

## **Identifying and Investigating the Future Agenda of Iran's Environmental Diplomacy in the Caspian Sea**

**Abouzar Fattahizadeh\***

Assistant Professor of Political Science, Yasouj University

**Jaseb Nikfar**

Assistant Professor of Political Science, Yasouj University

**Raziye Mohammadiyan-Malshikh**

M.A. Student in Political Science, Yasouj University

(Date received: 14 Jul. 2019 - Date approved: 4 Nov. 2019)

### **Abstract**

Today, due to the human desire to maximize extraction of available resources, the world is facing so many environmental threats in terms of pollution in various spheres of the planet. Hydrosphere is one of the most important areas of the biosphere that has suffered most damages from this phenomenon. As a coastal country, Iran is also struggling with problems related to water pollutants and the use of shared resources in its three territorial waters. Khazar is one of these triple territorial waters. The five littoral states of the Caspian Sea disagreements about division of the territorial waters have led many of its problems to be ignored. Environmental crises are the most important of these issues that have had a huge negative impact on the lives and economies of people living in the coastal regions of the sea. Furthermore, contrary to reluctances of states to give up their sovereignty claims in this subject, environmental issues are categorized in low politics, and states show less sensitivity in cooperation on these matters. So, the environmental problems of the Caspian Sea could serve as a platform for initiation of cooperation between coastal states, its expansion to other fields and finally the intensification of convergence between the states. Therefore, the main question of the present article is what kinds of unsought crises can be considered in Iran's environmental diplomacy agenda with the Caspian Sea littoral states and thereby intensify the convergence with these countries?

To answer this question, first we looked at the concept of environmental diplomacy and its relation to cooperation issue in international politics from a functionalist perspective, and showed that the main reason for the relative failures of these long-term negotiations have been the question of how to

---

\* E-mail: [afattahizadeh@ut.ac.ir](mailto:afattahizadeh@ut.ac.ir) (Corresponding author)

divide the sea waters and what is the share of each state in this territory; That is, the issue is contained under the high politics. The sensitivity of coastal states to this issue has left many other problems and issues unresolved. The environmental problems of the Caspian Sea are among these problems; Coastal governments, however, have paid much more attention to other issues over the past four decades. For instance, in 2003, they signed the Caspian Sea Environmental Protocol called the Tehran Convention and entered it into force in 2006; and with the signing of Convention on the legal status of the Caspian Sea in 2018, they tried to solve some of these problems. However, many of these problems still remain or have not been addressed at all. According to the classical theory of convergence, it seems that further attention to the environmental issues of the Caspian Sea, as issues in the field of low politics, can be one of the starting points for intensifying the level of convergence between five coastal states in order to reach a full and comprehensive agreement on the legal regime of the Caspian Sea.

To solve these problems and expand cooperation based on Tehran Convention - as an appropriate legal and political framework that is the product of years of diplomatic negotiations - We have to answer the question, how can this environmental regime be developed? A development that, according to previous statements, helps to intensify convergence. It seems that most of the solutions and environmental negotiations on this matter have been based on planned and centrist policies; because many problems in the negotiation process have been considered insignificant and have not been raised, or there has been no awareness to them at all. Therefore, in our opinion, it is logical that in order to overcome the policy-making weakness in this specialized field, one should refer to experts and specialists who have been directly confronted with the environmental problems of the Caspian Sea for professional reasons.

In order to identify the problems that should be included in the future agenda of Iran's environmental diplomacy in the Caspian Sea based on Delphi method, we tried to gather a panel of experts; those who directly faced with environmental problems of the sea for professional reasons or during their research in the three coastal provinces (Gilan, Mazandaran and Golestan). Using the snowball method, 34 professionals and experts were invited to participate; but only 9 of them continued cooperation until the end of the research and sent their questionnaires. They were asked: 1) in the direct confrontation with the ecosystem of the Caspian Sea and neighboring provinces of the sea, what kinds of environmental problems you have faced? Problems that originate from littoral states pollutant sources and wrong extraction of natural and mineral resources by these countries? 2) What

actions have been taken by the government's Department of Environment or its provincial branches in Golestan, Mazandaran and Gilan or other organizations and the government itself to solve these environmental problems regarding the two above-mentioned subjects at the international level? 3) What kind of problems have been ignored by government's Department of Environment in these two areas that are common between Iran and other coastal countries, or the Department is unaware of ?

They identified 11 pollutant sources and 7 crises due to wrong exploitation of natural and biological resources of the sea and seabed. While expressing Iran's achievements and constructive actions in this field, they brought up 12 important problems that had been ignored by the coastal states or had not been paid attention to. We have also proposed a series of diplomatic solutions to each of these problems, which we have finally grouped them into five general axes: 1) to establish an environmental diplomacy center under the Ministry of Foreign Affairs; 2) proposing a plan to establish International Organization of Caspian Sea (IOCS) ; 3) Participation of non-governmental environmental experts and institutions in Iran's public diplomacy with the Caspian Sea littoral states; 4) Implementation and promotion of Tehran Convention protocols; and 5) Proposing and following-up of "Joint Environmental Audit on Caspian Sea", "Preservation of the hydrological characteristics of the Caspian Sea", "Nuclear safety of the Caspian Sea" and "compliance with environmental standards in exploration, extraction and transportation of oil and gas resources in the Caspian Sea and its continental shelf and Seabed" protocols in order to annex them to Tehran Convention.

**Keywords:** Convergence, Delphi Method, Environmental Diplomacy, Iran, The Caspian Sea.



## بررسی و شناسایی دستور کار آینده دیپلماسی زیست‌محیطی ایران

### در دریای خزر

ابوذر فتاحی‌زاده\*

استادیار علوم سیاسی، دانشگاه یاسوج

جاسب نیکفر

استادیار علوم سیاسی، دانشگاه یاسوج

رضیه محمدیان مالشیخ

دانشجوی کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشگاه یاسوج

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۴/۲۳ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۰۸/۱۳)

### چکیده

اختلاف نظر پنج کشور ساحلی دریای خزر در مورد شیوه تقسیم این قلمرو آبی، سبب شده است که بسیاری از مشکلات مربوط به آن از جمله بحران‌های زیست‌محیطی همچنان نادیده گرفته شوند؛ بحران‌هایی که تأثیرهای منفی بسیاری بر زندگی و اقتصاد مردم ساکن در نواحی ساحلی این دریا برجای گذاشته‌اند. از سوی دیگر، برخلاف اینکه این دولت‌ها حاضر نیستند از دعوای حاکمیتی خود در تعارض یاد شده دست بکشند، مسائل زیست‌محیطی در حوزه سیاست کم‌ارزش شده‌اند و دولت‌ها حساسیت کمتری نسبت به همکاری در این زمینه از خود نشان می‌دهند. بنابراین مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر می‌تواند دلیلی برای شروع همکاری‌ها میان دولت‌های ساحلی، گسترش آن‌ها به سایر حوزه‌ها و در نتیجه تشدید همگرایی میان این دولت‌ها باشد. بنابراین در این نوشتار به دنبال پاسخ این پرسش هستیم که ایران می‌تواند چه مشکلات نااندیشیده‌ای را در دستور کار دیپلماسی زیست‌محیطی خود با کشورهای حاشیه خزر بگنجانند و بدین وسیله به همگرایی با این کشورها شدت بخشد؟ برای پاسخ‌دادن به این پرسش، ابتدا مقدمه نظری و روش‌شناختی لازم را بیان می‌کنیم. سپس با استفاده از روش دلفی، هجده گروه از مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر از دیدگاه صاحب‌نظران را شناسایی و عملکرد دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در این دریا را از دیدگاه آن‌ها بررسی می‌کنیم. نتایج نشان داد که آن‌ها دوازده راهکار برای حل مشکلات باقیمانده یا تداوم‌یافته دارند. در آخر نیز با توجه به این راهکارها، دستور کاری دیپلماتیک، مشتمل بر پنج محور اصلی برای آینده دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر را بیان می‌کنیم.

### واژگان اصلی

ایران، دریای خزر، دیپلماسی زیست‌محیطی، روش دلفی، همگرایی.

## مقدمه

امروزه جهان به سبب میل بشر به بهره‌برداری حداکثری از منابع موجود، با مشکلات زیست‌محیطی بسیاری در زمینه آلودگی عرصه‌های مختلف کره زمین روبه‌رو شده است؛ مسئله‌ای که در تاریخ حیات بشر سابقه نداشته است. آب‌کره<sup>۱</sup> یکی از مهم‌ترین عرصه‌های زیست‌کره<sup>۲</sup> است که در این زمینه بیشترین خسارت‌ها را متحمل شده است. حجم بسیار آلاینده‌های صنعتی که هرروزه روانه دریاها و اقیانوس‌ها می‌شود به همراه بهره‌برداری بیش‌ازحد از منابع زیستی آن‌ها سبب شده است تنوع زیستی در آب‌کره در معرض کاهش روزافزون قرار گیرد. با توجه به اینکه اقتصاد و زندگی روزمره در بسیاری از کشورهای ساحلی به صورت مستقیم به وضعیت زیست‌محیطی آب‌کره بستگی دارد و اقتصاد و زندگی در کشورهای غیرساحلی نیز به شدت به دریاها و اقیانوس‌ها وابسته است، افزایش تخریب زیست‌محیطی در جوامع ساحلی، مشکلات بسیاری را به وجود آورده است و هر روزه بر حجم و تنوع آن‌ها افزوده می‌شود. از این‌رو، دو موضوع جلوگیری از آلودگی‌های آبی و استفاده از منابع مشترک موجود در جو برای بسیاری از دولت‌ها تبدیل به موضوع‌هایی سیاسی شده‌اند.<sup>۳</sup> با توجه به اینکه بسیاری از عرصه‌های جو در قلمرو سرزمینی یک دولت واحد نمی‌گنجند، یک دولت به تنهایی و یک‌جانبه نمی‌تواند با تخریب زیست‌محیطی در آن‌ها مقابله کند و چنین کاری نیازمند کنش جمعی و چندجانبه است که لازمه آن نیز توسل به دیپلماسی است. به همین دلیل، در دیپلماسی نوین، حوزه‌ای با عنوان دیپلماسی زیست‌محیطی شکل گرفته است که وظیفه دارد شرایط و زمینه‌های سیاست‌گذاری‌ها و اقدام‌های مشترک در این زمینه را فراهم آورد.

ایران نیز به عنوان یک کشور ساحلی با مشکلات مربوط به آلاینده‌های آبی و استفاده از منابع مشترک در سه قلمرو آبی خود روبه‌رو است. قلمرو آبی ایران در دریای خزر یکی از این قلمروهای سه‌گانه است. دریای خزر نقش بسیار بی‌بدیلی در زندگی مردم ساکن در سواحل آن به‌ویژه زندگی ساحل‌نشینان ایرانی آن ایفا می‌کند. دریای خزر با وسعت تقریبی ۳۷۵،۰۰۰ کیلومتر مربع، طول ۱۲۰۰ کیلومتر در شمال و عرض ۳۰۰ کیلومتر، منطقه‌ای منحصر به فرد از نظر ژئوپلیتیک در جهان است (Omidi, 2011: 2). ایران با دراختیار داشتن ۹۲۲ کیلومتر خط

---

1. Hydrosphere

2. Biosphere

۳. برای نمونه نگاه کنید به: Kirchof and McNeill, 2019; Carter, 2006; McCright and Dunlap,

2011; Pielke, 2004

ساحلی و ۲۵۶,۰۰۰ کیلومتر مربع قلمرو آبی در دریای خزر از مهم‌ترین کشورهای ساحلی دریا است. قلمرو آبی ایران در دریای خزر در سال‌های گذشته در زمینه آلاینده‌های صنعتی و نیز چگونگی استفاده از منابع مشترک و غیرمشترک با بحران‌های فزاینده‌ای روبه‌رو شده است؛ بحران‌هایی که خطرهای فزاینده‌ای را نه تنها متوجه منابع این کشور، بلکه متوجه منافع سایر کشورها در این دریا ساخته است (Mohammadi, 2017: 29). از این‌رو، کشورهای حاشیه دریای خزر هم‌زمان با تلاش برای استفاده از منابع آلی و غیرآلی موجود در این دریا، توجه ویژه‌ای به حفظ وضعیت موجود در آن نیز از خود نشان می‌دهند و در طول نیم‌قرن گذشته، توجه آن‌ها به دیپلماسی زیست‌محیطی برای حل این مشکلات به تدریج افزایش یافته است. به بیان دیگر، با وجود اختلاف‌نظرهای شدید سیاسی میان کشورهای ساحلی، نوعی همگرایی نسبی در راستای کاهش تخریب زیست‌محیطی دریای خزر میان آن‌ها پدید آمده است. بنابراین می‌توان مدعی شد که دیپلماسی زیست‌محیطی به همکاری بین‌المللی میان این کشورها سرعت بخشیده است. به همین دلیل، با توجه به نظریه‌های همگرایی بین‌المللی، منطقی است که گسترش و توسعه موضوع‌های دیپلماسی زیست‌محیطی میان کشورهای ساحلی بتواند همکاری در سایر حوزه‌های مشترک محل اختلاف نظر را تسهیل کند.

با همه تلاش‌های صورت گرفته در این مورد، همچنان مشکل‌های زیست‌محیطی مشترکی میان این کشورها وجود دارند که به سبب بی‌توجهی یا ناآگاهی در دستور کار دیپلماسی زیست‌محیطی دریای خزر قرار نگرفته‌اند؛ مشکل‌هایی که اقدام‌های مشترک پیرامون آن‌ها می‌تواند سطح همکاری‌ها میان پنج کشور ساحلی را افزایش دهد و دیپلماسی زیست‌محیطی را تبدیل به نقطه ثقل همکاری‌های مشترک بیشتری سازد. از این‌رو، نوشتار حاضر در پی پاسخ‌دادن به این پرسش است که دستگاه دیپلماسی ایران می‌تواند چه مشکلات نااندیشیده‌ای را در دستور کار دیپلماسی زیست‌محیطی خود با کشورهای حاشیه خزر بگنجاند و بدین وسیله، به همگرایی با این کشورها شدت بخشد؟

پاسخ‌دادن به این پرسش نیازمند پاسخ‌دادن به این سه پرسش فرعی است: اول آنکه کشورهای حاشیه دریای خزر با چه مشکلات محیط زیستی مشترک و غیرمشترک ناشی از وضعیت خاص دریای خزر روبه‌رو هستند؟ دوم آنکه این کشورها برای حل این مشکلات تاکنون چه سیاست‌های مشترکی را دنبال کرده‌اند؟ و سوم اینکه این سیاست‌های مشترک چه نقاط ضعف و کمبودهایی داشته‌اند و برای برطرف کردن این کمبودها چه راهکارهایی می‌توان پیشنهاد کرد؟ با توجه به ماهیت موضوع، در نوشتار حاضر از رویکرد و نظریه همگرایی استفاده

شده است. با توجه به فنی بودن مباحث زیست‌محیطی، باید گفت که پاسخ‌دادن به این پرسش‌ها نیازمند استفاده از روشی بود که بتواند ضمن در نظر گرفتن نظر صاحب‌نظران، بیشترین اعتبار را به دست دهد و رایایی و روایی پاسخ یا پاسخ‌ها را تضمین کند. به همین دلیل، برای تضمین رایایی و روایی پاسخ یا پاسخ‌ها از نوعی روش آینده‌شناسانه دلفی استفاده کرده‌ایم.

### چارچوب نظری

دیپلماسی زیست‌محیطی از شکل‌های دیپلماسی نوین است که در چارچوب مفهوم دیپلماسی چندجانبه می‌گنجد و مذاکره‌ها و نشست‌های بین‌المللی در مورد خطرهای زیست‌محیطی مشترک و غیرمشترک، نمود عینی آن هستند. دیپلمات‌هایی که در این حوزه کار می‌کنند، ضمن آشنایی با فنون پیچیده دیپلماتیک باید به موضوع‌های زیست‌محیطی نیز مسلط باشند. دیپلماسی زیست‌محیطی به سبب وجود بازیگران متعدد و متنوع در نظام بین‌الملل مانند سازمان‌های بین‌المللی، رسانه‌ها، افکار عمومی جهانی و نیز گره‌خوردن مسائل زیست‌محیطی با موضوع‌های سیاسی، اقتصادی و امنیتی اهمیت روزافزونی یافته است. هدف اصلی دیپلماسی زیست‌محیطی، ایجاد، اجرا و اثربخش ساختن رژیم‌های بین‌المللی زیست‌محیطی است (Izadi and Toofan, 2015: 3). به بیان دیگر، می‌خواهد مجموعه‌ای از نهادها و رویه‌ها تأسیس کند که ضمن برآورده ساختن منافع منفرد بازیگران بین‌المللی، از شدت تخریب زیست‌محیطی بکاهد و سرانجام آن را متوقف کند.<sup>۱</sup> از این رو، هدف اصلی دیپلماسی زیست‌محیطی، برانگیختن همکاری بین‌المللی برای تولید موافقت‌نامه‌ها و دیگر اسناد بین‌المللی در مورد مسائل زیست‌محیطی است. در سه دهه گذشته، در مباحث علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، از واژه دیپلماسی زیست‌محیطی برای اشاره به سه حوزه اصلی پژوهشی استفاده شده است:

۱. امنیت زیست‌محیطی: در برخی از متن‌هایی که در دهه ۱۹۹۰ و در پاسخ به مسئله‌های کمیابی منابع به عنوان عامل بالقوه ایجاد درگیری‌های خشونت‌آمیز تولید شده‌اند و در نتیجه در پی توجیه مداخله‌های دیپلماتیک بوده‌اند از این مفهوم برای اشاره به مسئله امنیت زیست‌محیطی استفاده شده است؛
۲. مدیریت جهانی زیست‌محیطی: برخی دیگر از متن‌ها از این اصطلاح برای اشاره به فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی در زمینه مدیریت بین‌المللی مشکلات زیست‌محیطی بهره برده‌اند؛

۱. برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به: Falkner and Buzan, 2019; O'Neill and Haas, 2019.



۳. استقرار صلح زیست‌محیطی: گروه دیگری از پژوهش‌ها، این مفهوم را برای پرداختن به تعارض‌های دولت‌ها بر سر منابع زیستی مشترک و چگونگی حل و فصل مسالمت‌آمیز این تعارض‌ها به کار گرفته‌اند (Tayebi, 2017: 253).

هرکدام از این کاربست‌ها به لحاظ نظری از چند جهت درست به نظر نمی‌رسند: اول، امنیت زیست‌محیطی، افزون بر امنیت بین‌المللی دولت، ناظر بر امنیت داخلی آن نیز هست و موضوع‌های داخلی امنیت زیست‌محیطی ممکن است وجه بین‌المللی نداشته باشند؛ دوم، دیپلماسی زیست‌محیطی ممکن است خارج از سازمان‌های بین‌المللی نیز وجود داشته باشد و سوم، مشکلات زیست‌محیطی میان دو کشور ممکن است محل تعارض نباشند. بنابراین در اینجا به پیروی از دورسی، دیپلماسی زیست‌محیطی را «فعالیت‌های دیپلماتیک در دو حوزه پیمان‌های مربوط به قاعده‌مندسازی استفاده از منابع طبیعی و پیمان‌های مربوط به جلوگیری از آلودگی‌های زیست‌محیطی» (Dorsey, 2018) تعریف می‌کنیم. براساس این تعریف، هر فعالیت دیپلماتیکی که میان دو یا چند بازیگر بین‌المللی با هدف ایجاد رژیم یا رژیم‌های خاص برای کاهش تخریب زیست‌محیطی در دو حوزه بهره‌برداری از منابع طبیعی آلی و غیرآلی و نیز جلوگیری از آلودگی‌های زیستی یا کاهش آن‌ها صورت گیرد، در زیر دیپلماسی زیست‌محیطی قرار می‌گیرد.

همان‌گونه که پیش‌تر گفتیم، بسیاری از اقلیم‌ها و اکوسیستم‌ها در سرزمین یک دولت واحد نمی‌گنجند. به همین دلیل، سیاست‌گذاری‌های یک‌جانبه داخلی نمی‌توانند راه‌حل‌های درازمدت و دیرپایی برای جلوگیری از تنزل زیست‌محیطی در پیش بگیرند. این مسئله سبب می‌شود که دولت ناگزیر به همکاری با سایر دولت‌هایی شود که بخشی از این اقلیم‌ها یا اکوسیستم‌ها در قلمرو آن‌ها واقع شده‌اند. ناهمخوانی میان مرزهای سیاسی و مرزهای یک زیست‌منطقه<sup>۱</sup> دولت‌ها را ناچار می‌سازد به جای درپیش گرفتن رویکردی تعارض‌آمیز در باب مشکلات زیست‌محیطی، رویکردی همکاری‌جویانه به کار گیرند. به بیان دیگر، مسائل زیست‌محیطی دولت‌ها را وادار می‌کند خواسته یا ناخواسته به همگرایی با یکدیگر شدت و عمق بخشند. این همان نکته‌ای است که نظریه کلاسیک همگرایی بر آن تأکید دارد.

میترانی معتقد است که شکاف‌های سیاسی میان دولت‌ها منبع تعارض میان آن‌ها هستند و توافقی‌های حقوقی صرف نمی‌توانند تعارض‌های برآمده از این شکاف‌ها را به درستی حل و فصل کنند. از این رو تنها فشارهای ناشی از نیازهای عملی هستند که می‌توانند دولت‌ها را

## 1. Bioregion

و اداری کنند بر سر مسائل محل اختلاف همکاری کنند. دولت‌ها به هیچ روی حاضر نمی‌شوند در مسائل پیچیده سیاسی از همان ابتدا از حاکمیت خود صرف‌نظر کنند و حتی نیازهای عملی نیز به ندرت خللی در این رویکرد جدی دولت ایجاد می‌کنند. به بیان دیگر، سیاست والا<sup>۱</sup> حوزه‌ای نیست که دولت چندان مایل به همکاری چندجانبه و غیراجبارآمیز در آن باشد. اما رویکرد دولت‌ها در سیاست دون یا پایین<sup>۲</sup> به سختی و تصلب رویکرد آن‌ها در سیاست والا نیست. در نتیجه، دولت با سهولت بیشتری در این حوزه دست می‌کند؛ چرا که منافع فنی و اقتصادی بسیاری برای آن در بر دارد. همکاری در این حوزه‌ها سبب می‌شود که دولت‌ها بخشی از اقتدار و حاکمیت خود را به نهادهای کارکردی بین‌المللی واگذار کنند که سرانجام در درازمدت به همکاری آن‌ها در سیاست والا منجر خواهد شد (Mitrany, 1966). منظور میترا نی از سیاست دون در اینجا، حوزه‌های فنی و اقتصادی است که مسائل زیست‌محیطی نیز در زیر آن‌ها قرار می‌گیرند. با توجه به اینکه مسائل زیست‌محیطی در حوزه سیاست دون واقع شده‌اند، دولت‌ها حساسیت کمتری نسبت به همکاری در این زمینه از خود نشان می‌دهند و می‌توانند محملی برای شروع همکاری‌ها و گسترش آن‌ها به سایر حوزه‌ها باشند و به همگرایی میان آن‌ها شدت بخشند. در نتیجه، دیپلماسی زیست‌محیطی می‌تواند نقطه آغاز همکاری‌ها باشد و به گسترش آن‌ها دامن بزند. بدین وسیله میزان همگرایی میان دولت‌ها را افزایش دهد.

سال‌ها است که پنج دولت ساحلی دریای خزر بر سر موضوع رژیم حقوقی دریای خزر اختلاف‌نظر دارند و با وجود مذاکره‌های بسیار، تاکنون به توافق جامعی در این زمینه دست نیافته‌اند. دلیل عمده شکست نسبی این مذاکره‌های طولانی‌مدت، مسئله چگونگی تقسیم قلمرو آبی دریا و سهم هر دولت از این قلمرو است؛ یعنی موضوعی که در زیر سیاست والا می‌گنجد. حساسیت دولت‌های ساحلی نسبت به این موضوع سبب شده است بسیاری از مشکلات و مسائل دیگر در حاشیه قرار بگیرند و همچنان حل نشده باقی بمانند. مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر از جمله این مشکلات هستند. هرچند دولت‌های ساحلی در چهار دهه گذشته، نسبت به سایر موضوع‌ها توجه بسیار بیشتری نشان داده‌اند و در سال ۲۰۰۳، پروتکل زیست‌محیطی دریای خزر موسوم به کنوانسیون تهران را امضا کرده‌اند، و هرچند اینکه امضای کنوانسیون دریای خزر در سال ۲۰۱۸ تلاشی برای حل برخی دیگر از این مشکلات بوده است، اما هنوز بسیاری از این مشکلات پابرجا مانده‌اند یا اینکه توجهی بدان‌ها نشده

- 
1. High politics
  2. Low politics

است. با این حال، با توجه به نظریه کلاسیک همگرایی، به نظر می‌رسد گسترش بیشتر توجه به مسائل زیست‌محیطی دریای خزر به‌عنوان مسائلی در حیطه سیاست‌دوین می‌تواند یکی از نقاط شروع برای تشدید سطح همگرایی میان پنج دولت ساحلی به‌منظور رسیدن به توافقی کامل و جامع درباره رژیم حقوقی دریای خزر باشد. شایان توجه اینکه با وجود امضای کنوانسیون دریای خزر در سال ۲۰۱۸، این پنج دولت تنها در مورد مسائل دیگری در حوزه سیاست‌دانی به توافقی‌هایی دست یافته‌اند و پروتکل‌هایی را امضا کرده‌اند. پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با تروریسم در دریای خزر، پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با جرائم سازمان‌یافته در این دریا، موافقت‌نامه میان دولت‌های کشورهای ساحلی دریای خزر در مورد همکاری‌های اقتصادی، موافقت‌نامه میان دولت‌های کشورهای ساحلی در زمینه حمل‌ونقل، موافقت‌نامه پیشگیری از حوادث در دریای خزر و پروتکل همکاری و تعامل نهادهای مرزبانی کشورهای ساحلی دریای خزر از جمله اسنادی بود که این کشورها امضا کردند. اما مسئله تقسیم قلمرو آبی دریای خزر همچنان حل‌نشده باقی مانده است. بنابراین کنوانسیون دریای خزر را نمی‌توان توافقی جامع بر سر مسئله رژیم حقوقی این دریا دانست. کنوانسیون تهران نیز همچنان در مراحل اولیه اجرا متوقف مانده است.

برای حل این مشکلات و گسترش همکاری‌ها براساس کنوانسیون تهران، به‌عنوان بستر حقوقی و سیاسی مناسبی که نتیجه سال‌ها مذاکره دیپلماتیک است، باید به این پرسش پاسخ دهیم که چگونه می‌توان این رژیم زیست‌محیطی را توسعه داد؟ توسعه‌ای که براساس گفته‌های پیشین، به تشدید همگرایی یاری رساند. به‌نظر می‌رسد بیشتر راه‌حل‌ها و گفت‌وگوهای زیست‌محیطی در این مورد، مبتنی بر سیاست‌های دستوری و مرکز‌محور بوده‌اند، چرا که بسیاری از مشکلات در فرایند گفت‌وگوها بی‌اهمیت به‌حساب آمده و مطرح نشده‌اند یا اینکه آگاهی نسبت به آن‌ها وجود نداشته است. از این‌رو، از نظر ما منطقی است که برای مسلط‌شدن بر ضعف سیاست‌گذارانه در این حوزه تخصصی باید به سراغ صاحب‌نظران و کارشناسانی رفت که به دلیل‌های کاری، مستقیم با مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر روبه‌رو بوده‌اند. در راستای این منظر، در بخش بعد می‌خواهیم پی‌رنگی از دستورکاری برای آینده دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر ترسیم کنیم.

### مواد و روش‌ها: مروری بر روش دلفی

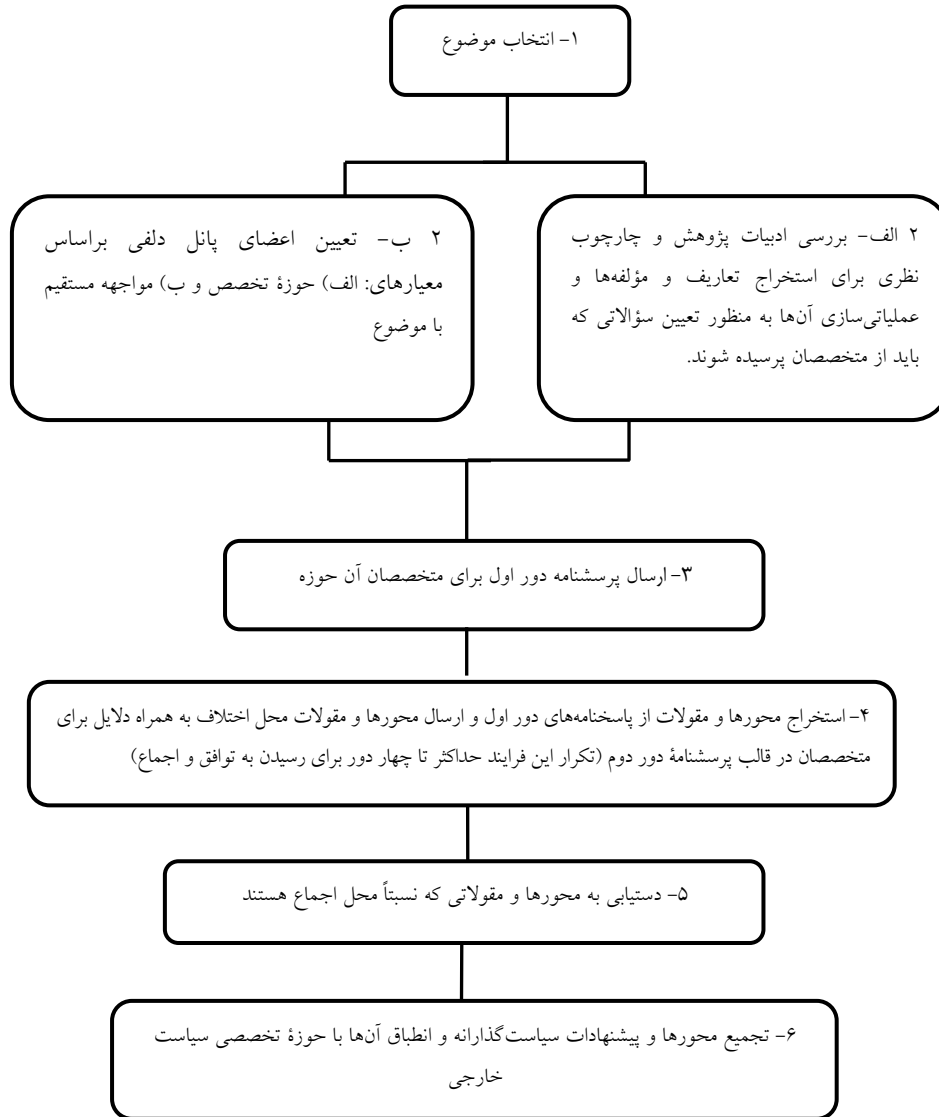
روش دلفی یکی از روش‌های مرسوم در آینده‌شناسی است که با هدف تسلط بر مشکل ارتباط

میان صاحب‌نظران و کارشناسان حوزه‌ای خاص شکل گرفته و توسعه یافته است. این روش در آغاز فعالیت مؤسسه رند<sup>۱</sup> به‌عنوان روشی کمی به‌کار گرفته می‌شد که بنا به نداشتن دقت کافی آن، بعدها به‌عنوان روشی کیفی از آن استفاده شد ( Foundation for Development of Tomorrow, 2005: 53). هدف این روش، شناسایی همه آینده‌ها و احتمال‌های ممکن برای یک مسئله از دیدگاه کسانی است که در آن حوزه کارشناس و صاحب‌نظر هستند ( Linstone and Turoff, 2002: 5); با این استدلال که نظر آن‌ها بنیان مستحکم‌تری در تخمین و ارزیابی مشکلات آینده دارد (Adler and Zigilo, 1996: 4).

در این روش تلاش می‌کنند که با اتکا بر اصول «گمنامی» و «بازخورد»، بنیان درستی برای آینده‌شناسی از دیدگاه کارشناسان فراهم آورده شود. براساس اصل گمنامی، کارشناسان در روند کار به‌صورت مستقیم با یکدیگر ارتباط نخواهند داشت تا این اطمینان به‌دست آید که ابایی از بیان نظر خود نداشته باشند. همچنین، زیر تأثیر نظرهای کارشناسان شناخته‌شده قرار نگیرند. از سوی دیگر، براساس اصل بازخورد، از نظرهای هم اطلاع‌یابند و نظر اصلاحی خود در مورد نظرهای سایر همکارانشان را به راحتی بیان کنند و استدلال‌ها و مطالعات آن‌ها را به چالش بکشند. به بیان دیگر، نظر دیگر کارشناسان حاضر در پنل را به چالش بکشند. رعایت این اصول سبب می‌شود که نوعی گفت‌وگو و مناظره غیرمستقیم میان اعضای پنل شکل گیرد که سرانجام، نقاط اشتراک و نظرهای مشابهی را می‌توان از این مناظره استخراج کرد (Linstone and Turoff, 2002: 68-69). بنابراین، پاسخ‌ها و بازخوردهای کارشناسان در چند نوبت جمع‌آوری و برای همه آن‌ها ارسال می‌شود.

در این زمینه، در دور اول، کارشناسان را وادار می‌کنند نظر واقعی و بدون سوگیری خود را در مورد یک موضوع و در قالب پاسخ به یک پرسشنامه اعلام کنند ( Foundation for Development of Tomorrow, 2005: 54). سپس پژوهشگر نظرهایی را که در مورد آن‌ها اجماعی وجود ندارد جمع‌آوری می‌کند و دوباره برای همه پاسخ‌دهندگان ارسال می‌کند و از آن‌ها می‌خواهد به استدلال‌های مخالف پاسخ دهند. روند ارسال دوباره استدلال‌های مخالف تا جایی تداوم پیدا می‌کند که اجماعی نسبی بر سر موضوع‌های محل پرسش میان پاسخ‌دهندگان به‌دست آید. سرانجام، موضوع‌هایی که اختلاف‌نظری در مورد آن‌ها وجود ندارد و همچنین موضوع‌هایی که پاسخ‌دهندگان پس از این هم‌اندیشی غیرمستقیم در مورد آن‌ها به توافق رسیده‌اند به‌عنوان برون‌دادهای پژوهش عرضه می‌شوند (Okoli and Pawlowski, 2004: 23-26; Dalkey, 1969).

## 1. RAND Corporation



شکل ۱. طرح پیشنهادی مراحل اجرای روش دلفی برای سیاست‌گذاری خارجی در حوزه‌های تخصصی

Source: Authors.

استفاده از این روش در علوم سیاسی سابقه دارد و همچون سایر شاخه‌های مطالعات آینده‌شناسی به‌عنوان روشی برای ارزیابی روندهای آینده در قلمرو سیاست خارجی ایالات متحد

بود که شکل گرفت (Gordon and Helmer, 1964: 1-7). با وجود این، در حوزه سیاست‌گذاری خارجی و دیپلماسی توجه کمتری به این روش نشان داده شده است و بیشتر در سایر حوزه‌های مطالعاتی و پژوهشی از آن استفاده شده است. اهمیت موضوع در این است که ماهیت دیپلماسی در چنددهه گذشته از اساس دگرگون شده، دیپلماسی سنتی جای خود را به دیپلماسی چندجانبه داده و از این رو، دیپلماسی نوین با روندهایی سر و کار یافته است که بسیار تخصصی هستند. با توجه به تخصصی بودن بسیاری از روندها در دیپلماسی چندجانبه، سیاست‌گذاری خارجی ناچار است به کارشناسان حوزه‌های علمی و تخصصی چون دانشمندان، ورزشکاران و خبرنگاران مراجعه کند تا بتواند سیاست‌هایی را در پیش گیرد که صاحب‌نظران درستی آن‌ها را تأیید می‌کنند. روش دلفی می‌تواند به‌عنوان ابزار مناسبی برای بهره‌گیری از نظرهای علمی و تخصصی خبرگان مورد استفاده قرار گیرد (Dalkey and Helmer, 1963: 461). اما در این میان این نکته وجود دارد که نمی‌توان از این نظرها به‌صورت خام استفاده کرد. تنها کارشناسان سیاست‌گذاری خارجی و دیپلمات‌ها هستند که می‌توانند این نظرهای فنی را به راهکارهای دیپلماتیک تبدیل کنند. به همین دلیل، اصلاح اندکی در این روش صورت داده‌ایم. در شکل ۱ کوشیدیم این روش را با رویکرد دیپلماسی چندجانبه انطباق دهیم.

### روند اجرا

برای شناسایی مشکلاتی که باید در دستورکار آینده دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر قرار گیرند، کوشیدیم پنلی از کارشناسان تشکیل دهیم که به دلیل‌های شغلی یا در ضمن پژوهش‌های خویش در شهرستان‌های ساحلی سه استان حاشیه دریا (نه شهرستان ساحلی استان گیلان، پانزده شهرستان ساحلی استان مازندران و سه شهرستان ساحلی استان گلستان) با مشکلات زیست‌محیطی آن رویارویی مستقیم داشته‌اند. از میان ۳۴ صاحب‌نظر و کارشناسی که با استفاده از روش گلوله برفی در این زمینه دعوت به همکاری شدند، تنها نه نفر از آن‌ها تا انتهای پژوهش به همکاری ادامه دادند و همه پرسشنامه‌های مربوط به خود را فرستادند (مرحله ۲ ب).

ابتدا یک پرسشنامه باز (پرسشنامه دور اول) و مرکب از سه پرسش تشریحی طراحی شد و در اختیار این گروه از صاحب‌نظران قرار گرفت. این پرسش‌ها براساس تعریف نگارندگان از دیپلماسی زیست‌محیطی و نظر به دیدگاه همگرایی کلاسیک طراحی شده بودند (مراحل ۲ الف و ۳):

۱. لطفاً شرح دهید که در رویارویی مستقیم با اکوسیستم دریای خزر و استان یا استان‌های هم‌جوار این دریا با چه مشکل‌های زیست‌محیطی مربوط به دریای خزر در دو حوزه «الف» (منابع آلاینده دریا که همه کشورهای ساحلی یا برخی از آن‌ها تولید می‌کنند) و «ب» (استفاده نادرست از منابع طبیعی و معدنی در دریای خزر توسط همه کشورهای ساحلی یا برخی از آن‌ها) مواجه شده‌اید؟

۲. شاهد چه اقدام‌هایی از سوی سازمان محیط‌زیست یا شعبه‌های استانی آن در گلستان، مازندران و گیلان یا سایر سازمان‌ها و دولت برای حل این مشکلات زیست‌محیطی در این دو حوزه در سطح بین‌المللی بوده‌اید؟

۳. با توجه به مواجهه مستقیم با مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر، به نظر شما سازمان محیط‌زیست در این دو حوزه چه مشکلاتی را که میان ایران و سایر کشورهای ساحلی مشترک هستند نادیده گرفته است یا اینکه از آن‌ها اطلاعی ندارد؟

سپس در ادامه، موضوع‌هایی که در پاسخ‌نامه‌های دور اول محل اجماع بودند شناسایی، تجمیع و ذخیره شدند. آنگاه گروه اندکی از موضوع‌ها استخراج شدند که محل اختلاف نظرهای جزئی به نظر می‌رسیدند. در ادامه، این موضوع‌های محل اختلاف نظر به همراه استدلال‌های موافقان آن‌ها در قالب پرسش‌نامه دور دوم برای همه پاسخ‌دهندگان ارسال شد. همه پاسخ‌دهندگان که این موضوع‌ها را به سکوت گذراندند یا اینکه استدلال‌های خود در باب آن‌ها را بیان نکرده بودند، اعلام داشتند که با بنیان‌های نظری و علمی ارائه شده از سوی موافقان این موضوع‌ها موافق هستند. در نتیجه، در دور دوم نوعی اجماع نسبی درباره همه موضوع‌های مطرح شده به دست آمد و مرحله جمع‌آوری و موضوع‌بندی داده‌ها به پایان رسید (مراحل ۴ و ۵).

### مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر

کارشناسان معتقد بودند که دریای خزر، چالش‌های زیست‌محیطی بسیاری را تجربه کرده است. آلاینده‌های ساحلی و غیرساحلی به همراه نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی و زیستی بستر و زیربستر دریا، دو منبع مهم و هم‌پوشانی هستند که این چالش‌ها را پدید آورده‌اند. از نظر آن‌ها، مهم‌ترین آلاینده‌هایی که در بروز بحران تنزل زیست‌محیطی در دریای خزر بسیار تأثیر گذاشته‌اند را می‌توان به این صورت دسته‌بندی کرد:

۱. آلودگی ناشی از استفاده از کود و سموم کشاورزی در همه کشورهای ساحلی که از راه

- جریان‌های رودخانه‌ای وارد دریا می‌شوند؛
۲. ورود فاضلاب‌های شهری از همه کشورهای ساحلی به آب دریا؛
  ۳. بازیافت نشدن اصولی زباله‌های تولیدشده در کشورهای ساحلی به همراه تخلیه زباله‌ها در دریا و یا نشت شیرابه‌های این زباله‌ها به آب‌های سطحی و زیرزمینی که سرانجام سر از دریا درمی‌آورند؛
  ۴. تخلیه آب توازن کشتی‌هایی که از راه کانال ولگا-دن وارد دریای خزر می‌شوند. بسیاری از گونه‌های مهاجم، از این راه وارد اکوسیستم دریای خزر شده‌اند و جمعیت گونه‌های بومی را کاهش داده و در معرض خطر نابودی قرار داده‌اند. شانه‌داران<sup>۱</sup> یکی از این گونه‌های مهاجم است که از سال ۲۰۰۰ حضور آن در دریای خزر به ثبت رسیده است؛
  ۵. نبود سیستم تصفیه فاضلاب متمرکز در بسیاری از شهرها و روستاهای کشورهای ساحلی و ورود پساب‌های خانگی، کشاورزی و صنعتی به آب دریا؛
  ۶. حمل و نقل منابع نفتی در سطح دریا و بی‌توجهی به تدابیر ویژه امنیتی در حمل و نقل این گونه مواد و در نتیجه نشت آن‌ها به آب دریا؛
  ۷. ورود رودخانه‌های متعدد به دریای خزر، رودخانه‌هایی که کشورهای ساحلی در زمینه‌ی پایش زیست‌محیطی آن‌ها سهل‌انگاری می‌کنند؛
  ۸. تعداد فراوان گردشگرانی که از نواحی ساحلی دریا بازدید می‌کنند؛ گردشگرانی که ضمن ایجاد فشار بر منابع محدود نواحی ساحلی، در مراقبت از محیط‌زیست این نواحی آموزش‌های لازم را ندیده‌اند؛
  ۹. ساخت و سازهای غیراصولی و بدون در نظر گرفتن استانداردهای زیست‌محیطی در سواحل که طی آن‌ها خاک‌برداری، خاک‌ریزی و تغییر در لایه‌های رسوبی صورت می‌گیرد؛ اقدام‌هایی که خرده اکوسیستم‌های سواحل را تخریب می‌کنند؛
  ۱۰. مشاهده گلوله‌های نفتی در سواحل و نیز بستر جنوبی دریا به‌ویژه در سواحل استان گیلان به دلیل نشت مواد نفتی از تانکرها و تأسیسات نفتی کشورهای ساحلی به‌ویژه تأسیسات نفتی جمهوری آذربایجان که سبب افزایش تلفات پرندگان آبی و آبزیان بستر دریا می‌شوند. زیرساخت‌های نفتی ترکمنستان و روسیه نیز، منابع دیگر این نوع از آلاینده‌ها هستند؛
  ۱۱. افزایش فلزات سنگین در بافت‌های ماهیان و همچنین در رسوبات در نتیجه این عامل‌ها که سبب از میان رفتن ارزش اقتصادی این منابع شده است.



- افزون بر این، نوسان‌های دائمی سطح آب دریا سبب می‌شود حجم وسیعی از مواد آلاینده موجود در سواحل به دریا منتقل شود. بحران‌های برآمده از نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی و زیستی بستر و زیربستر دریا از نظر پاسخ‌دهندگان را نیز می‌توان به این صورت دسته‌بندی کرد:
۱. صید بیش از حد آبزیان دریایی به‌ویژه ماهیان خاویاری و سایر انواع ماهیانی که جمعیت آن‌ها با کاهش چشمگیری روبه‌رو بوده است؛
  ۲. تجاوز شانه‌داران در پی شیوه بهره‌برداری از دریا در زمینه حمل‌ونقل، سبب برهم خوردن توازن اکولوژیک در دریا و در نتیجه کاهش منابع زیستی در آن شده است؛ منابعی که ارزش اقتصادی زیادی دارند؛
  ۳. فعالیت‌های مربوط به به‌دست‌آوردن منابع طبیعی به‌ویژه فعالیت‌های مربوط به اکتشاف و استخراج نفت و گاز؛
  ۴. وجود شهرهای پرجمعیت و بهره‌برداری بیش از حد از منابع موجود برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان آن‌ها؛
  ۵. توسعه توریسم بدون توجه به ظرفیت‌های محدود طبیعی و در نتیجه، تجاوز به حریم طبیعت؛
  ۶. برداشت ماسه از سواحل؛
  ۷. قطع بی‌رویه درختان جنگلی در سواحل جنوبی و شمالی.

#### پایش عملکرد دیپلماسی زیست‌محیطی ایران توسط کارشناسان

در قالب پرسش دوم کوشیدیم نظر کارشناسان را در مورد عملکرد عینی دولت و نهادهای دولتی درباره حل مشکلات زیست‌محیطی دریای خزر در دو زمینه کاهش آلودگی‌ها و کاهش خطرهای ناشی از بهره‌برداری از منابع آلی و غیرآلی بستر و زیر بستر این دریا دریابیم. در واقع، هدف از طرح پرسش دوم، ارزیابی عملکرد دولت در موارد تصریح‌شده در کنوانسیون تهران در این دو حوزه بوده است. از نظر کارشناسان، دیپلماسی زیست‌محیطی ایران تاکنون توانسته است دستاوردهای مثبت زیر را محقق سازد:

۱. کنوانسیون تهران: همه پاسخ‌دهندگان معتقد بودند که کنوانسیون تهران مهم‌ترین دستاورد سیاسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر است؛ هرچند باور داشتند که بیشتر اقدام‌های مشترک کشورهای ساحلی در این زمینه محدود به برگزاری نشست‌ها و دوره‌های آموزشی بوده است تا اقدام‌های سیاست‌گذارانه عینی؛

۲. معرفی فُک خزری به مجامع عمومی به عنوان گونه در حال انقراض؛
۳. اجرای برخی طرح‌ها و برنامه‌های مشترک مطالعاتی بین‌المللی مانند مطالعات آلودگی‌های دریای خزر و بررسی وضعیت زباله‌های دریایی در دریای خزر به منظور شناسایی کانون‌های آلودگی در کشورهای ساحلی: برای نمونه، سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران، در دو سال گذشته تعدادی از ضابطه‌ها و دستورالعمل‌های آلودگی آب را در دست تدوین داشته است. همچنین تدوین برخی از دستورالعمل‌های دیگر مانند تهیه ضابطه‌ها و استانداردهای تخلیه فاضلاب، پساب و پسماند به سواحل و تدوین شاخص شدت آلودگی عناصر سنگین و سمی دریای خزر را در دستور کار خود دارد؛
۴. تدوین قوانین مربوط به سامان‌دهی سواحل و حریم دریا و تلاش برای تصویب و اجرای نهایی این قوانین در برخی کشورهای ساحلی؛
۵. طرح سیستم جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب‌های شهری و خانگی در برخی کشورهای ساحلی: به منظور پیشگیری از ورود فاضلاب‌های شهری و انسانی به رودخانه‌ها و آب‌های ساحلی دریای خزر، در حال حاضر طرح سیستم جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب‌های شهری و خانگی در برخی از شهرهای واقع در استان‌های ساحلی خزر در حال انجام است؛
۶. انجام گشت‌های پایش لکه‌های نفتی در آب‌های سرزمینی ایران؛
۷. پایش‌های زیست‌محیطی دریای خزر از سوی سازمان‌های تخصصی مانند سازمان شیلات، پژوهشگاه اقیانوس‌شناسی و علوم جوی؛
۸. تعیین مناطقی با عنوان‌های حفاظتی مانند پارک دریایی بوجاق؛
۹. اعمال نظارت بیشتر و دقیق‌تر بر سواحل؛
۱۰. ارائه آموزش‌های زیست‌محیطی در قالب پیام‌های زیست‌محیطی در شهرهای شمالی ایران.

### راهکارهای حل مشکلات موجود از نظر کارشناسان

کارشناسان ضمن بازگویی اقدام‌های مثبت دولت و سازمان‌های تابعه در زمینه حل مشکلات مربوط به آلاینده‌ها و بهره‌برداری از منابع طبیعی دریای خزر، در قالب پاسخ‌های خود به پرسش سوم به راهکارها و مسائلی پرداختند که از نظر آن‌ها، دولت و سازمان‌های زیرملی با وجود اهمیت این مسائل، توجه چندانی به آن‌ها نشان نداده‌اند یا اینکه اطلاعی از آن‌ها ندارند و بنابراین تاکنون در دستور کار دیپلماسی کشور قرار نگرفته‌اند. راهکارها و مسائل بیان‌شده در

پاسخ‌های کارشناسان را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

۱. توجه بیشتر سازمان محیط زیست در تعیین دستور کارهای دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر و تعیین آن به عنوان مرجع اصلی تعیین این دستورکارها؛
۲. تهیه نقشه پراکنش منابع آلاینده در همه دریای خزر و به‌روزرسانی مداوم آن در راستای هماهنگی میان کشورهای ساحلی در زمینه مقابله با این آلاینده‌ها به همراه تبادل اطلاعات در این مورد؛
۳. توجه به پروتکل تنوع زیستی به عنوان یکی از پروتکل‌های ضمیمه کنوانسیون تهران: پاسخ‌دهندگان، فروش چشمگیر و آشکار لاشه پرنندگان مهاجر در بازارهای محلی مناطق شمالی را نشانه بی‌توجهی آشکار دولت به این پروتکل می‌دانستند؛
۴. بی‌توجهی به اصول زیست‌محیطی در ارائه طرح‌ها و برنامه‌ریزی‌های داخلی معطوف به دریای خزر که در بسیاری از موارد مخالف تعهدهای بین‌المللی ایران در ارتباط با دریای خزر هستند. پاسخ‌دهندگان به عنوان نمونه‌ای بارز به طرح انتقال آب دریا به سمنان اشاره داشتند؛
۵. تغییر هیدرولوژی خزر: از نظر پاسخ‌دهندگان، تغییر هیدرولوژی دریای خزر مهم‌ترین تهدیدی است که منابع زنده بستر دریا را با چالش روبه‌رو ساخته است. سدسازی و ورود جریان‌های آبی دریای آزوف به دریای خزر از راه کانال ولگا-دن، در حال ایجاد تغییرهایی سریع در خواص شیمیایی و فیزیکی آب این دریا هستند؛ تغییرهایی که موجودات زنده‌ای مانند ماهیان خاویاری نمی‌توانند با آن‌ها منطبق شوند. افزون بر این، طرح‌های ناندیشیده‌ای مانند انتقال آب دریا به سمنان بر شدت این تغییرها خواهند افزود.
۶. توجه نکردن کشورهای ساحلی به تدوین قوانین مدیریت پسماند: از نظر کارشناسان، هرچند قانون مدیریت پسماند در سال ۲۰۰۴ در ایران تصویب شده است، این قانون تاکنون به صورت جدی به اجرا گذاشته نشده است. علاوه بر این، تاکنون هیچ‌یک از کشورهای ساحلی، تدبیرهای لازم در زمینه مدیریت پسماند با توجه به مشخصه‌های طبیعی (سطح بالای آب زیرزمینی، میزان بالای بارش باران، دسترسی نداشتن به زمین‌های کافی برای ایجاد لندفیل اصولی) و انسانی (تراکم بالای سکونتگاه‌های انسانی در خط ساحلی شمال و همچنین گردشگری مغایر با توسعه پایدار) را در برنامه‌ریزی‌های خود نیاندیشیده‌اند؛
۷. بی‌توجهی به کارکردهای مثبت سمن‌های زیست‌محیطی در زمینه برنامه‌های پاک‌سازی سواحل و کنشگری سیاسی در کشورهای ساحلی؛
۸. بی‌توجهی کشورهای حاشیه دریا به ساخت‌وسازهای غیراصولی در سواحل؛

۹. مجهز نبودن مناطق جمعیتی سواحل و مناطق اطراف دریا به سیستم تصفیه فاضلاب؛  
 ۱۰. استمرار استخراج نفت در منطقه فلات قاره و زیربستر دریا در کشورهای دیگر بدون  
 در نظر گرفتن استانداردهای زیست محیطی: با توجه به اینکه این نوع از آلاینده‌ها بیشتر در خط  
 ساحلی و دریای سرزمینی ایران تجمع پیدا می‌کنند، بیشتر خطرهای آنها نیز متوجه این کشور  
 هستند؛

۱۱. نیروگاه‌های اتمی قزاقستان: قزاقستان یکی از کشورهای دارای فناوری هسته‌ای  
 است. چندین نیروگاه اتمی ناتمام در این کشور وجود دارد و تنها یکی از این نیروگاه‌ها  
 فعال است. دولت قزاقستان در یک دهه گذشته تمایل خود به تأسیس نیروگاه جدیدی در  
 حاشیه دریای خزر را اعلام کرده است؛ سیاستی که با واکنش منفی فعالان زیست محیطی در  
 کشورهای ساحلی روبه‌رو شده است. اما با وجود خطرهای جدی تشعشع‌های برای دیگر  
 کشورهای ساحلی از جمله ایران، واکنشی از سوی این کشور به این مسئله نشان داده نشده  
 است؛

۱۲. نبود تبادل اطلاعات زیست محیطی میان کشورهای ساحلی.

### تبدیل راهکارهای کارشناسان به دستور کار جدید دیپلماسی زیست محیطی ایران در دریای خزر

در جدول ۱، ضمن اشاره به شکاف‌ها و مشکلات جدیدی که کارشناسان در پاسخ به پرسش  
 سوم طرح کردند، با نیم‌نگاهی به کنوانسیون تهران به‌عنوان زیربنای دیپلماسی زیست محیطی  
 در دریای خزر تلاش کرده‌ایم در پاسخ به هریک از دغدغه‌های مطرح شده از سوی آنان،  
 راه‌حل‌های دیپلماتیک جدیدی ارائه کنیم که می‌توانند به‌عنوان محورهای دیپلماسی  
 زیست محیطی آینده ایران در منطقه مطرح شوند (مرحله ۶). این محورها با هدف افزایش  
 همگرایی ایران با دیگر کشورهای حاشیه دریای خزر بیان شده‌اند. ناگفته نماند که برخی  
 کارشناسان حاضر در پنل، تعدادی از این محورهای دیپلماتیک را خود به‌صورت مستقیم  
 پیشنهاد کرده‌اند.

جدول ۱. شکاف‌های موجود در دیپلماسی زیست محیطی ایران در دریای خزر و راهکارهای دیپلماتیک

ردیف	شکاف یا مشکل جدید	راه حل و محور دیپلماتیک پیشنهادی
۱	بی‌توجهی به سازمان محیط زیست و سایر نهادهای مرتبط با مسائل زیست محیطی دریای خزر	تأسیس مرکز دیپلماسی زیست محیطی زیر ساختار سازمانی وزارت امور خارجه و با محوریت سازمان محیط زیست
۲	نبود تبادل اطلاعات زیست محیطی میان کشورهای ساحلی	ارتقای هماوند تصریح شده در کنوانسیون تهران به سازمان بین‌المللی دریای خزر به‌عنوان بستری برای تبادل اطلاعات زیست محیطی و تسریع در اقدام‌های مشترک
۳	تداوم و حتی افزایش حجم و سطح منابع آلاینده	ارائه و پیگیری پروتکل «حسابرسی مشترک زیست محیطی» به‌منظور پیوسته‌کردن آن به کنوانسیون تهران
۴	تهیه و به‌روزرسانی نقشه پراکنش منابع آلاینده	ارائه و پیگیری پروتکل «حسابرسی مشترک زیست محیطی» به‌منظور پیوسته‌کردن آن به کنوانسیون تهران
۵	شکار پرندگان آبی و کنار آبی و سایر گونه‌ها	عملیاتی‌سازی پروتکل تنوع زیستی به‌عنوان پروتکل انضمامی کنوانسیون تهران با کمک محور ۲
۶	تغییر در هیدرولوژی دریای خزر	ارائه و پیگیری پروتکل «حفظ ویژگی‌های هیدرولوژیک دریای خزر» به‌منظور پیوسته‌کردن آن به کنوانسیون تهران
۷	توجه نکردن کشورهای ساحلی به تدوین قوانین مدیریت پسماند	ارائه و پیگیری پروتکل «حسابرسی مشترک زیست محیطی» به‌منظور پیوسته‌کردن آن به کنوانسیون تهران
۸	تأسیس نیروگاه‌های هسته‌ای در مناطق ساحلی دریای خزر	ارائه و پیگیری پروتکل «امنیت هسته‌ای دریای خزر» به‌منظور پیوسته‌کردن آن به کنوانسیون تهران. در پروتکل «ارزیابی اثرات زیست محیطی فرامرزی»، ارائه گزارش زیست محیطی طرح‌های بزرگ (که قاعدتاً برنامه‌های هسته‌ای نیز در قالب آن‌ها می‌گنجد) به اختیار خود کشورها واگذار شده است. کشورها نیز معمولاً برخی از مسائل را در این گزارش‌ها پنهان می‌کنند. از آنجاکه دامنه تأثیرات حوادث نیروگاه‌های هسته‌ای را به سختی می‌توان کنترل کرد (مانند حادثه چرنوبیل)، عاقلانه است که این پروتکل به‌عنوان پروتکلی مستقل پیگیری شود.
۹	استمرار استخراج نفت در منطقه فلات قاره و زیربستر دریا در کشورهای دیگر بدون در نظر گرفتن استانداردهای زیست محیطی	ارتقای پروتکل «آلودگی، مقابله و همکاری منطقه‌ای در مبارزه با سوانح آلودگی نفتی» به پروتکل «رعایت استانداردهای زیست محیطی در اکتشاف، استخراج و حمل و نقل منابع نفت و گاز فلات قاره و بستر دریای خزر» و گنجانیدن مواد پروتکل اول به‌عنوان بخشی از این پروتکل دوم
۱۰	بی‌توجهی به کارکردهای مثبت سمن‌های زیست محیطی <sup>۱</sup>	لحاظ کارشناسان و نهادهای زیست محیطی غیردولتی در دیپلماسی عمومی ایران با کشورهای حاشیه دریای خزر
۱۱	تجهیز نکردن مناطق جمعیتی سواحل و مناطق اطراف دریا به سیستم تصفیه فاضلاب	ارائه و پیگیری پروتکل «حسابرسی مشترک زیست محیطی» به‌منظور پیوسته‌کردن آن به کنوانسیون تهران
۱۲	بی‌توجهی کشورهای حاشیه دریای خزر به ساخت‌وسازهای غیراصولی در سواحل	ارائه و پیگیری پروتکل «حسابرسی مشترک زیست محیطی» به‌منظور پیوسته‌کردن آن به کنوانسیون تهران

Source: Authors.

1. Environmental NGOs

- محورهای پیشنهادی بالا را می‌توان در قالب پنج محور کلان زیر تجمیع کرد:
۱. تأسیس مرکز دیپلماسی زیست‌محیطی ذیل وزارت امور خارجه (محور ۱)؛
  ۲. ارائه طرح تأسیس سازمان بین‌المللی دریای خزر (محور ۲)؛
  ۳. مشارکت دادن کارشناسان و نهادهای زیست‌محیطی غیردولتی در دیپلماسی عمومی ایران با کشورهای حاشیه دریای خزر (محورهای ۱ و ۱۰)؛
  ۴. عملیاتی‌سازی و ارتقای پروتکل‌های کنوانسیون تهران (محورهای ۵، ۸ و ۹)؛
  ۵. ارائه و پیگیری پروتکل‌های «حسابرسی مشترک زیست‌محیطی»، «حفظ ویژگی‌های هیدرولوژیک دریای خزر»، «امنیت هسته‌ای دریای خزر» و «رعایت استانداردهای زیست‌محیطی در اکتشاف، استخراج و حمل‌ونقل منابع نفت و گاز فلات قاره و بستر دریای خزر» به منظور منضم‌ساختن آن‌ها به کنوانسیون تهران (محورهای ۳، ۴، ۶، ۷، ۸، ۱۱ و ۱۲).

#### نتیجه

در این نوشتار تلاش کردیم وضعیت زیست‌محیطی کنونی دریای خزر را از نظر رژیم زیست‌محیطی موجود آن بررسی کنیم. به این معنا که مشکلات دریا را شناسایی کنیم، سپس دریابیم که رژیم زیست‌محیطی موجود کدام‌یک از عامل‌های موجود در تنزل زیست‌محیطی این دریا را پوشش داده است و می‌خواهد آن‌ها را مهار کند. آنگاه شکاف‌های موجود در این رژیم را شناسایی کنیم؛ شکاف‌هایی که می‌توانند موضوع و دستور کار جدید دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر باشند. با توجه به تخصصی بودن موضوع شناسایی کانون‌ها و مسائل بحران‌ساز در حوزه محیط‌زیست، کوشیدیم نظرهای کارشناسانی را که هر روزه با این مشکلات روبه‌رو می‌شوند به صورت سازمان‌یافته جویا شویم تا زمینه معتبری برای کنش‌های آینده دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر فراهم آوریم.

بر این اساس، با اتکای به روش دلفی و در قالب پرسشنامه باز، ابتدا بحران‌های زیست‌محیطی برآمده از آلاینده‌ها و شیوه بهره‌برداری منابع طبیعی دریا را شناسایی کردیم؛ بحران‌هایی که نقطه شروع تعارض‌های دیپلماتیک بوده، هستند و یا خواهند بود و از روند همگرایی میان کشورهای ساحلی خواهند کاست. در ادامه، کنش‌های بالفعل و معطوف به موضوع‌های این‌گونه از دیپلماسی در ایران را بررسی کردیم تا شکاف‌ها خود را نشان دهند. در آخر نیز از کارشناسان خواستیم که شکاف‌ها و مسائل جدیدی را معرفی کنند؛ به بیان دیگر، شکاف‌ها و موضوع‌هایی که می‌بایست در دستور کار آینده دیپلماسی زیست‌محیطی ایران قرار

گیرند. در پایان نیز براساس این شکاف‌ها و موضوع‌ها، پنج محور اصلی برای سیاست‌گذاری خارجی در حوزه دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در دریای خزر پیشنهاد کردیم. در اینجا کوشیدیم تا دستور کاری برای آینده دیپلماسی زیست‌محیطی ایران در یکی از قلمروهای آبی آن پیشنهاد دهیم. با توجه به وسعت بیشتر دو قلمرو آبی دیگر ایران در خلیج فارس و دریای عمان و همچنین حجم و شدت بیشتر مشکلات زیست‌محیطی آن‌ها، به نظر می‌رسد که در آینده، پژوهش‌های مشابهی نیز باید در مورد آن‌ها صورت گیرد.

## References

- Adler, M. and E. Ziglio (1996), **Gazing into the Oracle: the Delphi Method and its Application to Social Policy and Public Health**, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Carter, N. (2006), "Party Politicization of the Environment in Britain", **Party Politics**, Vol. 12, No. 6, pp. 747-767.
- Dalkey, N. C. (1969), "The Delphi Method: an Experimental Study of Group Opinion", **RAND Corporation**, Available at: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_memoranda/2005/RM5888.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2005/RM5888.pdf), (Accessed on: 3/2/2019).
- Dalkey, N. and O. Helmer (1963), "An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts", **Management Science**, Vol. 9, No. 3, pp. 458-467.
- Dorsey, Kirk (2018), "Environmental Diplomacy", **Encyclopedia of American Foreign Policy**, Available at: <https://encyclopedia.com/social-sciences/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/environmental-diplomacy>, (Accessed on: 30/11/2018).
- Falkner, R. and B. Buzan (2019), "The Emergence of Environmental Stewardship as a Primary Institution of Global International Society", **European Journal of International Relations**, Vol. 25, No. 1, pp. 131-155.
- Gordon, T. J. and O. Helmer (1964), "Report on a Long-Range Forecasting Study", **The RAND Corporation**, Available at: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2005/P2982.pdf>, (Accessed on: 3/2/2019).
- Izadi, Jahanbakhsh and Masoud Toofan (2015), "Theoretical Foundations and Approaches of Iranian Environmental Diplomacy", **The Fourth Iranian Islamic Progress Pattern Conference**, Tehran: National Library and Archives of I. R. Iran [in Persian].
- Kirchhof, A. M. and J. R. McNeill (2019), **Nature and the Iron Curtain: Environmental Policy and Social Movements in Communist and Capitalist Countries, 1945–1990**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Linston, H. A. and M. Turoff (2002), **The Delphi Method: Techniques and Applications**, Boston: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- McCright, A. M. and R. E. Dunlap (2011), "The Politicization of Climate Change and Polarization in the American Public's Views of Global Warming, 2001–2010", **The Sociological Quarterly**, Vol. 52, No. 2, pp. 155-194.
- Mitrany, D. (1966), **A Working Peace System**, Chicago: Quadrangle Books.
- Mohammadi, Mehrdad (2017), "Report of General Contamination in the Caspian Sea", Nov. 21, **Donyaye Eqtesad Newspaper**, No. 4191, p. 29 [in Persian].
- O'Neill, K. and P. M. Haas (2019), "Being There: International Negotiations as Study Sites in Global Environmental Politics", **Global Environmental Politics**, Vol. 19, No. 2, pp. 4-13.
- Okoli, C. and S. D. Pawlowski (2004), "The Delphi Method as a Research Tool: an Example, Design Considerations and Applications", **Information and Management**, Vol. 42, No. 1, pp. 15-29.
- Omidi, Ali (2011), "Operationalization Necessity of Regulatory and Executive Mechanisms for the Caspian Sea Environmental Convention", **Central Asia and the Caucasus Studies**, Vol. 16, No. 71, pp. 1-17 [in Persian].
- Pielke Jr., R. A. (2004), "When Scientists Politicize Science: Making Sense of Controversy over the Skeptical Environmentalist", **Environmental Science and Policy**, Vol. 7, No. 5, pp. 405-417.
- Tayebi, Sobhan (2017), **Environmental Diplomacy and its Impact on International Interactions and World Peace**, Tehran: Khorsandi [in Persian].
- Technology Foresight Methods** (2005), Tehran: Foundation for Development of Tomorrow [in Persian].