

آیا ایران خزر را از دست داده است؟

پشت پرده کنوانسیون کاسپین؛ سرنوشت منافع ایران در خزر

از گلستان و ترکمانچای تا معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ و کنوانسیون آکتائو؛ حقوق ایران در خزر چگونه تغییر کرد و امروز کدام بخش از پرونده همچنان باز است؟ دریای خزر برای ایران فقط یک پهنه آبی در شمال کشور نیست؛ پرونده‌ای تاریخی، حقوقی، امنیتی و اقتصادی است که بیش از دو قرن فراز و نشیب را پشت سر گذاشته است

پایگاه اطلاع رسانی دریا و نفت: بحث امروز درباره کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر، بدون بازگشت به معاهدات قرن نوزدهم و سپس توافقاتی ایران و شوروی در سال‌های ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰، ناقص خواهد بود.

از سوی دیگر، تبدیل این تاریخ به یک روایت ساده با عنوان «ایران همیشه ۵۰ درصد خزر را داشته» نیز از نظر سندی قابل دفاع نیست.

واقعیت پیچیده‌تر است؛ و همین پیچیدگی اهمیت پرونده امروز را بیشتر می‌کند.

از گلستان تا ترکمانچای؛ زمانی که موازنه در خزر به سود روسیه تغییر کرد

برای فهم جایگاه ایران در خزر، باید به دوره جنگ‌های ایران و روسیه در عصر قاجار بازگشت.

عهدنامه گلستان در سال ۱۸۱۳ پس از جنگ ایران و روسیه منعقد شد و بخش‌های وسیعی از قلمرو ایران در قفقاز را از ایران جدا کرد.

در حوزه خزر نیز ماده پنجم عهدنامه، حق روسیه برای داشتن کشتی‌های جنگی در خزر را تثبیت کرد و موقعیت نظامی ایران در این پهنه را به شدت محدود ساخت.

عهدنامه ترکمانچای در سال ۱۸۲۸ نیز پس از جنگ دوم ایران و روسیه به امضا رسید. ماده هشتم این عهدنامه، همانند گلستان، حق داشتن نیروی دریایی جنگی در خزر را به روسیه اختصاص داد.

بنابراین، اگر بخواهیم از «سیر تاریخی تضعیف موقعیت ایران» سخن بگوییم، گلستان و ترکمانچای از نقاط مهم این روند هستند؛ اما این روند بعداً با تحول اساسی در روابط ایران و روسیه شوروی وارد مرحله دیگری شد.

۱۹۲۱؛ نقطه عطف در حقوق ایران در خزر

پس از انقلاب روسیه و تشکیل حکومت شوروی، مناسبات حقوقی ایران و روسیه تغییر کرد.

در ۲۶ فوریه ۱۹۲۱، ایران و جمهوری فدراتیو سوسیالیستی شوروی روسیه معاهده مودت امضا کردند.

یکی از مهم‌ترین مواد این معاهده، ماده ۱۱ بود.

بر اساس این ماده، ایران و روسیه شوروی از حقوق برابر برای کشتیرانی آزاد با پرچم خود در دریای خزر برخوردار شدند.

این تحول از نظر تاریخی بسیار مهم بود.

اگر در دوره قاجار، ایران در برابر روسیه از حق داشتن ناوگان جنگی در خزر محروم شده بود، معاهده ۱۹۲۱ این وضعیت را تغییر داد و اصل برابری حقوق کشتیرانی ایران و روسیه شوروی را برقرار کرد.

اما یک نکته بسیار مهم وجود دارد:

معاهده ۱۹۲۱ خزر را به دو سهم عددی ۵۰ درصدی تقسیم نکرد.

در متن این معاهده، خط مرزی یا سهم مساحتی ۵۰-۵۰ برای ایران و شوروی تعیین نشده بود.

بنابراین استفاده از عبارت «۵۰ درصد ایران طبق معاهده ۱۹۲۱» از نظر حقوقی دقیق نیست.

آنچه سند به روشنی می‌گوید، برابری حقوق کشتیرانی دو طرف است.

۱۹۳۵ و ۱۹۴۰؛ شکل‌گیری ساختار ایران - شوروی در خزر

روند حقوقی پس از ۱۹۲۱ متوقف نشد.

در معاهده استقرار، تجارت و کشتیرانی سال ۱۹۳۵، ایران و شوروی بار دیگر چارچوب روابط خود در خزر را تنظیم کردند.

اما سند مهم‌تر، معاهده تجارت و کشتیرانی ۲۵ مارس ۱۹۴۰ بود.

این توافق، یکی از مهم‌ترین اسناد در بررسی وضعیت حقوقی خزر در دوره ایران و شوروی محسوب می‌شود.

در این دوره، ایران و شوروی حقوق برابر کشتیرانی در خزر داشتند و هر دو کشور در نوار ۱۰ مایل دریایی ساحل خود از حقوق انحصاری ماهیگیری برخوردار بودند.

در برخی اسناد و مطالعات حقوقی نیز خزر در چارچوب روابط ایران و شوروی به عنوان «دریای ایران و شوروی» توصیف شده است.

این نکته اهمیت دارد؛ زیرا نشان می‌دهد رژیم حقوقی خزر در آن دوره صرفاً به یک مرز ساده میان دو کشور خلاصه نمی‌شد، بلکه مجموعه‌ای از حقوق متقابل و مشترک میان ایران و شوروی وجود داشت.

آیا خزر «۵۰-۵۰» بود؟ اینجا یکی از حساس‌ترین بخش‌های پرونده قرار دارد.

پاسخ دقیق حقوقی این است:

«سند مشخصی که در معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ خزر را به صورت هندسی و عددی ۵۰ درصد برای ایران و ۵۰ درصد برای شوروی تقسیم کرده باشد، وجود ندارد.»

اما این به هیچ وجه به معنی آن نیست که ایران صرفاً یک نوار ساحلی کوچک در خزر داشته است.

برعکس، اسناد ۱۹۲۱، ۱۹۳۵ و ۱۹۴۰ یک رژیم حقوقی میان ایران و شوروی ایجاد کرده بودند که بر برابری حقوق کشتیرانی، استفاده از دریا و محدودیت حضور کشورهای ثالث استوار بود.

برخی مطالعات حقوقی، این رژیم را به مفهوم استفاده مشترک یا «مشاع» نزدیک دانسته‌اند.

بنابراین باید میان دو عبارت تفاوت گذاشت:

«۵۰ درصد مساحت خزر»، «حقوق برابر ایران و شوروی در رژیم حقوقی خزر»

این دو عبارت یکی نیستند. خلأ مهم در معاهدات قدیمیو البته یک نکته دیگر نیز نباید از نظر دور بماند.

معاهدات ایران و شوروی در زمانی نوشته شدند که مسئله استخراج نفت و گاز از بستر خزر به شکل امروزی وجود نداشت.

به همین دلیل، این اسناد نقشه تفصیلی برای تقسیم بستر و زیربستر خزر و مالکیت میادین نفت و گاز ارائه نمی‌کردند.

پس از فروپاشی شوروی، مسئله‌ای جدید پدیدار شد:

حقوق تاریخی ایران و شوروی چگونه باید با واقعیت پنج کشور ساحلی و منابع عظیم زیر بستر خزر تطبیق داده می‌شد؟

۱۹۹۱؛ چهار کشور جدید وارد پرونده شدند

فروپاشی اتحاد شوروی در سال ۱۹۹۱ ساختار حقوقی خزر را دگرگون کرد.

تا پیش از آن، دو طرف اصلی خزر ایران و اتحاد شوروی بودند.

پس از فروپاشی شوروی، چهار کشور ساحلی جدید در شمال خزر شکل گرفتند:

در نتیجه، خزر از یک رابطه حقوقی دوطرفه به مسئله‌ای میان پنج کشور ساحلی تبدیل شد.

دیگر سؤال فقط این نبود که ایران و شوروی چه حقوقی داشتند؛ بلکه باید مشخص می‌شد این حقوق در شرایط جدید چگونه اعمال می‌شود.

نکته مهم این است که پیش از فروپاشی شوروی، مرز دریایی نهایی میان ایران و شوروی در خزر به شکل یک خط تحدید حدود کامل و مورد توافق تعیین نشده بود.

پس از فروپاشی شوروی، مسئله تحدید حدود بستر و زیربستر به یکی از مهم‌ترین موضوعات اختلافی تبدیل شد.

چرا اختلاف بر سر «درصد» شکل گرفت؟

پس از سال ۱۹۹۱، مدل‌های مختلفی برای تعیین رژیم آینده خزر مطرح شد.

یکی از این مدل‌ها، تقسیم مساوی خزر میان پنج کشور ساحلی بود که در صورت اجرای کامل چنین مدلی، سهم هر کشور حدود ۲۰ درصد می‌شد.

به همین دلیل، عدد «۲۰ درصد» در ادبیات سیاسی و رسانه‌ای ایران مطرح شد.

اما باید دقیق بود:

۲۰ درصد، یک «سهم نهایی ثبت شده در کنوانسیون آکتائو» نیست.

این عدد نتیجه یک سناریوی تقسیم مساوی میان پنج کشور است.

در مقابل، روش‌هایی مبتنی بر شکل سواحل، خطوط میانی و سایر اصول تحدید حدود می‌توانند نتایج متفاوتی ایجاد کنند.

بنابراین اختلاف واقعی فقط بر سر یک عدد نیست؛ بلکه بر سر روش حقوقی و جغرافیایی تعیین حدود است.

چرا شکل ساحل ایران اهمیت دارد؟

ایران در جنوب خزر قرار گرفته و طول و شکل ساحل آن با برخی دیگر از کشورهای ساحلی متفاوت است.

اگر تحدید حدود بر مبنای برخی روش‌های هندسی و خط میانی انجام شود، نتیجه می‌تواند با تقسیم مساوی پنج‌گانه متفاوت باشد.

به همین دلیل، مسئله برای ایران فقط «چند درصد از سطح خزر» نیست.

مسئله اصلی این است که کدام بخش از بستر و زیربستر خزر در محدوده حقوق حاکمه ایران قرار خواهد گرفت.

و اینجاست که پای نفت و گاز به میان می‌آید.

نفت و گاز؛ چرا بستر خزر از سطح آب مهم‌تر است؟

در خزر، ارزش اقتصادی تنها در سطح آب و مسیرهای کشتیرانی خلاصه نمی‌شود.

بخش مهمی از مناقشه به منابع طبیعی بستر و زیربستر مربوط است.

تعیین محدوده حقوق حاکمه کشورها بر بستر می‌تواند بر امکان اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از منابع زیرزمینی در آن بخش اثر مستقیم داشته باشد.

به همین دلیل، حتی اگر کشورها درباره کشتیرانی در سطح آب به توافق برسند، اختلاف بر سر بستر و زیربستر همچنان می‌تواند از نظر اقتصادی و ژئوپلیتیکی بسیار مهم باشد.

روسیه، قزاقستان و آذربایجان چه کردند؟

پس از فروپاشی شوروی، کشورهای شمالی خزر به تدریج وارد توافق‌های دوجانبه و چندجانبه برای تعیین بخش‌هایی از بستر شدند.

روسیه و قزاقستان توافقی‌هایی برای تحدید حدود بستر خزر منعقد کردند و پس از آن نیز توافقی‌هایی میان روسیه و آذربایجان و آذربایجان و قزاقستان شکل گرفت.

این روند برای ایران اهمیت ویژه دارد؛ زیرا ایران در جنوب خزر قرار گرفته و تعیین حدود بخش جنوبی، به‌خصوص در مجاورت آذربایجان و ترکمنستان، همچنان موضوعی حساس است.

۲۰۱۸؛ کنوانسیون آکتائو چه چیزی را تغییر داد؟

پس از حدود دو دهه مذاکره، سران پنج کشور ساحلی خزر در ۱۲ اوت ۲۰۱۸ در آکتائو قزاقستان، کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر را امضا کردند.

اما یکی از بزرگ‌ترین سوءبرداشت‌ها درباره این سند این است که تصور شود کنوانسیون آکتائو سهم ایران را به یک درصد مشخص کاهش یا افزایش داده است.

چنین چیزی در متن کنوانسیون وجود ندارد.

کنوانسیون ۲۰۱۸ عدد ۲۰، ۱۳ یا ۱۱ درصد را برای ایران تعیین نکرده است.

ماده ۸؛ مهم‌ترین بخش برای آینده منابع ایران

ماده ۸ کنوانسیون از مهم‌ترین مواد برای بحث بستر و زیربستر خزر است.

بر اساس این ماده، تحدید بستر و زیربستر میان کشورهای دارای سواحل مجاور و مقابل، از طریق توافق میان آنها و با توجه به اصول و قواعد شناخته‌شده حقوق بین‌الملل انجام می‌شود.

هدف این تحدید حدود، فراهم کردن امکان اعمال حقوق حاکمه کشورها بر بهره‌برداری از منابع بستر و زیربستر است.

این ماده یک پیام روشن دارد:

کنوانسیون آکتائو خط نهایی بستر و زیربستر ایران را روی نقشه تعیین نکرده است.

بنابراین نمی‌توان صرفاً بر اساس متن کنوانسیون گفت:

«ایران در آکتائو ۱۱ درصد گرفت.»

«ایران در آکتائو ۱۳ درصد گرفت.»

چنین درصدهایی در متن کنوانسیون به‌عنوان سهم نهایی ایران تعیین نشده‌اند.

۱۵ مایل آب سرزمینی و ۱۰ مایل منطقه ماهیگیری

کنوانسیون برای سطح آب نیز چارچوب مشخصی ایجاد کرده است.

کشورهای ساحلی می‌توانند تا ۱۵ مایل دریایی آب سرزمینی داشته باشند و در مجاورت آن، ۱۰ مایل دریایی منطقه ماهیگیری ایجاد کنند.

در منطقه ماهیگیری، کشور ساحلی از حقوق انحصاری برداشت منابع زنده آبی برخوردار است.

اما نباید این اعداد را با سهم ایران از بستر و زیربستر اشتباه گرفت.

آب سرزمینی، منطقه ماهیگیری و تحدید حدود بستر و زیربستر، سه موضوع متفاوت در رژیم حقوقی خزر هستند.

یک دستاورد امنیتی مهم برای ایران

کنوانسیون آکتائو تنها درباره تقسیم منابع نیست.

یکی از اصول مهم آن، تأکید بر استفاده صلح‌آمیز از خزر و نقش کشورهای ساحلی در تأمین امنیت این پهنه است.

همچنین حضور نیروهای مسلح کشورهای غیرساحلی در خزر با محدودیت‌های مهمی مواجه شده است.

این بخش برای ایران و روسیه از منظر ژئوپلیتیکی اهمیت قابل توجهی دارد.

اما پرونده هنوز تمام نشده است

مهم‌ترین نکته در وضعیت امروز خزر این است که کنوانسیون آکتائو به‌تنهایی تمام مسائل مربوط به تحدید حدود بستر و زیربستر را حل نکرده است.

تعیین خطوط دقیق بستر و زیربستر در بخش‌هایی که نیازمند توافق کشورهای دارای سواحل مجاور و مقابل هستند، همچنان اهمیت تعیین‌کننده دارد.

بنابراین نباید تصویب یا طی مراحل قانونی کنوانسیون را با «تعیین سهم نهایی ایران از خزر» یکی دانست.

این دو موضوع کاملاً متفاوت‌اند.

آیا ایران خزر را از دست داده است؟

پاسخ کوتاه:

خیر؛ چنین نتیجه‌ای از متن کنوانسیون آکتائو قابل استخراج نیست.

اما این پاسخ به معنی بی‌اهمیت بودن پرونده هم نیست.

مسئله اصلی همچنان پابرجاست:

خطوط نهایی تحدید حدود بستر و زیربستر خزر و آثار آن بر حقوق حاکمه ایران هنوز اهمیت تعیین‌کننده دارند.

کنوانسیون ۲۰۱۸ عدد مشخصی را به‌عنوان سهم ایران تعیین نکرده است، اما چارچوبی ایجاد کرده که در آن تعیین بخش‌های بستر و زیربستر باید در توافق میان کشورهای دارای سواحل مجاور و مقابل انجام شود.

بنابراین، نبرد حقوقی اصلی ایران صرفاً بر سر «۲۰ درصد» یا «۱۱ درصد» نیست؛ بلکه بر سر مبنای تحدید حدود و نتیجه واقعی آن روی نقشه است.

پنج پرسش مهم که باید پاسخ داده شود

۱. جایگاه حقوقی معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ در رژیم جدید خزر چیست؟

این اسناد پایه تاریخی حقوق برابر ایران و شوروی در خزر را شکل داده‌اند؛ اما باید روشن شود که در رژیم پنج‌کشوری امروز، دقیقاً چه اثری دارند.

۲. مبنای تحدید حدود بستر میان ایران و جمهوری آذربایجان چیست؟

این موضوع برای بخش غربی خزر و منابع احتمالی آن اهمیت ویژه دارد.

۳. مبنای تحدید حدود میان ایران و ترکمنستان چیست؟

این مسئله نیز برای بخش شرقی و جنوب‌شرقی خزر اهمیت دارد.

۴. اعداد ۲۰، ۱۳ و ۱۱ درصد دقیقاً بر اساس چه مدل جغرافیایی محاسبه شده‌اند؟

هر عدد باید با نقشه، روش محاسبه و مبنای حقوقی همراه باشد؛ نه اینکه صرفاً در فضای رسانه‌ای تکرار شود.

۵. وضعیت منابع نفت و گاز نزدیک خطوط احتمالی تحدید حدود چگونه تعیین خواهد شد؟

این پرسش برای اقتصاد ایران از خود درصد مساحت مهم‌تر است.

یک تفکیک مهم؛ سه مفهوم را نباید با یکدیگر اشتباه گرفت

یکی از مشکلات اصلی بحث خزر این است که سه مفهوم مرتب با یکدیگر مخلوط می‌شوند:

حقوق تاریخی ایران و شوروی

سهم ۵۰ درصدی از مساحت خزر

سهم ۲۰ درصدی در تقسیم مساوی میان پنج کشور

این سه گزاره یکی نیستند.

حقوق تاریخی ایران در معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ قابل استناد است؛ اما ۵۰ درصد مساحت به‌عنوان سهم عددی در آن معاهدات ثبت نشده است.

از طرف دیگر، ۲۰ درصد نیز سهم تثبیت‌شده در کنوانسیون آکتائو نیست؛ بلکه نتیجه مدل تقسیم مساوی میان پنج کشور است.

و ۱۱ یا ۱۳ درصد نیز در متن کنوانسیون آکتائو به‌عنوان سهم نهایی ایران تعیین نشده‌اند.

جمع بندی:

پرونده خزر را نمی‌توان با یک عدد بست.

ایران در دوره قاجار در نتیجه جنگ‌ها و معاهدات گلستان و ترکمانچای، بخش مهمی از موقعیت سرزمینی و دریایی خود در شمال را از دست داد.

اما در دوره شوروی، معاهده ۱۹۲۱ و سپس توافق‌های ۱۹۳۵ و ۱۹۴۰، حقوق برابر ایران و شوروی در کشتیرانی و استفاده از خزر را تثبیت کردند.

با فروپاشی شوروی در سال ۱۹۹۱، ساختار دوکشوری خزر به ساختار پنج‌کشوری تبدیل شد و مسئله‌ای که پیش‌تر عمدتاً در چارچوب روابط ایران و شوروی تعریف می‌شد، وارد مرحله جدیدی شد.

کنوانسیون آکتائو در سال ۲۰۱۸ چارچوبی جدید برای این پهنه ایجاد کرد، اما سهم درصدی مشخصی برای ایران تعیین نکرد و خط نهایی بستر و زیربستر را نیز ترسیم نکرد.

از همین رو، نمی‌توان گفت ایران در کنوانسیون آکتائو «درصد مشخصی از خزر را از دست داده است».

اما نمی‌توان اهمیت مذاکرات و توافق‌های آینده درباره تحدید حدود بستر و زیربستر را نیز نادیده گرفت.

در نهایت، شاید دقیق‌ترین پرسش امروز این نباشد که:

«ایران چند درصد خزر را دارد؟»

بلکه باید این باشد که؟ خط نهایی منافع ایران در بستر خزر کجا ترسیم خواهد شد؟

خطی که می‌تواند برای آینده نفت و گاز، شیلات، کشتیرانی، امنیت و جایگاه ژئوپلیتیکی ایران در شمال کشور اهمیتی بسیار بیشتر از یک عدد خام درصدی داشته باشد.

منابع و اسناد مورد استفاده:

۱. عهدنامه گلستان، ۱۸۱۳
۲. عهدنامه ترکمانچای، ۱۸۲۸
۳. معاهده مودت ایران و جمهوری فدراتیو سوسیالیستی شوروی روسیه، ۱۹۲۱؛ به‌ویژه ماده ۱۱
۴. معاهده استقرار، تجارت و کشتیرانی ایران و شوروی، ۱۹۳۵
۵. معاهده تجارت و کشتیرانی ایران و شوروی، ۱۹۴۰
۶. کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر، آکتائو، ۲۰۱۸؛ به‌ویژه مواد ۳، ۷، ۸ و ۹
۷. اسناد و مطالعات حقوق بین‌الملل درباره تحدید حدود بستر و زیربستر خزر
۸. اسناد سازمان ملل متحد و منابع حقوقی بین‌المللی درباره رژیم حقوقی دریای خزر

۹. منابع رسمی جمهوری اسلامی ایران درباره روند بررسی و تصویب کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر

یادداشت تحریریه: این گزارش میان «حقوق تاریخی»، «سهم فرضی یا پیشنهادی»، و «مرز یا سهم نهایی تعیین شده در یک سند الزام آور» تفکیک قائل شده است تا از تکرار ادعاهای رایج اما فاقد پشتوانه صریح سندی جلوگیری شود.