

افغانستان و کنوانسیون 1997 سازمان ملل متحد راجع به استفاده های غیر کشتیرانی از منابع آبی بین المللی: کنوانسیون برای افغانستان چه اهمیتی دارد؟

محمد داود رضایی

مجمع عمومی سازمان ملل متحد کنوانسیون 1997 این سازمان راجع به استفاده های غیر کشتیرانی از منابع آبی بین المللی (کنوانسیون) را بتاريخ 21 ماه می 1997 میلادی تصویب کرد. تلاش در جهت تنظیم استفاده از منابع آبی بین المللی، انکشاف، مدیریت و حفاظت از منابع آبی - - - اعم از آب های سطحی و زیر زمینی ای که در داخل مرزهای کشورها محدود نیستند، از جمله اهداف کنوانسیون خوانده شده است. کنوانسیون بتاريخ 17 آگست 2014 میلادی با تکمیل نصاب لازم اعضا برای الزامیت آن، لازم الاجراء گردید. طبق امار ارایه شده از جانب سازمان ملل متحد، تا ماه فبروری سال جاری (2017 میلادی) تعداد کشورهای عضو کنوانسیون به 36 و تعداد کشورهای ای که کنوانسیون را امضاء نموده ولی عضویت کامل آنرا تا هنوز دریافت نکرده اند، به 16 کشور میرسید.¹

از لحاظ ساختاری، کنوانسیون 1997 سازمان ملل یک معاهده کلی است که چهارچوب کلی و اصول اساسی مربوط به حقوق آبهای فرامرزی را تعیین نموده و جزئیات امر را به خود کشورهای عضو واگذار میکند تا مسایل و مشکلات مربوط به منابع آبی مشترک شانرا با توجه به مشخصات خاص حوزه های دریایی مشترک از طریق همکاری و گفتگو حل و فصل نمایند. بعضی از کشورهای مربوط به قاره ها و مناطق مختلف جهان که تا هنوز عضویت کنوانسیون را حاصل نموده اند، عبارت اند از انگلیستان، فرانسه، آلمان، سویدن، و مجارستان (اروپا)، عراق، اردن، لبنان، سوریه، و قطر (خاور میانه) و همچنین ازبکستان کشور همسایه افغانستان در آسیای میانه.² دولت جمهوری اسلامی افغانستان تا هنوز راجع به الحاق به کنوانسیون و تصویب آن تصمیم مشخصی نگرفته است.

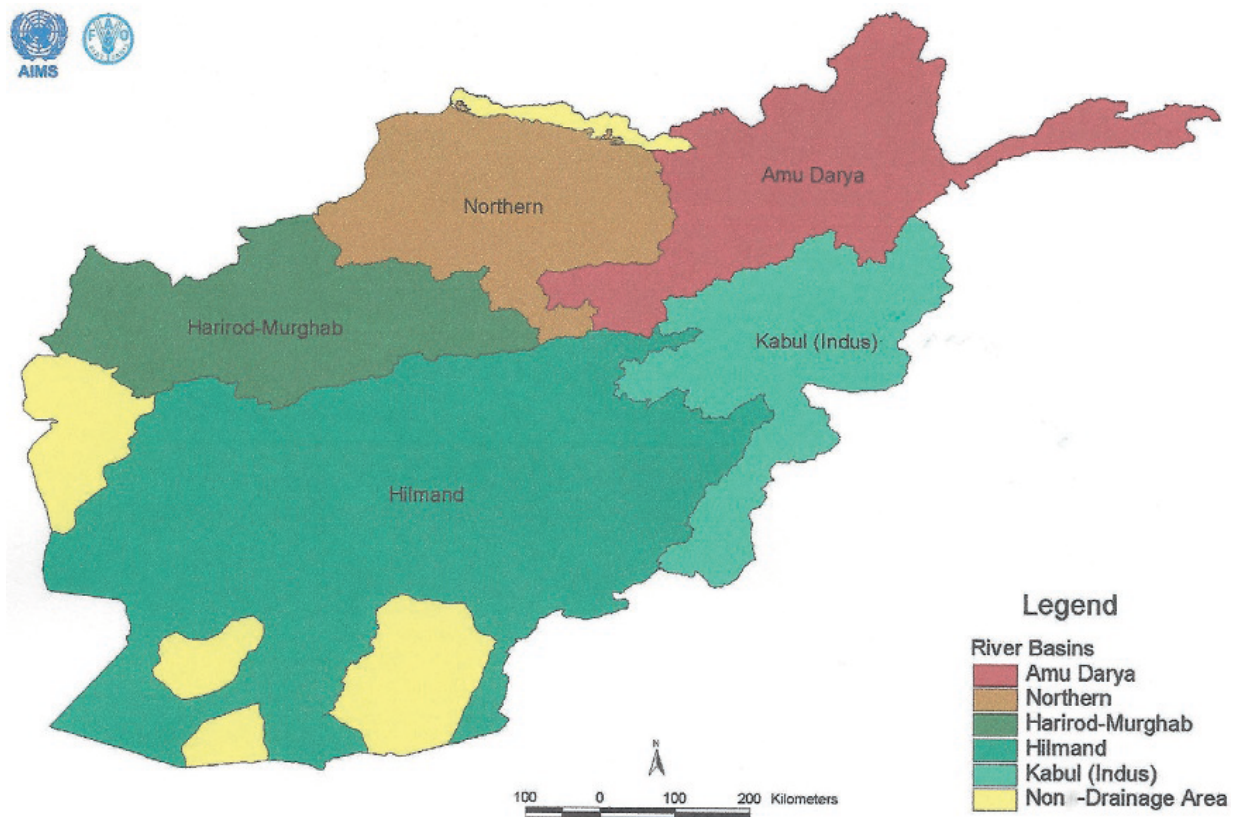
این درحالی است که افغانستان با داشتن حداقل چهار حوزه دریایی فرامرزی ممکن است به شکل قابل ملاحظه ای از تصویب کنوانسیون 1997 متاثر گردد. درکل، افغانستان دارای پنج حوزه دریایی است

کلیکسیون معاهدات سازمان ملل متحد، در ویب سایت زیر قابل دسترس میباشد: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=en

همان. ²

که عبارت اند از: حوزه دریایی کابل، حوزه دریایی هلمند، حوزه دریایی هریرود- مرغاب، حوزه دریایی پنج- آمو، و حوزه دریایی شمال. طوریکه گفته شد، به استثنای حوزه دریایی شمال، بقیه چهار حوزه دریایی افغانستان حوزه های دریایی فرامرزی بوده و منابع آبی موجود در آن طبق مقررات حقوق بین الملل میان افغانستان و کشورهای همسایه مشترک میباشد. حوزه دریایی کابل میان افغانستان و پاکستان، حوزه دریایی هلمند میان افغانستان و ایران، حوزه دریایی هریرود- مرغاب میان افغانستان، ایران و ترکمنستان و حوزه دریایی پنج- آمو میان افغانستان، تاجیکستان و ازبکستان مشترک میباشند.

نقشه دریا های فرامرزی افغانستان



طبق مقررات حقوق بین الملل (اعم از مقررات حقوق بین الملل عرفی و مقررات گنجانیده شده در معاهدات بین المللی) بشمول مقررات پیش بینی شده در کنوانسیون 1997 سازمان ملل متحد راجع به نحوه استفاده از منابع آبی فرامرزی، کشورهای بالا دست و پایین دست که دریا و یا دریا های فرامرزی از قلمرو شان عبور نموده و یا بخشی

از قلمرو شان را تشکیل می‌دهند، مکلف اند تا از این منابع به شکل "عادلانه" و "منصفانه" استفاده نموده و از "ضرر رساندن" به همدیگر خود داری نمایند. قابل یاد آوری است که اصول مانند "استفاده عادلانه و منصفانه" از منابع آبی فرامرزی و "خود داری کردن از اضرار به دیگران" هریک به ترتیب در ماده‌های 5 و 7 کنوانسیون 1997 تصریح گردیده اند. دانشمندان مطرح عرصه حقوق بین الملل و همچنین حقوقدانان بین المللی باور دارند که اصول یادشده نه تنها از این جهت که در کنوانسیون های بین المللی گنجانیده شده اند بر کشورهای عضو لازم الاجراء هستند بلکه از این جهت که این اصول در واقع بخشی از مقررات حقوق بین الملل عرفی را تشکیل می‌دهند، نیز حتی بر کشورهاییکه عضویت کنوانسیون را ندارند لازم الاجراء میباشند.

افغانستان یک کشور کوهستانی و محاط به خشکه است که بعضاً در جنوب آسیا و آسیای مرکزی موقعیت دارد. مطابق گزارش افغانستان به کمیته مبارزه با تغییر اقلیم سازمان ملل متحد در کنفرانس پاریس: " از لحاظ تیوری، افغانستان در میان کشورهای شدیداً کم آب و خشک قرار نداشته و تخمیناً دارای 2775 متر مکعب آب شیرین بطور سالانه برای هر فرد میباشد. ولی مشکلات مانند خشک سالی های متواتر، توزیع نابرابر سالیانه، فصلی، و جغرافیایی بارندگی ها و در نتیجه منابع آبی موجود از یک طرف و پایین بودن قابل ملاحظه ای ظرفیت ذخیره سازی منابع آبی در افغانستان، مسایل مربوط به آب را به یک چالش جدی در این کشور تبدیل کرده است."³ بطور مثال، طبق آمار رسمی دولت افغانستان، حدود بیشتتر از 80% نفوس افغانستان از لحاظ شغلی و عایداتی متکی به زراعت و مالداری میباشند.⁴ ولی در حال حاضر بدلائل متعددی از جمله خشکسالی، سوء مدیریت منابع آبی، استفاده غیر موثر از این منابع، پایین بودن ظرفیت کنترل، ذخیره سازی و انتقال منابع آبی از یک ساحه به ساحه دیگر و اتکای مستقیم دهاقین به بارندگی های سالانه، باعث شده است که دهاقین افغانستان نه تنها قادر به تولید مایحتاج فراورده های زراعتی مملکت نبوده بلکه برای تامین مایحتاج خود و اعضای فامیل شان نیز متکی به اقلام زراعتی کشورهای همسایه باشند.

3 گزارش افغانستان به نشست مبارزه با تغییر اقلیم پاریس، 2016 میلادی

4 ریاست مرکزی احصائیه افغانستان، این امار در وبسایت رسمی این اداره موجود بوده و از لینک ذیل قابل دسترس میباشد.

<http://cso.gov.af/Content/files/%D8%B3%D8%A7%D9%84%20%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87%20%D8%A7%D8%AD%D8%B5%D8%A7%D8%A6%DB%8C%D9%88%DB%8C%20%D8%B3%D8%A7%D9%84%201394/External%20Trade.pdf>

زمانیکه از توزیع نابرابر سالیانه بارندگی ها صحبت میکنیم معنایش این است که درکشور عزیز ما بعضی سالها میزان بارندگی به حدکافی وجود داشته و درسالهای دیگر مملکت از خشک سالی شدید رنج میبرد. هدف از توزیع نابرابر فصلی این است که در طول سال در جریان چند ماه بهار و اوایل تابستان آب به حد کافی وجود داشته و در بقیه فصول سال منابع آبی یا رودخانه ها خشک میشوند. منظور از توزیع نابرابر جغرافیایی این است که در بعضی ساحات کشور مانند قسمت های مرکز، شمال و شمال شرق بطور سالانه بارندگی های زیادی صورت میگیرد ولی در بعضی مناطق دیگر میزان بارشهای سالانه به مراتب کمتر میباشد. در کشورهای انکشاف یافته که وضعیت اقلیمی مشابه با افغانستان داشته ولی از توانایی های صنعتی، مالی و تکنالوژیکی برتر برخوردارند، توزیع نابرابر سالیانه، فصلی، و جغرافیایی بارندگی ها و منابع آبی مشکلات زیادی را ایجاد نمی کند. چون این کشورها از طریق ذخیره سازی منابع آبی در داخل بندهای آبگردان و سدها و همچنین ذخیره گاهای زیر زمینی در سال هاییکه بارندگی زیاد میباشد، بحد کافی آب ذخیره نموده و آنرا در سالهای خشکسالی با انتقال آب از یک گوشه کشور به گوشه دیگر از طریق نهرهای بزرگ به مقاصد زراعتی، صنعتی، آب آشامیدنی و غیره به مصرف میرسانند. کشورهای توسعه یافته برخلاف افغانستان از اتکای مستقیم به بارندگی های سالانه جهت زراعت و آبیاری و همچنین تامین منابع آب آشامیدنی تا حدودی رهایی یافته اند.

کشورما که به اسـئثنائی رودخانه کنر در تمام حوزهای دریایی فرامرزی خویش حیثیت کشور "بالا دست" یا "بالا آب" را دارد، "به علت اشغال خارجی و وقوع جنگ های طولانی مدت، تا بحال نتوانسته است که از منابع آبی خود درجهت تامین نیازمندی های داخلی بهره برداری نماید. طوریکه طغیان فصلی آب در بهار و اوایل تابستان به سیل های ویرانگر تبدیل شده و باعث تخریب مناطق مسکونی و اراضی مجاور رودخانه ها گردیده و در اواخر تابستان و فصل پاییز که بارندگی ها کم شده و ذخایر برفی و یخچال ها هم آب میشوند، کمبود آب در برخی مناطق طوری به یک بحران عمده تبدیل میشود که مردم مجبور می شوند آب شرب مورد نیاز خود را از فاصله های دور با حیوانات حمل نمایند." ⁵ بنابراین، درحال حاضر افغانستان نیاز شدید دارد تا از سهم خویش از منابع آبی مشترک میان این کشور و همسایگان آن به مقاصد تولید انرژی برق، آبیاری و زراعت، استفاده شهری، صنعتی، و سایر اهداف اقتصادی به طور کامل بهره برداری نماید. درعین حال، نگرانی های وجود دارد مبنی براینکه در صورت استفاده کامل افغانستان از حقابه خود از حوزه های

فهمیم، نجیب اقا، آب عرصه تقابل منافع افغانستان با همسایگان، انتشارات عازم، چاپ دوم، 1392، ص 74.

دریای فرامرزی موارد استفاده های قبلی و تاریخی کشورهای "پایین دست" ممکن است به شکل قابل ملاحظه ای متاثر گردد. مقررات حقوق بین الملل حاکم بر آب های فرامرزی کشورهای ذیدخل در منابع آبی بین المللی را مکلف می سازد تا مسایل مربوط به حقابه خود را از طریق "همکاری"، مذاکره، انعقاد توافق نامه های دوجانبه و چند جانبه و همچنین خود داری از دامن زدن به اختلافات سیاسی حل و فصل نمایند.

در حال حاضر، به استثنای حوزه دریایی هلمند که در آن افغانستان در سال 1352 هجری شمسی مطابق 1971 میلادی با جانب ایران معاهده ای را امضاء نموده و در آن حقابه ایران از رودخانه هلمند را تثبیت نمود، افغانستان تا هنوز با سایر کشورهای همجوار کدام موافقت نامه دوجانبه یا چند جانبه را در خصوص تعیین حقابه طرفین از رودخانه های فرامرزی امضاء نکرده است. البته باید خاطر نشان ساخت که در سال 1958 میلادی دولت شاهی افغانستان با اتحاد جماهیر شوروی سابق نیز موافقت نامه دوجانبه ای راجع به مسایل مرزی از جمله نحوه استفاده از آب رودخانه آمو امضاء کرده است. بهر حال، بطور کلی میتوان گفت که در حال حاضر، افغانستان فاقد چهارچوب حقوقی مشخص و کامل دوجانبه و یا منطقه ای در مورد نحوه استفاده از آبهای فرامرزی و مدیریت آن میباشد. این پدیده وضعیت بحران زده سیاسی و امنیتی منطقه را بیش تر از پیش وخیم تر می سازد.

طبق اظهارات کارشناسان حقوقی افغانستان، وضعیت فعلی حاکم بر نحوه استفاده از آبهای فرامرزی این کشور به نفع افغانستان نیست. حالا با تصویب کنوانسیون 1997 سازمان ملل و اجرایی شدن آن در سال 2014 میلادی، ایجاب می نماید تا بدانیم که مفاد این کنوانسیون — — — مخصوصاً اصول اساسی مندرج ماده پنجم ("استفاده عادلانه و منصفانه")، ماده هفتم ("مکلفیت عدم ایراد ضرر قابل ملاحظه")، ماده هشتم ("مکلفیت عمومی همکاری") و ماده دوازدهم ("مکلفیت اطلاع دادن راجع به اقدامات پلان شده ای که ممکن است باعث وارد ساختن ضرر عمده باشد")، دارای چه تاثیراتی نسبت به استفاده کامل افغانستان از منابع آبی فرامرزی میباشد. به عبارت دیگر، آیا کنوانسیون مذکور فرصتی است برای کشورهای منطقه در جهت دست یابی به یک چهارچوب جامع، فراگیر و حساب شده حقوقی برای تنظیم، تخصیص، انکشاف، حفاظت و استفاده بهینه از منابع آبی فرامرزی یا اینکه کنوانسیون تاثیرات منفی ای را بر وضعیت موجود گذاشته و شرایط را بدتر خواهد ساخت؟

نویسنده این سطور، مقاله طولانی تری را در این زمینه به رشته تحریر درآورده و تلاش کرده است تا نقاط قوت و ضعف الحاق افغانستان به کنوانسیون 1997 سازمان ملل را با استناد به

اظهارات علما و دانشمندان حقوق بین الملل برجسته ساخته و همچنین نظرات حقوق دانان داخلی و خارجی را با خوانندگان شریک سازد.

بطور خلاصه میتوان گفت که علما و حقوقدانان مطرح در عرصه حقوق بین الملل که دارای تخصص در حقوق حاکم بر منابع آبی فرامرزی هستند معتقد اند که عضویت در کنوانسیون 1997 سازمان ملل به نفع تمام کشورها است بدون توجه به اینکه کشورها توسعه یافته باشند یا فقیر و یا هم بالادست باشند یا پایین دست. به باور این کارشناسان، کنوانسیون 1997 نسبت به کشورهای بالادست و پایین دست رویکرد و برخورد مساوی داشته و اصول مندرج آن نه تنها منافع هیچ کشوری را تضعیف نمی کند بلکه به کشورهای کمک میکند تا با عضویت در این کنوانسیون و اجرایی مفاد آن میزان همکاری دوجانبه را افزایش داده و با خود داری از خلق منازعات غیر ضروری زمینه رشد اقتصادی و بهبود زندگی شهروندان خویش را فراهم سازد. کارشناسان حقوقی افغان، اما، در این عرصه دچار اختلاف نظر شده اند. برخی ها معتقد اند که افغانستان باید درقبال الحاق به کنوانسیون 1997 سازمان ملل محتاطانه برخورد نموده و تلاش کند تا امتیاز بالا دست بودن خود را از دست ندهد. ولی، در این میان هستند برخی دیگری از حقوق دانان و کارشناسان افغان که معتقداند الحاق افغانستان به کنوانسیون 1997 میلادی به نفع این کشور بوده و از حقایق افغانستان در قبال همسایگان آن حمایت خواهد کرد. این دسته از حقوق دانان با بیان اینکه "حقوق بین الملل حقوق کشورهای ضعیف است"، استدلال میکنند که برای کشورهایمانند افغانستان که نسبت به همسایگان خود در موقعیت اقتصادی، نظامی و امنیتی ضعیف تری قرار دارند، کنوانسیون های بین المللی بطور عموم و کنوانسیون 1997 بطور خاص ابزار مناسبی است جهت حمایت از منافع ملی افغانستان از طریق اعمال مقررات حقوق بین الملل و استفاده از "قدرت قانون"⁶.

تفصیل مباحثات و نظرات را در مقاله ای که اختصاصا در این مورد توسط نویسنده نوشته شده است، در پورتال آبهای افغانستان بخوانید.

6 مصاحبه با پروفیسور نجیب اقا فهیم، استاد دانشگاه کابل، فبروری 2017 میلادی.