

گزارش ویژه شماره ۴۵

دیپلماسی آب و مدیریت پایدار منابع آبی در منطقه ی بین النهرین (حوضه دجله و فرات)



بسمه تعالی

موسسه آینده پژوهی جهان اسلام

گزارش ویژه شماره ۴۵

دیپلماسی آب و مدیریت پایدار منابع آبی در منطقه ی بین النهرین (حوضه دجله و فرات)

ربابه جوادی

پژوهشگر موسسه آینده پژوهی جهان اسلام

مقدمه

دیپلماسی آب یکی از موضوعات جدید و کاربردی در مباحث روابط بین الملل و بویژه در بخش سیاست خارجی می باشد که توسط بازیگران دولتی و غیر دولتی به پیشگیری، مدیریت، حل و فصل مسالمت آمیز و کاهش منازعات آبی در حوضه آب های مرزی و فرامرزی می پردازد. اهمیت پرداختن به این موضوع از آنجا روشن می شود که آب به عنوان یک عنصر استراتژیک و حیاتی در تمام بخش های توسعه ای کشورها، نقش اولیه و اساسی بازی می کند و جهان کنونی با معضل بحران آب و تنش های آبی روبرو می باشد و طبق نظر متخصصان و کارشناسان مختلف جنگ های آینده بر سر آب خواهد بود. این تنش ها بر سر موضوعات مختلف آبی از جمله کیفیت و کمیت در بسیاری از مواقع حاد و گاهی منجر به جنگ شده است. لزوم فهم دیپلماسی آب و کاربری آن برای مدیریت پایدار آب و حل و فصل منازعات برای مناطقی که هم بحران آب شدید است و هم با منازعات دیگری روبرو هستند مانند منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا که کشورهای جهان اسلام را در بر گرفته است، دو صد چندان اهمیت می یابد و برای کشور جمهوری اسلامی ایران که در این منطقه ی جغرافیایی پر تنش واقع شده و تلاش بر حفظ موازنه قوای منطقه ای دارد حائز توجه می باشد. از این رو این گزارش به دنبال ارائه ی

مباحث آبی در منطقه ی بین النهرین و بیان تلاش های دیپلماتیک برای مدیریت آب در این منطقه می باشد. در این پژوهش نویسنده رابطه ی همبستگی بین اقدامات دیپلماسی آب در منطقه ی بین النهرین را با میزان مناقشات با بهره گیری از روشهای آماری بررسی می نماید و به دنبال کشف میزان تاثیر گذاری تلاشهای مشارکتی و همکاری جویانه در منطقه ی مذکور می باشد.

۱-چار چوب بحث

در ماده ۳۳ منشور ملل متحد آمده است: «طرفین هر اختلاف را که ادامه آن ممکن است حفظ صلح و امنیت بین المللی را به مخاطره افکند، باید قبل از هر چیز از طریق مذاکره، میانجیگری، سازش، داوری و رسیدگی قضایی و مراجعه به مؤسسات و یا ترتیبات منطقه ای و یا سایر وسایل مسالمت آمیز به انتخاب خود، حل نمایند.» تأکید منشور ملل متحد به حفظ صلح و حل و فصل اختلافات از راه های مسالمت آمیز با توجه به مواد منشور کاملا مشخص است. آمار منازعات آبی در سراسر جهان و علی الخصوص منطقه ی غرب آسیا و شمال آفریقا رو به افزایش است بطوری که در طول ۵۰ سال گذشته، ۳۷ منازعه که بعضا حاد هم بوده گزارش شده است. بعد از جنگ های جهانی اول و دوم که تمام دنیا را درگیر خود کرد سازمان ملل متحد به تمام کشورها توصیه می نماید با توسل به ابزارهای مسالمت آمیز اختلافات خود را حل نمایند اما به دلیل کمبود آب، تغییرات آب و هوایی و نیاز شدید به این منبع حیاتی با افزایش جمعیت، صاحب نظران مختلف معتقد به وقوع جنگ آب در سرتاسر جهان هستند و این بحران در منطقه ی منا و بویژه بین النهرین صد چندان قابل توجه می باشد، چرا که این منطقه دارای حوضه ی آبی دجله و فرات در ساحل کشورهای ترکیه، سوریه، عراق و ایران می باشد که تنش و تنازعات سیاسی زیادی را هم در بر گرفته است از این رو هر چند دستیابی به همکاری در منابع آبی مشترک کاری بس

دشوار می نماید اما آثار و نتایج فراوانی برای ایجاد ثبات در منطقه و صلح بین المللی دارد و از طرفی از سلاح آبی میتوان زمینه ی همگرا نمودن اقدامات سیاسی و ایجاد موازنه در منطقه رو هم فراهم نمود. از این رو این گزارش به دنبال بررسی اقدامات دیپلماتیکی انجام شده در این حوضه ی آبی و زمینه های شکل گیری دیپلماسی آب موفق در منطقه ی بین النهرین می باشد.

۲- شرایط زیست محیطی منطقه ی بین النهرین

بین النهرین سرزمینی میان دو رود دجله و فرات است که مهد تمدن بوده و اولین سیستم های آبیاری و نخستین قوانین آبی را تجربه نموده و اکنون نیز در حال تجربه ی چالش های جدی در حوزه آب است. در یک دهه گذشته دو رودخانه تحت تأثیر تغییرات آب و هوا، مدیریت ناکارآمد آب، پروژه های توسعه کشورهای بالادستی و عدم وجود توافق نامه ای جامع برای مدیریت منابع آب مشترک بین کشورهای ساحلی یعنی ترکیه، سوریه، عراق و ایران قرار گرفته اند.

بررسی ها حاکی از آن است که منطقه ی غرب آسیا و شمال آفریقا و بویژه کشورهای ساحلی رودخانه های فرات و دجله، جزو مناطقی هستند که تحت تأثیر تغییرات آب و هوایی منطقه خواهند بود، زیرا پیش بینی می شود افزایش میانگین دما در منطقه ی بین النهرین دو برابر میانگین جهانی باشد که با افزایش کمبود آب فشار بیشتری بر دسترسی به آب کشاورزی وارد می شود که این امر تأثیر قابل توجهی بر امنیت غذایی و امنیت اشتغال در منطقه خواهد داشت. بیش از ۶۰٪ از جمعیت غرب آسیا و شمال آفریقا در مناطقی با استرس و فشار آبی بالا زندگی می کنند و بیشتر این مناطق نیز بیش از ۷۰٪ تولید ناخالص داخلی منطقه را تولید می کنند.

در واقع این دو رود شریان های حیاتی منطقه ی بین النهرین هستند و حیات کشورهای ترکیه، سوریه، عراق و جنوب غرب ایران به آن وابسته است. بیش از ۹۰ درصد آب فرات و بیش از ۵۶ درصد آب دجله از خاک ترکیه

تأمین می شود و از سوئی نیز نزدیک به ۸۵ درصد از آب شیرین مصرفی کشور عراق و ۳۵ درصد از آب شیرین مصرفی سوریه از این دو رود و سرچشمه های آن تأمین می شود.

این دو رود با عبور از خاک ترکیه و کشورهای عراق و سوریه در ادامه و در منطقه اروند به کارون ایران ملحق شده و سپس تالاب هورالعظیم را سیراب نموده و به خلیج فارس سرازیر می شوند. تمامی این موارد نشان دهنده ی وابستگی زیاد حیات کشورهای عراق و سوریه و حتی ایران به دو رود دجله و فرات می باشد. علاوه بر وابستگی اقتصادی و معیشتی عراق و سوریه به این دو رود، محیط زیست منطقه نیز آنچنان که در سال های اخیر اثبات شده است به شدت متأثر از کمیت جریان این آب ها در پهنه خاکی عراق و سوریه است و هر چه از حجم آب آن ها کم شود بر شدت ریزگردهای منطقه افزوده می شود.

۳- موقعیت هیدروپلیتیکی منطقه ی بین النهرین

در منطقه ی بین النهرین دو رود دجله و فرات که به عنوان یک حوضه ی آبی تعریف می شوند از مرزهای کشورهای ترکیه، سوریه، عراق و ایران عبور می کند و در نقش یک حوضه ی آبریز بین المللی زمینه ی همکاری یا تنش را در این منطقه فراهم می نماید. کشور ترکیه در این حوضه از منظر منابع آبی مشترک جایگاه بالادست را داشته و سایر کشورها پایین دست حوضه محسوب می شوند. ترکیه سعی نموده است از موقعیت بالادستی خود استفاده نموده و از آب به عنوان سلاحی جهت نیل به اهداف منطقه ای خود استفاده نماید. نمونه ی بارز آن پروژه ی عظیم گاپ می باشد.

پروژه آناتولی جنوب شرقی موسوم به گاپ بر اساس طرح اولیه ای که بدستور آتاتورک در سال ۱۹۳۶ شکل گرفته بود، سال ۱۹۸۰ آغاز بکار کرد. منطقه جنوب شرقی آناتولی به لحاظ حضور تروریست های پ.ک.ک و داشتن مرز با عراق و سوریه که درگیر منازعات قومی و مذهبی هستند برای ترکیه حیاتی است. ترکیه قصد دارد با اجرای پروژه های بزرگ توسعه کشاورزی، صنعتی و گردشگری شکاف های قومی را به حداقل ممکن برساند و به نوعی

گروه‌های مخالف دولت را خلع سلاح کند. این درحالیست که کشورهای سوریه و عراق که در پایین دست این حوضه آبریز قرار دارند، بشدت نگران سیاست های ترکیه در کنترل منابع آب و اثرات این پروژه بر آینده سیاسی و اقتصادی- اجتماعی خود هستند. الگوی رفتاری ترکیه در بهره برداری از حوضه آبریز دجله- فرات مبتنی بر نگرش هیدروهمژمونی و سیاست های رئالیستی، منجر به تغییر رژیم هیدروپلیتیک این حوضه شده است. لذا این نحوه سیاستگذاری ترکیه در حوضه آبریز دجله و فرات ساختارهای سیاسی و اجتماعی را که به نوعی با عراق و سوریه و منطقه کردستان عراق و همچنین ایران اشتراک داشته و آمیخته است، بخطر انداخته است.

همچنین عراق در همسایگی غرب ایران که از دیرباز به عنوان یک رقیب استراتژیک از منظر سیاسی و اقتصادی (خاصاً نفت) بوده، با قرار گرفتن عمده سرزمینش در حوضه آبریز دجله- فرات و در نتیجه فعالیت های مهار و کنترل آب توسط کشورهای بالادست بخصوص ترکیه، بسیار آسیب پذیر گردیده است.

۴- دیپلماسی آب در منطقه ی بین النهرین

سابقه ایجاد توافق نامه در مورد فرات یا دجله از گذشته وجود داشته است. از قدیمترین معاهدات در حوضه ی بین النهرین توافقنامه سال ۲۵۰۰ قبل از میلاد بین دو شهر سومری لاگاش و اوما می باشد که برای پایان دادن منازعات در امتداد رود دجله منعقد شده است. در گذشته هنگامی که روابط سیاسی بین کشورها به رشد و شکوفایی می رسید تلاش می شد تا سازوکارهای همکاری جویانه نهادینه و ایجاد شود. به عنوان مثال ترکیه و سوریه در سال ۱۹۸۷ توافق نامه تخصیص آب برای فرات را امضا کردند و در سال ۱۹۸۰ ترکیه و عراق کمیته فنی مشترکی را تشکیل دادند که هنوز این کمیته به فعالیت و حیات خود ادامه می دهد و زمانی هم که همکاری های ترکیه و عراق در سالهای ۱۹۹۲ و ۱۹۹۸ متوقف شده بود این کمیته یکی از امیدوار کننده ترین کانالهای بین دولتی برای گفتگوهای فنی و در مورد منابع آب مشترک بوده است. همچنین به عنوان یک بستر مهم برای ایجاد دانش مشترک در مورد آب و تغییرات آب و هوایی و چالش های آبی ترکیه و عراق عمل کرده است.

اراده سیاسی برای همکاری به همین ترتیب زمانی آشکار شد که تفاهم نامه دوجانبه در زمینه مدیریت آب بین ترکیه و عراق و ترکیه و سوریه در سال ۲۰۰۹ نیز امضاگردید، و دوباره بین ترکیه و عراق در سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۷ موافقتنامه های دوجانبه ای را امضا نمودند. این موافقتنامه تا به امروز توسط عراق تصویب شده است و در ترکیه در حال تصویب است، از جمله موارد دیگر، پروژه های مشترک برای تقویت درک چگونگی تحت تأثیر قرار گرفتن منطقه از تغییرات آب و هوایی را شامل می شود.

در سال ۲۰۱۹ نیز ترکیه، وزیر سابق امور جنگلداری و آب خود یعنی آقای وایسل ارولو را به عنوان نماینده ویژه امور آب در عراق منصوب کرد که پس از آن رئیس جمهور رجب طیب اردوغان خواستار یک راه حل طولانی مدت برای حل مسائل آب ترکیه و عراق شد. با این وجود، چالش اصلی چگونگی تبدیل مظاهر عمومی اراده سیاسی به توافق بلند مدت ملموس بوده که دسترسی و تقاضای آب آینده را در منطقه مورد توجه قرار می دهد.

عراق و سوریه رودهای فرات و دجله را دو رودخانه بین المللی مستقل می دانند و ادعا می کنند که همه کشورهای ساحلی باید سهم مساوی از منابع آب داشته باشند. از طرف دیگر، ترکیه فرات و دجله را یک سیستم رودخانه ای می داند.

ترکیه به دلیل درکی که از ماهیت دو رودخانه دارد و آن را یک حوضه ی آبی می پندارد متعهد به توافق طولانی مدت در مورد رودخانه دجله نیست بر خلاف آنچه که خواسته ی سایر کشورهای ساحلی است.

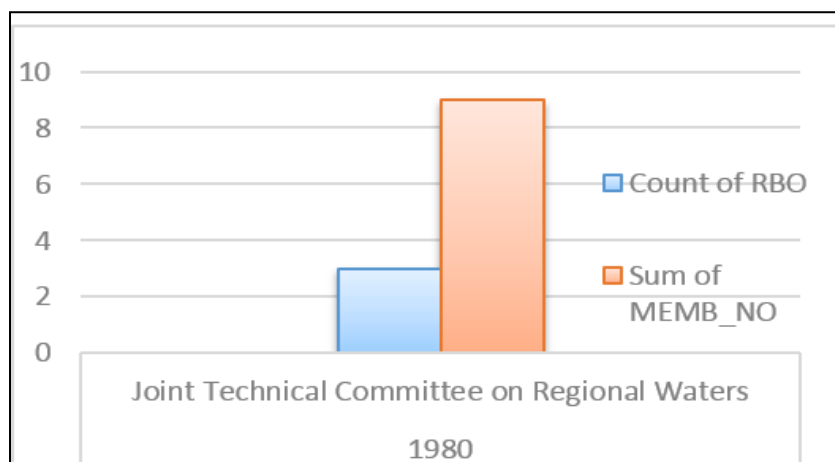
با این وجود، هم عراق و هم ترکیه از همکاری های بین دولتی برای یافتن راه حل فنی صحیح برای وضعیت فعلی و چالش های آینده ی آبی پشتیبانی و حمایت می کنند که به عنوان نمونه می توان موافقت موقتی ترکیه در توقف پر کردن سد ایلی سو در ژوئن سال ۲۰۱۸ نام برد زمانی که خشکسالی شدید و کمبود آب در عراق منجر به اعتراضات شدید در بصره شد. در مرحله بعدی نیز دو کشور به این توافق رسیدند ترکیه ضمن پر کردن

سد، ۷۵ درصد آب را وارد رودخانه دجله کند. با این وجود، توسعه ناهماهنگ ترکیه همچنان نگرانی ها را در عراق برانگیخته است، در حالی که ترکیه خواستار افزایش راندمان و بهره وری آب در کشورهای پایین دست است. بیشتر توجه رسانه ها به روابط ساحلی در منطقه فرات و دجله بر روی روابط دو جانبه بین ترکیه و عراق است، هرچند توسعه بالادست در ایران روی شاخه های دجله در موجودیت آب منطقه نیز تاثیر دارد. به عنوان مثال، رودخانه های خارک و کارون که تالاب های هوپزه در عراق را پشتیبانی می کنند، توسط پروژه های آبی ایران به شدت نابود و تهی شده اند. با وجود پیشرفت های بسیار در بعد همکاری های سیاسی و امنیتی بین عراق و ایران، گفت و گوهای دوجانبه آنها در مورد مسائل آب هیچ گونه پیشرفتی نداشته است.

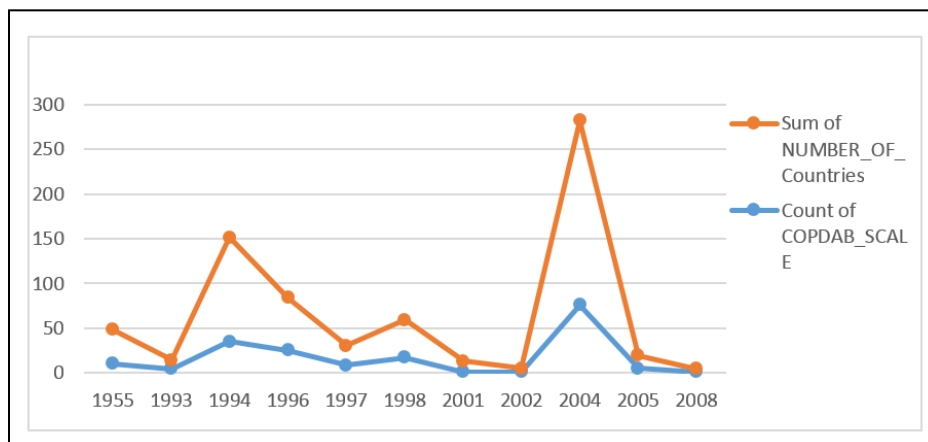
نکته ی مهم اینجاست که همه کشورهای ساحلی موافق هستند که منطقه باید مقاومت و آمادگی خود را در برابر تأثیر تغییرات آب و هوا تقویت کند چرا که افزایش خطر کمبود آب، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی شدیدی به همراه خواهد داشت که تأثیرات سیاسی زیادی به دنبال خواهد داشت. به عنوان مثال می توان گفت فقط در عراق، حدود ۷۰٪ نیروی کار در بخش کشاورزی اشتغال دارند که ۸۰٪ آن به آبهای فرامرزی بستگی دارد. در گذشته کشاورزانی که به دلیل خشکسالی وضعیت معیشت خود را از دست داده بودند، توسط استخدام کنندگان شبکه های تروریستی مانند دولت اسلامی عراق و شام/ داعش بکار گرفته شدند.

۵- تجزیه و تحلیل؛ نتایج و یافته ها

نویسنده در این پژوهش با استخراج داده های مربوطه از سایت www.gis.nacse.org رابطه ی بین تلاش های دیپلماتیک در قالب تشکیل نهادها و ایجاد موافقتنامه ها را با میزان وقوع تنش و منازعات در این منطقه را مورد سنجش و بررسی قرار نمود که این نتایج حاصل گردید:



۵-۱- نمودار تعداد نهادها و تعداد کشورهای عضو



۵-۲- تعداد مناقشات و تعداد کشورهای درگیر در حوضه

بررسی‌ها نشان داد (طبق نمودار ۵-۱) سال ۱۹۸۰ تنها یک نهاد بین‌المللی (کمیته فنی مشترک آبهای منطقه ای) در این حوضه تشکیل یافته و تا سال ۱۹۹۴ ما نهاد یا موافقتنامه‌ای را شاهد نبودیم که در این سال شاهد مناقشات بسیاری بین عراق و ترکیه می‌باشیم که به دلیل اعتراض عراق به سیاستهای ترکیه در خصوص این حوضه بوده است. همچنین شاهد افزایش چشمگیری از مناقشات در سال ۲۰۰۴ (طبق نمودار ۵-۲) می‌باشیم که با بررسی دقیق‌تر در این سال سوریه بیشترین مناقشات و اعتراضات را نسبت به سیاستهای کشورهای حاشیه

رودخانه ی دجله داشته است. بطور کلی می توان گفت که تلاشهای دیپلماتیک صورت گرفته در این منطقه کافی نبوده و بسیار اندک بوده است. لذا می توان نتیجه گرفت که تعداد کم نهادها و موافقتنامه ی آبی بین المللی باعث اصطکاک هایی بین کشورهای حوضه ی بین النهرین شده است.

۶- نتیجه گیری

آنچه که در بالا ذکر شد گزارش مختصری از وضعیت هیدروپلیتکی و زیست محیطی منطقه ی بین النهرین بود که نویسنده در صدد برآمد با شرح وضعیت آبی این منطقه و وقوع تنش و منازعات آبی موجود در آن از ابزار مهم و کاربردی دیپلماسی آب به عنوان رویکردی تاثیر گذار و همکاری جویانه جهت کاهش و حل منازعات نام ببرد و فرایندها و اقداماتی که در چارچوب دیپلماتیک صورت گرفته را به اختصار شرح دهد. بنابر آنچه که گفته شد تلاش های همکاری جویانه زیادی بویژه از قرن بیستم در منطقه انجام شده است. موافقتنامه های دو جانبه بین ترکیه و عراق، سوریه و ترکیه از نمونه های بارز آن است، یا تشکیل نهادهایی مانند کمیته فنی مشترک هم از نمونه فعالیتهای دیپلماسی آب به شمار می رود. اما جهت ارزیابی میزان موفقیت این تلاش ها باید آمار منازعات آبی را در این منطقه بررسی می نمود و در صورت کاهش منازعات می توان گفت که دیپلماسی آب در این منطقه موثر بوده و منجر به نتایج مثبتی گردیده است. در ارزیابی رابطه ی این دو متغیر نتیجه ی قابل قبولی از دیپلماسی آب در منطقه بدست نیامد و این حوضه به دلیل ضعف دیپلماسی آب شاهد تنش های بسیار بوده است.

۷- راهکارها و پیشنهادات پژوهشگر

از مهمترین عوامل ضعف دیپلماسی آب در منطقه ی بین النهرین و به نتیجه نرسیدن اقدامات، اختلافات سیاسی بین کشورهای این حوزه می باشد. لذا کشورها و بویژه سوریه و عراق که در پایین دست حوضه قرار دارند باید گام های سیاسی و مذاکرات سیاسی بسیاری را در طولانی مدت برنامه ریزی نموده و در جهت کاهش تنش های سیاسی با ترکیه برآیند. از طرفی به دلیل عدم توجه ترکیه به کنوانسیون ها و حقوق بین المللی منابع آبی در بهره برداری عادلانه از استفاده از آب می توان این کشور را به لحاظ حقوقی تحت فشار قرار داده و با رجوع به داوری و رسیدگی قضایی منابع مشترک این حوضه را عادلانه مدیریت نمود. از سوی دیگر با توجه به اینکه آب ارتباط مستقیمی با معیشت و حیات مردم و ملت ها دارد می توان با توسل به سازو کارهای حقوق بشری کشور ترکیه را بازخواست نمود. همچنین از ظرفیت نهادهای مهم و فعال بین المللی نیز می توان کمک گرفت؛ از نمونه های موفق اقدامات نهادهای بین المللی آبی ورود بانک جهانی به عنوان تسهیل گر منازعات آبی بین هند و پاکستان در حوضه ی رود سند یا ایندوس که مهران هم نامیده می شود هست.

دو کشوری که منازعات سیاسی نیز داشته اند ولی به دلیل مداخله ی بانک جهانی توانستند به سمت همکاری و کاهش منازعات پیش بروند حتی در مواقعی که بین دو کشور برخورد و جنگی هم رخ می داد باز دو کشور همکاری های آبی خود را حفظ نموده و بعضا از این کانال ارتباطی جهت بهبود روابط سیاسی هم می توان بهره برد از این رو نویسنده بر مداخله ی جدی و همه جانبه ی بانک جهانی برای پویا کردن دیپلماسی آب در این منطقه تاکید دارد. غیر از نهادهای آبی بین المللی می توان در هر حوضه های آبی سازمان های حوضه رود را که امروزه از مهمترین نهادهای منطقه ای هستند و به دنبال مشارکت کشورها در منابع مشترک آبی هستند بهره گرفت و در صورت نبود چنین نهادهایی در حوضه ی دجله و فرات آنها را تاسیس نمود.

همچنین نویسنده از مهمترین عوامل برداشت گام های موفقیت آمیز دیپلماسی آبی در حوضه ی بین النهرین را انعقاد موافقتنامه های همه جانبه و دوری از توافقات چند جانبه می داد که لازم است کشورهای ساحلی رود با حفظ منافع خود با رویکردی عادلانه دنبال ایجاد چنین ترتیباتی باشند. از طرف دیگر آنچه اکنون مورد نیاز است، پیوند محکم بین دانش فنی موجود و اراده سیاسی آشکار برای یافتن راه حل پایدار برای بحران آب منطقه ای در منطقه فرات و دجله است. ضمن اینکه باید از تلاش مستمر در جهت بهبود بهره وری آب در کل منطقه - افزایش بهره وری آب کشاورزی، مدرن سازی سیستم های آبیاری، کاهش تلفات آب، نیز برای رفع این چالش ها بهره گرفت.