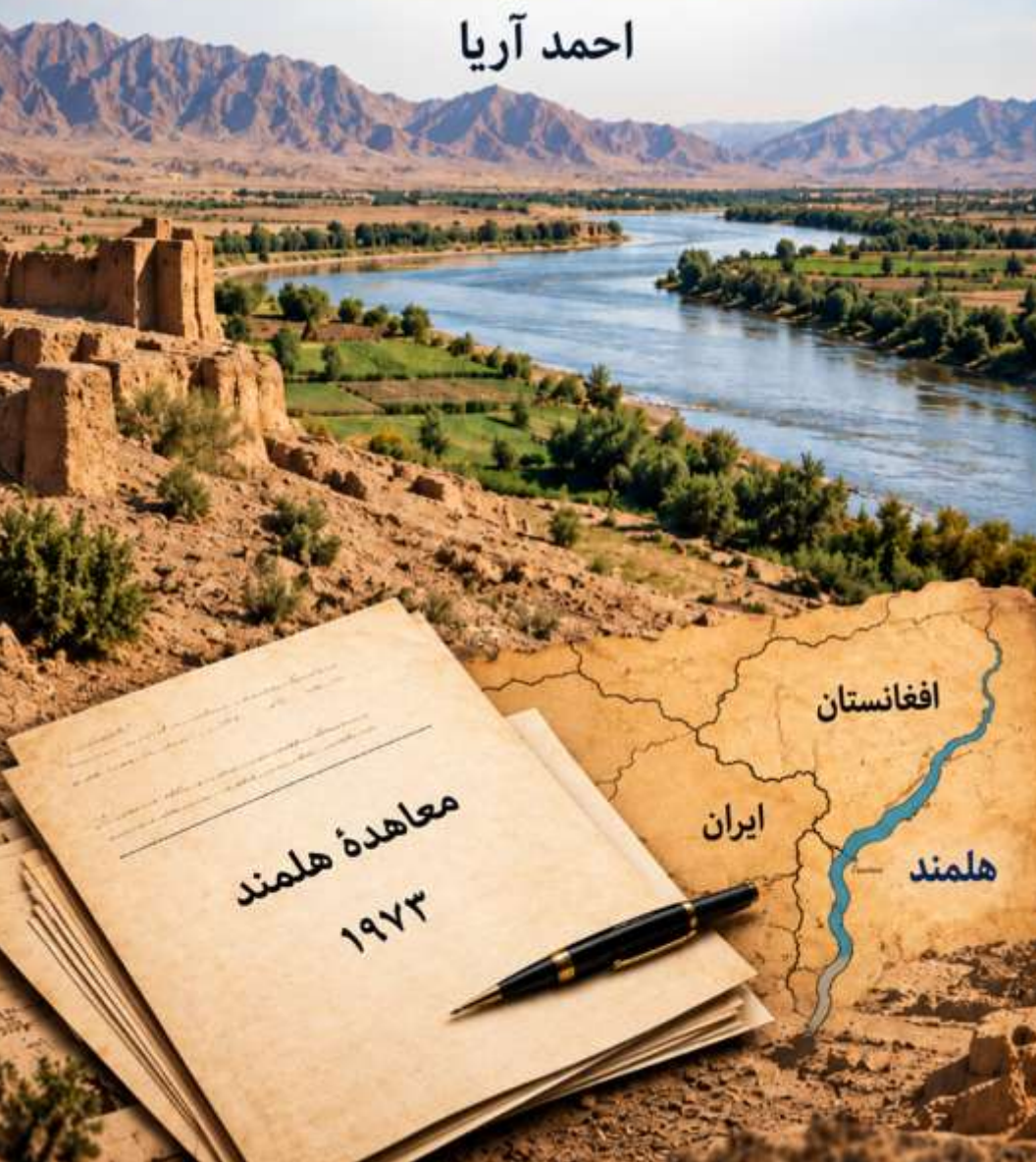


معاهده هلمند؛

میان حل یک مناقشه و ارزیابی تصمیم تاریخی

احمد آریا



معاهدهء هلمند؛

میان حل یک مناقشه و ارزیابی تصمیم تاریخی

احمد آریا

اکتوبر ۲۰۲۶

فهرست

شماره	عنوان	صفحه
1	پیشگفتار	9
2	مقدمه	12
3	نخستین گره: در روایت داکتر کاظم چرا اعتمادی نتوانست و شفیق توانست؟	17
4	نقش داودخان؛ سکوت سیاسی یا رضایت از معاهده؟	19
5	از «معاهده نجات بخش» تا یک روایت سیاسی یک جانبه	21
6	«شوروی مخالف بود»؛ اما آیا اعتراض فنی هم نادرست بود؟	22
7	یک امتیاز مهم معاهده که نباید کوچک شمرده شود	22
8	از ۲۲ به ۲۲ مترمکعب؛ رقم نهایی چگونه شکل گرفت؟	23
9	چرا چهار مترمکعب و نه مقدار دیگر؟	24
10	نکته‌ای که داکتر کاظم خود ناخواسته روشن می کند	25
11	موفقیت دیپلماتیک، اما با چه قیمت؟	26
12	ماده دهم؛ قفل حقوقی یا سپر در برابر ادعاهای آینده؟	27
13	دو اثر متضاد ماده دهم	28
14	تناقض در استدلال «اگر معاهده نمی شد، ایران بیشتر می‌خواست»	29
15	«کامل و دایمی» به معنای بی‌اختلاف نیست	30

16	ماده یازدهم؛ خشکسالی استثنا نیست، آزمون معاهده است	31
17	ماده پنجم؛ نقطه قوتی که نباید نادیده گرفته شود	31
18	از حق باقی مانده تا امکان واقعی توسعه آب	33
19	معاهده اختلاف را از بین نبرد؛ آن را قراردادی کرد	36
20	یک نکته بسیار مهم درباره رقم ۸۱۱ میلیون مترمکعب	38
21	پس از معاهده، مسئله اصلی به مقدار محدود نمی شود	38
22	اهمیت بندرعباس برای افغانستان	42
23	پس ۲۲ مترمکعب از کجا آمد؟	47
24	آیا حسن نیت باید دایمی باشد؟	50
25	گزینه مدت دار کاملاً بی سابقه نبود	51
26	از اینجا مفهوم «بهترین توافق ممکن» اهمیت پیدا می کند	52
27	آنچه فعلاً از روند مذاکرات می دانیم	54
28	تصویب معاهده در ولسی جرگه؛ رأی اکثریت یا محصول فشار سیاسی؟	55
29	اعتراض های پارلمانی؛ از شعار سیاسی تا مسئله واقعی آب	55
30	اعتراض فنی را نمی توان با برچسب سیاسی پاسخ داد	56
31	اینجا نباید به دام اتهام زنی افتاد	58
32	اعتراض به زیان زراعتی؛ یک نگرانی واقعی	59
33	یک نکته ظریف درباره روایت داکتر کاظم	60
34	آیا جدول ماهانه معاهده به زیان زراعت افغانستان بود؟	62

35	حق امروز با نیاز فردا یکی نیست	63
36	تفاوت میان سهم سالانه و زمان دریافت آب	64
37	یک نکته بسیار مهم درباره کمیسیون دلتا	65
38	ماده پنجم؛ حق توسعه افغانستان یا آزادی مشروط؟	67
39	محدودیت واقعی در جای دیگری است	70
40	پارادوکس ماده پنجم	70
41	مشکل اصلی معاهده بیشتر تقسیم آب است تا مدیریت حوضه	71
42	ماده پنجم و مسئله آب اضافی	72
43	یک تناقض جالب در منطق دفاع از معاهده	73
44	دایمی به معنای تغییرناپذیر در هر شرایط نیست	76
45	استناد داکتر کاظم به حقوق بین الملل؛ یک مسئله زمانی	78
46	بندر عباس؛ امتیاز واقعی یا وعده‌ای که تحقق نیافت؟	79
47	معامله آب در برابر امتیازات؛ آنچه باید از هم تفکیک شود	82
48	۲۲ متر مکعب؛ پایان اختلاف یا فقط یک مبنای مذاکره؟	87
49	یک نکته تعیین کننده	90
50	دستآورد افغانستان چه بود؟	92
51	چرا ایران ۲۶ متر مکعب را پذیرفت؟	93
52	یک نکته بسیار مهم در روایت داکتر کاظم	94
53	یک انتخاب دیگر نیز وجود داشت	95

54	یک امتیاز مهم تر از چهار مترمکعب؛ مسئله آبهای سیلابی	96
55	یک نکته مهم در سخنان لودین	98
56	پس نقد معاهده باید دقیق باشد	99
57	معاهده در تهران شکل گرفت، در کابل نهایی شد	103
58	نقش شفیق در امضای معاهده	103
59	آیا شفیق در مقدار ۲۶ مسئولیت داشت؟	106
60	معاهده در ولسی جرگه؛ تصویب یک توافق یا پیروزی یک حکومت؟	107
61	حل اختلاف یا حل مسئله به بهترین شکل؟	111
62	چهار مترمکعب؛ امتیاز موقت یا تعهد دایمی؟	113
63	سوالی که باید از روایت داکتر کاظم پرسید	114
64	چهار مترمکعب؛ بهای صلح یا امتیاز اضافی؟	118
65	شفیق؛ مبتکر چهار مترمکعب یا نهایی کننده توافق؟	122
66	امضای معاهده، لزوماً به معنای بهترین مذاکره نیست	123
67	ماده ششم سد سازی را ممنوع نکرده است	125
68	تفاوت مقدار آب و قابلیت استفاده آب	126
69	محدودیت واقعی کجاست؟	127
70	کمیساران؛ تلاش برای تبدیل تعهدات به یک نظام اجرایی	128
71	مشکل بزرگتر؛ دولت افغانستان پس از ۱۹۷۳	129
72	دهراود؛ ستون محاسبه معاهده	129

73	حق روی کاغذ و توانایی اعمال حق	131
74	از امضای معاهده تا اجرای آن؛ چهار سال تأخیر و آغاز یک دوره پر آشوب	133
75	جدول ماهانه؛ مسئله فقط مقدار آب نیست	133
76	فبروری، مارچ و اپریل؛ سه ماه تعیین کننده	134
77	آیا افغانستان باید از ذخیره کجکی آب می‌داد؟	135
78	اما دفاع از معاهده نیز نمی‌تواند از مسئله ذخیره فرار کند	136
79	بند کجکی؛ بخش مهم محاسبه	136
80	ماده دهم و تناقضی که باید در دفاع از معاهده پاسخ داده شود	139
81	چهار مترمکعب؛ عددی کوچک در متن، تعهدی بزرگ در زمان	140
82	آزمون واقعی معاهده؛ پنجاه سال بعد	142
83	افغانستان و ایران؛ هر دو طرف ادعای نقض دارند	142
84	آزمون سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳	143
85	چهار مترمکعب اضافی نمونه روشن این مسئله است	144
86	موسی شفیق؛ داوری درباره یک شخص یا یک تصمیم؟	144
87	سوال نهایی	145
88	کاهش در سال‌های کم‌آبی؛ مسئله فقط محاسبه نیست	146
89	جدول ماهانه؛ جایی که نقد داکتر کاظم باید دقیق‌تر شود	147
90	چهار مترمکعب اضافی؛ سوالی که ماده چهارم آن را حل نمی‌کند	149

91	ادعای رشوه؛ اتهام را نه باید اثبات شده خواند و نه نادیده گرفت	149
92	تفاوت میان اجرای تعهد و بازنگری در تعهد	152
93	بازگشت اختلاف در دهه ۲۰۲۰	155
94	داوری نهایی؛ معاهده هلمند پس از پنجاه سال	156
95	چهار مترمکعب؛ کوچک در عدد، بزرگ در تعهد	158
96	طالبان و معاهده؛ مسئله جدید یا ادامه مسئله قدیم؟	161
97	از موسی شفیق به خود تصمیم تاریخی	162
98	معاهده در برابر استدلال‌های داکتر کاظم	163
99	الحاقیه ۲۰۲۶	167
100	آیا بستن زبان ایران به تنهایی معیار موفقیت است؟	167
101	آیا زبان ایران واقعاً بسته شد؟	172
102	ماده دهم؛ نقطه‌ای که دفاع داکتر کاظم باید با احتیاط بیشتری خوانده شود	173
103	یک نتیجه مهم درباره ماده دهم	174
104	حقوق نشر و استفاده از محتوای کتاب	176

پیشگفتار

بحث دربارهٔ معاهدهٔ آب دریای هلمند میان افغانستان و ایران، با گذشت بیش از پنجاه سال از امضای آن، همچنان ادامه دارد. این معاهده که در سال ۱۹۷۳، در زمان صدارت محمد موسی شفیق، به امضا رسید، از همان آغاز با دیدگاه‌ها و داورهای متفاوتی روبه‌رو بوده است. برخی آن را راه‌حلی برای مناقشهٔ دیرینهٔ آب میان دو کشور می‌دانند و برخی دیگر دربارهٔ میزان آب واگذار شده، شرایط معاهده و پیامدهای آن برای حقوق آبی افغانستان انتقادهایی مطرح می‌کنند.

نقدی که در این کتاب منتشر می‌شود، بر نسخهٔ بازنگری‌شدهٔ کتاب داکتر سید عبدالله کاظم، «بررسی تحلیلی و تاریخی معاهدهٔ آب دریای هلمند بین افغانستان و ایران» نوشته شده است. از این‌رو، نگارش آن را نمی‌توان محصول بحث‌های تازه دانست؛ هرچند این بحث‌ها ضرورت انتشار نقد را برجسته‌تر ساختند و انگیزه‌ای برای مرور متن، تکمیل برخی بخش‌ها و نگارش مقدمهٔ کنونی فراهم کردند.

بنابراین، انتشار این نقد فرصتی برای ارائهٔ ارزیابی مستقلی از کتاب داکتر کاظم فراهم می‌سازد. به‌خصوص انتشار مقالهٔ تازهٔ داکتر کاظم در اول اکتوبر ۲۰۲۶ در افغان‌جرمن آن‌لاین، بار دیگر اهمیت بررسی انتقادی این اثر را برجسته ساخته است. داکتر کاظم در مقالهٔ خود، معاهده را به دلیل تعیین سهمیهٔ مشخص آب هلمند برای ایران، مانعی در برابر مطالبهٔ مقادیر بیشتر آب از سوی آن کشور دانسته است. او در همین زمینه می‌نویسد: «اکنون زبان‌شان با موجودیت این معاهده بسته شده است.» این ادعا، از نظر حدود تعهدات حقوقی مندرج در معاهده و پیامدهای آن برای حقوق آبی افغانستان، نیازمند بررسی دقیق و ارزیابی انتقادی است. از همین منظر، این نقد می‌کوشد استدلال‌های مطرح‌شده در کتاب مزبور را با توجه به متن معاهده، شواهد تاریخی و ملاحظات حقوقی بررسی کند تا پیامدهای این توافق برای افغانستان روشن‌تر شود. زیرا تعیین سهمیه‌ای مشخص برای آب در یک توافق حقوقی، به‌خودی‌خود به معنای جلوگیری از تمام ادعاها و فشارهای احتمالی در آینده نیست.

خود داکتر کاظم نیز در واکنش به مقاله انتقادی این‌جانب، در نظری که به تاریخ دوم اکتوبر ۲۰۲۶ منتشر کرد، نوشته است که مقام‌های ایرانی هنوز می‌کوشند با فشار و تهدید، تغییراتی در معاهده به میان آورند و آب بیشتری به دست آورند. او همچنین توضیح داده است که هدفش از درج پیوند کتاب در مقاله اخیر، یادآوری موضوعاتی بوده است که ممکن است با گذشت زمان از خاطره خوانندگان محو شده باشند.

واکنش داکتر کاظم به مقاله انتقادی این‌جانب، با عنوان «معاهده‌ای که زبان ایران را بست، اما صدای اعتراضش هنوز بلند است»، از جهت دیگری نیز قابل توجه است. او ضمن توضیح دیدگاه خود درباره معاهده، نوشته است: «شما هم حق دارید هرآنچه درباره بنویسید، من به آن اعتراضی ندارم.» این سخن، حق این‌جانب را برای نقد کتاب او به رسمیت می‌شناسد. از همین‌رو، این کتاب در قالب اثری مستقل در اختیار خوانندگان و علاقه‌مندان قرار می‌گیرد تا استدلال‌ها و نتیجه‌گیری‌های مطرح‌شده درباره معاهده، به‌گونه‌ای مستند و نقادانه بررسی شوند.

امید است این کتاب به روشن‌شدن ابعاد تاریخی و حقوقی معاهده هلمند و شکل‌گیری داورای مبتنی بر اسناد و شواهد کمک کند؛ داورای که در آن، اعتبار استدلال‌ها و سازگاری نتیجه‌گیری‌ها با واقعیت‌های تاریخی، حقوقی و آبی، معیار سنجش قرار گیرد.

اهمیت این موضوع تنها به تعیین میزان آب اختصاص‌یافته به ایران در زمان امضای معاهده محدود نمی‌شود، بلکه پیامدهای درازمدت آن برای حقوق آبی افغانستان و آزادی عمل این کشور در مدیریت منابع آبی خود را نیز در بر می‌گیرد. منابع آب، به‌ویژه در کشوری که بخش بزرگی از معیشت مردم آن به زراعت وابسته است، از عوامل اساسی توسعه اقتصادی، امنیت غذایی و بهبود شرایط زندگی به شمار می‌روند. نیازهای آبی یک کشور نیز در طول زمان ثابت نمی‌مانند؛ رشد جمعیت، گسترش فعالیت‌های زراعتی، تغییرات اقلیمی و ضرورت ایجاد تأسیسات زیربنایی، همگی می‌توانند بر میزان و چگونگی استفاده از منابع آب تأثیر بگذارند. از این‌رو، ارزیابی یک معاهده آبی نباید تنها بر اساس شرایط زمان امضای آن صورت گیرد، بلکه باید روشن شود که مفاد آن تا چه اندازه با نیازهای آینده کشور سازگار است و چه امکاناتی

را برای بهره‌برداری، مدیریت و توسعه منابع آبی باقی می‌گذارد. این ملاحظات، بررسی معاهده هلمند را از یک بحث صرفاً تاریخی فراتر می‌برد و آن را به موضوعی مرتبط با منافع درازمدت افغانستان تبدیل می‌کند.

در بررسی چنین توافقی، تفکیک میان متن حقوقی معاهده، تفسیرهای بعدی از مفاد آن و نتایج عملی اجرای آن نیز اهمیت اساسی دارد. یک توافق ممکن است سهمیه مشخصی را برای طرفین تعیین کند، اما این امر به‌تنهایی پاسخ تمام سوال‌ها را درباره حدود تعهدات، چگونگی اجرای توافق، حقوق طرفین در شرایط متفاوت آبی و امکانات توسعه آینده منابع آب فراهم نمی‌سازد. برای رسیدن به داوری مستند، باید مواد معاهده در پیوند با یکدیگر بررسی شوند، زمینه تاریخی مذاکرات و شرایطی که توافق در آن شکل گرفته است مورد توجه قرار گیرد و میان آنچه صریحاً در متن آمده و آنچه در تفسیرهای بعدی به آن نسبت داده می‌شود، تفاوت گذاشته شود. هدف از چنین رویکردی، صدور حکم پیشاپیش درباره درست یا نادرست بودن معاهده نیست، بلکه سنجش اعتبار استدلال‌ها و روشن ساختن حدود حقوق و تعهداتی است که از آن ناشی می‌شوند. تنها با چنین بررسی‌ای می‌توان ارزیابی کرد که معاهده تا چه اندازه به حل مناقشه آبی کمک کرده و چه مسایلی را همچنان برای افغانستان باقی گذاشته است.

مقدمه

معاهده ۱۳ مارچ ۱۹۷۳ میان محمد موسی شفیق، صدراعظم افغانستان، و امیرعباس هویدا، صدراعظم ایران، یکی از مهم‌ترین توافق‌های بین‌الدولی در تاریخ معاصر افغانستان در زمینه آب‌های فرامرزی است. این معاهده پس از نزدیک به یک قرن مناقشه و مذاکره بر سر آب دریای هلمند، مقدار معینی از آب این دریا را به‌عنوان حق‌آبه ایران تعیین کرد و برای روابط آبی دو کشور چارچوب حقوقی مشخصی به وجود آورد.

اما اهمیت تاریخی یک معاهده، به‌خودی‌خود درستی همه مفاد آن را ثابت نمی‌کند؛ همان‌گونه که مخالفت با یک معاهده نیز به‌تنهایی دلیل نادرستی آن نیست. یک توافق بین‌المللی را باید بر اساس متن آن، شرایط انعقاد، حقوق و تعهداتی که ایجاد کرده، منافع و هزینه‌هایی که برای طرفین در پی داشته و گزینه‌هایی که در برابر تصمیم‌گیرندگان قرار داشته است، ارزیابی کرد.

این ضرورت در بررسی کتاب دکتر سید عبدالله کاظم، «بررسی تحلیلی و تاریخی معاهده آب دریای هلمند بین افغانستان و ایران»، اهمیت خاصی دارد؛ اثری که به یکی از منابع مهم دفاع از معاهده ۱۹۷۳ تبدیل شده است.

دکتر کاظم در آغاز کتاب، اثر خود را به محمد موسی شفیق اهدا می‌کند و از او به‌عنوان شخصیتی دانشمند، مدبر و باشهامت یاد می‌کند که تلاش‌هایش معاهده را به مرحله نهایی و امضا رساند. این ارزیابی شخصی، به‌خودی‌خود محل بحث نیست؛ اما در بررسی یک تصمیم تاریخی، باید میان ارزیابی شخصیت تصمیم‌گیرنده و سنجش درستی تصمیم او تفاوت گذاشت. دانش، شهرت و حسن نیت احتمالی یک سیاستمدار، لزوماً درستی همه تصمیم‌های او را تضمین نمی‌کند.

در کتاب دکتر کاظم، دفاع از معاهده و دفاع از عملکرد موسی شفیق در مواردی به یکدیگر نزدیک می‌شوند. نویسنده، افزون بر شرح مواد معاهده، پرسش‌هایی درباره ناکامی نوراحمد اعتمادی در نهایی‌کردن آن، چگونگی کسب تأیید ولسی جرگه، انگیزه‌های مخالفان و پیامدهای احتمالی امضانشدن توافق مطرح می‌کند. این پرسش‌ها از نظر تاریخی اهمیت دارند؛ اما پاسخ به

آن‌ها باید بر اسناد و شواهد استوار باشد، نه بر برداشت‌های شخصی یا ترجیح یک روایت سیاسی بر روایت دیگر.

در این‌گونه بررسی‌ها، تفکیک میان سند، تفسیر و استنباط ضروری است. آنچه در سند آمده، باید از نتیجه‌ای که نویسنده از آن می‌گیرد، متمایز شود؛ استنباط باید به‌عنوان استنباط معرفی گردد و ادعایی که شواهد کافی برای اثبات آن وجود ندارد، نباید صرفاً به دلیل سازگاری با یک روایت تاریخی، واقعیت قطعی تلقی شود.

حل مناقشه، الزاماً به معنای حل عادلانه آن نیست. ممکن است یک اختلاف دیرینه با امضای توافق‌نامه‌ای پایان یابد، اما همچنان این سؤال باقی بماند که هر طرف در بدل چه چیزی به توافق رسیده است. افغانستان چه حقی را تثبیت کرد، چه تعهداتی پذیرفت، چه امتیازاتی واگذار کرد و در برابر آن چه به دست آورد؟ آیا توافق تنها اختلاف موجود را حل کرد یا برای نیازهای آینده افغانستان نیز فضای کافی باقی گذاشت؟

این پرسش‌ها دربارهٔ معاهدهٔ هلمند اهمیت بیشتری دارند؛ زیرا توافق سال ۱۹۷۳ برای یک دورهٔ کوتاه و موقت تنظیم نشده بود، بلکه ماهیت دائمی داشت. از این‌رو، ارزیابی آن نباید تنها به شرایط زمان انعقاد محدود بماند؛ بلکه باید پیامدهای حقوقی و عملی آن برای دهه‌های بعد و تأثیرش بر امکان توسعه و بهره‌برداری افغانستان از منابع آبی خود نیز بررسی شود.

همچنین، تصویب معاهده از مجرای قانونی، هرچند در تثبیت اعتبار حقوقی آن اهمیت دارد، به‌خودی‌خود درستی تمام محاسبات سیاسی، اقتصادی و هایدرولوژیک آن را ثابت نمی‌کند. همین معیار دربارهٔ مخالفان معاهده نیز صدق می‌کند: مخالفت نمایندگان، استادان، محصلان یا جریان‌های سیاسی، به‌تنهایی دلیل نادرستی توافق نیست؛ اما نسبت‌دادن مخالفت آنان به انگیزه‌های سیاسی یا خارجی نیز اعتراض‌هایشان را خودبه‌خود باطل نمی‌سازد. ممکن است مخالفی انگیزهٔ سیاسی داشته باشد، اما استدلالش دربارهٔ یک مادهٔ معاهده درست باشد؛ همان‌گونه که مدافعی با نیت ملی ممکن است در تفسیر همان ماده اشتباه کند. معیار دآوری باید استدلال و شواهد باشد، نه هویت سیاسی صاحب استدلال.

از همین‌رو، هدف این بررسی نه دفاع از مخالفان معاهده است و نه محکوم‌کردن موسی شفیق. مقصود، بازگرداندن بحث به خود معاهده، اسناد مذاکرات، مواد و پروتوکول‌ها، ارقام مربوط به جریان آب و پیامدهای حقوقی و عملی توافق است. کتاب داکتر کاظم نیز در این چارچوب، نه به‌عنوان روایت نهایی و مصون از نقد، بلکه به‌مثابه یکی از منابع مهم برای شناخت تاریخ مذاکرات و استدلال‌های مدافعان معاهده بررسی می‌شود. هرچا استدلال‌های او مستند و قانع‌کننده باشد، باید پذیرفته شود و هرچا ادعاهای مخالفان با متن معاهده یا اسناد تاریخی سازگاری نداشته باشد، آن‌ها نیز باید مورد نقد قرار گیرند.

برای نمونه، این‌که ایران پیش از سال ۱۹۷۳ خواهان سهم بیشتر آب یا ترتیبات مطلوب‌تری برای خود بوده است، یک موضوع تاریخی قابل بررسی است؛ اما این ادعا که در صورت امضانشدن معاهده، ایران حتماً در آینده به حق‌آبه بیشتری دست می‌یافت، موضوع دیگری است. ادعای نخست را می‌توان با مراجعه به اسناد مذاکرات بررسی کرد؛ اما ادعای دوم درباره رویدادی است که تحقق نیافته و اثبات آن مستلزم بررسی گزینه‌های موجود، قواعد حقوقی قابل اعمال و شرایط سیاسی آن زمان است. تفاوت میان امکان، احتمال و ضرورت باید در سراسر این بررسی رعایت شود.

به همین ترتیب، ارزیابی معاهده را نمی‌توان تنها به رقم مشهور ۲۲ مترمکعب در ثانیه یا مجموع ۲۶ مترمکعب در ثانیه فروکاست. جدول‌های تقسیم ماهانه آب، مفهوم سال آبی نورمال، ترتیبات مربوط به سال‌های کم‌آبی، شیوه اندازه‌گیری و نظارت، پروتوکول‌های ضمیمه، میکانیزم حل اختلاف و حقوق افغانستان در بهره‌برداری از آب باقی‌مانده، همگی اجزای یک مجموعه حقوقی‌اند و باید در پیوند با یکدیگر بررسی شوند.

بر این اساس، سؤال محوری این کتاب چنین است: آیا معاهده ۱۳ مارچ ۱۹۷۳ صرفاً به یک مناقشه تاریخی پایان داد یا در کنار حل آن، بخشی از ظرفیت و اختیار آینده افغانستان را در مدیریت و بهره‌برداری از آب هلمند نیز محدود ساخت؟

پاسخ به این سؤال را نه با ستایش موسی شفیق می‌توان به دست آورد و نه با «شعار آب‌فروشی»؛ نه با نسبت‌دادن همه مخالفان به مسکو و نه با متهم‌کردن همه مدافعان به جانبداری از ایران. پاسخ باید از متن معاهده، اسناد مذاکرات،

ارقام آبی، شرایط تاریخی، قواعد حقوقی قابل اعمال در زمان انعقاد و تجربه اجرای توافق در دهه‌های بعد به دست آید.

نقد حاضر از همین‌جا آغاز می‌شود: نه برای انکار تاریخ یا پیش‌داوری درباره اشخاص، بلکه برای آن‌که هیچ روایت تاریخی، هر قدر هم با اطمینان بیان شده باشد، جای اسناد و ارزیابی مستقل یک تصمیم مهم ملی را نگیرد.

نخستین گره: در روایت داکتر کاظم چرا اعتمادی نتوانست و شفیق توانست؟

داکتر عبدالله کاظم بحث تحلیلی خود دربارهٔ معاهدهٔ هلمند را با مجموعه‌ای از پرسش‌های مهم آغاز می‌کند. یکی از نخستین پرسش‌ها این است که چرا نوراحمد اعتمادی، با وجود مذاکرات طولانی با جانب ایران، نتوانست معاهده را نهایی و امضا کند و در مقابل، محمد موسی شفیق توانست در مدت نسبتاً کوتاهی آن را به تصویب ولسی جرگه برساند.

در این‌جا نخست باید میان دو مسئله تفاوت گذاشت: توانایی یک صدراعظم در به‌دست آوردن موافقت سیاسی برای یک توافق، و درستی خود آن توافق. این دو الزاماً یکسان نیستند.

ممکن است یک سیاستمدار از نفوذ سیاسی، روابط شخصی، مهارت در مذاکره و توانایی جلب حمایت نمایندگان برخوردار باشد و بتواند توافقی را که دیگران نتوانسته‌اند به تصویب برساند؛ اما این موفقیت سیاسی به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که مفاد توافق برای منافع درازمدت کشور بهترین گزینه بوده است.

داکتر کاظم خود در توضیح موفقیت شفیق به عواملی اشاره می‌کند که اتفاقاً ضرورت بررسی انتقادی بیشتری دارند. او از شخصیت چندبعدی شفیق، روابط دوستانه او با وکلای ولسی جرگه و شیوه برخوردش با آنان سخن می‌گوید و توضیح می‌دهد که شفیق توانسته بود این تصور را در میان نمایندگان ایجاد کند که شاه و صدراعظم در بسیاری از مسائل هم‌نظرند و او از حمایت قوی دربار برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که برای بعضی نمایندگان، مخالفت با شفیق می‌توانست به معنای مخالفت با شاه تلقی شود.

اگر این توصیف را بپذیریم، یک سؤال مهم پدید می‌آید:

آیا تصویب معاهده صرفاً نتیجه قناعت نمایندگان به محتوای آن بود، یا قدرت سیاسی، نفوذ شخصی صدراعظم و فضای سیاسی پیرامون سلطنت نیز در عبور آن از پارلمان نقش داشت؟

طرح این سؤال به معنای متهم‌کردن شفیق به فشار یا فریب نمایندگان نیست.

اما وقتی خود نویسنده مدافع شفیق از نفوذ پارلمانی، روابط شخصی و تصور حمایت شاه به عنوان عوامل موفقیت او یاد می‌کند، نمی‌توان این عوامل را نادیده گرفت و تصویب سریع معاهده را صرفاً نشانه برتری استدلال‌های موافقان دانست.

همچنان اثبات نمی‌کند که معاهده از نظر فنی و حقوقی عادلانه بوده است.

این روایت فقط نشان می‌دهد که معاهده در سال‌های بعد به یکی از موضوعات مورد استفاده در حمله سیاسی به شفیق تبدیل شده بود؛ مگر آن‌که اسناد مستقل دیگری وجود داشته باشد که نشان دهد انگیزه اصلی قتل او دقیقاً همین مسئله بوده است.

حتی پاسخ منسوب به شفیق نیز باید با همین احتیاط خوانده شود. پاسخ او، «شما پاس کردید و من امضا کردم»، در صورت صحت روایت، برای بحث درباره مسئولیت مشترک دولت و پارلمان اهمیت دارد؛ اما باز هم به‌خودی‌خود چیزی درباره کیفیت مفاد معاهده ثابت نمی‌کند.

یک نکته مهم به نفع خود داکتر کاظم

در اینجا انصاف ایجاب می‌کند نکته‌ای را که به نفع روایت داکتر کاظم است نیز نادیده نگیریم.

داکتر کاظم صرفاً از شفیق دفاع شخصی نمی‌کند؛ او می‌کوشد نشان دهد که معاهده در ساختار رسمی دولت و پارلمان بررسی شده و مسئولیت آن را نمی‌توان فقط بر دوش صدر اعظم گذاشت.

این نکته قابل توجه است.

اگر پارلمان معاهده را تصویب کرده باشد، نمی‌توان تمام مسئولیت سیاسی آن را بر یک شخص متمرکز کرد.

اما همین موضوع یک نتیجه مهم دیگر نیز دارد:

اگر تصویب پارلمان برای اثبات مشروعیت و درستی معاهده به عنوان دلیل آورده شود، باید کیفیت بحث پارلمانی، اطلاعاتی که در اختیار نمایندگان قرار گرفت و استدلال‌های مخالفان نیز بررسی شود.

نمی‌توان فقط رأی نهایی شورا را به‌عنوان سند درستی تصمیم آورد و سپس محتوای اعتراضات مطرح‌شده در همان مجلس را کنار گذاشت.

داکتر کاظم خود یکی از مهمترین گزارش‌های اعتراضی نمایندگان را در کتابش نقل کرده است.

پس این اسناد باید نه برای اثبات پیشاپیش حقانیت یکی از طرفین، بلکه برای بازسازی واقعی آگاهی و اختلاف نظر در زمان تصمیم‌گیری استفاده شوند.

نقش داودخان؛ سکوت سیاسی یا رضایت از معاهده؟

موضوع دیگری که در روایت داکتر کاظم اهمیت دارد، مرحله بعد از امضای معاهده است.

داکتر کاظم می‌نویسد که پس از کودتای ۲۶ سرطان ۱۳۵۲ و تغییر شرایط سیاسی، مخالفت‌ها و تظاهرات فروکش کرد و محمد داود، رئیس‌جمهور وقت، در سال ۱۳۵۶ دستور مبادله اسناد تصدیق معاهده را داد؛ از این طریق، معاهده شکل نهایی حقوقی خود را پیدا کرد.

این واقعیت برای ارزیابی سیاسی معاهده مهم است، اما نباید بیش از آنچه سند نشان می‌دهد از آن نتیجه گرفت.

مبادله اسناد در سال ۱۳۵۶ نشان می‌دهد که دولت داوود معاهده را به مرحله نهایی حقوقی رساند؛ اما به‌تنهایی ثابت نمی‌کند که داوود تمام جزئیات فنی و سیاسی آن را بهترین توافق ممکن می‌دانست.

از سکوت سیاسی مخالفان پس از کودتا نمی‌توان صرفاً نتیجه گرفت که همه آنان به درستی معاهده قانع شده بودند.

سکوت سیاسی ممکن است ناشی از تغییر قدرت، تغییر فضای سیاسی، ترس، اولویت‌های جدید حکومت یا عوامل دیگر باشد.

از سوی دیگر، همین اقدام داوود نشان می‌دهد که معاهده پس از سقوط حکومت شفیق نیز از سوی حکومت بعدی افغانستان کنار گذاشته نشد. این نکته‌ای است که در ارزیابی منصفانه باید پذیرفته شود.

بنابراین، روایت تاریخی دقیق‌تر چنین خواهد بود:

معاهده تنها محصول اراده شخص موسی شفیق نبود؛ در ساختار رسمی دولت و پارلمان به تصویب رسید و حکومت بعدی افغانستان نیز سرانجام روند نهایی‌شدن حقوقی آن را تکمیل کرد.

اما این واقعیت‌ها هنوز پاسخ این پرسش را نمی‌دهند که مفاد معاهده از نظر منافع درازمدت افغانستان تا چه اندازه مطلوب بود.

و این‌جا به یک پرسش اساسی‌تر می‌رسیم

اگر کاظم می‌خواهد از معاهده دفاع کند، قوی‌ترین دفاع او نباید این باشد که:

شفیق شخصیت بزرگی بود؛

مخالفان وابسته به شوروی بودند؛

پارلمان آن را تصویب کرد؛

داوود آن را نهایی کرد؛

و معاهده یک مناقشه صدساله را پایان داد.

این‌ها همه قرائن تاریخی هستند، اما هیچ‌کدام به‌تنهایی پاسخ اصلی را نمی‌دهند.

قوی‌ترین دفاع باید این باشد:

معاهده با توجه به اطلاعاتی که در سال ۱۹۷۳ موجود بود، در اختیار افغانستان بهترین توازن قابل دسترس میان حقوق ایران و منافع آبی افغانستان بود؛ و هیچ گزینه دیگری با هزینه کمتر و تضمین بیشتر برای آینده افغانستان وجود نداشت.

اگر داکتر کاظم بتواند این گزاره را با اسناد مذاکرات، ارقام هایدرولوژیک، گزینه‌های بدیل و محاسبه نیازهای دو کشور اثبات کند، دفاع او از شفیق بسیار نیرومند خواهد شد.

اما اگر برای اثبات درستی معاهده بیشتر به شخصیت شفیق، دشمنی مخالفان، سیاست شوروی، تصویب پارلمان و پایان اختلاف تاریخی تکیه شود، آن‌گاه هنوز از اثبات درستی مفاد معاهده فاصله داریم.

زیرا در نهایت، تاریخ از ما نمی‌پرسد که موسی شفیق را دوست داریم یا مخالفان او را.

تاریخ می‌پرسد:

در آن روز، چه مقدار آب داده شد، چرا داده شد، در برابرش چه گرفته شد، چه گزینه‌هایی وجود داشت و این تصمیم چه حقی برای افغانستان امروز و فردا باقی گذاشت؟

این همان سؤالی است که باید از خود معاهده آغاز کرد، نه از قهرمانان و مخالفان آن.

از «معاهده نجات‌بخش» تا یک روایت سیاسی یک‌جانبه

تا این‌جا روشن شد که داکتر کاظم برای دفاع از معاهده، مجموعه‌ای از استدلال‌های حقوقی، تاریخی و سیاسی را کنار هم قرار می‌دهد.

اما مشکل زمانی پدیدار می‌شود که این عناصر به‌گونه‌ای کنار هم چیده شوند که نتیجه مطلوب از پیش تعیین شده باشد:

معاهده خوب است؛ پس کسانی که با آن مخالفت کرده اند باید توضیح سیاسی داشته باشند.

در یک پژوهش تاریخی، مسیر استدلال باید برعکس باشد. نخست باید نشان داده شود که اعتراض مخالفان از نظر فنی و حقوقی درست یا نادرست است؛ سپس، اگر الزم بود، انگیزه‌های سیاسی آنان بررسی شود.

این تفاوت در مورد معاهده هلمند اهمیت خاص دارد؛ زیرا بخشی از انتقادهای مطرح‌شده در آن زمان، مستقل از وابستگی سیاسی گویندگان، موضوعات مشخصی را مطرح می‌کرد:

مقدار آب، تقسیم ماهانه، سال‌های کم‌آبی، نظارت در دهرآود و چهار مترمکعب اضافی.

هیچ‌یک از این مسائل با گفتن این‌که فلان منتقد چپ‌گرا بوده، خودبه‌خود حل نمی‌شود.

«شوروی مخالف بود»؛ اما آیا اعتراض فنی هم نادرست بود؟

فرض کنیم روایت داکتر کاظم درباره مخالفت شوروی و نیروهای وابسته به آن با بهبود روابط افغانستان و ایران کاملاً درست باشد.

حتی در این صورت، هنوز باید به اعتراض‌های مشخص پاسخ داده شود.

مثال اگر مخالفان می‌گفتند در ماه‌های کم‌آبی، نسبت آب تحویلی به ایران قابل توجه است، باید محاسبه آنان بررسی شود.

اگر می‌گفتند چهار متر مکعب اضافی امتیازی بی‌عوض است، باید توضیح داده شود که در برابر آن چه چیزی گرفته شده است.

اگر درباره نقش کمیسار ایرانی در مشاهده و اندازه‌گیری آب در دهرآود اعتراض داشتند، باید نشان داده شود که این میکانیسم چرا لازم بود و حدود آن دقیقاً چیست.

و اگر می‌گفتند معاهده باید حق توسعه آینده افغانستان را بیشتر تضمین کند، باید پاسخ داده شود که این حق در کجای متن و با چه ضمانتی محفوظ مانده است.

به عبارت دیگر، حتی اگر انگیزه سیاسی منتقدان را بپذیریم، محتوای انتقاد آنان همچنان باید جداگانه آزموده شود.

این اصل در مورد مخالفان معاهده صادق است؛ اما درباره موافقان آن نیز دقیقاً به همان اندازه صادق است.

یک امتیاز مهم معاهده که نباید کوچک شمرده شود

در عین حال، نقد داکتر کاظم نباید به این معنا باشد که هرچه در معاهده آمده است، علیه افغانستان بوده است.

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای بالقوه معاهده این است که برای ادعاهای ایران یک چارچوب قراردادی مشخص ایجاد کرد.

در روایت داکتر کاظم نیز همین نکته به‌عنوان مهم‌ترین دستاورد معاهده مطرح می‌شود: پس از تعیین سهم مشخص، ایران نمی‌تواند صرفاً بر اساس نیازهای جدید خود هر مقدار آب بیشتری را مطالبه کند.

این استدلال را نمی‌توان به‌آسانی رد کرد.

در واقع، اگر در نبود معاهده امکان مطرح‌شدن ادعاهای فزاینده و نامحدود ایران وجود داشت، تعیین یک سقف قراردادی می‌توانست برای افغانستان ارزش قابل توجهی داشته باشد.

اما این نکته یک نتیجه مهم دارد:

ممکن است معاهده از یک جهت برای افغانستان مفید و از جهت دیگر قابل انتقاد باشد.

این دو گزاره با هم تناقض ندارند.

ممکن است تثبیت سقف حقابه ایران یک دستاورد باشد، اما مقدار سقف تعیین‌شده بیش از حد سخاوتمندانه بوده باشد.

ممکن است پایان‌دادن به اختلاف یک موفقیت دیپلماتیک باشد، اما روش تقسیم ماهانه نیازمند نقد باشد.

ممکن است میکانیسم حل اختلاف یک پیشرفت باشد، اما چهار مترمکعب اضافی نیازمند توضیح باشد.

از این‌رو، ارزیابی منصفانه معاهده باید بتواند همزمان نقاط قوت و نقاط قابل نقد آن را ببیند.

از ۲۲ به ۲۶ مترمکعب؛ رقم نهایی چگونه شکل گرفت؟

یکی از مسائل مهم برای فهم معاهده، سیر تغییر ارقام در جریان مذاکرات است.

بر اساس روایت‌های نقل‌شده در کتاب دکتر کاظم، رقم ۲۲ مترمکعب در ثانیه بر اساس کار کمیسیون دلتای هلمند در سال ۱۹۵۱ مطرح بود و در جریان مذاکرات بعدی، پیشنهادهای بالاتری نیز مطرح شد؛ تا جایی که در مقطعی سخن از رقم ۲۸ مترمکعب در ثانیه نیز به میان آمد.

این سیر ارقام برای فهم معاهده بسیار مهم است:

۲۲ ← ۲۶ ← پیشنهادهای بالاتر

زیرا نشان می‌دهد که رقم نهایی ۲۶ مترمکعب در ثانیه نه یک رقم کاملاً بدیهی و علمی که از ابتدا تنها گزینه ممکن بوده، بلکه حاصل یک فرایند چانه‌زنی سیاسی و دیپلماتیک بوده است.

البته این امر به‌خودی‌خود ۲۶ را رقم نادرست نمی‌کند.

اما یک سؤال بسیار مهم ایجاد می‌کند:

چرا ۲۶ رقم مناسب بود؟

اگر ۲۲ مترمکعب بر اساس کار کمیسیون بی‌طرف ۱۹۵۱ تعیین شده بود، چه تغییر علمی، هایدرولوژیک یا حقوقی میان آن گزارش و سال ۱۹۷۳ رخ داده بود که چهار مترمکعب دیگر را توجیه می‌کرد؟

اگر پاسخ «حسن نیت» است، همان پرسش قبلی دوباره مطرح می‌شود:

چرا حسن نیت باید دقیقاً چهار مترمکعب باشد؟

و اگر پاسخ این است که چهار مترمکعب برای دستیابی به توافق لازم بود، باید اسناد مذاکرات نشان دهد که این مقدار چگونه به‌عنوان بهای توافق تعیین شد.

این سؤال از آن جهت اهمیت دارد که داکتر کاظم خود تصریح می‌کند ۲۲ مترمکعب بر اساس تقسیمات گزارش کمیسیون دلتای هلمند بوده و چهار مترمکعب اضافی با عنوان حسن نیت به آن افزوده شده است.

پس نمی‌توان مبنای علمی ۲۲ و مبنای سیاسی چهار مترمکعب را با یکدیگر خلط کرد.

چرا چهار مترمکعب و نه مقدار دیگر؟

این شاید یکی از پرسش‌هایی باشد که باید از اسناد مذاکرات نهایی پاسخ داده شود.

اگر ایران برای رسیدن به توافق، مثلاً ۲۸ مترمکعب مطالبه می‌کرد و افغانستان ۲۲ مترمکعب را مبنای خود می‌دانست، رقم ۲۶ چگونه به‌وجود آمد؟

آیا این رقم پیشنهاد افغانستان بود؟

آیا پیشنهاد ایران بود؟

آیا میانجی‌گری شخص یا کشور دیگری در تعیین آن نقش داشت؟

آیا شاه ایران آن را پذیرفت؟

آیا شاه افغانستان شخصا پیشنهاد چهار مترمکعب را مطرح کرد؟

آیا این چهار مترمکعب بخشی از یک معامله بزرگ‌تر دیپلماتیک بود؟

و اگر بود، سایر اجزای آن معامله چه بود؟

تا وقتی پاسخ این پرسش‌ها از اسناد مذاکرات استخراج نشود، تعبیر «حسن نیت» بیشتر توصیف نتیجه است تا توضیح علت آن.

نکته‌ای که داکتر کاظم خود ناخواسته روشن می‌کند

یکی از ارزشمندترین جنبه‌های کتاب داکتر کاظم این است که برخلاف یک روایت ساده و یک‌خطی، اسناد و روایت‌هایی از پیشنهادهای مختلف ایران و مواضع متفاوت حکومت‌های افغانستان را نیز نقل می‌کند.

برای مثال، او از پیشنهادی سخن می‌گوید که ایران بر اساس آن آماده بود برای یک دوره پنج‌ساله سالانه ۴۰۰ میلیون مترمکعب آب اضافی خریداری کند.

این سند نشان می‌دهد که مفهوم آب اضافی می‌توانست موضوع یک توافق محدود و مدت‌دار باشد.

در چنین شرایطی، تبدیل مقدار اضافی به بخشی از یک معاهده‌ایمی، نیازمند توجیه بیشتری است.

ممکن است گفته شود که خرید آب پنج‌ساله با تثبیت یک حقابه دایمی کاملاً متفاوت است و شرایط مذاکرات بعدی نیز تغییر کرده بود. درست است.

اما همین تفاوت است که باید بررسی شود.

چرا افغانستان از نمونه محدود و مدت‌دار فاصله گرفت؟

چرا مقدار اضافی از یک توافق موقت به یک تعهد داخل معاهده اصلی تبدیل شد؟

چه منفعتی در برابر این تغییر به افغانستان رسید؟

و آیا این تغییر در مذاکرات نهایی آگاهانه انتخاب شد یا نتیجه ضرورت سیاسی برای رسیدن سریع به توافق بود؟

این پرسش‌ها بسیار مهم‌تر از این است که صرفاً بگوییم «شفیق جرأت امضا داشت».

موفقیت دیپلوماتیک، اما با چه قیمت؟

در این مرحله می‌توان یک داوری متوازن‌تر ارائه کرد.

موسی شفیق در یک معنا موفق شد: او توانست توافقی را که سال‌ها مورد اختلاف بود، به مرحله امضا برساند. معاهده نیز بعداً از مسیر تصویب گذشت و در سال ۱۹۷۷ با مبادله اسناد تصویب، نافذ شد.

اما این موفقیت دیپلوماتیک هنوز یک سؤال باز می‌گذارد:

بهای این موفقیت چه بود؟

اگر بهای آن چهار مترمکعب اضافی بود، باید توضیح داده شود چرا این بها لازم بود.

اگر بهای آن پذیرفتن میکانیسم‌های نظارت و اندازه‌گیری بود، باید توضیح داده شود چرا این میکانیسم‌ها در برابر منافع متقابل پذیرفته شد.

اگر بهای آن تثبیت سهم ایران در برابر پایان‌دادن به ادعاهای بیشتر بود، باید نشان داده شود که این معامله تا چه اندازه متوازن بود.

و اگر همه این امتیازات در برابر یک منفعت بزرگ‌تر، یعنی پایان‌دادن به یک اختلاف طولانی، پذیرفته شد، باید ارزش آن منفعت نیز با شرایط آن زمان سنجیده شود.

اینجا دیگر مسئله این نیست که شفیق قهرمان بود یا نبود.

مسئله این است:

آیا معامله‌ای که شفیق انجام داد، معامله خوبی بود یا نه؟

و برای پاسخ به این پرسش، باید دقیقاً به همان جایی برویم که هر معامله‌ای باید از آن ارزیابی شود:

مفاد نهایی، امتیازات متقابل و گزینه‌هایی که روی میز باقی ماندند.

ماده دهم؛ قفل حقوقی یا سپر در برابر ادعاهای آینده؟

ماده دهم معاهده از مهم‌ترین و در عین حال حساس‌ترین مواد آن است. این ماده می‌گوید معاهده «موافقت کامل و دایمی دو کشور» است، احکام آن فقط در حدود محتوای خودش اعتبار دارد و تابع هیچ اصل یا سابقه موجود یا آینده نخواهد بود.

این عبارت را نمی‌توان جمله تشریفاتی دانست؛ زیرا مستقیماً به این سؤال مربوط می‌شود که پس از امضای معاهده، آیا یکی از دو کشور می‌تواند با استناد به اصول، رویه‌ها یا برداشت‌های جدید، حقوق بیشتری از آنچه در معاهده آمده مطالبه کند یا خیر.

در نگاه نخست، این ماده می‌تواند برای افغانستان یک امتیاز مهم باشد.

اگر قرار باشد معاهده سقف حقوق قراردادی ایران را تعیین کند، عبارت ماده دهم به این معناست که این سقف نباید در آینده صرفاً با استناد به یک «اصل» یا سابقه بیرون از متن معاهده افزایش یابد.

این برداشت با ماده پنجم نیز هم‌جهت است؛ زیرا ماده پنجم تصریح می‌کند که ایران نسبت به مقداری بیشتر از سهم تعیین‌شده ادعایی ندارد و در مقابل، افغانستان حقوق خود را بر آب باقی‌مانده حفظ می‌کند.

از این منظر، کسانی که می‌گویند معاهده ۱۹۷۳ «تمام آب هلمند را به ایران داد»، از متن ماده پنجم پشتیبانی کافی ندارند.

برعکس، معاهده برای ایران یک سقف قراردادی تعیین کرده و برای افغانستان نیز حق استفاده از آب باقی‌مانده را به رسمیت شناخته است.

بنابراین، اگر نقد معاهده بخااهد جدی و مستند باشد، نباید به ادعای کلی و انگذاری تمام آب هلمند متکی شود؛ بلکه باید سؤال دقیق‌تری را مطرح کند:

آیا سقفی که برای ایران تعیین شد، با توجه به نیازهای زراعتی، جمعیتی و توسعه‌ای افغانستان در آن زمان و آینده، سقف مناسبی بود یا خیر؟

این سؤال بسیار مهم‌تر از ادعای کلی «فروش آب» است.

دو اثر متضاد مادهٔ دهم

مادهٔ دهم را از دو جهت می‌توان خواند.

اگر از یک جهت این ماده می‌تواند سپر افغانستان در برابر ادعاهای آیندهٔ ایران باشد، از جهت دیگر ممکن است انعطاف افغانستان در برابر تحولات آینده را نیز کاهش دهد.

اگر ایران در آینده می‌توانست با استناد به توسعهٔ زراعت در سیستان، سابقه مصرف، اصول جدید حقوق آب یا رویه‌های بعدی، مقدار بیشتری از آب هلمند مطالبه کند، مادهٔ دهم همراه با مادهٔ پنجم ابزار مهمی برای مقابله با چنین ادعایی فراهم می‌کند.

این نکته در واقع بخشی از استدلال خود داکتر کاظم را تقویت می‌کند: معاهده با تعیین مقدار مشخص، موضوعی را که پیش از آن محل اختلاف بود، به یک تعهد قراردادی مشخص تبدیل کرد.

اما جهت دوم قضیه کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

همان ماده‌ای که می‌تواند مانع افزایش مطالبات ایران شود، ممکن است فضای استناد افغانستان به تحولات آینده را نیز محدود کند.

اگر شرایط هایدرولوژیک هلمند، جمعیت افغانستان، نیازهای زراعتی، تکنولوژی ذخیره آب یا اصول حقوق بین‌المللی آب در دهه‌های بعد تغییر کند، آیا افغانستان می‌تواند برای تقویت ادعاهای خود به اصول یا سوابق جدید استناد کند؟

عبارت ماده دهم دست‌کم در ظاهر، چنین استنادهایی را به‌شدت محدود می‌کند؛ زیرا توافق را در چارچوب محتوای خودش کامل و دایمی اعلام کرده و آن را تابع اصول یا سوابق موجود یا آینده‌پذیری نمی‌داند.

بنابراین، ماده دهم را نمی‌توان یک‌طرفه به نفع افغانستان یا به زیان افغانستان معرفی کرد.

این ماده دو لبه دارد: از یک طرف می‌تواند جلو توسعه ادعاهای ایران را بگیرد و از طرف دیگر، ممکن است انعطاف افغانستان را در برابر شرایط کاملاً متفاوت آینده کاهش دهد.

همین نکته برای ارزیابی معاهده اهمیت اساسی دارد.

تناقض در استدلال «اگر معاهده نمی‌شد، ایران بیشتر می‌خواست»

یکی از استدلال‌های اصلی مدافعان معاهده این است که اگر توافق صورت نمی‌گرفت، ایران در آینده می‌توانست با توسعه زراعت و افزایش مصرف آب در سیستان، ادعاهای بیشتری مطرح کند. داکتر کاظم نیز از این احتمال برای دفاع از ضرورت تعیین یک سهم مشخص برای ایران استفاده می‌کند.

اما این استدلال فقط یک نیمه مسئله را می‌بیند.

اگر نیازهای آینده ایران دلیل مهمی برای تعیین تکلیف فوری آب در سال ۱۹۷۳ بوده است، باید پرسید چرا نیازهای آینده افغانستان نباید همان وزن را داشته باشد؟

افغانستان نیز در سال ۱۹۷۳ کشوری با جمعیت و نیازهای ثابت نبود.

توسعه زراعت، افزایش جمعیت، ایجاد بندها و ذخیره‌گاه‌ها، گسترش شبکه‌های آبیاری و تولید انرژی، همگی نیازهایی بودند که می‌توانستند در آینده افزایش یابند.

پس استدلال منطقی نمی‌تواند این باشد که:

چون ایران ممکن است در آینده آب بیشتری بخواهد، پس باید امروز سهم ایران را تثبیت کنیم.»

بلکه باید سؤال کامل‌تر چنین باشد:

چون هر دو کشور ممکن است در آینده به آب بیشتری نیاز پیدا کنند، چه نوع توافقی می‌توانست ضمن پایان‌دادن به اختلاف، ظرفیت توسعه آینده هر دو کشور را نیز حفظ کند؟

این تفاوت کوچک در صورت‌بندی، تفاوت بزرگی در ارزیابی معاهده ایجاد می‌کند.

اگر هدف صرفاً پایان‌دادن به اختلاف موجود بود، تثبیت سهم ایران یک راحل بود.

اما اگر هدف، حل پایدار و عادلانه مسئله بود، باید دید آیا معاهده برای تغییرات آینده میکانیسم کافی پیش‌بینی کرده است یا خیر.

«کامل و دایمی» به معنای بی‌اختلاف نیست

نکته دیگری که باید از آن غفلت نشود، این است که «دایمی‌بودن معاهده» به معنای آن نیست که پس از امضا دیگر هیچ اختلافی میان دو کشور امکان‌پذیر نیست.

خود معاهده برای اختلافات آینده میکانیسم پیش‌بینی کرده است.

بر اساس ماده نهم، اگر درباره تفسیر یا اجرای معاهده اختلافی ایجاد شود، ابتدا باید از راه مذاکرات دیپلماتیک حل شود؛ در مرحله بعد امکان استفاده از مساعی جمیله وجود دارد و در صورت ادامه اختلاف، موضوع می‌تواند مطابق پروتوکول دوم به داور ارجاع شود.

بنابراین، دایمی‌بودن معاهده به معنی پایان‌یافتن امکان اختلاف نیست؛ بلکه بیشتر به معنای آن است که چارچوب قراردادی مورد توافق، برای مدت نامحدود مبنای روابط دو کشور باقی بماند.

این موضوع اهمیت زیادی دارد؛ زیرا اگر معاهده واقعاً همه مسائل را برای همیشه حل کرده بود، اصولاً نیازی به پیش‌بینی میکانیسم حل اختلاف نمی‌بود.

پس باید میان این دو گزاره تفاوت گذاشت:

معاهده اختلاف تاریخی را خاتمه داد.

معاهده امکان اختلاف در آینده را از بین برد.

اولی با ساختار معاهده سازگار است؛ دومی از متن آن قابل اثبات نیست.

ماده یازدهم؛ خشکسالی استثنا نیست، آزمون معاهده است

مسئله در ماده یازدهم حتی روشن تر می شود.

معاهده برای حالت خشکسالی شدید یا قوه قاهره نیز میکانیسمی پیش بینی کرده است: کمیساران دو کشور باید با یکدیگر مشورت کنند و برای وضعیت اضطراری برنامه الزم را ترتیب دهند.

وجود این ماده یک نکته مهم را نشان می دهد: طرفین خودشان پذیرفته بودند که شرایط طبیعی می تواند اجرای عادی ترتیبات آب را با مشکل مواجه کند.

اما این ماده را نباید با یک نظام جامع بازنگری در سهم آب اشتباه گرفت.

مشورت در هنگام خشکسالی، الزاماً به معنای آن نیست که سهم قراردادی ایران خودبه خود متناسب با تمام نیازهای جدید افغانستان کاهش می یابد.

بنابراین، باید دقیقاً پرسید:

در شرایط خشکسالی شدید، بار کمبود آب چگونه میان دو کشور تقسیم می شود و آیا این تقسیم، از نظر اقتصادی و زراعتی برای افغانستان عادلانه است یا خیر؟

این پرسش خصوصاً با توجه به جدول ماهانه معاهده اهمیت پیدا می کند؛ زیرا آب رودخانه در طول سال به طور مساوی توزیع نمی شود و نیازهای زراعتی نیز در تمام ماه ها یکسان نیست.

ماده پنجم؛ نقطه قوتی که نباید نادیده گرفته شود

در اینجا لازم است از یک طرف دیگر معاهده نیز دفاع کنیم؛ زیرا نقد علمی با نادیده گرفتن نقاط قوت سند، اعتبار خود را از دست می دهد.

ماده پنجم صریحاً حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند و ایران را از مطالبه بیشتر از مقادیر تعیین‌شده در معاهده باز می‌دارد. داکتر کاظم نیز بر همین بخش تأکید دارد. بر اساس متن ماده، حتی اگر آب بیشتری در دلتای سفلی هیرمند موجود باشد و ایران بتواند از آن استفاده کند، این امر به‌خودی‌خود برای ایران حق مطالبه بیشتر از مقدار قراردادی ایجاد نمی‌کند.

این یک امتیاز حقوقی قابل انکار نیست.

اما از این واقعیت نمی‌توان نتیجه گرفت که مقدار تعیین‌شده برای ایران حتماً بهترین مقدار ممکن بوده است.

اینجا دقیقاً همان نقطه‌ای است که باید میان دو سؤال تفاوت گذاشت:

آیا معاهده برای ایران سقف تعیین کرده است؟

بله، متن معاهده چنین می‌کند.

آیا این سقف برای منافع ملی افغانستان مناسب‌ترین سقف ممکن بوده است؟

این سؤال دیگری است و پاسخ آن را نمی‌توان فقط از ماده پنجم استخراج کرد.

برای پاسخ به سؤال دوم باید به مذاکرات، پیشنهادهای قبلی، مقدارهای مورد بحث، نیازهای زراعتی افغانستان، وضعیت هایدرولوژیک هلمند و گزینه‌های بدیل در زمان مذاکرات مراجعه کرد.

در نتیجه، ماده پنجم یکی از نقاط قوت معاهده است، اما نمی‌تواند به‌تنهایی به‌عنوان سندی برای اثبات بهترین‌بودن معاهده مورد استفاده قرار گیرد.

مسئله ۲۲ و چهار متر مکعب دوباره به اصل بحث برمی‌گردد

اکنون تصویر روشن‌تر می‌شود.

معاهده از یک سو برای ایران یک سهم قراردادی مشخص تعیین می‌کند؛ از سوی دیگر، حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند؛ و از جانب سوم، با ماده دهم تلاش می‌کند این توافق را در برابر اصول و سوابق بیرونی موجود و آینده، در یک چارچوب بسته و دایمی قرار دهد.

بنابراین، دفاع از معاهده نباید فقط این باشد:

«ایران دیگر نمی‌تواند بیشتر از این مطالبه کند.»

این سخن، اگرچه مهم است، اما کافی نیست.

سؤال اساسی‌تر این است:

چرا مقدار تعیین‌شده برای ایران دقیقاً همین مقدار شد؟

۲۲ مترمکعب در ثانیه چه مبنایی داشت؟

چه چیزی باعث شد چهار مترمکعب دیگر به‌عنوان «حسن نیت» اضافه شود؟

چرا این مقدار اضافی به‌صورت دایمی وارد توافق شد؟

آیا افغانستان در برابر آن امتیاز مشخص و قابل‌اندازمگیری دریافت کرد؟

و سرانجام، آیا در جریان مذاکرات گزینه‌ای وجود داشت که بتواند همان اختلاف را با هزینه کمتر برای منافع آبی آینده افغانستان حل کند؟

تا زمانی که این سؤال‌ها پاسخ نگرفته باشد، جمله «معاهده زبان ایران را بست» فقط بخشی از حقیقت است.

معاهده ممکن است زبان ایران را در مورد مطالبه بیشتر از سقف قراردادی بسته باشد؛ اما این موضوع به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که افغانستان در سال ۱۹۷۳ بهترین معامله ممکن را انجام داده است.

و درست در همین نقطه است که بررسی «چه چیزی به ایران داده شد» باید با بررسی «چه چیزی افغانستان در برابر آن به‌دست آورد» همراه شود.

این مقایسه، معیار واقعی ارزیابی عملکرد موسی شفیق و نه صرفاً موفقیت او در امضای یک توافق‌نامه است.

از حق باقی‌مانده تا امکان واقعی توسعه آب

اما در اینجا یک مسئله اساسی باقی می‌ماند که نمی‌توان با استناد صرف به ماده پنجم از کنار آن گذشت:

حق افغانستان بر آب باقی‌مانده تا چه اندازه حق توسعه آینده منابع آبی کشور را تضمین می‌کند؟

متن ماده پنجم از این جهت برای افغانستان روشن و مهم است. افغانستان ضمن تعهد به رعایت سهم تثبیت‌شده ایران، تمام حقوق خود بر آب باقی‌مانده هلمند را حفظ می‌کند و ایران نیز نسبت به مقداری بیشتر از آنچه در معاهده تعیین شده، ادعایی ندارد.

متن رسمی معاهده نیز همین ساختار را تأیید می‌کند و تصریح دارد که ایران حتی در صورت وجود آب اضافی در دلتای پایین‌دست، نمی‌تواند بر اساس آن مقدار بیشتری مطالبه کند.

این بخش را باید به‌عنوان یکی از دستاوردهای مهم معاهده پذیرفت.

اما یک تفاوت مهم وجود دارد:

داشتن حق استفاده از آب با داشتن امکان استفاده از آب یکی نیست.

افغانستان اگر آب باقی‌مانده را نتواند ذخیره کند، انتقال دهد و در زمان مناسب به زمین‌های زراعتی برساند، صرف تثبیت این حق در یک سند بین‌المللی به‌تنهایی موجب توسعه زراعت کشور نمی‌شود.

بنابراین، هنگامی که داکتر کاظم ماده پنجم را به‌عنوان دلیلی بر حفظ حقوق افغانستان مطرح می‌کند، استدلال او از نظر متن حقوقی قابل توجه است؛ اما از این ماده نمی‌توان نتیجه گرفت که معاهده لزوماً بهترین شرایط ممکن را برای توسعه آینده افغانستان فراهم کرده است.

این دو مسئله باید از یکدیگر جدا بمانند.

آیا معاهده مانع توسعه بندها و پروژه‌های آبی افغانستان شد؟

اینجا یکی از مهم‌ترین پرسش‌هایی مطرح می‌شود که در ارزیابی معاهده باید جدی گرفته شود.

اگر افغانستان حق استفاده از آب باقی‌مانده را حفظ کرده است، آیا می‌تواند در آینده هر پروژه آبی را که برای استفاده از این آب لازم می‌داند، بسازد؟

پاسخ را نمی‌توان فقط از ماده پنجم گرفت.

معاهده در ماده پنجم حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند؛ اما این به معنای آن نیست که هر نوع پروژه آبی افغانستان، بدون توجه به آثار آن بر جریان آب به ایران یا سایر تعهدات قراردادی، خودبه‌خود مجاز خواهد بود.

از سوی دیگر، همین ماده نیز نشان می‌دهد که تعیین سهم ایران به معنای واگذاری تمام ظرفیت توسعه آبی افغانستان نبوده است.

بنابراین، برای بررسی ادعای این‌که معاهده «دست افغانستان را بسته است»، باید دقیق‌تر سخن گفت.

اگر منظور این باشد که افغانستان دیگر حق توسعه منابع آبی خود را نداشت، ماده پنجم چنین ادعایی را تأیید نمی‌کند.

اما اگر منظور این باشد که توسعه منابع آب افغانستان باید در چارچوب تعهدات مشخص‌شده در معاهده صورت گیرد، این سخن بدیهی و درست است.

مسئله واقعی این است که مرز این محدودیت چقدر است و در عمل چه مقدار از ظرفیت توسعه افغانستان را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟

برای پاسخ به این سؤال باید پروژه‌های مشخص، مقدار ذخیره آن‌ها، زمان‌بندی مصرف آب و اثر آن‌ها بر جریان هلمند بررسی شود؛ نه این‌که تنها با یک جمله کلی، معاهده را یا کاملاً بی‌ضرر و یا کاملاً زیان‌بار معرفی کنیم.

یک نکته مهم درباره ادعای «بسته‌شدن زبان ایران»

در این‌جا می‌توان به تعبیر مورد استفاده مدافعان معاهده نیز دقیق‌تر نگاه کرد.

اگر مقصود از این تعبیر آن باشد که ایران دیگر نمی‌تواند بیش از سقف قراردادی از افغانستان مطالبه کند، این برداشت تا حد زیادی با ماده پنجم سازگار است.

اما اگر از این تعبیر نتیجه گرفته شود که معاهده تمام مسائل آبی میان دو کشور را برای همیشه و در هر شرایطی حل کرده است، چنین نتیجه‌ای بیش از متن معاهده است.

زیرا خود معاهده برای اختلاف درباره تفسیر و اجرای مفاد آن، ماده نهم را پیش‌بینی کرده است. اختلاف ابتدا باید از راه مذاکرات دیپلماتیک حل شود، سپس امکان استفاده از مساعی جمیله وجود دارد و در صورت ناکامی، موضوع می‌تواند به داور ارجاع شود.

بنابراین:

زبان ایران در مورد ادعای بیشتر از سقف قراردادی محدود شده است؛ اما زبان دو کشور درباره تفسیر و اجرای همان توافق هرگز به‌طور کامل بسته نشده است.

این تفاوت ظریف، از نظر حقوقی بسیار مهم است.

معاهده اختلاف را از بین نبرد؛ آن را قراردادی کرد

اختلاف هلمند تا حد زیادی یک مسئله تاریخی، سیاسی و دیپلماتیک بود.

پس از معاهده، اختلاف در بخش مهمی از خود به یک مسئله قراردادی تبدیل شد.

این تغییر، بدون شک یک دستاورد است.

«دیگر بحث اصلی این نیست که ایران چه مقدار آب را حق تاریخی خود می‌داند یا افغانستان چه مقدار را متعلق به خود می‌شمارد؛ بلکه در مورد آب مشخص‌شده، متن معاهده و پروتوکول‌های آن معیار قرار می‌گیرد.»

حتی در سال‌های کم‌آبی نیز معاهده برای محاسبه کاهش سهم ایران میکانیسمی پیش‌بینی کرده است.

همچنین پروتوکول اول به کمیسیون ایرانی اجازه می‌دهد در سال‌هایی که جریان کمتر از سال عادی است، اطلاعات ثبت‌شده در ایستگاه هایدرومتریک دهراد را مطالبه کند و در صورت درخواست، در مشاهده و اندازه‌گیری جریان آب در آن ایستگاه همکاری دریافت کند.

این مقررات را نمی‌توان نادیده گرفت؛ زیرا نشان می‌دهد معاهده فقط یک توافق سیاسی درباره یک رقم نبوده، بلکه یک نظام اجرایی و نظارتی نیز ایجاد کرده است.

اما همین‌جا یک سؤال دیگر پدیدار می‌شود:

آیا این نظام اجرایی به همان اندازه که حقوق ایران را قابل نظارت و قابل مطالبه می‌ساخت، ابزارهای کافی برای حفظ و اندازمگیری حقوق افغانستان را نیز فراهم می‌کرد؟

این سؤال، ارزش بررسی مستقل دارد.

نظارت بر دهرآود؛ ضرورت فنی یا امتیاز اضافی؟

پروتوکول اول در سال‌های کم‌آبی به کمیسار ایرانی اجازه می‌دهد اطلاعات جریان دهرآود را دریافت کند و در صورت درخواست، در مشاهده و اندازمگیری جریان همکاری کند.

از نظر فنی، چنین میکانیسمی قابل فهم است. وقتی میزان حقابه ایران بر اساس جریان رودخانه و نسبت کاهش آن تعیین می‌شود، باید یک مرجع قابل اعتماد برای اندازمگیری جریان وجود داشته باشد.

بنابراین، صرف وجود این حق نظارت را نمی‌توان به‌خودی‌خود نقض حاکمیت افغانستان نامید.

افغانستان با امضای معاهده، این میکانیسم را به‌صورت قراردادی پذیرفته است.

اما سؤال مهم‌تر این است که آیا در مقابل این میکانیسم نظارتی، افغانستان نیز از ابزارهای متقابل و کافی برای نظارت بر میزان واقعی برداشت ایران برخوردار بود؟

پروتوکول اول مقرر می‌کند که کمیساران دو کشور در اندازمگیری و تحویل آب در محل‌های تعیین‌شده به‌صورت مشترک عمل کنند.

این نکته باید در ارزیابی منصفانه معاهده مورد توجه قرار گیرد.

بنابراین، بهتر است به جای استفاده شتابزده از کلمه‌ای مانند «تسلیم حاکمیت»، پرسش دقیق‌تری مطرح شود:

آیا ساختار نظارت و اندازه‌گیری در معاهده، توازن لازم میان حق دریافت آب ایران و حق کنترل و حفاظت از منابع آب افغانستان را ایجاد کرده بود؟ این سؤال هم دقیق‌تر است و هم پاسخ آن را می‌توان با اسناد و عملکرد کمیساریای مشترک بررسی کرد.

یک نکته بسیار مهم درباره رقم ۸۱۱ میلیون مترمکعب

در این بحث نباید میان رقم نظری و مقدار واقعی تحویل آب نیز اشتباه شود.

یک منبع تخصصی حقوق آب، با استناد به ماده سوم، سقف سالانه تحویل را حدود ۸۱۱ میلیون مترمکعب محاسبه کرده است.

این رقم با تبدیل سهم قراردادی به حجم سالانه ارتباط دارد؛ اما نباید آن را با کل جریان سالانه هلمند یا با مقدار آبی که الزاماً هر سال به ایران تحویل شده است، یکی دانست.

این تفکیک برای بحث ما بسیار مهم است:

- کل جریان هلمند یک چیز است؛
 - آب باقی‌مانده پس از تعهدات قراردادی چیز دیگری است؛
 - سقف قراردادی ایران چیز دیگری است؛
 - و مقدار واقعی تحویل‌شده در هر سال مسئله جداگانه‌ای است.
- اگر این چهار مفهوم با هم خلط شوند، محاسبات می‌تواند ظاهراً دقیق باشد، اما نتیجه سیاسی آن نادرست از آب درآید.

پس از معاهده، مسئله اصلی به مقدار محدود نمی‌شود

از این‌جا به بعد، بررسی معاهده باید یک گام جلوتر برود.

ممکن است دو منتقد هر دو بگویند «۲۶ مترمکعب در ثانیه زیاد است»، اما این جمله به‌تنهایی کافی نیست.

باید پرسید این ۲۶ مترمکعب در چه ماه‌هایی، تحت چه شرایط هایدرولوژیک و در مقایسه با چه مقدار آب در دسترس افغانستان تحویل می‌شود.

همچنان، چهار مترمکعب حسن نیت را نمی‌توان بدون بررسی جداگانه در رقم ۲۶ حل کرد.

۲۲ مترمکعب مبنای مشخصی در مذاکرات و توصیه‌های پیشین داشت، در حالی که چهار مترمکعب در متن معاهده صراحتاً با عنوان «حسن نیت و علایق برادرانه» اضافه شده است.

بنابراین، اگر بخواهیم واقعاً بدانیم موسی شفیق چه چیزی را به ایران داد و در برابر آن چه به‌دست آورد، باید این دو جزء را هم از نظر حقوقی و هم از نظر سیاسی جداگانه بررسی کنیم.

یک سؤال کلیدی: آیا معاهده توازن لازم را ایجاد کرد؟

در نهایت، مسئله فقط این نیست که آیا معاهده برای ایران حق مشخصی ایجاد کرد یا خیر.

مسئله این است که آیا در کنار آن حق، برای افغانستان نیز چارچوبی ایجاد شد که بتواند نیازهای آبی، زراعتی و توسعه‌ای آینده خود را تأمین کند.

اگر پاسخ مثبت باشد، معاهده از این جهت قابل دفاع است.

اگر پاسخ منفی باشد، صرف این‌که اختلاف را خاتمه داده است، برای اثبات موفقیت آن کافی نیست.

یک نکته به سود شفیق؛ و یک سؤال علیه دفاع مطلق از او

در این مرحله باید یک نکته را به سود موسی شفیق نیز پذیرفت.

او در شرایطی مذاکره می‌کرد که اختلاف هلمند دهه‌ها ادامه یافته بود، ایران گزارش کمیسیون دلتا را قبلاً نپذیرفته بود و پس از خشکسالی شدید سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۷۱، مسئله دوباره حساس شده بود.

در همین زمینه بررسی‌های تاریخی نیز امضای معاهده در سال ۱۹۷۳ مذاکرات طولانی و خشکسالی توضیح می‌دهند.

بنابراین، نمی‌توان فضای تصمیم‌گیری او را با اطلاعات و شرایط امروز قضاوت کرد.

اما همین واقعیت، دفاع مطلق از تصمیم او را نیز توجیه نمی‌کند.

زیرا سؤال تاریخ‌نگار این نیست که:

آیا شفیق در آن زمان با نیت حل اختلاف مذاکره می‌کرد؟

ممکن است پاسخ این سؤال مثبت باشد.

سؤال مهم‌تر این است:

آیا راه‌حلی که او برای حل اختلاف انتخاب کرد، از میان گزینه‌های موجود، بهترین تأمین‌کننده منافع درازمدت افغانستان بود؟

این دو سؤال یکی نیستند.

ممکن است یک صدراعظم با حسن نیت، شجاعت سیاسی و قصد پایان‌دادن به یک منازعه طولانی، توافقی را امضا کند؛ اما سال‌ها بعد معلوم شود که در تعیین برخی امتیازات، بیش از حد سخاوتمند بوده یا میکانیسم‌های لازم برای تغییر شرایط آینده را به اندازه کافی در نظر نگرفته است.

و برعکس، ممکن است مخالفان سیاسی او انگیزه‌های کاملاً سیاسی داشته باشند، اما یک یا چند اعتراض مشخص آنان درباره مقدار آب یا ساختار معاهده از نظر فنی درست باشد.

اما اکنون به نقطه‌ای می‌رسیم که در ارزیابی معاهده از اهمیت اساسی برخوردار است:

در برابر چهار مترمکعب چه چیزی نصیب افغانستان شد؟

در اینجا باید میان دو چیز تفکیک کنیم: آنچه در متن خود معاهده تعهد شده و آنچه در چارچوب مذاکرات و روابط دوجانبه درباره آن صحبت شده است.

متن معاهده فقط تعهدات مربوط به آب هلمند را تثبیت می‌کند.

در خود متن معاهده، در برابر چهار مترمکعب اضافی، هیچ تعهد مشخصی درباره پرداخت پول، استفاده از بندر عباس، کمک اقتصادی یا احداث راه قندهار - بندر عباس درج نشده است.

متن معاهده اساساً یک توافق آب است و چهار مترمکعب اضافی را به عنوان حسن نیت افغانستان و روابط برادرانه توصیف می‌کند.

اما این تمام داستان مذاکرات نیست.

تحقیقات تاریخی درباره مذاکرات افغانستان و ایران گزارش می‌کنند که در جریان گفت‌وگوهای مربوط به آب، پرداخت مالی از جانب ایران و استفاده افغانستان از بندر عباس نیز در ارتباط با افزایش آب مطرح شده بود.

همچنین اسناد دیپلماتیک امریکا نشان می‌دهد که سفر هویدا به کابل در مارچ ۱۹۷۳ فقط به مسئله هلمند محدود نبود؛ گسترش تجارت، روابط دوجانبه و حتی احداث شاهراه قندهار - بندر عباس نیز در دستور گفت‌وگوها قرار داشت.

بنابراین، نمی‌توان گفت که مسئله آب از سایر منافع افغانستان جدا بود.

برعکس، مسئله آب بخشی از یک بسته وسیع‌تر برای نزدیک شدن ایران و افغانستان بود.

و عده سیاسی با تعهد قراردادی یکی نیست

اگر ایران در جریان مذاکرات و عده پرداخت مالی یا تسهیلات بندری داده باشد، این امر در ارزیابی سیاسی معامله اهمیت فراوان دارد؛ اما باید پرسید:

آیا این امتیازات به صورت تعهد حقوقی الزام‌آور و هم‌زمان با معاهده آب ثبت شدند یا خیر؟

اگر چهار مترمکعب آب در خود معاهده به صورت دایمی و حقوقی تثبیت شده باشد، اما امتیاز اقتصادی طرف مقابل فقط در قالب وعده، تفاهم سیاسی یا توافقی جداگانه باقی مانده باشد، از نظر ساختار معامله میان دو طرف عدم توازن بالقوه‌ای ایجاد می‌شود.

این همان نکته‌ای است که در دفاع از معاهده نباید نادیده گرفته شود.

یک قرارداد خوب فقط به این نگاه نمی‌کند که چه مقدار آب در برابر چه وعده‌ای داده شده؛ بلکه می‌پرسد:

آیا هر دو طرف، امتیازات خود را با همان درجه الزام‌آوری حقوقی تثبیت کرده‌اند؟

اگر پاسخ منفی باشد، این پرسش جدی مطرح می‌شود که چرا امتیاز آبی افغانستان در سندی دایمی و الزام‌آور تثبیت شد، اما امتیازات اقتصادی احتمالی ایران در همان سند درج نشد.

اهمیت بندرعباس برای افغانستان

این موضوع در سال‌های ۱۹۷۰ اهمیت بسیار بیشتری از امروز داشت.

افغانستان کشور محاط به خشکه بود و دسترسی به مسیرهای ترانزیتی برای تجارت خارجی آن یک مسئله حیاتی محسوب می‌شد.

از همین‌رو، پیشنهاد دسترسی به بنادر ایران می‌توانست برای افغانستان ارزش اقتصادی و سیاسی قابل توجهی داشته باشد.

برخی گزارش‌های تحقیقاتی بر اساس یادداشت‌های اسدالله علم در سال ۱۹۶۹ می‌گویند که افغانستان در برابر افزایش آب، به دنبال دسترسی بهتر به بنادر چابهار و بندرعباس و کمک‌های توسعه‌ای بود. این سابقه مهم است؛ زیرا نشان می‌دهد موضوع آب از ابتدا فقط یک مسئله هایدرولوژیک نبود، بلکه با تجارت، ترانزیت و روابط اقتصادی دو کشور گره خورده بود.

حتی در آستانه امضای معاهده نیز اسناد دیپلماتیک امریکا، توسعه تجارت و احداث شاهراه قندهار - بندرعباس را در کنار موضوع هلمند در دستور مذاکرات ذکر می‌کنند.

آیا چهار مترمکعب در برابر بندرعباس بود؟

در این‌جا باید بسیار محتاط بود.

برخی منابع جدید رابطه میان چهار مترمکعب اضافی و امتیازات اقتصادی ایران را صریح بیان می‌کنند، اما در منابع تاریخی دیگر، این موضوع به شکل یک بسته وسیع‌تر مذاکراتی توصیف شده و نه الزاماً یک معامله ساده «چهار مترمکعب در برابر بندر عباس».

از همین‌رو، نباید در متن بررسی به‌صورت قطعی نوشت:

«موسی شفیق چهار مترمکعب آب را در برابر استفاده از بندر عباس فروخت».

چنین جمله‌ای بیش از آنچه اسناد فعلی ثابت می‌کنند ادعا دارد.

صورت دقیق‌تر و علمی‌تر این است:

در جریان مذاکرات، میان افزایش سهم آب ایران و امتیازات اقتصادی و ترانزیتی برای افغانستان، از جمله دسترسی به بندر ایران، ارتباط‌هایی مطرح بود؛ اما برای تعیین دقیق ماهیت حقوقی این ارتباط و این‌که کدام امتیاز در برابر کدام تعهد قرار گرفته بود، باید اسناد مذاکرات و توافق‌های جانبی بررسی شود.

این تفاوت در بیان بسیار مهم است؛ زیرا هدف ما محکوم‌کردن شفیق با هر وسیله نیست؛ هدف، روشن‌کردن معامله‌ای است که به نام او امضا شد.

اگر فرض کنیم که واقعاً میان چهار مترمکعب آب و امتیازات اقتصادی ایران رابطه‌ای وجود داشته است، پرسش دیگری به وجود می‌آید:

چرا این امتیازها در متن معاهده آب نیامده‌اند؟

این سؤال از آن جهت مهم است که ماده دهم، توافق را کامل و دایمی معرفی می‌کند و می‌گوید مفاد آن در محدوده محتوای خودش اعتبار دارد و تابع اصول یا سوابق دیگر نیست.

اگر امتیازات اقتصادی ایران و افغانستان در اسناد جداگانه تنظیم شده باشند، باید وضعیت حقوقی آن‌ها جداگانه بررسی شود.

اما نمی‌توان آن‌ها را صرفاً به‌عنوان بخشی از معاهده هلمند معرفی کرد، مگر آن‌که سند معتبر چنین رابطه‌ای را ثابت کند.

در غیر آن صورت، ممکن است در تاریخ‌نگاری معاهده یک اشتباه جدی رخ دهد:

وعده‌ها و فضای سیاسی مذاکرات با تعهدات حقوقی سند نهایی مخلوط شود. این همان کاری است که در ارزیابی یک توافق بین‌المللی باید از آن پرهیز کرد.

داکتر کاظم در اینجا باید به یک سؤال مشخص پاسخ دهد.

اگر می‌خواهد ثابت کند که معاهده ۱۹۷۳ یک موفقیت بزرگ دیپلماتیک برای افغانستان بود، صرفاً نقل این که اختلاف صدساله پایان یافت کافی نیست.

او باید بتواند نشان دهد:

افغانستان چه داد؟

ایران چه داد؟

کدامیک از این تعهدات الزام‌آور بود؟

کدامیک فقط وعده یا تفاهم سیاسی بود؟

ارزش اقتصادی امتیازات افغانستان چه بود؟

و آیا این ارزش با تعهد آبی دایمی افغانستان تناسب داشت؟

تا زمانی که این مقایسه انجام نشود، ستایش معاهده به‌عنوان یک شاهکار دیپلماتیک بیشتر یک داوری سیاسی است تا نتیجه یک ارزیابی مستند.

مسئله مهم‌تر: چرا امتیاز آب دایمی شد؟

حتی اگر ثابت شود که افغانستان در برابر چهار مترمکعب از ایران امتیازات اقتصادی مهمی دریافت کرده است، باز هم یک سؤال باقی می‌ماند:

چرا امتیاز آبی افغانستان باید دایمی باشد؟

این سؤال به مراتب مهم‌تر از ارزش یک بندر، یک پرداخت مالی یا یک پروژه اقتصادی در سال ۱۹۷۳ است.

پرداخت مالی ممکن است تمام شود.

یک پروژه اقتصادی ممکن است چند سال بعد ارزش خود را از دست بدهد.
یک مسیر ترانزیتی ممکن است با تغییر شرایط سیاسی یا اقتصادی اهمیت خود را از دست بدهد.

اما تعهد آبی معاهده، در چارچوب ماده دهم، کامل و دایمی تعریف شده است.
بنابراین، اگر یک منفعت کوتاه مدت یا میان مدت اقتصادی در برابر یک تعهد آبی دایمی قرار گرفته باشد، باید ارزش این دو را در افق زمانی یکسان مقایسه کرد.

این دقیقاً همان چیزی است که در ارزیابی تصمیم شفیق نباید فراموش شود.
ممکن است در سال ۱۹۷۳ دسترسی به بندرعباس برای افغانستان یک امتیاز بسیار مهم بوده باشد؛ اما سؤال یک دولت آینده این است که آیا برای به دست آوردن چنین امتیازی باید بخشی از ظرفیت آبی خود را برای همیشه متعهد می کرد؟

این سؤال را نمی توان با عبارت «روابط برادرانه» پاسخ داد.

و این جا دوباره به ماده دهم باز می گردیم

اکنون روشن می شود که چرا ماده دهم فقط یک ماده حقوقی فرعی نیست.

اگر چهار مترمکعب اضافی واقعاً بخشی از یک معامله اقتصادی - سیاسی بوده، ماده دهم آن را به یک تعهد دایمی در چارچوب معاهده تبدیل کرده است؛ در حالی که ارزش و دوام امتیازات متقابل باید در اسناد جداگانه بررسی شود.

از همین رو، یکی از مهم ترین سؤال های این بررسی باید چنین باشد:

آیا افغانستان در سال ۱۹۷۳ یک منفعت اقتصادی و سیاسی زمان مند را در برابر یک تعهد آبی دایمی قرار داد؟

اگر اسناد نشان دهد که چنین بوده، این مسئله می تواند یکی از جدی ترین انتقادهای وارد بر ساختار معامله باشد.

اما اگر اسناد نشان دهد که امتیازات متقابل نیز به همان اندازه الزام آور و پایدار بوده‌اند، آنگاه باید ارزیابی را اصلاح کرد.

در هر دو حالت، نتیجه باید از سند به‌دست آید، نه از علاقه ما به دفاع یا حمله به موسی شفیق.

گزارش کمیسیون دلتا؛ آیا ۲۲ مترمکعب یک حقابه بود یا یک پیشنهاد فنی؟

از این‌جا بحث به مسئله‌ای حساس‌تر می‌رسد: آیا خود مبنای تعیین ۲۲ مترمکعب، یعنی گزارش کمیسیون دلتا، می‌توانست مبنای عادلانه‌ای برای یک تعهد دایمی باشد؟

زیرا اگر آن گزارش اساس سهم ایران شد، باید دید کمیسیون دلتا چه چیزی را محاسبه کرده بود، چه چیزی را محاسبه نکرده بود و آیا اساساً مأموریت آن «تعیین یک حقابه دایمی برای ایران» بود یا برآوردی فنی از نیازهای آبیاری در شرایط مشخص.

این پرسش می‌تواند یکی از جدی‌ترین نقاط نقد بر استدلال داکتر کاظم باشد.

پس از مذاکرات ناکام افغانستان و ایران، دو کشور در سال ۱۹۵۰ بر تشکیل یک کمیسیون سه‌نفره از کارشناسان بی‌طرف توافق کردند. مأموریت کمیسیون، جمع‌آوری و بررسی اطلاعات درباره جریان هلمند، دوره‌های خشکسالی و سیلاب، استفاده گذشته و موجود از آب در سیستان و چخانسور، تأسیسات موجود و طرح‌های آینده کنترل و انحراف آب بود. گزارش کمیسیون در ۲۸ فیروزی ۱۹۵۱ به دو دولت ارائه شد.

حتی در اسناد مربوط به شرایط مأموریت کمیسیون نیز تصریح شده بود که هدف، فراهم‌کردن مبنای انجیری برای توافق دو دولت بر سر تقسیم آب بود.

کمیسیون باید اطلاعات لازم را جمع‌آوری و بررسی می‌کرد تا دو دولت بتوانند بر اساس آن درباره تقسیم مناسب آب مذاکره و به توافق برسند.

این نکته بسیار مهم است.

کمیسیون دلتا در اصل محکمه تعیین حق مالکیت آب نبود.

مأموریت آن نیز این نبود که برای همیشه تعیین کند ایران مالک ۲۲ مترمکعب آب هلمند است.

وظیفه آن فراهم کردن یک مبنای تخنیکی برای حل اختلاف بود.

پس ۲۲ مترمکعب از کجا آمد؟

گزارش کمیسیون، بر اساس بررسی‌های خود، برای ایران در یک سال عادی میانگین ۲۲ مترمکعب در ثانیه را تعیین کرد. منابع تاریخی و تحقیقاتی مستقل نیز این رقم را تأیید می‌کنند.

اما این نکته را باید با دقت بیان کرد:

۲۲ مترمکعب حاصل یک بررسی تخنیکی بود؛ نه این‌که کمیسیون یک مالکیت تاریخی برای ایران صادر کرده باشد.

این تمایز در ارزیابی معاهده بسیار مهم است.

اگر داکتر کاظم ۲۲ مترمکعب را به عنوان یک مبنای تاریخی و فنی برای سهم ایران مطرح کند، در اصل سخن او اشکالی ندارد. خود معاهده نیز در ماده دوم مستقیماً به گزارش کمیسیون دلالت در ۲۸ فبروری ۱۹۵۱ ارجاع می‌دهد.

اما اگر از این موضوع نتیجه گرفته شود که ۲۲ مترمکعب یک حق قطعی ایران بود که افغانستان چاره‌ای جز قبول آن نداشت، این نتیجه نیازمند استدلال بیشتری است.

زیرا خود روند شکل‌گیری کمیسیون نشان می‌دهد که گزارش آن برای کمک به توافق دو دولت تهیه شده بود، نه به عنوان یک حکم قضایی الزام‌آور.

یک نکته مهم‌تر: ایران اصلاً ۲۲ مترمکعب را نپذیرفت

این مسئله در روایت تاریخ هلمند بسیار تعیین‌کننده است.

کمیسیون دلالت سهم ایران را ۲۲ مترمکعب در ثانیه تعیین کرد، اما ایران این نتیجه را نپذیرفت و مقدار بیشتری می‌خواست. منابع تاریخی معتبر نیز این موضوع را تأیید می‌کنند.

بر اساس این روایت، افغانستان نتیجه کمیسیون را پذیرفت، اما ایران آن را نپذیرفت و خواهان آب بیشتری شد؛ اختلاف نیز حدود دو دهه ادامه یافت.

پس نمی‌توان از نظر تاریخی گفت:

«کمیسیون دلتا حق ایران را ۲۲ مترمکعب تعیین کرد و مسئله همان‌جا تمام شد.»

مسئله تمام نشده بود.

افغانستان ۲۲ مترمکعب را پذیرفته بود؛ ایران نپذیرفته بود.

آیا شفیق در آن زمان با نیت حل اختلاف مذاکره می‌کرد؟

متن معاهده اساساً یک توافق آب است و چهار مترمکعب اضافی را به‌عنوان حسن نیت افغانستان و روابط برادرانه توصیف می‌کند.

بررسی‌های تاریخی درباره مذاکرات افغانستان و ایران گزارش می‌کنند که در جریان گفت‌وگوهای مربوط به آب، پرداخت مالی از جانب ایران و استفاده افغانستان از بندرعباس نیز در ارتباط با افزایش آب مطرح شده بود.

این دقیقاً همان چیزی است که در ارزیابی تصمیم شفیق نباید فراموش شود.

از همین‌رو، یکی از مهم‌ترین سؤال‌های این پژوهش باید چنین باشد:

آیا خود مبنای تعیین ۲۲ مترمکعب، یعنی گزارش کمیسیون دلتا، می‌توانست مبنای عادلانه‌ای برای یک تعهد دایمی باشد؟

زیرا اگر آن گزارش اساس سهم ایران شد، باید دید کمیسیون دلتا چه چیزی را محاسبه کرده بود، چه چیزی را محاسبه نکرده بود و آیا اساساً مأموریت آن «تعیین یک حقایق دایمی برای ایران» بود یا برآوردی فنی از نیازهای آبیاری در شرایط مشخص.

این پرسش می‌تواند یکی از جدی‌ترین نقاط نقد بر استدلال داکتر کاظم باشد.

گزارش کمیسیون، بر اساس بررسی‌های خود، برای ایران در یک سال عادی میانگین ۲۲ مترمکعب در ثانیه را تعیین کرد. منابع تاریخی و پژوهشی مستقل نیز این رقم را تأیید می‌کنند.

اما اگر از این موضوع نتیجه گرفته شود که ۲۲ مترمکعب یک حق قطعی ایران بود که افغانستان چاره‌ای جز قبول آن نداشت، این نتیجه نیازمند استدلال بیشتری است.

وعده پرداخت مالی و تسهیلات بندری

متن معاهده فقط تعهدات مربوط به آب هلمند را تثبیت می‌کند.

اگر ایران در جریان مذاکرات وعده پرداخت مالی یا تسهیلات بندری داده باشد، این امر در ارزیابی سیاسی معامله اهمیت فراوان دارد.

برخی منابع جدید نیز رابطه میان چهار مترمکعب اضافی و امتیازات اقتصادی ایران را صریح بیان می‌کنند، اما در منابع تاریخی دیگر، این موضوع به شکل یک بسته وسیع‌تر مذاکراتی توصیف شده و نه الزاماً یک معامله ساده «چهار مترمکعب در برابر بندر عباس».

اگر فرض کنیم که واقعاً میان چهار مترمکعب آب و امتیازات اقتصادی ایران رابطه‌ای وجود داشته است، پرسشی به وجود می‌آید:

چرا چهار مترمکعب را باید جداگانه سنجید؟

اگر رقم نهایی فقط ۲۲ مترمکعب بود، می‌شد گفت افغانستان تقریباً همان مبنای کمیسیون دلتا را پذیرفته و اختلاف را به یک توافق حقوقی تبدیل کرده است.

اما چهار مترمکعب اضافی معادله را تغییر می‌دهد.

این چهار مترمکعب در سال عادی، از نظر نظری حدود ۱۲۶ میلیون مترمکعب در سال می‌شود.

این مقدار را نباید کوچک شمرد.

اگر چهار مترمکعب را صرفاً به عنوان یک امتیاز نمادین معرفی کنیم، ممکن است اهمیت واقعی آن در طول زمان پنهان شود.

«حسن نیت» یک عبارت دیپلماتیک است؛ اما وقتی چنین حسن نیتی وارد یک معاهده دائمی می‌شود، دیگر صرفاً یک حرکت نمادین نیست.

به یک تعهد حقوقی قابل اجرا تبدیل می‌شود.

این دقیقاً همان نکته‌ای است که در ارزیابی تصمیم شفیق باید مورد توجه قرار گیرد.

آیا حسن نیت باید دائمی باشد؟

این شاید یکی از سخت‌ترین سؤال‌ها درباره ماده دوم باشد.

حسن نیت در دیپلماسی معمولاً برای ایجاد اعتماد، حل اختلاف یا تسهیل یک توافق به کار می‌رود؛ اما در اینجا حسن نیت افغانستان به شکل یک مقدار مشخص آب وارد یک معاهده دائمی شد.

بنابراین، سؤال این است:

چرا امتیازی که منشأ آن حسن نیت معرفی شده، نباید مدت‌دار، مشروط یا قابل بازنگری باشد؟

اگر مثلاً گفته می‌شد:

«افغانستان برای مدت پنج سال چهار مترمکعب اضافی تحویل می‌دهد و پس از آن دو کشور آثار توافق را بررسی می‌کنند»،

ماهیت تعهد متفاوت می‌شد.

یا اگر گفته می‌شد:

«چهار مترمکعب اضافی در برابر تحقق تعهد اقتصادی مشخص از سوی ایران برقرار خواهد بود»، باز هم ساختار معامله متفاوت می‌شد.

اما در متن نهایی، چهار مترمکعب وارد همان نظام دائمی تقسیم آب شده است.

این موضوع یکی از نقاطی است که دفاع از معاهده باید به‌طور مشخص درباره آن توضیح بدهد.

گزینه مدت‌دار کاملاً بی‌سابقه نبود

این سؤال زمانی جدی‌تر می‌شود که به مذاکرات پیشین نگاه کنیم.

در اسناد و روایت مذاکراتی که داکتر کاظم نقل می‌کند، ایران در مرحله‌ای پیشنهاد کرده بود مقدار مشخصی آب اضافی برای یک دوره پنج‌ساله تحویل شود.

این نشان می‌دهد که در مقطعی، ایده آب اضافی به‌صورت یک تعهد مدت‌دار نیز روی میز بوده است.

این نکته بسیار مهم است؛ زیرا نشان می‌دهد که از نظر مفهومی، آب اضافی = تعهد دایمی تنها راه قابل تصور نبود.

البته باید دقیق باشیم: این پیشنهاد مربوط به مرحله پیشین مذاکرات بود و نمی‌توان بدون سند ثابت کرد که در مارچ ۱۹۷۳ همان گزینه همچنان در دسترس بوده است.

اما وجود آن در سابقه مذاکرات، یک سؤال کاملاً مشروع ایجاد می‌کند:

چرا در توافق نهایی، چهار مترمکعب اضافی از یک امتیاز بالقوه مدت‌دار به یک تعهد دایمی تبدیل شد؟

اگر پاسخ این باشد که شرایط سیاسی و مذاکراتی سال ۱۹۷۳ چنین چیزی را ضروری کرده بود، باید شواهد آن ارائه شود.

اگر پاسخ این باشد که ایران در برابر آن امتیازات اقتصادی مهمی داد، باید آن تعهدات نیز نشان داده شود.

«پایان اختلاف چقدر ارزش داشت؟»

مدافعان معاهده می‌توانند یک پاسخ جدی در برابر این انتقاد داشته باشند:

چهار مترمکعب بهایی بود که برای پایان‌دادن به یک اختلاف طولانی و جلوگیری از کشیده‌شدن آن به بحران‌های بعدی پرداخت شد.

این استدلال را نمی‌توان نادیده گرفت.

اختلاف هلمند فقط یک اختلاف حسابداری نبود. دهه‌ها ادامه یافته بود، روابط دو کشور را تحت تأثیر قرار داده بود و در دوره‌های خشکسالی دوباره شدت می‌گرفت.

پس پایان‌دادن به اختلاف برای افغانستان نیز یک منفعت بود.

اما باز هم سؤال باقی می‌ماند:

ارزش پایان اختلاف چقدر بود و آیا برای به‌دست‌آوردن آن لازم بود چهار مترمکعب برای همیشه واگذار شود؟

این سؤال را نمی‌توان با گفتن «اختلاف تمام شد» پاسخ داد.

زیرا اگر پایان هر اختلافی به‌خودی‌خود دلیل کافی برای هر نوع امتیازدهی باشد، دیگر هیچ معیار مشخصی برای ارزیابی مذاکرات باقی نمی‌ماند.

از این‌جا مفهوم «بهترین توافق ممکن» اهمیت پیدا می‌کند

ممکن است معاهده ۱۹۷۳ توافقی قابل قبول بوده باشد.

ممکن است حتی توافقی موفق بوده باشد.

اما داکتر کاظم در دفاع از موسی شفیق باید ادعای بزرگتری را ثابت کند:

این‌که این توافق، در شرایط آن زمان، بهترین یا دست‌کم یکی از بهترین گزینه‌های واقع‌بینانه برای افغانستان بوده است.

برای اثبات این ادعا باید گزینه‌های بدیل نیز بررسی شوند:

- ادامه مبنای ۲۲ مترمکعب؛
- پذیرش رقم میانه بدون چهار مترمکعب اضافی؛
- امتیاز اضافی به‌صورت مدت‌دار؛
- پیوند دادن آب اضافی به تعهدات اقتصادی مشخص؛
- بازنگری دوره ای سهم؛

• یا ترکیبی از این گزینه‌ها.

بدون مقایسه این گزینه‌ها، گفتن این‌که شفیق بهترین تصمیم را گرفت یک داوری سیاسی باقی می‌ماند.

یک نکته تعیین‌کننده: قدرت مذاکره فقط در کم‌کردن خواست طرف مقابل نیست

در مذاکرات بین‌المللی، موفقیت فقط به این معنا نیست که طرف مقابل را از ۵۲ به ۲۶ برسانیم.

قدرت مذاکره زمانی به نتیجه بهتر منجر می‌شود که مذاکره کننده بتواند:

هم مقدار تعهد را محدود کند، هم مدت آن را مدیریت کند، هم در برابر امتیاز خود امتیاز متقابل بگیرد، و هم برای تغییر شرایط آینده میکانیسم ایجاد کند.

اگر شفیق توانست ایران را از مطالبه ۵۲ به ۲۶ برساند، این بخش از کار او قابل توجه است.

اما اگر در همان زمان چهار مترمکعب اضافی را بدون شرط زمانی و بدون میکانیسم بازنگری وارد یک توافق دائمی کرد، باید این بخش نیز جداگانه ارزیابی شود.

این دو واقعیت می‌توانند هم‌زمان درست باشند.

شفیق می‌توانست در یک بخش از مذاکرات موفق باشد و در بخش دیگری امتیاز بیش از حد بدهد.

این نگاه بسیار منصفانه‌تر از دو تصویر مطلق است:

«شفیق قهرمان بی‌نقص بود.»

یا:

«شفیق آب افغانستان را فروخت.»

تاریخ واقعی معمولاً پیچیده‌تر از این دو تصویر است.

آنچه فعلاً از روند مذاکرات می‌دانیم

بر اساس اسناد و منابعی که در دست داریم، زنجیره اصلی را می‌توان چنین بازسازی کرد:

گزارش کمیسیون دلتا: ۲۲ مترمکعب.

موضع ایران: نپذیرفتن این مقدار و مطالبه بیشتر.

مذاکرات بعدی: طرح ارقام بالاتر، از جمله ۵۲ مترمکعب در مرحله ۱۹۵۹.

مذاکرات منتهی به ۱۹۷۳: حرکت به سوی مصالحه.

معاهده نهایی: ۲۲ مترمکعب بر مبنای کمیسیون + چهار مترمکعب به‌عنوان حسن نیت = ۲۶ مترمکعب.

این چارچوب با متن معاهده و روایت‌های تاریخی مورد استناد سازگار است.

اما هنوز یک حلقه بسیار مهم باقی است:

چگونه از مذاکرات سیاسی به تصویب معاهده در افغانستان رسیدیم؟

زیرا حتی اگر فرض کنیم شفیق در مذاکره با ایران به یک مصالحه قابل قبول رسیده بود، هنوز باید دید پارلمان افغانستان با چه استدلالی آن را بررسی کرد، چه اعتراض‌هایی مطرح شد، کدام اعتراض‌ها به مقدار آب مربوط بود و پاسخ دولت به آن‌ها چه بود.

این مرحله اهمیت خاص دارد؛ زیرا در آن‌جا دیگر مسئله فقط مذاکره با ایران نیست؛ بلکه مسئله مواجهه حکومت شفیق با نمایندگان مردم افغانستان است.

و دقیقاً در همین نقطه می‌توان فهمید که آیا مخالفت‌های آن زمان صرفاً یک کارزار سیاسی علیه شفیق بود، یا این‌که در میان اعتراض‌ها، ایرادهای واقعی و فنی درباره مقدار و زمان‌بندی آب نیز وجود داشت.

تصویب معاهده در ولسی جرگه؛ رأی اکثریت یا محصول فشار سیاسی؟

مرحله بعدی تصویب آن در ولسی جرگه بود.

این مرحله اهمیت خاص دارد؛ زیرا برخلاف امضای معاهده که در اختیار حکومت و صدراعظم بود، تصویب آن نیازمند عبور از یک نهاد سیاسی بود که در آن مخالفان حکومت نیز حضور داشتند.

داکتر کاظم در توضیح این مرحله، از نفوذ سیاسی موسی شفیق در میان وکلا سخن می‌گوید.

او می‌نویسد که شفیق توانسته بود در میان دسته‌بندی‌های سیاسی، قومی و زبانی ولسی جرگه نفوذ پیدا کند و اعتماد بسیاری از وکلا را به‌دست آورد.

همچنین از نقش دفتر ارتباط پارلمانی صدارت در برقراری تماس منظم با وکلا یاد می‌کند.

این بخش از روایت داکتر کاظم، برخلاف بسیاری از استدلال‌های دیگر او، یک نکته مهم را ناخواسته روشن می‌کند:

تصویب معاهده تنها یک فرایند فنی و حقوقی نبود؛ یک فرایند جدی سیاسی نیز بود.

اما باید میان دو مسئله تفاوت گذاشت:

توانایی سیاسی شفیق برای جلب رأی وکلا

درستی مفاد معاهده برای منافع افغانستان.

اولی می‌تواند نشان‌دهنده مهارت سیاسی باشد؛ دومی نیازمند بررسی متن، ارقام، اعتراض‌ها و گزینه‌های موجود است.

اعتراض‌های پارلمانی؛ از شعار سیاسی تا مسئله واقعی آب

این‌که شفیق توانایی جلب حمایت وکلا را داشت، یک واقعیت سیاسی است.

این‌که معاهده به دلیل همین توانایی سیاسی، از نظر محتوایی بهترین توافق ممکن برای افغانستان بوده است، یک نتیجه کاملاً متفاوت است. دومی از اولی به‌دست نمی‌آید.

اعتراض‌ها از کجا آغاز شد؟

داکتر کاظم خود تصدیق می‌کند که پیش از تصویب نهایی، مخالفت‌هایی در ولسی جرگه وجود داشت. او توضیح می‌دهد که در دوره صدارت نوراحمد اعتمادی، هنگامی که متن مسوده مذاکرات به بیرون درز کرد، محمداسحاق عثمان، وکیل کابل، موضوع را در مجلس مطرح کرد و اعتراض‌ها شدت گرفت.

شعارهایی مانند «آب‌فروش، وطن‌فروش» نیز در فضای مخالفت با معاهده مطرح شد.

داکتر کاظم البته بخش بزرگی از این مخالفت‌ها را در چارچوب رقابت‌های سیاسی، مخالفت با حکومت اعتمادی و فعالیت مخالفان آن دوره توضیح می‌دهد.

این توضیح ممکن است تا اندازه‌ای درست باشد؛ اما یک اشتباه روش‌شناختی در این‌جا بسیار آسان رخ می‌دهد: سیاسی‌بودن انگیزه یک مخالف، به‌خودی‌خود استدلال او را باطل نمی‌کند.

ممکن است یک وکیل با حکومت مخالف بوده باشد و هم‌زمان درباره مقدار آب نیز سوال درست مطرح کرده باشد. ممکن است یک جریان یا حزب از نظر سیاسی با شفیق دشمن بوده باشد و در عین حال بخشی از انتقادهایش به معاهده قابل بررسی باشد. و برعکس، ممکن است مخالفی استدلال ضعیفی داشته باشد، حتی اگر در موضع سیاسی درستی قرار گرفته باشد.

بنابراین، معیار باید خود استدلال باشد، نه صرفاً هویت سیاسی گوینده.

اعتراض فنی را نمی‌توان با برچسب سیاسی پاسخ داد

داکتر کاظم در ادامه کتاب، متن گزارشی را که از سوی اتحادیه محصلان افغان در هند تهیه شده بود و توسط عبدالغفار فراهی در ولسی جرگه قرائت شد، نقل می‌کند.

این گزارش یکی از سرچشمه‌های مهم انتقادهای تخریکی مخالفان به معاهده بود.

در این‌جا یک نکته مهم وجود دارد.

حتی اگر فرض کنیم نویسندگان آن گزارش از نظر سیاسی انگیزه‌هایی داشته‌اند، محتوای عددی گزارش را باید جداگانه بررسی کرد.

آیا محاسبه آنان درست بود؟

آیا برداشت آنان از جدول ماهانه معاهده درست بود؟

معاهده در ۱۹۷۳ در مجلس عمومی ولسی جرگه به رأی گذاشته شد. از ۱۵۳ وکیل حاضر، ۱۲۷ نفر به تأیید معاهده رأی دادند، ۲۵ نفر مخالف بودند و یک نفر رأی ممتنع داد.

این رأی از نظر سیاسی اهمیت دارد و نمی‌توان آن را نادیده گرفت. معاهده با اکثریت بزرگی تصویب شد. بنابراین، این ادعا که تمام پارلمان مخالف معاهده بود، نادرست است.

اما از طرف دیگر، نتیجه رأی‌گیری نیز به‌تنهایی ثابت نمی‌کند که تمام اعتراض‌های ۲۵ وکیل نادرست بوده است.

رأی اکثریت نشان می‌دهد که اکثریت نمایندگان حاضر در آن جلسه، با تصویب معاهده موافق بودند، اما رأی اکثریت یک گزارش هایدرولوژیک نیست، محاسبه اقتصادی نیست و حکم محکمه بین‌المللی درباره عدالت تقسیم آب نیز نیست.

پارلمان تصمیم سیاسی می‌گیرد؛ تصمیمی که می‌تواند بر اساس مجموعه‌ای از ملاحظات سیاسی، اقتصادی، امنیتی و دیپلماتیک اتخاذ شود.

پس باید از دو افراط دوری کرد: نه می‌توان گفت چون ۱۲۷ نفر رأی مثبت دادند، پس معاهده حتماً از هر جهت بی‌نقص بود؛ و نه می‌توان گفت چون ۲۵ نفر رأی مخالف دادند، پس معاهده حتماً زیان‌بار بود. هر دو نتیجه‌گیری از رأی‌گیری فراتر از شواهد موجود می‌روند.

اما سوال جدی‌تر: فضای تصویب چگونه بود؟

اینجاست که اسناد دیپلماتیک امریکا اهمیت پیدا می‌کند.

گزارش‌های سفارت امریکا در کابل در همان دوره نشان می‌دهند که تصویب معاهده برای حکومت شفیق کار ساده‌ای نبود. در یکی از گزارش‌ها آمده است که شفیق روند تصویب را بسیار طولانی‌تر و دشوارتر از آنچه تصور کرده بود می‌دانست و روزانه ساعت‌ها با وکلا ملاقات می‌کرد تا انگیزه‌ها و نگرانی‌های آنان را بفهمد و از تحریک آنان جلوگیری کند.

این نکته به‌تنهایی منفی نیست. هر صدراعظم مسئول می‌تواند برای توضیح یک معاهده و جلب حمایت نمایندگان با آنان گفت‌وگو کند.

اما اسناد امریکایی یک قدم فراتر می‌روند. در گزارش دیگری آمده است که حکومت برای پیشبرد سریع‌تر معاهده تلاش می‌کرد تا قبل از آن‌که کمیته‌هایی مانند کمیته زراعت و کمیته حقوقی فرصت بررسی گسترده آن را پیدا کنند، موضوع به رأی عمومی گذاشته شود. همچنین از تلاش حکومت برای اعمال فشار بر برخی وکلا گزارش شده است.

اگر این گزارش‌ها را جدی بگیریم، تصویر پیچیده‌تر می‌شود.

در این صورت، مسئله فقط این نیست که:

آیا پارلمان معاهده را تصویب کرد؟

بلکه باید پرسید:

پارلمان با چه میزان فرصت برای بررسی، با چه فضای سیاسی و پس از چه نوع لابی‌گری حکومتی آن را تصویب کرد؟

این دو سوال یکی نیستند.

این‌جا نباید به دام اتهام‌زنی افتاد

البته از این اسناد نمی‌توان نتیجه گرفت که تصویب معاهده غیرقانونی بوده است. همچنین نمی‌توان از آن‌ها نتیجه گرفت که تمام وکلای موافق تحت فشار قرار گرفته بودند و از همه مهم‌تر، نمی‌توان از گزارش‌های دیپلماتیک امریکا ادعای فساد یا رشوه را به‌عنوان یک واقعیت قطعی تاریخی ارائه کرد.

در همان اسناد، گزارش‌هایی درباره اتهام پرداخت پول به برخی وکلا و حتی ادعاهایی علیه شفیق وجود دارد؛ اما این‌ها گزارش و ادعاهای دیپلماتیک هستند، نه حکم محکمه و نه سند قطعی اثبات جرم.

بنابراین، در یک بررسی علمی باید میان این سه عبارت تفاوت گذاشت:

«رشوه داده شد.»

«اتهام رشوه مطرح شد.»

«یک سند دیپلماتیک امریکایی گزارش کرد که چنین اتهامی وجود داشته است.»

فقط عبارت سوم را در این مرحله می‌توان با اطمینان به آن سند نسبت داد. این احتیاط نه به نفع شفیق است و نه به زیان او؛ به نفع اعتبار پژوهش است.

اعتراض به زیان زراعتی؛ یک نگرانی واقعی

نکته مهم‌تر این است که مخالفت با معاهده تنها از جنس شعار سیاسی نبود.

در منابع تاریخی درباره فضای سیاسی آن زمان نیز آمده است که منتقدان نگران بودند امتیازدهی به ایران بتواند به زیان دهقانان افغان تمام شود. همین نگرانی در فضای عمومی نیز بازتاب یافته بود.

این نگرانی را باید جدی گرفت، اما نه به این معنا که حتماً درست بوده است.

باید پرسید:

اگر افغانستان در یک سال نورمال در دهراوود حدود ۵/۶۶ میلیارد مترمکعب جریان داشت و سهم قراردادی ایران حدود ۸۲۰ میلیون مترمکعب در سال محاسبه می‌شد، این تعهد چه اثری بر توسعه آینده زراعت افغانستان داشت؟

آیا آب باقی‌مانده برای نیازهای افغانستان کافی بود؟

آیا مسئله فقط مقدار آب بود یا زمان رسیدن آب نیز اهمیت داشت؟

آیا در ماه‌هایی که نیاز زراعتی افغانستان افزایش می‌یافت، جدول تقسیم آب تعادل مناسبی میان دو طرف ایجاد می‌کرد؟

و اگر افغانستان در آینده بندها، کانال‌ها و پروژه‌های جدید می‌ساخت، آیا معاهده آزادی عمل آن را محدود می‌کرد یا نه؟

این پرسش‌ها را نمی‌توان با یک رأی‌گیری پارلمانی خاتمه داد.

یک نکته ظریف دربارهٔ روایت داکتر کاظم

داکتر کاظم برای دفاع از شفیق، بسیار بر این نکته تأکید می‌کند که پیش از او حکومت‌های مختلف نتوانسته بودند مسئلهٔ هلمند را حل کنند و شفیق توانست آن را به مرحله امضا برساند.

خود کتاب نیز از شفیق به‌عنوان شخصیتی یاد می‌کند که معاهده در نتیجه تلاش‌های او به مرحلهٔ نهایی و امضا رسید.

این استدلال از نظر تاریخی ارزش دارد، اما باید میان حل یک مسئله و حل آن به بهترین شکل ممکن تفاوت گذاشت.

شفیق توانست معاهده را امضا کند. بعدتر حکومت افغانستان - حکومت داوود خان - نیز توانست آن را در سال ۱۹۷۷ تصویب و اسناد تصویب را مبادله کند.

این‌ها دستاوردهای سیاسی و حقوقی مهم‌اند.

اما سوال بازرس هنوز باقی است:

آیا محتوای توافق، در برابر هزینه‌ای که افغانستان برای پایان اختلاف پرداخت، عادلانه و آینده‌نگر بود؟

این پرسش حتی پس از پذیرش تمام توانایی‌های دیپلماتیک شفیق نیز همچنان معتبر است.

تأخیر چهار ساله در لازم‌الاجرا شدن؛ نشانه‌ای که نباید نادیده گرفته شود

معاهده در مارچ ۱۹۷۳ امضا شد، اما تا جون ۱۹۷۷ لازم‌الاجرا نشد؛ یعنی میان امضا و مبادله اسناد تصویب بیش از چهار سال فاصله افتاد. منابع تاریخی نیز این تأخیر را ثبت کرده‌اند.

این فاصله زمانی خود یک موضوع مهم پژوهشی است.

اگر معاهده چنان روشن و بی‌اختلاف بود که هیچ نگرانی جدی درباره آن وجود نداشت، چرا روند تصویب آن چنین طولانی شد؟

پاسخ ممکن است این باشد که عوامل سیاسی داخلی، تغییر حکومت و تحولات منطقه‌ای در این تأخیر نقش داشتند. اما دقیقاً به همین دلیل نباید تأخیر را صرفاً یک حادثه اداری دانست.

معاهده‌ای که در مارچ ۱۹۷۳ امضا شد، در فضای سیاسی متفاوتی به مرحله لازم‌الاجرا شدن رسید. در این فاصله، حکومت شفیق سقوط کرد، داودخان قدرت را به دست گرفت و سرانجام در ۱۹۷۷ اسناد تصویب مبادله شد.

بنابراین، امضا، تصویب پارلمانی و لازم‌الاجرا شدن سه مرحله جداگانه‌اند و نباید در روایت تاریخی به یک واقعه تبدیل شوند.

از بررسی مرحله پارلمانی می‌توان فعلاً چهار نتیجه گرفت:

یکم: معاهده با اکثریت قابل توجه در ولسی جرگه تصویب شد؛ بنابراین نمی‌توان ادعا کرد که پارلمان به‌طور کلی با آن مخالف بود.

دوم: در عین حال، مخالفت جدی نیز وجود داشت و برخی اعتراض‌ها مشخصاً به مقدار آب، جدول تقسیم و پیامدهای آن برای افغانستان مربوط می‌شد.

سوم: اسناد دیپلماتیک امریکا نشان می‌دهد که حکومت شفیق برای جلب حمایت و تسریع روند تصویب، فعالیت و لابی‌گری گسترده‌ای در میان وکلا انجام می‌داد. این امر به‌خودی‌خود اثبات فساد یا غیرقانونی بودن تصویب نیست، اما نشان می‌دهد روند تصویب از نظر سیاسی بسیار مناقشه‌برانگیز بوده است.

چهارم: بنابراین، دفاع از معاهده باید به دو سوال جداگانه پاسخ دهد: آیا معاهده به‌طور قانونی تصویب شد؟ و آیا اعتراض‌های محتوایی مخالفان به‌درستی پاسخ داده شد؟

پاسخ مثبت به سوال اول، الزاماً پاسخ مثبت به سوال دوم نیست.

و این دقیقاً همان نقطه‌ای است که بحث ما باید از سیاست پارلمانی دوباره به خود ارقام و جدول تقسیم آب برگردد؛ زیرا مهمترین اعتراض مخالفان این بود که در ماه‌های کم‌آبی، سهم ایران نسبت به جریان موجود سنگین می‌شود.

برای سنجش این ادعا، دیگر نمی‌توان به شعارهای سیاسی یا تعداد آرای موافق و مخالف تکیه کرد؛ باید جدول ماهانه معاهده را ماه‌به‌ماه محاسبه کرد و دید در زمستان و بهار، هنگامی که نیازهای زراعتی حوزه هلمند افزایش می‌یابد، چه مقدار آب در اختیار ایران قرار می‌گیرد و چه مقدار برای افغانستان واقعاً باقی می‌ماند.

آیا جدول ماهانه معاهده به زیان زراعت افغانستان بود؟

یکی از مهمترین اعتراض‌هایی که در جریان بررسی معاهده در ولسی جرگه مطرح شد، نه درباره اصل داشتن سهمی برای ایران، بلکه درباره زمان و چگونگی توزیع این سهم بود.

این اعتراض از یک واقعیت ساده آغاز می‌شد: آب هلمند در طول سال به‌صورت یکنواخت جریان ندارد. بخش عمده جریان رودخانه در چند ماه آب‌خیزی متمرکز است و در ماه‌های دیگر مقدار آب به‌شدت کاهش می‌یابد.

گزارش ارائه‌شده به ولسی جرگه می‌گفت که در چهار ماه حوت، حمل، ثور و جوزا، متوسط جریان هلمند بسیار بیشتر از ماه‌های دیگر است و در هشت ماه باقی‌مانده جریان کاهش چشمگیر دارد.

اما در بررسی این اعتراض باید یک اصلاح مهم انجام شود: نباید تصور کرد که معاهده در تمام ماه‌های کم‌آبی، رقم ثابت ۲۲ مترمکعب در ثانیه را به ایران اختصاص داده است. ماده سوم معاهده سهم ایران را بر اساس جدول ماهانه مترمکعب در ثانیه، میانگین سالانه تعیین می‌کند و رقم ۲۲ سهم پایه است، نه رقم ثابت ماهانه.

این تصحیح اهمیت دارد؛ اما نباید باعث شود اصل نگرانی مخالفان کنار گذاشته شود.

حق امروز با نیاز فردا یکی نیست

در گزارشی که فراهی در ولسی جرگه قرائت کرد، پس از بحث درباره تقسیم آب، نگرانی بسیار گسترده‌تری مطرح شد. در آن گزارش استدلال شده بود که با در نظر گرفتن ضایعات مسیر هلمند و نیازهای پروژه وادی هلمند، مقدار آب باقی‌مانده برای پروژه‌های موجود و توسعه زمین‌های دیگر کافی نخواهد بود.

حتی از مناطقی مانند موسی‌قلعه، نوزاد، کشک نخود، دشت ریگستان مارگو، گودزره، تراخو، اراضی خاش و بخش‌هایی از نیمروز نام برده شده بود.

این بخش از اعتراض بسیار مهم‌تر از شعار «آب‌فروش، وطن‌فروش» است؛ زیرا یک سوال بنیادی درباره حق توسعه آینده افغانستان مطرح می‌کند.

حتی اگر بپذیریم که ایران باید سهم معینی از آب هلمند را دریافت کند، باز هم باید پرسید:

آیا هنگام تعیین آن سهم، نیازهای توسعه‌ای آینده افغانستان نیز به اندازه کافی در نظر گرفته شده بود؟

این همان نقطه‌ای است که بحث ما را از حقایق ایران به حق توسعه افغانستان منتقل می‌کند.

کشوری که در آن زمان بخش بزرگی از ظرفیت آبی خود را هنوز توسعه نداده بود، طبعاً می‌توانست در آینده به آب بیشتری برای توسعه زراعت، افزایش سطح زمین‌های آبی، تولید برق، ذخیره آب، مقابله با خشکسالی، توسعه مناطق جنوب و جنوب غرب و تأمین نیازهای جمعیت رو به رشد احتیاج پیدا کند.

پس یک معاهده خوب فقط نباید نیازهای موجود دو کشور را تنظیم کند؛ باید تا حد امکان حق توسعه آینده هر دو طرف را نیز در نظر بگیرد.

این نکته در ارزیابی معاهده ۱۹۷۳ اهمیت فوق‌العاده دارد؛ زیرا یکی از خصوصیت‌های آن این است که توافق را کامل و دایمی اعلام می‌کند و ماده دهم نیز می‌گوید مفاد آن تابع اصول یا سوابق موجود یا آینده دیگری نخواهد بود.

بنابراین، وقتی افغانستان در سال ۱۹۷۳ یک تعهد دایمی می‌پذیرفت، باید مسئله آینده را بسیار جدی‌تر از یک قرارداد کوتاه‌مدت بررسی می‌کرد.

آیا منتقدان رقم ۱۸۰ مترمکعب را درست فهمیده بودند؟

در این‌جا یک خطای مهم دیگر در گزارش مخالفان دیده می‌شود.

گزارش پارلمانی رقم مجموع جریان نورمال در دهر اوود را ۴'۵۹۰'۰۰۰ ایکرفوت ذکر می‌کند و آن را معادل ۱۸۰ مترمکعب در ثانیه می‌داند.

اگر این حجم ۴'۵۹۰'۰۰۰ ایکرفوت در سال تقریباً ۵/۶۶ میلیارد مترمکعب است، اگر این حجم را به یک جریان متوسط سالانه تبدیل کنیم، متوسط جریان تقریباً ۱۷۹/۶ مترمکعب در ثانیه می‌شود؛ بنابراین رقم ۱۸۰ مترمکعب در ثانیه به‌عنوان میانگین سالانه تقریباً قابل فهم است.

پس اصل محاسبه آنان در این قسمت بی‌اساس نیست.

مشکل در جای دیگری است:

از میانگین سالانه نمی‌توان مستقیماً درباره مقدار قابل استفاده در هر ماه نتیجه‌گیری کرد.

رودخانه هلمند یک جریان کاملاً یکنواخت ندارد. جدول معاهده نیز همین مسئله را به‌وضوح نشان می‌دهد.

تفاوت میان سهم سالانه و زمان دریافت آب

این نکته شاید یکی از مهم‌ترین موضوعاتی باشد که در بحث عمومی درباره معاهده نادیده گرفته شده است.

فرض کنیم دو طرف در پایان سال هر کدام مقدار معینی آب دریافت کرده باشند. اگر یکی از طرف‌ها آب خود را در زمانی دریافت کند که نیاز زراعتی بیشتر است و طرف دیگر در زمانی که نیاز کمتر است، دو سهم مساوی از نظر سالانه الزاماً ارزش اقتصادی یکسان ندارند.

به همین دلیل، در معاهده فقط یک رقم سالانه تعیین نشده، بلکه برای ماه‌های مختلف نیز تقسیم‌بندی صورت گرفته است.

این کار از یک طرف نقطه قوت معاهده است؛ زیرا مسئله زمان را نادیده نگرفته است. اما از طرف دیگر، همین جدول ماهانه باید مورد ارزیابی قرار گیرد:

آیا توزیع ماهانه سهم ایران با نیازهای زراعتی افغانستان هماهنگ است؟
یا آیا این توزیع بیشتر بر اساس الگوی تاریخی مصرف سیستان تنظیم شده و نیازهای توسعه‌ای افغانستان را در درجه دوم قرار داده است؟
برای پاسخ به این سوال، باید جدول کمیسیون دلتا و مبنای هایدرولوژیک آن را با نیازهای زراعتی حوزه هلمند مقایسه کرد.

یک نکته بسیار مهم درباره کمیسیون دلتا

اینجا دوباره به همان مسئله‌ای برمی‌گردیم که در بخش‌های قبلی مطرح شد.
جدول ماهانه معاهده از گزارش کمیسیون دلتا گرفته شده است. اما کمیسیون دلتا در سال ۱۹۵۱ یک کمیسیون فنی و بی‌طرف بود که برای بررسی جریان آب، مصارف گذشته و موجود، تأسیسات موجود و برنامه‌های آینده دو طرف و ارائه یک مبنای انجیری برای توافق تشکیل شده بود.
بنابراین، وجود یک جدول فنی در گزارش کمیسیون به‌خودی‌خود به این معنا نیست که آن جدول برای همیشه بهترین و عادلانه‌ترین الگوی تقسیم آب بوده است.

بین این دو گزاره تفاوت بسیار زیادی وجود دارد:

کمیسیون دلتا بر اساس داده‌های موجود در آن زمان چنین تقسیم‌بندی‌ای را پیشنهاد کرد.

و:

«همین تقسیم‌بندی برای همیشه بهترین تقسیم‌بندی ممکن میان افغانستان و ایران است.»

اولی یک گزاره تاریخی است؛ دومی نیازمند استدلال بسیار بیشتری است.

این‌جا ضعف اصلی دفاع داکتر کاظم آشکار می‌شود

اگر داکتر کاظم صرفاً ثابت کند که مخالفان در فهم ۲۲ مترمکعب اشتباه کرده‌اند، هنوز مسئله اصلی حل نشده است.

زیرا سوال اصلی این نیست که:

آیا ایران در هر ماه دقیقاً ۲۲ مترمکعب در ثانیه می‌گرفت؟

سوال اصلی این است:

آیا الگویی که بر مبنای آن سهم ایران از جریان فصلی هلمند تعیین شد، در سال ۱۹۷۳ و برای یک معاهده دایمی، منافع آبی و توسعه‌ای افغانستان را به اندازه کافی در نظر می‌گرفت؟

این سوال بسیار عمیق‌تر است و برای پاسخ به آن، باید از محاسبه ساده «چه کسی چند مترمکعب گرفت» فراتر رفت.

بنابراین، اعتراض پارلمانی درباره توزیع آب را نمی‌توان یک‌سره رد کرد؛ اما نمی‌توان آن را نیز بدون اصلاح پذیرفت.

منتقدان در این نکته حق داشتند که زمان‌بندی و فصلی‌بودن جریان هلمند برای ارزیابی معاهده اهمیت اساسی دارد. اما اگر گفته باشند که ایران در تمام هشت ماه کم‌آبی به‌طور ثابت ۲۲ مترمکعب در ثانیه می‌گیرد، این برداشت با جدول واقعی معاهده سازگار نیست.

از سوی دیگر، داکتر کاظم نیز نمی‌تواند صرفاً با تصحیح این اشتباه، تمام نگرانی‌های زراعتی مخالفان را منتفی اعلام کند.

مسئله واقعی باقی می‌ماند:

در سال نورمال، ایران بر اساس جدول معاهده در فبروری، مارچ و اپریل در مجموع حدود ۴۶۵ میلیون مترمکعب حجم نظری دریافت می‌کند؛ در حالی که همین ماه‌ها برای بحث درباره ذخیره، کشت و تنظیم آب در حوزه هلمند اهمیت جدی دارند.

بنابراین، برای قضاوت نهایی باید یک مرحله دیگر را انجام داد:

مقایسه سهم ایران با نیاز واقعی زراعتی و پروژه‌های آبی افغانستان در همان دوره.

تا زمانی که این مقایسه انجام نشده باشد، نه ادعای «معاهده به زراعت افغانستان ضربه زد» ثابت شده است و نه ادعای مقابل، یعنی «معاهده هیچ محدودیتی برای توسعه آب افغانستان ایجاد نکرد»، قابل اثبات است.

و این دقیقاً همان نقطه‌ای است که بحث از یک مناقشه سیاسی درباره موسی شفیق، به یک سوال عینی درباره اقتصاد آب و آینده توسعه افغانستان تبدیل می‌شود.

ماده پنجم؛ حق توسعه افغانستان یا آزادی مشروط؟

از نگاه منافع افغانستان، ماده پنجم یکی از قوی‌ترین مواد معاهده ۱۹۷۳ است.

این ماده در واقع همان بخشی است که هر ارزیابی منصفانه از معاهده باید آن را در برابر انتقادهای مربوط به واگذاری آب افغانستان قرار دهد.

ماده پنجم ابتدا افغانستان را متعهد می‌سازد که هیچ اقدامی انجام ندهد که ایران را به‌طور کلی یا قسمی از حقه تعیین‌شده آن، مطابق مواد دوم، سوم و چهارم، محروم سازد.

اما سپس یک حکم بسیار مهم می‌آورد: افغانستان تمام حقوق خود بر آب باقی‌مانده هلمند را حفظ می‌کند و می‌تواند از آن، یا آن را، به هر شکلی که می‌خواهد مورد استفاده یا تصرف قرار دهد.

در پایان نیز ایران از ادعای هر مقدار آب بیشتر از ارقام تعیین‌شده در معاهده منع می‌شود؛ حتی اگر آب اضافی در بخش پایین‌دست دلتا موجود باشد و ایران بتواند از آن استفاده مفید کند.

این ماده برای افغانستان اهمیت بسیار زیادی دارد.

اگر کسی بگوید معاهده ۱۹۷۳ تمام آب هلمند را در اختیار ایران گذاشت، متن خود معاهده چنین ادعایی را تأیید نمی‌کند. برعکس، ماده پنجم صریحاً حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ کرده است.

اما تمام حقوق آب باقی‌مانده دقیقاً به چه معناست؟

در اینجا باید از یک سوءبرداشت دیگر نیز پرهیز کرد.

داشتن حق بر آب باقی‌مانده، با داشتن مقدار مشخص و تضمین‌شده آب برای هر پروژه آینده یکی نیست.

معاهده نمی‌گوید افغانستان به‌طور مثال برای هر پروژه زراعتی آینده مقدار معینی آب تضمین‌شده دارد؛ بلکه می‌گوید پس از رعایت حقایق قراردادی ایران، آب باقی‌مانده در اختیار افغانستان است.

بنابراین، ماده پنجم یک حق مهم به افغانستان می‌دهد، اما در عین حال یک محدودیت روشن نیز ایجاد می‌کند:

افغانستان نمی‌تواند توسعه خود را به قیمتی انجام دهد که حقایق قراردادی ایران را از بین ببرد یا کاهش دهد.

این محدودیت از همان پاراگراف نخست ماده پنجم آغاز می‌شود.

در نتیجه، اگر بخواهیم ماده پنجم را دقیق خالصه کنیم، باید بگوییم:

افغانستان در مورد آب باقی‌مانده آزادی گسترده دارد، اما این آزادی پس از رعایت حقایق قراردادی ایران اعمال می‌شود.

این تعبیر هم حق افغانستان را می‌بیند و هم تعهد آن را.

این ماده یک نقطه قوت واقعی معاهده است

در اینجا، برخلاف برخی بخش‌های دیگر، نقد باید منصفانه باشد.

ماده پنجم توانسته است یک مسئله بسیار مهم را روشن کند:

ایران حق ندارد به‌خاطر افزایش آب هلمند در آینده، سهم بیشتری مطالبه کند.

فرض کنیم افغانستان در آینده با ساختن بندها، مدیریت بهتر آب، کاهش ضایعات و توسعه تأسیسات آبی بتواند مقدار بیشتری آب را مهار کند. بر اساس ماده پنجم، ایران صرفاً به دلیل موجود شدن این آب اضافی نمی‌تواند بگوید چون آب بیشتر شده است، پس سهم ما نیز باید افزایش یابد.

این بخش از معاهده برای افغانستان یک دستاورد حقوقی مهم است. منابع حقوقی نیز دقیقاً بر همین نکته تأکید کرده‌اند و مادهٔ پنجم را از عواملی دانسته‌اند که حق توسعه یک‌جانبه افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند.

بنابراین، اگر داکتر کاظم بر این بخش از معاهده تأکید کند، استدلال او بی‌اساس نیست.

اما یک تفاوت اساسی میان حق و توانایی وجود دارد.

اینجا باید یک مسئلهٔ مهم‌تر را مطرح کرد.

مادهٔ پنجم می‌گوید افغانستان حق استفاده از آب باقی‌مانده را دارد. اما داشتن حق حقوقی با داشتن توانایی واقعی برای استفاده از آب یکی نیست.

فرض کنیم پس از سهم ایران، مقدار زیادی آب برای افغانستان باقی بماند.

آیا افغانستان بند ذخیره‌ای برای نگهداری آن دارد؟

آیا کانال انتقال دارد؟

آیا شبکه آبیاری دارد؟

آیا سرمایه لازم را دارد؟

آیا می‌تواند از تبخیر و ضایعات مسیر جلوگیری کند؟

آیا می‌تواند آب اضافی را در سال‌های پرآب ذخیره و در سال‌های خشک مصرف کند؟

اگر پاسخ این سوال‌ها منفی باشد، صرفاً گفتن این‌که افغانستان تمام حقوق آب باقی‌مانده را دارد، مشکل توسعهٔ آبی افغانستان را حل نمی‌کند.

بنابراین، دفاع از معاهده نباید میان آزادی حقوقی و ظرفیت عملی توسعه خلط کند.

آیا معاهده ساختن بند و کانال را ممنوع کرده است؟

خیر.

در متن ماده پنجم چنین ممنوعیتی وجود ندارد. برعکس، منطق ماده پنجم این است که افغانستان پس از رعایت حق ایران، آب باقی‌مانده را می‌تواند مورد استفاده یا تصرف قرار دهد.

از این نظر، ادعاهایی مانند این که معاهده افغانستان را از ساختن پروژه‌های آبی در هلمند منع کرده است، با متن ماده پنجم سازگار نیست.

حتی مطالعات بعدی درباره معاهده نیز تأکید کرده‌اند که این ماده به افغانستان امکان توسعه یک‌جانبه منابع باقی‌مانده آب را می‌دهد.

پس اگر هدف نقد معاهده این باشد که ثابت کند افغانستان به‌کلی حق توسعه آبی خود را از دست داد، ماده پنجم مانع چنین نتیجه‌گیری مطلق است.

اما این هنوز پایان بحث نیست.

محدودیت واقعی در جای دیگری است

محدودیت اصلی در این است که هر پروژه آینده افغانستان باید با تعهد قراردادی آن در برابر ایران سازگار باشد.

این مسئله به‌خصوص برای پروژه‌هایی اهمیت دارد که در بالادست ساخته می‌شوند و می‌توانند زمان، مقدار یا قابلیت رسیدن آب به پایین‌دست را تغییر دهند.

بنابراین، افغانستان از نظر متن معاهده آزاد است که آب باقی‌مانده را توسعه دهد؛ اما نمی‌تواند با استفاده از این آزادی، سهم قراردادی ایران را از بین ببرد.

این تفاوت بسیار مهم است.

به بیان ساده:

معاهده نگفته است افغانستان حق توسعه ندارد؛ گفته است افغانستان حق توسعه دارد، مشروط بر این که حق قراردادی ایران را نقض نکند.

پارادوکس ماده پنجم

در اینجا به نکته‌ای می‌رسیم که یک پژوهش اکادمیک دربارهٔ معاهده نیز به آن توجه کرده است.

از یک طرف، مادهٔ پنجم حق ایران را تثبیت می‌کند. از طرف دیگر، تقریباً تمام آب باقی‌مانده را برای استفاده افغانستان آزاد می‌گذارد.

این وضعیت در ظاهر یک نوع تعادل ایجاد می‌کند:

حق ثابت ایران + آزادی توسعهٔ افغانستان بر آب باقی‌مانده.

اما مشکل زمانی آشکار می‌شود که وضعیت هایدرولوژیک، توسعه پروژه‌ها و نیازهای جدید دو کشور تغییر کند.

مطالعه منتشر شده در Journal Law International Asian نیز به همین تناقض توجه کرده و می‌گوید مادهٔ پنجم از یکسو حق ایران را تثبیت کرده و از سوی دیگر آزادی قابل توجهی برای استفاده افغانستان از آب باقی‌مانده فراهم کرده است. در عین حال، همان مطالعه انتقاد می‌کند که معاهده میکانیسم جامع و حوزه‌محوری برای مدیریت کل حوضه ایجاد نکرده است.

این نکته برای ارزیابی تاریخی معاهده بسیار مهم است.

مشکل اصلی معاهده بیشتر تقسیم آب است تا مدیریت حوضه

معاهدهٔ ۱۹۷۳ در درجه نخست برای حل یک اختلاف مشخص ساخته شد:

چه مقدار آب از هلمند به ایران برسد؟

به همین دلیل، بخش عمده آن حول مقدار آب، جدول ماهانه، سال نورمال، سال کم‌آب، اندازمگیری جریان و نحوه حل اختلاف می‌چرخد.

اما یک رودخانه فقط یک رقم نیست.

رودخانه با زراعت، جمعیت، اقتصاد، بندها، محیط زیست، خشکسالی، بارندگی، تغییرات اقلیمی و توسعهٔ آینده ارتباط دارد.

مطالعات جدیدتر نیز همین ضعف را برجسته کرده‌اند و معاهده ۱۹۷۳ را بیشتر یک توافق موردی با محوریت تقسیم آب و عمدتاً آبیاری دانسته‌اند، نه یک نظام جامع برای مدیریت کل حوضه هلمند.

این نقد را نباید به‌صورت ساده به شفیق نسبت داد. در سال ۱۹۷۳ بسیاری از مفاهیم امروزی درباره مدیریت یکپارچه حوضه، حقابه، محیط زیستی و مکانیسم جامع انطباق با تغییرات اقلیمی هنوز در شکل امروزی خود مطرح نبودند.

اما برای ارزیابی یک معاهده دایمی، این ضعف همچنان قابل بررسی است.

ماده پنجم و مسئله آب اضافی

یکی از قوی‌ترین قسمت‌های ماده پنجم این است که حتی اگر در آینده آب بیشتری در پایین‌دست هلمند موجود باشد، ایران نمی‌تواند صرفاً به دلیل وجود آن آب، سهم بیشتری از افغانستان مطالبه کند.

این بند در واقع با یکی از نگرانی‌های اصلی افغانستان برخورد می‌کند: این‌که حل اختلاف ۱۹۷۳ به نقطه شروع یک مطالبه جدید تبدیل نشود.

از این نظر، ماده پنجم برخلاف تصور برخی منتقدان، می‌تواند به نفع افغانستان تفسیر شود.

اما همین‌جا یک سوال جالب ایجاد می‌شود:

اگر نویسنده‌ای از یک سو می‌گوید ایران پیش از معاهده ممکن بود در آینده به دلیل افزایش نیازهایش آب بیشتری مطالبه کند، و از سوی دیگر می‌گوید ماده پنجم این مطالبه را برای همیشه محدود کرد، پس باید دقیقاً توضیح دهد که این دستاورد حقوقی چه مقدار از نگرانی درباره امتیاز چهار مترمکعب را جبران می‌کند.

این دو مسئله را نباید جدا از هم دید.

آیا ماده پنجم می‌تواند انتقاد از چهار مترمکعب را از بین ببرد؟

به نظر نمی‌رسد.

زیرا این دو موضوع متفاوت‌اند.

چهار مترمکعب، بخشی از مقدار آب قراردادی ایران است.

ماده پنجم، سقف ادعای ایران نسبت به آب بیشتر را تثبیت می‌کند.

بنابراین می‌توان هم‌زمان گفت:

(الف) تثبیت سقف حق ایران یک دستاورد مهم برای افغانستان بود؛

(ب) هنوز می‌توان پرسید آیا خود سقف تعیین‌شده بیش از اندازه بالا بوده است یا خیر.

این دو گزاره هیچ تناقضی با یکدیگر ندارند.

ممکن است قراردادی سقف ادعای طرف مقابل را برای همیشه تثبیت کند و در عین حال منتقد بگوید خود سقف بیش از اندازه بالا تعیین شده است.

بنابراین، ماده پنجم پاسخ کامل به انتقاد درباره چهار مترمکعب نیست.

یک تناقض جالب در منطق دفاع از معاهده

اگر استدلال این باشد که افغانستان باید در سال ۱۹۷۳ سهم مشخصی را برای ایران تثبیت می‌کرد، چون ایران ممکن بود در آینده خواستار آب بیشتری شود، باید یک سوال متقابل مطرح کرد:

آیا همین منطق درباره افغانستان نیز صدق نمی‌کرد؟

ایران در آینده ممکن بود به آب بیشتری نیاز پیدا کند.

اما افغانستان نیز در آینده به آب بیشتری نیاز داشت.

ایران جمعیت و زراعت خود را توسعه می‌داد.

افغانستان نیز می‌توانست جمعیت، زراعت و پروژه‌های آبی خود را توسعه دهد.

بنابراین، اگر آینده‌نگری دلیل تثبیت سهم ایران بود، باید آینده‌نگری درباره نیازهای افغانستان نیز در تعیین رقم نهایی نقش اساسی می‌داشت.

اینجاست که بحث چهار مترمکعب دوباره بازمی‌گردد.

اگر ۲۲ مترمکعب مبنای فنی بود، باید پرسید:

چه تحلیل بلندمدتی نشان داد که چهار مترمکعب اضافی، با وجود نیازهای آینده افغانستان، رقم مناسبی است؟

اگر چنین تحلیلی در مذاکرات وجود داشته باشد، باید ارائه شود.

اگر وجود ندارد، دفاع از این چهار مترمکعب بیشتر بر منطق سیاسی و دیپلماتیک استوار خواهد بود تا بر یک محاسبه روشن از نیازهای آینده.

در نتیجه

ماده پنجم یکی از نقاط قوت واقعی معاهده ۱۹۷۳ است.

این ماده:

- حق قراردادی ایران را محدود و مشخص می‌کند؛
 - حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را به رسمیت می‌شناسد؛
 - ایران را از مطالبه آب بیشتر، حتی در صورت موجودبودن آب اضافی، منع می‌کند؛
 - و به‌طور کلی راه توسعه یک‌جانبه افغانستان بر آب باقی‌مانده را نمی‌بندد.
- بنابراین، تعبیر این‌که «معاهده تمام آب افغانستان را به ایران داد» از نظر حقوقی قابل دفاع نیست.

اما نتیجه معکوس نیز درست نیست.

نمی‌توان گفت چون ماده پنجم حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ کرده، پس معاهده هیچ محدودیتی برای توسعه آینده افغانستان ایجاد نکرده است.

محدودیت روشن است:

هر توسعه‌ای که حق قراردادی ایران را مختل کند، نمی‌تواند با ماده پنجم سازگار باشد.

و ضعف مهم‌تر آن است که معاهده یک چارچوب جامع برای مدیریت کل حوضه، تحولات آینده، محیط زیست و تغییر شرایط اجتماعی و اقلیمی ایجاد نکرده است. بررسی‌های جدید نیز همین کاستی را از نقاط ضعف ساختاری معاهده دانسته‌اند.

بنابراین، در این مرحله می‌توان به یک قضاوت متوازن رسید:

ماده پنجم برای افغانستان یک دستاورد حقوقی مهم بود؛ اما وجود این دستاورد به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که رقم ۲۶ مترمکعب بهترین رقم ممکن بوده، چهار مترمکعب حسن نیت ضرورت داشته، یا معاهده از نظر آینده‌نگری کامل بوده است.

و این ما را به یکی از حساس‌ترین مواد معاهده می‌رساند:

ماده دهم؛ جایی که دو کشور توافق می‌کنند معاهده کامل و دایمی باشد و تابع هیچ اصل یا سابقه موجود یا آینده دیگری قرار نگیرد.

اگر ماده پنجم را حق افغانستان بر آب باقی‌مانده بدانیم، باید پرسید آیا ماده دهم این حق را در یک چارچوب دایمی تثبیت کرده یا در واقع بازنگری آینده را نیز تا حد زیادی بسته است.

ماده دهم؛ توافق کامل و دایمی یا بستن راه استناد به آینده؟

پس از ماده پنجم، اکنون به ماده ای می‌رسیم که از نظر حقوقی شاید از همه حساس‌تر باشد: ماده دهم.

این ماده «توافق را کامل و دایمی معرفی می‌کند، اعتبار احکام آن را در محدوده محتویات معاهده قرار می‌دهد و تصریح می‌کند که مفاد آن تابع هیچ اصل یا سابقه موجود یا آینده خارج از چارچوب توافق نخواهد بود».

این عبارت در نگاه نخست می‌تواند برای افغانستان بسیار مفید به نظر برسد.

چرا؟

زیرا اگر ایران در آینده بخواهد به سوابق تاریخی، ادعاهای جدید یا اصولی خارج از معاهده استناد کند تا سهم بیشتری از هلمند مطالبه کند، افغانستان می‌تواند بگوید:

حقوق دو طرف در همان چارچوبی تعیین شده که خودشان بر سر آن توافق کرده‌اند.

از این زاویه، مادهٔ دهم یک سپر حقوقی برای افغانستان است.

اما همین ماده یک روی دیگر نیز دارد.

اگر «اصل یا سابقه آینده» نتواند مبنای افزایش ادعاهای ایران قرار گیرد، باید پرسید آیا افغانستان نیز در آینده می‌تواند برای تقویت حقوق خود به تحول اصول حقوق بین‌المللی آب یا رویه‌های جدید استناد کند؟

دایمی به معنای تغییرناپذیر در هر شرایط نیست

اینجاست که مادهٔ دهم از یک سپر یک‌طرفه به یک تعهد متقابل و دوطرفه تبدیل می‌شود.

در اینجا باید از یک برداشت افراطی پرهیز کرد.

این‌که معاهده دایمی است، به این معنا نیست که هر اختلاف آینده یا هر وضعیت غیرعادی را از قبل غیرممکن کرده است.

خود معاهده نشان می‌دهد که چنین برداشتی درست نیست.

مادهٔ نهم برای اختلافات مربوط به تفسیر یا اجرای معاهده راه‌هایی مانند مذاکره، مساعی جمیله و در نهایت داوری را پیش‌بینی کرده است.

نیاز به چنین میکانیسم‌هایی خود نشان می‌دهد که طرفین می‌دانستند ممکن است در آینده دربارهٔ تفسیر یا اجرای توافق اختلاف ایجاد شود.

حتی مهم‌تر از آن، مادهٔ یازدهم برای شرایط خشکسالی شدید و قوای قاهره ترتیباتی پیش‌بینی کرده است. بنابراین، خود طرفین پذیرفته بودند که ممکن است شرایطی پیش بیاید که اجرای عادی ترتیبات معاهده با دشواری روبه‌رو شود.

پس «دایمی» را باید در معنای حقوقی آن فهمید:

معاهده برای یک دوره معین پنج‌ساله یا ده‌ساله منعقد نشده است؛ بلکه قصد طرفین ایجاد یک چارچوب دایمی بوده است.

این با این ادعا که هیچ وضعیت تازه ای نمی‌تواند در اجرای آن اثر بگذارد، یکی نیست.

اما عبارت «اصل یا سابقه آینده» چرا اهمیت دارد؟

اینجا باید میان دو موضوع تفاوت گذاشت.

یک چیز این است که ایران در آینده به یک ادعای تازه و خارج از توافق استناد کند.

چیز دیگر این است که قواعد عمومی حقوق بین‌الملل تغییر کند یا اصول تازه‌ای در روابط میان کشورها شکل بگیرد.

ماده دهم، دست‌کم در چارچوب متن خود، می‌خواهد مانع آن شود که توافق مشخص دو کشور با استناد به چنین اصول یا سوابقی دوباره باز شود.

این برای ثبات معاهده قابل فهم است.

اما از نظر افغانستان، سوال دیگری ایجاد می‌شود:

اگر در آینده اصول حقوق بین‌المللی آب به سمتی برود که حقوق کشورهای بالادست را بیشتر به رسمیت بشناسد، آیا افغانستان می‌تواند برای تقویت موقعیت خود به آن اصول استناد کند؟

اگر پاسخ منفی باشد، ماده دهم می‌تواند برای افغانستان نیز محدودکننده باشد.

بنابراین، نباید این ماده را صرفاً به عنوان سلاحی علیه ادعاهای ایران معرفی کرد.

آنچه ایران را از بازکردن دوباره معامله باز می‌دارد، ممکن است هم‌زمان افغانستان را نیز از بازکردن بخش‌هایی از معامله باز دارد.

استناد داکتر کاظم به حقوق بین‌الملل؛ یک مسئله زمانی

این نکته در مورد استدلال خود داکتر کاظم اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

داکتر کاظم در بخش حقوقی کتاب، به کنوانسیون ۱۹۹۷ ملل متحد درباره حقوق استفاده‌های غیرکشتی‌رانی از آبراه‌های بین‌المللی و اصولی مانند استفاده منصفانه و معقول اشاره می‌کند.

اصل بحث او قابل توجه است.

اما یک مسئله زمانی وجود دارد که نمی‌توان از کنار آن گذشت:

معاهده هلمند در سال ۱۹۷۳ امضا شد؛ کنوانسیون ملل متحد در سال ۱۹۹۷ تصویب شد.

بنابراین، اگر داکتر کاظم از کنوانسیون ۱۹۹۷ به‌عنوان یک چارچوب حقوقی بعدی برای توضیح وضعیت رودخانه‌های بین‌المللی استفاده می‌کند، باید میان دو ادعا فرق بگذارد:

۱. این اصول در سال ۱۹۹۷ در یک سند بین‌المللی تدوین و تثبیت شدند.

۲. همین اصول در سال ۱۹۷۳، پیش از تصویب کنوانسیون، به‌عنوان قواعد حقوق بین‌الملل عرفی الزام‌آور وجود داشتند.

ادعای دوم نیازمند استدلال جداگانه است.

صرف وجود کنوانسیون ۱۹۹۷ ثابت نمی‌کند که تمام مقررات آن در سال ۱۹۷۳ نیز به‌عنوان قواعد عرفی الزام‌آور وجود داشته‌اند.

این تمایز زمانی در ارزیابی معاهده بسیار مهم است؛ زیرا نمی‌توان قواعد حقوقی متأخر را بدون بررسی وضعیت حقوقی آن‌ها در زمان انعقاد معاهده، مستقیماً به سال ۱۹۷۳ بازگرداند.

چهار مترمکعب؛ آب در برابر چه چیزی؟

پس از بررسی ماده پنجم و ماده دهم، اکنون دوباره باید به همان سوالی برگردیم که در آغاز این بررسی مطرح شد:

چهار مترمکعب اضافی دقیقاً در برابر چه چیزی به ایران داده شد؟

شواهد موجود نشان می‌دهد که موضوع در چارچوب یک معامله گسترده‌تر سیاسی، اقتصادی و ترانزیتی مطرح بوده است. بنابراین، نقد منصفانه معاهده نباید از پیش فرض کند که افغانستان هیچ منفعتی در برابر چهار مترمکعب به دست نیاورد.

اما درست به همین دلیل، سوال سخت‌تر می‌شود، نه آسان‌تر.

اگر چهار مترمکعب در برابر امتیازات اقتصادی و ترانزیتی پذیرفته شد، باید روشن شود:

- وعده‌های سیاسی؟

آیا آن امتیازات حقوقی و الزام‌آور بودند یا صرفاً وعده‌های سیاسی؟

- آیا مدت اعتبار آن‌ها با تعهد آبی افغانستان برابر بود؟

- آیا پرداخت مالی مورد بحث رقم، زمان‌بندی و ضمانت اجرایی مشخص داشت؟

- آیا استفاده از بندرعباس یک حق دایمی برای افغانستان بود یا تسهیلاتی موقتی که می‌توانست با تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی محدود شود؟

- و مهم‌تر از همه، آیا ارزش واقعی این امتیازات با ارزش تعهد آبی دایمی افغانستان تناسب داشت؟

این پرسش‌ها را نمی‌توان با ستایش از شخصیت موسی شفیق یا با یادآوری این‌که او توانست معاهده را از پارلمان بگذراند، پاسخ داد.

موفقیت دیپلماتیک در پایان‌دادن به یک اختلاف، با اثبات تناسب اقتصادی و استراتژیک امتیازات مبادله‌شده یکسان نیست.

بندرعباس؛ امتیاز واقعی یا وعده‌ای که تحقق نیافت؟

در این میان، بندرعباس اهمیت خاصی دارد.

استفاده از مسیرهای ترانزیتی ایران برای افغانستان موضوعی نبود که ناگهان در سال ۱۹۷۳ و به‌خاطر چهار مترمکعب آب مطرح شده باشد. این مسئله سال‌ها پیش از معاهده هلمند در مناسبات افغانستان و ایران مطرح بود. حتی در دوره داوودخان نیز افغانستان به استفاده از مسیرهای ایران علاقه نشان می‌داد، در حالی که هم‌زمان نمی‌خواست مسیر پاکستان را از دست بدهد.

بنابراین، اگر کسی امتیاز بندرعباس را بهای چهار مترمکعب آب معرفی کند، باید نشان دهد که این امتیاز دقیقاً در برابر همان چهار مترمکعب معامله شده بود، نه این‌که صرفاً بخشی از سیاست عمومی ایران برای گسترش روابط اقتصادی و ترانزیتی با افغانستان بوده باشد.

این تمایز مهم است.

ممکن است ایران از یک‌سو برای حل مسئله هلمند حاضر به دادن امتیازات اقتصادی شده باشد و از سوی دیگر، سال‌ها پیش از آن نیز برای تبدیل بنادر ایران به مسیر ترانزیتی افغانستان تلاش کرده باشد.

در این صورت، نمی‌توان تمام ارزش سیاست ترانزیتی ایران را به حساب چهار مترمکعب گذاشت.

از سوی دیگر، اگر بندرعباس واقعاً یکی از امتیازات اصلی مورد نظر افغانستان بوده، باید نتیجه عملی آن نیز بررسی شود.

اسناد و تحقیقات موجود نشان می‌دهند که این مسیر، با وجود تسهیلاتی که ایران برای افغانستان فراهم کرد، در دهه ۱۹۷۰ نتوانست به مسیر اصلی تجارت خارجی افغانستان تبدیل شود. مشکلات زیربنایی و نبود یک مسیر مستقیم و مناسب همچنان مانع بزرگی بود.

پس باید میان امتیاز بالقوه و منفعت تحقق‌یافته تفاوت گذاشت.

ممکن است افغانستان در مذاکرات امتیازی استراتژیک به دست آورده باشد؛ اما اگر آن امتیاز در عمل نتوانسته وابستگی افغانستان به مسیرهای پاکستان و شوروی را به‌طور اساسی کاهش دهد، نمی‌توان صرفاً با اشاره به وجود آن، دوسیه چهار مترمکعب را بسته‌شده دانست.

از این زاویه، یک تناقض مهم در استدلال مدافعان معاهده پدیدار می‌شود:

اگر چهار مترمکعب را بخشی از یک معامله بزرگتر برای گشودن راه افغانستان به بازارها و بنادر ایران بدانیم، باید نتیجه عملی آن معامله را نیز در ارزیابی نهایی وارد کنیم.

امتیازی که روی کاغذ بسیار ارزشمند به نظر می‌رسد، اما در عمل به دلیل نبود زیرساخت و مسیر مناسب تحقق کامل نمی‌یابد، نمی‌تواند بدون ارزیابی بیشتر به عنوان معادل قطعی یک تعهد آبی دایمی تلقی شود.

از همین‌جا یک سوال اساسی‌تر مطرح می‌شود:

چهار مترمکعب آب افغانستان دایمی و صریحاً در متن معاهده ثبت شد، اما آیا تمام امتیازات اقتصادی و ترانزیتی متقابل نیز با همان درجه صراحت، ضمانت و دوام در اسناد حقوقی ثبت شده بود؟

اگر پاسخ مثبت باشد، باید اسناد آن ارائه شود.

به وعده‌ها اگر پاسخ منفی باشد، آنگاه از نظر ارزیابی تاریخی نمی‌توان صرفاً وعده‌ها و تفاهم‌های سیاسی به عنوان معادل یک تعهد حقوقی دایمی استناد کرد.

در نتیجه، نقد چهار مترمکعب نه به این معناست که افغانستان در برابر آب هیچ چیز نگرفت، و نه به این معنا که هرگونه امتیاز اقتصادی ایران بی‌ارزش بود.

سوال دقیق‌تر این است:

آیا چیزی که افغانستان در برابر این امتیاز دایمی دریافت کرد، از نظر حقوقی، اقتصادی، استراتژیک و عملی، ارزش و دوام متناسب با تعهدی را داشت که افغانستان برای همیشه بر عهده گرفت؟

تا زمانی که این سوال پاسخ مستند نگیرد، عنوان «حسن نیت و علائق برادرانه» به‌تنهایی نمی‌تواند چهار مترمکعب آب را از یک امتیاز سیاسی به یک ضرورت ملی و تخنیکی تبدیل کند.

معامله آب در برابر امتیازات؛ آنچه باید از هم تفکیک شود

در اینجا لازم است یک تفکیک مهم صورت گیرد.

از یکسو، متن معاهده به صراحت چهار مترمکعب در ثانیه اضافی را به عنوان «حسن نیت و علایق برادرانه» تثبیت کرده است؛ از سوی دیگر، در گزارش‌های مربوط به مذاکرات، از امتیازات اقتصادی و ترانزیتی ایران برای افغانستان نیز سخن گفته شده است.

بنابراین، نمی‌توان بدون بررسی اسناد مذاکرات ادعا کرد که افغانستان در برابر هیچ چیز آب داده است؛ اما به همان اندازه، نمی‌توان صرفاً با اشاره به بندرعباس و پرداخت مالی، دوسیه چهار مترمکعب را بسته‌شده تلقی کرد.

مسئله این است که چهار مترمکعب در متن یک تعهد حقوقی روشن و دایمی قرار گرفت، اما امتیازات اقتصادی مورد بحث تا چه اندازه در همان سطح حقوقی تضمین شده بودند؟

اگر ایران در برابر چهار مترمکعب آب، پرداخت مالی و تسهیلات ترانزیتی پیشنهاد کرده بود، نخست باید روشن شود که این پیشنهادها در چه سندی ثبت شده‌اند، چه مقدار بوده‌اند، چه مدت اعتبار داشته‌اند و چه ضمانت اجرایی برای آن‌ها پیش‌بینی شده بود.

در منابعی که در اختیار داریم، اصل طرح این امتیازات تأیید شده، اما مقدار دقیق پرداخت مالی ذکر نشده است. بنابراین، در این مرحله نمی‌توان ارزش مالی آن را با ارزش آب اضافی مقایسه کرد.

نبودن رقم دقیق پرداخت مالی به این معنا نیست که هیچ پرداختی صورت نگرفته است؛ بلکه به این معناست که برای اثبات ارزش معامله، سند و رقم دقیق لازم است.

امتیاز بندرعباس نیز باید با همین احتیاط بررسی شود.

از سوی دیگر، اگر امتیاز بندرعباس را یکی از دستاوردهای اصلی افغانستان در مذاکرات بدانیم، باید میان «حق استفاده از بندر» و «ایجاد یک مسیر ترانزیتی کارآمد برای افغانستان» تفاوت بگذاریم.

این دو یکی نیستند.

افغانستان ممکن بود از تسهیلات بندری برخوردار شود، اما اگر راه‌های مواصلاتی مناسب، ظرفیت انتقال کالا و مسیر مستقیم وجود نمی‌داشت، آن امتیاز نمی‌توانست به‌تنهایی وابستگی کشور به مسیرهای دیگر را از میان ببرد.

در واقع، شواهد موجود نشان می‌دهد که استفاده از بنادر ایران برای تجارت افغانستان، موضوعی قدیمی‌تر از معاهده ۱۹۷۳ بود و نمی‌توان آن را صرفاً محصول چهار مترمکعب آب دانست.

این مسئله یک نتیجه مهم دارد:

چهار مترمکعب را نباید نه به‌عنوان آب رایگان معرفی کرد و نه به‌عنوان امتیازی که خودبه‌خود با هر نوع منفعت اقتصادی توجیه شده است. ارزیابی درست در میانه این دو قرار دارد.

اگر در مذاکرات، افغانستان از طریق امتیازات ترانزیتی ایران منفعتی به دست آورده بود، این یک دستاورد واقعی دیپلماتیک است و باید در ارزیابی معاهده حساب شود.

اما اگر این امتیازات از قبل بخشی از سیاست اقتصادی ایران در قبال افغانستان بوده و مستقل از معاهده نیز دنبال می‌شده است، نسبت‌دادن تمام آن به چهار مترمکعب آب، تصویر دقیقی از معامله ارائه نمی‌کند.

حتی مهم‌تر از آن، باید دید کدامیک از دو طرف امتیاز خود را چگونه تثبیت کرد.

افغانستان چهار مترمکعب اضافی را در ماده دوم معاهده وارد کرد؛ یعنی این امتیاز در یک سند بین‌المللی الزام‌آور قرار گرفت.

در مقابل، اگر امتیازات اقتصادی ایران در اسناد جداگانه، تفاهم‌های سیاسی یا وعده‌های اجرایی باقی مانده باشند، از نظر حقوقی وضعیت یکسانی با تعهد آبی ندارند.

در این صورت، پرسش اصلی دیگر این نیست که «آیا افغانستان چیزی گرفت یا نگرفت؟» بلکه این است:

آیا ساختار معامله به‌گونه‌ای طراحی شده بود که امتیاز افغانستان دایمی و قابل مطالبه باشد، در حالی که بخش مهمی از منفعت متقابل به اجرای سیاست‌ها و شرایطی وابسته بماند که ممکن بود در آینده تغییر کند؟

این سوال به‌خصوص از آن جهت اهمیت دارد که چهار مترمکعب، در صورت محاسبه متوسط سالانه، حدود ۱۲۶ میلیون مترمکعب آب در سال را تشکیل می‌دهد.

وقتی چنین مقداری به‌صورت دایمی وارد یک معاهده می‌شود، دیگر نمی‌توان آن را صرفاً یک حرکت نمادین برای اظهار حسن نیت دانست.

حسن نیت ممکن است انگیزه اعطای امتیاز باشد؛ اما پس از درج در معاهده، نتیجه آن یک تعهد حقوقی واقعی است.

بنابراین، مدافعان معاهده اگر می‌خواهند چهار مترمکعب را به‌عنوان بخشی از یک معامله موفق دیپلماتیک توجیه کنند، باید تمام معامله را نشان دهند، نه فقط یک طرف آن را.

و منتقدان معاهده نیز اگر می‌خواهند آن را واگذاری رایگان آب بنامند، باید از ادعای خود فراتر رفته و نشان دهند که امتیازات اقتصادی و ترانزیتی مورد توافق یا وعده، یا وجود نداشته، یا ارزش و ضمانت کافی نداشته است.

تا زمانی که این اسناد به‌صورت کامل بررسی نشده‌اند، حکم قطعی دربارهٔ معامله آب در برابر بندرعباس شتابزده خواهد بود.

اما یک واقعیت از متن معاهده قابل انکار نیست:

افغانستان چهار مترمکعب را نه به‌عنوان یک حق تاریخی ایران، بلکه به‌عنوان امتیازی از سوی خود، با عنوان حسن نیت، به سهم ۲۲ مترمکعب افزود.

و دقیقاً به همین دلیل، این چهار مترمکعب باید جداگانه از رقم ۲۲ بررسی شود.

کسی که هر دو رقم را یکجا «حقابه تاریخی» ایران می‌نامد، در واقع یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های صریح موجود در خود معاهده را نادیده می‌گیرد.

از این جا به مسئله موسی شفیق می‌رسیم

پس از روشن شدن ماهیت چهار مترمکعب، سوال بعدی دیگر صرفاً حقوقی نیست:

چرا حکومت موسی شفیق حاضر شد این امتیاز را به صورت دائمی وارد معاهده کند؟

پاسخ را نمی‌توان فقط در «حسن نیت» جست‌وجو کرد؛ زیرا حسن نیت یک وصف اخلاقی است، نه یک محاسبه منافع ملی.

دولت‌ها در معاهدات بین‌المللی معمولاً امتیاز می‌دهند، اما در برابر آن امتیاز مشخصی می‌گیرند.

بنابراین باید بررسی کرد که در سال‌های ۱۹۷۲ و ۱۹۷۳ چه شرایط سیاسی، اقتصادی و منطقه‌ای وجود داشت؛ چه چیزی برای حکومت افغانستان فوریت داشت؛ ایران چه می‌خواست؛ امریکا از حل اختلاف چه منفعتی می‌برد؛ و مهم‌تر از همه، آیا چهار مترمکعب بخشی از یک توافق متوازن بود یا امتیازی که برای سرعت بخشیدن به پایان اختلاف به ایران داده شد؟

این همان نقطه‌ای است که بررسی عملکرد شخص موسی شفیق از بررسی صرف متن معاهده جدا می‌شود.

ممکن است یک صدراعظم با پایان دادن به یک منازعه طولانی، دستاورد دیپلماتیک مهمی داشته باشد؛ اما همین شخص ممکن است در تعیین قیمت این صلح یا در تثبیت یک امتیاز دائمی، تصمیمی قابل نقد گرفته باشد.

از این رو، پایان اختلاف را نباید با بهترین حل ممکن اختلاف یکی دانست.

و برای قضاوت درباره موسی شفیق نیز باید از شعار فاصله گرفت: نه صرف امضای معاهده او را خائن می‌سازد و نه صرف تصویب آن در شورا او را سیاستمدار مدبر و بی‌نظیر ثابت می‌کند.

معیار باید خود توافق، امتیازات داده شده، امتیازات گرفته شده و نتیجه عملی آن برای منافع درازمدت افغانستان باشد.

اینجاست که بررسی روایت داکتر کاظم اهمیت پیدا می‌کند؛ زیرا او در موارد متعدد، موفقیت سیاسی شفیق در رساندن معاهده به امضا و تصویب را با ارزش و درستی خود معاهده درهم می‌آمیزد، در حالی که این دو سوال جداگانه‌اند:

شفیق چگونه توانست معاهده را تصویب کند؟

آیا آنچه تصویب شد، از نظر منافع درازمدت افغانستان بهترین توافق ممکن بود؟

برای پاسخ به سوال دوم، باید اکنون از چهار مترمکعب و امتیازات اقتصادی فراتر رفت و به موضع ایران در آخرین مرحله مذاکرات و مسیری که رقم نهایی از ۲۲ به ۲۶ مترمکعب رسید، پرداخت.

آنجا روشن‌تر خواهد شد که رقم ۲۶ نتیجه یک ضرورت تخنیکی بود یا نتیجه یک مصالحه سیاسی.

از ۲۲ تا ۲۶؛ رقم نهایی چگونه شکل گرفت؟

اکنون که تفاوت میان ۲۲ مترمکعب و چهار مترمکعب اضافی روشن شد، باید به مرحله مذاکرات برگردیم و ببینیم رقم ۲۶ مترمکعب در ثانیه چگونه به وجود آمد.

این مسئله برای ارزیابی معاهده اهمیت اساسی دارد؛ زیرا اگر ۲۶ مترمکعب نتیجه یک محاسبه تخنیکی مستقل و ضروری بوده باشد، ماهیت آن با حالتی که این رقم محصول مصالحه سیاسی و دیپلماتیک بوده، کاملاً متفاوت است.

آنچه از خود معاهده روشن است این است که رقم ۲۲ مترمکعب در ثانیه به گزارش کمیسیون دلتا در سال ۱۹۵۱ ارتباط داده شده، در حالی که چهار مترمکعب دیگر با عنوان حسن نیت و روابط برادرانه از سوی افغانستان اضافه شده است.

بنابراین، از نظر متن حقوقی، رقم ۲۶ از دو جزء متفاوت تشکیل شده است.

این موضوع یک نکته مهم ۲۶ مترمکعب را نیز روشن می‌کند: نمی‌توان آن را بصورت ساده «حق تاریخی تثبیت‌شده ایران» نامید. اگر چنین بود، دیگر

ضرورتی وجود نداشت که معاهده میان ۲۲ مترمکعب مبتنی بر گزارش کمیسیون و چهار مترمکعب اضافی ناشی از حسن نیت تفاوت بگذارد.

۲۲ مترمکعب؛ پایان اختلاف یا فقط یک مبنای مذاکره؟

کمیسیون دلتا در سال ۱۹۵۱ برای بررسی تخنیکی مسئله آب هلمند و فراهم کردن مبنایی برای توافق دو کشور ایجاد شده بود. رقم ۲۲ مترمکعب در ثانیه محصول همان بررسی بود.

اما یک نکته نباید فراموش شود:

وجود یک گزارش تخنیکی با وجود یک حکم الزام آور بین المللی یکسان نیست.

از همین جا باید با استدلالی که گاهی در دفاع از معاهده مطرح می شود، با احتیاط برخورد کرد؛ استدلالی که گویا مسئله در سال ۱۹۵۱ به طور کامل حل شده بود و معاهده ۱۹۷۳ فقط همان حق تثبیت شده را به رسمیت شناخت.

اساساً اگر مسئله در ۱۹۵۱ به طور قطعی حل شده بود، چرا اختلاف برای بیش از دو دهه ادامه یافت؟

خود روایت تاریخی موجود در منابع مربوط به هلمند نشان می دهد که ایران رقم تعیین شده توسط کمیسیون را نپذیرفت و اختلاف ادامه پیدا کرد.

بنابراین، ۲۲ مترمکعب را باید در جایگاه یک مبنای تخنیکی مهم برای مذاکره قرار داد، نه لزوماً یک حکم نهایی تاریخی که ایران و افغانستان هر دو آن را به عنوان حق قطعی پذیرفته باشند.

این تمایز از آن جهت اهمیت دارد که اگر ۲۲ مترمکعب مبنای مذاکره بود، در سال ۱۹۷۳ مذاکره کنندگان افغانستان هنوز می توانستند درباره مقدار نهایی، شرایط تحویل، کاهش در سال های خشک، نظارت و امتیازات متقابل چانه زنی کنند.

و دقیقاً در همین مرحله است که چهار مترمکعب وارد می شود.

چهار مترمکعب؛ ضرورت تخنیکی یا قیمت سیاسی صلح؟

در متن معاهده هیچ فورمول تخنیکی مستقلی برای استخراج چهار مترمکعب وجود ندارد.

معاهده نمی‌گوید که مطالعات جدید هایدرولوژیک نشان داده است ایران به چهار مترمکعب دیگر نیاز دارد. نمی‌گوید که توسعه زراعتی سیستان بر اساس یک محاسبه جدید چنین مقداری را ضروری ساخته است.

بلکه دلیل آن را با زبانی سیاسی و دیپلماتیک بیان می‌کند:

«اظهار حسن نیت و روابط برادرانه».

این تعبیر به‌خودی‌خود نه خوب است و نه بد؛ اما ماهیت رقم را روشن می‌کند.

اگر رقم ۲۲ تخنیکی بود، چهار مترمکعب دست‌کم در متن معاهده به‌عنوان یک امتیاز سیاسی معرفی شده است.

پس سوال منطقی این است:

اگر چهار مترمکعب برای حسن نیت داده شد، چرا این حسن نیت باید به یک تعهد دایمی تبدیل می‌شد؟

حسن نیت در روابط بین دولت‌ها معمولاً می‌تواند در قالب کمک موقت، امتیاز محدود، تخفیف، همکاری اقتصادی یا توافق قابل بازنگری نشان داده شود؛ اما در این‌جا امتیاز حسن نیت به یک تعهد قراردادی تبدیل شد که همراه با اصل دایمی‌بودن معاهده، برای آینده نیز باقی ماند.

این همان نقطه‌ای است که منتقدان معاهده حق دارند سوال کنند:

آیا برای نشان‌دادن حسن نیت، لازم بود مقدار اضافی آب برای همیشه تثبیت شود؟

اگر پاسخ این است که ایران در برابر آن امتیازهای اقتصادی و ترانزیتی مشخصی داده است، باید همان تعهدات را در کنار تعهد آبی قرار داد و مقایسه کرد.

همان‌گونه که دیدیم، در منابع موجود از پرداخت مالی و تسهیلات بندرعباس سخن گفته شده، اما جزئیات کافی برای ارزیابی کامل ارزش و دوام آن‌ها در اختیار نیست.

بنابراین، از نظر تحلیلی نمی‌توان گفت چهار مترمکعب بدون هیچ چیزی در برابر آن داده شد؛ اما به همان اندازه نیز نمی‌توان گفت چون بندرعباس مطرح بود، پس چهار مترمکعب کاملاً توجیه شد.

موفقیت در تعیین قیمت نیست

اینجا باید میان دو دستاورد موسی شفیق تفاوت گذاشت.

دستاورد نخست این بود که پس از دهه‌ها اختلاف، ایران و افغانستان سرانجام به یک توافق مشخص رسیدند. این دستاوردی واقعی است.

توافق، مقدار مشخصی را تعیین کرد، روش کاهش سهم در شرایط کاهش جریان را پیش‌بینی کرد، برای اختلافات میکانیسم حل اختلاف گذاشت و برای افغانستان نیز حق استفاده از آب باقی‌مانده را محفوظ نگه داشت.

اما دستاورد دوم، یعنی تعیین قیمت این توافق، موضوع دیگری است.

ممکن است یک دیپلمات در پایان‌دادن به یک منازعه موفق باشد، اما در تعیین مقدار امتیازی که برای رسیدن به توافق می‌دهد، بیش از حد سخاوتمندانه عمل کند.

بنابراین، این‌که شفیق توانست معاهده را به امضا برساند، به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که رقم ۲۶ بهترین رقم ممکن بود.

همین نکته درباره پارلمان نیز صدق می‌کند. تصویب معاهده نشان می‌دهد که دولت توانست اکثریت لازم را برای تصویب آن به دست آورد؛ اما رأی اکثریت پارلمان یک واقعیت سیاسی است، نه یک محاسبه هایدرولوژیک.

به عبارت دیگر، ۱۲۷ رأی موافق نمی‌تواند ثابت کند که ۲۶ مترمکعب از نظر منابع آب افغانستان رقم بهینه بوده است؛ همان‌گونه که ۲۵ رأی مخالف نیز به‌تنهایی نمی‌تواند ثابت کند که معاهده خیانت ملی بوده است.

برای داوری درباره رقم باید به خود رقم، مبنای آن و پیامدهای آن نگاه کرد.

مسئله ۲۶ و نه ۲۲؟ اصلی چرا:

در نهایت، پرسش به ظاهر ساده‌ای باقی می‌ماند:

اگر ۲۲ مترمکعب مبنای گزارش کمیسیون دلتا بود، و اگر ایران در برابر چهار مترمکعب اضافی امتیازات اقتصادی و ترانزیتی پیشنهاد می‌کرد، چرا مذاکره‌کنندگان افغانستان رقم نهایی را دقیقاً ۲۶ تعیین کردند؟

آیا چهار مترمکعب کمترین امتیازی بود که ایران برای امضای توافق مطالبه می‌کرد؟

آیا افغانستان تلاش کرد این مقدار را به‌صورت موقت یا قابل بازنگری تعیین کند؟

آیا در برابر آن، امتیازات اقتصادی ایران نیز در اسناد همسطح و الزام‌آور تثبیت شد؟

آیا نیازهای زراعتی افغانستان در درازمدت در محاسبه این امتیاز وارد شده بود؟

و آیا مذاکره‌کنندگان افغانستان بررسی کرده بودند که همین ۱۲۶ میلیون مترمکعب اضافی در سال، در دهه‌های بعد با افزایش جمعیت، توسعه زراعت و نیازهای داخلی چه ارزشی پیدا خواهد کرد؟

بدون پاسخ به این سوال‌ها، دفاع از چهار مترمکعب صرفاً با عبارت «حسن نیت» کافی نیست.

یک نکته تعیین کننده

البته نباید در جهت مخالف نیز دچار اغراق شد.

از متن موجود نمی‌توان نتیجه گرفت که موسی شفیق عمداً منافع افغانستان را قربانی ایران کرده است. چنین ادعایی نیازمند اسناد مستقیم است و صرفاً از وجود چهار مترمکعب اضافی به دست نمی‌آید.

آنچه می‌توان با اطمینان بیشتری گفت این است که چهار مترمکعب یک انتخاب سیاسی بود که به تعهد حقوقی دایمی تبدیل شد.

بنابراین، ارزیابی آن باید بر اساس منافع متقابل و شرایط آن زمان صورت گیرد، نه با برجسب‌زنی.

از همین‌جا بررسی یک موضوع بسیار مهم‌تر ضروری می‌شود: موضع ایران در برابر رقم ۲۲ چه بود و چرا سرانجام به ۲۶ رضایت داد؟

پاسخ به این سوال می‌تواند نشان دهد که چهار مترمکعب صرفاً یک امتیاز دوستانه بود یا بخشی از قیمت سیاسی رسیدن به توافقی که هر دو دولت برای آن انگیزه‌های جدی داشتند.

در این مرحله، نقش شرایط منطقه‌ای، سیاست ایران در برابر افغانستان، نگرانی‌های امریکا از نفوذ شوروی و نیاز حکومت افغانستان به حل اختلاف هلمند اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

موضع ایران؛ اگر ۲۲ کافی بود، چرا چهار مترمکعب دیگر؟

برای فهم دقیق‌تر رقم ۲۶ مترمکعب، باید لحظه‌ای از روایت دولت افغانستان فاصله بگیریم و به موضع ایران نگاه کنیم.

اینجا یک واقعیت تاریخی اهمیت خاص دارد:

ایران نتیجه کمیسیون دلتا در سال ۱۹۵۱ را نپذیرفته بود. کمیسیون برای ایران متوسط سالانه ۲۲ مترمکعب در ثانیه را تعیین کرده بود، اما ایران سهم بیشتری می‌خواست و به همین دلیل اختلاف برای سال‌ها ادامه یافت.

پس معاهده ۱۹۷۳ را نمی‌توان به‌سادگی چنین روایت کرد که ایران همان ۲۲ مترمکعبی را که در سال ۱۹۵۱ پذیرفته بود، دوباره دریافت کرد و افغانستان فقط آن را در یک سند رسمی تثبیت نمود.

واقعیت پیچیده‌تر است:

ایران رقم ۲۲ را نپذیرفته بود؛ با این حال در سال ۱۹۷۳ توافق نهایی بر مبنای ۲۲ مترمکعب، به‌علاوه چهار مترمکعب حسن نیت، شکل گرفت.

اینجا یک سوال مهم به وجود می‌آید:

اگر ایران سال‌ها رقم ۲۲ را کافی نمی‌دانست، چرا در سال ۱۹۷۳ حاضر شد در نهایت به رقم ۲۶ مترمکعب رضایت دهد؟

پاسخ ساده‌ای برای این سوال وجود ندارد.

ممکن است تغییر شرایط سیاسی منطقه، مناسبات جدید میان شاه ایران و حکومت افغانستان، نگرانی‌های مشترک از تحولات منطقه‌ای و تمایل هر دو دولت به پایان‌دادن به یک اختلاف طولانی در این تغییر موضع نقش داشته باشد.

اما از این واقعیت نمی‌توان نتیجه گرفت که ایران ناگهان دریافت «۲۶ مترمکعب حق واقعی آن است».

آنچه در سال ۱۹۷۳ حاصل شد، مصالحه سیاسی میان دو دولت بر سر یک اختلاف حل‌نشده بود.

این نکته برای ارزیابی معاهده بسیار مهم است.

اگر رقم ۲۲ را صرفاً یک حق قطعی و پذیرفته‌شده ایران بدانیم، افزایش آن به ۲۶ را می‌توان امتیاز اضافی از سوی افغانستان دانست.

اما اگر ایران اساساً ۲۲ را نمی‌پذیرفت، باید گفت که افغانستان در جریان مذاکرات موفق شد ایران را از مطالبه بیشتر به یک رقم مشخص و محدود برساند.

در این صورت، معاهده برای افغانستان نیز یک دستاورد مهم داشت:

برای نخستین‌بار یک سقف قراردادی روشن برای تعهد افغانستان تعیین شد.

این همان بخش از معاهده است که نباید در نقد آن نادیده گرفته شود.

دستاورد افغانستان چه بود؟

پیش از معاهده، مشکل اساسی افغانستان فقط این نبود که ایران آب بیشتری می‌خواست؛ مشکل این بود که اختلاف بر سر مقدار حق ایران، یک چارچوب قراردادی نهایی و پذیرفته‌شده نداشت.

معاهده ۱۹۷۳ این وضعیت را تغییر داد.

ماده دوم مقدار آب قابل تحویل به ایران را تعیین کرد و ماده پنجم نیز حقوق افغانستان نسبت به آب باقی‌مانده را حفظ کرد. همچنین در سال‌های کاهش جریان، سهم ایران باید متناسب با کاهش جریان کاهش می‌یافت.

این‌ها امتیازات حقوقی مهمی برای افغانستان بودند.

از این منظر، اگر بخواهیم منصفانه داوری کنیم، باید دو واقعیت را هم‌زمان بپذیریم:

ایران در معاهده سهم مشخص و الزام‌آوری به دست آورد؛ افغانستان نیز برای نخستین‌بار توانست ادعای ایران را در یک چارچوب قراردادی محدود کند.

بنابراین، تصویر این‌که «افغانستان تمام آب هیرمند را به ایران بخشید» با متن معاهده سازگار نیست.

اما تصویر مقابل نیز، یعنی این‌که افغانستان هیچ امتیازی به ایران نداد و فقط حق تاریخی ایران را به رسمیت شناخت، با متن معاهده سازگار نیست؛ زیرا خود ماده دوم چهار مترمکعب اضافی را صراحتاً به‌عنوان امتیاز افغانستان معرفی می‌کند.

چرا ایران ۲۶ را پذیرفت؟

اینجا به یکی از نقاطی می‌رسیم که در روایت معاهده نباید با قطعیت بیش از حد سخن گفت.

منابع موجود نشان می‌دهند که افغانستان چهار مترمکعب اضافی را برای پایان‌دادن به اختلاف و به‌عنوان نشانه حسن همجواری پیشنهاد کرد و در برابر آن، ایران پرداخت مالی و استفاده آزاد افغانستان از بندرعباس را پیشنهاد کرده بود.

بنابراین، رقم ۲۶ را می‌توان بخشی از یک مصالحه گسترده‌تر دانست؛ مصالحه‌ای که فقط مسئله آب را دربر نمی‌گرفت.

اما از همین‌جا باید یک احتیاط جدی را نیز وارد بحث کرد:

وجود یک پیشنهاد اقتصادی یا ترانزیتی، به‌تنهایی ثابت نمی‌کند که ارزش آن دقیقاً معادل چهار مترمکعب آب بوده است.

برای چنین نتیجه‌ای باید اسناد مذاکرات، توافقات جانبی، مقدار پرداخت مالی، شرایط استفاده از بندر و مدت اعتبار این تعهدات در اختیار باشد.

بنابراین، از نظر تاریخی درست‌تر است که بگوییم:

چهار مترمکعب آب بخشی از مصالحه گسترده افغانستان و ایران بود و در کنار آن، امتیازات اقتصادی و ترانزیتی نیز مطرح شد؛ اما برای تعیین دقیق توازن این معامله، باید اسناد متقابل آن امتیازات بررسی شود.

این تعبیر هم از اغراق منتقدان جلوگیری می‌کند و هم از ساده‌سازی مدافعان.

یک نکته بسیار مهم در روایت داکتر کاظم

اگر داکتر کاظم بخواهد رقم ۲۶ را صرفاً به‌عنوان حق تاریخی ایران معرفی کند، با متن صریح معاهده و روند مذاکراتی که خود او نقل می‌کند، با مشکل روبه‌رو می‌شود.

زیرا خود روایت مذاکرات نشان می‌دهد که میان مبنای ۲۲ مترمکعب و چهار مترمکعب اضافی تفاوت وجود داشته است.

چهار مترمکعب نه از گزارش کمیسیون دل‌آ آمده بود و نه در آن گزارش به‌عنوان حقایق تاریخی ایران تعیین شده بود.

این چهار مترمکعب در مرحله نهایی مذاکرات و به‌عنوان «قدم آخری» افغانستان مطرح شد.

بنابراین، دفاع از معاهده زمانی قوی‌تر خواهد بود که این تفاوت را پنهان نکند، بلکه توضیح دهد چرا افغانستان در برابر دریافت چه امتیازاتی حاضر شد این مقدار را به‌صورت دایمی بپذیرد.

یک انتخاب دیگر نیز وجود داشت

در ارزیابی تاریخی یک تصمیم سیاسی، فقط نباید بپرسیم چه چیزی اتفاق افتاد؟ باید بپرسیم چه گزینه‌های دیگری وجود داشت؟

اگر افغانستان می‌توانست رقم ۲۲ مترمکعب را به‌عنوان مبنای اصلی حفظ کند و آب اضافی را در صورت نیاز ایران، به‌صورت موقت یا مشروط در اختیار آن قرار دهد، این گزینه از نظر آینده‌نگری می‌توانست انعطاف بیشتری ایجاد کند.

در برخی مراحل پیشین مذاکرات نیز ایده خرید یا واگذاری مقدار مشخصی آب برای یک دوره محدود مطرح شده بود.

این سابقه نشان می‌دهد که در روابط دو کشور، دست‌کم در مقطعی، تصور تعهد زمانی محدود برای آب اضافی وجود داشت.

بنابراین، سوال منتقدان درباره این‌که چرا چهار مترمکعب برای همیشه تثبیت شد، سوال بی‌اساسی نیست.

ممکن بود گزینه‌های دیگری مانند:

- آب اضافی برای یک دوره محدود؛
- سهم اضافی مشروط به وضعیت آب؛
- بازنگری دوره‌ای؛
- یا امتیاز اقتصادی و ترانزیتی در برابر یک تعهد موقت بررسی شود.

البته صرف وجود این گزینه‌ها ثابت نمی‌کند که ایران در سال ۱۹۷۳ حاضر بود یکی از آن‌ها را بپذیرد.

اما برای ارزیابی کیفیت تصمیم، همین کافی است که نشان دهیم گزینه‌های نظری دیگری وجود داشتند و باید پرسید چرا گزینه تعهد دایمی انتخاب شد.

یک امتیاز مهم‌تر از چهار مترمکعب؛ مسئله آب‌های سیلابی

در بررسی مرحله نهایی مذاکرات، یک نکته دیگر از کتاب داکتر کاظم اهمیت خاص دارد؛ نکته‌ای که نشان می‌دهد اختلاف فقط بر سر عدد ۲۲ یا ۲۶ مترمکعب در ثانیه نبود.

ایران در مقطعی می‌خواست موضوع آب‌های سیلابی نیز در متن معاهده جای بگیرد.

طبق روایت داکتر کاظم، طرف ایرانی بر دو موضوع اصرار داشت:

نخست، شریک‌شدن ایران در آب سیلاب؛ و دوم، افزایش حقابه ایران در سال‌هایی که جریان هلمند بالاتر از حد نورمال باشد.

در مقابل، حکومت افغانستان بر تعیین مقدار مشخص حقابه تأکید می‌کرد تا در آینده اختلاف تازه‌ای ایجاد نشود.

این اختلاف از نظر منافع درازمدت افغانستان حتی از چهار مترمکعب نیز مهم‌تر بود.

زیرا اگر برای ایران یک سهم ثابت تعیین شود، دولت افغانستان می‌داند که تعهدش چیست؛ اما اگر ایران در سال‌های پرآب نیز حق داشته باشد سهم خود را متناسب با افزایش جریان بالا ببرد، مقدار واقعی آب خارج‌شده از افغانستان دیگر فقط به رقم اسمی معاهده محدود نمی‌ماند.

در چنین وضعیتی، سال‌های پرآب می‌توانست برای افغانستان فرصتی برای ذخیره‌سازی، توسعه شبکه‌های آبیاری، گسترش زراعت و ایجاد پروژه‌های جدید باشد؛ اما اگر افزایش جریان به‌صورت خودکار موجب افزایش سهم ایران نیز می‌شد، بخشی از مزیت سال‌های پرآب به پایین‌دست انتقال می‌یافت.

طبق روایت داکتر کاظم، حکومت افغانستان دقیقاً برای جلوگیری از چنین وضعیتی بر تعیین مقدار مشخص حقابه پافشاری کرد.

در نتیجه، پس از مذاکرات، موضوع شریک‌بودن ایران در سیلاب از بحث کنار گذاشته شد.

این بخش از مذاکرات را باید در ارزیابی نهایی معاهده به عنوان یک دستاورد واقعی افغانستان در نظر گرفت.

چرا حذف حق ایران در سیلاب مهم بود؟

فرض کنیم در یک سال عادی، افغانستان طبق معاهده سهم مشخصی به ایران تحویل می‌دهد.

اگر جریان هلمند در سال بعد به دلیل بارندگی زیاد افزایش پیدا کند، در صورت داشتن یک سهم ثابت، آب اضافی اصولاً می‌تواند برای استفاده‌های دیگر افغانستان باقی بماند؛ البته تا جایی که تعهدات معاهده رعایت شود.

اما اگر اصل افزایش سهم ایران در سال‌های پر آب پذیرفته می‌شد، این وضعیت متفاوت می‌بود.

به همین دلیل، در این بخش مذاکرات، افغانستان در واقع از یک اصل مهم دفاع می‌کرد:

ایران باید حق مشخص و قابل اندازه‌گیری داشته باشد، نه سهمی شناور که با افزایش آب رودخانه به صورت خودکار افزایش یابد.

این اصل بعدها نیز در ساختار معاهده اهمیت پیدا کرد و با ماده پنجم، که حقوق افغانستان نسبت به آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند، ارتباط پیدا می‌کند.

بنابراین، اگر کسی فقط چهار متر مکعب اضافی را ببیند و بگوید «افغانستان در همه زمینه‌ها امتیاز داد»، تصویری ناقص ارائه می‌کند.

افغانستان در یک نقطه مهم نیز در برابر خواست ایران ایستاد و اجازه نداد حقایق ایران به یک سهم نامحدود از افزایش آب رودخانه تبدیل شود.

اما یک تناقض ظریف در روایت پدیدار می‌شود

اینجا یک نکته جالب وجود دارد.

از یک طرف، حکومت افغانستان برای جلوگیری از افزایش خودکار سهم ایران در سال‌های پر آب، بر تعیین مقدار مشخص اصرار می‌کند.

از طرف دیگر، همان حکومت حاضر می‌شود چهار مترمکعب اضافی را به سهم ۲۲ مترمکعب ببفزاید.

البته این دو موضوع با یکدیگر متناقض نیستند؛ زیرا چهار مترمکعب نیز سرانجام به یک مقدار مشخص تبدیل شد.

اما سوال مهم این است:

چرا افغانستان برای جلوگیری از یک حق شناور و نامحدود برای ایران مقاومت کرد، ولی برای افزودن یک امتیاز دایمی دیگر به سهم ایران موافقت نمود؟

پاسخ احتمالی این است که دولت افغانستان میان افزایش نامحدود و وابسته به وفرت آب و افزایش محدود و مشخص تفاوت می‌گذاشت.

اگر چنین بوده باشد، این تصمیم از نظر حقوقی قابل دفاع است: بهتر است یک تعهد روشن و قابل اندازه‌گیری وجود داشته باشد تا ادعای باز و قابل افزایش.

اما باز هم سوال قبلی باقی می‌ماند:

چرا سقف باید ۲۶ باشد؟

محدودکردن حق ایران به ۲۶ می‌تواند تصمیم درستی بوده باشد؛ اما این موضوع هنوز ثابت نمی‌کند که چهار مترمکعب اضافی الزم بود.

یک نکته مهم در سخنان لودین

روایت داکتر کاظم از سخنان انجنیر محمدکبیر لودین نزد شاه ایران حتی روشن‌تر است.

لودین هنگام ابلاغ «قدم آخری افغانستان» تأکید می‌کند که افزایش یک‌صد هزار ایکرفوت دیگر، معادل حدود چهار مترمکعب در ثانیه، موجب می‌شود متوسط سهم ایران به ۲۶ مترمکعب برسد. او همچنین توضیح می‌دهد که در سال‌های قلت آب، سهم ایران متناسب با کاهش متوسط آب کاهش خواهد یافت.

اما قسمت بسیار مهم سخنان او در جای دیگری است:

اگر در سال‌های آینده آب بیشتری به سیستان برسد، آن آب اضافی حق ایران شناخته خواهد شد و ایران نسبت به آب بیشتر از مقدار مقرر در معاهده حقی نخواهد داشت.

این سخن نشان می‌دهد که هیئت افغانستان در آن مرحله به یک هدف حقوقی روشن فکر می‌کرد:

رقم مورد توافق باید سقف باشد، نه نقطه شروع برای ادعاهای بیشتر ایران. از این منظر، یکی از دستاوردهای اساسی مذاکرات همین است که ایران نتوانست اصل «هرچه آب بیشتر، سهم ایران بیشتر» را وارد توافق کند.

پس نقد معاهده باید دقیق باشد

این یافته ما را مجبور می‌کند که نقد معاهده را دقیق‌تر کنیم. نمی‌توان گفت:

«افغانستان در معاهده همه آب خود را به ایران واگذار کرد.»

این ادعا با روایت مذاکرات و متن معاهده سازگار نیست.

همچنین نمی‌توان گفت:

«افغانستان فقط حق تاریخی ایران را به رسمیت شناخت و هیچ امتیاز جدیدی نداد.»

زیرا چهار مترمکعب صریحاً به‌عنوان افزایش از طرف افغانستان وارد توافق شد.

و نمی‌توان گفت:

«ایران در سال‌های پرآب هرچه آب بیشتر می‌خواست می‌توانست بگیرد.»

زیرا دقیقاً یکی از نکات مورد اختلاف در مذاکرات این بود که افغانستان چنین حقی را برای ایران نپذیرفت.

اما می‌توان سوال دقیق‌تری مطرح کرد:

آیا افغانستان در حالی که توانست ادعای شناور ایران بر آب‌های اضافی را رد کند، می‌توانست چهار مترمکعب اضافی را نیز به‌صورت موقت، مشروط یا در برابر امتیازات مشخص اقتصادی تعیین کند؟

اگر پاسخ مثبت باشد، آنگاه نقد اصلی متوجه ساختار امتیازدهی است، نه اصل توافق.

یک نکته دیگر؛ چهار مترمکعب در برابر حذف یک خواسته بزرگ‌تر؟

از این‌جا حتی می‌توان به یک احتمال مهم در منطق مذاکرات رسید.

ممکن است چهار مترمکعب اضافی در واقع قیمت نهایی کنارگذاشتن خواسته‌های بزرگ‌تر ایران بوده باشد؛ یعنی ایران از ادعای مشارکت در سیلاب و افزایش سهم در سال‌های پرآب عقب‌نشینی کرده و افغانستان نیز در مقابل، چهار مترمکعب به سهم ثابت ایران افزوده باشد.

اگر اسناد مذاکرات این معامله را تأیید کنند، آنگاه چهار مترمکعب را باید بخشی از یک مصالحه متقابل دانست، نه بخشش یک‌جانبه.

این احتمال بسیار مهم است؛ اما باید توجه داشت که از مطالب موجود در کتاب داکتر کاظم، به‌تنهایی نمی‌توان با قطعیت گفت که چهار مترمکعب دقیقاً «بهای کنارگذاشتن هر دو خواسته ایران بوده است».

آنچه منبع به‌روشنی نشان می‌دهد این است که ایران خواستار موضوع سیلاب و افزایش سهم در سال‌های پرآب بود و افغانستان با آن مخالفت کرد؛ سپس این موضوع از بحث کنار رفت و چهار مترمکعب به‌عنوان «آخرین قدم افغانستان» مطرح شد.

در این‌جا باید میان ترتیب وقایع و رابطه علت و معلولی تفاوت گذاشت.

این‌که دو موضوع پس از یکدیگر اتفاق افتاده اند، به‌تنهایی ثابت نمی‌کند که یکی بهای دیگری بوده است.

در نتیجه

تا این‌جا تصویر بسیار پیچیده‌تر از روایت‌های دو طرف به دست می‌آید.

- مبنای ۲۲ مترمکعب را حفظ کرد؛
- با افزایش شناور سهم ایران در سال‌های پرآب مخالفت کرد؛
- خواهان تعیین یک مقدار مشخص برای تعهد خود بود؛
- در نهایت چهار مترمکعب اضافی را به‌عنوان «قدم آخر» پذیرفت؛
- و توانست در معاهده سقفی روشن برای ادعای ایران ایجاد کند.

ایران:

- در آغاز گزارش کمیسیون دلتا را نپذیرفت؛
 - خواهان امتیازات بیشتر بود؛
 - موضوع آب سیالی و افزایش سهم در سال‌های پرآب را مطرح کرد؛
 - سپس از این خواسته‌ها عقب‌نشینی کرد؛
 - و سرانجام رقم ۲۶ مترمکعب را پذیرفت.
- بنابراین، روایت تاریخی معاهده نه داستان تسلیم کامل افغانستان است و نه داستان پیروزی کامل افغانستان.
- این یک معامله سیاسی و حقوقی بود که در آن هر دو طرف از برخی خواسته‌های خود عقب نشستند.

اما همین نتیجه، سوال اصلی ما را حل نمی‌کند؛ بلکه آن را دقیق‌تر می‌سازد:

آیا چهار مترمکعبی که افغانستان به‌عنوان قدم آخر داد، بهای مناسبی برای امتیازاتی بود که در مقابل گرفت و برای امتیازاتی که از ایران گرفت، یا افغانستان می‌توانست همان دستاوردها را با تعهد آبی کمتر به دست آورد؟

برای پاسخ به این سوال، باید اکنون به یکی از مهم‌ترین بخش‌های کتاب داکتر کاظم پرداخت: نقش شخص محمد ظاهرشاه، هیئت‌های مذاکره‌کننده و

سپس موسی شفیق در انتقال این توافق از مرحله مذاکرات طولانی به مرحله امضای نهایی.

اینجا است که باید روشن شود آیا شفیق واقعاً یک توافق از قبل شکل گرفته را نهایی کرد، یا در مرحله نهایی خود نیز در مقدار و شرایط امتیاز افغانستان نقش تعیین کننده داشت.

شفیق چه چیزی را به ارث برد و چه چیزی را خود نهایی کرد؟

پس از بررسی مراحل مختلف مذاکرات، اکنون می توان به نقش واقعی موسی شفیق در معاهده هلمند نزدیکتر شد.

در اینجا یک تفکیک ضروری است:

معاهده ۱۹۷۳ از صفر و در دوره موسی شفیق ساخته نشد.

بخش مهمی از مذاکرات، بررسی های تکنیکی و حتی طرح مسوده نهایی، پیش از صدارت او انجام شده بود.

خود داکتر کاظم نیز در جمع بندی مراحل مذاکرات، سهم چند صدراعظم و اعضای هیئت های مذاکره کننده را جداگانه یاد می کند.

به گفته او، انجنیر محمدکبیر لودین و انجنیر میرمحمد اکبر رضا در مذاکرات نقش مهم داشتند؛ داکتر محمد یوسف بر موضع افغانستان پافشاری کرد؛ نوراحمد اعتمادی مسوده معاهده نهایی را زیر نظر داشت و در برابر برخی پیشنهاد های ایران مقاومت کرد؛ و در نهایت موسی شفیق با امضای معاهده و تلاش برای جلب نظر اعضای ولسی جرگه نقش تعیین کننده ای در مرحله پایانی داشت.

این روایت، اگر مبنا قرار گیرد، یک تصویر متفاوت از نقش شفیق به دست می دهد:

شفیق معمار تمام مذاکرات نبود؛ اما نهایی کننده سیاسی آن بود.

این تفاوت مهم است.

زیرا اگر متن عمده توافق پیش از رسیدن شفیق به صدارت شکل گرفته بود، نمی‌توان تمام محصول تصمیم او دانست.

اما از طرف دیگر، نمی‌توان نقش او را نیز به امضای تشریفاتی تقلیل داد؛ زیرا او در مرحله‌ای وارد شد که هنوز تصویب سیاسی و نهایی‌کردن توافق با موانع جدی روبه‌رو بود.

معاهده در تهران شکل گرفت، در کابل نهایی شد

بر اساس روایت موجود، هیئت‌های دو کشور پیش از امضا مذاکرات فشرده‌ای داشتند و روی متن معاهده و دو پروتوکول ضمیمه به تفاهم رسیدند.

پس از بازگشت هیئت افغانستان، نتیجه مذاکرات در کابل بررسی شد و شورای عالی وزیران نیز درباره آن تصمیم گرفت.

سپس در پایان فیروزی، صفی اصفیا، معاون صدراعظم ایران، به کابل آمد و با موسی شفیق و مقام‌های افغان درباره متن نهایی گفت‌وگو کرد و در مارچ، امیرعباس هویدا به کابل آمد و معاهده به امضا رسید.

این روند نشان می‌دهد که امضای ۱۳ مارچ ۱۹۷۳ یک تصمیم ناگهانی و بدون سابقه نبود.

بنابراین، اگر کسی بخواهد تمام مسئولیت محتوای معاهده را فقط بر دوش موسی شفیق بگذارد، این با شواهد موجود سازگار نیست.

اما همین واقعیت، سوال دیگری را به وجود می‌آورد:

اگر متن تا حد زیادی پیش از صدارت شفیق آماده شده بود، چرا داکتر کاظم در روایت خود این‌قدر بر نقش شخص شفیق در نهایی‌شدن آن تأکید می‌کند؟

پاسخ را باید در دو مرحله جست‌وجو کرد:

امضا و تصویب.

نقش شفیق در امضای معاهده

از نظر مذاکرات محتوایی، شفیق تنها فردی نبود که رقم ۲۶ را تعیین کرد.

حتی روایت داکتر کاظم نشان می‌دهد که نور احمد اعتمادی پیش از او بر موضع ۲۶ مترمکعب اصرار داشت و هیئت‌های قبلی در برابر برخی خواسته‌های ایران مقاومت کرده بودند.

حتی چهار مترمکعب اضافی نیز، طبق روایت کاظم، پیش از امضای نهایی از سوی شاه افغانستان به‌عنوان «آخرین قدم» پیشنهاد شده بود.

پس نمی‌توان گفت موسی شفیق شخصاً از صفر تصمیم گرفت که چهار مترمکعب به ایران بدهد.

این امتیاز در روند مذاکرات پیش از امضای او نیز شکل گرفته بود.

معاهده را از مرحله مذاکره به مرحله امضا و تصویب رساند و این دقیقاً همان چیزی است که داکتر کاظم آن را برجسته می‌کند.

چرا اعتمادی نتوانست و شفیق توانست؟

این سوالی است که داکتر کاظم نیز به‌طور جدی مطرح می‌کند.

او در روایت خود، موفقیت شفیق را با خصوصیات شخصی و سیاسی او، رابطه‌اش با اعضای ولسی جرگه و توانایی‌اش در جلب حمایت وکلا مرتبط می‌سازد. از سوی دیگر، دشواری تصویب در دوره های قبلی را به فضای سیاسی و مخالفت‌های موجود در شورای ملی ارتباط می‌دهد.

اما از نظر تحلیلی، نباید یک اشتباه مهم صورت گیرد:

این‌که شفیق توانست معاهده را تصویب کند، ثابت نمی‌کند که محتوای معاهده بهتر از گذشته شده بود.

ممکن است محتوای اصلی همان باشد، اما توانایی سیاسی دولت برای عبور دادن آن از پارلمان تغییر کرده باشد.

این دو موضوع باید از هم جدا شوند.

یک حکومت ممکن است نتواند یک توافق خوب را تصویب کند؛ حکومت دیگری ممکن است بتواند یک توافق متوسط را تصویب کند؛ و حتی ممکن

است حکومت سوم توافقی نامناسب را با قدرت سیاسی بیشتر به تصویب برساند.

بنابراین، توانایی عبور دادن یک توافق از پارلمان، معیار مستقلی برای سنجش کیفیت آن توافق نیست.

نقطه قوت شفیق در روایت داکتر کاظم

در اینجا باید به یک نکته مثبت نیز صریحاً اعتراف کرد.

شفیق در مرحله تصویب، با یک کار آسان روبه‌رو نبود. خود اسناد و روایت‌های موجود نشان می‌دهد که مخالفت با معاهده در ولسی جرگه جدی بود. داکتر کاظم نیز تصریح می‌کند که اگر جرأت شفیق در امضای معاهده و تلاش جدی او برای جلب نظر وکلای ولسی جرگه نمی‌بود، گرفتن تأیید آن از آن مرجع آسان نبود.

پس نمی‌توان این بخش از کارنامه او را نادیده گرفت.

شفیق برای اجرای یک تصمیم سیاسی هزینه سیاسی پرداخت و برای تصویب آن تلاش کرد.

اما اینجا نیز باید یک خط سرخ تحلیلی را حفظ کرد:

تلاش زیاد برای تصویب یک تصمیم، دلیل درستی آن تصمیم نیست.

سه مرحله‌ای که نباید با هم یکی شوند

برای قضاوت درباره شفیق باید سه مرحله از هم جدا شود:

نخست، مذاکره:

بخش مهمی از این مرحله پیش از صدارت او انجام شده بود و هیئت‌های تخنیکی و دیپلماتیک مختلف در آن سهم داشتند.

دوم، تصمیم سیاسی برای پذیرش متن:

در این مرحله حکومت و مقام‌های ارشد افغانستان درباره نتیجه مذاکرات تصمیم گرفتند و متن نهایی شکل گرفت.

سوم، تصویب و اجرای سیاسی:

در این مرحله نقش شفیق بسیار برجسته‌تر شد؛ زیرا او باید توافق را از یک متن مورد مذاکره به یک معاهده قابل اجرا تبدیل می‌کرد و حمایت پارلمان را به دست می‌آورد.

این تفکیک از دو افراط جلوگیری می‌کند: نه باید تمام موفقیت معاهده را به نام شفیق ثبت کرد و نه باید نقش او را صرفاً تشریفاتی دانست.

آیا شفیق در مقدار ۲۶ مسئولیت داشت؟

بر اساس اسناد موجود در کتاب داکتر کاظم، نمی‌توان گفت شفیق شخصاً رقم چهار مترمکعب را اختراع کرد یا نخستین بار او این پیشنهاد را مطرح نمود.

برعکس، روایت کتاب نشان می‌دهد که پیشنهاد چهار مترمکعب به‌عنوان قدم آخر پیش از امضای معاهده به شاه ایران منتقل شده بود و حتی موقف افغانستان در صورت نپذیرفتن آن، بازگشت به ۲۲ مترمکعب عنوان شده بود.

بنابراین، انتقاد دقیق باید چنین بیان شود:

مسئولیت شفیق در درجه نخست، مسئولیت نهایی‌کردن و امضای توافقی بود که چهار مترمکعب اضافی را در خود داشت؛ نه این‌که لزوماً شخصاً طراح نخست این امتیاز بوده باشد.

این تفاوت برای یک ارزیابی تاریخی منصفانه ضروری است.

اما یک سوال مهم‌تر باقی می‌ماند:

اگر شفیق متن و امتیازاتی را که پیش از او در مذاکرات شکل گرفته بود، به ارث برد، آیا در مرحله نهایی امکان بازنگری در آن‌ها را داشت؟

اگر پاسخ منفی باشد، مسئولیت او محدودتر می‌شود: او توافقی را که پیشینیان به نقطه نهایی رسانده بودند، تصویب و اجرا کرد.

اما اگر پاسخ مثبت باشد، باید پرسید چرا در مرحله نهایی درباره چهار مترمکعب، امتیازات اقتصادی، میکانیسم بازنگری و سایر شرایط چانه‌زنی بیشتری صورت نگرفت.

برای پاسخ به این سوال، باید به عملکرد شفیق در داخل افغانستان نگاه کرد؛ زیرا مرحله بعدی دیگر مربوط به مذاکره با ایران نیست، بلکه مربوط به مبارزه سیاسی برای تصویب معاهده در ولسی جرگه است.

معاهده در ولسی جرگه؛ تصویب یک توافق یا پیروزی یک حکومت؟

مرحله بعدی در تاریخ معاهده، از خود مذاکرات با ایران نیز حساس‌تر است؛ زیرا معاهده‌ای که قرار بود یک اختلاف طولانی‌مدت را برای همیشه خاتمه دهد، باید از مجرای نهاد قانون‌گذاری افغانستان عبور می‌کرد.

در این مرحله، مسئله فقط آب هلمند نبود؛ بلکه اعتبار حکومت، رقابت‌های سیاسی، نگرانی‌های ملی و آینده وکلا نیز با موضوع درهم آمیخته بود.

داکتر کاظم می‌نویسد که نور احمد اعتمادی به امضای معاهده علاقه‌مند بود، اما زمینه تصویب آن در ولسی جرگه برای حکومت او مساعد نبود.

طبق روایتی که او از میر محمد صدیق فرهنگ نقل می‌کند، محمد اسحاق عثمان، وکیل کابل، از طریق دوستان خود در وزارت خارجه به یک نسخه مسوده مذاکرات دست یافته و موضوع را در مجلس به‌گونه‌ای ناگهانی و هیجان‌انگیز مطرح کرده بود؛ به‌گونه‌ای که چنین وانمود شد که گویا یک دسیسه بزرگ ضد ملی در وزارت خارجه در جریان است.

افشای مسوده باعث شد مخالفت‌ها شدت بگیرد و شعار آب‌فروش، وطن‌فروش نیز در فضای ضدحکومتی آن دوره مطرح شود.

در اینجا باید میان دو موضوع تفکیک کرد.

این‌که مخالفان حکومت از معاهده برای حمله به حکومت موسی شفیق استفاده کردند، یک مسئله سیاسی است؛ اما این واقعیت به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که اعتراض‌های آنان درباره محتوای معاهده بی‌اساس بوده است.

برعکس، در جریان بحث پارلمانی، برخی اعتراض‌ها مشخصاً به ارقام، توزیع زمانی آب و پیامدهای آن برای استفاده افغانستان مربوط می‌شد.

اعتراض‌های تخنیکی را نمی‌توان صرفاً سیاسی خواند.

گزارش محصلان افغان در هند

یکی از مهم‌ترین اسناد مورد استناد مخالفان، گزارشی بود که از سوی اتحادیه محصلین افغان در هند تهیه و برای وکیل عبدالغفار فراهی ارسال شده بود.

فراهی بخشی از آن را هنگام بحث در ولسی جرگه قرائت کرد.

در آن گزارش، از جمله به جریان عادی سالانه هلمند در دهر اوود، تفاوت میان ماه‌های پرآب و کم‌آب و میزان آب قابل استفاده برای افغانستان پرداخته شده بود.

منتقدان بر اساس این ارقام استدلال می‌کردند که در ماه‌هایی که جریان رودخانه پایین‌تر است، سهم ایران می‌تواند بخش بزرگی از آب موجود را تشکیل دهد.

ممکن است برخی محاسبات این گزارش نیازمند بازبینی تکنیکی باشد و نباید هر عدد آن را بدون بررسی پذیرفت؛ اما نکته مهم چیز دیگری است:

اعتراض به معاهده فقط از جنس شعار سیاسی نبود؛ بخشی از مخالفت‌ها بر محاسبات و نگرانی‌های مشخص درباره منابع آب استوار بود.

بنابراین، وقتی داکتر کاظم تلاش می‌کند منشأ برخی اعتراض‌ها را به انگیزه‌های سیاسی یا حتی دست‌های بیرونی نسبت دهد، این پاسخ برای رد خود استدلال تکنیکی کافی نیست.

حتی اگر ثابت شود که مخالفان سیاسی حکومت از گزارش محصلین برای تضعیف شفیق استفاده کردند، هنوز باید به این سوال پاسخ داد که آیا محاسبات و نگرانی‌های مطرح‌شده از نظر علمی نادرست بودند یا خیر.

منشأ سیاسی یک استدلال، دلیل نادرستی آن استدلال نیست.

طرح تعویق معاهده

موضوع زمانی حساس‌تر می‌شود که بدانیم گروهی از وکلای مخالف تلاش کردند تصویب معاهده را به تأخیر بیندازند.

طبق روایت عبدالغفار فراهی که داکتر کاظم نقل می‌کند، پیش از طرح موضوع در مجلس عمومی، پانزده وکیل مخالف تصمیم گرفته بودند در کمیسیون روابط

بین‌المللی ولسی جرگه حضور یافته و کوشش کنند تصویب معاهده برای چند ماه به تأخیر افتد. فراهی خود و شماری از این وکلا را نام می‌برد.

این اقدام را می‌توان از دو زاویه دید.

از دید حکومت، تأخیر می‌توانست مذاکراتی را که پس از سال‌ها به مرحله‌ نهایی رسیده بود دوباره به بن‌بست بکشانند.

اما از دید مخالفان، چند ماه تأخیر می‌توانست فرصت بیشتری برای بررسی یک معاهده مهم و دایمی فراهم کند.

هیچ‌کدام از این دو برداشت را نمی‌توان بدون بررسی بیشتر مطلق کرد.

اما یک نکته روشن است:

موضوع آن قدر جدی بود که مخالفان تلاش کردند قبل از رأی‌گیری عمومی، زمان بیشتری برای بررسی آن به دست آورند.

چرا حکومت عجله داشت؟

فراهی در روایتی که داکتر کاظم نقل می‌کند، یک دلیل سیاسی جالب برای موفقیت حکومت در تصویب معاهده ارائه می‌دهد.

به گفته او، حکومت ماه می ۱۹۷۳ را برای تصویب انتخاب کرده بود؛ زیرا تنها سه ماه به پایان دوره سیزدهم تقنینی باقی مانده بود و بسیاری از وکلا نگران آینده وکالت خود بودند.

فراهی معتقد بود که همین وضعیت سبب شد وکلا در برابر حکومت انعطاف بیشتری نشان دهند و معاهده با اکثریت بزرگ تصویب شود.

این ادعا را باید به نام فراهی و در چارچوب روایت او نقل کرد، نه به‌عنوان یک واقعیت قطعی درباره انگیزه تکتک نمایندگان.

اما اگر روایت او درست باشد، یک سوال جدی به وجود می‌آید:

آیا انتخاب زمان رأی‌گیری صرفاً یک تصادف سیاسی بود، یا حکومت آگاهانه زمانی را برگزید که امکان تصویب معاهده بیشتر باشد؟

این سوال اهمیت دارد؛ زیرا معاهده‌ای که قرار بود برای همیشه سهم ایران را تعیین کند، از نظر اهمیت ملی با یک لایحه عادی قابل مقایسه نبود.

رای ۱۲۷ نفر چه چیزی را ثابت می‌کند؟

طبق روایت فراهی، معاهده در ۲۲ می ۱۹۷۳ در ولسی جرگه تصویب شد. از میان ۲۱۶ عضو شورا، ۱۵۳ وکیل حاضر بودند؛ ۱۲۷ نفر رأی موافق، ۲۵ نفر رأی مخالف و یک نفر رأی ممتنع داد.

سپس معاهده در مشرانو جرگه نیز تصویب و از سوی پادشاه توشیح شد.

این رأی از نظر سیاسی بسیار مهم است.

معاهده نمی‌تواند با این واقعیت نادیده گرفته شود که یک اکثریت بزرگ پارلمانی آن را پذیرفت.

اما از طرف دیگر، ۱۲۷ رأی موافق، دلیل علمی برای مناسب‌بودن رقم ۲۶ مترمکعب نیست.

پارلمان درباره یک تصمیم سیاسی رأی می‌دهد؛ اما تعیین این‌که چه مقدار آب در درازمدت برای افغانستان مناسب است، نیازمند ارزیابی هایدرولوژیک، زراعتی، اقتصادی و جمعیتی است.

بنابراین، باید از یک مغالطه رایج پرهیز کرد:

چون پارلمان معاهده را تصویب کرد، پس معاهده حتماً عادلانه و بهترین گزینه بود.

این نتیجه از رأی پارلمان به دست نمی‌آید.

رأی پارلمان نشان می‌دهد که معاهده در آن زمان از مشروعیت سیاسی و قانونی لازم برای عبور از نهادهای مربوط برخوردار شد؛ اما درباره کیفیت سیاست آبی آن داور علمی نمی‌کند.

در اینجا یک نکته مهم دیگر نیز وجود دارد:

حتی ۲۵ رأی مخالف را نیز نباید خودکار معادل ۲۵ کارشناس آب دانست.

ممکن است بعضی مخالفان به دلایل سیاسی رأی داده باشند، بعضی به دلایل ملی‌گرایانه، بعضی به دلایل تخنیکی و بعضی به دلیل مخالفت با حکومت.

پس نه اکثریت را باید به عنوان متخصصان آب معرفی کرد و نه اقلیت مخالف را.

معیار نهایی باید استدلال و سند باشد.

این دقیقاً همان چیزی است که در ارزیابی کتاب داکتر کاظم نیز اهمیت دارد.

اگر او استدلال مخالفان را صرفاً به وابستگی سیاسی آنان نسبت دهد، بدون آن که محاسبات آنان را بررسی کند، در واقع به خود استدلال پاسخ نداده است.

همان‌گونه که اگر منتقدان نیز صرفاً به مخالفت‌های سیاسی آن دوره استناد کنند و متن معاهده و مزایای آن را نادیده بگیرند، تحلیل آنان ناقص خواهد بود.

حل اختلاف یا حل مسئله به بهترین شکل؟

در اینجا باید دوباره به تفاوت میان حل اختلاف و حل مسئله برگردیم.

موسی شفیق و حکومت او با یک مشکل تاریخی روبه‌رو بودند که دهه‌ها ادامه یافته بود. برای یک دولت، چگونگی حل منازعه و قیمتی که برای آن می‌پردازد، مهم‌تر از خود پایان منازعه است.

شفیق احتمالاً مسئله هلمند را از مشکلات تاریخی افغانستان می‌دید که باید یک‌بار برای همیشه حل شود.

اما همین‌جا یک تناقض بنیادی پدیدار می‌شود:

حل کردن یک مشکل تاریخی با سرعت، لزوماً به معنای حل کردن درست آن نیست.

ممکن است سیاستمداری به این نتیجه برسد که ادامه اختلاف برای افغانستان زیان‌بار است و باید با یک مصالحه آن را خاتمه داد. این تصمیم می‌تواند از نظر سیاسی کاملاً قابل دفاع باشد؛ اما برای ارزیابی تاریخی آن، هنوز باید پرسید که آن مصالحه چه بود و آیا امتیاز داده‌شده متناسب با دستاورد آن بود؟

از این جا دوباره به چهار مترمکعب می‌رسیم

اگر شفیق و هیأت افغانستان موفق شدند یک ادعای بزرگتر ایران درباره آب‌های سیلابی و افزایش خودکار سهم ایران را کنار بگذارند و سهم ایران را به یک مقدار مشخص محدود کنند، این بخش از مذاکرات را باید یک دستاورد مهم افغانستان دانست.

اما در همان توافق نهایی، چهار مترمکعب دیگر نیز به رقم ۲۲ افزوده شد؛ رقمی که خود معاهده آن را به عنوان سابقه حسن نیت و علائق برادرانه از طرف افغانستان به ایران تعریف می‌کند.

اینجا تناقض ظریفی وجود دارد:

افغانستان در یک طرف میز مذاکره تلاش می‌کند سقف تعهد ایران را ثابت و روشن کند تا ایران نتواند در آینده به آب‌های بیشتر ادعا پیدا کند؛ اما در طرف دیگر، برای رسیدن به توافق، یک امتیاز اضافی و دایمی را نیز وارد همان تعهد می‌کند.

سوال اصلی دیگر این نیست که آیا شفیق توانست معاهده را تصویب کند.

سوال این است:

آیا چهار مترمکعب قیمت سیاسی لازم برای بستن دوسیه هلمند بود، یا امتیازی بود که می‌توانست در برابر امتیازهای مشخص، محدود، قابل سنجش و متقابل داده شود؟

پاسخ این سوال، یکی از مهم‌ترین نقاطی است که برای قضاوت درباره کارنامه موسی شفیق و همچنین دفاع داکتر کاظم از معاهده باید روشن شود.

زیرا اگر ۲۲ مترمکعب مبنای تخریکی کمیسیون دلتا بود و افغانستان توانست ادعاهای بیشتر ایران درباره آب‌های اضافی را کنار بزند، آن‌گاه باید دقیقاً توضیح داده شود که چه ضرورتی وجود داشت که چهار مترمکعب دیگر نیز به صورت دایمی وارد متن معاهده شود.

این همان نقطه‌ای است که حل اختلاف و مصلحت درازمدت افغانستان از یکدیگر جدا می‌شوند.

حل اختلاف یک دستاورد دیپلماتیک است؛ اما این که به چه قیمتی اختلاف حل شده است، سوال دیگری است.

چهار مترمکعب؛ امتیاز موقت یا تعهد دایمی؟

در اینجا به یکی از مهمترین نقاط قابل مناقشه در روایت معاهده می‌رسیم:

چهار مترمکعب اضافی چگونه از یک امتیاز سیاسی به یک تعهد مندرج در معاهده تبدیل شد؟

این سوال زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که سابقه مذاکرات را در نظر بگیریم.

بر اساس روایت داکتر کاظم، ایران پیش از رسیدن به توافق نهایی، موضوع آب‌های سیلابی را مطرح می‌کرد. بعدتر، حکومت ایران از اصرار بر این موضوع صرف‌نظر کرد و به جای آن، خرید آب اضافی از افغانستان را مطرح ساخت.

حتی در سال ۱۹۶۹، اسدالله علم، وزیر دربار ایران، مسوده یک قرارداد شش‌ماده‌ای را در این زمینه به حکومت افغانستان ارائه کرد. طبق آن مسوده، افغانستان برای یک دوره ۴۰۰ میلیون مترمکعب آب - برای پنج سال - اضافه بر مقادیر سالانه تعیین شده در معاهده به ایران تحویل می‌داد و برای آب اضافی نیز قیمت تعیین می‌شد.

این سند، حتی اگر فقط به عنوان یک مسوده پیشنهادی تلقی شود، از نظر تحلیل مذاکرات اهمیت زیادی دارد.

زیرا نشان می‌دهد که در یک مرحله از مذاکرات، آب اضافی از حبابه اصلی تفکیک شده و به عنوان موضوعی قابل خرید و فروش و محدود به یک دوره پنج‌ساله مطرح شده بود.

اما در توافق نهایی، چهار مترمکعب اضافی در قالب «حسن نیت» وارد تعهد اصلی شد.

این دو مفهوم یکی نیستند.

تفاوت میان آب قابل خرید و آب حسن نیت

اگر آب اضافی فراتر از سهم اصلی یک کشور باشد، چند راه برای تنظیم آن وجود دارد:

۱. می‌توان آن را برای مدت معین واگذار کرد؛
 ۲. می‌توان در برابر آن قیمت تعیین کرد؛
 ۳. می‌توان آن را مشروط به وجود آب مازاد کرد؛
 ۴. می‌توان آن را در برابر امتیاز متقابل واگذار کرد؛
 ۵. یا می‌توان آن را مانند معاهده ۱۹۷۳ به یک تعهد دائمی تبدیل کرد.
- گزینه پنجم از همه سنگین‌تر است.

چهار مترمکعب در ثانیه، اگر به‌صورت نظری در تمام سال جریان داشته باشد، حدود ۱۲۶/۱۴ میلیون مترمکعب در سال می‌شود.

بنابراین، با اضافه‌شدن چهار مترمکعب به مبنای ۲۲ مترمکعب، حجم نظری به حدود ۸۱۹/۹ میلیون مترمکعب در سال می‌رسد.

این محاسبه، البته حجم نظری است و به معنای آن نیست که در هر سال دقیقاً همین مقدار در عمل به ایران تحویل شده است.

پس تعبیر چهار مترمکعب ممکن است در نگاه اول کوچک به نظر برسد، اما از نظر حجم سالانه، رقم قابل توجهی است.

سوالاتی که باید از روایت داکتر کاظم پرسید

اگر ایران حاضر شده بود موضوع آب‌های سیلابی را کنار بگذارد و حتی در یک مرحله، آب اضافی را در قالب یک قرارداد پنج‌ساله و در برابر پرداخت قیمت مطرح کرده بود، چرا در توافق نهایی چهار مترمکعب اضافی به‌صورت یک تعهد دائمی و در قالب حسن نیت افغانستان پذیرفته شد؟

امتیاز نادرستی بوده؟

این سوال به معنای آن نیست که چهار مترمکعب لزوماً امتیاز نادرستی بوده است.

ممکن است افغانستان در برابر آن امتیازهای سیاسی، اقتصادی یا استراتژیک مهمی به دست آورده باشد.

اما در این صورت، آن امتیازهای متقابل باید دقیقاً مشخص شوند.

اینجا نباید به روایت‌های کلی درباره روابط برادرانه، همجواری، تنش‌زدایی یا منافع مشترک اکتفا کرد.

وقتی یک تعهد آبی دایمی ایجاد می‌شود، باید پرسید:

در برابر آن، افغانستان چه تعهد دایمی و قابل سنجشی دریافت کرد؟

یک اشتباه مهم در روایت‌های بعدی

در برخی نوشته‌هایی که در کتاب داکتر کاظم نقل شده، گفته می‌شود که در برابر چهار مترمکعب، ایران استفاده رایگان افغانستان از بندر خود، احداث راه و خط آهن، کمک به ساخت بندها و حتی تعهدهای مالی گسترده‌ای را پذیرفته بود.

اما این مطالب را نباید بدون تفکیک اسناد با متن معاهده یکی دانست.

متن معاهده آب هلمند، خود چهار مترمکعب را به چنین مجموعه‌ای از امتیازهای مشخص و دایمی پیوند نمی‌دهد.

بنابراین، اگر این امتیازها در مذاکرات جانبی یا تفاهم‌های سیاسی مطرح بوده‌اند، باید اسناد مستقل آن‌ها بررسی شود تا روشن شود:

- کدام یک وعده بود؛
- کدام یک تعهد رسمی بود؛
- کدام یک اجرا شد؛
- کدام یک مدت‌دار بود؛

• و کدام یک واقعاً در برابر چهار مترمکعب قرار گرفته بود.

بدون این تفکیک، نمی‌توان گفت که چهار مترمکعب در برابر فلان امتیاز یک معامله حقوقی ثابت بوده است.

چهار مترمکعب؛ نقطه ضعف معاهده نیست، نقطه نیازمند توضیح است

نباید از ابتدا فرض کنیم که چهار مترمکعب حتماً اشتباه بوده است.

ممکن است این چهار مترمکعب قیمت معقول پایان‌دادن به یک منازعه صدساله بوده باشد.

اما این ادعا نیز باید ثابت شود.

اگر داکتر کاظم می‌خواهد چهار مترمکعب را به‌عنوان یک تصمیم خردمندانه دیپلماتیک توجیه کند، باید نشان دهد که افغانستان در مقابل آن چه به دست آورد و چرا همان هدف را نمی‌شد با امتیاز کمتر، مدت محدودتر یا شرایط روشن‌تر به دست آورد.

در غیر آن، استدلال چهار مترمکعب در برابر پایان اختلاف یک استدلال پسینی است، نه اثبات ضرورت آن امتیاز.

نکته تعیین‌کننده؛ ایران قبلاً آب اضافی را جدا از حبابه می‌خواست

دقیقاً اهمیت مسوده شش‌ماده‌ای سال ۱۹۶۹ در همین‌جاست.

در آن پیشنهاد، آب اضافی جدا از مقادیر تعیین‌شده در معاهده تعریف شده بود؛ مدت آن پنج سال بود و برای هر مترمکعب نیز قیمت در نظر گرفته شده بود.

این سابقه نشان می‌دهد که در جریان مذاکرات، میان حبابه اصلی و آب اضافی یک تفکیک مفهومی وجود داشت.

در توافق نهایی، این تفکیک تا حدی از میان رفت:

چهار مترمکعب اضافی در متن اصلی معاهده نشست و به بخشی از تعهد دایمی افغانستان تبدیل شد.

این تحول دقیقاً همان چیزی است که باید توضیح داده شود:

چرا چیزی که در یک مرحله به عنوان آب اضافی قابل خرید و مدتدار مطرح شده بود، در مرحله نهایی به امتیاز دائمی حسن نیت تبدیل شد؟ پاسخ این سوال می‌تواند بخش مهمی از منطق واقعی سازش سال ۱۹۷۳ را روشن کند.

دستآورد بزرگ افغانستان را نیز نباید نادیده گرفت

در عین حال، نقد چهار مترمکعب نباید موجب شود دستاوردهای دیگر هیأت افغانستان نادیده گرفته شود.

طبق روایت داکتر کاظم، یکی از خواسته‌های مهم ایران، برخورداری از سهم بیشتر در سال‌های پر آب و مشارکت در آب‌های سیلابی بود.

در مذاکرات، افغانستان با تبدیل سهم ایران به یک مقدار مشخص و جلوگیری از تبدیل آب‌های اضافی به یک حق دائمی ایران، موضع مهمی را حفظ کرد.

اگر ایران می‌توانست علاوه بر سهم تعیین‌شده، در سال‌های پر آب نیز بر اساس افزایش جریان رودخانه سهم بیشتری مطالبه کند، تعهد افغانستان می‌توانست بسیار سنگین‌تر شود.

پس این‌که معاهده یک سقف مشخص برای حق ایران ایجاد کرد، از نقاط قوت جدی آن است.

اما همین موفقیت، سوال درباره چهار مترمکعب را برجسته‌تر می‌کند:

اگر اصل سیاست افغانستان این بود که حق ایران باید محدود، مشخص و غیرقابل گسترش باشد، چرا امتیاز اضافی حسن نیت نیز بدون محدودیت زمانی در همان ساختار حقوقی گنجانده شد؟

این تناقض ظاهری باید توضیح داده شود.

بنابراین، ارزیابی عادلانه چیست؟

نه این درست است که گفته شود موسی شفیق تمام آب افغانستان را فروخت؛ متن معاهده چنین چیزی را تأیید نمی‌کند.

نه این درست است که گفته شود چهار مترمکعب صرفاً یک رقم ناچیز و بی‌اهمیت بود.

نه می‌توان ثابت کرد که این چهار مترمکعب بدون هیچ منفعت متقابلی داده شد. و نه می‌توان بدون ارائه اسناد مستقل ادعا کرد که تمام امتیازهای اقتصادی و ترانزیتی مطرح‌شده، بهای حقوقی همین چهار مترمکعب بوده‌اند. ارزیابی دقیق‌تر این است:

۲۲ مترمکعب، یک مبنای اصلی و دارای سابقه تخریکی بود؛ چهار مترمکعب، امتیاز اضافی افغانستان بود که در متن معاهده به‌عنوان حسن نیت وارد شد؛ و مسئله اصلی در ارزیابی تاریخی آن، ضرورت، قیمت و شرایط این امتیاز است.

از همین‌جا باید به مرحله بعدی رفت:

آیا چهار مترمکعب واقعاً تصمیم شخصی موسی شفیق بود، یا نتیجه یک روند مذاکره‌ای که پیش از رسیدن او به صدارت شکل گرفته بود؟

پاسخ این سوال برای داوری درباره نقش شفیق تعیین‌کننده است؛ زیرا اگر این امتیاز پیش از صدارت او در مذاکرات نهایی پذیرفته شده باشد، نسبت‌دادن تمام تصمیم به شخص شفیق نادرست خواهد بود.

در مقابل، اگر او آن را به‌عنوان بخشی از توافق نهایی پذیرفت و برای تصویب آن در پارلمان تلاش کرد، مسئولیت سیاسی او در قبالاً نتیجه نهایی همچنان پابرجا خواهد بود.

چهار مترمکعب؛ بهای صلح یا امتیاز اضافی؟

چهار مترمکعب در نگاه نخست رقم کوچکی به نظر می‌رسد؛ اما اگر جریان ثابت فرض شود، معادل حدود ۱۲۶ میلیون مترمکعب در سال است. بنابراین، نمی‌توان آن را صرفاً یک امتیاز نمادین دانست.

سوال اساسی این است:

اگر ایران در مراحل پیشین مذاکرات، آب اضافی را جدا از حبابه اصلی و حتی در قالب یک قرارداد پنج‌ساله و در برابر پرداخت مطرح کرده بود، چرا در توافق نهایی چهار مترمکعب اضافی به‌صورت دایمی و در قالب حسن نیت افغانستان وارد معاهده شد؟

این سوال به‌خودی‌خود به معنای نادرست‌بودن این امتیاز نیست.

ممکن است افغانستان در برابر آن، امتیازهای سیاسی، اقتصادی یا ترانزیتی مهمی به دست آورده باشد؛ اما اگر چنین بوده است، باید آن امتیازها با اسناد مشخص شوند.

نمی‌توان صرفاً با عباراتی مانند روابط برادرانه، همجواری یا تنش‌زدایی یک تعهد دایمی آبی را توجیه کرد.

در اینجا باید میان متن معاهده و روایت‌های مربوط به مذاکرات جانبی تفاوت گذاشت. متن معاهده چهار مترمکعب را مستقیماً به بندر، راه، خط آهن، کمک مالی یا احداث بندها پیوند نمی‌دهد. اگر چنین امتیازهایی در مذاکرات مطرح شده یا در اسناد جداگانه تعهد شده باشند، باید مشخص شود کدامیک وعده بوده، کدامیک تعهد رسمی، کدام اجرا شده، چه مدتی اعتبار داشته و آیا واقعاً در برابر چهار مترمکعب قرار گرفته است.

بدون این تفکیک، نمی‌توان از یک معامله‌حقوقی مشخص سخن گفت.

اهمیت مسوده شش‌ماده‌ای سال ۱۹۶۹ نیز در همین‌جا آشکار می‌شود. بر اساس روایت موجود، آب اضافی در آن پیشنهاد جدا از مقادیر اصلی تعریف شده بود، برای مدت پنج سال در نظر گرفته شده و برای آن قیمت تعیین شده بود. اگر این روایت با اسناد اولیه مذاکرات تأیید شود، نشان می‌دهد که در آن مرحله میان حبابه اصلی و آب اضافی تفکیک وجود داشت.

اما در توافق نهایی، چهار مترمکعب اضافی وارد متن اصلی معاهده شد و با توجه به دایمی‌بودن توافق، از یک امتیاز مذاکراتی به یک تعهد قراردادی پایدار تبدیل شد.

اینجا سوال مهم‌تر شکل می‌گیرد:

چرا امتیازی که می‌توانست موقت، مشروط یا قابل بازنگری باشد، به تعهد دایمی تبدیل شد؟

ممکن است پاسخ این باشد که افغانستان می‌خواست با تعیین یک رقم نهایی، به مناقشه طولانی پایان دهد و از ادعاهای بزرگتر ایران در آینده جلوگیری کند. این استدلال از نظر سیاسی قابل فهم است؛ اما هنوز باید توضیح داده شود که چرا دقیقاً چهار مترمکعب بهترین قیمت این سازش بود و آیا همان هدف با امتیاز کمتر یا با تعهدی مدت‌دار قابل دستیابی نبود.

در ارزیابی معاهده، نباید فقط بر چهار مترمکعب تمرکز کرد و دستاوردهای دیگر افغانستان را نادیده گرفت. طبق روایت موجود، ایران در مذاکرات خواهان سهم بیشتر در سال‌های پرآب و مشارکت در آب‌های سیلابی بود.

افغانستان با این دیدگاه مخالفت کرد و بر تعیین یک مقدار مشخص پافشاری نمود.

این موضوع از مهم‌ترین نقاط قوت معاهده است. اگر سهم ایران علاوه بر مقدار تعیین‌شده، در سال‌های پرآب نیز متناسب با افزایش جریان رودخانه افزایش می‌یافت، تعهد افغانستان می‌توانست بسیار سنگین‌تر شود. بنابراین، تثبیت یک سقف مشخص برای سهم ایران، دستاورد مهمی بود.

اما این موفقیت سوال دیگری را برجسته می‌کند:

اگر افغانستان توانست اصل افزایش خودکار سهم ایران در سال‌های پرآب را کنار بزند، چرا چهار مترمکعب اضافی بدون محدودیت زمانی وارد همان ساختار حقوقی شد؟

این دو موضوع البته یکسان نیستند. جلوگیری از افزایش نامحدود و متغیر سهم ایران یک دستاورد بود؛ پذیرش یک افزایش ثابت و دایمی موضوع دیگری است که باید جداگانه ارزیابی شود.

آیا چهار مترمکعب رایگان بود؟

از متن معاهده نمی‌توان نتیجه گرفت که چهار مترمکعب در برابر هیچ منفعتی واگذار شده است. متن فقط می‌گوید این مقدار به سابقه حسن نیت و علائق برادرانه از جانب افغانستان به ایران تحویل می‌شود.

بنابراین، تعبیر آب رایگان اگر به معنای وجود یک معامله پنهانی و بدون منفعت متقابل باشد، به سند مستقل نیاز دارد. اما اگر منظور این باشد که در متن معاهده در برابر چهار مترمکعب، پرداخت مالی یا تعهد مشخصی از جانب ایران درج نشده است، این برداشت با متن موجود سازگار است.

از همین رو، باید میان احتمال وجود تفاهم‌های سیاسی در مذاکرات و وجود یک تعهد حقوقی قابل اثبات تفاوت گذاشت.

چهار مترمکعب؛ بخشی از حبابه یا امتیاز سیاسی؟

از متن معاهده سه نکته را می‌توان با اطمینان بیشتری جدا کرد:

• ۲۲ مترمکعب در چارچوب سابقه تخنیکی و جدول تقسیمات کمیسیون دلتا قرار دارد؛

• ایران این رقم را برای پایان مناقشه کافی ندانسته بود؛

• چهار مترمکعب اضافی در متن معاهده به حسن نیت و علایق برادرانه نسبت داده شده است.

بنابراین، رقم نهایی ۲۶ مترمکعب را نباید یکسره حق تاریخی ایران معرفی کرد. این رقم حاصل جمع یک مبنای تخنیکی و یک امتیاز سیاسی - دیپلماتیک بود.

اما از این‌جا نباید به نتیجه مخالف و اثبات‌نشده‌ای نیز رسید؛ یعنی این‌که چهار مترمکعب بدون هیچ منفعت متقابل یا صرفاً به‌صورت یک بخشش داده شد.

برای چنین نتیجه‌ای اسناد بیشتری لازم است.

آیا بدون معاهده، ایران می‌توانست آب بیشتری بگیرد؟

یکی از مهم‌ترین استدلال‌های مدافعان معاهده این است که اگر توافق سال ۱۹۷۳ صورت نمی‌گرفت، ایران می‌توانست در آینده آب بیشتری مطالبه کند؛ در حالی که معاهده مقدار مشخصی را تثبیت کرد و راه ادعاهای بیشتر را بست.

بخش نخست این استدلال قابل توجه است. معاهده واقعاً یک سقف قراردادی ایجاد کرد و ماده پنجم ایران را از مطالبه بیشتر از مقدار تعیین‌شده باز می‌دارد.

اما از این واقعیت نمی‌توان نتیجه گرفت که ایران حتماً می‌توانست بدون معاهده سهم بسیار بیشتری به دست آورد. این سه موضوع باید از هم تفکیک شوند:

۱. توانایی ایران برای مطالبه بیشتر؛

۲. داشتن حق قانونی برای دریافت بیشتر؛

۳. توانایی ایران برای وادار کردن افغانستان به پذیرش چنین مطالبه‌ای.

اختلاف سیاسی و سابقه مذاکرات نشان می‌دهد که ایران خواهان سهم بیشتری بود؛ اما مطالبه‌بیشتر با حق قطعی برای دریافت بیشتر یکسان نیست.

بنابراین، جمله «اگر معاهده نمی‌بود، ایران آب بیشتری می‌گرفت» یک فرضیه قابل بحث است، نه واقعیتهایی که صرفاً از متن معاهده بتوان آن را اثبات کرد.

در مقابل، یک واقعیت روشن وجود دارد: معاهده برای ایران یک حق قراردادی مشخص ایجاد کرد و در برابر آن، ادعاهای بیشتر را محدود ساخت. ارزش این دستاورد باید در کنار هزینه‌ای که افغانستان برای آن پرداخت، ارزیابی شود.

شفیق؛ مبتکر چهار مترمکعب یا نهایی‌کننده توافق؟

برای داوری درباره موسی شفیق باید از نسبت‌دادن تمام تاریخچه مذاکرات هلمند به یک شخص پرهیز کرد. معاهده ۱۹۷۳ محصول روندی طولانی بود که از مذاکرات حکومت‌های پیشین، کمیسیون بی‌طرف هلمند و تماس‌های متعدد دیپلماتیک میان دو کشور عبور کرده بود.

طبق روایت کتاب کاظم، پیش از صدارت شفیق، در دوره نوراحمد اعتمادی مذاکرات با امیرعباس هویدا درباره سال‌های خشک و آب‌های سیلابی به نتیجه نرسید. سپس ایران موضوع خرید آب اضافی را مطرح کرد و مسوده‌ای شش‌ماده‌ای نیز در این زمینه ارائه شد.

از این‌رو، شفیق با یک صفحه سفید وارد مذاکرات نشد.

مهم‌تر از آن، در روایت مربوط به آخرین مرحله مذاکرات، پیشنهاد چهار مترمکعب اضافی پیش از صدارت شفیق و در سطح رهبری سلطنت مطرح

شده بود. محمدکبیر لودین به عنوان نماینده خاص شاه افغانستان این پیشنهاد را به طرف ایرانی رساند و گفته شد که در صورت نپذیرفتن آن، رقم ۲۲ مترمکعب باقی خواهد ماند.

اگر این روایت بر اسناد مذاکراتی استوار باشد، نمی‌توان چهار مترمکعب را ابتکار شخصی شفیق دانست.

اما این موضوع مسئولیت او را به کلی از میان نمی‌برد. شفیق در مرحله نهایی صدراعظم بود؛ معاهده را امضا کرد، برای تصویب آن در ولسی جرگه تلاش نمود و مسئولیت سیاسی حکومت خود را در قبال توافق نهایی پذیرفت.

پس باید میان دو موضوع تفاوت گذاشت:

شفیق مبتکر اولیه چهار مترمکعب نبود؛ اما حکومت او توافق نهایی را پذیرفت و مسئولیت سیاسی نهایی‌کردن آن را بر عهده گرفت.

این تفکیک هم از قهرمان‌سازی غیرمستند جلوگیری می‌کند و هم مانع آن می‌شود که تمام مسئولیت معاهده به صورت نادرست به شخص شفیق نسبت داده شود.

امضای معاهده، لزوماً به معنای بهترین مذاکره نیست

ممکن است یک سیاستمدار بتواند اختلافی را که حکومت‌های پیشین سال‌ها نتوانسته‌اند حل کنند، به توافق نهایی برساند. این، به خودی خود، یک موفقیت سیاسی است.

اما برای سنجش کیفیت مذاکره باید سوال‌های دیگری نیز مطرح شود:

آیا بهترین رقم ممکن به دست آمد؟

آیا امتیازهای متقابل به صورت الزام‌آور ثبت شد؟

آیا امتیازهای اضافی موقت یا مشروط شدند؟

آیا برای تغییر شرایط آینده سازوکار بازنگری ایجاد شد؟

و آیا منافع افغانستان در برابر نیازهای آبی آینده به اندازه کافی تضمین گردید؟

صرف امضای توافق به این سوال‌ها پاسخ نمی‌دهد.

به همین دلیل، دفاع از شفیق بر اساس این‌که او می‌دانست چه می‌کند، استدلال تاریخی کافی نیست؛ همان‌گونه که مخالفت سیاسی با او نیز به‌تنهایی اثبات نمی‌کند که معاهده خیانت بوده است. معیار باید متن معاهده، اسناد مذاکرات و پیامدهای قابل سنجش باشد.

به طور کل

از مجموع این بررسی می‌توان با اطمینان گفت که ۲۲ مترمکعب بر سابقه تخنیکی کمیسیون دل‌تا استوار بود، در حالی که چهار مترمکعب اضافی در متن معاهده به‌عنوان حسن نیت افغانستان وارد شد. ایران پیش از توافق نهایی ۲۲ مترمکعب را راحل نهایی نپذیرفته بود و افغانستان در مقابل، توانست ادعاهای مربوط به سهم متغیر در سال‌های پرآب و آب‌های سیلابی را از چارچوب نهایی دور نگه دارد.

اما این واقعیت‌ها هنوز ثابت نمی‌کنند که چهار مترمکعب تنها یا بهترین قیمت ممکن برای پایان مناقشه بوده است.

بنابراین، شفیق را نمی‌توان به‌درستی فروشنده آب نامید؛ همان‌گونه که صرف نهایی‌کردن معاهده نیز او را از ارزیابی انتقادی تصمیم‌های حکومتش معاف نمی‌کند. سوال تاریخی دقیق‌تر این است:

آیا افغانستان برای رسیدن به سقف قراردادی ۲۶ مترمکعب، به چهار مترمکعب تعهد دایمی نیاز داشت، یا می‌توانست همان دست‌آورد حقوقی را با امتیازی کمتر، موقت‌تر یا مشروط به دست آورد؟

پاسخ این سوال تنها با بررسی اسناد مذاکرات نهایی، تعهدات متقابل و شرایط واقعی معامله ممکن است.

از این‌جا بحث به مرحله مهم بعدی می‌رسد: آیا تضمین‌هایی که معاهده برای حفظ حقوق افغانستان ایجاد کرد، در عمل نیز قابل استفاده بود؟ ماده پنجم حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند، اما ماده ششم محدودیت‌هایی بر اقداماتی می‌گذارد که می‌تواند بر کیفیت و قابلیت استفاده‌آب ایران اثر بگذارد.

بررسی این دو ماده نشان می‌دهد که حق استفاده از آب باقی‌مانده تا چه اندازه مطلق یا مشروط بوده است.

ماده ششم؛ حق توسعه افغانستان با چه محدودیتی روبه‌رو است؟

ماده پنجم حق افغانستان بر آب باقی‌مانده هلمند را حفظ می‌کند؛ اما این حق مطلق نیست. ماده ششم یکی از موادی است که حدود این حق را روشن‌تر می‌سازد.

بر اساس ماده ششم، افغانستان نباید اقدامی انجام دهد که حقایق ایران را برای زراعت به‌طور کلی نامناسب سازد. همچنین اگر فعالیت‌های صنعتی و فاضلاب موجب آلودگی آب شود، نباید این آلودگی به اندازه‌ای باشد که با روش‌های تخریکی معمول قابل تصفیه نباشد و استفاده از آب را برای نیازهای ملکی ناممکن یا مضر سازد.

اصل این حکم از نظر روابط میان کشورهای بالادست و پایین‌دست قابل دفاع است. کشوری که در بالادست قرار دارد، نمی‌تواند عمداً آب تحویلی به کشور پایین‌دست را به‌گونه‌ای آلوده کند که حقایق قراردادی عملی ارزش شود.

اما سوال مهم این است که این ماده دقیقاً چه محدودیتی برای افغانستان ایجاد می‌کند.

ماده ششم سد سازی را ممنوع نکرده است

ماده ششم نمی‌گوید افغانستان حق ساخت سد، توسعه زراعت یا استفاده از منابع آبی خود را ندارد. همچنین از متن آن نمی‌توان نتیجه گرفت که هر پروژه آبی افغانستان به اجازه ایران نیازمند است.

اگر پروژه‌ای در افغانستان ساخته شود که استفاده داخلی از آب را افزایش دهد، اما حقایق قراردادی ایران را محفوظ نگه دارد و موجب آلودگی شدید و غیرقابل‌تصفیه آن نشود، صرف ساخت پروژه را نمی‌توان نقض ماده ششم دانست.

از سوی دیگر، این ماده را نیز نمی‌توان نادیده گرفت. افغانستان نمی‌تواند با استناد به حق خود بر آب باقی‌مانده، هر اقدامی را بدون توجه به تعهدات قراردادی انجام دهد.

بنابراین، واقعیت میان دو برداشت افراطی قرار دارد:

معاهده افغانستان را از توسعه منابع آبی منع نکرد؛ اما آزادی افغانستان برای توسعه نیز مطلق نیست.

این آزادی باید در چارچوب حفظ حقایق ایران و جلوگیری از آسیب اساسی به قابلیت استفاده آن اعمال شود.

تفاوت مقدار آب و قابلیت استفاده آب

ساختار مواد دوم تا ششم معاهده در این‌جا اهمیت پیدا می‌کند. ماده دوم مقدار حقایق ایران را تعیین می‌کند؛ ماده سوم نحوه توزیع ماهانه را مشخص می‌سازد؛ ماده پنجم ایران را از مطالبه بیشتر از مقدار قراردادی باز می‌دارد و حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند؛ و ماده ششم بعد دیگری را اضافه می‌کند: حقایق فقط مقدار آب نیست، بلکه باید قابلیت استفاده مورد توافق را نیز حفظ کند.

به همین دلیل، اگر افغانستان همان مقدار قراردادی را تحویل دهد، اما به دلیل آلودگی صنعتی آب عملاً برای زراعت نامناسب شود، صرف تحویل حجم مورد نظر نمی‌تواند لزوماً به معنای اجرای کامل تعهد باشد.

در عین حال، عبارت «به‌طور کلی نامناسب» نشان می‌دهد که هر تغییر جزئی در کیفیت آب نقض معاهده نیست. ماده ششم یک ممنوعیت مطلق برای هرگونه تغییر ایجاد نکرده است؛ بلکه بر آسیب اساسی به قابلیت استفاده حقایق تمرکز دارد.

آیا ماده ششم برای ایران حق ویتو ایجاد می‌کند؟

خیر؛ دست‌کم از متن ماده چنین اختیاری بر نمی‌آید.

اگر ماده ششم به معنای آن بود که افغانستان برای هر پروژه آبی در داخل خاک خود به اجازهایران نیاز دارد، حفظ حق افغانستان بر آب باقی‌مانده در ماده پنجم تا حد زیادی بی‌معنا می‌شد.

آنچه معاهده ایجاد می‌کند، حق عمومی ایران برای نظارت بر توسعه منابع آب افغانستان نیست؛ بلکه تعهد مشخص افغانستان به رعایت حقابه قراردادی ایران و حفظ قابلیت استفاده‌آن است.

ماده هفتم نیز این تفاوت را تأیید می‌کند. این ماده درباره تأسیسات فنی مشترکی است که برای استحکام بستر رودخانه در مناطقی که خط سرحد در بستر هلمند قرار دارد، ضروری تشخیص داده شود. چنین تأسیساتی با موافقت دو طرف و بر اساس شرایط و مشخصات مورد توافق احداث می‌شود.

بنابراین، ماده هفتم را نیز نمی‌توان به همه سدها و بندهای افغانستان تعمیم داد. موضوع آن تأسیسات مشخص در بخش مرزی رودخانه است، نه تمام پروژه‌های آبی افغانستان.

محدودیت واقعی کجاست؟

مسئله مهم‌تر این است که آیا افغانستان هنگام امضای معاهده توانست مرز روشنی میان توسعه داخلی و آسیب به حقابه ایران ایجاد کند.

برای مثال، اگر یک پروژه بالادست الگوی زمانی جریان آب را تغییر دهد، اما مقدار سالانه حقابه ایران همچنان مطابق معاهده تحویل شود، آیا چنین پروژه‌ای با ماده ششم سازگار است؟

اگر پروژه‌ای موجب افزایش تبخیر شود، اما حقابه قراردادی ایران همچنان تحویل گردد، وضعیت چگونه خواهد بود؟

و اگر تغییر کیفیت آب ناشی از عوامل طبیعی حوزه باشد، نه فعالیت مستقیم افغانستان، مسئولیت چگونه تعیین می‌شود؟

متن ماده ششم پاسخ تفصیلی و صریحی به همه این موارد نمی‌دهد.

این یکی از محدودیت‌های طراحی معاهده است. توافق سال ۱۹۷۳ برای حل یک مناقشه مشخص و تعیین مقدار و نحوه تحویل آب، چارچوب نسبتاً روشنی

ایجاد کرد؛ اما برای تمام مسائل پیچیده مدیریت یک حوزه رودخانه‌ای، نظام جامع و تفصیلی ایجاد نکرد.

از این منظر، نقد دقیق‌تر این نیست که معاهده افغانستان را از توسعه منع کرده است؛ بلکه باید پرسید:

آیا افغانستان در کنار تثبیت سهم ایران، برای توسعه آینده، ذخیره‌سازی، مدیریت خشکسالی‌های طولانی و تغییر نیازهای آبی خود، فضای حقوقی و نهادی کافی ایجاد کرد؟

پاسخ متن معاهده به این سوال چندان گسترده نیست.

کمیساران؛ تلاش برای تبدیل تعهدات به یک نظام اجرایی

مواد هفتم تا نهم از مرحله تعیین حقوق و محدودیت‌ها وارد مرحله اجرای معاهده می‌شوند. این بخش اهمیت زیادی دارد؛ زیرا حتی یک توافق دقیق، بدون سازوکار اجرایی مؤثر، می‌تواند در عمل به منبع اختلاف تازه تبدیل شود.

معاهده برای این منظور کمیساران دو کشور، اندازه‌گیری در نقاط تحویل، تبادل اطلاعات، کمیته مشترک کمیساران و در نهایت مذاکره، مساعی جمیله و حکمیت را پیش‌بینی کرده است.

بنابراین، این ادعا که معاهده هیچ سازوکار اجرایی نداشت، با متن آن سازگار نیست.

ماده هشتم هر کشور را مکلف می‌کند یک کمیسار و یک معاون کمیسار تعیین کند تا از جانب دولت خود در اجرای معاهده نمایندگی کنند. پروتوکول شماره یک نیز وظایف و صلاحیت‌های آنان را مشخص می‌کند.

این ساختار نشان می‌دهد که طرفین نمی‌خواستند اجرای معاهده فقط به اراده مقامات سیاسی کابل و تهران وابسته باشد. برای آن یک مرجع اداری و تخنیکی نسبتاً دائمی ایجاد شد.

کمیساران باید در اندازه‌گیری و تحویل آب همکاری می‌کردند، اطلاعات مربوط به جریان را بررسی می‌نمودند و مسائل ناشی از اجرای پروتوکول را

پیگیری می‌کردند. کمیته مشترک نیز برای حل مسائل ناشی از وظایف آنان پیش‌بینی شده بود.

از این نظر، معاهده از یک توافق سیاسی صرف فراتر رفت و برای اجرای خود یک ساختار نهادی ایجاد کرد.

مشکل بزرگ‌تر؛ دولت افغانستان پس از ۱۹۷۳

اما این‌جا یک واقعیت تاریخی مهم وارد بحث می‌شود.

معاهده در ۱۳ مارچ ۱۹۷۳ امضا شد، ولی مطابق ماده دوازدهم تا مبادله اسناد تصدیق‌شده میان دو دولت نافذ نمی‌شد. بر اساس روایت موجود در کتاب داکتر کاظم، کودتای ۲۶ سرطان ۱۳۵۲ و تحولات بعدی سیاسی افغانستان باعث شد مبادله اسناد حدود چهار سال به تأخیر بیفتد.

در نتیجه، بخشی از میکانیسم‌های اجرایی معاهده در همان سال‌های نخست نتوانست به‌صورت عادی فعال شود.

این موضوع برای ارزیابی علمی معاهده بسیار مهم است؛ زیرا نباید هر مشکل بعدی را مستقیماً به ضعف متن معاهده نسبت داد. بخشی از مشکل، نتیجه بی‌ثباتی سیاسی و فروپاشی تدریجی ظرفیت‌های دولتی افغانستان بود.

شفیق معاهده را امضا کرد، اما نه مبادله نهایی اسناد تصدیق را انجام داد و نه می‌توانست سقوط نظام سلطنتی و تحولات بعدی را پیش‌بینی کند.

بنابراین، باید میان دو مرحله تفاوت گذاشت:

نخست، مذاکره و امضای معاهده؛ و دوم، نافذشدن، ایجاد نهادهای اجرایی و اجرای عملی آن.

مسئولیت سیاسی شفیق در قبلاً متن و امضای توافق به جای خود باقی است؛ اما تمام پیامدهای حقوقی و اجرایی بعدی را نمی‌توان به شخص او نسبت داد.

دراود؛ ستون محاسبه معاهده

پس از نافذشدن معاهده، مسئله اندازه‌گیری اهمیت اساسی پیدا می‌کند. در این‌جا در اود تنها یک ایستگاه اندازه‌گیری عادی نیست.

معاهده «سال نورمال آب» را بر اساس مجموع جریان آب از اول اکتوبر تا ختم سپتمبر در دستگاه آب‌شناسی دهرآود، بالاتر از مدخل بند کجکی، تعریف می‌کند. رقم تعیین‌شده برای این «سال نورمال» ۴'۵۹۰'۰۰۰ ایکرفیت، معادل حدود ۵'۶۶۱/۷ میلیون مترمکعب، است.

بنابراین، تشخیص این‌که یک سال از نظر معاهده «نورمال» است یا خیر، به داده‌های دهرآود وابسته است و در نتیجه، این داده‌ها می‌تواند بر نحوه اعمال جدول تقسیم آب اثر بگذارد.

اگر رقم دهرآود مورد اختلاف باشد، اختلاف فقط بر سر یک عدد نیست؛ بلکه می‌تواند بر تشخیص وضعیت سال آبی و محاسبه سهم ایران نیز اثر بگذارد.

از این‌رو، دسترسی به داده‌های دهرآود و میکانیسم اندازه‌گیری، بخش فرعی و تشریفاتی معاهده نیست؛ بلکه یکی از پایه‌های اجرای آن است.

آیا ایران بر منابع آبی افغانستان نظارت پیدا کرد؟

پاسخ باید دقیق باشد.

پروتوکول شماره یک در شرایط مشخص، برای کمیسار ایران حق دریافت اطلاعات ثبت‌شده در دهرآود و همکاری در امور اندازه‌گیری ایجاد می‌کند؛ اما این حق با مالکیت یا اداره منابع آب افغانستان یکسان نیست.

معاهده به ایران اختیار اداره بند کجکی، مدیریت آب افغانستان یا تصمیم‌گیری درباره سدهای داخلی افغانستان نمی‌دهد.

در عین حال، نباید اهمیت حق دریافت اطلاعات هایدرولوژیک را نیز کوچک شمرد. کشوری که برای اجرای حقابه خود به اطلاعات جریان آب دسترسی قراردادی دارد، یک ابزار مهم برای راستی‌آزمایی اجرای توافق در اختیار دارد.

پس تعبیر دقیق‌تر این است:

معاهده مالکیت یا اداره آب افغانستان را به ایران انتقال نداد؛ اما برای ایران در زمینه اندازه‌گیری و راستی‌آزمایی جریان آب، حقوق مشخصی ایجاد کرد.

این تمایز میان دو برداشت افراطی اهمیت دارد: نه می‌توان گفت ایران بر آب افغانستان مسلط شد، و نه می‌توان گفت هیچ ابزار نظارتی به دست نیاورد.

حق روی کاغذ و توانایی اعمال حق

اینجا یکی از مهم‌ترین مسائل کل معاهده آشکار می‌شود.

افغانستان طبق مادهٔ پنجم حق آب باقی‌مانده را حفظ کرد؛ اما استفاده عملی از این حق نیازمند دولت فعال، دستگاه اندازمگیری، اطلاعات دقیق، کمیساران مؤثر و توانایی پیگیری دیپلماتیک بود.

در کتاب داکتر کاظم، به نقل از انجنیر سلطان محمود محمودی، ادعاهایی درباره اقدام‌های یکجانبه ایران در شرایط ضعف مدیریت آب افغانستان مطرح شده است. این ادعاها باید برای هر مورد، با تاریخ و اسناد مستقل بررسی شوند و نمی‌توان صرف نقل آن‌ها را اثبات قطعی تلقی کرد.

اما حتی بدون پذیرش همه این ادعاها، یک واقعیت ساختاری روشن است:

حق قراردادی بدون ظرفیت نهادی می‌تواند در عمل بسیار ضعیف‌تر از حق موجود روی کاغذ باشد.

اگر یک کشور توان اندازه‌گیری، ثبت اطلاعات، حضور نهادی و پیگیری مستمر خود را از دست بدهد، دفاع از حقوق قراردادی آن دشوارتر می‌شود.

این نکته در ارزیابی معاهده اهمیت اساسی دارد. مسئله فقط این نیست که در سال ۱۹۷۳ چه چیزی امضا شد؛ بلکه این نیز هست که آیا افغانستان توانست نهادهایی را ایجاد و حفظ کند که از آنچه امضا شده بود، در دهه‌های بعد دفاع کنند.

مادهٔ نهم؛ آیا سازوکار حل اختلاف کافی بود؟

مادهٔ نهم برای اختلافات مربوط به تفسیر یا اجرای معاهده سه مرحله را پیش‌بینی می‌کند:

۱. مذاکرات دیپلماتیک؛

۲. مساعی جمیله مرجع ثالث؛

۳. و در صورت ناکامی این مراحل، حکمیت مطابق پروتوکول شماره دو.

این ساختار یکی از نقاط قوت معاهده است. اختلاف قرار نیست مستقیماً به رویارویی سیاسی تبدیل شود؛ ابتدا باید از راه مذاکره حل شود و در صورت ناکامی، مرحله بعدی فعال گردد.

اما وجود حکمیت به این معنا نیست که هر اختلافی فوراً و به صورت یکجانبه به داوری سپرده می‌شود. ترتیب و شرایط ارجاع در پروتوکول شماره دو اهمیت دارد.

مشکل دیگر، ظرفیت اجرای همین میکانیسم‌هاست. کمیساران باید جلسه برگزار کنند، اطلاعات باید مبادله شود، داده‌های جریان باید قابل اعتماد باشد، اختلاف باید به صورت مشخص تعریف شود و سپس مراحل مذاکره و مساعی جمیله طی گردد.

اگر یکی از حلقه‌های این زنجیره برای مدت طولانی از کار بیفتد، صرف وجود ماده نهم مشکل را حل نمی‌کند.

از این‌رو، کارآمدی میکانیسم حل اختلاف نه فقط به متن معاهده، بلکه به ظرفیت سیاسی و نهادی دو کشور وابسته است.

به طور کل

معاهده در مواد ششم تا نهم، برخلاف برخی روایت‌های افراطی، افغانستان را از توسعه منابع آب محروم نکرد و ایران را نیز صاحب اختیار عمومی بر پروژه‌های آبی افغانستان نساخت. در عین حال، حقابه ایران، کیفیت آب و برخی تأسیسات مشترک مرزی، محدودیت‌های مشخصی برای افغانستان ایجاد کرد.

معاهده همچنین میکانیسم‌های نسبتاً روشنی برای اندازه‌گیری، تبادل اطلاعات، کمیساران و حل اختلاف ایجاد کرد. بنابراین، نمی‌توان همه مشکلات اجرایی بعدی را ضعف ذاتی متن دانست.

اما نقطه ضعف مهم در جای دیگری آشکار شد: اجرای این حقوق به ظرفیت دولت افغانستان وابسته بود؛ ظرفیتی که پس از ۱۹۷۳ با کودتا، تغییرات پی‌درپی سیاسی و جنگ‌های داخلی به شدت آسیب دید.

پس در ارزیابی نهایی باید میان دو سوال تفاوت گذاشت:

آیا معاهده از نظر حقوقی برای افغانستان ظرفیت دفاع از منافعش را ایجاد کرد؟

آیا افغانستان از نظر نهادی و سیاسی توانست از آن ظرفیت استفاده کند؟

این دو سوال یکی نیستند. پاسخ به آن‌ها ما را به مرحله بعدی می‌رساند: از امضای معاهده تا نافذ شدن آن چه گذشت، و پس از نافذ شدن، افغانستان در عمل چگونه از حقوق خود استفاده کرد؟

از امضای معاهده تا اجرای آن؛ چهار سال تأخیر و آغاز یک دوره پر آشوب

معاهده هلمند در ۱۳ مارچ ۱۹۷۳ امضا شد، اما مطابق ماده دوازدهم، امضا به‌تنهایی برای نافذ شدن آن کافی نبود و مبادله اسناد تصدیق‌شده میان دو دولت نیز لازم بود. در افغانستان، معاهده در شورای ملی تصویب و از سوی پادشاه توشیح شد؛ اما پس از کودتای ۲۶ سرطان ۱۳۵۲ اسناد مبادله نشد و سرانجام محمد داوود در ۴ جوزای ۱۳۵۶ فرمان مبادله اسناد تصدیق‌شده را صادر کرد. در نتیجه، میان امضای معاهده و نافذ شدن نهایی آن حدود چهار سال فاصله افتاد.

این فاصله در ارزیابی مسئولیت موسی شفیق اهمیت دارد. شفیق معاهده را در مقام صدراعظم امضا کرد و بنابراین مسئولیت سیاسی او در متن توافق پابرجاست؛ اما او نه مبادله نهایی اسناد را انجام داد و نه می‌توانست سقوط نظام سلطنتی و تحولات بعدی را پیش‌بینی کند.

از این‌رو، باید میان مذاکره و امضای معاهده و نافذ شدن و اجرای عملی آن تفاوت گذاشت. دولت محمد داوود بود که روند مبادله اسناد را در سال ۱۳۵۶ تکمیل کرد. بنابراین، نسبت‌دادن تمام پیامدهای حقوقی بعدی به شخص شفیق با سیر تاریخی سند سازگار نیست.

جدول ماهانه؛ مسئله فقط مقدار آب نیست

در این مرحله باید از بحث کلی درباره ۲۲ یا ۲۶ مترمکعب فراتر رفت و به یکی از حساس‌ترین بخش‌های معاهده، یعنی زمان‌بندی تحویل آب، توجه کرد.

جدول ماده سوم نشان می‌دهد که سهم ایران در تمام ماه‌ها یکسان نیست. در سال نورمال، جریان‌های جدول برای فبروری، مارچ و اپریل به‌ترتیب ۷۸/۱۶، ۷۳/۱۳ و ۳۱/۱۱ مترمکعب در ثانیه است.

اگر این نرخ‌ها صرفاً برای درک مقیاس به حجم ماهانه تبدیل شوند، مقدار نظری آب مربوط به سهم ایران تقریباً چنین خواهد بود:

- فبروری حدود ۱۸۸/۷ میلیون مترمکعب؛

- مارچ حدود ۱۹۵/۸ میلیون مترمکعب؛

- اپریل حدود ۸۰/۸ میلیون مترمکعب.

این ارقام را نباید مقدار قطعی تحویل واقعی در هر سال دانست؛ آن‌ها تبدیل نرخ‌های جدول به حجم ماهانه در چارچوب سال نورمال‌اند.

اما همین ارقام یک نکته مهم را روشن می‌کنند: عدالت آبی فقط به مقدار سالانه محدود نمی‌شود؛ زمان تحویل آب نیز اهمیت دارد.

فبروری، مارچ و اپریل؛ سه ماه تعیین‌کننده

اهمیت این سه ماه از آن‌جا بیشتر می‌شود که سهم ایران در جدول در همین دوره بالا است. اما بالا بودن سهم در یک ماه، به‌خودی‌خود اثبات نمی‌کند که حق افغانستان ضایع شده است.

برای چنین نتیجه‌ای باید مقدار آب طبیعی، نیازهای داخلی، تلفات مسیر، ظرفیت ذخیره‌سازی و مقدار آب قابل دسترس در نقطه تحویل نیز مشخص شود.

از همین‌جا یکی از جدی‌ترین اعتراض‌های تخنیکی مخالفان معاهده مطرح می‌شود: آیا در برخی ماه‌ها، جریان طبیعی برای رساندن سهم تعیین‌شده به نقطه حویل کافی بود یا افغانستان باید از ذخایر خود استفاده می‌کرد؟

ممکن است حجم سالانه این سوال با بحث «۲۲ یا ۲۶» تعهد از نظر مجموع قابل توجیه باشد، اما زمان‌بندی تحویل آن در یک ماه خاص نیازمند تنظیم جریان از ذخایر باشد.

آیا افغانستان باید از ذخیره کجکی آب می‌داد؟

در گزارشی که داکتر کاظم از مخالفان معاهده نقل می‌کند، برای فبروری در سال نورمال رقم جریان دهرآود و مقدار آبی که ممکن بود به کهک برسد با یکدیگر مقایسه شده است. بر اساس این محاسبه، اگر فقط حدود ۵۱ مترمکعب در ثانیه به کهک می‌رسید و سهم ایران در جدول ۷۸/۱۶ مترمکعب در ثانیه بود، منتقد نتیجه گرفته بود که حدود ۲۷ مترمکعب در ثانیه باید از ذخیره کجکی یا ذخایر دیگر تأمین شود.

این استدلال از نظر هیایدرولوژیک سوال مهمی ایجاد می‌کند؛ اما ۲۷ مترمکعب را نمی‌توان بدون بررسی بیشتر یک تعهد قطعی معاهده دانست.

نخست باید دو نقطه را از هم تفکیک کرد. معیار سال نورمال در معاهده دهرآود، بالاتر از مدخل بند کجکی، است؛ در حالی که اعتراض منتقد بر مقدار آبی تمرکز دارد که ممکن است به کهک برسد. این دو نقطه یکسان نیستند.

میان این دو نقطه نیز عوامل مختلفی می‌تواند بر جریان اثر بگذارد؛ از جمله برداشت‌ها، تبخیر، نفوذ، جریان‌های ورودی و عملکرد تأسیسات آبی.

بنابراین، مقایسه یک رقم در دهرآود با یک رقم در کهک، به‌تنهایی ثابت نمی‌کند که افغانستان مکلف بوده تفاوت را از ذخیره خود آزاد کند.

برای اثبات چنین نتیجه‌ای باید دست‌کم چهار موضوع روشن شود:

۱. جریان طبیعی قابل دسترس در نقطه تحویل چه مقدار بوده است؟
۲. چه مقدار از این آب برای مصارف داخلی افغانستان اختصاص داشته است؟
۳. تلفات طبیعی و فنی چه مقدار بوده است؟
۴. آیا از نظر حقوقی و عملی، ذخیره کجکی بخشی از منبع تأمین تعهد ماهانه افغانستان محسوب می‌شده است؟

بدون پاسخ به این سوال‌ها، رقم ۲۷ مترمکعب یک استنتاج تخنیکی است، نه حکم صریح معاهده.

اما دفاع از معاهده نیز نمی‌تواند از مسئله ذخیره فرار کند

در طرف مقابل، این نیز کافی نیست که گفته شود چون معاهده فقط سهم ایران را تعیین کرده، مسئله ذخایر افغانستان اساساً مطرح نیست.

اگر برای رساندن مقدار تعهدشده به نقطه تحویل، در یک ماه مشخص لازم بوده جریان از ذخایر تنظیم شود، این موضوع از نظر اجرای عملی معاهده اهمیت دارد؛ حتی اگر متن، بند کجکی را صراحتاً به‌عنوان منبع تأمین نام نبرده باشد.

در اینجا باید میان تعهد حقوقی و الزام فنی برای اجرای تعهد تفاوت گذاشت.

معاهده افغانستان را صراحتاً مکلف نمی‌کند که در هر شرایطی هر مقدار لازم را از بند کجکی آزاد کند؛ اما اگر اجرای تعهد قراردادی در عمل به تنظیم جریان وابسته بوده باشد، مذاکره‌کنندگان باید این مسئله را در محاسبات خود در نظر گرفته باشند.

بند کجکی؛ بخش مهم محاسبه

در سال ۱۹۷۳ افغانستان دیگر کشوری بدون زیرساخت آبی نبود. بند کجکی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تنظیم جریان هلمند بود.

بنابراین، هنگام تعیین جدول ماهانه نمی‌توان فقط به جریان طبیعی رودخانه نگاه کرد. باید مشخص می‌شد:

- در ماه‌های پرآب چه مقدار آب وارد ذخیره می‌شود؛
- در ماه‌های کم‌آب چه مقدار آب قابل رهاسازی است؛
- مصارف داخلی افغانستان چه اندازه است؛
- و آیا جدول تحویل به ایران با ظرفیت ذخیره و تنظیم آب افغانستان سازگار است یا خیر.

اگر چنین محاسباتی در مذاکرات انجام شده باشد، اسناد آن می‌تواند برای ارزیابی کیفیت تصمیم سال ۱۹۷۳ بسیار مهم باشد. اگر چنین محاسباتی انجام نشده باشد، آن نیز سوالی جدی درباره کیفیت مذاکرات ایجاد می‌کند.

اما نباید کل معاهده را فقط با فبروری سنجید. جدول برای تمام سال طراحی شده و میزان جریان طبیعی در ماه‌های مختلف تفاوت بسیار زیادی دارد. ممکن است در یک ماه تنظیم جریان از ذخیره ضروری باشد و در ماه دیگری جریان طبیعی به مراتب بیشتر از سهم ایران باشد.

بنابراین، پرسش اصلی این نیست که آیا در فبروری آب ذخیره شده استفاده می‌شد؟ بلکه این است:

چه مقدار از ذخیره برای اجرای تعهد ایران لازم بود و پس از آن چه مقدار برای نیازهای داخلی افغانستان باقی می‌ماند؟

این پرسش دقیق‌تر و از نظر هایدرولوژیک قابل آزمون‌تر است.

سهم آب یا امکان توسعه؟

در نهایت، همین بحث ما را به یک سوال بنیادی‌تر درباره ماده پنجم بازمی‌گرداند.

معاهده از یک سو حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند و ایران را از مطالبه بیشتر از مقدار قراردادی بازمی‌دارد. از این منظر، فضای حقوقی مشخصی برای توسعه افغانستان باقی گذاشته شده است.

اما توسعه واقعی فقط به داشتن حق وابسته نیست. اگر توسعه زراعتی افغانستان مستلزم ذخیره‌سازی، تنظیم جریان و انتقال آب از فصل وفور به فصل کم‌آبی باشد، تعهدات ماهانه ایران نیز باید در طراحی این پروژه‌ها در نظر گرفته شود.

از این جهت، یک معاهده تقسیم آب برای کشور بالادست فقط قرارداد تقسیم آب نیست؛ قرارداد تقسیم امکان توسعه نیز هست.

بنابراین، تعبیر دقیق‌تر این است:

معاهده ۱۹۷۳ حق توسعه منابع آبی افغانستان را از بین نبرد؛ اما این توسعه را در چارچوب تعهدات قراردادی افغانستان نسبت به ایران قرار داد.

این محدودیت فی‌نفسه غیر عادلانه نیست و تقریباً هر توافق تقسیم آب می‌تواند چنین اثری داشته باشد. سوال اصلی این است که آیا در سال ۱۹۷۳، نیازهای زراعتی و ظرفیت توسعه آینده افغانستان به اندازه کافی در کنار تعهدات قراردادی آن مورد محاسبه قرار گرفته بود یا خیر.

این پرسش، ما را از بحث صرفاً حقوقی به ارزیابی هایدرولوژیک و زراعتی جدول تقسیم آب می‌رساند؛ جایی که باید ارقام ماهانه، جریان طبیعی، ذخایر کجکی و نیازهای زراعتی هلمند و نیمروز را در کنار یکدیگر قرار داد.

معاهده دایمی؛ امتیاز حقوقی برای افغانستان یا محدودیت برای آینده؟

یکی از مهم‌ترین بخش‌های معاهده که در ارزیابی آن کمتر از مقدار آب مورد توجه قرار گرفته، ماده دهم است. این ماده، معاهده را توافق کامل و دایمی دو کشور اعلام می‌کند و می‌گوید مفاد آن تنها در حدود محتوای خود اعتبار دارد و تابع هیچ اصل یا سابقه موجود یا آینده نخواهد بود.

این ماده را نمی‌توان صرفاً یک عبارت تشریفاتی دانست. اگر معاهده هلمند قرار باشد برای مدت نامحدود پابرجا بماند، ماده دهم یکی از مواد تعیین‌کننده در ارزیابی حقوقی آینده آن است.

از یک سو، این ماده می‌تواند برای افغانستان یک امتیاز مهم باشد. ایران نمی‌تواند صرفاً با استناد به یک اصل حقوقی جدید، سابقه‌ای تاریخی یا رویه‌ای که در آینده شکل می‌گیرد، ادعا کند که سهم بیشتری از آب هلمند دارد. وقتی مقدار آب ایران در معاهده مشخص شده است، اصل بر این است که همان مقدار مبنای حق قراردادی آن کشور باشد. ماده پنجم نیز همین محدودیت را تقویت می‌کند و تصریح دارد که ایران حتی در صورت موجود بودن آب اضافی در پایین‌دست، نمی‌تواند بیش از مقدار تعیین‌شده در معاهده مطالبه کند.

اما همین خصوصیت از زاویه دیگری می‌تواند برای افغانستان محدودکننده باشد.

اگر شرایط حوضه هلمند به‌طور اساسی تغییر کند، جمعیت افغانستان افزایش یابد، نیازهای زراعتی و اقتصادی کشور دگرگون شود یا شرایط آبی رودخانه با گذشته تفاوت جدی پیدا کند، استناد به چنین تحولات جدیدی به‌سادگی نمی‌تواند مبنای تغییر تعهدات قراردادی قرار گیرد.

اینجا یک سوال اساسی مطرح می‌شود:

آیا در سال ۱۳۵۱، افغانستان می‌توانست با اطمینان کافی پیش‌بینی کند که شرایط آبی و نیازهای کشور در دهه‌های بعد همان شرایط سال ۱۹۷۳ باقی خواهد ماند؟

پاسخ روشن است: چنین پیش‌بینی‌ای ممکن نبود.

اما این واقعیت به‌تنهایی ثابت نمی‌کند که ماده دهم اشتباه بوده است. برای قضاوت درباره آن باید به مسئله اصلی بازگشت: آیا امتیازاتی که افغانستان در برابر تثبیت دائمی سهم ایران به دست آورد، با تعهداتی که پذیرفت تناسب داشت یا نه؟

ماده دهم و تناقضی که باید در دفاع از معاهده پاسخ داده شود

مدافع معاهده می‌تواند استدلال کند که دایمی‌بودن آن خود یک امتیاز بزرگ برای افغانستان است؛ زیرا اگر سهم ایران برای همیشه مشخص نمی‌شد، ممکن بود آن کشور در آینده با استناد به افزایش نیازهایش، توسعه زراعت در سیستان یا سوابق تاریخی، سهم بیشتری مطالبه کند. معاهده با تعیین یک سقف روشن، چنین ادعاهایی را محدود کرده است.

این استدلال جدی است و نمی‌توان آن را نادیده گرفت.

اما استدلال مقابل نیز به همان اندازه قابل طرح است:

چرا فقط ادعاهای احتمالی ایران در آینده باید در نظر گرفته شود، اما نیازهای احتمالی افغانستان در آینده در همان اندازه مورد توجه قرار نگیرد؟

اگر ایران در آینده نتواند بیش از مقدار معاهده مطالبه کند، این برای افغانستان یک دستاورد است؛ اما اگر افغانستان در آینده برای توسعه زراعت و اقتصاد

خود به بیشتر از آب هیرمند نیاز پیدا کند، تعهد دایمی سال ۱۹۷۳ همچنان پابرجا خواهد بود.

بنابراین، دایمی بودن به خودی خود نه امتیاز مطلق است و نه زیان مطلق. ارزش آن به این بستگی دارد که سقف تعیین شده برای ایران و تعهدات پذیرفته شده از سوی افغانستان در زمان امضای معاهده تا چه اندازه متناسب و قابل دفاع بوده است.

و از همین جا دوباره به چهار مترمکعب اضافی می‌رسیم.

چهار مترمکعب؛ عددی کوچک در متن، تعهدی بزرگ در زمان

چهار مترمکعب در ثانیه ممکن است در نگاه نخست رقم بزرگی به نظر نرسد؛ اما وقتی این مقدار برای یک سال و سپس برای دهه‌ها محاسبه شود، اهمیت آن کاملاً تغییر می‌کند. چهار مترمکعب در ثانیه در یک سال ۳۶۵ روزه، تقریباً ۱۲۶ میلیون مترمکعب آب می‌شود.

بنابراین، آنچه در زمان مذاکره با عنوان حسن نیت و علائق برادرانه توصیف شد، پس از امضای معاهده دیگر صرفاً یک اقدام سیاسی یا دیپلماتیک نبود؛ به یک تعهد قراردادی تبدیل شد.

این تفاوت اساسی است.

یک دولت ممکن است در یک مقطع معین، برای ایجاد اعتماد سیاسی، مقدار محدودی آب اضافی به همسایه خود بدهد. اما وقتی همان امتیاز وارد یک معاهده دایمی می‌شود، دولت‌های آینده نیز به آن متعهد می‌شوند؛ حتی اگر شرایط آبی و نیازهای کشور در آینده با شرایط زمان امضا تفاوت اساسی پیدا کند.

از این رو، سوال اصلی درباره چهار مترمکعب این نیست که رقم بزرگی است یا کوچک. سوال این است:

چرا امتیازی که خود معاهده آن را حسن نیت می‌نامد، باید از یک امتیاز سیاسی به یک حق قراردادی دایمی تبدیل می‌شد؟

و اگر این امتیاز در برابر امتیازهای اقتصادی، ترازیتی یا مالی ایران داده شده بود، آیا آن امتیازات نیز در اسناد الزام‌آور و هم‌سطح با تعهد آبی افغانستان ثبت شده بودند؟

اگر پاسخ مثبت است، باید سند آن ارائه شود. اگر چنین سندی وجود ندارد، نمی‌توان یک تعهد روشن و دایمی آبی را با وعده‌ها یا تفاهم‌های سیاسی هموزن دانست.

این همان نقطه‌ای است که نقد علمی معاهده از شعار آب‌فروشی جدا می‌شود. صرف وجود چهار مترمکعب اضافی ثابت نمی‌کند که آب افغانستان فروخته شده است. متن معاهده چنین چیزی نمی‌گوید. اما برعکس، استفاده از عنوان حسن نیت نیز نمی‌تواند ارزش واقعی این تعهد را کوچک جلوه دهد.

آیا ۲۲ مترمکعب نیز قابل پرسش نیست؟

حتی اگر چهار مترمکعب را کنار بگذاریم، سوال درباره ۲۲ مترمکعب همچنان باقی است.

کمیسیون دل‌تا مبنای جدی فنی برای تعیین سهم ایران فراهم کرده بود و نمی‌توان ۲۲ مترمکعب را رقمی ساختگی یا تصادفی دانست. اما گزارش کمیسیون دل‌تا در سال ۱۹۵۱ یک حکم قضایی یا داورى بین‌المللی نبود که برای همیشه حق ایران را تعیین کرده باشد. این گزارش یک مبنای فنی برای رسیدن به توافق بود.

میان یک گزارش فنی و یک تعهد دایمی بین‌المللی فاصله وجود دارد.

۲۲ مترمکعب بر اساس اطلاعات، نیازها و شرایط آن زمان محاسبه شده بود؛ اما معاهده ۱۹۷۳، بیش از دو دهه بعد، همان مبنا را در قالب یک تعهد دایمی تثبیت کرد و چهار مترمکعب دیگر نیز بر آن افزود.

بنابراین، سوال تاریخی مهم این است:

آیا مذاکره‌کنندگان سال ۱۹۷۳ بررسی کرده بودند که مبنای فنی سال ۱۹۵۱ هنوز با نیازهای افغانستان و شرایط جدید حوضه هلمند مطابقت دارد یا نه؟

اگر چنین بررسی‌ای وجود داشته باشد، باید اسناد آن ارائه شود. اگر چنین بررسی‌ای صورت نگرفته باشد، تبدیل یک مبنای فنی ۲۲ ساله به تعهد دایمی، یکی از نکات مهم در ارزیابی تصمیم سال ۱۹۷۳ باقی می‌ماند.

آزمون واقعی معاهده؛ پنجاه سال بعد

شاید قوی‌ترین معیار برای ارزیابی معاهده، نه در نیت امضاکنندگان، بلکه در تاریخ اجرای آن نهفته باشد.

معاهده قرار بود اختلاف آب هلمند را برای همیشه پایان دهد. با این حال، بررسی‌های بعدی نشان داده‌اند که اختلاف آبی میان دو کشور در دهه‌های بعد از میان نرفته و خود توافق نیز به موضوع اختلاف درباره تفسیر و اجرا تبدیل شده است.

البته نمی‌توان تمام ناکامی‌های پنجاه سال گذشته را به متن معاهده نسبت داد.

جنگ، فروپاشی دولت، ضعف نهادهای افغانستان، مشکلات اندازه‌گیری، بی‌اعتمادی سیاسی و رفتار هر دو طرف در اجرای توافق، همه در این وضعیت نقش داشته‌اند.

اما این عوامل نیز نمی‌توانند متن معاهده را از نقد مصون کنند.

اگر توافقی که قرار بود اختلاف را برای همیشه حل کند، پس از پنجاه سال همچنان موضوع اختلاف و مذاکره باشد، این واقعیت بخشی از کارنامه همان توافق است.

افغانستان و ایران؛ هر دو طرف ادعای نقض دارند

داوری درباره معاهده زمانی دقیق‌تر می‌شود که ادعاهای هر دو طرف در نظر گرفته شود.

ایران افغانستان را به رعایت نکردن سهم قراردادی متهم کرده است. در مقابل، در برخی پژوهش‌ها مواردی نیز مطرح شده که ایران در اجرای برخی تعهدات خود، از جمله همکاری درباره نقاط تحویل و ترتیبات اندازه‌گیری، کوتاهی کرده است.

بنابراین، بحران هلمند را نمی‌توان با یک روایت ساده توضیح داد؛ نه این‌که ایران همیشه محق بوده و افغانستان همیشه متخلف، و نه این‌که افغانستان همیشه قربانی بوده و هر ادعای ایران بی‌اساس است. معاهده باید معیار باشد.

هر ادعا باید با متن آن، مقدار واقعی آب، نقطه تحویل، روش اندازه‌گیری و فرمول کاهش در سال‌های کم‌آبی سنجیده شود.

آزمون سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳

بازگشت بحران هلمند در اوایل دهه ۲۰۲۰ اهمیت خاصی دارد. در سال‌های ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ خشکسالی و کاهش جریان هلمند اختلاف را دوباره تشدید کرد.

در سال ۲۰۲۳، موضوع به سطح بالاترین مقام سیاسی ایران رسید و رئیس‌جمهور ایران در سفر به سیستان و بلوچستان بر تأمین حقابه ایران تأکید کرد. چند روز بعد نیز درگیری مرزی میان نیروهای دو طرف رخ داد.

در مقابل، طالبان اعلام کردند که به معاهده ۱۹۷۳ متعهد هستند و مقام‌های آنان گفتند کمیشنران دو طرف مطابق توافق درباره آب گفت‌وگو می‌کنند.

این رخداد یک آزمون مهم برای معاهده بود؛ زیرا این بار دیگر نمی‌توان مسئله را صرفاً به زمان موسی شفیق نسبت داد.

نیم قرن گذشته بود. معاهده همچنان معتبر بود و مواد و پروتوکول‌های آن همچنان وجود داشتند. با این حال، اختلاف دوباره به سطح هشدار سیاسی و حتی بحران مرزی رسیده بود.

پس سوال اجتناب‌ناپذیر این است:

اگر معاهده ۱۹۷۳ یک رامحل دائمی بود، چرا در سال ۲۰۲۳ هنوز دو کشور بر سر همان آب، همان رودخانه و همان حقابه با یکدیگر درگیر بودند؟

البته پاسخ به این سوال نباید به‌صورت خودکار متوجه متن معاهده شود. اگر طالبان تعهدات قراردادی افغانستان را نقض کرده باشند، مسئولیت آن متوجه

حکومت وقت است، نه موسی شفیق و نه متن معاهده. اگر ایران بیش از حق قرارداد خود مطالبه کرده باشد، مسئولیت آن نیز متوجه طرف ایرانی است.

همچنین اگر خشکسالی به اندازه‌ای بوده که تحویل مقدار مقرر را عملاً دشوار یا ناممکن ساخته باشد، باید ماده چهارم و ماده یازدهم بر اساس اطلاعات واقعی آب بررسی شوند.

در نتیجه، برای دآوری درباره عملکرد طالبان باید داده‌های معتبر جریان آب، اندازمگیری‌های دهراد، گزارش‌های کمیشنران و مقدار واقعی آب تحویل‌شده بررسی شود. نمی‌توان صرفاً بر اساس ادعاهای سیاسی یکی از دو طرف حکم صادر کرد.

چهار مترمکعب اضافی نمونه روشن این مسئله است

خود معاهده میان ۲۲ مترمکعب، که مبنای آن به گزارش کمیسیون دلتا برمی‌گردد، و چهار مترمکعبی که به حسن نیت و علایق برادرانه نسبت داده شده، تفاوت گذاشته است.

چهار مترمکعب در یک سال معمولی تقریباً ۱۲۶ میلیون مترمکعب می‌شود.

بنابراین، سوال همچنان پابرجاست:

اگر این مقدار امتیازی برای ایجاد اعتماد بود، چرا به تعهد دایمی تبدیل شد؟ و اگر در برابر آن امتیاز اقتصادی یا سیاسی مشخصی از ایران دریافت شده بود، ارزش آن امتیاز در مقایسه با تعهد آبی افغانستان چگونه بود؟

این سوال به‌تنهایی معاهده را ناموجه نمی‌کند؛ اما دفاع از معاهده نیز بدون پاسخ به آن کامل نیست.

موسی شفیق؛ دآوری درباره یک شخص یا یک تصمیم؟

در اینجا نیز باید میان شخص و تصمیم تفکیک کرد.

ممکن است موسی شفیق قصد داشته باشد یک منازعه طولانی را خاتمه دهد، روابط افغانستان با ایران را بهبود بخشد و برای اختلاف هلمند یک چارچوب

حقوقی روشن ایجاد کند. چنین اهدافی فی‌نفسه نه خیانت است و نه دلیل خطای سیاسی.

همچنان ادعای رشوه، تا زمانی که با اسناد قطعی اثبات نشده باشد، نباید به‌عنوان یک واقعیت مسلم تاریخی بیان شود. سند دیپلماتیک امریکا وجود چنین اتهامی را در آن زمان گزارش می‌کند، اما گزارش یک اتهام با اثبات قضایی جرم تفاوت دارد.

اما حتی اگر هیچ اتهام فسادى وجود نمی‌داشت، خود معاهده همچنان حق نقدشدن داشت و دارد.

زیرا نقد معاهده به معنای محکوم‌کردن شخصیت امضاکننده نیست.

مسئله این است که آیا تصمیم سال ۱۹۷۳، در پرتو اطلاعات موجود و تجربه پنجاه سال بعد، همچنان می‌تواند بهترین تأمین‌کننده منافع آبی افغانستان دانسته شود یا نه.

پاسخ به این سوال دست‌کم ساده و بدیهی نیست.

سوال نهایی

شاید در پایان، مهم‌ترین سوال این نباشد که موسی شفیق درست می‌گفت یا مخالفان او؛ مهم این نیست که چه کسی در شورا موافق بود و چه کسی مخالف؛ و حتی مهم نیست که امروز کدام طرف صدای بلندتری دارد.

اگر قرار بود این معاهده برای همیشه معتبر باشد، آیا منافع افغانستان در آن به اندازه کافی تأمین شده بود؟

معاهده ۱۹۷۳ یک سند تاریخی مهم است. این معاهده توانست یک اختلاف طولانی را به یک چارچوب حقوقی مشخص تبدیل کند، سهم ایران را تعیین نماید و برای افغانستان نیز حقوقی بر آب باقی‌مانده به رسمیت بشناسد.

اما تجربه پنجاه ساله نشان می‌دهد که این توافق نتوانست اختلاف هلمند را برای همیشه از میان ببرد.

از همین‌رو، داوری منصفانه نه تقدیس معاهده است و نه رد کامل آن.

نقطه قوت اصلی آن، تعیین یک سقف روشن برای سهم ایران و به رسمیت شناختن حق افغانستان بر آب باقی مانده است؛ نقطه قابل نقد آن، در میزان تعهدات پذیرفته شده، چهار مترمکعب اضافی، توزیع ماهانه، آثار عملی آن در شرایط کم آبی و دایمی شدن تعهدات نهفته است.

در نتیجه، معاهده ۱۹۷۳ را نمی توان فاجعه کامل دانست؛ همان گونه که نمی توان صرفاً به دلیل پایان یافتن مناقشه آن زمان، آن را شاهکار دیپلماتیک خواند.

ارزش واقعی آن باید از روی خود مواد معاهده و نتیجه تاریخی آن سنجیده شود.

معاهده ۱۹۷۳ اختلاف هلمند را به یک چارچوب حقوقی سپرد؛ اما نتوانست آن را برای همیشه از میان بردارد.

این که چرا چنین شد، همان پرسشی است که نقد این معاهده باید به آن پاسخ دهد.

کاهش در سال های کم آبی؛ مسئله فقط محاسبه نیست

یکی از نکات مهم در نقد معاهده هلمند این است که نباید اعتراض های نمایندگان مخالف را با خود مفاد معاهده یکی گرفت. ممکن است بعضی از مخالفان در زمان تصویب، شناخت دقیق و کاملی از تمام جزئیات فنی و حقوقی معاهده نداشته باشند و ممکن است برخی نیز با انگیزه های سیاسی با آن مخالفت کرده باشند؛ اما از این واقعیت نمی توان نتیجه گرفت که نگرانی های آنان درباره مقدار آب، زمان تحویل، اثر آن بر زراعت افغانستان و تعهدات آینده کشور بی اساس بوده است.

برای ارزیابی این نگرانی ها باید مستقیماً به متن معاهده و آثار عملی آن مراجعه کرد.

ماده چهارم معاهده مقرر می کند که اگر در یک سال کم آب، مقدار آب هلمند کمتر از مقدار سال نورمال باشد، سهم ایران نیز به صورت متناسب کاهش می یابد. از این جهت، دفاع داکتر کاظم از فورمول کاهش متناسب، از نظر ریاضی درست است.

جدول ماهانه؛ جایی که نقد داکتر کاظم باید دقیق تر شود

معاهده برای ایران در سال های خشک، یک مقدار ثابت و مستقل از وضعیت رودخانه تعیین نکرده است.

اما درست در همین جا یک سوال مهم تر مطرح می شود:

آیا کاهش متناسب، لزوماً به معنای تقسیم عادلانه بار خشکسالی است؟

فرض کنیم آب موجود رودخانه در یک سال مشخص ۳۰ فیصد کاهش پیدا کند و سهم ایران نیز ۳۰ درصد کاهش یابد. از نگاه ریاضی، تناسب رعایت شده است؛ اما هنوز معلوم نیست این کاهش ۳۰ فیصدی برای دو کشور چه معنایی دارد.

اگر نیازهای زراعتی افغانستان در همان ماه هایی متمرکز باشد که سهم ایران در جدول معاهده بیشتر است، کاهش متناسب ممکن است همچنان فشار سنگینی بر زراعت افغانستان وارد کند.

بنابراین، صرف وجود یک فورمول ریاضی برای کاهش سهم، به خودی خود ثابت نمی کند که میکانیزم معاهده از نظر عملی و زراعتی عادلانه بوده است.

این نکته با توجه به جدول ماهانه معاهده اهمیت بیشتری پیدا می کند. سهم ایران در تمام ماه ها یکسان نیست. در جدول مورد استفاده معاهده، جریان ماهانه مورد محاسبه در فبروری ۷۸/۱۶ مترمکعب در ثانیه، در مارچ ۷۳/۱۳ مترمکعب و در اپریل ۳۱/۱۱ مترمکعب در ثانیه تعیین شده است.

بنابراین، سهم ایران نیز در این ماه ها به صورت یکسان توزیع نمی شود.

در فبروری، سهم ایران تقریباً ۲۲/۰۲ مترمکعب در ثانیه، در مارچ حدود ۲۰/۶۰ مترمکعب و در اپریل حدود ۸/۷۷ مترمکعب در ثانیه است. در نتیجه، در همین سه ماه، حجم تقریبی آب تحویلی به ایران به ترتیب حدود ۱۸۸/۷، ۱۹۵/۸ و ۸۰/۸ میلیون مترمکعب می شود.

این ارقام به خودی خود ثابت نمی کنند که معاهده ناعادلانه است؛ اما نشان می دهند که بحث را نمی توان تنها با یک میانگین سالانه ۲۶ مترمکعب در ثانیه پایان داد.

مسئله اصلی، زمان و تحویل آب است.

ممکن است دو توافق از نظر حجم سالانه تقریباً یکسان باشند، اما از نظر آثار زراعتی کاملاً متفاوت باشند؛ زیرا آب در ماه‌های مختلف ارزش و ضرورت یکسان ندارد.

از این‌رو، اگر داکتر کاظم صرفاً با استناد به این‌که سهم ایران در سال کم‌آب متناسب کاهش می‌یابد، این بخش از معاهده را عادلانه معرفی کند، استدلال او کامل نیست. او باید نشان دهد که این تناسب، با توزیع ماهانه آب و نیازهای زراعتی افغانستان نیز سازگار بوده است.

کاهش متناسب یا انتقال بار خشکسالی؟

اینجا نقد دقیق‌تر می‌شود.

اگر در سال کم‌آب، آب رودخانه کاهش یابد و سهم ایران نیز به همان نسبت کاهش پیدا کند، ایران بخشی از زیان خشکسالی را تحمل می‌کند. این یک نقطه قوت ماده چهارم است و نباید نادیده گرفته شود.

اما سوال دیگر این است که باقی‌مانده زیان را چه کسی تحمل می‌کند و چگونه؟

اگر افغانستان برای اجرای سهم کاهش‌یافته ایران ناچار شود از ذخایر خود استفاده کند، آب مصرفی داخلی را کاهش دهد یا برنامه آبیاری خود را محدود کند، آنگاه کاهش متناسب سهم ایران لزوماً به معنای تقسیم متناسب تمام هزینه‌های خشکسالی نیست.

به بیان ساده‌تر، ماده چهارم درباره مقدار حبابه ایران حکم می‌کند؛ اما برای داوری درباره اثر واقعی آن بر افغانستان باید دید این مقدار در عمل چگونه تأمین می‌شود.

این همان تفاوت میان تعهد حقوقی و الزام فنی است.

تعهد حقوقی می‌گوید چه مقدار آب باید تحویل شود. الزام فنی می‌پرسد این مقدار آب از کجا، در چه زمانی و با چه هزینه‌ای برای افغانستان قابل تأمین است.

این دو را نباید با یکدیگر اشتباه کرد.

چهار مترمکعب اضافی؛ سوالی که ماده چهارم آن را حل نمی‌کند

فورمول کاهش متناسب، یک سوال بنیادی‌تر درباره چهار مترمکعب اضافی را نیز حل نمی‌کند.

ماده دوم ابتدا سهم ایران را بر مبنای گزارش کمیسیون دلتا، به‌طور متوسط ۲۲ مترمکعب در ثانیه تعیین می‌کند و سپس چهار مترمکعب دیگر را به سابقه حسن نیت و علایق برادرانه از طرف افغانستان به ایران اضافه می‌کند.

بنابراین، خود متن معاهده میان این دو مقدار تفاوت گذاشته است.

۲۲ مترمکعب دارای مبنای مشخص فنی در گزارش کمیسیون دلتا است؛ چهار مترمکعب دیگر با عنوان حسن نیت و علایق برادرانه وارد تعهد قراردادی شده است.

از این‌رو، دفاع از چهار مترمکعب اضافی نمی‌تواند صرفاً با استناد به این‌که معاهده به یک مناقشه طولانی پایان داد، تمام شود.

اگر ۲۲ مترمکعب مبنای اصلی حل اختلاف بود، چهار مترمکعب دیگر دقیقاً برای چه چیزی لازم بود؟

اگر هدف آن ایجاد اعتماد و حسن نیت میان دو کشور بود، چرا این حسن نیت باید به یک تعهد دائمی تبدیل می‌شد؟

و اگر در برابر آن امتیاز اقتصادی، ترانزیتی یا مالی مشخصی از ایران دریافت شد، آیا آن امتیاز نیز در یک سند الزام‌آور ثبت شده است؟

این سوال، مستقیماً از متن معاهده و تفاوت میان ۲۲ و ۴ مترمکعب ناشی می‌شود و برای طرح آن هیچ نیازی به متهم‌کردن موسی شفیق یا دفاع از مخالفان پارلمانی وجود ندارد.

ادعای رشوه؛ اتهام را نه باید اثبات‌شده خواند و نه نادیده گرفت

در مورد ادعای پرداخت رشوه نیز باید میان سه چیز تفکیک شود: اتهام، گزارش دیپلماتیک و اثبات قضایی.

یک سند وزارت خارجه ۱۹۷۳، در گزارش گفت‌وگو با ایالات متحده در دسمبر، وحید عبدالله، معاون وزارت خارجه افغانستان، می‌گوید که یکی از اتهام‌های عمده علیه موسی شفیق در جریان محاکمه او، مشارکت در رشوه‌دادن به نمایندگان شورا و دریافت پول از ایران برای پیش‌برد معاهده هلمند بوده است.

این سند برای اثبات جرم کافی نیست. آنچه در سند آمده، گزارش یک مقام افغان به یک دیپلمات امریکایی درباره اتهام‌های مطرح‌شده علیه شفیق است؛ نه حکم یک محکمه مستقل و نه سند مالی مستقیم.

اما از طرف دیگر، کنارگذاشتن این گزارش نیز با این استدلال که شفیق بعدها توسط حکومت کمونیستی محاکمه شد، روش علمی نیست. منشأ سیاسی یک افغانستان ثبت شد؟

و مهم‌تر از آن:

اگر بخشی از این ادعا درست بود، نمایندگان شورا برای تصویب چه چیزی باید با چنین شیوه‌ای متقاعد می‌شدند؟

البته حتی اثبات رشوه نیز به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که تمام مواد معاهده زیان‌بار بوده است. رشوه، اگر اثبات شود، فساد در فرایند تصویب است؛ نه دلیل خودکار نادرستی همه مفاد معاهده.

اما برعکس، اگر فرایند تصویب یک توافق بین‌المللی با اعمال نفوذ غیرقانونی همراه بوده باشد، این موضوع نمی‌تواند کاملاً از ارزیابی تاریخی توافق جدا شود.

در نهایت، کیفیت فرایند تصویب و کیفیت مفاد معاهده دو مسئله جدا، اما مرتبط اند.

معاهده را باید همچنان بر اساس خود متن آن داوری کرد: مقدار آب، توزیع ماهانه، فورمول سال‌های کم‌آبی، چهار مترمکعب اضافی، نقاط تحویل، حقوق افغانستان بر آب باقی‌مانده و تعهدات دایمی آن.

این معیار، هم موسی شفیق را از اتهام اثبات‌نشده مصون می‌دارد و هم معاهده را از نقد مستند مصون نمی‌کند.

آزمون پنجاهساله معاهده؛ اگر مسئله حل شد، چرا هنوز حل نشده است؟

از این مرحله به بعد، معیار نقد دیگر نباید این باشد که مخالفان پارلمان در سال ۱۳۵۱ چه گفته بودند. معیار اصلی، خود معاهده است: توافقی که کامل و دائمی معرفی شده بود، آیا توانست مسئله‌ای را که برای حل آن ایجاد شده بود، در عمل و در گذر زمان حل کند یا نه؟

معاهده هلمند در سال ۱۹۷۳ امضا شد. از آن زمان نزدیک به نیم قرن گذشته است. در این فاصله، افغانستان چندین نظام سیاسی را تجربه کرده، جمعیت و نیازهای زراعتی و شهری افزایش یافته، تأسیسات آبی توسعه پیدا کرده، دوره‌های خشکسالی شدید رخ داده و شرایط حوزه هلمند تغییر کرده است.

با وجود همه این تحولات، اصل معاهده همچنان معتبر است.

پس می‌توان آن را با یک معیار روشن‌تر آزمود:

آیا توافقی که خود را کامل و دائمی می‌دانست، توانست راه‌حلی پایدار برای اختلاف هلمند ایجاد کند؟

اگر پاسخ مثبت باشد، باید توضیح داده شود که چرا پس از چندین دهه هنوز درباره مقدار آب، اندازه‌گیری، دeraود، زمان تحویل و تفسیر برخی تعهدات اختلاف وجود دارد.

اگر پاسخ منفی باشد، باید پذیرفت که معاهده، دست‌کم در حل پایدار منازعه، به هدفی که برای آن ساخته شده بود به‌طور کامل نرسیده است.

این نتیجه لزوماً به معنای آن نیست که تمام تقصیر متوجه متن معاهده است.

اجرای ناقص، جنگ، فروپاشی دولت، ضعف اداری و بی‌اعتمادی میان دو کشور نیز در استمرار اختلاف نقش داشته‌اند.

اما همین‌جا یک سوال اساسی‌تر مطرح می‌شود:

اگر معاهده برای سال‌های کم‌آبی، خشکسالی شدید، اندازه‌گیری، حل اختلاف و همکاری میان کمیشنران میکانیسم پیش‌بینی کرده بود، چرا پس از پنجاه سال هنوز اختلاف بر سر همین مسائل بنیادی باقی مانده است؟

تفاوت میان اجرای تعهد و بازنگری در تعهد

در سال ۱۹۷۳ هیچکس نمی‌توانست تمام تغییرات پنجاه سال بعد را پیش‌بینی کند. اما همین واقعیت، اهمیت ساختار یک توافق دائمی را بیشتر می‌کند.

معاهده برای سال کم‌آبی، کاهش متناسب سهم ایران را پیش‌بینی کرده است.

ماده یازدهم نیز برای خشکسالی شدید، مشورت میان کمیشنران را در نظر گرفته و ماده نهم برای اختلاف درباره تفسیر و اجرای معاهده، میکانیزم حل اختلاف ایجاد کرده است.

اما این مواد عمده‌تاً درباره اجرای تعهدات موجود هستند، نه تغییر خود تعهدات.

به بیان ساده‌تر، معاهده توضیح می‌دهد که اگر آب کمتر شد، سهم تعیین‌شده چگونه کاهش یابد؛ اما برای تغییرات بنیادی و درازمدت در وضعیت حوضه، جمعیت و نیازهای آبی دو کشور، راه روشنی برای تغییر خود نظام تقسیم آب در نظر نگرفته است.

ماده نهم می‌تواند اختلاف بر سر این را حل کند که یک ماده معاهده چگونه تفسیر یا اجرا شود؛ اما داور، در اصل، وسیله‌ای برای این نیست که داوران پس از چند دهه تشخیص دهند به دلیل تغییر شرایط، سهم قراردادی یکی از طرف‌ها باید افزایش یا کاهش یابد.

همچنین ماده یازدهم ناظر به وضعیت اضطراری است؛ اگر خشکسالی شدید یا قوای قاهره رسیدن آب به دلتای هیرمند را موقتاً ناممکن کند، کمیشنران باید برای مقابله با وضعیت اضطراری طرح تهیه کنند.

پس میان این دو مسئله باید تفکیک کرد:

حل اختلاف درباره تعهد موجود، با تغییر خود تعهد یکی نیست.

و این همان نقطه‌ای است که ماده دهم اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

آیا دایمی‌بودن معاهده برای افغانستان امتیاز بود؟

در اینجا نباید یک‌جانبه قضاوت کرد.

مدافع معاهده می‌تواند استدلال کند که دایمی‌بودن آن یکی از بزرگترین امتیازات افغانستان است؛ زیرا ایران نمی‌تواند در آینده صرفاً با استناد به افزایش نیازهای خود، توسعهٔ زراعت در سیستان یا سوابق تاریخی، سهم بیشتری مطالبه کند.

این استدلال با مادهٔ پنجم نیز تقویت می‌شود: ایران بیش از مقدار تعیین‌شده در معاهده حق مطالبه ندارد.

اما پرسش مقابل همچنان باقی است:

چرا باید فقط ادعاهای احتمالی ایران در آینده محدود شود، اما نیازهای احتمالی افغانستان در آینده در همان چارچوب ثابت باقی بماند؟

اگر سقف تعیین‌شده برای ایران از ابتدا متناسب و عادلانه بوده باشد، دایمی‌بودن آن می‌تواند برای افغانستان یک امتیاز مهم باشد.

اما اگر افغانستان در زمان امضا تعهدی بیش از اندازه پذیرفته باشد، دایمی‌کردن آن تعهد، یک تصمیم سیاسی مقطعی را به بار حقوقی درازمدت تبدیل می‌کند.

بنابراین، بحث اصلی درباره دایمی‌بودن معاهده نیست؛ بحث این است که افغانستان در برابر این دایمی‌بودن چه چیزی به دست آورد و چه چیزی پذیرفت.

در اینجا بار دیگر چهار مترمکعب اهمیت پیدا می‌کند.

چهار مترمکعب؛ امتیاز سیاسی یا حق دایمی؟

چهار مترمکعب در ثانیه در یک سال معمولی تقریباً ۱۲۶ میلیون مترمکعب آب می‌شود. بنابراین، این مقدار را نمی‌توان یک اقدام نمادین و بی‌اهمیت دانست.

ماده دوم میان ۲۲ مترمکعب و چهار مترمکعب تفاوت گذاشته است. اولی بر مبنای گزارش کمیسیون دلتا تعیین شده، در حالی که دومی با عنوان حسن نیت و علائق برادرانه از سوی افغانستان به ایران داده شده است.

این تفاوت در زبان معاهده مهم است.

اگر چهار مترمکعب صرفاً یک اقدام سیاسی برای ایجاد اعتماد بود، سوال این است که چرا به یک حق قراردادی دایمی تبدیل شد.

اگر در برابر آن امتیاز اقتصادی یا ترانزیتی مشخصی دریافت شده بود، سوال بعدی این است که آیا آن امتیاز نیز از همان درجه الزام‌آوری برخوردار بود؟ اگر پاسخ مثبت است، باید اسناد آن را نشان داد.

اگر پاسخ منفی است، دفاع از این بخش از معاهده دشوارتر می‌شود؛ زیرا یک تعهد آبی روشن و دایمی با وعده‌ای سیاسی یا تفاهمی که در سند الزام‌آور ثبت نشده باشد، از نظر حقوقی هموزن نیست.

این استدلال به معنای اثبات فروش آب نیست. چنین تعبیری را نمی‌توان صرفاً از وجود چهار مترمکعب نتیجه گرفت.

اما دقیقاً به همین دلیل، باید میان شعار سیاسی و نقد حقوقی تفاوت گذاشت:

سوال این نیست که آیا افغانستان آب خود را فروخت؛ سوال این است که در برابر یک تعهد آبی دایمی، چه امتیاز حقوقی و اقتصادی هم‌ارزی دریافت کرد.

آیا پایان اختلاف، به معنای حل عادلانه اختلاف بود؟

یکی از پایه‌های اصلی دفاع از معاهده این است که توافق سال ۱۹۷۳ به یک مناقشه طولانی پایان داد.

این نکته ارزش تاریخی دارد، اما پایان اختلاف و حل عادلانه اختلاف دو مفهوم متفاوت‌اند.

ممکن است دو کشور پس از سال‌ها اختلاف، سرانجام بر سر یک رقم توافق کنند. این توافق می‌تواند از نظر سیاسی بسیار مهم باشد؛ اما برای ارزیابی آن هنوز باید پرسید:

• آیا رقم تعیین‌شده با مبنای فنی آن زمان متناسب بود؟

• آیا امتیاز اضافی ضرورت داشت؟

• آیا توزیع ماهانه با وضعیت واقعی آب و نیازهای زراعتی افغانستان سازگار بود؟

• آیا در سال‌های کم‌آبی، کاهش سهم ایران واقعاً بار خشکسالی را به شکل متناسب میان دو طرف توزیع می‌کرد؟

• و آیا تعهدات دایمی افغانستان در برابر امتیازات متقابل، توازن لازم را داشت؟

بنابراین، این‌که معاهده توانست یک اختلاف تاریخی را به یک متن حقوقی تبدیل کند، یک واقعیت مثبت است؛ اما این واقعیت به‌تنهایی درباره کیفیت همان متن داوری نمی‌کند.

حل یک اختلاف، لزوماً به معنای حل عادلانه آن نیست.

و این دقیقاً همان نقطه‌ای است که نقد استدلال داکتر کاظم اهمیت پیدا می‌کند. اگر او از پایان اختلاف به عنوان دلیل کافی برای موفقیت معاهده استفاده کند، میان موفقیت دیپلماتیک و بهترین نتیجه ممکن برای منافع افغانستان تفاوت نگذاشته است.

بازگشت اختلاف در دهه ۲۰۲۰

این مسئله در اوایل دهه ۲۰۲۰ دوباره خود را به صورت جدی نشان داد.

پس از بازگشت طالبان به قدرت در آگست ۲۰۲۱، مسئله آب هلمند بار دیگر به یکی از موضوعات حساس روابط افغانستان و ایران تبدیل شد. در سال‌های ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ خشکسالی و کاهش جریان آب، همراه با اختلاف درباره اقدامات آبی افغانستان، نگرانی‌های ایران را افزایش داد.

این تحولات اهمیت ماده چهارم را دوباره برجسته کرد: اگر آب کمتر شده است، مقدار تحویل نیز باید بر اساس فورمول قراردادی کاهش یابد.

اما دقیقاً همین‌جا باید به یک نکته اساسی توجه کرد:

در یک سال کم‌آب، اختلاف بر سر این نیست که آیا سهم ایران باید کاهش یابد؛ متن معاهده در این مورد نسبتاً روشن است. اختلاف اصلی می‌تواند بر سر

مقدار واقعی آب موجود، نقطه اندازه‌گیری، نحوه محاسبه و مقدار واقعی سهم کاهش‌یافته باشد.

پس اگر در اجرای معاهده اختلافی به وجود می‌آید، باید ابتدا مشخص شود که اختلاف درباره اصل حق است یا درباره اندازه‌گیری و اجرای آن حق.

این تفکیک برای نقد معاهده بسیار مهم است؛ زیرا نمی‌توان هر بحران سیاسی میان افغانستان و ایران را مستقیماً به ضعف متن معاهده نسبت داد.

اما از سوی دیگر، نمی‌توان بازگشت مکرر همین اختلاف را نیز بی‌اهمیت دانست.

معاهده‌ای که قرار بود یک مناقشه تاریخی را برای همیشه حل کند، پس از پنجاه سال هنوز موضوع مذاکره، اختلاف و بحران سیاسی است.

این واقعیت، دست‌کم یک سوال جدی درباره موثریت تاریخی معاهده ایجاد می‌کند.

و پاسخ به این سوال را باید در ادامه، با بررسی دقیق‌تر عملکرد مواد معاهده در سال‌های بعد و نه با قضاوت درباره شخصیت امضاکنندگان، دنبال کرد.

داوری نهایی؛ معاهده هلمند پس از پنجاه سال

اکنون پس از بررسی متن معاهده، پروتوکول‌های آن، مبنای هایدرولژیک سهم ایران، جدول ماهانه آب، چهار مترمکعب اضافی، مقررات سال‌های کم‌آبی، حقوق افغانستان بر آب باقی‌مانده، ماده دهم درباره دایمی‌بودن توافق و میکانیسم حل اختلاف، می‌توان به سوال اصلی این بررسی بازگشت:

معاهده ۱۹۷۳ برای افغانستان چه دستاوردی داشت و آیا توانست، آن‌گونه که ادعا می‌شد، مسئله آب هلمند را برای همیشه حل کند؟

معاهده یک دستاورد مهم داشت: برای نخستین‌بار مقدار مشخصی از آب هلمند را در یک سند الزام‌آور میان دو کشور تثبیت کرد. ایران دیگر نمی‌توانست صرفاً بر اساس ادعاهای تاریخی یا نیازهای روزافزون خود، هر مقدار آبی را که می‌خواست مطالبه کند.

ماده پنجم نیز برای افغانستان اهمیت اساسی دارد؛ زیرا حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را حفظ می‌کند و ایران را از مطالبه بیش از مقدار تعیین‌شده منع می‌سازد. این بخش از معاهده را نمی‌توان صرفاً به دلیل انتقاد از سایر مواد نادیده گرفت.

همچنین ماده چهارم برای سال‌های کم‌آبی، کاهش متناسب سهم ایران را پیش‌بینی کرده و ماده نهم برای اختلافات، میکانیسم حل‌وفصل ایجاد کرده است. ماده یازدهم نیز برای وضعیت خشکسالی شدید یا قوای قاهره، مشورت میان کمیشنران را در نظر گرفته است.

بنابراین، معاهده از نظر ساختار حقوقی، سندی ابتدایی و فاقد میکانیسم نیست.

یک معاهده می‌تواند در یک بخش از منافع کشور حفاظت کند و در بخش دیگری تعهد سنگین ایجاد نماید. ممکن است در زمان امضا راحلی قابل دفاع به نظر برسد، اما تجربه بعدی نقاط ضعف آن را آشکار سازد.

معاهده برای افغانستان ۱۹۷۳ یا افغانستان امروز؟

از همین‌رو، ارزیابی آن تنها بر اساس شرایط سیاسی و هایدرولوژیک سال ۱۹۷۳ کافی نیست. باید دید آیا این توافق توانسته است در برابر نیازهای افغانستان در دهه‌های بعد نیز منافع آبی کشور را حفظ کند یا نه.

اگر توافقی موقت بود، می‌توانستیم بگوییم برای شرایط آن زمان طراحی شده بود و پس از تغییر شرایط، موضوعیت آن نیز تغییر می‌کرد. اما وقتی یک توافق دائمی اعلام می‌شود، عملکرد آن در برابر نسل‌های بعد نیز بخشی از معیار ارزیابی آن خواهد بود.

افغانستان امروز از نظر جمعیت، نیازهای زراعتی و شهری، وضعیت اقتصادی و فشار بر منابع آب، همان افغانستان سال ۱۹۷۳ نیست. حوزه هلمند نیز در طول این پنجاه سال با خشکسالی، کاهش بارندگی و تغییرات در الگوی مصرف آب روبه‌رو شده است.

در عین حال، حق قراردادی ایران همچنان بر اساس همان سند سال ۱۹۷۳ سنجیده می‌شود.

از همین‌جا سوال اصلی شکل می‌گیرد:

آیا تعهدی که در سال ۱۹۷۳ برای شرایط آن زمان پذیرفته شد، به گونه‌ای تنظیم شده بود که در برابر تغییرات بنیادی بعدی نیز منافع افغانستان را حفظ کند؟ این سوال با ماده دهم ارتباط مستقیم دارد.

ماده دهم؛ حمایت از افغانستان یا تثبیت یک تعهد؟

ماده دهم از یک جهت برای افغانستان ارزش حقوقی دارد. تعیین دائمی سهم ایران مانع آن می‌شود که آن کشور در آینده صرفاً با استناد به نیازهای جدید خود، سهم بیشتری مطالبه کند.

اما همین دایمی‌بودن، از سوی دیگر، تعهد افغانستان را نیز تثبیت می‌کند.

در نتیجه، دفاع از ماده دهم تنها با گفتن این‌که ایران دیگر نمی‌تواند بیشتر مطالبه کند کامل نیست. باید پرسید:

آیا افغانستان برای گرفتن این سقف قطعی از ایران، تعهدی بیش از اندازه پذیرفت؟

اگر پاسخ منفی باشد، مدافعان معاهده باید نشان دهند که ۲۲ مترمکعب مبنای فنی، چهار مترمکعب اضافی، جدول ماهانه و سایر تعهدات، در مجموع با منافع افغانستان تناسب داشته است.

اگر پاسخ مثبت باشد، مشکل فقط در مقدار آب نیست؛ مشکل در این است که یک تعهد احتمالی بیش از اندازه، برای همیشه تثبیت شده است.

چهار مترمکعب؛ کوچک در عدد، بزرگ در تعهد

چهار مترمکعب اضافی در ثانیه در یک سال معمولی تقریباً ۱۲۶ میلیون مترمکعب می‌شود.

بنابراین، وقتی ماده دوم میان ۲۲ مترمکعب مبنای گزارش کمیسیون دلتا و چهار مترمکعبی که به حسن نیت و عالیق برادرانه نسبت داده شده تفاوت می‌گذارد، نمی‌توان این تفاوت را صرفاً لفظی دانست.

۲۲ مترمکعب یک مبنای فنی داشت؛ چهار مترمکعب دیگر یک امتیاز اضافی بود.

اما پس از امضای معاهده، هر دو به یک تعهد قراردادی تبدیل شدند.

اینجاست که مهم‌ترین سوال درباره این بخش از توافق باقی می‌ماند:

چرا امتیازی که در خود معاهده حسن نیت نامیده شده، باید به یک حق دائمی برای طرف مقابل تبدیل می‌شد؟

اگر در برابر آن امتیاز مشخصی از ایران دریافت شده بود، باید ارزش و وضعیت حقوقی آن امتیاز روشن باشد.

اگر چنین امتیاز متقابلی وجود نداشت، این سوال باقی می‌ماند که چرا افغانستان یک تعهد آبی روشن و دائمی را در برابر وعده یا تفاهمی غیرهم‌سطح پذیرفت.

این سوال به معنای اثبات فروش آب نیست؛ اما نادیده‌گرفتن آن نیز با یک ارزیابی جدی و مستند از معاهده سازگار نیست.

۲۲ مترمکعب؛ مبنای فنی یا رقم نهایی غیرقابل پرسش؟

حتی با حذف چهار مترمکعب اضافی، پرسش درباره ۲۲ مترمکعب همچنان باقی است.

گزارش کمیسیون دل‌تا مبنای فنی مهمی برای تعیین سهم ایران فراهم کرده بود. اما این گزارش، یک حکم قضایی یا داوری بین‌المللی نبود که برای همیشه حق ایران را تعیین کرده باشد.

فاصله میان سال ۱۹۵۱ و سال ۱۹۷۳ نیز مهم است.

در سال ۱۹۷۳، مذاکره‌کنندگان افغانستان با شرایطی روبه‌رو بودند که بیش از دو دهه با شرایط زمان تهیه گزارش کمیسیون دل‌تا فاصله داشت. بنابراین، سوال این نیست که آیا گزارش کمیسیون دل‌تا معتبر بود یا نه؛ سوال این است که آیا همان مبنای فنی هنوز بدون بازبینی می‌توانست مبنای یک تعهد دائمی قرار گیرد؟

اگر بررسی جدیدی صورت گرفته بود، اهمیت آن برای دفاع از تصمیم ۱۹۷۳ بسیار زیاد است.

اگر چنین بررسی‌ای صورت نگرفته بود، این یکی از نقاط قابل نقد تصمیم نهایی باقی می‌ماند.

معاهده چه چیزی را حل کرد؟

در این مرحله می‌توان میان دو دستاورد متفاوت معاهده تفکیک کرد.

معاهده توانست حق قراردادی ایران را مشخص کند.

اما آیا توانست خود منازعه آبی را برای همیشه پایان دهد؟

تجربه پنجاه سال گذشته پاسخ ساده‌ای به این سوال نمی‌دهد.

در سال ۲۰۲۲، مسئله سهم ایران از آب هلمند همچنان در گفت‌وگوهای رسمی میان مقام‌های دو کشور مطرح بود. در می ۲۰۲۳ نیز موضوع حقابه ایران به سطح رئیس‌جمهور ایران رسید و مقام‌های طالبان در مقابل، بر تعهد افغانستان به معاهده تأکید کردند.

این رخداد یک تناقض مهم را آشکار می‌کند:

معاهده توانسته است مبنای حقوقی مطالبه ایران را تثبیت کند، اما نتوانسته است خود اختلاف را برای همیشه از میان ببرد.

البته این نتیجه نباید به‌صورت نادرست تفسیر شود. بازگشت اختلاف لزوماً به معنای آن نیست که متن معاهده از اساس ناکارآمد بوده است.

ممکن است حکومت افغانستان تعهدات خود را درست اجرا نکرده باشد.

ممکن است ایران فراتر از متن معاهده مطالبه کرده باشد. ممکن است اندازگیری‌ها مورد اختلاف بوده باشد و ممکن است خشکسالی مقدار آب موجود را به حدی کاهش داده باشد که اجرای تعهدات نیازمند محاسبه دقیق ماده چهارم و در موارد خاص ماده یازدهم باشد.

اما همین تفکیک، یک نکته‌دیگر را روشن می‌کند:

برای دآوری درباره کارآمدی معاهده باید میان وجود حق و اجرای حق تفاوت گذاشت.

طالبان و معاهده؛ مسئله جدید یا ادامه مسئله قدیم؟

پس از بازگشت طالبان به قدرت، آنان اعلام کردند که به معاهده ۱۹۷۳ متعهد هستند و آن را مبنای تنظیم آب میان دو کشور می‌دانند.

این موضع، دست‌کم در سطح اعلامی، با متن معاهده سازگار است.

اما برای ارزیابی عملکرد طالبان سوال‌های مشخص‌تری مطرح می‌شود:

آیا اندازم‌گیری‌های دهرآود به‌صورت منظم انجام و اطلاعات آن در اختیار طرف ایرانی قرار گرفت؟

آیا میکانیزم کمیشنران فعال و مؤثر بود؟

آیا افغانستان در برابر ادعاهای ایران، مقدار واقعی آب موجود و فورمول کاهش در سال‌های کم‌آبی را بر اساس مواد معاهده محاسبه کرد؟

و اگر خشکسالی شدید اجرای مقدار معمول را ناممکن کرده بود، آیا میکانیزم ماده یازدهم مورد استفاده قرار گرفت؟

این‌ها سوال‌هایی درباره اجرای معاهده هستند، نه درباره موافقت یا مخالفت با طالبان.

اگر مشخص شود که طالبان تعهدات افغانستان را درست اجرا نکرده‌اند، این بخش از بحران را نمی‌توان به ضعف متن معاهده نسبت داد.

اما اگر مشخص شود که افغانستان بر اساس مقدار واقعی آب و فورمول معاهده عمل کرده و با وجود آن، ایران مطالباتی فراتر از متن معاهده مطرح کرده است، آنگاه مشکل در جای دیگری قرار دارد: معاهده نتوانسته است اختلاف تفسیری میان دو کشور را به‌طور پایدار حل کند.

و اگر هر دو طرف در اجرای توافق کوتاهی کرده باشند، نتیجه باز هم روشن‌تر است: وجود یک متن حقوقی به‌تنهایی برای پایان‌دادن به یک منازعه آبی کافی نبوده است.

اما در هر سه حالت، یک نکته پابرجاست:

معاهده‌ای که قرار بود اختلاف را به‌صورت دایمی حل کند، پس از پنجاه سال هنوز نیازمند مذاکره دربارهمان موضوع اصلی است.

این واقعیت، خواه ناشی از ضعف اجرا باشد، خواه اختلاف در تفسیر و خواه کاستی‌های خود متن، بخشی از کارنامۀ تاریخی معاهده است.

از موسی شفیق به خود تصمیم تاریخی

از اینجا می‌توان از قضاوت درباره شخص موسی شفیق فاصله گرفت و خود تصمیم سال ۱۹۷۳ را در مرکز بحث قرار داد.

هدف این بررسی محاکمه تاریخی موسی شفیق نیست. همچنان هدف، دفاع از مخالفان پارلمانی سال ۱۳۵۱ یا متهم کردن آنان به ناآگاهی نیست. ادعای رشوه نیز تا زمانی که با اسناد قطعی ثابت نشده باشد، نمی‌تواند مبنای حکم تاریخی قرار گیرد.

موضوع اصلی ساده‌تر و مهم‌تر است:

معاهده‌ای که در سال ۱۹۷۳ به‌عنوان راحل دایمی مسئله هلمند امضا شد، آیا توانست در برابر نیازهای متغیر افغانستان و واقعیت‌های پنجاه سال بعد، منافع آبی کشور را به‌صورت پایدار تأمین کند؟

این سوال را نمی‌توان با ستایش شفیق پاسخ داد.

با حمله به مخالفان نیز نمی‌توان پاسخ داد.

و حتی نمی‌توان صرفاً با اشاره به این‌که معاهده در آن زمان به تصویب پارلمان رسید، پاسخ را قطعی دانست.

پاسخ باید از خود معاهده، ارقام آن، تعهدات آن و تجربه اجرای آن به دست آید.

و وقتی این مجموعه را کنار هم قرار می‌دهیم، یک حکم متوازن‌تر ممکن می‌شود:

معاهده ۱۹۷۳ برای افغانستان یک سقف حقوقی بر ادعاهای ایران ایجاد کرد؛ اما در برابر آن، تعهداتی را نیز برای افغانستان تثبیت کرد که برخی از

مهم‌ترین جنبه‌های آن، به‌خصوص چهار مترمکعب اضافی و دایمی‌بودن تعهد، همچنان نیازمند پاسخ روشن دربار ضرورت و تناسب‌شان هستند.

بنابر این، نه تقدیس معاهده علمی است و نه رد کامل آن.

معاهده باید همان‌گونه که هست خوانده شود: با نقاط قوت حقوقی واقعی، در کنار تعهدات و محدودیت‌های واقعی آن.

و این همان جایی است که نقد استدلال داکتر کاظم به نتیجه اصلی خود می‌رسد:

پایان یک مناقشه، به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که بهترین توافق ممکن به دست آمده است.

معاهده در برابر استدلال‌های داکتر کاظم

پس از بررسی مواد معاهده و مقایسه آن‌ها با استدلال‌های داکتر کاظم، نمی‌توان معاهده ۱۹۷۳ را نه یک خیانت ملی دانست و نه یک شاهکار تاریخی که هرگونه نقد آن از اساس بی‌اعتبار باشد. معیار داورى باید خود معاهده باشد؛ یعنی باید دید ادعاهای مدافعان آن تا چه اندازه با مفاد صریح مواد و پروتوکول‌های معاهده سازگار است.

نخستین نکته‌ای که به سود معاهده باقی می‌ماند، تعیین یک سقف مشخص برای حقابه ۲۲ مترمکعب در ثانیه ایران است. ماده دوم مقدار اصلی را بر مبنای ۲۲ مترمکعب در ثانیه تعیین کرد و چهار مترمکعب اضافی را نیز به‌عنوان حسن نیت و علایق برادرانه در نظر گرفت. ماده پنجم نیز حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را تصریح کرد. بنابر این، این ادعا که معاهده تمام آب هلمند را در اختیار ایران قرار داده است، با متن معاهده سازگار نیست.

اما از همین‌جا باید به استدلال دیگر داکتر کاظم نیز توجه کرد: این‌که معاهده برای ایران یک سقف حقوقی ایجاد کرده است، به‌خودی‌خود ثابت نمی‌کند که رقم تعیین‌شده بهترین رقم ممکن برای افغانستان بوده است. این دو موضوع یکی نیستند.

تعیین سقف برای ادعاهای ایران، یک دستاورد حقوقی است؛ اما اثبات تناسب آن سقف با منافع آبی افغانستان، مسئله‌دیگری است.

همین تمایز درباره ۲۲ مترمکعب نیز اهمیت دارد. گزارش کمیسیون دلتا در سال ۱۹۵۱ یک مبنای فنی معتبر برای تقسیم آب فراهم کرده بود؛ اما آن گزارش، یک حکم داورى دائمى درباره مالکیت یا حق همیشگی ایران نبود.

فاصله بیش از دو دهه میان آن گزارش و معاهده ۱۹۷۳ نیز این سوال را به وجود می‌آورد که آیا شرایط، نیازها و امکانات آبی افغانستان در سال ۱۹۷۳ دوباره بررسی شده بود یا خیر. اگر چنین بررسی‌ای انجام شده است، نتیجه آن باید در ارزیابی تاریخی معاهده مورد توجه قرار گیرد؛ و اگر انجام نشده است، نمی‌توان صرف قدمت و اعتبار گزارش ۱۹۵۱ را به‌تنهایی دلیل کافی برای تثبیت همان مبنا در یک تعهد دایمی دانست.

مسئله چهار مترمکعب از این نیز روشن‌تر است. خود متن معاهده این مقدار را با عنوان حسن نیت و علایق برادرانه از ۲۲ مترمکعب تفکیک می‌کند.

بنابراین، ۲۶ مترمکعب را نمی‌توان یک رقم یک‌دست و صرفاً فنی معرفی کرد. ۲۲ مترمکعب دارای سابقه فنی و هیدرولوژیک است؛ چهار مترمکعب دیگر ماهیت متفاوتی دارد و در متن معاهده نیز با عنوانی سیاسی - دیپلماتیک بیان شده است.

از این‌رو، سوال اساسی این نیست که آیا چهار مترمکعب مقدار بزرگی بوده است یا کوچک. سوال این است که چرا امتیازی که خود معاهده آن را ناشی از حسن نیت می‌خواند، به یک تعهد دایمی و الزام‌آور تبدیل شد؟ اگر داکتر کاظم این بخش را نشانه سخاوت سیاسی یا موفقیت دیپلماتیک می‌داند، باید توضیح دهد که ضرورت و تناسب دایمی‌شدن این امتیاز بر چه مبنایی اثبات می‌شود.

در مورد ماده چهارم نیز استدلال داکتر کاظم از نظر ریاضی درست است: در سال کم‌آبی، کاهش سهم ایران متناسب با کاهش آب انجام می‌شود. اما درست‌بودن فورمول، به‌تنهایی پاسخ همه سوال‌ها را نمی‌دهد. باید دید این کاهش در عمل بر اساس کدام جریان، در کدام نقطه و با چه داده‌هایی محاسبه می‌شود. به همین دلیل، بحث درباره نقطه تحویل، اندازه‌گیری و جریان واقعی آب را نمی‌توان با اشاره صرف به کاهش متناسب خاتمه داد.

ماده نهم نیز اختلاف را برای همیشه از میان نبرده است؛ بلکه برای اختلاف درباره تفسیر یا اجرای معاهده، مسیر حل اختلاف تعیین کرده است. وجود میکانیزم داوری به معنای آن نیست که دیگر اختلافی به وجود نخواهد آمد.

برعکس، خود پیش‌بینی داوری نشان می‌دهد که امکان اختلاف درباره تفسیر و اجرای تعهدات همچنان به رسمیت شناخته شده بود.

همین نکته درباره ماده یازدهم نیز صادق است. این ماده برای شرایط خشکسالی شدید و حوادث قهری راه مشورت و اتخاذ تدابیر عاجل را پیش‌بینی کرده است؛ اما وجود چنین ماده‌ای به این معنا نیست که هر کاهش آب به‌طور خودکار تعهدات اساسی معاهده را از میان می‌برد. در هر مورد باید مشخص شود که آیا شرایط واقعی مشمول ماده یازدهم بوده است یا خیر و آیا کاهش سهم مطابق ماده چهارم محاسبه شده است یا نه.

بنابراین، بازگشت اختلاف در سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳ را نیز باید با احتیاط تحلیل کرد. اگر حکومت در افغانستان تعهدات قراردادی خود را رعایت نکرده باشد، این تخلف را نمی‌توان به حساب موسی شفیق یا خود متن معاهده گذاشت. اگر ایران بیش از حق قراردادی خود مطالبه کرده باشد، آن نیز نقض یا تفسیر نادرست از معاهده است و اگر خشکسالی واقعاً مقدار آب قابل تحویل را کاهش داده باشد، باید مواد چهارم و یازدهم بر اساس داده‌های واقعی جریان آب بررسی شوند.

از این منظر، پنجاه سال اجرای معاهده یک نتیجه‌دوگانه به دست می‌دهد:

معاهده توانست اختلاف را از سطح یک منازعه سیاسی به یک چارچوب حقوقی مشخص منتقل کند، اما نتوانست اختلاف درباره آب هلمند را برای همیشه از میان ببرد.

پس داوری درباره موسی شفیق نیز باید از داوری درباره خود معاهده جدا شود.

ممکن است او واقعاً قصد داشته باشد یک مناقشه طولانی را خاتمه دهد و برای روابط افغانستان و ایران یک چارچوب حقوقی ایجاد کند. این هدف، فی‌نفسه، قابل فهم است. اما نیت سیاسی خوب، جایگزین ارزیابی محتوای یک توافق

نمی‌شود. از سوی دیگر، ادعاهای مربوط به رشوه یا فساد نیز تا زمانی که با اسناد قطعی اثبات نشده باشند، نمی‌توانند مبنای دآوری تاریخی قرار گیرند.

بنابراین، سوال نهایی این نیست که موسی شفیق خائن بود یا قهرمان، و نه این‌که مخالفان معاهده در پارلمان درست می‌گفتند یا موافقان آن. سوال اصلی این است که آیا تصمیم سال ۱۹۷۳، با اطلاعات و شرایط همان زمان، و با توجه به منافع درازمدت افغانستان، بهترین توافق قابل دستیابی بود یا نه.

در این دآوری، معاهده نقاط قوت واقعی دارد: حقایق ایران را محدود کرد، حق افغانستان بر آب باقی‌مانده را به رسمیت شناخت، برای سال‌های کم‌آبی فورمول مشخصی تعیین کرد و برای اختلافات نیز سازوکار حقوقی پیش‌بینی نمود. اما در کنار این نقاط قوت، چهار مترمکعب اضافی دائمی، انتقال مبنای فنی سال ۱۹۵۱ به یک تعهد دائمی در سال ۱۹۷۳، و استمرار اختلافات در دهه‌های بعد، پرسش‌هایی جدی ایجاد می‌کنند که با عنوان حل دائمی مناقشه نمی‌توان آن‌ها را کنار گذاشت.

در نتیجه، معاهده ۱۹۷۳ نه سندی است که بتوان آن را بدون مطالعه و صرفاً با شعار وطن‌فروشی رد کرد و نه سندی است که صرفاً به دلیل پایان‌دادن به یک مناقشه تاریخی، از نقد مصون باشد. ارزش واقعی آن باید از روی موادی سنجیده شود که افغانستان و ایران بر سر آن توافق کردند، نه از روی شخصیت امضاکنندگان و نه از روی روایت‌های سیاسی بعدی.

و شاید دقیق‌ترین جمع‌بندی همین باشد:

معاهده ۱۹۷۳ برای افغانستان یک سقف حقوقی بر ادعاهای ایران ایجاد کرد؛ اما در برابر آن، تعهداتی را نیز تثبیت کرد که مهم‌ترین بخش‌های مورد مناقشه آن، به‌خصوص چهار مترمکعب اضافی و دائمی‌شدن آن، هنوز نیازمند پاسخ روشن درباره ضرورت و تناسب‌شان هستند.

در نهایت، اختلاف هلمند در سال ۱۹۷۳ به یک متن حقوقی سپرده شد؛ اما تاریخ پنجاه‌ساله پس از آن نشان داد که سپردن یک مناقشه به متن حقوقی، لزوماً به معنای پایان همیشگی آن نیست. آنچه باقی می‌ماند، نه تقدیس معاهده است و نه نفی آن؛ بلکه سنجش دقیق این واقعیت است که در این معامله حقوقی،

افغانستان چه چیزی به دست آورد، چه تعهدی پذیرفت و در برابر امتیازهایی که واگذار کرد، چه چیزی دریافت نمود.

الحاقیه ۲۰۲۶

آیا بستن زبان ایران به تنهایی معیار موفقیت است؟

یکی از محورهای دفاع از معاهده این است که ایران پیش از ۱۹۷۳ می‌توانست ادعاهای بیشتری مطرح کند، اما پس از معاهده دیگر نمی‌تواند بیش از مقدار تعیین‌شده مطالبه کند. این استدلال از نظر حقوقی مهم است و ماده پنجم نیز تا حد زیادی آن را تأیید می‌کند.

اما این استدلال یک حلقه مفقود دارد.

اگر ایران پیش از معاهده خواستار سهم بیشتری بود و افغانستان توانست این ادعا را به ۲۶ مترمکعب محدود کند، سوال بعدی این است که آیا افغانستان برای رسیدن به این سقف، بیش از اندازه امتیاز داده است یا خیر؟

به عبارت دیگر، کم‌کردن خواست ایران با بهینه‌بودن امتیاز افغانستان یک چیز نیست.

اگر ایران ۴۰ یا ۵۰ مترمکعب می‌خواست و افغانستان آن را به ۲۶ رساند، این می‌تواند یک موفقیت مهم مذاکره‌ای باشد. اما همین واقعیت هنوز پاسخ نمی‌دهد که چرا ۲۶، و نه ۲۲، ۲۴ یا هر رقم دیگری، باید رقم نهایی می‌بود.

بنابراین، استدلال «معاهده زبان ایران را بست» فقط نیمی از مسئله را پاسخ می‌دهد. نیمه دیگر این است که افغانستان برای بستن این زبان چه چیزی پرداخت کرد.

نقطه بسیار مهم در روایت دکتر کاظم: ۲۲، ۲۶ و خواست‌های بالاتر

در روایت تاریخی مذاکرات، روند ارقام خود به تنهایی قابل توجه است:

۲۲ ← ۲۶ ← خواست‌های بالاتر ایران

این سیر نشان می‌دهد که ۲۶ مترمکعب یک رقم صرفاً فنی و از پیش تعیین شده نبود؛ بلکه محصول چانه‌زنی سیاسی و دیپلماتیک بود.

این موضوع به‌خودی‌خود ۲۶ را نادرست نمی‌کند، اما بار اثبات را تغییر می‌دهد.

وقتی ۲۲ مترمکعب به گزارش کمیسیون دلتا و محاسبات فنی آن مربوط می‌شود، و چهار مترمکعب دیگر در متن معاهده با حسن نیت و علایق برادرانه توضیح داده می‌شود، باید روشن شود که چه چیزی باعث شد دقیقاً چهار مترمکعب به رقم فنی افزوده شود.

اگر پاسخ این باشد که چهار مترمکعب برای رسیدن به توافق ضروری بود، آنگاه باید شواهد مذاکرات نشان دهد که این مقدار چگونه به نقطه‌سازش تبدیل شد.

اگر پاسخ این باشد که این مقدار صرفاً نشانه حسن نیت بود، سوال دشوارتر می‌شود:

چرا حسن نیت باید به یک تعهد حقوقی دائمی تبدیل می‌شد؟

این سوال همچنان بدون پاسخ قانع‌کننده باقی می‌ماند.

ماده پنجم نمی‌تواند پاسخ چهار مترمکعب باشد

در اینجا یکی از تناقض‌های ظریف در دفاع از معاهده آشکار می‌شود.

داکتر کاظم می‌تواند به ماده پنجم استناد کند و بگوید افغانستان آب باقی‌مانده را برای خود حفظ کرده است. این استدلال درست است.

اما اگر از این ماده نتیجه گرفته شود که بنابراین چهار مترمکعب اضافی نیز مشکلی ایجاد نمی‌کند، نتیجه‌گیری درست نیست.

ماده پنجم پاسخ این سوال است که آیا ایران حق دارد بیش از مقدار تعیین شده مطالبه کند؟

اما سوال درباره چهار مترمکعب این است که چرا مقدار تعیین شده از ۲۲ به ۲۶ افزایش یافت؟

این دو سوال کاملاً متفاوت‌اند.

ماده پنجم سقف را توضیح می‌دهد؛ اما ضرورت و تناسب آن سقف را ثابت نمی‌کند.

تصویب پارلمان نیز پایان بحث نیست

استناد به تصویب پارلمان یکی دیگر از نقاطی است که باید با دقت بیشتری بررسی شود.

اگر ۱۲۷ وکیل از ۱۵۳ حاضر به معاهده رأی مثبت داده‌اند، این یک واقعیت مهم تاریخی و سیاسی است. همچنین نمی‌توان مسئولیت توافق را صرفاً به موسی شفیق نسبت داد؛ زیرا معاهده از مجرای نهادهای رسمی دولت عبور کرد و به تصویب رسید.

اما از این واقعیت نمی‌توان نتیجه گرفت که رأی اکثریت، درستی فنی و تاریخی همه مفاد معاهده را ثابت کرده است.

خود روایت داکتر کاظم، با نقل مخالفت‌ها و اعتراض‌های موجود در مجلس، اتفاقاً نشان می‌دهد که در زمان تصویب، درباره معاهده اختلاف جدی وجود داشته است.

پس رأی مجلس باید برای بازسازی روند تصمیم‌گیری استفاده شود، نه برای بستن راه نقد.

اکثریت می‌تواند تصمیمی را قانونی کند؛ اما اکثریت به‌خودی‌خود نمی‌تواند یک محاسبه هایدرولوژیک را درست یا نادرست کند.

به همین دلیل، رأی ۱۲۷ نفر در برابر ۲۵ نفر نه دلیل قطعی بر درستی معاهده است و نه رأی ۲۵ نفر دلیل قطعی بر خیانت یا نادرستی آن. معیار نهایی همچنان مفاد توافق و شواهد مربوط به آن است.

اعتراض مخالفان نیز نباید به‌صورت خودکار پذیرفته شود

از سوی دیگر، نقد مخالفان پارلمانی نیز نباید صرفاً به دلیل مخالفت‌شان با دولت وقت، درست فرض شود.

برای مثال، برخی محاسباتی که مخالفان درباره‌ی هجریان آب، مقدار آب قابل دسترس و نیاز به ذخیره‌سازی مطرح کرده بودند، باید با داده‌های اصلی هایدرولوژیک سنجیده شوند.

اما همین اعتراض‌ها یک ارزش تاریخی مهم دارند: نشان می‌دهند که در همان زمان، درباره‌ی کیفیت مبنای فنی و توزیع ماهانه‌ی سوال‌هایی مطرح بوده است.

بنابراین، نه می‌توان گفت مخالفان از ابتدا اشتباه می‌کردند و نه می‌توان گفت چون مخالفت کرده بودند، تمام محاسبات‌شان درست بود.

ارزش این اسناد در این است که نشان می‌دهند تصمیم سال ۱۹۷۳ بدون بحث و بدون آگاهی از وجود اختلاف فنی و سیاسی اتخاذ نشده بود.

یک تفکیک مهم دیگر: مشروعیت تصمیم و کیفیت تصمیم

شاید یکی از مهم‌ترین نتایج این بررسی همین باشد:

مشروعیت حقوقی با کیفیت تصمیم یکی نیست.

معاهده امضا شد، به تصویب رسید و سرانجام مراحل لازم برای اجرایی‌شدن آن طی شد. از این جهت، یک سند حقوقی معتبر است.

اما سوال بررسی ما چیز دیگری است: آیا تصمیمی که به ایجاد این سند انجامید، از نظر منافع آبی افغانستان بهترین تصمیم ممکن بود؟

برای پاسخ به سوال دوم، نمی‌توان فقط به این واقعیت اشاره کرد که معاهده قانونی شد.

قانونی‌بودن یک تصمیم، آن را از ارزیابی تاریخی، اقتصادی، هایدرولوژیک و سیاسی معاف نمی‌کند.

و سرانجام، مهم‌ترین تفاوت میان روایت داکتر کاظم و این بررسی

به نظر می‌رسد اختلاف اصلی میان دو روایت در نهایت به این‌جا می‌رسد:

داکتر کاظم عمدتاً از این زاویه به معاهده نگاه می‌کند که افغانستان توانست یک مناقشه قدیمی را به یک توافق مشخص تبدیل کند و خواست ایران را محدود سازد.

این بخش از روایت او قابل دفاع است.

اما ارزیابی حاضر سوال دیگری را نیز به آن اضافه می‌کند:

افغانستان برای رسیدن به این توافق دقیقاً چه تعهداتی پذیرفت و آیا همه این تعهدات ضرورت داشت؟

در اینجا چهار مترمکعب اهمیت پیدا می‌کند.

۲۲ مترمکعب را می‌توان به یک مبنای فنی و تاریخی مشخص پیوند داد؛ اما چهار مترمکعب در متن معاهده با زبان حسن نیت توضیح داده شده است.

همین تفاوت کوچک در ظاهر، در ارزیابی حقوقی و تاریخی بسیار مهم است؛ زیرا حسن نیت سیاسی معمولاً یک مفهوم اخلاقی و دیپلماتیک است، در حالی که این حسن نیت در معاهده ۱۹۷۳ به یک تعهد کمی، مشخص و دائمی تبدیل شده است.

بنابراین، دفاع از معاهده زمانی کامل خواهد بود که فقط گفته نشود ایران بیشتر می‌خواست و افغانستان کمتر داد؛ بلکه باید توضیح داده شود که چرا همان مقدار نهایی، با توجه به مبنای فنی ۲۲ مترمکعب و شرایط افغانستان، مناسب‌ترین مصالحه بود.

تا زمانی که این پاسخ روشن نباشد، نقد چهار مترمکعب همچنان پابرجاست.

و این شاید دقیق‌ترین نقطه اختلاف میان دو روایت باشد:

داکتر کاظم بیشتر می‌پرسد که معاهده چگونه توانست اختلاف را پایان دهد؛ این بررسی می‌پرسد که افغانستان برای پایان دادن به اختلاف، دقیقاً چه بهایی پرداخت.

هر دو سوال مشروع‌اند؛ اما پاسخ به اولی، پاسخ به دومی نیست.

بله، یک نکته دیگر به نظرم حتماً باید پیش از پایان نهایی متن اضافه شود؛ زیرا به یکی از مهم‌ترین تعبیرهای داکتر کاظم مربوط می‌شود: این ادعا که پس از معاهده «زبان ایران بسته شد». این تعبیر از نظر سیاسی گویاست، اما از نظر حقوقی باید دقیق‌تر شود.

آیا زبان ایران واقعاً بسته شد؟

یکی از قاطع‌ترین تعبیری که در دفاع از معاهده ۱۹۷۳ به کار رفته، این است که پس از امضای معاهده، زبان ایران برای مطالبه آب بیشتر بسته شد. این تعبیر، اگر منظور از آن ایجاد یک سقف قراردادی برای تعهد افغانستان باشد، تا حد زیادی قابل دفاع است؛ اما اگر به معنای پایان یافتن هرگونه ادعا و اختلاف آینده فهمیده شود، با خود ساختار معاهده سازگار نیست.

ماده پنجم روشن می‌کند که ایران بیش از مقدار تعیین شده در معاهده حق مطالبه قراردادی ندارد. این نکته از نقاط قوت معاهده است. اما خود معاهده در ماده نهم برای اختلاف درباره تفسیر یا اجرای مفاد آن، میکانیسم حل اختلاف و داوری پیش‌بینی کرده است.

وجود ماده نهم به این معناست که تثبیت حقایق، مساوی با پایان اختلاف نیست.

اگر همه چیز با تعیین رقم ۲۶ متر مکعب برای همیشه روشن و غیرقابل اختلاف شده بود، اساساً ضرورت پیش‌بینی چنین میکانیسم مفصلی برای حل اختلاف درباره تفسیر و اجرا کمتر می‌شد.

از همین‌رو، تعبیر دقیق‌تر این است:

معاهده زبان ایران را برای مطالبه یک سهم قراردادی بیشتر نیست؛ بلکه مبنای حقوقی چنین مطالبه‌ای را محدود کرد.

این تفاوت لفظی نیست؛ تفاوت حقوقی مهمی است.

یک دولت می‌تواند همچنان ادعا یا درخواست تازه‌ای مطرح کند؛ اما طرف مقابل می‌تواند پاسخ دهد که این درخواست با تعهد قراردادی موجود سازگار نیست.

بنابراین، معاهده ادعای ایران را ناممکن نکرد؛ بلکه وضعیت حقوقی آن را تغییر داد.

اهمیت این تفکیک در وقایع دهه‌های بعد آشکار می‌شود. اگر واقعاً زبان ایران به معنای پایان هرگونه مناقشه بسته شده بود، بازگشت اختلافات در دهه‌های بعد نیازمند توضیح دیگری می‌بود. اما واقعیت این است که اختلاف بر سر مقدار آب، شرایط کم‌آبی، نحوه تحویل، اندازمگیری و اجرای تعهدات دوباره مطرح شده است.

البته این موضوع به هیچ‌وجه به معنای بی‌ارزش بودن ماده پنجم نیست. برعکس، یکی از مهم‌ترین دستاوردهای معاهده همین است که ایران را از تبدیل کردن نیاز یا ادعای تاریخی خود به یک حق قراردادی نامحدود باز می‌دارد.

اما باید مراقب یک خطای استدلالی باشیم:

«ایران نمی‌تواند بیش از سهم قراردادی خود حق مطالبه کند»

با این گزاره تفاوت دارد که

«معاهده تمام اختلافات آینده میان دو کشور را از میان برده است.»

اولی از متن معاهده قابل دفاع است؛ دومی نه.

ماده دهم؛ نقطه‌ای که دفاع داکتر کاظم باید با احتیاط بیشتری خوانده شود

این بحث ما را به ماده دهم می‌رساند؛ ماده‌ای که معاهده را کامل و دائمی معرفی می‌کند و احکام آن را در محدوده محتویات خودش معتبر می‌داند و می‌گوید تابع هیچ اصل یا سابقه موجود یا آینده نیست.

داکتر کاظم از این ماده برای تأکید بر نهایی بودن توافق استفاده می‌کند. این برداشت تا اندازه‌ای منطقی است: دو دولت می‌خواستند مناقشه‌ای قدیمی را با یک متن مشخص پایان دهند تا هر بار با طرح ادعاهای تاریخی تازه، توافق دوباره گشوده نشود.

اما اگر این ماده را صرفاً به عنوان یک سپر در برابر ادعاهای ایران معرفی کنیم، نیمه دیگر مسئله را نادیده گرفته ایم.

همان بندی که می تواند مانع شود ایران در آینده با تکیه بر سوابق تاریخی، سهم بیشتری بخواهد، ممکن است از دید افغانستان نیز محدودکننده باشد؛ زیرا اگر شرایط حقوقی و اصول مربوط به آب های بین المللی در آینده تغییر کند، ماده دهم دست کم در چارچوب متن خود می کوشد توافق را از تأثیر چنین اصول و سوابقی مصون نگه دارد.

بنابراین، ماده دهم را نمی توان یک طرفه تفسیر کرد.

ماده دهم سپر حقوقی ایران در برابر ادعاهای افغانستان نیست؛ همان گونه که سپر افغانستان در برابر ادعاهای ایران نیز نیست. این ماده در اصل، توافق موجود را در برابر بازکردن دوباره آن از طریق اصول و سوابق بیرونی تثبیت می کند.

از این رو، اگر کاظم از ماده دهم برای اثبات نهایی بودن معامله استفاده می کند، باید پذیرفت که همین نهایی بودن یک پرسش دیگر را نیز جدی تر می کند:

اگر یک امتیاز مشخص - از جمله چهار مترمکعبی که در متن با عنوان حسن نیت آمده - وارد یک توافق کامل و دایمی شده باشد، آیا لازم نیست ضرورت و تناسب آن در زمان انعقاد توافق با دقت بیشتری سنجیده شود؟

هرچه تعهد دائمی تر باشد، اهمیت ارزیابی تصمیم اولیه بیشتر می شود.

یک نتیجه مهم درباره ماده دهم

از این منظر، ماده دهم هم زمان دو چهره دارد.

از یک طرف، برای افغانستان مفید است؛ زیرا می تواند در برابر تلاش برای گسترش حقایق ایران بر اساس ادعاهای تاریخی یا سوابق بیرون از معاهده مورد استناد قرار گیرد.

از طرف دیگر، همین نهایی بودن باعث می شود نقد تصمیم سال ۱۹۷۳ اهمیت بیشتری پیدا کند؛ زیرا آنچه در سال ۱۹۷۳ پذیرفته شد، صرفاً یک تفاهم موقت نبود؛ تعهدی بود که قرار بود دائمی باشد.

بنابراین، استدلال منطقی این نیست که چون معاهده دائمی است، پس حتماً تصمیم درستی بوده است.

استدلال درست‌تر این است:

چون معاهده دائمی است، باید با دقت بیشتری پرسید که هر یک از تعهدات دائمی آن بر چه مبنایی پذیرفته شده است.

این پرسش درباره ۲۲ مترمکعب، چهار مترمکعب اضافی، توزیع ماهانه و سایر تعهدات قراردادی مطرح می‌شود؛ اما درباره چهار مترمکعب اهمیت بیشتری دارد، زیرا خود متن برای آن، برخلاف ۲۲ مترمکعب، مبنای فنی مشخصی ارائه نمی‌کند و آن را به حسن نیت و علایق برادرانه نسبت می‌دهد.

در نتیجه، ماده دهم نمی‌تواند به‌تنهایی ابزار دفاع از تمام تصمیم‌های مذاکره‌کنندگان باشد. این ماده فقط می‌گوید آنچه دو دولت پذیرفته‌اند، یک توافق کامل و دائمی در حدود محتویات آن است. این‌که چرا آن محتویات دقیقاً به همین شکل انتخاب شدند، سوالی تاریخی است و ماده دهم پاسخی برای آن ارائه نمی‌کند.

و این همان نقطه‌ای است که نقد معاهده از نقد شخص موسی شفیق جدا می‌شود.

مسئله این نیست که آیا شفیق حق داشت برای پایان‌دادن به یک مناقشه قدیمی توافق کند یا نه. مسئله این است که آیا تمام اجزای توافقی که او نهایی کرد، از جمله چهار مترمکعب اضافی و دائمی، از نظر منافع درازمدت افغانستان قابل توجیه بودند یا خیر.

تا زمانی که پاسخ مستند به این سوال داده نشود، دفاع کلی از معاهده به‌عنوان رامحل نهایی مناقشه کافی نیست.

حقوق نشر و استفاده از محتوای کتاب

انتشار و توزیع نسخه الکترونیکی این کتاب به منظور اطلاع رسانی و فراهم ساختن دسترسی آزاد عموم به محتوای آن، مشروط بر حفظ کامل و دست نخورده متن و خودداری از هرگونه حذف، اضافه یا تحریف، مجاز است.

چاپ و تکثیر این کتاب به منظور فروش، بدون اجازه کتبی نویسنده، مجاز نیست.

معاهده هلمند در سال ۱۹۷۳، یکی از مهم‌ترین و در عین حال بحث‌برانگیزترین توافقاتی در تاریخ معاصر افغانستان است. این معاهده در شرایط پیچیده سیاسی، منطقه‌ای و بین‌المللی منعقد شد و تا امروز، میان دو کشور و در درون افغانستان، مناقشات و پرسش‌های جدی را برانگیخته است.

این کتاب با تکیه بر اسناد تاریخی، منابع منتشرشده و پژوهش‌های معتبر، روند مذاکرات، مفاد معاهده، میزان تقسیم آب، نقش بازیگران داخلی و خارجی، و پیامدهای آن را به گونه‌ی روشمند بررسی می‌کند. نویسنده ضمن ارائه پیشینه منازعات آبی هلمند و معاهدات پیشین، به این پرسش اساسی می‌پردازد که آیا این معاهده توانسته است به عنوان یک حل عملی برای مناقشه عمل کند، یا ابریکه تصمیمی بوده است که پیامدهای درازمدت آن به زیان منافع آبی و کشاورزی افغانستان تمام شده است.

این کتاب افزون بر بررسی دقیق متن و محتوای معاهده ۱۹۷۳ آب رودخانه هلمند بین افغانستان و ایران، نقدی است بر یک اثر منتشرشده که در دفاع و توجیه آن معاهده نوشته شده است. نویسنده استدلال‌ها و ادعاهای مطرح در آن اثر را با اسناد، آمار و شواهد تاریخی و حقوقی مقایسه می‌کند و کاستی‌ها، ابهام‌ها و پیامدهای واقعی معاهده را برای مردم هلمند، نيمروز و افغانستان به گونه منتقدانه ارزیابی می‌کند.

کتاب نه تنها به جنبه‌های حقوقی و فنی معاهده می‌پردازد، بلکه فضای سیاسی زمان تصویب، فشارهای داخلی و خارجی، و ارتباط آن با منافع منطقه‌ای و پرداخت‌های مالی را نیز در بر می‌گیرد. هدف، ارائه تصویری مستند و متوازن است تا خواننده بتواند خود درباره یکی از حساس‌ترین تصمیم‌های تاریخی افغانستان قضاوت کند.

