌جوار این دریا هستند. از دیدگاه حقوق بین‌الملل دریاها بسته است که وجود منابع سرشاری از جمله نفت و گاز، ذخایر معدنی و ماهی‌های کمیاب خاویار بر اهمیت این دریای بسته افزوده است. (بریمانی، ۱۳۸۰، ص ۳). بنابر ارزیابی‌های مختلف ارائه شده، توسط، کارشناسان صنعت نفت و گاز جهان: منابع نفت این منطقه، بعد از نفت خلیج فارس، دومین منبع بزرگ انرژی جهان محسوب می‌شود.

معاهده ۱۹۲۱

مهمترین معاهدات موجود در خصوص نحوه تقسیم و استفاده از منابع و کشتی رانی در این دریا شامل معاهدات مربوط به سال‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۴۰ بین دو کشور ایران و شوروی سابق است که به عنوان تنها کشورهای ذی نفع و همسایه تا سال ۱۹۹۱، رژیم حقوقی این دریا را تعیین می‌کند (گلزاری، ۱۳۸۲، ص ۱۸).

معاهده دوستی ۱۹۲۱ بین ایران و شوروی سابق اولین معاهده دوستی ۱۹۲۱ بین ایران و شوروی سابق اولین معاهده ناظر بر رژیم حقوقی بر دریای خزر است. در این معاهده بدون اینکه دریای خزر به مناطق تحت حاکمیت ملی تقسیم شود، آزادی کشتی‌رانی هریک از کشورها در این معاهده دولت ایران مهتد شده است که حقوق مکتسبه در این معاهده را دولت‌های ثالث واگذار نکند و اجازه ندهد که قلمرو سرزمینش به پایگاه دولت‌هایی که امنیت اتحاد جماهیر شوروی را تهدید می‌کند، تبدیل شود تعهدات طرفین ناشی از معاهده ۱۹۲۱، به صراحت بر حقوق یکسان طرفین در عرصه دریای خزر تاکید دارد.

معاهده ۱۹۴۰

دیگر معاهده مطرح در خصوص دریای خزر مربوط است به معاهده قرارداد بازرگانی و بحر پیمایی بین ایران و شوروی مورخ ۲۵ مارس ۱۹۴۰ میلادی (۵ فروردین ۱۳۱۹) حقیقت این امر این است که اهمیت حقوق ماهی‌گیری و حفظ فعالیت‌های معیشتی مردمان دو کشور در زمینه ماهی‌گیری در کنار معاهده‌های ۱۹۲۱، ۱۹۳۱، ۱۹۳۵ ماهی‌گیری در کنار معاهده‌های ۱۹۲۱، ۱۹۳۱، ۱۹۳۵ باعث تنظیم و امضای معاهده سال ۱۹۴۰ شد که براساس آن یک چارچوب حقوقی کامل برای ماهی‌گیری در این دریای بسته به وجود آمد. هر دو کشور ضمن حقوق برابر و متقابل در زمینه ماهی‌گیری، داشتن یک منطقه انحصاری ماهی‌گیری و همچنین برخورداری از اصول حاکم بر این معاهده که قابل تسری برای بهره‌برداری از دیگر منابع و ذخایر دریاست، قصد خویش را برای ساماندهی حقوقی این منطقه دریایی که از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد، مشخص کرده‌اند (دبیری، ۱۳۷۹، ص ۵).

۲- فروپاشی شوروی سابق و آغاز مناقشات

با فروپاشی در سال ۱۹۹۱، تقسیم منابع این دریا میان کشورهای ساحلی به یکی از مهم‌ترین مناقشلت حقوقی و سیاسی تبدیل شده است. اعلام استقلال جمهوری‌های سابق اتحاد جماهیر شوروی و افزایش کشورهای ساحلی دریای خزر از دو به پنج کشور، باعث شد که رژیم حقوقی دریای خزر نیز موضوع مذاکرا و بحث‌های مختلف حقوقی قرار گیرد. لذا اگر چه ارسال ۱۹۹۱ این مسئله موضوع مطالعات گسترده حقوقی قرار گرفت، ولی به دلیل وجود ذخایر نفت و گاز تحت تاثیر نفت و گاز و تحت تاثیر ملاحظیات اقتصادی، سیاسی، و بعضاً دخالت کشورهای غیر ساحلی این دریا از جمله ایالات متحده و بعضی از کشورهای اروپایی، کشورهای ساحلی هنوز نتوانسته‌اند در خصوص رژیم حقوقی حاکم بر دریای خزر به اجماع برسند (قوسی‌زاده، ۱۳۸۳، ص ۶۶). اگر چه با توجه به تحولات سیاسی که بر محدوده‌های حاکمیت اتحاد جماهیر شوروی اثر گذاشته است، این یک اصل مسلم حقوق بین‌الملل است که تا زمانی که ایران وضعیت حقوقی و توافقات دو جانبه کشورهای ساحلی این دریا را نپذیرد، آن مقرارت حقوقی دارای اعتبار نمی‌باشد.

۳-نگاهی به راه کارهای حقوقی موضوع تقسیم منابع دریای خزر

پس از فروپاشی شوروی سابق، کشورهای تازه به استقلال رسیده به دنبال تعیین و تثبیت حقوقی، سیاسی، اقتصادی و حتی فرهنگی و اجتماعی خویش در عرصه بین الملل بودند. در این خصوص تلاش های بسیاری توسط این جوامع به عمل آمد. از جمله در تاریخ ۸ دسامبر سال ۱۹۹۱ سه کشور بلاروس، روسیه و اوکراین در شهر مینسک بلاروس، طی نشستی معاهده ای را به امضا رساندند که پایه گذار تشکیل جامعه « کشورهای مستقل مشترک المنافع» CTS شد سند شده بر دو اصل استوار شد: شوروی به عنوان یک موضوع جغرافیایی و حقوق بین الملل دیگر وجود ندارد و این که این سند مبنای تشکیل « کشورهای مستقل مشترک المنافع » شد (مقتدر، ۱۳۷۷، ص ۳۰۱).

۳-۱ اعلامیه آلمانی

به موجب ماده اعلامیه آلمانی کشورهای مستقل مشترک المنافع خود را متعهد به رعایت معاهدات شوروی سابق کرده اند و این تعهد به رعایت معاهدات شوروی سابق کرده اند و این تعهد شرط اولیه و اصلی برای شناسایی این کشورها توسط دیگر کشورها از جمله اروپا بوده است این بدین معنی است که کشورهای تازه استقلال یافته به عنوان کشورهای جانشین شوروی سابق ملزم به رعایت تعهدات ناشی از معاهدات بین المللی بین شوروی سابق و دیگر کشورها بوده و هستند.

۳-۲ معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰

با توجه به مقررات صریح معاهدات مذکور و اصول عام الشمول حقوق بین الملل و اصل مساوات از بهره برداری و دریانوردی در دریای خزر به ویژه تقسیم شدن و تعیین نشدن مرزهای دریایی در معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ آشکار است که هر گونه اقدامات یک جانبه و تعیین مرزهای دریایی در دریای خزر توسط کشورهای جانشین اتحاد جماهیر شوروی ناقص حقوق حاکمه ایران در دریای خزر می باشد (مومی زاده، ۱۳۷۳، ص ۵۶) از این قبیل است اقدامات یک جانبه بعضی از کشورهای ساحلی خزر (قزاقستان ، آذربایجان و ترکمنستان) در اکتشاف و استخراج نفت و گاز در دریای خزر و اعطای امتیازات آن به شرکت های بزرگ نفتی آمریکا، اروپایی و غیره از سال ۱۹۹۳ میلادی به بعد که در تضاد کامل با معاهدات و تعهدات بین المللی این کشورها می باشد.

۴- رفتار کشورهای در مواجهه با این مناقشات

در پی اذیادات یک جانبه بعضی از کشورهای ساحلی به خصوص انعقاد قراردادهای استخراج منابع دریای خزر توسط آذربایجان، فدراسیون روسیه اعتراض رسمی خود را به سازمان ملل متحده براساس معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ اتحاد جماهیر شوروی با ایران و استناد به اصل استفاده مشترک مساوی کلیه کشورهای ساحلی از منابع زیر دریای خزر و کف آن اعلام داشت. ایران نیز از سال ۱۹۹۵ با استناد به همین معاهدات و مواضع مشابه با بیانیه های مشترک با روسیه با اعلامیه های یک جانبه اعتراضات خود را به سازمان ملل منعکس کرده است. در حالی که قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان با گسترش فرضی تقسیمات اداری و داخلی ۱۹۷۰ شوروی سابق به درون دریا و رسم خط مستقیم فرضی بندر آستارا-خلیج حسینقلی به دو بخش فرضی شوروی و ایران، دریا را بین خود و ایران تقسیم کرده اند، که بارها مورد اعتراض ایران واقع شده است ولی در سال ۱۹۹۸ روسیه نیز با توافق دو جانبه ای با قزاقستان بستر بخش شمالی دریای خزر را برای بهره برداری طبیعی براساس خط منصف یا میانی بین خود و قزاقستان تقسیم کرده است اگر چه طرفین اصل استفاده مشترک

کلیه کشورهای ساحلی را به رسمیت شناخته اند ولی این امر را محدود به کشتی رانی، ماهی گیری و حفاظت از محیط زیست کرده اند. لذا در همان سال ایران مخالفت خود را با تقسیم مذکور اعلام کرد.

۵- حل و فصل مناقشات حقوقی

در خصوص راه حل های حقوقی این مناقشات بحث های بسیار مفیدی توسط اندیشمندان ایرانی ارائه شده ولی مسئله این اصل که در دو معاهده سالهای ۱۹۲۱-۱۹۴۰ بین ایران و شوروی سابق هیچ مکانیسمی برای حل و فصل اختلافات ناشی از تفسیر یا اجرای این معاهدات پیش بینی نشده است لذا موضوع حل و فصل اختلافات در یک خلاء قانونی گرفتار شده است. باید بر اساس اصول حقوق بین الملل و همچنین وام گرفتن از دیگر معاهدات مشترک از این خلا خارج شد.

۱- ماده ۳۳ منشور سازمان ملل به عنوان مهم ترین ابزار حفظ صلح و امنیت بین کشورهای عضو تاکید دارد که هر گونه اختلافی بین کشورها باید از طریق مسالمت آمیز حل و فصل شود. بند ماده ۳۳ منشور به مکانیزم های ممکن برای نیل به اهداف اشاره دارد. از جمله این راه حل ها مذاکره، کمیسیون سازش، داوری و ارجاع، موضوع به یک مرجع قضایی بین المللی. در خصوص این که کشورها تا چه میزان ملزم به تبعیت از راهکارهای قید شده در ماده ۳۳ منشور در خصوص حل و فصل اختلافات خویش از طریق مکانیزم های این ماده می باشند، رویه های متعددی وجود دارد.

۲- از آن جا دو معاهده سال ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ بین ایران و کشورهای ساحلی دریای خزر به عنوان کشورهای جانشین خود فاقد شرط حل اختلاف است، می توان در صورت تصویب کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ از راهکاری تعبیه شده در این کنوانسیون به عنوان راه حل های ثانوی استفاده کرد. به موجب بند ب ماده ۶۶ کنوانسیون و ضمیمه پیوست آن، این امکان وجود دارد که اختلاف مورد بحث را به طرفین قزاقستان یا ترکمنستان که هر دو به ترتیب در تاریخ ۵ ژانویه ۱۹۹۶ بدون هیچ گونه شرطی به کنوانسیون ملحق شده اند به یک کمیسیون سازش (commission conciliation) اجباری پنج نفره با نظارت دبیر کل سازمان ملل با رعایت ترتیبات مقرر در این ماده ارجاع داد. استفاده از کمیسیون سازش در حقوق بین الملل حل و فصل اختلاف سابقه بسیار دیرینه ای دارد که در معاهدات دو جانبه یا چند جانبه بسیاری بکار برده شده است (عنایت الله، ص ۱۵۲).

۳- با این حال بحث های حقوقی زیادی در خصوص ماده ۴ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین وجود دارد. این ماده به موضوع عطف بما سبق نشدن عهدنامه اشاره دارد و قید می کند که عهدنامه حاضر فقط شامل معاهداتی می شود که به وسیله کشورها پس از لازم الاجرا شدن این عهد نامه نسبت به آن ها منعقد شده باشد.

ظاهر عبارت پایانی ماده ۴، قابلیت شمول این کنوانسیون بر معاهدات ایران و شوروی مورخ ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ را با مانع مواجه می کند: اگر چه اجماع وجود دارد که مقررات این کنوانسیون چیزی سوی قواعد بین الملل عرفی وجود در حقوق معاهدات نمی باشد، زیرا آشکارا فصل ۴ بخش پنجم کنوانسیون در روش ها و آیین (procure) و شرط رعایت اجباری کمیسیون سازش امر جدیدی است، با این حال سوی از این که آیا اصل عطف بما سبق نشدن اصولا محدود به قواعد ماهوی و نه آیین و روشن هاست، معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ به طرق مختلف مورد قبول کشورهای خزر را تشکیل می دهند، قرار گرفته است.

نتیجه

کاملاً روشن است که مناقشه دریای خزر موضوع بحث‌های بسیاری بوده و خواهد بود و این امر ناشی از حساسیت موقعیت ژئوپلیتیک و وجود منابع سرشار این دریاست که باعث شده است موضوع اختلاف بین کشورهای ساحلی از مرزهای جغرافیایی این دریا فراتر رود و مورد توجه جامعه حقوقی و اقتصادی جهانی قرار گیرد. از دیگاه حقوق بین‌الملل با فروپاشی شوروی سابق و جانشینی دولت‌های دیگری به جای آن، تعهدات دولت نخست یعنی شوروی سابق به اعتبار خود باقی گذاشته است. علاوه بر این براساس مقررات حاکم بر رژیم حقوقی دریا‌های بسته که مورد استناد دیوان بین‌المللی حقوق دریاها ITLIS می‌باشد، هر گونه موافقت نامه‌ای بین کشورهای ساحلی فقط با اجماع تمام آن‌ها معتبر است. از طرفی دیگر براساس ماده ۳۰ کنوانسیون حقوق معاهدات وین و رعایت مفاد ماده ۵۸ این کنوانسیون تا زمانی که اسناد جدیدی جایگزین توافقات قبلی میان دولت‌های عضو یک معاهده نشده، توافقات قبلی میان دولت‌ها معتبر است و توافق جدید به هیچ وجه نباید لطمه‌ای به حقوق مکتسبه یکی از طرفین معاهده قبلی وارد سازد. برای این اساس معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ میان ایران و شوروی که استفاده مشترک از منابع بستر دریا را مشخص کرده، همچنان بر قوت خود باقی است. به خصوص این که تا کنون هیچ معاهده‌ای میان پنج کشور ساحلی دریای خزر امضا نشده است. در پایان ذکر این مطلب نیز ضروری است که استناد این مقاله به کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ که هنوز توسط کشورمان به تصویب نرسیده از این روست که ماهیت این معاهده به گونه‌ای است که حتی کشورهای غیر عضو نیز در دعاوی خارجی خود بدان استناد می‌کنند از جمله این که ایران در دعاوی بسیاری نزد دیوان داورای ایران ایالات متحده و همچنین دعاوی مطرح نزد دیوان بین‌المللی دادگتری به این کنوانسیون استناد کرده است.

منابع

- آلن لو، رابین چرچیل (۱۳۷۶). حقوق بین‌الملل دریاها. بریمانی، احمد (۱۳۸۰). دریای مازندران. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ضیایی بیگلری، محمد رضا (۱۳۸۶). حقوق بین‌الملل عمومی. طاهری، شمیران، صف‌الله (۱۳۷۸). نظام حقوقی، بهره‌برداری برداری از منابع نفت گاز خزر. مجله سیاست خارجی، ش ۸ ص ۵۶ عنایت‌الله، رضا (۱۳۸۶). درباره دریای کاسپین. مجله مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، ش اول ص ۱۵۲ کامیار، محمدرضا (۱۳۸۰). تا کجای آب مال کیست. مجله حقوق و اجتماع، ش ۲۳ و ۲۴ گلزاری، مسعود (۱۳۸۲). سفرنامه ملونوف به سواحل جنوبی دریای خزر. [تهران]: چاپخانه رامین، مقتدر، هوشنگ (۱۳۷۷). حقوق بین‌الملل دریاها. ملکی، عباس (۱۳۸۰). داستان یک دریا و مشکلات ما. تهران: موسسه مطالعات دریای خزر، موحد، محمدعلی (۱۳۸۵). جدال سعیدی با مدعی بر سر خط موهوم آستاراه حسینقلی، روزنامه ایران موسی زاده، رضا (۱۳۸۳). بایسته‌های حقوق بین‌الملل عمومی. تهران: شهر میزان، ناظمی، مهرداد (۱۳۸۱). بررسی رژیم حقوقی خزر. مجله پژوهش سال ۹ و ش ۳۵ وحیدی، موسوی‌الرضا (۱۳۸۳). سیاست خارجی روسیه در خزر. مجله سیاست مرکزی و قفقاز، ۸۸ هر میدان باوند (۱۳۸۱). بررسی رژیم حقوقی. ماهانه گزارش سال ۱۷، ش ۱۹۲