

تحلیل تاریخی - حقوقی موافقت‌نامه منابع هیدروکربن فرامرزی امریکا و مکزیک در خلیج مکزیک

جواد کاشانی^{۱*}، توحید قلی‌زاده^۲

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی (ره)

۲. دانشجوی دکتری رشته مدیریت قراردادهای بین‌الملل نفت و گاز دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه
علامه طباطبایی (ره)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۴/۰۵؛ تاریخ پذیرش: ۹۵/۰۶/۲۱)

چکیده

امریکا و مکزیک پس از چندین دهه مذاکره در ۱۲ فوریه ۲۰۱۲ موفق به امضای موافقت‌نامه‌ای در خصوص نحوه بهره‌برداری از منابع نفت و گاز فرامرزی واقع در خلیج مکزیک شدند. یکپارچه‌سازی شیوه‌ای است که در موافقت‌نامه برای توسعه و بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی فرامرزی پیش‌بینی شده است. با توجه به شباهت تاریخی، ساختاری و حقوقی صنعت نفت مکزیک و ایران و مبادین مشترک متعدد کشورمان با کشورهای همسایه، بررسی نحوه توافق امریکا و مکزیک به‌منزله جدیدترین تلاش از این دست در سطح جهان می‌تواند در تبیین راهبردهای بخش انرژی کشور کمک‌های شایانی کند. درک متقابل، اعتمادسازی، ایجاد فرصت کافی برای گفتگو و مذاکره، رفع سوء تفاهم‌ها، مطالعه کامل ویژگی‌های زمین‌شناسی منطقه، دیدگاه بلندمدت، پرهیز از اقدامات یک‌جانبه و مهم‌تر از همه ایجاد منافع مشترک از جمله عوامل موفقیت دو کشور در دستیابی به توافق بود.

واژگان کلیدی

آحادسازی، خلیج مکزیک، منابع نفت و گاز فرامرزی، معاهده تجدید حدود دریایی.

* . E-mail: kashani.lawyer@gmail.com

۱. مقدمه

در سال ۲۰۱۲ آمریکا و مکزیک بعد از سال‌ها مذاکره موافقت‌نامه‌ای را در خصوص نحوه بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی فرامرزی واقع در خلیج مکزیک امضا کردند. اختلافات میان دو کشور درباره منابع هیدروکربنی واقع در خلیج مکزیک عمری ۷۵ ساله دارد. از دهه ۱۹۷۰ افزایش قیمت‌های نفت و نیاز دو کشور به بهبود امنیت انرژی به امضای معاهدات دو جانبه در خصوص حل اختلافات مرزی منجر شد. این معاهدات زمینه را برای همکاری‌های آتی برای توسعه منابع نفت و گاز و در نهایت امضای موافقت‌نامه منابع هیدروکربنی فرامرزی خلیج مکزیک فراهم کرد. پیش از این نیز کشورهای متعددی به امضای توافق‌نامه‌هایی از این دست اقدام کرده بودند، اما چند مورد است که توافق‌نامه آمریکا و مکزیک را جالب می‌کند اول اینکه آمریکا کشوری است که در نظام داخلی خود قاعده حیزت از منابع مشترک را با قیودی به رسمیت شناخته است. دوم اینکه، نظام مالکیت منابع هیدروکربنی در دو کشور آمریکا و مکزیک کاملاً متفاوت است، لذا پی‌بردن به چگونگی فائق آمدن بر این تفاوت اساسی می‌تواند نکات ارزشمندی در زمینه مسائل حقوقی و اجرایی نمایان کند. سوم اینکه روابط میان آمریکا و مکزیک را می‌توان به قاب میناتور تشبیه کرد که بیشتر موضوعات حقوق بین‌الملل در آن وجود دارد. انبوهی از موضوعات مرتبط با مهاجرت بین‌المللی، دعاوی کنسولی، مسائل زیست‌محیطی فرامرزی، تحدید حدود مرزهای دریایی، تجارت بین‌المللی و صنعت ماهیگیری مناقشات دامنه‌داری را میان دو کشور ایجاد کرده است که بسیاری از آن‌ها از طریق کمیسیون دائمی مرزی و در چارچوب حقوق بین‌الملل حل و فصل می‌شوند و برخی در مراجع قضایی بین‌المللی فیصله می‌یابند. در آخر می‌توان گفت، آمریکا با داشتن فن‌آوری و منابع مالی لازم برای بهره‌برداری از منابع نفت و گاز فرامرزی می‌توانست به تنهایی از این منابع بهره‌مند شود و فعالیت طرف مکزیک نمی‌توانست تحدیدی برای آن باشد. پی‌بردن به علت این همکاری از سوی ایالات متحده آمریکا نیز می‌تواند رهنمودی برای ایجاد روابط با کشورهای همسایه باشد.

در این مقاله با بررسی سیر تحولات تاریخی و حقوقی روابط بین آمریکا و مکزیک به پرسش‌هایی از قبیل «آمریکا و مکزیک از امضای توافق‌نامه منابع هیدروکربنی فرامرزی

خلیج مکزیک چه منافعی را دنبال می‌کنند؟ دو کشور چگونه بر مشکلاتی چون نظام‌های حقوقی متفاوت مالکیت منابع هیدروکربنی، عدم اطمینان طرفین به یکدیگر و استانداردهای اجرایی، ایمنی و زیست‌محیطی متفاوت غلبه کرده‌اند؟ تصویب موافقت‌نامه در داخل دو کشور با چه دشواری‌هایی همراه بوده است؟ اجرایی کردن موافقت‌نامه نیازمند چه اصلاحاتی در قوانین موجود دو کشور است و چه سازمان‌هایی در اجرای آن دخیل‌اند؟» پاسخ داده شده است.

آنچه مسلم است با توجه به شباهت‌های تاریخی، حقوقی و ساختاری صنعت نفت و گاز مکزیک با صنعت نفت و گاز ایران بررسی کوشش‌های آن کشور برای انجام اصلاحات در بخش نفت و گاز و همکاری با شرکت‌های بین‌المللی نفتی دارای منابع مالی، دانش فنی و مدیریتی لازم برای توسعه منابع هیدروکربنی به خصوص در آب‌های عمیق و منابع نامتعارف، می‌تواند نکات ارزشمندی را در تبیین راهبردهای صنعت انرژی کشور گوشزد کند. از دیگر سو، ایران با دارا بودن میادین فرامرزی نفتی و گازی متعدد با کشورهای همسایه دیر یا زود همانند بسیاری از کشورها، باید رویکرد رقابتی را کنار گذارد و با همسایگان خود ضمن اتخاذ رویکرد همکاری به طور صیانتی از منابع مذکور بهره‌برداری کند. هرچند عده‌ای ممکن است تحقق این امر را به دلیل مرزبندی‌های سیاسی به خصوص در بین کشورهای حوزه خلیج فارس و دسترسی راحت‌تر این کشورها به سرمایه و فن‌آوری موردنیاز برای اجرای عملیات توسعه و بهره‌برداری غیرممکن بدانند. از این رو، موافقت‌نامه ۲۰۱۲ امریکا و مکزیک مثال بسیار خوبی برای پاسخ به این ابهامات است، زیرا تمام این مشکلات و حتی بیشتر از آن در روابط بین امریکا و مکزیک نیز دیده می‌شود. کنکاش و واکاوی چگونگی رسیدن دو کشور به توافق‌نامه همکاری در خصوص منابع نفت و گاز فرامرزی می‌تواند دریچه‌ای جدید برای نگریستن به موضوع ارائه و رهنمودهای مفیدی برای سیاست‌گذاران صنعت نفت و گاز فراهم کند.

طی یک سال اخیر در معاونت حقوقی ریاست جمهوری و معاونت سرمایه‌گذاری وزارت نفت تلاش‌هایی برای تهیه پیش‌نویس موافقت‌نامه آحادسازی به منظور توسعه میادین مشترک با عراق با اتکا به متن موافقت‌نامه امریکا و مکزیک انجام شده است. این

اقدام نشان‌دهنده این است که توجه بدنه اجرایی کشور به مسئله همکاری با سایر کشورها برای حداکثرکردن منافع ملی در بهره‌برداری از منابع نفت و گاز فرامرزی جلب شده است. از سوی دیگر، در ادبیات حقوقی کشور کارهای اندک شماری در خصوص موضوع مورد اشاره وجود دارد. لذا تحقیق و پژوهش در این زمینه می‌تواند به انجام مذاکرات احتمالی آتی و تهیه پیش‌نویس موافقت‌نامه آحادسازی کمک شایانی کند. مقاله حاضر نیز در این راستا تهیه و تدوین شده است.

در این مقاله ابتدا نقش و جایگاه خلیج مکزیک در صنعت انرژی دو کشور آمریکا و مکزیک بررسی شده است. همچنین بعد از مرور سیر تاریخی مذاکرات بین آمریکا و مکزیک، نحوه دستیابی به توافق‌نامه منابع هیدروکربنی فرامرزی، چگونگی تصویب آن در دو کشور و اقداماتی که دولت‌ها برای اجرایی کردن توافق‌نامه انجام داده‌اند، بررسی شده است.

۲. نقش خلیج مکزیک در صنعت نفت و گاز آمریکا و مکزیک

خلیج مکزیک محلی برای تولید انرژی در سطح داخلی و بین‌المللی، آموزش‌های نظامی، عملیات مرزی، فعالیت‌های تجاری، ماهیگیری و تفریحی برای دو کشور مکزیک و آمریکا است. در این بین کشف نفت و اثبات ذخایر عظیم نفتی و گازی در خلیج مکزیک و نقش منابع هیدروکربنی در به حرکت درآوردن موتور اقتصادی کشورها بیش از پیش به اهمیت این منطقه افزود.

در حال حاضر منابع هیدروکربنی خلیج مکزیک بخش مهمی از تولید نفت و گاز داخلی آمریکا و مکزیک را تشکیل می‌دهند. آمریکا ۲۶ درصد از تولید نفت و ۱۶ درصد از تولید گاز خود را از مناطق اقیانوسی انجام می‌دهد. بخش اعظم قراردادهای اجاره و اگذار شده آمریکا در خلیج مکزیک قرار دارد و ۸۹ درصد از فعالیت‌های فراساحلی آن در زمینه انرژی در ۲ درصد از آب‌های آن یعنی خلیج مکزیک متمرکز شده است (Hagerty, 4: 2014). در سال ۲۰۱۴، ۴۶ درصد از نفت خام مصرفی آمریکا داخل کشور تولید شده است. این میزان معادل ۸/۷ میلیون بشکه در روز است. از این مقدار ۱۶ درصد از خلیج مکزیک استخراج شده است. براساس گزارش اداره اطلاعات انرژی آمریکا، ۱۱ درصد از منابع اثبات‌شده نفت خام آمریکا در خلیج مکزیک قرار دارند (eia, 2016).

همچنین ۵ درصد از گاز خشک طبیعی امریکا در منطقه خلیج مکزیک تولید می‌شود. خلیج مکزیک ۲ درصد ذخایر اثبات‌شده گاز طبیعی امریکا را در خود جای داده است. علاوه بر این‌ها ۴۵ درصد از ظرفیت پالایشگاهی و ۵۱ درصد از ظرفیت فراورش گاز طبیعی امریکا در سواحل خلیج مکزیک قرار دارند (eia, 2016).

اهمیت خلیج مکزیک در صنعت نفت و گاز مکزیک پررنگ‌تر است. براساس گزارش نشریه نفت و گاز^۱، مکزیک دارای ۱۰ میلیارد بشکه ذخایر نفت خام اثبات شده است که بخش اعظم آن در آب‌های جنوبی و در حوزه کامپچ^۲ قرار دارند. بیشتر تولید نفت مکزیک از ساحل شرقی آن از خلیج کوچک کامپچ واقع در خلیج مکزیک نزدیک ایالت‌های وراکروز^۳، تاباسکو^۴ و کامپچ^۵ انجام می‌شود و مراکز اصلی تولید در این مناطق کانتارال^۶ و کو-مالوپ زاب^۷ به شمار می‌روند. بیش از ۷۵ درصد تولید نفت خام مکزیک از این منطقه است. در بخش گاز بیشتر منابع اکتشاف‌شده در جنوب و شمال مکزیک در مناطق ساحلی قرار دارند. براساس گزارش‌های سی.ان.اچ^۸ در سال ۲۰۱۲ بیش از ۶۶ درصد گاز طبیعی تولید مکزیک از محل گازهای همراه بوده است. میداین خشکی سامارینا-لونا و میداین فراساحل تاباسکو بیشترین سهم را در تولید گاز مکزیک دارند (eia, 2015: 7).

سابقه مذاکرات امریکا و مکزیک بر سر مسائل مربوط به خلیج مکزیک به دهه ۱۹۷۰ باز می‌گردد. تعیین حدود مرزی، صید آبیان و بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی خلیج از مهم‌ترین مسائل مطرح‌شده در مذاکرات بودند. نتیجه چندین دهه مذاکره دو کشور امضای سه معاهده و یک موافقت‌نامه بود که راه را برای همکاری دو طرف به خصوص در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی هموار کرد.

1. Oil and Gas Journal
2. Compeche
3. Veracruz
4. Tabasco
5. Campeche
6. Cantarell
7. Ku-Maloob-Zaap (KMZ)
8. NacionaI de Hidrocarburos Commission

۳. مذاکرات امریکا و مکزیک

سابقه مذاکرات امریکا و مکزیک به اواخر دهه ۱۹۶۰ باز می‌گردد. در مفهوم آزادی دریاها که از قرن ۱۷ میلادی رواج داشت، قلمرو سرزمینی کشورها در محدوده سه مایلی از خط ساحلی محدود می‌شد. در اوایل قرن بیستم کشورها با به چالش کشیدن سیستم قدیم دعاوی متعددی را در خصوص آب‌های سرزمینی خود مطرح کردند و خواهان گسترش قلمرو آبی خود شدند (Estrada, 2007: 4). با شدت گرفتن این روند، مسئله در سازمان ملل مطرح و تلاش‌ها برای توسعه کنوانسیون حقوق دریاها آغاز شد. همزمان با این اقدامات، دولت مکزیک که با پیشرفت صنعت ماهیگیری خود روبه‌رو بود در پی حمایت از این صنعت برآمد و سعی کرد دسترسی ماهیگیران خارجی به خصوص امریکایی را به آب‌های سرزمینی مورد ادعای خود محدود کند (Schmitt, 1982: 5). همچنین، افزایش قیمت‌های نفت در دهه ۱۹۷۰ و لزوم بهبود امنیت انرژی برای دو کشور، اهمیت منابع هیدروکربنی خلیج مکزیک را دو چندان کرد. همه این عوامل دست به دست هم دادند تا دو کشور مذاکرات برای حل اختلافات مرزهای دریایی خود را آغاز کنند (Hagerty, 2014: 4).

امریکا و مکزیک به ترتیب در سال‌های ۱۹۶۶ و ۱۹۶۷ با درک متقابل، طی اقدامات حقوقی یک‌جانبه قلمرو ملی ماهیگیری خود را تا فاصله ۱۲ مایل از خط ساحلی افزایش دادند. بعد از آن، دو کشور مذاکرات رسمی در خصوص نحوه کنترل ماهیگیری در محدوده ۹ مایلی (که در آن مکزیک ادعای حاکمیت می‌کرد) و ۱۲ مایلی جدید را آغاز کردند (Schmitt, 1982: 6). در سال ۱۹۶۷ طرفین به توافق رسیدند و در سال ۱۹۶۸ موافقت‌نامه اجرایی شد. آنچه در عمل اتفاق افتاد مخالف با ادعاهای تئوریک در خصوص آب‌های سرزمینی و مصالحه درباره مسئله عینی و ملموس ماهیگیری بود (Schmitt, 1974: 205). طرفین در تکمیل موافقت‌نامه ۱۹۶۸ و در پی پایان‌دادن به اختلافات مرزی، معاهده ۱۹۷۰ را امضا کردند. براساس این معاهده مرزهای دریایی دو کشور تا ۱۲ مایل از

1. Treaty to Resolve Pending Boundary Differences and Maintain the Rio Grande and Colorado River as the International Boundary between the United States of America and the United Mexican States

خط ساحلی در اقیانوس آرام و خلیج مکزیک گسترش یافت. مرزهای مشخص شده برای کمی بیش از ۴ سال ملاک عمل قرار گرفتند (Schmitt, 1982: 6).

در همان زمان، تعدادی از کشورها با ادعای مناطق انحصاری اقتصادی^۱ سعی کردند ۱۲ مایل دریایی را منسوخ کنند. در جریان کنفرانس سوم سازمان ملل در خصوص حقوق دریاها مقبولیت ۲۰۰ مایل دریایی به منزله منطقه انحصاری اقتصادی در بین کشورها آشکار و در متنی که در نشست دوم کنفرانس سوم ارائه شد چنین شرطی گنجانده شد. گسترش حوزه قضایی تا ۲۰۰ مایل، دو کشور را مجبور کرد تا مرزهای خود را تا حدی افزایش دهند و موافقت‌نامه ماهیگیری جدیدی را امضا کنند. همچنین، گسترش منطقه انحصاری اقتصادی به مسائل فنی پیچیده‌ای مثل جزایر و در بخش شرقی خلیج مکزیک، هم‌پوشانی با کشور ثالث یعنی کوبا منجر شد. بدین سبب، مرزهایی مشروط در سه ناحیه ایجاد شدند؛ اقیانوس آرام، شرق و غرب خلیج مکزیک. بعد از تبادل یادداشت‌های مرزهای آبی موقت در نوامبر ۱۹۷۶، مذاکره‌کنندگان دو کشور، سریعاً برای معاهده قطعی تعیین حدود دریایی کار را آغاز کردند. با توافق بر سر اصل فاصله متساوی^۲ و استفاده از جزایر به منزله مبدأ در دریای کارائیب، خلیج مکزیک و اقیانوس آرام، مذاکره‌کنندگان کار را با سرعت بیشتری پیش بردند و در نهایت معاهده در ۴ می ۱۹۷۸ امضا شد. رئیس‌جمهور کارتر معاهده را برای بررسی و تصویب در آوریل ۱۹۷۹ به سنا ارائه کرد. در سنا چندین زمین‌شناس با استفاده از جزایر برای محاسبه مرزهای دریایی مخالفت کردند، زیرا به عقیده آنان، این شیوه ضرر بسیاری به امریکا به خصوص درباره ذخایر نفتی احتمالی واقع در خلیج مکزیک وارد می‌کرد. مارک فلدمن^۳ معاون حقوقی وزارت امور خارجه از استفاده از جزایر برای تعیین مرزهای دریایی حمایت کرد. وی به کمیته امور خارجه سنا گفت: «جزیره فلوریدا کیز^۴ نقش اساسی در تعیین مرزهای آبی ما با کوبا ایفا می‌کند، جزیره آلکساندر آرچیپلاگو^۵ در جنوب غربی آلاسکا مرزهای ما با کانادا را

1. Exclusive Economic Zones
2. Equidistance Principle
3. Mark B. Feldman
4. Florida Keys
5. Alexander Archipelago

تحت تأثیر قرار می‌دهد و در نهایت در آب‌های جنوبی کالیفرنیا استفاده از جزایر به نفع امریکا در تعیین مرزهای آبی با مکزیک عمل می‌کند». با توضیحات ارائه‌شده، سناتورهای کمیته قانع شدند و با ارائه گزارشی مثبت معاهده را در ۲۴ جولای ۱۹۸۰ به سنا ارائه دادند. سنا در آوریل ۱۹۸۱ اعلام کرد که معاهده تعیین حدود دریایی با مکزیک را برای مطالعه بیشتر ادعاهای مطرح‌شده از سوی زمین‌شناسان به تعویق می‌اندازد (Schmitt, 1982: 12).

براساس گزارش مرکز تحقیقات زمین‌شناسی امریکا در مناطق مرزی و مرکزی خلیج مکزیک معادل ۲۴۰۰ تا ۲۲۰۰۰ میلیون بشکه نفت خام و بین ۵ تا ۴۴ میلیارد فوت مکعب گاز طبیعی وجود داشت. مطالعه مذکور تمام مناطق مرزی و دو منطقه خارج از ۲۰۰ مایل دریایی را شامل می‌شد. مطالعه دامنه خود را به سواحل مکزیک نیز گسترش و نتایج از وجود منابع هیدروکربنی در آب‌های سرزمینی مکزیک نیز خبر داد. بررسی‌ها در سنا ادامه داشت تا اینکه معاهده در سال ۱۹۹۷ به تصویب کنگره و تأیید رئیس‌جمهور امریکا رسید. در آگوست ۱۹۹۸ با اعلام‌شدن نظر شرکت کانادایی که از سوی مکزیک مأمور بررسی وضعیت منابع خلیج مکزیک شده بود، مبنی بر احتمال وجود ۲۵۰۰ میلیون بشکه نفت خام در شکاف غربی، سیاست‌مداران مکزیک نگرانی‌های خود را از احتمال برداشت منابع مکزیک از سمت مرز امریکا با انجام حفاری‌های انحرافی ابراز داشتند (Estrada, 2007: 8).

با گسترش مرزهای دریایی دو کشور تا ۲۰۰ مایل، دو ناحیه در شرق و غرب خلیج مکزیک، خارج از مرزهای دریایی دو کشور واقع شدند. این مناطق که شکاف شرقی و غربی نام گرفتند به‌رغم اینکه در خارج محدوده ۲۰۰ مایلی بودند به دلیل احاطه‌شدن با مرزهای دو کشور جزو آب‌های بین‌المللی به شمار نمی‌آمدند (البته شکاف شرقی با مناطق انحصاری اقتصادی سه کشور کوبا، مکزیک و امریکا احاطه شده است). مذاکرات بین دو کشور در تعیین حدود مرزی در شکاف غربی از همان زمان آغاز شد، اما احتمال وجود منابع هیدروکربنی در این منطقه و حساسیت مسئله موجب طولانی‌شدن مذاکرات شد. در سال ۲۰۰۰ مذاکرات دو کشور به نتیجه رسید و طی معاهده‌ای مرزها در شکاف غربی خلیج مکزیک مشخص شدند، اما در خصوص منابع هیدروکربنی موافقتی صورت نگرفت

و فقط در پاراگراف اول ماده ۵ معاهده عنوان شد که طرفین باید بکوشند تا به توافقی دست یابند که امکان بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی را به طور اثربخش و عادلانه فراهم کنند. در نتیجه در معاهده مذکور طرفین برای ایجاد فرصت کافی برای دستیابی به توافق در خصوص تعیین نحوه بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی احتمالی مشترک و پایان‌دادن به نگرانی‌های مکزیک درباره امکان استخراج سهمش از طرف امریکا، در فاصله ۱/۴ مایل دریایی از مرز هر یک از طرفین به مدت ۱۰ سال عملیات اکتشاف و حفاری را ممنوع کردند (Wood, 2012: 2).

شایان یادآوری است ایران نیز در معاهدات تحدید حدود مرزی خود با کشورهای عمان، امارات، بحرین، پاکستان و عربستان ماده‌ای مشابه به ایجاد منطقه ممنوعه گنجانده، اما در عمل مفید نبوده است. در معاهدات عمان، امارات و بحرین در صورتی که میدان نفتی مشترکی وجود داشته باشد، هر یک از طرفین اگر بخواهند نسبت به حفر چاهی که بخش بهره‌دهی آن کمتر از ۱۲۵ متر از مرز فاصله داشته باشد اقدام کنند، باید با توافق کامل طرف دیگر باشد. این فاصله در معاهدات عربستان و پاکستان به ترتیب ۵۰۰ و ۲۵۰ متر است. در مقایسه با ۱/۴ مایل دریایی در نظر گرفته‌شده در معاهده امریکا و مکزیک فواصل گفته‌شده بسیار کم و غیرکاربردی‌اند. شاید بتوان ناموفق بودن این محدودیت را در ناکافی بودن آن دانست. میدین هیدروکربنی در برخی از موارد وسعتی بیش از ده‌ها کیلومتر دارند و با حفاری‌های انحرافی و افقی می‌توان تا چندین کیلومتر به منابع کشور همسایه دسترسی یافت.

در سال ۲۰۰۹ بعد از اتمام دوره ممنوعیت، امریکا و مکزیک ضمن تصمیم بر آغاز مذاکرات به مدت ۴ سال دیگر ممنوعیت مذکور را تمدید کردند. در سال ۲۰۱۱ مذاکرات بین دو کشور شروع و در نهایت در فوریه ۲۰۱۲ موافقت‌نامه منابع هیدروکربن فرامرزی به امضای طرفین رسید (Wood, 2012: 3).

۴. موافقت‌نامه ذخایر هیدروکربنی فرامرزی خلیج مکزیک^۱ فرایند تصویب و اجرای آن

ماحصل مذاکرات طولانی دو کشور امریکا و مکزیک در خصوص اختلافات مطرح در خلیج مکزیک توافق‌نامه‌ای است که در سال ۲۰۱۲ به امضا رسید. این موافقت‌نامه نحوه بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی مشترک احتمالی در خلیج مکزیک را مشخص کرد و در اثر آن منطقه ممنوعه‌ای که در معاهده ۲۰۰۰ ایجاد شده بود برداشته شد و طرفین موظف شدند منابع مشترک هیدروکربنی را به شیوه آحادسازی بهره‌برداری کنند.

فرایند تصویب و اجرایی کردن موافقت‌نامه در دو کشور با پیچیدگی‌ها و دشواری‌های خاصی همراه بود. سابقه پرتلاطم همکاری شرکت‌های نفتی امریکایی با مکزیک، نظام‌های متفاوت مالکیت منابع هیدروکربنی، شیوه متفاوت مدیریت صنعت نفت و گاز، نقش پررنگ درآمدهای حاصل از صنعت نفت و گاز در بودجه دولت مکزیک، توانمندی‌های متفاوت شرکت‌های نفتی در دو سوی مرز، استانداردهای زیست‌محیطی و قوانین ناهمگون از جمله عوامل ناهموارکننده مسیر تصویب و اجرایی کردن موافقت‌نامه بود.

با توجه به نظام‌های متفاوت مالکیت منابع هیدروکربنی در دو کشور، فرایندهای لازم برای تصویب و اجرایی کردن موافقت‌نامه متفاوت بود. در امریکا تصویب موافقت‌نامه و در مکزیک اجرایی کردن موافقت‌نامه نیازمند تلاش‌های مضاعفی بود.^۲

۴.۱. تصویب و اجرایی شدن موافقت‌نامه در امریکا

بعد از امضای موافقت‌نامه در فوریه ۲۰۱۲ دولت مکزیک بلافاصله نسبت به تصویب آن اقدام کرد و در آوریل همان سال سنای مکزیک موافقت‌نامه را به تصویب رساند. این در

1. Agreement between the United States of America and the United Mexican States Concerning Transboundary Hydrocarbon Reservoirs in the Gulf of Mexico

۲. باید به این نکته اشاره کرد که با توجه به اهمیت منابع هیدروکربنی در اقتصاد و همبستگی صنعت نفت و گاز با حس استقلال و استعمارستیزی ملت‌ها در کشورهای در حال توسعه مثل مکزیک و ایران کوچک‌ترین تغییر در روند قبلی با مخالفت‌های شدیدی روبه‌رو می‌شود. آخرین مورد از این نوع را می‌توان به بحث‌های پیش‌آمده در خصوص قراردادهای جدید نفتی موسوم به IPC اشاره کرد. ایران نیز با تحریم‌های طولانی نتوانسته است به سرمایه‌گذاری مناسب در زمینه نگهداشت و توسعه صنعت نفت و گاز در سال‌های گذشته اقدام کند.

حالی است که در امریکا دولت اوباما از ارسال فوری آن به سنا خودداری کرد. ریچارد جی لوگار^۱ سناتور سابق سنای امریکا در گزارشی که به کمیته امور خارجه سنا در دسامبر ۲۰۱۲ ارائه کرد، ضمن بیان منافع حاصل از موافقت‌نامه برای امریکا در خصوص فرایند لازم برای تصویب آن گفت: «هنوز مشخص نیست که از نظر دولت اوباما موافقت‌نامه مذکور موافقت‌نامه اجرایی است یا عهدنامه. اگرچه به نظر می‌رسد اجرایی بودن موافقت‌نامه بیشتر به موضع دولت نزدیک باشد. عهدنامه برای تصویب ابتدا باید از سوی کمیته روابط خارجی سنا بررسی شود، سپس دو سوم اعضای سنا به آن رأی مثبت دهند. به منظور درک بهتر کنگره از نکاتی که در متن موافقت‌نامه به روشنی بیان نشده است، قطعنامه تصویب، از سوی کنگره مرور و اصلاح می‌شود. مقررات اجرایی دیگر موردنیاز نیز از سوی کمیته نظارتی وزارت کشور بررسی و ارزیابی می‌شود. اگر موافقت‌نامه اجرایی باشد دیگر به آرای دو سوم اعضای سنا نیازی ندارد، اما فرایندی مشابه تصویب یک قانون را باید طی کند. بر این اساس، علاوه بر تأیید مجلس سنا، مجلس نمایندگان نیز باید آن را تصویب کند. قانون مربوط به تصویب موافقت‌نامه، اختیارات اجرایی لازم و شفاف‌سازی در خصوص برخی از مفاد موافقت‌نامه ممکن است نیازمند اصلاحاتی باشد که حتی مربوط به خود موافقت‌نامه نباشد و به کشانده شدن تصویب موافقت‌نامه به جنگ‌های سیاسی دیگر منجر شود. چه کنگره موافقت‌نامه را از نوع اجرایی بداند یا عهدنامه، جلسات استماع و بررسی قوانین اجرایی پیشنهادی باید در کنگره برگزار شود. اما تاکنون دولت امریکا از ارائه رسمی لوایح پیشنهادی خود به کمیته‌های قضایی مربوطه امتناع ورزیده است» (LUGAR, 2012: 14).

در نهایت موافقت‌نامه به‌منزله موافقت‌نامه اجرایی به کنگره ارسال شد و در اولین نشست اجلاس ۱۱۳ام کنگره در ۲۶ دسامبر ۲۰۱۳ در قالب قانون بودجه دو حزبی شماره P.L. 113-67 به تصویب رسید. قانون مذکور وزارت کشور را موظف کرد تا ظرف حداکثر ۱۸۰ روز برنامه اجرایی موافقت‌نامه را به کنگره ارائه کند (PUBLIC LAW

1. Richard G. Lugar

2. P.L. 113-67, the Bipartisan Budget Act of 2013

113-67, 2013). همچنین، پیش از آن مجلس نمایندگان و سنا به ترتیب با تصویب دو لایحه HR 1613 و S 812 رأی مثبت به توافق نامه داده بودند. در جریان جلسات استماع مجلس و سنا از نمایندگان دولت، شرکت‌های خصوصی، دانشگاه‌ها و سازمان‌های بین‌المللی محیط‌زیست برای ارائه نظراتشان دعوت شد.

در مجموع می‌توان مخالفان و موافقان توافق نامه در سنا و مجلس را به دو دسته تقسیم کرد. مخالفان بر این نظر بودند که با توجه به تعداد زیادی از اجاره‌های واگذار شده در آب‌های سرزمینی که دست‌نخورده باقی مانده‌اند و نامشخص بودن تأثیرات زیست‌محیطی موافقت‌نامه، منطقه ممنوعه باید حفظ شود تا در فرصت مناسب آثار زیست‌محیطی توافق بررسی شود. موافقان نیز با بیان اینکه تصویب موافقت‌نامه موجب بهبود امنیت انرژی، اشتغال‌زایی، بهبود فضای کسب و کار و ایجاد فرصت‌های سرمایه‌گذاری جدید خواهد شد از موافقت‌نامه حمایت می‌کردند (Hagerty, 2014: 12).

بعد از انجام مراحل قانونی، اداره کل مدیریت انرژی اقیانوسی وزارت کشور آمریکا^۱ در آگوست ۲۰۱۴ به برگزاری مزایده‌ای برای اجاره دادن ۴۰۲۶ بلوک معادل ۲۱/۶ میلیون جریب^۲ از مناطق غربی خلیج مکزیک به منظور اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از منابع احتمالی هیدروکربنی آن اقدام کرد. رعایت تمام مواردی که در توافق‌نامه^۳ ۲۰۱۲ آمده بود برای بلوک‌هایی که در آن‌ها منابع هیدروکربنی فرامرزی کشف می‌شد، ضروری اعلام شده بود. توسعه به شیوه آحادسازی^۴، به اشتراک گذاشتن اطلاعات و مفادی که باید در موافقت‌نامه آحادسازی بیاید به روشنی در اسناد مزایده ذکر شده بود.^۵

۴.۲. تصویب و اجرایی شدن موافقت‌نامه در مکزیک

تصویب و اجرایی شدن موافقت‌نامه در مکزیک پیچیده‌تر و دشوارتر از آمریکا بود. سابقه تاریخی همکاری شرکت‌های نفتی آمریکا با مکزیک، حساسیت مردم به بخش نفت و گاز،

1. Bureau of Ocean Energy Management

۲. هر جریب معادل ۴۰۴۷ متر مربع است.

3. unitization

4. Final Notice of Sale Package Western Gulf of Mexico Planning Area (WPA) Outer Continental Shelf (OCS) Oil and Gas Lease Sale 238, available at <http://www.boem.gov/Record-of-Decision-Sale-238/>

نظام مالکیت دولتی منابع هیدروکربنی، وابستگی بودجه دولت به درآمدهای حاصل از بخش نفت و گاز و اختلافات سیاسی احزاب از جمله عواملی بودند که بر سختی کار می‌افزودند.

برای درک بهتر فرایند تصویب و اجرایی کردن موافقت‌نامه منابع هیدروکربنی فرامرزی مروری کوتاه بر سیر تحولات تاریخی صنعت نفت و گاز مکزیک ضروری است. سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت مکزیک تاریخ پرتلاطمی را تجربه کرده است (Seelke, et al., 2015: 7). بعد از کشف نفت در اوایل قرن بیستم در مکزیک، شرکت‌های خارجی در تبدیل شدن آن به دومین تولیدکننده بزرگ نفت خام در جهان نقش شایانی را ایفا کردند، اگرچه ناآرامی‌های سیاسی قبل و بعد از انقلاب خونین مکزیک بین سال‌های ۱۹۱۰-۱۹۲۰ و ملی شدن منابع هیدروکربنی مکزیک در قانون اساسی مصوب ۱۹۱۷ به کاهش تدریجی تولید مکزیک منجر شد. تا دهه ۱۹۳۰ کاهش سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت و گاز مکزیک به کاهش شدید تولید منجر شد و روابط نامطلوب بین شرکت‌های نفتی امریکا و رؤسای جمهور بعد از انقلاب مکزیک، روابط بین امریکا و مکزیک را نیز تیره کرد. در سال ۱۹۳۸ رئیس جمهور وقت لازارو کاردناس^۱ تلاش‌ها برای حل اختلاف‌های پیش‌آمده بین کارگران صنعت نفت و شرکت‌های خارجی را متوقف و تمام اموال شرکت‌های نفتی امریکایی و غیرامریکایی را مصادره کرد.^۲

بعد از مصادره، دولت مکزیک مسئول ۹۰ درصد از ظرفیت تولیدی نفت و گاز کشور شد و کنترل اکتشاف منابع زیرزمینی را در اختیار گرفت. متعاقباً در ژوئن ۱۹۳۸ طرح کلی اداره صنعت نفت مکزیک به تصویب رسید. قانون مذکور دو شرکت دولتی را تأسیس کرد؛ شرکت ملی نفت و شرکت ملی پخش مکزیک. شرکت ملی نفت مکزیک یا «پمکس» مسئول انجام عملیات اکتشاف، توسعه، بهره‌برداری، پالایش و سایر اقدامات

1. Lazaro Cardenas

۲. برای مرور صنعت نفت مکزیک از ۱۹۰۱ تا دهه ۱۹۷۰ به منبع زیر مراجعه شود:

George Grayson, *The Politics of Mexican Oil* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, (1980).

لازم پیش از بازاریابی را بر عهده گرفت. شرکت ملی پخش نیز وظیفه انجام فعالیت‌های بازاریابی در داخل و خارج از مکزیک را متقبل شد. هرچند بعداً در ۱۹۴۰ شرکت اخیر منحل شد و پمکس وظایف آن را بر عهده گرفت (Joyner, 1980: 12).

پمکس بعد از تأسیس به‌منزله سمبل غرور ملی مکزیک به اتحاد جامعه چندپارچه مکزیک در مقابل مداخله‌های خارجی در امور کشور منجر شد. در نتیجه نفت به شدت با حس ملی‌گرایی مکزیک‌ها درآمیخت. با وجود این، همکاری بین پمکس و شرکت‌های آمریکایی تحت قراردادهای خدماتی تا ۱۹۵۸ ادامه داشت، اما در این سال مقررات اجرایی ماده ۲۷ قانون اساسی، آن را به طور کامل متوقف و غیرقانونی اعلام کرد. بعد از آن پمکس انحصار بخش نفت و گاز مکزیک را در اختیار و وزارت مالیه مکزیک بر نحوه مدیریت و تأمین مالی آن نظارت داشت (Grayson, 1981).

در سال ۲۰۱۳ بعد از گذشت ۷۵ سال، پمکس خود را با چالش‌های بزرگی روبه‌رو دید. بهترین دوران پمکس دهه ۱۹۷۰ بود که بزرگ‌ترین میدان نفتی مکزیک یعنی کانتارل در آب‌های کم‌عمق را کشف کرد، اما ادامه پیشرفت پمکس به دلایل زیر متوقف شد:

برای سالیان متمادی پمکس منابع خود را از محل درآمدهای حاصل از میادینی چون کانتارل تأمین کرد و سرمایه‌گذاری‌های لازم برای جایگزینی آن منابع و نگهداشت زیرساخت‌ها را انجام نداد. پمکس در سال ۲۰۱۳ با درصد بالایی از زیان مواجه و با عدم بهره‌وری کارکنان و زیرساخت‌ها مواجه شد (Thompson, 2013). به دلیل مالیات زیاد دریافتی از پمکس، شرکت مذکور از سال ۱۹۹۸ همواره زیان‌ده بوده است. دولت حتی در سال‌های اخیر شرکت را از سرمایه‌گذاری مجدد سودهای خود برای نگهداری تجهیزات و اکتشاف منابع جدید منع می‌کرد (Victor, et al., 2012: 88). تعهدات پمکس در خصوص حقوق بازنشستگی که از سوی اتحادیه‌های قوی کارگران ایجاد شده سبب خروج غیر قابل تحمل منابع مالی آن شده است (Thompson, 2013) همچنین، سالانه پمکس در نتیجه دزدی از خطوط لوله ده‌ها میلیون دلار زیان را متحمل می‌شود (Corcoran, 2012). ناممکن بودن مشارکت پمکس با شرکت‌های خارجی سبب شده است که به تجربه و

فن‌آوری لازم برای حفاری و شکست هیدرولیک^۱ در آب‌های عمیق دسترسی نداشته باشد (Seelke, et al., 2015: 8).

کاهش تولید نفت مکزیک، عدم توانمندی پمکس در توسعه منابع هیدروکربنی نامتعارف و آب‌های عمیق، دسترسی نداشتن به منابع مالی، فن‌آوری و مدیریتی موردنیاز، فرسودگی صنایع، افزایش مصرف داخلی به خصوص در بخش گاز و کاهش درآمدهای دولت از منابع نفت و گاز سیاست‌مداران مکزیک را بر آن داشت تا برای تغییر وضعیت چاره‌ای بیندیشند. جذب سرمایه‌گذاران خارجی، همکاری با شرکت‌های بین‌المللی نفتی و انجام اصلاحات در بخش نفت و گاز از جمله اهدافی به شمار می‌روند که مسئولان مکزیک تلاش‌های زیادی را برای دستیابی به آن‌ها انجام داده‌اند. این کوشش‌ها را می‌توان در چهار بخش خلاصه کرد: امضا و تصویب موافقت‌نامه منابع هیدروکربنی فرامرزی با امریکا، انجام اصلاحات قانون اساسی، تصویب قوانین ثانویه لازم و انجام اصلاحات ساختاری در پمکس.

موافقت‌نامه منابع هیدروکربن فرامرزی توجهات زیادی را در مکزیک به خود جلب کرد. حتی بعد از اینکه محتوای آن منتشر شد، چپ‌گرایان مکزیک انتقادهای شدیدی را ابراز و دولت کالدرون را متهم کردند که همه چیز را به باد داده و در مقابل فشارهای واشنگتن برای قبول تقسیم منابع کوتاه آمده است. به‌رغم این مخالفت‌ها وقتی موافقت‌نامه برای تصویب به سنای مکزیک ارائه شد، ماهیت واقعی آن برای عموم مشخص و به‌راحتی از سوی سنا تأیید شد، زیرا سنا طی مذاکرات به‌طور مرتب در جریان بود و مشورت می‌کرد (Wood, 2012: 3). رهبران هر دو حزب اقدام ملی و انقلاب سازمانی از تمام نفوذ خود برای تصویب موافقت‌نامه در سنای مکزیک استفاده کردند (LUGAR, 2012: 15).

در یکم دسامبر ۲۰۱۲ «پنا نیه تو» از حزب ملی‌گرای انقلاب سازمانی^۲ (پی آر آی) عهده‌دار ریاست جمهوری مکزیک شد. به‌رغم اینکه «پنا نیه تو» برخاسته از حزبی بود که صنعت نفت مکزیک را ملی کرده و جلوی تلاش‌های حزب پان برای اصلاحات را گرفته بود، مبنای تبلیغات انتخاباتی خود را مسائل اقتصادی و در رأس آن دادن اختیارات بیشتر

1. Hydraulic Fracturing
2. Institutional Revolutionary Party

به شرکت ملی نفت برای سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های خصوصی قرار داد (Seelke, et al., 2015: 10).

در جشن پیروزی، «پنا نیه تو» لیستی از اصلاحات موردنظر خود را که هدف از انجام آن‌ها افزایش رقابت‌پذیری مکزیک بود، ارائه کرد. در راستای اجرایی‌کردن برنامه‌های اصلاحاتی، «پنا نیه تو» به‌منزله رئیس حزب پی. آر. آی موافقت‌نامه‌ای را با احزاب اقدام ملی و انقلاب دموکراتیک نهایی کرد تا فرایند تصویب اصلاحات پولی و مالی، آموزشی و مخابراتی را تسهیل کند. بسیاری از اصلاحات موردنظر نیازمند انجام اصلاحات در قانون اساسی بودند.

در آگوست ۲۰۱۳ رئیس جمهور مکزیک توانست آرای موردنیاز کنگره و موافقت اکثریت مجالس ۳۲ ایالت مکزیک برای انجام اصلاحات را به دست آورد. در جریان تصویب اصلاحات، حزب اقدام ملی پا را فراتر گذاشت و اصلاحاتی را پیشنهاد داد که اجازه استفاده از قراردادهای امتیازی، مشارکت در تولید، مشارکت در سود و قراردادهای خدماتی در بخش بالادستی و پایین‌دستی را می‌داد. حزب انقلاب دموکراتیک به شدت مخالفت خود را با مداخله بخش خصوصی در پمکس ابراز کرد و در عوض پیشنهاد انجام اصلاحات در خود پمکس و دادن استقلال مالی بیشتر و کاهش بار مالیاتی طاقت‌فرسا را ارائه کرد و در نهایت رهبران قبلی و فعلی حزب به صف مخالفان اصلاحات در بخش انرژی پیوستند.

۴.۲. ۱. مفاد مهم اصلاحات قانون اساسی در دسامبر ۲۰۱۳

در نهایت کنگره اصلاحات به تصویب رسید و رئیس جمهور در ۲۰ دسامبر قانون آن را امضا کرد. اصلاحات تصویب‌شده بسیار مشابه اصلاحات پیشنهادی حزب اقدام ملی بود، اما عناصری از پیشنهادها هر سه حزب را دربر می‌گرفت.

مفاد اصلی اصلاحات به شرح زیرند:

- مالکیت دولتی منابع هیدروکربن زیرزمینی حفظ شد، اما به شرکت‌ها اجازه مالکیت آن منابع تنها در صورتی که استخراج و مالیات مربوط به دولت پرداخت شده باشد، داده شد. همچنین به شرکت‌ها اجازه داده شد این منابع را جزو دارایی‌های خود ثبت کنند.

- استفاده از چهار نوع قالب قراردادی خدماتی، مشارکت در تولید و مشارکت در سود و لیسانس امکان‌پذیر شد.

- بخش‌های پالایش، حمل و نقل، ذخیره، فرآورش گاز طبیعی و پتروشیمی به روی بخش خصوصی باز شد.

- پمکس به یک بنگاه تجاری دولتی کارا با بودجه مستقل و هیأت‌مدیره‌ای که نمایندگان اتحادیه در آن نباشند، تبدیل شد.

- مقرر شد ۴ نهاد فدرالی با نقش نظارتی در صنعت (وزارت انرژی و مالیه، کمیسیون ملی منابع هیدروکربنی، کمیسیون تدوین مقررات انرژی و آژانس ملی ایمنی و حفاظت از محیط‌زیست) تقویت و صندوق‌های ثروت ملی^۱ و صندوق نفت مکزیک^۲ برای تثبیت و توسعه، که از سوی بانک مرکزی اداره می‌شوند، تأسیس شوند (Goldwyn, 2013: 3).

۴.۲.۲. قوانین ثانویه تصویب‌شده در اگوست ۲۰۱۴

در حالی که اصلاحات قانون اساسی خطوط کلی بخش نفت و گاز را مشخص کرد، جزئیات اجرایی باید از طریق قوانین ثانویه مشخص می‌شدند. این قوانین باید برای تصویب در کنگره دو سوم آرا را کسب می‌کردند و حداکثر تا ۱۲۰ روز بعد از امضای اصلاحات به تصویب می‌رسیدند. هرچند در عمل به دلایل مختلف مثل انتخابات داخلی حزب اقدام ملی که در می ۲۰۱۴ برگزار شد، کنگره نتوانست تا جولای قوانین را بررسی و تصویب کند تا اینکه در جولای جلسه ویژه‌ای را تشکیل داد.

اتاق بحث^۳ و سنا اصلاحات بسیار اندکی در پیشنهادهای ارائه‌شده از سوی دولت اعمال کردند و در نهایت با حمایت قوی حزب‌های اقدام ملی و انقلاب سازمانی قوانین به تصویب رسیدند که اهم آن‌ها به شرح زیرند:

1. Sovereign Wealth Fund
2. Mexican Petroleum Fund
3. Chamber of Disputes

- پمکس استقلال بیشتری می‌یابد و بهره مالکانه کمتری پرداخت می‌کند (۶۵ درصد در مقایسه با ۷۹ درصد). همچنین پمکس می‌تواند در مزایده مرحله صفر تعدادی از میداین فعلی خود را نگه دارد.

- انحصار پمکس در فروش بنزین و گازوئیل در انتهای سال ۲۰۱۶ خاتمه می‌یابد.

- شرکت‌ها بهره مالکانه و مالیات‌هایی را به دولت پرداخت خواهند کرد که بسته به قیمت نفت متغیرند.

- شرکت‌ها باید نیازهای کشور را که از ۲۵ درصد از سال ۲۰۱۵ شروع و تا سال ۲۰۳۵ به ۳۵ درصد افزایش می‌یابد، تأمین کنند (به غیر از فعالیت‌های که در آب‌های عمیق صورت می‌گیرد).

- شرکت‌ها نمی‌توانند به بهانه اکتشاف و تولید، زمین‌ها را به مالکیت خود درآورند و باید آن‌ها را از صاحبانشان اجاره کنند.

- کمیسیون ملی هیدروکربن (سی.ان.اچ) تقویت شده است و به منزله نهادی که اختیارات خود را از قانون اساسی می‌گیرد، وظیفه جمع‌آوری اطلاعات در بخش انرژی، تدوین مقررات و نظارت بر اجرای آن‌ها، مدیریت مزایده‌های مختلف، واگذاری قراردادها و نظارت بر آن‌ها را بر عهده خواهد داشت (Goldwyn, 2014: 11).

در راستای اجرایی کردن اصلاحات انجام‌شده، در ۱۳ اگوست ۲۰۱۴ دولت مکزیک یک ماه زودتر از آنچه قانون مقرر کرده بود نتایج مزایده مرحله صفر را اعلام کرد. دبیرخانه انرژی ۸۳ درصد از ذخایر متعارف و ۲۱ درصد از ذخایر محتمل نامتعارف را به پمکس واگذار کرد. پمکس درخواست حفظ ۳۱ درصد از این ذخایر را کرده بود، اما به دلیل ناتوانی آن در آب‌های عمیق و منابع نامتعارف موافقت نشد. مرحله صفر میدان جدیدی را برای مزایده شرکت‌های خصوصی ارائه نکرد، اما فرصت‌های فعالیت در بخش نفت و گاز مکزیک را افزایش داد. پمکس در حال تغییر برخی از قراردادهای خدماتی خود با شرکت‌های خارجی به قراردادهای مشارکت در سود و یافتن شرکای جدید برای کمک به توسعه ذخایر محتمل متعارف و نامتعارف است. برخی تحلیل‌گران بر این نظرند که شرکت‌های علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری ترجیح می‌دهند با

پمکس مشارکت داشته باشند تا اینکه به‌تنهایی و مستقل در مزایده شرکت کنند (Seelke, et al., 2015: 6).

بعد از اصلاحات در قوانین، پمکس اصلاحات زیرساختی زیادی را انجام داد. همه سازمان‌های نظارتی که از طریق اصلاحات انرژی قدرت بیشتر یافتند یا تأسیس شدند، در حال استخدام و آموزش نیروهای خود بوده‌اند، مقررات ابلاغ شده و اولویت‌های صندوق نفت مکزیک تعیین شده‌اند (Valenzuela & Wood, 2014). شرکت‌های نفتی بین‌المللی به اصلاحات قانون اساسی و قوانین ثانویه مکزیک واکنش مطلوبی نشان داده‌اند. براساس گزارش‌های متعدد این شرکت‌ها در خصوص اقدامات عجولانه دولت در اجرایی‌کردن اصلاحات نگران‌اند. شرکت‌های امریکایی به دقت ایجاد استانداردهای زیست‌محیطی و ایمنی پیشرفته، جذب و استخدام نیروهای با استعداد و مستقل در سازمان‌های نظارتی، بهبود شفافیت و انجام عادلانه فرایند مزایده‌ها در مکزیک را زیر نظر دارند.

در ۱۴ دسامبر ۲۰۱۴ دولت مکزیک شرایط مشارکت شرکت‌هایی که در مکزیک ثبت شده‌اند در مزایده مربوط به اکتشاف و بهره‌برداری از ۱۴ میدان نفتی واقع در آب‌های کم‌عمق حاوی منابع محتمل نامتعارف تحت قراردادهای مشارکت در تولید را اعلام کرد. دولت مکزیک بر این نظر است که میدان حتی اگر قیمت نفت کمتر از میزان فعلی یعنی ۴۸ دلار باشد سودآورند. هزینه متوسط تولید نفت در مکزیک حدود ۲۲ دلار است (Perkins, 2014). تحلیل‌گران بر جذاب بودن مرحله اول مزایده مکزیک اتفاق نظر دارند و امکان جذب سرمایه لازم برای توسعه آب‌های عمیق و شیل گازی را در صورتی که قیمت نفت در حد پایین باقی بماند، مشکل می‌دانند (Gronewold, 2014).

۵. نتایج

در این مقاله مذاکرات مکزیک و امریکا در راه رسیدن به توافق بر سر نحوه بهره‌برداری از منابع مشترک نفت و گاز واقع در خلیج مکزیک و نحوه اجرایی‌کردن موافقت‌نامه بررسی شد. دو کشور مسیر طولانی را برای رسیدن به این توافق طی کردند. حافظه تاریخی دو ملت از همکاری با یکدیگر، نظام حقوقی متفاوت، تفاوت استانداردهای زیست‌محیطی و اجرایی، اهمیت بالای منابع هیدروکربنی در اقتصاد دو کشور، رویه‌های

دشوار تصویب موافقت‌نامه در داخل کشورها و مسائلی از این قبیل به طولانی‌شدن مذاکرات انجامید.

آنچه مسلم است رسیدن به توافق در خصوص مسئله مهمی چون منابع نفت و گاز نیازمند تلاش‌های سیاسی و دیپلماتیک بسیار است. سابقه مذاکرات امریکا درباره منابع هیدروکربنی مشترک به دهه ۱۹۷۰ برمی‌گردد. پیش از توافق‌نامه منابع هیدروکربنی فرامرزی سال ۲۰۱۲، دو کشور با امضای ۳ معاهده در سال‌های ۱۹۷۰، ۱۹۷۸ و ۲۰۰۰ سعی کردند اختلافات مرزی خود را حل کنند. در معاهده سال ۲۰۰۰ منطقه ممنوعه‌ای به فاصله ۱/۴ مایل دریایی از دو طرف مرز، برای انجام عملیات اکتشاف و حفاری ایجاد شد. هدف از ایجاد این منطقه فراهم کردن فرصت کافی برای مذاکره و یافتن راه‌حلی در بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی فرامرزی بود. مذاکرات دو طرف در سال ۲۰۱۲ به نتیجه رسید و توافق‌نامه منابع هیدروکربنی فرامرزی خلیج مکزیک بین امریکا و مکزیک^۱ به امضا رسید. توافق‌نامه ابتدا در مکزیک، سپس در امریکا به ترتیب به تصویب سنا و کنگره رسید. بر این اساس دو کشور توافق کردند در صورت کشف منابع هیدروکربنی فرامرزی به شیوه آحادسازی نسبت به توسعه و بهره‌برداری از آن اقدام کنند.

اجرای شدن توافق‌نامه نیازمند اصلاحاتی در قوانین دو کشور بود. در امریکا با اصلاح قانون اراضی فلات قاره و اعطای اختیارات بیشتر به وزارت کشور آن را مسئول اجرای موافقت‌نامه کردند. در مکزیک اجرایی شدن موافقت‌نامه نیازمند اصلاحات وسیعی در قانون اساسی و قوانین عادی بود. با تلاش‌های فراوان رؤسای احزاب انقلاب سازمانی و اقدام ملی، اصلاحات موردنظر به تصویب رسیدند و بلافاصله بعد از آن دولت مکزیک به انجام تغییرات لازم در شرکت ملی نفت و سایر نهادهای نظارتی خود اقدام کرد.

1. Treaty to Resolve the International Boundary, signed on November 23, 1970
2. Treaty on Maritime Boundaries between the United Mexican States and the United States of America, signed on May 4, 1978
3. Treaty between the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America on the Continental Shelf, signed on June 9, 2000.
4. Agreement between the United States of America and the United Mexican State Concerning Transboundary Hydrocarbon Reservoirs in the Gulf of Mexico

با مشاهده تلاش‌های مکزیک در جذب سرمایه‌گذاری و مشارکت شرکت‌های بین‌المللی نفتی می‌توان به شدت رقابت کشورها در صنعت نفت و گاز پی برد. همان‌طور که یکی از کارشناسان صنعت نفت مکزیک می‌گوید اصلاحات جزئی و تدریجی نمی‌تواند گره‌گشای مشکلات موجود باشد. استقلال بیشتر شرکت ملی نفت، ایجاد فرصت برای فعالیت شرکت‌های خصوصی در بخش‌های مختلف، راهبردهای متفاوت برای توسعه ذخایر متعارف، نامتعارف و آب‌های عمیق، استفاده از قالب‌های قراردادی متنوع، ارتقای شفافیت و سلامت فضای کسب و کار و توسعه منابع مشترک فرامرزی به شیوه آحادسازی با امریکا از جمله اقدامات وسیعی است که مکزیک با انجام آن‌ها در پی رشد صنعت نفت و گاز خود است. امریکا نیز به‌منزله آخرین کشور پیشرفته با امضای توافق‌نامه سال ۲۰۱۲ و پذیرش توسعه منابع مشترک نفت و گاز به شیوه آحادسازی در پی دستیابی به اهدافی چون افزایش امنیت انرژی، خودکفایی امریکای شمالی در تأمین انرژی، کاهش وابستگی به واردات از مناطق ناامن مثل خلیج فارس، بهبود استانداردهای زیست‌محیطی، اشتغال‌زایی، ایجاد فرصت‌های سرمایه‌گذاری برای شرکت‌های نفتی و افزایش تولید داخلی است.

کاربردهای نتایج تحقیق برای صنعت نفت و گاز ایران

- با بررسی تحولات صنعت نفت و گاز مکزیک به شباهت‌های آن با صنعت و گاز ایران پی می‌بریم. شروع صنعت نفت و گاز هر دو کشور با سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های خارجی است و بعداً این صنعت با مصادره اموال شرکت‌های خارجی ملی اعلام شده و به تدریج به دلیل وابستگی کشور به درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز و عدم جذب سرمایه‌گذاری خارجی، کاهش بهره‌دهی میادین اصلی و فرسودگی تأسیسات مواجه بوده است. تحولات بازار انرژی به گونه‌ای است که کشورها همواره به دنبال جذاب‌تر کردن شرایط سرمایه‌گذاری در صنعت خود هستند و بدین‌منظور دست به تغییرات اساسی حتی تا حد اصلاح قانون اساسی خود زده‌اند. انجام اصلاحات وسیع نیازمند همکاری همه سیاست‌مداران است. در این مسیر نیز دشواری‌ها و مخالفت‌های فراوانی خواهد بود. در ایران نیز وزارت نفت در پی جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی به اصلاح قراردادهای خود اقدام کرده که با مخالفت‌های شدیدی در مجلس نمایندگان و سایر سیاست‌مداران روبه‌رو

شده است. فارغ از اینکه قراردادهای جدید چه مزایا و چه معایبی دارند باید به این نکته توجه کرد که ایجاد تغییر در فضای رقابتی امروز برای جذب سرمایه‌گذاری اجتناب‌ناپذیر است.

- امروزه کشورها سعی می‌کنند در بهره‌برداری از منابع مشترک یا فرامرزی نفت و گاز با یکدیگر همکاری کنند. این مسئله در خصوص امریکا نیز که دارای منابع مالی و فن‌آوری لازم برای بهره‌برداری از منابع نفت و گاز فراساحلی است نیز صدق می‌کند. ممکن است دستیابی به راه‌حلی مناسب برای همکاری به سال‌ها مذاکره نیازمند باشد، اما در افق دورتر به نفع تمام کشورهای منطقه است و بهتر است ابتدا از مسائل کوچک‌تر اختلافی شروع به همکاری کرد. در خصوص امریکا و مکزیک نیز دو کشور ابتدا با همکاری در مسائل کوچک‌تری چون مبارزه با قاچاق مواد مخدر، کمک‌های نظامی و آموزشی، مهاجرت و ... کار خود را آغاز کردند. ایران نیز با توجه به داشتن منابع نفت و گاز فرامرزی متعدد با کشورهای همسایه به نظر بهتر است حداقل برای دستیابی به تولید صیانتی از این منابع نسبت به همکاری با همسایگان خود اقدام کند.

- اتخاذ رویکرد همکاری در بهره‌برداری از منابع نفت و گاز فرامرزی ممکن است نیازمند انجام اصلاحات در قوانین داخلی کشور باشد. انجام تغییرات در قوانین و مقررات برای به‌روز ماندن با شرایط جهانی امری لازم و ضروری است و تعصبات جناحی و سیاسی باید کنار گذاشته شود.

- یک فرمت قراردادی نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای عملیاتی و حقوقی شرایط متنوع صنعت نفت باشد و بهتر است امکان استفاده از قراردادهای متنوع از قبیل مشارکت در تولید، مشارکت در سود، امتیازی و ... نیز فراهم شود.

منابع

1. Goldwyn, D. L., Brown Neil R. and Cayten Megan Reilly, (2014). "Mexico's Energy Reform: Ready to Launch" Atlantic Council, Available from <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/mexico-s-energy-reform-ready-to-launch>.
2. Goldwyn, D. L., 2013, "Mexico Rising: Comprehensive Energy Reform at Last?" Atlantic Council, Available from http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Mexico_Rising.pdf.

3. Victor, David G., Hults, D. R., & Thurber, M. C., 2012. "Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply". uk: Cambridge University Press.
4. BOEM. 2014, "Final Notice of Sale Package Western Gulf of Mexico Planning Area (WPA) Outer Continental Shelf (OCS) Oil and Gas Lease Sale 238. New Orleans: U.S. Department of the Interior", Available from: <http://www.boem.gov/Final-Notice-of-Sale-238-Package/>
5. Corcoran, P., 2012, "Oil Theft is Big Business for Mexican Gangs" Retrieved from <http://www.insightcrime.org>: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/oil-theft-is-big-business-for-mexican-gangs>
6. eia., 2015, "Mexico International energy data and analysis", Retrieved from www.eia.gov: https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Mexico/mexico.pdf
7. eia., 2015, "Gulf of Mexico fact sheet", Retrieved from www.eia.gov: http://www.eia.gov/special/gulf_of_mexico/data.cfm
8. Estrada Estrada, J. H. ,2007, "Trans-Boundary Oil And Gas Fields Between Mexico and The USA", Developing & elivering Affordable Energy in 21th Century. Houston: www.usaee.org.
9. Grayson, G., 1981, "The Politics of Mexican Oil", University of Pittsburgh Press.
10. Gronewold, N., 2014, "Mexico: Oil-Sector Reforms Still hot Despite Crashing Crude Prices", E&E Publishing. Available from <http://www.eenews.net/energywire/2014/12/23/stories/1060010980>
11. Hagerty, C. L., 2014, "Legislation to Approve the U.S.-Mexico Transboundary Hydrocarbons Agreement", Congressional Research Service. Report No. R43610
12. Joyner, C. C., 1980, "U.S.-Mexican Energy Relations in the 1980's: New Resources versus Old Dilemmas", Case Western Reserve Journal of International Law, 12(3), 485-504.
13. Perkins, Robert, "Pemex Sees No Price Constraints to Reforms," Platts Oilgram News, October 31, 2014.
14. Lugar, Richard G., 2012, "Oil, Mexico, and The Transboundary Agreement", Washington: U.S. Government Printing Office. Available at <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/77567.pdf>
15. Schmitt, K. M., 1982, "The Problem of Maritime Boundaries in U.S.-Mexican Relations", NATURAL RESOURCES JOURNAL, vol. 22, 140-153.

16. Schmitt, M. K. (1974). *Mexico and the United States, 1821 – 1973: Conflict and Coexistence*. New York: Wiley & Sons.
17. Seelke, C. R., Villarreal, M. A., Ratner, M., & Brown, P., 2015, "Mexico's Oil and Gas Sector: Background, Reform Efforts, and Implications for the United States", congressional research service (CRS), Report No. R43313
18. Thompson, A., 2013, April 3, "Rusty Wheels of Pemex Require Much Oiling" *Financial Times*. Available from <http://www.ft.com/cms/s/0/0d5a467c-9bb0-11e2-8485-00144feabdc0.html#axzz4IKn3DoaU>
19. Valenzuela, P., & Wood, D., 2014, August 13, "Mexico's Energy Reform: entering the final phase", available from <https://www.wilsoncenter.org/article/mexicos-energy-reform-entering-the-final-phase>
20. Wood, D., 2012, "US-Mexico Cross Border Energy Cooperation: a new era in the Gulf of Mexico", *Monthly Report on PEMEX and U.S.-Mexico Energy Cooperation*, woodrow wilson international center for scholars, Mexico institute.

Archive of SID