

مرتضی فاخری - در جغرافیای سیاسی جهان

معاصر، نقاطی وجود دارند که نه به واسطه وسعت خاک یا انبوهی جمعیت، که به سبب نقشی که در زنجیره تأمین انرژی و امنیت جمعی بشر ایفا می کنند، از اهمیتی حیاتی برخوردار می شوند. تنگه هرمز، این آبراه باریک و در عین حال شگرف، بی گمان در صدر این نقاط راهبردی جای می گیرد. هر روزه نزدیک به بیست میلیون بشکه نفت خام و فرآورده‌های نفتی، همچنین سهم قابل توجهی از گاز طبیعی مایع جهان، از میان این گذرگاه تنگ که پهنای آن در باریک‌ترین نقطه به کمتر از چهل کیلومتر می‌رسد، روانه بازارهای جهانی می‌شد. این جریان خروشان اقتصادی، تنگه هرمز را به یکی از حساسترین گلوگاه‌های انرژی در کره خاکی مبدل ساخته است. با این حال، آنچه این آبراه را از سایر تنگه‌های بین‌المللی همچون مالاکا، جبل طارق یا بسفر متمایز می‌سازد، نه صرفاً حجم تردد و ارزش اقتصادی آن، بلکه هاله‌ای از ابهامات حقوقی و منازعات حل‌نشده‌ای است که از دیرباز بر فراز آن سایه افکنده است. در این میان، حقوق بین‌الملل دریاها که به عنوان یکی از شاخه‌های بالغ و پیچیده حقوق بین‌الملل شناخته می‌شود، خود را در موقعیتی دشوار و چندانایه می‌یابد؛ جایگاهی که در آن، هنجارهای جهان‌شمول با واقعیات تلخ قدرت، منافع ملی و تفسیرهای متعارض از مفاهیم بنیادین، دست به گریبان شده‌اند. آنچه در پی می‌آید، کندوکاوی است در بستر تاریخی و حقوقی این آبراه، با هدف شناسایی کاستی‌های ساختاری نظام حقوقی موجود و نیز واکاوی ظرفیت‌های نهفته در آن برای دستیابی به ترتیباتی عادلانه و بانبات، که بتواند پاسخی درخور برای چالش‌های عصر کنونی فراهم آورد.

برای درک عمیق معمای حقوقی تنگه هرمز، ناگزیر باید به چارچوب نظری حاکم بر تنگه‌های بین‌المللی در حقوق دریاها بازگشت. کنوانسیون ۱۹۸۲ ملل متحد درباره حقوق دریاها، که بی‌شک مهم‌ترین سند حقوقی در این حوزه به شمار می‌رود، نظامی پیچیده و مبتنی بر مصالحه برای تنظیم عبور و مرور از این آبراه‌های حساس ارائه کرده است. بر اساس این کنوانسیون، تنگه‌هایی که برای ناوبری بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرند، عمدتاً مشمول رژیم «عبور ترانزیتی» می‌شوند که در بخش سوم این معاهده بزرگ تدوین یافته است. این رژیم که حاصل تلاش قدرت‌های بس‌برگ دریایی به ویژه ایالات متحده بود، امتیازی بی‌نظیر برای دولت‌های صاحب پرچم محسوب می‌شود؛ چراکه به کشتی‌ها و حتی هواگردهای تمامی دولت‌ها اجازه می‌دهد تا به صورت پیوسته، سریع و بدون مانع از این تنگه‌ها عبور کنند. تفاوت بنیادین عبور ترانزیتی با رژیم سنتی «عبور بی‌آزار» که در آب‌های سرزمینی اعمال می‌شود، در این نکته نهفته است که دولت ساحلی در رژیم عبور ترانزیتی هیچ حقی برای تعلیق، معانعت یا اعمال نظارت ماهوی بر این عبور ندارد و تنها می‌تواند قوانین مربوط به ایمنی دریانوردی و جلوگیری از آلودگی را وضع کند. این سازوکار، عملاً تنگه‌های راهبردی را به سه‌گریدورهای آزاد بین‌المللی تبدیل می‌کند که حاکمیت دولت ساحلی در آن‌ها به شدت محدود شده است. با این حال، تنگه هرمز هرگز در قالب این رژیم ساده و شفاف قرار نگرفته است. علت این نابسامانی را نخست باید در موقعیت خاص ایران به عنوان یکی از دو دولت ساحلی این تنگه جست؛ دولتی که با وجود اعضای کنوانسیون حقوق دریاها در سال ۱۹۸۲، هرگز آن را تنفیذ نکرده و بدین ترتیب به جمع کشورهای عضو این پیمان عظیم نیپیوسته است. این عدم الحاق، فصل‌خطایی حقوقی ایجاد کرده است که بر اساس آن، ایران خود را مقید به تعهدات قراردادی کنوانسیون نمی‌داند و هرگونه ادعای حقوقی دولت‌های دیگر بر اساس این معاهده را در مورد خود فاقد اعتبار می‌شمارد. از سوی دیگر، عمان به عنوان دولت ساحلی دیگر، عضو کنوانسیون است، اما الحاق آن با اعلامیه‌ای همراه شده که بر اساس آن، دولت عمان اختیارات گسترده‌ای را برای خود در زمینه اتخاذ تدابیر امنیتی در این تنگه محفوظ داشته است؛ اعلامیه‌ای که خود نشان از چندگانگی تفسیر و عمل در این منطقه پرتنش دارد.

از همین نقطه است که کاستی بنیادین نظام حقوقی بین‌الملل



در قبال تنگه هرمز آشکار می‌شود؛ کاستی که ریشه در ابهام بنیادین درباره عرفی بودن رژیم عبور ترانزیتی دارد. بسیاری از حقوقدانان بین‌الملل و نیز دولت‌های قدرتمندی همچون ایالات متحده که خود به کنوانسیون نیپیوسته است، با تکیه بر رویه گسترده دولت‌ها و تفسیرهای قضایی، عبور ترانزیتی را به عنوان یک قاعده عرفی بین‌الملل می‌شناسند که برای تمامی دولت‌ها، فارغ از عضویت در کنوانسیون، الزام‌آور است. اما این استدلال در برابر موضع صریح و مستمر ایران که خود را به عنوان یک «معترض همیشگی» در برابر این قاعده معرفی می‌کند، با چالش جدی مواجه می‌شود. در نظریه حقوق عرفی بین‌الملل، قاعده عرفی در صورتی برای یک دولت الزام‌آور است که آن دولت در فرآیند شکل‌گیری آن قاعده نقش داشته یا آن را به روشنی پذیرفته باشد. جمهوری اسلامی ایران با اتخاذ موضعی مداوم و مستند در طول دهه‌های اخیر، به ویژه از طریق تبادل یادداشت‌های مشهور با ایالات متحده در سال ۱۹۸۷ که در آن به صراحت بر اعمال رژیم عبور بی‌آزار در آب‌های سرزمینی خود تأکید کرده است، خود را به عنوان دولتی معرفی کرده که هرگز به عرفی شدن عبور ترانزیتی در تنگه هرمز رضایت نداده است. این اختلاف عمیق، که ماهیتی بنیادین دارد، تاکنون از هیچ مرجعی راه حلی نیافته و نظام حقوقی بین‌الملل نیز به دلیل فقدان یک مرجع قضایی الزام‌آور با صلاحیت عام، نتوانسته است به این اختلاف خاتمه دهد. دیوان بین‌المللی دادگستری که می‌توانست مرجعی شایسته برای حل این دعوی باشد، تاکنون هیچ دولتی تمایل به طرح این اختلاف در آن نهاد پیدا نکرده است و بدین ترتیب، این خلأ هنجاری همچنان به مثابه ابری تیره بر فراز تنگه هرمز باقی مانده است. در چنین فضای هنجاری آکنده از ابهام، هرگونه تنش نظامی یا سیاسی کوچک‌ی، به سرعت به بحرانی حقوقی بدل می‌شود که راه حل آن را به جای ارجاع به قواعد شفاف، به بازی پیچیده قدرت و اراده‌های ملی می‌سپارد.

در همین راستا، شاید حساس‌ترین و در عین حال هشداردهنده‌ترین کاستی نظام حقوقی موجود، فقدان یک سازوکار اجرایی و نظارتی کارآمد بر اعمال قواعد موجود در تنگه هرمز است. حقوق بین‌الملل دریاها، علی‌رغم توسعه قابل توجه در حوزه تدوین قواعد ماهوی، در بخش نهادها و سازوکارهای اجرایی با فقر آشکاری مواجه است. سازمان بین‌المللی دریانوردی (IMO) به عنوان مهم‌ترین نهاد تخصصی در این حوزه، اگرچه نقش کلیدی در تدوین استانداردهای فنی و طرح‌های جداسازی ترافیک (TSS) ایفا کرده است، اما این نهاد فاقد هرگونه قدرت الزام‌آور برای تحمیل تصمیمات خود بر دولت‌های ساحلی یا کاربران تنگه است. به عبارت دیگر، هرچند سازمان بین‌المللی دریانوردی می‌تواند طرح‌های ایمنی و زیستی را پیشنهاد کند و حتی با کسب توافق کاربران، آنها را به اجرا بگذارد، اما هیچ ضمانت اجرایی برای مواجهه با دولت ساحلی که تصمیم به تغییر یک‌جانبه این طرح‌ها یا وضع قوانین مغایر بسا آنها دارد، در اختیار ندارد. این ناکارآمدی نهادی، در مواقع بحران به شدت خود را نشان می‌دهد. برای نمونه، در جریان تنش‌های اخیر که با توقیف چندین فروید کشتی تجاری توسط ایران همراه بود، جامعه بین‌الملل عملاً فاقد هرگونه ابزار حقوقی سریع و مؤثر

برای حل و فصل این وضعیت بود و راهکارهای دیپلماتیک و تهدیدات نظامی، جایگزین رویه‌های حقوقی شدند. این امر به روشنی نشان می‌دهد که حقوق بین‌الملل در حوزه تنگه هرمز، بیشتر به مجموعه‌ای از اصول انتزاعی شباهت دارد تا یک نظام حقوقی پویا و ضمانت‌دار؛ اصولی که هرگاه با اراده سیاسی قوی و پشتوانه قدرت نظامی روبرو می‌شوند، به راحتی به حاشیه رانده می‌شوند.

با این حال، نظام حقوقی بین‌الملل، علی‌رغم این کاستی‌های عمیق، کاملاً تهی از ظرفیت‌های بالقوه برای ساماندهی این آبراه حیاتی نیست و در همین ظرفیت‌های نادیده گرفته شده، می‌توان روزه‌هایی برای خروج از بحران کنونی یافت. یکی از مهم‌ترین این ظرفیت‌ها، ماده ۴۳ کنوانسیون حقوق دریاهاست که هرچند در مورد دولت‌های غیرعضو ایران قابل استناد مستقیم نیست، اما به عنوان یک اصل راهنما و یک رویه مطلوب بین‌المللی می‌تواند الهام‌بخش راهکارهای عملی باشد. این ماده به صراحت از دولت‌های ساحلی و کاربران تنگه دعوت می‌کند تا برای تأسیس، نگهداری و بهبود تجهیزات ناوبری و نیز برای مقابله با آلودگی‌های احتمالی، با یکدیگر همکاری کرده و هزینه‌های مرتبط را به طور مشترک تقبل کنند. این چارچوب همکاری محور، می‌تواند به عنوان پایگاهی حقوقی و عملی بسرای دریافت عوارض معقول و شفاف از کشتی‌های عبوری، در ازای ارائه خدمات مشخص و قابل اندازه‌گیری همچون راهنمایی دریانوردی، امداد و نجات، یا نگهداری از تجهیزات هشداردهنده، مورد استفاده قرار گیرد، به شرط آنکه این عوارض به مثابه مانعی برای آزادی عبور تلقی نشوند و با رویه‌های متداول بین‌المللی در سایر تنگه‌ها همخوانی داشته باشند. در این میان، تجربه موفق همکاری کشورهای حوزه تنگه مالاکا و سنگاپور که با ایجاد «صندوق همکاری تنگه مالاکا» و دریافت کمک‌های داوطلبانه از کاربران، توانسته‌اند هزینه‌های سنگین نگهداری و ایمنی این آبراه را مدیریت کنند، می‌تواند الگویی عملی و ارزشمند برای تنگه هرمز نیز باشد. این الگو نشان می‌دهد که با اراده سیاسی و رویکردی عمل‌گرایانه، می‌توان از دل قواعد انتزاعی حقوقی، سازوکارهایی عینی و کارآمد برای تنظیم منافع متضاد استخراج کرد.

افزون بر این، ظرفیت دیگر نظام حقوقی بین‌الملل در نقش تسهیل‌گری سازمان بین‌المللی دریانوردی و نیز شورای امنیت ملل متحد نهفته است. هرچند شورای امنیت به دلیل ساختار قدرت محور خود و حق وتوی اعضای دائم، همواره نهادی بحث‌برانگیز بوده، اما بر اساس ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد، قطعنامه‌های الزام‌آور این ششورا بر تمامی تعهدات حقوقی دیگر دولت‌ها، از جمله کنوانسیون حقوق دریاها، اولویت دارند. این ظرفیت حقوقی کم‌نظیر، در تفاهم‌نامه ۱۴ ماده‌ای ژوئن ۲۰۲۶ که میان ایران و ایالات متحده در اسلام‌آباد منعقد شد، به روشنی مورد اشاره قرار گرفته است. در بند ۱۴ این سند، پیش‌بینی شده که «توافق نهایی با قطعنامه الزام‌آور شورای امنیت تصویب خواهد شد» که عملاً راهی برای تغییر یا تعدیل رژیم حقوقی موجود از طریق نهاد برتر سازمان ملل متحد فراهم می‌کند. این ابتکار، هرچند با نگرانی‌های جدی در مورد تضعیف هنجارهای جهانی آزادی کشتیرانی و همچنین

ایجاد رویه‌ای پیشینی برای سایر تنگه‌های بین‌المللی همچون باب‌المندب یا مالاکا همراه است، اما نشان‌دهنده آن است که نظام حقوقی از ظرفیت نهادینه کردن ترتیبات جدید و منطبق با واقعیات منطقه‌ای برخوردار است. به عبارت دیگر، آنچه حقوق بین‌الملل امروز در تنگه هرمز با آن روبروست، بن‌بستی فلسفی یا حقوقی نیست، بلکه فقدان اراده جمعی برای استفاده از همین ابزارهای موجود و تطبیق آنها با شرایط متغیر است. اگر این اراده شکل بگیرد، حتی نهادهایی چون دیوان بین‌المللی حقوق دریاها نیز که در هامبورگ مستقر است، می‌تواند به عنوان مرجعی تخصصی برای تفسیر قواعد عرفی و قراردادی در اختلافات احتمالی، نقش آفرینی کرده و به تدریج به ایجاد رویه قضایی منسجم‌تری در این حوزه یاری رساند.

در نقطه مقابل این ظرفیت‌ها، اما واکنش‌های قاطعانه برخی از کاربران فرامنطقه‌ای، نشان‌دهنده آن است که تغییر رژیم حقوقی تنگه هرمز به هیچ وجه امری ساده و بدون هزینه نخواهد بود. اتحادیه اروپا و شورای همکاری خلیج فارس در بیانیه‌ای مشترک، هرگونه تلاش برای اعمال حاکمیت یک‌جانبه بسا دریافت عوارض اجباری در تنگه هرمز را «غیرقانونی» خوانده و به تعلق حق عبور آزاد به کشتی‌های تمامی دولت‌ها، ذیل قواعد شناخته شده حقوق بین‌الملل، تأکید کرده‌اند. ایسن واکنش جمعی، که بسا حمایت ضمنی ایالات متحده نیز همراه بوده است، نشانگر آن است که جامعه بین‌الملل به ویژه کشورهای اروپایی و عربی حوزه خلیج فارس که وابستگی شدیدی به عبور امن و مطمئن از این تنگه دارند، تمایلی به پذیرش رژیم ندارند که در آن، دولت‌های ساحلی بتوانند با توسل به ماده ۴۳ کنوانسیون یا هر راهکار دیگر، بر میزان دسترسی و هزینه‌های عبور تأثیر بگذارند. این موضع محافظه‌کارانه، اگرچه از منظر حفظ نظم موجود قابل درک است، اما از سوی دیگر، نادیده گرفتن حق حاکمیت و منافع امنیتی دولت‌های ساحلی را نیز در پی داشته و می‌تواند زمینه‌ساز تنش‌های جدیدی شود. در چنین شرایطی، حقوق بین‌الملل خود را در میان دو فشار متضاد می‌یابد: از یک سو، اصرار ایران را بر به رسمیت شناخته شدن نقش و حق‌اش به عنوان دولت ساحلی و تأمین امنیت مرزهای آبی‌اش، و از سوی دیگر، اصرار بازیگران مصرف‌کننده انرژی بر حفظ رژیم آزاد و بی‌قید و شرط عبور. پل زدن بر این شکاف عمیق، نیازمند نوآوری حقوقی و دیپلماتیک است که فراتر از تفسیرهای سنتی از کنوانسیون ۱۹۸۲ حرکت کند.

در این میان، نباید از تأثیر شگرف تحولات فناورانه و زیست‌محیطی بر آینده حقوقی تنگه هرمز غافل ماند. تغییرات اقلیمی که منجر به افزایش سطح آب‌ها و شدت گرفتن طوفان‌های دریایی می‌شود، از یک سو و تحول در صنعت کشتیرانی با روی آوردن به سوخت‌های پاک و کشتی‌های خودران، از سوی دیگر، ابعاد تازه‌ای به چالش‌های حقوقی این آبراه می‌افزایند. به عنوان نمونه، مسئولیت ناشی از نشت نفت در شرایط آب‌وهوایی ناخشن یا حادثه‌ای که برای یک کشتی خودران در این تنگه رخ می‌دهد، موضوعاتی هستند که در چارچوب کنونی حقوق دریاها پاسخی روشن و قانع‌کننده برای آنها یافت نمی‌شود. همین خلأهای حقوقی نوپدید، خود می‌توانند بهانه‌ای برای وضع قوانین سخت‌گیرانه‌تر از سوی دولت‌های ساحلی یا برعکس، اعمال فشارهای بین‌المللی برای تدوین قواعد جدید باشند. بنابراین، آینده حقوقی تنگه هرمز، نه تنها به معادلات سنتی قدرت و منافع نفتی گره خورده، که به میزان توانایی نظام حقوقی بین‌الملل در انطباق‌پذیری با این دگرگونی‌های سریع تکنولوژیک و اکولوژیک نیز وابسته است. این انطباق‌پذیری، مستلزم آن است که حقوق‌دانان و دیپلمات‌ها از قالب‌های فکری صرفاً مبتنی بر کنوانسیون ۱۹۸۲ خارج شوند و به بازتعریف مفاهیمی چون «عبور»، «امنیت» و

«سرآمد» برری می‌کند؛

«تنگه هرمز» در کشاکش حقوق و قدرت

واکاوی کاستی‌ها و ظرفیت‌های حقوق بین‌الملل در ساماندهی آبراه راهبردی

«حاکمیت» در عصر جدید بیندیشند.

با نگاهی به افق پیش رو، به نظر می‌رسد که سرنوشت تنظیم حقوقی تنگه هرمز بیش از هر چیز به اراده سیاسی بازیگران کلیدی وابسته است تا به متون و معاهدات موجود. قطعنامه الزام‌آور شورای امنیت که در تفاهم‌نامه اسلام‌آباد به عنوان گام نهایی در نظر گرفته شده، می‌تواند نقطه عطفی تاریخی در نظام حقوقی این آبراه باشد، اما تنها در صورتی که این قطعنامه نه بر نمی‌برد، دست‌یافتنی‌تر از گذشته به نظر می‌رسد. اما دستیابی به این هدف، نیازمند عبور از دو گانه‌های ساده‌انگارانه‌ای است که اغلب در گفت‌وگوهای عمومی درباره این تنگه رواج دارند؛ دو گانه‌هایی نظیر «آزادی کامل در برابر حاکمیت مطلق» یا «قدرت نظامی در برابر قانون‌مداری». واقعیت حقوقی تنگه هرمز بسیار ظریف‌تر و چندانایه‌تر از این برساخت‌های دوگانه است و هرگونه راهکار پایدار، ناگزیر باید در فضای بینابینی این گفت‌وگوهای متقابل شکل گیرد. راهکارهایی چون ایجاد یک نهاد مدیریت مشترک برای تنگه با مشارکت دو دولت ساحلی و نمایندگان کاربران عمده، با امضای یک معاهده منطقه‌ای که ضمن به رسمیت شناختن حق عبور، چارچوبی مشخص برای همکاری‌های ایمنی و زیست‌محیطی ترسیم کند، نمونه‌هایی از این ابتکارات میانه‌رو هستند که می‌توانند هم از حمایت حقوقی برخوردار باشند و هم به نیازهای امنیتی و اقتصادی طرفین پاسخ دهند.

در پایان، آنچه از این بررسی ژرف به دست می‌آید، این حقیقت تلخ و در عین حال نویدبخش است که حقوق بین‌الملل در ترتیبات تنگه هرمز، نه با فقدان قاعده که با فقدان اراده برای اعمال و تقسیم عادلانه قواعد مواجه است. کاستی‌های بزرگ این نظام، در گام نخست به خلا ناشی از عدم الحاق ایران و اختلاف بر سر عرفی بودن عبور ترانزیتی بازمی‌گردد و سپس به نبود سازوکارهای اجرایی و نظارتی کارآمد منتهی می‌شود. در کنار این کاستی‌ها، اما ظرفیت‌های قابل توجهی همچون ماده ۴۳ کنوانسیون، نقش تسهیل‌گر سازمان بین‌المللی دریانوردی، و صلاحیت بالقوه شورای امنیت برای وضع قطعنامه‌های الزام‌آور، وجود دارند که در صورت بهره‌گیری هوشمندانه، می‌توانند زمینه‌ساز ترتیباتی جدید و متناسب با شرایط پیچیده امروز شوند. همان‌گونه که مورخان حقوق دریاها به بساد دارند، مفهوم آزادی دریاها نیز در طول تاریخ، دست‌خوش دگرگونی‌های عمیقی شده و از قاعده «بسر دوپ» در قرن هفدهم تا رژیم‌های پیچیده کنونی تکامل یافته است. اکنون نیز تنگه هرمز در آستانه چنین تحولی تاریخی قرار دارد؛ تحولی که در آن، حقوق و قدرت نه در تقابلی صفر و صدی، که در هم‌آمیزی‌ای دیالکتیک، سرنوشت یکی از مهم‌ترین آبراه‌های جهان راقم خواهند زد. در این میان، حقوقدانان بین‌الملل، سیاستمداران و دیپلمات‌ها همگی به یک اندازه مسئولند تا از اسارت در دام تفسیرهای یک‌جانبه و تقلیل‌گرایانه بگریزند و با نگاهی آینده‌نگر و مبتنی بر همکاری، به بازتعریف نظم حقوقی این آبراه بپردازند؛ نظامی که ضمن احترام به حاکمیت دولت‌های ساحلی، امنیت و منافع جمعی جامعه بین‌المللی را نیز تأمین کند. غفلت از این وظیفه تاریخی، نه تنها تنگه هرمز را به قانونی دائمی برای بحران‌های ناگوار تبدیل خواهد کرد، بلکه اعتبار و کارآمدی کل نظام حقوق بین‌الملل دریاها را نیز به عنوان یکی از بزرگ‌ترین دستاوردهای همکاری جمعی بشر، به چالش‌هایی جبران‌ناپذیر خواهد کشاند.

بدون شرح

قاب دوربین



عکس: اصغر بشارتی

بدون شرح...



فریداعل‌زلی - اقتصاد سرآمد