




The University of Tehran Press

A Reflection on the Comprehensive Program of Cooperation between Iran and China from the Perspective of International Law

Abdollah Abedini^{1✉} | Bahman Bahri Khiyavi²

1. Corresponding Author Faculty Member of the Institution for Research and Development in the Humanities (SAMT), Tehran, Iran. Email: a.abedini@samt.ac.ir
2. Ph. D of International Law and Researcher of International Law, Tehran, Iran. Email: bahmanbahrikhiyavi@gmail.com

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	<p>On 27 March 2021, the Chinese Foreign Minister arrived in Tehran as an official visit, and in the midst of discussions about the US return to the Joint Comprehensive Plan of Action and the sabotage at the Natanz nuclear site, an agreement was reached entitled "Comprehensive Program of Cooperation between Iran and China". The very broad dimensions of this agreement in various economic, security, military, tourism, cultural, academic fields and with a special focus on the issue of energy, especially the purchase of oil and petrochemical products by China from Iran over a 25-year period, leave many ambiguities. It even raised questions for experts in the field, including why it was signed at this time and why for 25 years. In this paper, with the aim of resolving the existing ambiguities, we analyze this agreement from the perspective of international law.</p>
Pages: 2105-2133	
Received: 2022/04/22	
Received in revised form: 2022/07/12	
Accepted: 2022/10/24	
Published online: 2023/12/22	
Keywords: <i>agreement, Belt And Road Initiative, international law, treaty, foreign investment</i>	
How To Cite	Abedini, Abdollah; Bahri Khiyavi, Bahman (2023). A Reflection on the Comprehensive Program of Cooperation between Iran and China from the Perspective of International Law. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (4), 2105-2133. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2021.325779.2801
DOI	10.22059/JPLSQ.2021.325779.2801
Publisher	University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۲

Homepage: <http://jpls.ut.ac.ir>

تأملی بر «برنامه جامع همکاری‌های فی‌مابین ایران و چین» از منظر حقوق بین‌الملل

عبدالله عابدینی^۱ | بهمن بهری خیای^۲

۱. نویسنده مسئول؛ عضو هیأت علمی پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت)، تهران، ایران. رایانامه: a.abedini@samt.ac.ir

۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل و پژوهشگر حقوق بین‌الملل، تهران، ایران. رایانامه: bahmanbahrikhiyavi@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۱۰۵-۲۱۳۳</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۰۲</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۴/۲۱</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۰۲</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: ابتکار کمربند و جاده، حقوق بین‌الملل، سرمایه‌گذاری خارجی، معاهده، موافقت‌نامه.</p>	<p>در ۷ فروردین ماه ۱۴۰۰ وزیر خارجه دولت چین طی سفری رسمی وارد تهران شد و در بحبوحه مباحث بازگشت ایالات متحده به برجام و خرابکاری‌هایی که در سایت هسته‌ای نطنز اتفاق می‌افتاد، موافقت‌نامه‌ای با عنوان «برنامه جامع همکاری‌های فی‌مابین ایران و چین» منعقد شد. ابعاد بسیار وسیع این تفاهم‌نامه در حوزه‌های متنوع اقتصادی، امنیتی، نظامی، گردشگری، فرهنگی، دانشگاهی و با تمرکز ویژه روی مسئله انرژی به‌خصوص خرید نفت و محصولات پتروشیمی توسط دولت چین از ایران در بازه زمانی ۲۵ ساله، ابهامات فراوانی را به‌وجود آورد و حتی برای افرادی که در این حوزه به صورت حرفه‌ای فعالیت داشتند، پرسش‌هایی مطرح شد؛ از جمله اینکه چرا در این زمان این تفاهم‌نامه منعقد شد و چرا مدت زمان آن ۲۵ سال است. در این نوشتار با هدف رفع ابهامات موجود، این تفاهم‌نامه از منظر موازین حقوق بین‌المللی تجزیه و تحلیل می‌شود.</p>
استناد	عابدینی، عبدالله؛ بهری خیای، بهمن (۱۴۰۲). تأملی بر «برنامه جامع همکاری‌های فی‌مابین ایران و چین» از منظر حقوق بین‌الملل. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۳ (۴)، ۲۱۰۵-۲۱۳۳.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2021.325779.2801
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

در ۷ فروردین ماه ۱۴۰۰ وزیر خارجه دولت چین طی سفری رسمی وارد تهران شد^۱ و در بحبوحه مباحث بازگشت ایالات متحده به برجام (خبرگزاری ایلنا، ۱۴۰۰/۰۴/۱۰) و خرابکاری‌هایی که در سایت هسته‌ای نطنز اتفاق می‌افتاد (خبرگزاری دنیای اقتصاد، ۱۴۰۰/۰۴/۱۰)، موافقت‌نامه‌ای با عنوان تفاهم‌نامه ۲۵ ساله راهبردی ایران و چین منعقد شد.^۲ این تفاهم‌نامه ابهامات بنیادینی را درباره حاکمیت، تمامیت سرزمینی و استقلال سیاسی ایران نزد بسیاری از افشار جامعه ایرانی به وجود آورده و سبب شده در کمال تعجب علاوه بر عموم جامعه (خبرگزاری مهر، ۱۴۰۰/۰۴/۱۰)، حتی جامعه نخبگی کشور دست به انتشار مطالبی در فضای مجازی بزنند، به طوری که حقیقت امر بر بسیاری از اشخاص هنوز روشن نشده است.^۳ از این رو، بررسی سند مزبور از منظر موازین حقوق بین‌المللی امری ضروری است.

ابعاد بسیار وسیع این تفاهم‌نامه در حوزه‌های متنوع اقتصادی، امنیتی، نظامی، گردشگری، فرهنگی، دانشگاهی و با تمرکز ویژه روی مسئله انرژی به خصوص خرید نفت و محصولات پتروشیمی توسط دولت چین از ایران در بازه زمانی ۲۵ ساله، ابهامات فراوانی را به وجود آورد و حتی برای افرادی که در این حوزه به صورت حرفه‌ای فعالیت داشتند، پرسش‌هایی مطرح شد؛ از جمله اینکه چرا در زمان گفت‌وگوهای منجر به احیای برجام و در قالب ۲۵ ساله منعقد شد یا اینکه چرا تفاهم‌نامه مزبور در قیاس با تفاهم‌نامه‌های مشابه چین با سایر دولت‌ها، ابعاد متنوع و بسیار گسترده‌تری دارد.^۴ این در حالی است که اگر بررسی تطبیقی با تفاهم‌نامه‌های مشابه دولت چین با سایر کشورها داشته باشیم، خواهیم دید که لزوماً به

۱. تاریخ مشاهده تمام تارنماها ۱۰ تیرماه ۱۴۰۰ شمسی معادل ۲ اوت ۲۰۲۱ میلادی است.

2. <https://mfa.gov.ir/files/mfa/PDF/china.pdf>

3. <https://research.ut.ac.ir>

۴. نکته جالب توجه اینکه در افکار عمومی چین نیز مسائلی در خصوص این تفاهم‌نامه مطرح شده است. یکی از کارشناسان مسائل چین معتقد است: «تا پیش از امضا و رسانه‌ای شدن توافق میان وزرای خارجه دو کشور، چینی‌ها به ندرت این موضوع را مورد پوشش رسانه‌ای قرار می‌دادند که این امر برگرفته از اخلاق خاص چینی‌هاست که کار را بی‌سروصدا انجام می‌دهند و اینکه اهل سروصدا و هیاهوی رسانه‌ای نیستند. با این حال و پس از رسانه‌ای شدن جزئیات توافقنامه، مطالبی مختلفی بدین قرار اظهار شد: یکی از مسائل و مباحثی که در رسانه‌های چین مطرح شد بحث بلندمدت و چندبندی بودن سند بود که برایشان جالب توجه بود. علاوه بر این، یکی دیگر از محورهای مهمی که چینی‌ها به کرات بر آن تأکید می‌کردند نوع موضع‌گیری وزارت خارجه چین بود که در آن اظهار شده بود که این سند غیر الزام‌آور است و هیچ عدد و رقمی در آن مطرح نیست و علیه هیچ کشور ثالثی هم نخواهد بود. بحث دیگری که در رسانه‌های چینی با اتکا به منابع غربی مطرح شده بود بحث ۴۰۰ میلیارد دلاری بود که عمدتاً در رسانه‌های آمریکایی مطرح شده بود و اینکه در برخی از رسانه‌های چینی نیز به چشم می‌خورد که جست‌وگریخته به آن می‌پرداختند.» رک: <https://csr.ir>

گسترده‌تری تفاهم‌نامه چین با ایران نیستند. هرچند تعداد تفاهم‌نامه‌های منعقدشده، شایان توجه است. بیشتر این تفاهم‌نامه‌ها محرمانه‌اند و دسترسی بدانها وجود ندارد، جز چند مورد که با جست‌وجو در فضای مجازی می‌توان متن کامل آنها را یافت. به همین دلیل این موضوع حساسیت‌برانگیز شد و نزد افکار عمومی و جامعه نخبگان کشور، سؤالاتی را ایجاد کرد.^۱ این پرسش‌ها با انتشار غیررسمی متن تفاهم‌نامه در خردادماه ۱۳۹۹ که سر از فضای مجازی درآورد (خبرگزاری تابناک، ۱۴۰۰/۰۴/۱۰)، بدون اینکه مشخص شود چه کسی یا چه نهادی آن را منتشر کرده است، به افزایش گمانه‌زنی‌ها منجر شد؛ از جمله اینکه آیا این سند همان سند نهایی است یا خیر؛ چراکه طرف مقابل هنوز آن را امضا نکرده بود.

از طرف دیگر، وزارت امور خارجه ایران در واکنش به انتشار این سند در خردادماه ۱۳۹۹ صحت محتوای آن را تکذیب کرد^۲ و هیچ توضیح قانع‌کننده‌ای در این خصوص ارائه نکرد که آیا این سند همان سند نهایی است یا اساساً می‌تواند ارتباطی با سند موردنظر دو کشور داشته باشد. با این حال، به‌نظر می‌رسد از نظر ظاهری و بررسی تطبیقی که با تفاهم‌نامه‌های مشابه می‌توان انجام داد، می‌توان با اطمینان زیادی اظهار کرد که این سند همان سند نهایی است که در هفتم فروردین‌ماه بین دو طرف امضا شده است و به‌نظر نمی‌رسد تغییرات بنیادینی در آن به‌وجود آمده باشد؛ به‌خصوص اینکه در رسانه‌ها این موضوع مطرح شد که پس از امضای این سند توسط وزرای خارجه دو کشور، طرف چینی از طرف ایران خواسته از انتشار متن سند خودداری کند (باشگاه خبرنگاران جوان، ۱۴۰۰/۰۴/۱۰) که این مسئله نیز موجب دامن زدن به مباحثی شد و بیش از پیش بر ابهامات افزود.

در پرتو پرسش‌هایی که در ذهن جامعه ایرانی در خصوص این تفاهم‌نامه مطرح شده است، در ادامه به مبنای انعقاد این تفاهم‌نامه‌ها از سوی چین با سایر کشورها می‌پردازیم تا مشخص شود سیاست چین در خصوص انعقاد این موافقت‌نامه‌ها چیست. در مرحله بعد با بررسی تطبیقی متن منتشرشده خردادماه ۱۳۹۹ با چند تفاهم‌نامه منعقد شده میان چین و دو کشور دیگر، به بررسی مفاد تفاهم‌نامه می‌پردازیم و از منظر شکلی آن را با موازین حقوق بین‌الملل معاهدات و از منظر ماهوی با معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری میان ایران و چین به شکل ماهوی، مورد بررسی تطبیقی قرار می‌دهیم.

۱. برای مشاهده دیدگاه موافقان و مخالفان این تفاهم‌نامه که اغلب از منظر اقتصادی و سیاسی اظهارنظر کرده‌اند، ر.ک:

(شریف‌زاده، ۱۳۹۹؛ <http://peace-ipsc.or>)

2. <https://www.mfa.gov.ir>

۲. سیاست اقتصادی چین و ایده اولیه انعقاد تفاهم‌نامه

در خصوص اینکه ایده انعقاد این دست تفاهم‌نامه از سوی چین با سایر کشورها از کجا سرچشمه می‌گیرد و هدف چین از برقراری ارتباط اقتصادی از این طریق چیست، باید به تحولات مربوط به این موضوع اشاره کرد. بانک توسعه آسیایی نهادی است که توسط ۴۹ دولت از کشورهای آسیایی و برخی کشورهای اروپایی و آفریقایی تشکیل شده است. این بانک در سال ۲۰۰۹ گزارشی را منتشر می‌کند - در سال‌های بعد نیز نسخه‌های جدیدتری از آن را به‌روزرسانی می‌کند - مبنی بر اینکه موضوع سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت در کشورهای آسیایی به‌صورت مشخص تا سال ۲۰۳۰ نیازمند ۲۶ تریلیون دلار سرمایه است تا کشورها بتوانند این زیرساخت‌ها را در حوزه‌های مختلف جهت توسعه اقتصادی خویش در اختیار داشته باشند.^۱

دولت چین به‌عنوان عضو این بانک در کنار کشورهای آسیای جنوب شرقی که اغلب فعالیت‌های اقتصادی چشمگیری در چند دهه گذشته داشته‌اند، مانند اعضای سازمان آسه‌آن، در صدد برآمدند تا طرح‌هایی ارائه کنند مبنی بر اینکه مبلغ لازم ۲۶ تریلیون دلار را برای توسعه زیرساخت‌هایی که این بانک درباره آنها صحبت کرده است، به کشورهای آسیایی تزریق کنند تا در ازای آن از یک سو، نفوذ سیاسی و اقتصادی در آن کشورها داشته باشند و از سوی دیگر، بتوانند به‌عنوان مابه‌ازای آن، سود اقتصادی‌شان را نیز تضمین کنند.^۲ دولت چین نیز از آن زمان در صدد بود که چگونه می‌تواند برای تزریق چنین پولی به کشورهای آسیایی اقداماتی انجام دهد؛ به‌خصوص اینکه دولت چین رقیب نظامی، سیاسی و اقتصادی ایالات متحده در دنیای معاصر تلقی می‌شود، به‌ویژه اینکه پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در ۱۹۹۱ و بعد از جنگ سرد، جهان به رهبری ایالات متحده تک‌قطبی شد. ولی با تقویت بنیه‌های اقتصادی چین و گذار از سیاست کمونیستی در مسائل اقتصادی و توجه به بازار آزاد و به‌خصوص عضویت در سازمان تجارت جهانی، دولت چین سعی کرد برای مقابله با لیبرالیسم ایالات متحده، تکیه اصلی خود را روی مسائل اقتصادی قرار دهد که آمارها نیز نشان می‌دهد در این زمینه موفق بوده است.^۳ همچنین طبق اطلاعاتی که بانک جهانی امسال ارائه کرده است، براساس پیش‌بینی‌ها دولت چین به لحاظ رشد اقتصادی در سال ۲۰۲۸ برای نخستین بار از ایالات متحده پیشی می‌گیرد، اما به‌دلیل شیوع ویروس کرونا، این پیش‌بینی در سال ۲۰۲۰ محقق شد و دوره زمانی این پیش‌بینی از لحاظ عملی به عقب برگشت.^۴ بنابراین دولت چین و حزب کمونیست و به‌طور مشخص، رئیس‌جمهور فعلی

1. <https://www.adb.org>

2. Cai, 2017: www.lowyinstitute.org

3. <https://www.worldbank.org>

4. Ibid

چین آقای شین جی پینگ درصدد بودند تا به نحوی بتوانند از یک طرف، جاده ابریشم معروف را از طریق زمین احیا کنند^۱ و از طرف دیگر، یک جاده ابریشم از طریق دریا ایجاد کنند و جاده‌ای از بندر شانگهای به سمت روسیه از شمال و به سمت قطب شمال و کشورهای اروپای شمالی ایجاد کنند.^۲ در این خصوص به نقشه زیر توجه کنید.



همان‌طور که از روی نقشه قابل مشاهده است، جاده‌ای که به رنگ قرمز درآمده، همان جاده ابریشم است که از چین شروع و به اروپا ختم می‌شد و طبق طرح جدید، با کمی تغییرات، این جاده به مسکو هم رسیده و از آنجا به دویسبورگ آلمان و روتردام هلند و سایر کشورهای اروپایی ختم می‌شود. قسمت آبی‌رنگ نیز اغلب در استان‌های جنوبی چین و به‌طور مشخص، جنوب غربی چین قرار دارد که محاط در خشکی هستند و به بندر و دریا دسترسی ندارند و به همین دلیل از نظر اقتصادی نسبت به استان‌های شرقی و جنوب شرقی چین توسعه کمتری دارند. (Ye, 2020: 53-83)، از این‌رو دولت چین سعی کرده است تا در این طرح از طریق دولت‌های بنگلادش، هند و میانمار و از جمله از طریق کریدور پاکستان^۳ که به

۱. برای مشاهده تاریخچه جاده ابریشم، ر.ک: Xiangrong, 2019: 56-61

۲. <https://www.cfr.org>

۳. در خصوص چارچوب کلی این کریدور نوشته مستقلی به بحث و بررسی اقتصادی و اهمیت آن برای ابتکار کمربند جاده و

سواحل ایران هم نزدیک می‌شود، قادر به ایجاد یک جاده دریایی راه ابریشم باشد و حتی از طریق راه ریلی بتواند از جنوب کشور خود از طریق لائوس و تایلند به اندونزی و مالزی نیز دسترسی داشته باشد.

نامی که دولت چین برای این طرح در نظر گرفته، «ابتکار کمربند و جاده»^۱ است که گاه در زمان جست‌وجو در فضای مجازی با عنوان one belt and one road نیز دیده می‌شود که عنوان مخفف آن OBOR است و در بسیاری از تارنماهای دولتی چین، به این نام شناخته می‌شود.^۲

نکته شایان ذکر اینکه در فضای مجازی به این موضوع از نظر اقتصادی، حقوقی، سیاسی پرداخته شده است و اندیشکده‌های کشورهای مختلف فعالیت‌های تحقیقاتی جامعی انجام داده‌اند و گاه نیز از اندیشمندان چینی برای تبیین هرچه بهتر این ایده استفاده کرده‌اند.^۳ در واقع، ابتکار یک جاده یک کمربند، از سیاست‌های خارجی و اقتصادی بلندپروازانه رئیس‌جمهور فعلی چین است که هدف اصلی آن تقویت رهبری اقتصادی چین از طریق برنامه وسیع ایجاد زیرساخت در وهله نخست، در کشورهای همسایه چین است. به همین ترتیب کشورهای همسایه را به کریدورهای مختلف تقسیم کرده‌اند. مهم‌ترین آنها کریدور پاکستان است که در همسایگی ایران قرار دارد. این طرح در اواخر ۲۰۱۳ توسط رئیس‌جمهور فعلی به صورت رسمی اعلام شد و نام رسمی اعلام‌شده برای این طرح «کمربند اقتصادی جاده ابریشم و جاده ابریشم دریایی قرن بیست‌ویکم» است که دو کلیدواژه «کمربند» و «جاده» از آن بیرون آمده و این دو کلمه در کنار هم قرار گرفتند و به این نام معروف شده است.^۴

همان‌طور که گفته شد، یکی از اهداف این طرح آن است که استان‌های کمتر توسعه‌یافته چین را به کشورهای همسایه‌اش مرتبط کند و از این طریق سبب توسعه اقتصادی آنها شود. هدف کلی این طرح، ایجاد هژمونی اقتصادی است، مشابه همان آنچه ایالات متحده پس از جنگ جهانی دوم در قالب اقداماتی مانند طرح مارشال برای اروپای غربی پیاده کرد و سعی داشت تا استیلای خویش را از لحاظ اقتصادی و سیاسی در این کشورها ایجاد کند.^۵ نمونه دیگر، ایجاد سازمان‌هایی مانند ناتو در قالب امنیت

کشورهای چین، پاکستان و افغانستان اختصاص یافته است. ر.ک: Wolf, 2020.

1. The belt and road initiative

2. <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road>

3. Cai, 2017: www.lowyinstitute.org

4. <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road>

۵. البته برخی صاحب‌نظران چینی معتقدند ابتکار کمربند و جاده چند تفاوت اصلی با طرح مارشال ایالات متحده در سال ۱۹۴۸ دارد؛ نخست آنکه در آن زمان ایالات متحده سعی داشت با کمک‌های مالی خود در ازای طرح مارشال از پیوستن کشورهای اروپایی به جبهه کمونیست جلوگیری کند. ضمن اینکه این طرح درصدد بود تا ضمن دور ساختن شوروی از اروپا بازار اروپایی را برای کالاهای خود آماده سازد. از طرفی، طرح مارشال روی کشورهای خاصی متمرکز بود اما طرح کمربند

دسته‌جمعی در کشورهایی است که تاکنون نیز کارامدی خود را حفظ کرده‌اند. دولت چین سعی دارد از طریق ایجاد ثبات و نفوذ حداکثری در کشورهای همسایه این مناطق را تحت نفوذ خویش درآورد.^۱ در واقع، در این طرح، گام نخست، کشورهای همسایه و گام بعدی قاره اروپا و آفریقا است. کشورهایی که در آمریکای لاتین قرار دارند، جزئی از این طرح هستند و به‌عنوان گام سوم محسوب می‌شوند.

به این ترتیب، در عمل طبق این طرح، ۷۱ کشور که دوسوم جمعیت دنیا را تشکیل می‌دهند، تحت پوشش قرار خواهند گرفت. به‌نظر می‌رسد در عمل اگر این دولت‌ها با دولت چین همکاری اقتصادی داشته باشند (دست‌کم اگر بحث اقتصاد را در نظر بگیریم و مباحث امنیتی، نظامی، گردشگری و فرهنگی را مطرح نظر قرار ندهیم)، دولت چین می‌تواند حتی با دولت‌هایی مانند ایران که عضو سازمان جهانی تجارت نیستند، مراودات تجاری داشته باشد و به این ترتیب، مراودات اقتصادی خویش را بیش از پیش به سمت کشورهای گسترش دهد که تاکنون دسترسی چندانی به آنها نداشته است. نکته شایان ذکر اینکه دوسوم جمعیت جهان در قالب این طرح، یک‌سوم تولید ناخالص جهان را هم در اختیار دارند.^۲

از این طرح به‌درستی به‌عنوان طرح قرن یاد شده است. چون همان‌طور که ملاحظه می‌شود، کشورهای فراوانی را مدنظر قرار داده است و به لحاظ اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و حتی نظامی می‌تواند آینده روابط بین‌الملل را به نفع چین در برابر ایالات متحده تغییر دهد (Chohan, 2018: 70).

همان‌گونه که در قسمت زمینی نقشه قابل مشاهده است، چین قصد دارد از طریق آسیای مرکزی خود را به اروپا متصل سازد. بر این اساس نام این کمربند به «کمربند اقتصادی جاده ابریشم» تعبیر شده است؛ جاده‌ای که از دوران باستان هم وجود داشته است. قسمت دریایی جاده مزبور نیز با هدف مرتبط کردن استان‌های جنوبی با آسیای جنوب شرقی و کشورهای اروپایی از طریق دریا طراحی شده است. این ارتباط برای کشورهای جنوب شرقی از طریق راه‌آهن و بنادر چین انجام می‌گیرد و بحث کشورهای آفریقایی نیز چنانکه از نقشه پیداست، از طریق دریا انجام می‌شود.

نکته جالب اینکه تمام آژانس‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی چین و حتی دانشگاه‌های این کشور بسیج شده‌اند تا در این طرح سهم بزرگی داشته باشند. هر استان چین در تلاش است تا بتواند مشارکت حداکثری در این طرح داشته باشد و بتواند بیشترین منفعت اقتصادی را از این طرح به‌دست آورد.

و جاده بر اساس جاده ابریشم باستانی و حتی برخی حوزه‌های جدید در آفریقا و آمریکای لاتین طراحی شده است و همه

کشورها را از توسعه‌یافته یا در حال توسعه در برمی‌گیرد. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: Shang, 2019: 5-6.

1. Ly, 2020: <https://www.tandfonline.com>

2. Cai, 2017: www.lowyinstitute.org

بانک‌های بزرگ چینی اعم از دولتی و غیردولتی اعلام کرده‌اند طرح‌های بزرگ سرمایه‌گذاری را آماده کرده‌اند تا در کشورهای دیگر پیاده کنند.

با جست‌وجوی ساده‌ای در فضای مجازی، مشاهده خواهد شد که بسیاری از این طرح‌ها به‌صورت مشخص کریدور پاکستان به شکلی جدی توسط دولت چین پیگیری می‌شود و طبیعتاً کشورهای طرف این طرح بی‌تعمیل نیستند که دولت چین در کشور آنها سرمایه‌گذاری کند و به‌طور مشخص، زیرساخت‌هایشان را توسعه دهد؛ کاری که اگر آن کشورها قصد داشته باشند از طریق جذب سرمایه از کشورهای دیگر انجام دهند، نیازمند مذاکرات طولانی، داشتن جاذبه لازم برای سرمایه‌گذاری است و به این ترتیب، سال‌ها ممکن است به طول انجامد.^۱

از سال ۲۰۱۸ نیز دفتر اطلاعات شورای دولتی چین به‌عنوان یکی از ارکان عالی‌رتبه حزب کمونیسم چین طرحی را تحت عنوان سیاست قطبی چین، از کشور چین به سمت کره، ژاپن، روسیه به سمت قطب شمال و آمریکای شمالی در نظر گرفته است (Murdoch-Gibson, 2020: 4). در این حالت، دولت چین برای آنکه مطمئن شود دولت‌های حاضر در این طرح، با چین همراهی لازم را خواهند داشت، مبادرت به انعقاد تفاهم‌نامه کرده است.

۳. انعقاد تفاهم‌نامه به‌منابۀ نخستین گام پروژه

برای تکمیل یکی از قطعه‌های مهم پازل این طرح، دولت چین یک سری موافقت‌نامه‌ها تحت عنوان memorandum of understanding یا MOU که در فارسی از آن به «تفاهم‌نامه» یاد می‌شود، با بیش از ۱۱۰ کشور منعقد کرده است. این ۱۱۰ کشور تاکنون بیش از ۱۲۳ سند با چین منعقد کرده‌اند. برخی از این اسناد در قالب یک سند جامع نگاشته شده، مانند ایران و برخی از این کشورها اسناد متعددی را در حوزه‌های مختلف منعقد کرده‌اند (Martinico and Wu, 2020: 15).

نکته شایان توجه اینکه نه‌تنها دولت چین درصدد است تا با کشورها، موافقت‌نامه‌های مربوط به این طرح را منعقد کند، بلکه سعی دارد حتی با ایالات کورهای که رژیم سیاسی آنها فدرالیسم است، تفاهم‌نامه‌های لازم را منعقد کند. مانند ایالت ویکتوریا در استرالیا که در سال ۲۰۱۸ توانست به‌رغم سیاست کلی خارجی دولت استرالیا که چندان با چین همسو نیست، موافقت‌نامه‌ای را با چین منعقد کند؛ هرچند در روزهای اخیر پارلمان این کشور بر اساس اختیاراتی که داشت، این موافقت‌نامه را ابطال کرد (galloway & bagshaw, 2021/2/8).

1. Curran, 2016: <https://www.bloomberg.com>

موافقت‌نامه مورد بحث ما در این نوشتار تفاهم‌نامه ۲۵ ساله ایران و چین است. این سند نیز بخشی از طرحی است که دولت چین در طرح جاده کمر بند خویش پیش‌بینی کرده است. با توجه به عدم انتشار این تفاهم‌نامه به نظر می‌رسد که طرفین تمایل داشته‌اند محتوای آنها محرمانه باقی بماند. شاید یکی از دلایل محرمانگی این تفاهم‌نامه امکان اعمال تحریم از سوی ایالات متحده نسبت به شرکت‌های چینی است که با کشور هدف تحریم ایالات متحده مراودات تجاری دارند (Chaziza, 2020: 180). از طرف دیگر، هیچ قاعده‌ای حقوق بین‌الملل وجود ندارد که دولت‌ها را ملزم کند این نوع موافقت‌نامه‌ها را که لزوماً تعهدات حقوقی در آنها وجود ندارد، علنی کنند.

بر اساس مطالعه منابع موجود و دسترسی به متن کامل چهار نمونه از این تفاهم‌نامه‌ها می‌توان گفت شاکله اصلی این تفاهم‌نامه‌ها پنج قسمت اصلی دارد و در نهایت، کمتر از ۱۰ ماده می‌شوند: همکاری سیاسی، اتصال زیرساخت‌ها به کمر بند مورد نظر چین، محو موانع تجاری، فایننس و تأمین مالی، به طوری که دولت چین اصرار داشته بحث تأمین مالی در زیرساخت‌های آن کشورها به صورت یکپارچه به چین واگذار شود؛ و در نهایت، بحث تبادلات فرهنگی. در واقع، این موارد، پنج اصل بنیادین چارچوب ابتکار کمر بند و جاده هستند که از سوی دولت چین معرفی شده‌اند (Yuzhu & Shicheng, 2019: 99-100). به طور خاص، تمام این اصول را در تفاهم‌نامه ایران با چین نیز می‌توان ملاحظه کرد.

۱. برای مشاهده متن کامل این اسناد به لینک‌های زیر مراجعه کنید:

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF LATVIA AND THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON COOPERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE SILK ROAD ECONOMIC BELT AND THE 21ST CENTURY MARITIME SILK ROAD INITIATIVE, at: http://tap.mk.gov.lv/doc/2016_11/AM_MoU_EN_20161024.2386.docx

Memorandum of Understanding between the Government of Victoria and the National Development and Reform Commission of the People's Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative, signed 8 October 2018, at: <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-10/20191023-Framework-Agreement-Signed-English.pdf>

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN GOVERNMENT OF THE ITALIAN REPUBLIC AND THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON COOPERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE SILK ROAD ECONOMIC BELT AND THE 21ST CENTURY MARITIME SILK ROAD INITIATIVE, signed March 2019, at: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf

Memorandum of Understanding between the Council Ministers of Bosnia and Herzegovina and the National Development and Reform Commission of the People's Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative, signed 1 May 2017, at: http://www.mvteo.gov.ba/attachments/en_bh---pr-china-mou-silk-road-economic-belt.pdf

بنابراین، نکته مهم آن است که ایران تنها کشوری نیست که چنین تفاهم‌نامه‌ای با چین منعقد کرده باشد؛ با این تفاوت که تفاهم‌نامه ایران دارای مفادی است که دست‌کم با آن چهار تفاهم‌نامه در دسترس از میان ۱۲۳ تفاهم‌نامه‌ای که ادعا می‌شود وجود دارد، تفاوت دارد؛ از جمله حجم تفاهم‌نامه و پیوست‌های آن و تاریخ اعتبار ۲۵ ساله. طبق متن گزاره برگی که وزارت خارجه ایران در فروردین ماه ۱۴۰۰ منتشر کرده، قرار بود متن پیش‌نویس تفاهم‌نامه برای جمع‌بندی این وزارتخانه از دیدگاه‌های نهادهای ملی به‌منظور بررسی و تصمیم‌گیری، به هیأت دولت ارسال شود.^۱ در این میان در خردادماه ۱۳۹۹ نشر اطلاعات موجب شد پیش‌نویس در اختیار جامعه قرار گیرد. این گمانه‌زنی وجود دارد که طرف ایرانی می‌دانسته طرف چینی مایل به انتشار این سند نیست و به این ترتیب، به‌صورت غیررسمی پیشتر آن را انتشار داده است تا افکار عمومی و جامعه در معرض مفاد این سند قرار بگیرند. ضمن اینکه در گزاره برگ وزارت خارجه به‌طور مشخص به رهبری، رئیس وقت مجلس، رئیس‌جمهور و سایر مقامات دولتی و حتی ارگان‌هایی مثل شورای عالی امنیت ملی اشاره شده، به‌نحوی که متن پیش‌نویس برای این نهادها ارسال شده و مورد تأیید آنها قرار گرفته است.^۲

۴. نگاهی به متن موافقت‌نامه ایران و چین

روسای جمهوری ایران و چین در ۲۳ ژانویه ۲۰۱۶ طی دیداری در تهران با یکدیگر، به انتشار یک نقشه راه یا کلیاتی که قرار است دو دولت در آن زمینه به‌صورت کاملاً مشخص با یکدیگر همکاری کنند، مبادرت می‌ورزند.^۳ با نگاهی به این بیانیه مشترک درمی‌یابیم که طی بیست ماده به مباحث مسائل سیاسی، اجرایی، انسانی و فرهنگی، قضایی، امنیتی و دفاعی پرداخته شده است. این سند زمینه‌ساز انعقاد تفاهم‌نامه راهبردی ۲۵ ساله ایران و چین است؛ نکته‌ای که به‌صراحت در ماده ۶ بدان اشاره شده است. کمک به ایجاد منطقه‌ای عاری از سلاح‌های هسته‌ای نیز نکته چشمگیر دیگری است که در ماده ۱۸ این سند بدان توجه شده است. با این حال، هنگامی که سند بیانیه بهمن‌ماه ۱۳۹۴ و سند خردادماه ۱۳۹۹ را در کنار یکدیگر قرار می‌دهیم، تفاوت‌هایی میان آنها جلوه‌گر می‌شود که جالب توجه است؛ از این‌رو که به نحوی با مواضع قبلی جمهوری اسلامی ایران ممکن است در تعارض باشد. در این خصوص می‌توان به تأکید ایران و چین در این سند بر اجرای قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت و برجام از سوی همه طرف‌های برجام بر اساس حسن نیت و

1. <https://www.mfa.gov.ir>

2. <https://www.mfa.gov.ir>

3. <https://www.president.ir>

مبتنی بر رهیافتی متوازن و همه‌جانبه اشاره کرد. به نظر می‌رسد این موضع‌گیری با موضع کلی ایران در غیرقانونی دانستن قطعنامه ۲۲۳۱ در تعارض است.^۱ با این حال، مفاد بیانیه سال ۲۰۱۶ تا حد بسیاری در سند تفاهم‌نامه منعکس شده است. در ادامه، مروری بر مفاد تفاهم‌نامه خواهیم داشت.

این تفاهم‌نامه حاوی مقدمه‌ای است که در آن به جایگاه دو کشور ایران و چین پرداخته شده و اینکه از چه زمانی دو کشور روابط دیپلماتیک را شروع کرده‌اند و هدفشان از انعقاد تفاهم‌نامه چیست. به صورت مشخص در بند اول تحت عنوان چشم‌انداز به سوق دادن مشارکت راهبردی جامع چین و ایران مبتنی بر رویکرد برد - برد در زمینه دوجانبه‌ای، منطقه‌ای و روابط بین‌الملل اشاره شده است. این تقریباً همان بند نخست است که در متن چهار تفاهم‌نامه مشابه در دسترس نیز منعکس شده است.

بحثی که در این میان جلب توجه می‌کند موضوع تقویت اجرای قانون و همکاری‌های امنیتی در حوزه‌های مختلف از جمله مبارزه با تروریسم و حمایت از مواضع یکدیگر در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای است. به نظر می‌رسد اگر چین در عمل به این مسئله پایبند باشد، در آینده روابط ایران و ایالات متحده در مورد برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ که در آن مکانیسم ماشه پیش‌بینی شده است، می‌تواند برای ایران مفید باشد و حداقل کار در این خصوص، می‌تواند حمایت از موضع ایران باشد؛ اقدامی که تاکنون در شورای امنیت پس از انعقاد برجام در سال ۲۰۱۴ و به‌طور مشخص در کنار روسیه از موضع فعالیت‌های موشک‌های بالستیک ایران که در پیوست دوم قطعنامه از آن صحبت شده است، حمایت می‌کنند.^۲

۱. در این خصوص اشاره به بندهای ۱۰ و ۱۳ بیانیه ایران پس از تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت در تاریخ ۲۰ جولای ۲۰۱۵ شایان توجه است: «جمهوری اسلامی ایران تفاهم مشترک و توافق صریح همه طرف‌های شرکت‌کننده در برجام را مورد تأکید قرار می‌دهد که بر مبنای آن مفاد قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت در تأیید برجام، به‌مثابه مفاد برجام نبوده و به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند اجرای برجام را تحت تأثیر قرار دهد. (بند ۱۰) ...هیچ چیزی در برجام نباید به نحوی تعبیر و تفسیر شود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به معنای پذیرش یا مماشات جمهوری اسلامی ایران نسبت به مشروعیت، اعتبار یا قابل اجرا بودن تحریم‌ها و اقدامات محدودیت‌ساز تصویب‌شده توسط شورای امنیت، اتحادیه اروپا یا دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، ایالات متحده یا هر کشور دیگری علیه ایران باشد... (بند ۱۳)» برای مشاهده اسناد برجام، ر.ک: <https://www.mfa.gov.ir>

۲. در این مورد می‌توان به‌طور مثال، به نامه مورخ ۱۶ مارس ۲۰۲۰ روسیه و اظهارات نماینده چین در جلسه ۱۲ دسامبر ۲۰۱۸ در خصوص جلسه شورای امنیت در مورد برنامه موشک‌های بالستیک ایران اشاره کرد که در تأیید مواضع ایران در عدم مغایرت فعالیت‌های موشک‌های بالستیک ایران با بند ۳ پیوست دوم قطعنامه ۲۲۳۱ است. در این خصوص، ر.ک: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13615.doc.htm>; A/74/752-S/2020/212, 18 March 2020.

بند ۴ تفاهم‌نامه در زمینه‌های همکاری است که در پیوست‌هایی که به موافقت‌نامه منضم شده‌اند، قابل ملاحظه است. به‌طور کلی، برخی حوزه‌ها به‌عنوان حوزه‌های مرجع مدنظر قرار گرفته‌اند که به‌طور مشخص به موضوع ابتکار کمربند و جاده اشاره می‌کند که از طریق ایجاد بزرگراه، خط آهن و اتصالات دریایی برای ارتقای نقش ایران در این طرح سخن به میان آمده است. بحث بعدی همکاری بانکی است، هرچند در حال حاضر ایران بر سر موضوع بانکی با چین دچار چالش است. این چالش به‌صورت مشخص بر سر سازوکار «کارگروه ویژه اقدام مالی» است، زیرا چین نیز عضو این کارگروه است و بر همین اساس، بسیاری از درآمدهای نفتی ایران را بر اساس محدودیت‌های ناشی از مقررات کارگروه مزبور و پیش از آن، تحریم شورای امنیت، بلوکه کرده است و حتی برای نگهداری این وجوه حق‌الزحمه نیز دریافت می‌کند (Reuters, 2021/01/21).

در بند ۶ این تفاهم‌نامه، سازوکاری برای دیدار سالانه وزرای امور خارجه دو کشور و در سطح پایین‌تر معاونان وزرای خارجه در هر زمان که اقتضا کند، تدارک دیده شده است.

در بند ۸ موضوع نفی فشارهای خارجی آمده است که طرفین تعهد کرده‌اند در برابر یکجانبه‌گرایی از سوی هر کشوری با یکدیگر متحد باشند. در این خصوص شایان ذکر است که در اسفندماه ۱۳۹۹ طبق اعلام جرایم، دولت‌های ایران، چین، روسیه و چند کشور دیگر از شمال آفریقا و آسیا، ابتکاری را ایجاد کردند مبنی بر اینکه علیه هر نوع یکجانبه‌گرایی در قالب همکاری بین‌المللی به‌ویژه در قالب سازمان ملل متحد با یکدیگر همکاری داشته باشند (Reuters, 2021/3/12).

بند پایانی این سند هرگونه اصلاح تفاهم‌نامه را موکول به رضایت متقابل طرفین کرده است. در این قسمت گفته شده این سند از تاریخ امضا یعنی ۷ فروردین‌ماه، به مدت ۲۵ سال قابل اجرا خواهد بود و ضمیمه مفصلی هم که برای این سند در نظر گرفته شده است، بخش لاینفک این سند تلقی می‌شوند.

یکی از قسمت‌های مهم ضمیمه، اقدامات جالب توجهی همچون ایجاد شهرهای جدید به کمک چین در ایران، بحث پروژه‌های انرژی و همکاری در بنادر منتخب طرفین در ایران است که البته مورد اخیر در فضای مجازی به نادرستی به‌عنوان فروختن ایران و در اختیار قرار دادن برخی جزایر تعبیر شده است.

در پیوست شماره ۲ که سند اصلی تفاهم‌نامه است، حوزه‌های مختلف و متعدد همکاری را مشاهده می‌کنیم که مهم‌ترین آنها حوزه نفت و انرژی است. بر این اساس، قرار شده در مدت ۲۵ سال، دولت ایران یکی از تأمین‌کنندگان همیشگی نفت برای دولت چین باشد و حتی دولت چین این مسئله را پذیرفته است که برای فرمول خاص نفت ایران یک پالایشگاه مجزا در چین احداث کند.

موضوع بعدی ایجاد کریدور ریلی است که به‌عنوان راه‌آهن زیارتی از آن یاد شده است. این مسیر ریلی بین پاکستان، ایران، عراق و سوریه است. این موضوع، زیر عنوان مشارکت فعال در کمربند جاده یاد شده است.

موضوع دیگر تأمین گاز برای پاکستان و چین با استفاده از کریدور چین - پاکستان است. ایران در سال‌های پیش در تلاش بود تا بتواند خط گاز خود را به هندوستان منتقل کند. اما به دلایل مختلف پاکستان به رغم موافقت اولیه اما در نهایت تحت فشارهای کشورهای دیگر مانع این مسئله شد. در ضمیمه دوم تحت عنوان مسائل اصلی همکاری ایران و چین، توسعه سواحل مکران در جنوب غربی ایران و توسعه بندر جاسک مورد اشاره قرار گرفته است. تأسیس یک شهر صنعتی در این منطقه یا شهرهای گردشگری موضوع اصلی توافق طرفین در این جزایر است. این همان موضوعی است که در فضای مجازی به نادرستی با عنوان فروخته شدن برخی از جزایر یا شهرهای ایران یا استقرار نیروی نظامی چین تعبیر شده است.

شاید ظاهر این بندها این مسئله را به ذهن متبادر کند که ایران قصد دارد این بنادر را در اختیار چین قرار دهد، اما با توجه به توضیحاتی که در ادامه خواهد آمد، خلاف این گزاره به اثبات خواهد رسید. در زمینه همکاری‌های سیاسی طرفین بر همکاری در مجامع، سازمان‌ها و نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی تأکید دارند؛ به خصوص اینکه دولت چین تعهد کرده است که از عضویت کامل ایران در سازمان امنیتی شانگهای است که چین آن را تأسیس کرده و کشورهای اوراسیا و آسیای عمدتاً در آن عضو هستند و ایران نیز در آن عضو ناظر است، حمایت کند. جالب توجه اینکه یکی از کشورهایی که اجازه نمی‌دهد ایران در آن عضویت کامل داشته باشد، خود چین است.^۱

به نظر، پیوست دوم، بخش اصلی تفاهم‌نامه است و در ادامه به چند قسمت تقسیم شده است: اقدامات کوتاه‌مدت اجرایی و اقدامات بلندمدت. در قسمت کوتاه‌مدت نکته جالب توجه، بحث تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمامی است که چین در ایران داشته و به دلایلی مانند تحریم، نیمه‌تمام گذارده است؛ مانند پروژه آزادراه تهران شمال یا پروژه‌های نفتی در خلیج فارس.

نکته جالب توجه دیگر، بحث ایجاد یک شرکت تجاری مشترک بین دو کشور است که این امر می‌تواند به نوبه خود به دور زدن تحریم‌های ایران کمک کند. در واقع، این شرکت می‌تواند مشابه اینستکس که اتحادیه اروپا برای ایران ایجاد کرده است، تأسیس شود و مفید واقع شود. در قسمت دیگر، بحث حمایت از کرسی‌های آموزش زبان و ادبیات فارسی و چینی در دانشگاه‌هاست یا اعطای بورس تحصیلی دولتی متقابل و تبادل استاد و دانشجو.

موضوع دیگری که بسیار شایان توجه است، بحث هماهنگی و همکاری دو کشور در ایجاد استانداردهای برای حاکمیت دولت‌ها بر فضای مجازی به‌عنوان دغدغه هر دو کشور مورد توجه قرار گرفته است.

1. <https://theglobepost.com>

موضوع دیگر که بحث مناطق آزاد و جزایر را به ذهن متبادر می‌کند، نام بردن خاص از مناطق آزاد قشم، اروند و ماکو است که سرمایه‌گذاری طرف چینی و موارد متعدد دیگری که وقتی به دقت مورد توجه قرار می‌گیرد سرمایه‌گذاری و همکاری در حوزه بسیار متنوع و در عین حال، حساس از جمله حوزه نظامی، مانورهای مشترک نظامی، سرمایه‌گذاری در پروژه‌های نظامی است.

همان‌گونه که گفته شد، تفاهم‌نامه‌هایی که دولت چین با طرف‌های دیگر منعقد کرده است، عمدتاً محرمانه است. به‌طور مشخص در مورد تفاهم‌نامه ایران، طبق گفته سخنگوی دولت، آقای ربیعی، دولت چین از ایران خواسته است که این توافقنامه علنی نشود.^۱ با این حال، این چند موافقت‌نامه با دولت ایتالیا، بوسنی و هرزگوین، لاتویا و ایالت ویکتوریای استرالیا نکات جالب توجهی در خصوص تفاهم‌نامه ایران در خود دارد. متن این چند تفاهم‌نامه در اینترنت در دسترس قرار دارد. تاریخ انعقاد این تفاهم‌نامه‌ها در بازه زمانی ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۹ است.

هنگامی که به دقت به چند سند گفته‌شده نگاه می‌کنیم، عمدتاً حاوی یک متن اصلی کمتر از ۱۰ ماده است و لزوماً ضمیمه‌ای ندارد و این تفاوت اصلی است که با تفاهم‌نامه ایران دارند. در تفاهم‌نامه ایران برخلاف این چند سند منعقد شده میان چین با ایتالیا، بوسنی و هرزگوین، لاتویا و ایالت ویکتوریای استرالیا، حوزه‌های امنیتی، همکاری‌های سیاسی و مسائل اقتصادی وجود دارند که در این میان نیز وجوه اقتصادی ذی‌ربط بسیار پررنگ‌تر است؛ با توجه به اینکه ایران در مسیر این کریدور حساس آسیای غربی قرار دارد، میزان سرمایه‌گذاری که در آن صرف خواهد شد، نسبت به کشورهای دیگر به نظر بیشتر است. برای مثال در جرایدی مثل نیویورک‌تایمز برآورد سرمایه‌گذاری‌ها در ایران طبق این طرح تا ۴۰۰ میلیارد دلار مطرح بوده است (NYtimes, 2021/3/27). البته وزارت امور خارجه ایران آنها را تکذیب و اظهار کرده عدد و رقمی بین طرفین در این زمینه مطرح نشده است.^۲ بنابراین به لحاظ تطبیقی در وهله نخست، کشورهای فراوانی این تفاهم‌نامه‌ها را محرمانه دانسته‌اند و مواردی که منتشر شده‌اند، مانند این دو مورد، به لحاظ ساختار متن اصلی، تفاوت چندانی با تفاهم‌نامه ایران ندارند. با این حال، در جزئیات تفاوت‌های بنیادینی وجود دارد که به‌طور مشخص به ضمیمه آن مربوط می‌شود.

۵. پاسخ به برخی پرسش‌های بنیادین

افکار عمومی ایران در خصوص تفاهم‌نامه ایران و چین پرسش‌های فراوانی مطرح کرده است. با توجه به اطلاعات نادرستی که به افکار عمومی داده شده، پرسش‌هایی مطرح شده است نظیر اینکه آیا ایران منطقه‌ای

1. <https://www.dw.com>

2. <https://www.mfa.gov.ir>

را به چین واگذار کرده است، رقم ۴۰۰ میلیارد دلار از کجا آمده است و چگونه تأمین می‌شود؟ آیا این توافق جزئیاتی هم دارد، چین با چه کشورهای دیگری اسنادی از این دست امضا کرده و وضعیت کشورهای دیگر به چه شکل است؟ در ادامه به مهم‌ترین پرسش‌های حقوقی در این خصوص پاسخ خواهیم گفت.

۵.۱. آیا تفاهم‌نامه از نظر حقوقی الزام‌آور است؟

از منظر حقوق بین‌الملل عنوانی که به سند داده می‌شود، واجد اهمیت نیست و محتویات سند تعیین‌کننده است (فلسفی، ۱۳۸۳: ۸۸؛ ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۵: ۱۵)، چه بسا سندی به نام صورت‌جلسه یا تفاهم‌نامه منعقد شده است و علی‌الظاهر نباید الزام‌آور باشد، اما محتوا به شکلی نگاشته شده و عملکرد طرفین بعد از انعقاد موافقت‌نامه به نحوی بوده است که سند مزبور به‌عنوان توافقنامه الزام‌آور در نظر گرفته شده است (ICJ Reports, 1994: para. 25). از این نظر واجد اهمیت است که تعریف یک معاهده یا موافقت‌نامه الزام‌آور را در نظر داشته باشیم. بر اساس کنوانسیون وین ۱۹۶۹ در مورد حقوق معاهدات، معاهده و الزامات مرتبط با آن تعریف شده است. طبق کنوانسیون مزبور، معاهده یک موافقت‌نامه بین‌المللی است که بین دولت‌ها و به شکل مکتوب باید منعقد شود. ضمن اینکه قصد طرفین باید آن باشد که آثار ناشی از این توافقنامه بر اساس حقوق بین‌الملل یا تحت موازین حقوق بین‌الملل باشد (VCLT, 1969: Art. 2).

بر اساس این تعریف آنچه در تفاهم‌نامه ایران وجود ندارد، خواست و اراده طرفین مبنی بر الزام‌آور بودن است. در واقع، طرفین تمایلی ندارند تا سند مزبور الزام‌آور باشد. از طرفی، در خود سند سازوکاری برای رسیدگی به موضوع اختلاف بین طرفین وجود ندارد. برای مثال، در موافقت‌نامه‌های ایتالیا، بوسنی و هرزگوین، لاتویا یا ویکتوریا به این موضوع توجه شده است که اگر اختلافی بین دولت چین و طرف مقابل به وجود آید، طرفین سعی می‌کنند با مشورت‌های دوستانه آن را حل و فصل کنند. وقتی مشورت‌های دوستانه مطرح می‌شود، قرینه‌ای است که به احتمال فراوان نمی‌توان سند مزبور را به‌عنوان یک سند الزام‌آور تلقی کرد. در حالی که اگر طرفین قصد الزام‌آور بودن سند را داشتند، سازوکاری قابل اتکا برای آن تعبیه می‌کردند. البته این معیار قطعی نیست. با این حال، اصولاً اگر طرفین یک توافق قصد جدی مبنی بر ایجاد تعهدات سخت و الزام‌آور داشته باشند، به‌طور معمول این سازوکارها را در نظر می‌گیرند. برجام نمونه مرتبط با این موضوع است که در جولای ۲۰۱۵ میان ایران و کشورهای ۵+۱ منعقد شد. در این سند نیز هرچند اقدامات انجام گرفته از سوی طرفین را می‌توان ذیل تعریف معاهده در نظر داشت، اما قصد طرفین این نبوده که برجام دارای اثر الزام‌آور باشد. به این ترتیب، هر زمان که اقتضا

کرد می‌توانند از آن خارج شوند، از این رو برجام سند الزام‌آور تلقی نمی‌شود (Casey-Maslen & Vestner, 2019: 20)، البته اینکه برجام ذیل قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت چه جایگاهی دارد، موضوع دیگری است. بنابراین تفاهم‌نامه ایران و چین از نظر حقوق بین‌الملل الزام‌آور نیست.

از منظر مقررات داخلی ایران طبق اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و همچنین، نظرهای تفسیری شورای نگهبان، در صورتی که توافق‌نامه‌ای تحت هر عنوانی منعقد شود و واجد تعهداتی برای کشور باشد، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.^۱ بیانات مقامات ایرانی و چینی، بیان متن تفاهم‌نامه و بررسی تطبیقی سایر تفاهم‌نامه‌های مشابه میان چین با سایر کشورها در این خصوص نشان می‌دهد که این توافق فاقد اثر حقوقی و در نتیجه، ایجاد تعهد برای کشورهای منعقدکننده آنهاست. در نتیجه، نیازی به تصویب مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. سکوت مجلس در این خصوص نیز در مقام بیان این نکته است.^۲ در مورد ارتباط این تفاهم‌نامه با سایر تعهدات دو یا چندجانبه ایران از جمله برجام و معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری با چین در قسمت‌های بعدی سخن خواهیم گفت.

از طرف دیگر، آیین‌نامه هیأت وزیران مصوب ۱۳۷۱ در مورد نحوه انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

۱. طبق تفاسیر شورای نگهبان در خصوص این دو اصل برخی از موافقت‌نامه‌ها از شمول موضوعی اصول مزبور خارج می‌شوند و دولت می‌تواند بدون نیاز به تأیید متعاقب مجلس، موافقت‌نامه‌های مزبور را در عمل تصویب و اجرایی کند. بر اساس این تفاسیر برخی توافق‌ها از شمول تصویب مجلس خارج شده‌اند که در ادامه می‌آیند:
۱. قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولت و طرف دیگر، شرکت خصوصی خارجی باشد؛ (۱۳۶۰/۸/۷)

۲. تمدید موافقت‌نامه‌ای که پیشتر منعقد شده؛ (۱۳۶۰/۱۱/۲۸)

۳. قراردادهایی که در آن امکان پیش‌بینی تمدید مطرح شده باشد؛ (۱۳۶۱/۳/۲۰)

۴. در صورتی که موافقت‌نامه متضمن قرارداد تعهدی نباشد؛ (۱۳۶۲/۰۴/۹)

۵. یادداشت تفاهمی که ایجاد تعهد ننماید؛ (۱۳۶۲/۰۹/۸)

۶. قراردادهای جزئی در رابطه با قرارداد اصلی که خارج از محدوده قرارداد اصلی نباشد؛ (۱۳۶۲/۰۹/۸)

۷. قرارداد با شرکت‌های خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند؛ (۱۳۶۳/۰۸/۱۶) (تاریخ صدور هر نظر

تفسیری در مقابل آن درج شده است). See: <http://nazarat.shora-rc.ir>

۲. رئیس و نایب‌رئیس مجلس، تفاهم‌نامه را به‌عنوان نقشه راهی توصیف کردند که نه خود تفاهم‌نامه، بلکه قراردادهای ناشی از آن نیازمند تصویب مجلس است. رئیس مجلس در ۱۵ فروردین ۱۴۰۰ در صحن علنی مجلس اظهار چنین داشته: «روشن است مجلس نظارت خواهد کرد تا هنگامی که برای اجرایی شدن این سند، عهدنامه‌ها، قراردادها و موافقت‌های همکاری بین دو کشور در دستور کار دولت قرار گیرد، به وظیفه خود در زمینه رسیدگی دقیق و به تصویب رساندن آنها مطابق منافع ملی عمل کند». ر.ک: <https://www.isna.ir/news/1400011505974>

اشعار می‌دارد: «تفاهم‌نامه توافقی است که زمینه همکاری دولت جمهوری اسلامی ایران یا یکی از دستگاه‌های دولتی با طرف‌های خارجی را مشخص می‌کند، بدون آنکه تعهد حقوقی جهت انجام برای دستگاه دولتی ایجاد نماید» (آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقی‌های بین‌المللی، ۱۳۷۱: ماده ۱). این بیان دقیقاً همان تعریفی است که می‌توان برای تفاهم‌نامه ایران و چین در نظر گرفت؛ چه از نظر ظاهر کلمه و ترمینولوژی و چه به لحاظ محتوا. زیرا قصد طرفین تفاهم‌نامه این بوده تا سند مزبور ضمانت اجرای حقوقی نداشته باشد. برای مثال فرض کنیم دولت چین تعهد کرده است تا ۴۰۰ میلیارد دلار در ایران سرمایه‌گذاری کند. حال اگر دولت چین به تعهد مزبور پایبند نباشد، هنگامی که سازوکاری برای پیگیری و مطالبه در خود سند وجود ندارد، ایران چه اقدامی می‌تواند در خصوص آن انجام دهد. این یکی از دلایل و اماراتی است که نشان می‌دهد این تفاهم‌نامه، توافقی با آثار الزام‌آور حقوقی تلقی نمی‌شود.

نکات مرتبط دیگری در این آیین‌نامه وجود دارد. از جمله اینکه در ماده ۶ گفته است: «هر موافقت‌نامه‌ای اعم از حقوقی یا غیرحقوقی که منعقد می‌شود نباید متضمن موارد ذیل باشد: الف) نقض تمامیت ارضی و استقلال همه‌جانبه کشور؛ ب) نفوذ اجانب و سلطه بیگانگان بر منابع طبیعی، اقتصادی، فرهنگی، نظامی و دیگر امور کشور؛ ج) سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری؛ د) تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر؛ ه) تغییر اساسی در خطوط مرزی کشور؛ و- دادن امتیاز به خارجی‌ان برای تشکیل شرکت و مؤسسات در امور تجاری، صنعتی و کشاورزی؛ ز) انتقال نفایس منحصربه‌فرد کشور به بیگانگان؛ ح) استقرار پایگاه نظامی خارجی در کشور؛ ط) دخالت در امور داخلی کشورهای دیگر؛ ی) عضویت افراد خارجی در نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران». بنابراین دستورالعملی که دولت برای مذاکره جهت انعقاد هرگونه توافق الزام‌آور یا غیرالزام‌آور برای خود تدارک دیده، حاوی نکاتی چون عدم سلطه‌پذیری و استقرار پایگاه نظامی خارجی است که باید در روند تمامی مذاکرات رعایت شوند.

در نهایت، باید این نکته را متذکر شد که در برخی تفاهم‌نامه‌های مشابه میان دولت چین و سایر کشورها، در خصوص ماهیت این تفاهم‌نامه‌ها به‌صراحت اظهار نظر شده است. برای نمونه، در بند ۶ از تفاهم‌نامه میان دولت ایتالیا و چین آمده است: «تفاهم‌نامه حاضر یک توافق‌نامه بین‌المللی که موجد حقوق و تعهداتی طبق حقوق بین‌الملل باشد، نخواهد بود. هیچ‌یک از مفاد تفاهم‌نامه حاضر نباید به‌عنوان تعهدی حقوقی یا مالی برای طرفین مدنظر قرار گیرد و به اجرا درآید...». همچنین قسمت پنجم از تفاهم‌نامه میان دولت چین و بوسنی و هرزگوین اشعار می‌دارد: «تفاهم‌نامه حاضر تعهدات حقوقی لازم‌الاجرای را برای دو طرف ایجاد نخواهد کرد. این سند تنها بیان اراده مشترک طرفین برای پیشبرد مشترک ابتکار کمربند و جاده است».

۵.۲. ارتباط بین تفاهم‌نامه و معاهده دوجانبه تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری ایران و چین چیست؟

ایران در سال ۱۳۷۹ معاهده دوجانبه تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری ایران و چین را با چین امضا کرد که در نهایت، در سال ۱۳۸۳ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد.^۱ نکته شایان توجه در خصوص ارتباط میان تفاهم‌نامه ۲۵ ساله ایران و چین و معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری مزبور این است که آن دسته از مواردی که مربوط به مسائل تجاری از جمله سرمایه‌گذاری در ایران می‌شود، به لحاظ حقوقی می‌تواند ذیل معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری ایران و چین قرار گیرد.^۲ در واقع، اگر سرمایه‌گذاری دولت چین^۳ و یا سرمایه‌گذاران چینی بر اساس موازین معاهده مزبور مبادرت به سرمایه‌گذاری در ایران کنند، مشمول حمایت‌ها و تعهدات ناشی از این معاهده قرار می‌گیرند.^۴ در غیر این صورت ممکن است چه بر اساس انتخاب سرمایه‌گذاران چینی به سرمایه‌گذاری خارج از چارچوب این معاهده و چه عدم اجرای تعهدات ناشی از آن مانند کسب مجوزهای لازم از کشور میزبان، حمایت‌های مربوط به معاهده از جمله مشمول آنها نشود و به این ترتیب، خارج از حوزه مشمول معاهده مزبور قرار گیرند.

با این فرض که سرمایه‌گذاری موردنظر در تفاهم‌نامه براساس موازین مندرج در معاهده سرمایه‌گذاری دو کشور قرار گیرد و سرمایه‌گذاری طرف چینی از حمایت‌های مقرر در آن معاهده برخوردار شود، می‌توان گفت طبق معاهده اخیر اگر اختلافی بین دولت ایران و چین یا سرمایه‌گذار چینی و ایران به وجود آید یا از طریق محاکم ایران حل و فصل می‌شود یا از طریق داوری بین طرفین (قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری میان ایران و چین، ۱۳۸۳: مواد ۱۳-۱۲).

یکی از وجوه مثبت معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری ایران و چین آن است که در بند ۱ ماده ۳ گفته

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97880>

۲. نکته جالب توجه آنکه دولت چین به‌عنوان اقتصاد دوم جهان، در حال حاضر ۱۱۱ معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری فعال با کشورهای جهان دارد. از میان کشورهایی که چین با آنها چنین معاهداتی منعقد کرده است، دولت‌های اروپایی بیشترین دعاوی ناشی از سرمایه‌گذاری را علیه چین مطرح کرده‌اند. به‌طور مثال، هلند ۷۳، بریتانیا ۶۳، آلمان ۴۲، اسپانیا ۴۱، فرانسه ۳۷ و ایتالیا ۳۵ دعوا را در این خصوص اقامه کرده‌اند. اطلاع از دلایل و زمینه‌های این دعاوی علیه دولت چین می‌تواند به آینده اجرای بهتر تعاملات ایران و چین در قالب سرمایه‌گذاری کمک کند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک: Zhang, 2018: 153.

۳. طبق ماده ۴ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰، «سرمایه‌گذاری دولت یا دولت‌های خارجی در جمهوری اسلامی ایران حسب مورد منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است. سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی خارجی، خصوصی تلقی می‌گردد». ر.ک: <https://rc.majlis.ir>.

۴. بحث ارتباط میان معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری ایران و چین و ارتباط آن با ابتکار کمربند-جاده نیازمند تفصیل بیشتری است که به پژوهش‌های دیگر موکول می‌شود. به‌طور کلی برای مشاهده شرایط سرمایه‌گذاری در ایران، ر.ک: روزگاری، ۱۳۹۷.

شده است سرمایه‌گذاری در ایران باید بر اساس موازین و قوانین ایران انجام گیرد. این نکته‌ای است که نشان می‌دهد دولت چین به هر شکل و در هر جایی در ایران امکان سرمایه‌گذاری نخواهد داشت. از این رو این معاهده و مقررہ می‌تواند نگرانی مطرح‌شده را برطرف سازد.

همچنین ماده ۶ معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری ایران و چین به بحث مصادره پرداخته است. طبق بند ۱ این ماده «سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌گذاران هریک از طرف‌های متعاقد توسط طرف متعاقد دیگر ملی، مصادره و سلب مالکیت نخواهد شد و یا تحت تدابیر مشابه قرار نخواهد گرفت، مگر آنکه اقدامات مزبور برای اهداف عمومی، بر طبق روش‌های قانونی پیش‌بینی‌شده در قوانین و مقررات آن طرف متعاقد، به روش غیرتبعیض‌آمیز و در مقابل پرداخت خسارت صورت پذیرد». نگارش چنین ماده‌ای در تمامی معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری امری معمول است و بیانگر یک رویه عمومی در حقوق بین‌الملل قلمداد می‌شود (دالزر و شرور، ۱۳۹۱: ۱۵۵-۱۵۴). این یک قاعده کلی پذیرفته‌شده حقوق بین‌الملل است که هر زمان بیگانه‌ای در سرزمین کشور دیگری اموالی داشته باشد و نظم عمومی کشور مزبور اقتضا کند که آن اموال در اختیار دولت قرار گیرد، آن اموال توسط دولت محل وقوع مال مصادره می‌شود و غرامت کافی، مؤثر و سریع به شخص بیگانه پرداخت خواهد شد (Christie, 1963: 307). این موضوع از سوی حقوقدانان در خصوص ارتباط میان ابتکار جاده و کمربند از یک سو و معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری چین با سایر کشورها از جمله ایران مورد توجه قرار گرفته است (Zeng, 2020: 209). از این رو مقررہ نیز می‌تواند به‌طور مشخص، به بسیاری از نگرانی‌های مطرح‌شده پاسخ دهد؛ ضمن اینکه حتی اگر سرمایه‌گذاری انجام‌گرفته از سوی طرف چینی در چارچوب معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری انجام نگیرد، باز هم می‌توان بر اساس استناد به منافع عمومی کشور میزبان، در ازای پرداخت غرامت کافی، مؤثر و سریع به سرمایه‌گذار خارجی، نسبت به مصادره اموال ذی‌ربط اقدام کرد (Ruzza, 2017: paras. 30-31).

در پایان این قسمت این نکته شایان ذکر است که برخی ارکان دولت چین مانند دیوان عالی این کشور و برخی حقوقدانان در خصوص راهکارهای حل‌وفصل اختلاف‌های ناشی از ابتکار کمربند و جاده در میان دولت‌های عضو این ابتکار مباحثی را مطرح کرده‌اند. برای مثال، دیوان عالی دولت چین تأسیس یک دادگاه تجاری بین‌المللی را برای اختلاف‌های ناشی از اجرای طرح‌ها و تعهدات ناشی از این ابتکار را در سال ۲۰۱۵ پیشنهاد داده است. برخی حقوقدانان نیز با توجه به راهکارهای مشابه حل‌وفصل اختلاف در ابتکارهای تجاری کمابیش مشابه مانند اتحادیه اروپا یا نفتا در قالب داشتن دیوان داوری یا دادگستری برای اعضای ابتکار کمربند و جاده پیشنهادهایی را مطرح کرده‌اند. حتی پیشنهاد ارجاع اختلاف‌ها به دیوان بین‌المللی دادگستری نیز برای اختلاف‌های بین دولت‌ها مطرح شده است. در هر صورت این

اعتقاد وجود دارد که شاید نتوان سازوکار مشخصی را اعم از مذاکره، میانجی‌گری، داوری یا دادگستری را پیشنهاد کرد و لازم است با توجه به ماهیت و طرفین اختلاف، سازوکار متناسب در پیش گرفته شود (Crawford, 2020: 11-22).

با توجه به آنچه گفته شد، مواردی که در حیطه سرمایه‌گذاری می‌گنجد، بهتر است از طریق معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری ایران و چین مورد رسیدگی قرار گیرند، زیرا در این حالت، مرجع رسیدگی نیز ملزم به رسیدگی مطابق با مفاد معاهده مزبور است و در این حالت، منافع ایران از جمله در مورد نحوه سرمایه‌گذاری مطابق موازین ایران بر اساس بند ۱ ماده ۳ باید رعایت شوند. هرچند تاکنون با وجود سرمایه‌گذاری چین در ایران در دو دهه گذشته، سابقه هیچ دعوی میان ایران و چین بر اساس معاهده مزبور گزارش نشده است.

۵.۳. چه ارتباطی بین تفاهم‌نامه و برجام وجود دارد؟

در پاسخ به این پرسش که در ذهن برخی نقش بسته است می‌توان گفت ارتباط چندانی میان برجام و تفاهم‌نامه به لحاظ حقوقی وجود ندارد. در واقع، نه در متن برجام و نه در متن تفاهم‌نامه اشاره‌ای به یکدیگر نشده است. به عبارت بهتر، از یک سو، موضوع این دو سند با یکدیگر متفاوت است. برجام توافقی است میان ایران و گروه ۵+۱ که بر سر برنامه هسته‌ای ایران منعقد شده، در حالی که تفاهم‌نامه در خصوص حوزه‌های مختلفی منعقد شده است؛ از مباحث سیاسی تا اقتصادی و نظامی؛ و در آن به همکاری هسته‌ای مشابه برجام، اشاره صریحی صورت نگرفته است. از طرف دیگر، برجام میان ایران و ۵+۱ در ۱۴ جولای ۲۰۱۵ منعقد شده و چند روز بعد در ۲۰ جولای ۲۰۱۵ توسط قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت تأیید شده است و به‌عنوان پیوست نخست، بخش جدایی‌ناپذیر قطعنامه را تشکیل می‌دهد. در حالی که تفاهم‌نامه ایران صرفاً با چین به‌عنوان یکی از طرف‌های برجام منعقد شده است و ارتباطی با سازمان ملل یا حتی سازمان همکاری شانگهای جهت تأیید آن وجود ندارد.^۱

با این حال، باید به این نکته نیز اشاره کرد که طبق پیوست سوم برجام تحت عنوان «همکاری غیرنظامی هسته‌ای»، قرار شد طرف‌های ۵+۱ در زمینه پیشبرد صنعت هسته‌ای ایران در بخش صلح‌آمیز کمک‌های لازم را انجام دهند (JCPOA, Annex III). طبق توافق گروه ۵+۱، دولت چین به‌عنوان طرف قرارداد همکاری هسته‌ای با ایران تعیین شد تا برای مدرن‌سازی راکتور آب‌سنگین اراک همکاری

۱. برای مشاهده تحلیل برجام از زوایای حقوقی، سیاسی و اقتصادی، رک: جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۴.

لازم را انجام دهد. با این حال، این همکاری با خروج ایالات متحده از برجام در ۸ می ۲۰۱۸ و بیم شرکت‌های چینی از اعمال تحریم ایالات متحده قطع شد.^۱ با این توصیف، صحبت چندانی از همکاری هسته‌ای ایران در تفاهم‌نامه به میان نیامده است، زیرا موضوع و هدف برجام به نحوی است که دولت چین بنا به توافق با سایر کشورهای طرف برجام، ترجیح داده تا هر نوع همکاری هسته‌ای را از طریق چارچوب برجام پیش ببرد. هرچند محتوای تفاهم‌نامه به نحوی است که امکان همکاری هسته‌ای صلح‌آمیز را میان ایران و چین تجویز می‌کند. در بند ۴ متن اصلی تفاهم‌نامه، ذیل عنوان «زمینه‌های همکاری» در قسمت انرژی، در کنار اشاره به نفت خام، پتروشیمی، انرژی‌های تجدیدپذیر، به‌طور مشخص، به موضوع «انرژی هسته‌ای غیرنظامی» اشاره شده است.

با این حال، یک گمانه‌زنی ارتباط فرامتنی میان برجام و تفاهم‌نامه ایران و چین است؛ به این معنا که دولت ایران قصد دارد به نحوی دولت ایالات متحده را بیش از پیش نسبت به بازگشت به میز مذاکره جهت احیای برجام تحت تأثیر قرار دهد. در واقع، امضای تفاهم‌نامه ایران و چین زمانی انجام می‌گیرد که دولت جو بایدن تحت فشارهای داخلی از یک سو و احتمال کارامدی میراث فشار حداکثری دولت ترامپ بر دولت ایران از سوی دیگر، قرار داشت. به نظر می‌رسد که انعقاد این تفاهم‌نامه سبب شد که فشار روی طرف آمریکایی بیشتر شده و به ترغیب وی به بازگشت هرچه سریع‌تر به مذاکرات منجر شود (NYtimes, 2021/3/27). نکته مهم دیگر آنکه به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن احتمال رفع تحریم‌های دوران ترامپ در سایه احیای برجام علیه ایران، بحث همکاری‌ها و تبادلات بانکی میان ایران و چین همچنان با مانع الزامات گروه ویژه اقدام مالی (FATF) مواجه باشد که می‌تواند اجرای صحیح و کامل تفاهم‌نامه و قراردادهای جانبی آن را تحت تأثیر قرار دهد.

۵.۴. چرا این سند به‌طور رسمی منتشر نمی‌شود؟

این پرسشی است که نزد افکار عمومی مطرح شده است و حتی برخی صاحب‌نظران حقوقی هم در داخل کشور آن را مطرح کرده‌اند.^۲ طبق ماده ۵ قانون انتشار اسناد عمومی مصوب ۱۳۸۸ مؤسسات عمومی مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار

1. <https://www.isna.ir>

۲. در این خصوص، به نشست علمی برگزار شده از سوی انجمن حقوق‌شناسی با موضوع «همکاری‌های جامع ایران و چین» با حضور دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، دکتر محمد شریف و دکتر یوسف مولایی مراجعه کنید: <https://www.instagram.com/tv/CNXxf11qGgD/?igshid=ix36u10zydjd>

دهند. ماده ۷ نیز اشعار می‌دارد مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند.^۱

در ادامه ماده ۸ اعلام می‌دارد مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ده روز از زمان دریافت درخواست باشد. تعریف مؤسسه عمومی در این قانون در ماده ۱ عبارت است از سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است.

به‌رغم این تعهد کلی که برای تمام ارگان‌های دولتی جهت انتشار اطلاعات عمومی وجود دارد، فصل چهارم این قانون برخی استثنائات را در دسترسی اطلاعات مطرح کرده است؛ از جمله اینکه اگر اسرار دولتی باشند (ماده ۱۳) و اسناد طبقه‌بندی شده باشند، امکان افشا و انتشارشان وجود ندارد. بند ۳ این فصل تحت عنوان حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری، که می‌تواند توجیهی برای منع دولت از انتشار اطلاعات باشد، اشعار می‌دارد:

«در صورتی که برای مؤسسات مشمول این قانون با مستندات قانونی محرز باشد که در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست‌شده، جان یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آنها باشد، باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات امتناع کنند».

به نظر می‌رسد یکی از توجیهاتی که از سوی وزارت خارجه ایران جهت عدم انتشار متن این تفاهم‌نامه می‌توانست مطرح شود، آن بود که اگر قرار بر انتشار سند مزبور باشد، چه‌بسا ممکن است ایالات متحده که هر لحظه در حال رصد اقدامات تجاری و تحریم فعالیت‌های اقتصادی ایران است، مبادرت به شناسایی و تحریم شرکت‌های ایرانی و چینی در این خصوص کند. طبق آماري که به‌تازگی انتشار یافته، ۱۷۷۴ مورد تحریم توسط ایالات متحده علیه ایران انجام گرفته است که جمع این ۱۷۷۴ مورد با تحریم‌های روسیه، سوریه، ونزوئلا و کره شمالی برابری می‌کند. در واقع، اگر رژیم تحریمی این چهار کشور تجمیع شود، با رژیم تحریمی ایران به لحاظ کمیت برابری می‌کند.^۲ حال اگر قرار باشد هرگونه اسرار تجاری به این شکل افشا شود، بدیهی است دولت ایالات متحده به‌سادگی می‌تواند طرف چینی همکار با ایران یا طرف ایرانی را که در زمینه خاصی همکاری می‌کند، شناسایی کند و در صورت

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/780303>

2. Sanctions Programs and Country Information, <https://home.treasury.gov>; Katzman, 2021: <https://fas.org/>

لزوم، در فهرست تحریمی خویش قرار دهد. به همین دلیل به نظر می‌رسد که عدم انتشار متن تفاهم‌نامه حداقل این توجیه قانونی را می‌توانست داشته باشد که متأسفانه از سوی دولت چنین مسئله‌ای عنوان نشد و عدم انتشار متن تفاهم‌نامه به درخواست طرف چینی منتسب شد.

۶. نتیجه‌گیری

در این نوشتار سعی شد تا به برخی از مهم‌ترین پرسش‌های جامعه دانشگاهی و افکار عمومی در خصوص تفاهم‌نامه ایران و چین پاسخ داده شود. به‌عنوان برآمد بحث ذکر چند نکته در این خصوص شایان توجه است. هنگامی که کشوری تصمیم می‌گیرد هرگونه توافق‌نامه‌ای اعم از حقوقی یا غیرحقوقی، نزاکتی یا سیاسی را منعقد کند، به‌طور معمول تمام سطوح تصمیم‌گیری درباره آن اظهارنظر می‌کنند و در این میان، قوه مجریه به‌عنوان نماینده هیأت حاکمه یک کشور نمی‌تواند خودسرانه موافقت‌نامه‌ای را منعقد و سپس آن را اجرا کند. تمام این فرایندها به‌طور معمول در قوانین اساسی یا عادی کشورها تبیین شده است. بدیهی است که پارلمان کشورها، قوه قضائیه و نهادهای بالادستی که در قوانین اصلی کشورها وجود دارد، مانند شورای عالی امنیت ملی در ایران یا نهاد رهبری در خصوص این دست موافقت‌نامه‌ها اشراف اطلاعاتی کامل را در اختیار دارند و طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی هرگونه توافقی با محتوای گسترده امنیتی و اقتصادی باید به تأیید این نهادها نیز برسد.

نکته شایان توجه بعدی اراده آزاد دولت‌ها در انعقاد و خروج از موافقت‌نامه‌هاست. طبق ماده ۱۰ قانون مدنی انعقاد قرارداد خصوصی آزاد است، به شرطی که مخالف نظم عمومی کشور یا اخلاق حسنه نباشد؛ در حقوق بین‌الملل نیز به همین شکل است. دولت‌ها آزادند در زمینه‌های مشروع و مجاز با یکدیگر موافقت‌نامه‌ای در هر سطحی و هر شکلی و هر میزانی از تعهد منعقد کنند و هر زمان که احساس کنند موافقت‌نامه به ضررشان اجرا می‌شود، با توجه به شرایطی که در آن موافقت‌نامه ذکر شده یا شرایط عامی که در کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وجود دارد، از آن خارج شوند. در نهایت، اگر در اثر خروج یک طرف از معاهده، ضرر و زیانی به طرف مقابل وارد شود، طبق اصل کلی جبران خسارت باید از عهده ضرر و زیان وارده برآید یا با استناد به موضوعاتی مثل فورس ماژور، تغییر بنیادین اوضاع و احوال، شرایط اضطراری یا ضرورت، عدم اجرای موافقت‌نامه را توجیه کنند. بنابراین چنین تصویری نادرست است که اگر ایران موافقت‌نامه‌ای با چین منعقد کرده است، حتی به فرض اینکه آن را معاهده در معنای کنوانسیون پیش‌گفته تلقی کنیم، مقید به آن است و دیگر نمی‌تواند از آن خارج شود. ضمن این هر توافقی میان کشورها فرصتی برای بهره‌مندی حداکثری برای هر طرف از ظرفیت‌های طرف دیگر فراهم می‌سازد. در

هر توافقی دست کم دو طرف وجود دارد. در این میان، اگر هر طرف توافق تلاش بیشتری کند و زیرساخت‌ها و فرایندهای اداری و اجرایی خویش را به بهترین نحو ممکن برای اجرای توافق هدایت و کنترل کرده و به‌طور مشخص، موانع تجاری را در موافقت‌نامه‌های تجاری برطرف کند، بدیهی است که بیشترین بهره‌مندی را عاید خود خواهد کرد. به‌طور نمونه، مشابه موافقت‌نامه تشویق و سرمایه‌گذاری ایران و چین که در مورد آن صحبت شد، ایران حدود ۷۲ موافقت‌نامه دیگر از این نوع با کشورهای دنیا منعقد کرده است.^۱ اگر ایران نتواند از ظرفیت این موافقت‌نامه برای جذب سرمایه‌گذاری استفاده کند، ولی طرف مقابل چنین ظرفیتی را داشته باشد، این مشکل محتوای موافقت‌نامه نیست؛ به این ترتیب که اجرای بهتر موافقت‌نامه از سوی هر طرف، منافع بیشتری را نصیب وی خواهد کرد.

موضوع شایان ذکر دیگر، اصل سلب مالکیت و مصادره اموال بر اساس اقتضای منفعت و نظم عمومی است. همان‌گونه که گفته شد، در بدترین حالت ممکن، حتی اگر بیگانه‌ای اعم از دولتی یا غیردولتی در ایران سرمایه‌گذاری کند، دولت می‌تواند آن سرمایه‌گذاری و اموال مرتبط با آن را مصادره کند. مبنای این مصادره استناد به نظم عمومی و امنیت ملی کشور سرمایه‌پذیر خواهد بود و هیچ کشوری نمی‌تواند در تعریف حدود نظم عمومی و امنیت کشور دیگر دخالت کند. در نهایت، در اثر مصادره اموال، دولت مزبور ملزم به پرداخت غرامت سریع، مؤثر و کافی است.

طی نظرسنجی انجام‌گرفته از سوی یکی از مراکز تحقیقاتی کشور، از میان ۲۰۰ استاد و نخبه دانشگاهی از دانشگاه‌های کشور حدود ۶۷ درصد معتقد بودند که «در نگاهی کلی این استراتژی [برقراری روابط با شرق] ضرورت ایران امروز است». البته برخی نیز به این تفاهم‌نامه و سابقه تاریخی پایبندی چین به تعهدات با ایران بدبین بودند.^۲ در هر صورت، آنچه از منظر حقوقی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد، آن است که این سند الزام‌آور نیست و تا زمانی که قراردادهای جزئی مرتبط با آن منعقد نشود، نیازی به تأیید مجلس شورای اسلامی نیز نیست. ضمن اینکه با توجه به سایه حمایتی موافقت‌نامه دوجانبه سرمایه‌گذاری میان ایران و چین بسیاری از نگرانی‌های مطرح‌شده قابل رفع هستند.

1. <https://investmentpolicy.unctad.org>

2. <https://tisri.org>

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۴)، برجام: سیاست، الزامات و دستاوردها، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲. دالزر، رودلف؛ شروتر، کریستف (۱۳۹۱)، اصول حقوق بین‌الملل سرمایه‌گذاری، ترجمه سید قاسم زمانی و به‌آذین حسینی، تهران: شهر دانش.
۳. ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۵)، حقوق معاهدات بین‌المللی، چ سوم، تهران: گنج دانش.
۴. فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۸۳)، حقوق بین‌الملل معاهدات، چ دوم، تهران: نشر نو.

ب) مقالات

۵. شریف‌زاده، زهرا (۱۳۹۹)، «تحلیلی بر قرارداد ۲۵ ساله ایران و چین»، مرکز بین‌المللی مطالعات صلح. در: <http://peace-ipsc.org>
۶. وفایی، حامد (۱۴۰۰)، «تبیین نوع نگاه مردم، نخبگان علمی و سیاسی چین به برنامه ۲۵ ساله»، پژوهشکده مطالعات راهبردی، در: <https://csr.ir>
۷. نشست علمی برگزار شده از سوی انجمن حقوق‌شناسی با موضوع «همکاری‌های جامع ایران و چین» با حضور دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، دکتر محمد شریف و دکتر یوسف مولایی مراجعه کنید: <https://www.instagram.com/tv/CNXxf11qGgD/?igshid=ix36u10zydjd>

ج) پایان‌نامه

۸. روزگاری، خلیل (۱۳۹۷)، چالش‌های اجرای معاهدات سرمایه‌گذاری در نظام حقوقی ایران، رساله دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.

د) اسناد

۹. آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی، مصوب ۱۳۷۱، در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/114276>
۱۰. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۸۸، در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/780303>
۱۱. قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری خلق چین، مصوب ۱۳۸۳، در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97880>
۱۲. قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۰، در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/133816>

۱۳. نظرسنجی مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، نگرش نخبگان دانشگاهی ایران در قبال سند جامع همکاری‌های ایران و چین، قابل دسترسی در:

<https://tisri.org/?id=a7aler8c>

<https://www.mfa.gov.ir>

۱۴. وزارت امور خارجه، اسناد برجام، در:

۱۵. وزارت امور خارجه، گزاره برگ برنامه جامع همکاری ایران و چین، در:

<https://mfa.gov.ir/files/mfa/PDF/china.pdf>

۲. انگلیسی

A) Book

1. Casey-Maslen Stuart and Tobias Vestner (2019), A Guide to International Disarmament Law, Routledge, 1st edition.
2. Crawford, James. (2020), China and the Development of an International Dispute Resolution Mechanism for the Belt and Road Construction, in Shan, Zhang and Su (eds.) China and International Dispute Resolution in the Context of the Belt and Road Initiative, Cambridge University Press.
3. Juan, Xu & Wang Yuzhu (2019), Basic contents, in Fang and Nolan (eds.) Routledge Handbook of the Belt and Road, 1st Edition.
4. Wolf, Siegfried O. (2020), The China-Pakistan Economic Corridor of the Belt and Road Initiative: Concept, Context and Assessment, Springer, 1st Edition.
5. Shang, Huping (2019), The Belt and Road Initiative: Key Concepts, Springer, 1st Edition.
6. Xiangrong, Dong (2019), A brief history of the Silk Road, in Cai Fang; Peter Nolan (eds.) Routledge Handbook of the Belt and Road.
7. Ye, Min (2020), The Belt Road and Beyond, Cambridge University Press.

B) Article

8. Cai, Peter (2017), "Understanding China's Belt and Road Initiative", Lowy Institute. at: <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-china-s-belt-and-road-initiative>
9. Chaziza, Mordechai (2020), "The impact of U.S. sanctions on Iran's engagement and integration in the Belt and Road Initiative", Digest of Middle East Studies, Vol. 29, issue 2, pp. 167-182.
10. Christie, G. (1962), "What Constitutes a Taking of Property under International Law?", British Yearbook of International Law, Vol. 38, pp. 307-338.
11. Ly, Bora (2020), China and Global Governance: Leadership through BRI, Cogent Social Sciences, at: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/23311886.2020.1801371?needAccess=true>
12. Murdoch-Gibson, Sebastian (2020), "China's Polar Silk Road: A series on the Arctic dimension of China's Belt and Road Initiative", Asia Pacific Foundation of Canada. at: https://www.asiapacific.ca/sites/default/files/chinapolarsilkroad_web.pdf
13. Ruzza, Alice (2017), "Expropriation and Nationalization", Max Planck Encyclopedia of

Public International Law, Online Version.

14. Zeng, Wenge (2020), "An Analysis of the Legal Issues of China's Overseas Investment in the Context of the 'Belt and Road' Initiative", in Martinico and WU (eds.), *A Legal Analysis of the Belt and Road Initiative: Towards a New Silk Road?*, Palgrave Macmillan, pp. 199–219.
15. Zhang, Kangle (2018), "A Tale of Ending Poverty: The New Financial Institutions and China's Global Strategy", in Shan, Nuotio, Zhang (eds.), *Normative Readings of the Belt and Road Initiative: Road to New Paradigms*, Springer, Zhang, Kangle, *A Tale of Ending Poverty: The New Financial Institutions and China's Global Strategy* (2017), Wenhua Shan, Kimmo Nuotio and Kangle Zhang (eds), 'Normative Readings of the Belt and Road Initiative: Road to New Paradigms' (Springer, 2018), Helsinki Legal Studies Research Paper No. 50.

C) Instrument

16. Full text of Joint Statement on Comprehensive Strategic Partnership between I.R. Iran, P.R. China (2016), at: <https://www.president.ir/EN/91435>
17. Letter dated 16 March 2020 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, at: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/74/752>
18. Katzman, Kenneth, (2021). *Iran Sanctions*, The US Congressional Research Service, at <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>
19. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, ICJ Reports, 1994.
20. MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN GOVERNMENT OF THE ITALIAN REPUBLIC AND THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON COOPERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE SILK ROAD ECONOMIC BELT AND THE 21ST CENTURY MARITIME SILK ROAD INITIATIVE, signed March 2019, at: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf
21. Memorandum of Understanding between the Government of Victoria and the National Development and Reform Commission of the People's Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative, signed 8 October 2018, at: <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-10/20191023-Framework-Agreement-Signed-English.pdf>
22. Memorandum of Understanding between the Council Ministers of Bosnia and Herzegovina and the National Development and Reform Commission of the People's Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative, signed 1 May 2017, at: http://www.mvteo.gov.ba/attachments/en_bh---pr-china-mou-silk-road-economic-belt.pdf
23. MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF LATVIA AND THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S

REPUBLIC OF CHINA ON COOPERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE SILK ROAD ECONOMIC BELT AND THE 21ST CENTURY MARITIME SILK ROAD INITIATIVE, at:

http://tap.mk.gov.lv/doc/2016_11/AM_MoU_EN_20161024.2386.docx

24. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.

D) Website

25. <http://au.china-embassy.org/eng/gdxw/t1463343.htm>
26. <http://nazarat.shora-rc.ir>
27. http://www.mvteo.gov.ba/attachments/en_bh---pr-china-mou-silk-road-economic-beltpdf.pdf
28. <https://donya-e-eqtesad.com>
29. https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease_8232/202011/t20201124_1251130.html
30. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>
31. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>
32. <https://research.ut.ac.ir>
33. <https://theglobepost.com>
34. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/belt-and-road-in-latin-america-a-regional-game-changer/>
35. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-07/china-s-marshall-plan>
36. <https://www.cfr.org>
37. <https://www.dw.com>
38. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbdt_665378/t1582730.shtml
39. <https://www.fpri.org>
40. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf
41. <https://www.irna.ir>
42. <https://www.isna.ir>
43. <https://www.isna.ir/news/1400011505974/>
44. <https://www.mehrnews.com>
45. <https://www.nytimes.com/2021/03/27/world/middleeast/china-iran-deal.html>
46. <https://www.reuters.com/article/china-usa-un-int-idUSKBN2B336H>
47. <https://www.reuters.com/business/energy/countries-where-iranian-oil-gas-revenues-are-blocked-2021-01-05/>
48. <https://www.smh.com.au/politics/federal/victoria-s-belt-and-road-deal-with-china-torn-up-20210421-p5719q.html>
49. <https://www.tabnak.ir>
50. <https://www.un.org/press/en/2018/sc13615.doc.htm>
51. <https://www.vic.gov.au/bri-framework>
52. <https://www.worldbank.org>
53. <https://www.yjc.news>