

## اکو و تجارت منطقه‌ای<sup>1</sup>

دکتر الهه کولایی<sup>2</sup>  
محمد مودب<sup>3</sup>

تاریخ پذیرش ۱۳۸۶/۶/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۸۵/۸/۷

### چکیده

گرایش جهانی به پذیرش الگوی توسعه مبتنی بر اقتصاد بازار و افزایش صادرات، سبب شده همکاری منطقه‌ای و منطقه‌ای شدن تولید و تجارت، به عنوان ابزار توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی مورد نظر قرار گیرد. بر این اساس سازمان همکاری اقتصادی (اکو)، توسعه اقتصادی کشورهای عضو را هدف قرار داده است. از زمان پیوستن آذربایجان، ازبکستان، تاجیکستان، ترکمنستان، قرقیزستان به جمع کشورهای ایران، ترکیه و پاکستان- بنیانگذاران اکو در بهمن ۱۳۷۰- این سازمان مورد توجه بیشتری قرار گرفته است یکی از مهمترین و اصلی‌ترین اهداف اکو به عنوان یک سازمان منطقه‌ای، رشد و توسعه اقتصادی کشورهای عضو است. سؤال اصلی مقاله این است: "علل ناکامی اکو در توسعه تجارت در میان اعضا چه بوده است؟" روش انجام این پژوهش توصیفی- تحلیلی است و فرضیه مقاله این است که "به دلیل سیاسی شدن اکو، تجارت درون منطقه توسعه نیافته است". اثبات این فرضیه، ضرورت بازنگری در سیاست‌های اکو را روشن می‌کند.

طبقه بندی JEL : F55 - F15

واژگان کلیدی: اکو، ا.ر.سی.دی، ایران، آسیای مرکزی، آذربایجان، تجارت منطقه‌ای، آمریکا، روسیه

1 این مقاله بخشی از طرح "ارزایی عملکرد اکو ۱۳۷۵-۱۳۸۵" است که با استفاده از اعتبارات پژوهشی دانشگاه تهران اجرا شده است.  
2 استاد گروه علوم سیاسی، دانشگاه تهران  
3 کارشناس ارشد روابط بین الملل

## مقدمه

تحولات سریع در تجارت بین‌الملل موجب شده کشورهای مختلف با نیاز به همکاری و مشارکت بیشتر، توسعه همه جانبه خود را در سایه این همکاری‌ها جستجو کنند (حسن کلباسی، ۱۳۸۰، ۱۴۵). بسیاری از آنها برای تحقق اهداف رشد و توسعه خود، پیوستن به یک اتحادیه اقتصادی منطقه‌ای را ضروری تشخیص داده‌اند. در این صورت آنها باید اقتصادهای مکمل و علائق فرهنگی - اقتصادی مشترک داشته باشند. در نتیجه رشد اقتصادی هر عضو تحت تأثیر رشد اقتصادی عضو دیگر قرار خواهد گرفت. همکاری‌های منطقه‌ای در حال حاضر به عنوان ابزاری برای کمک به ایجاد محیط تجاری قابل پیش‌بینی‌تر و باثبات‌تر، و عاملی برای جلوگیری از محدودیتهای آینده در دسترسی به بازار به شمار می‌آید. ترتیبات تجاری منطقه‌ای به عنوان عامل افزایش و تداوم اصلاحات در سیاست‌گذاری داخلی شامل آزادسازی تجاری و گسترش محیطی برای هدایت اقتصاد کلان به ویژه در کشورهای در حال توسعه و فضای مکملی برای برنامه‌های رشد و توسعه کشورها تلقی می‌شود. روشهای متداول برای تنظیم همکاری‌های منطقه‌ای ایجاد اتحادیه گمرکی، تغییر الگو و نوع تعرفه بین کشورهای عضو و همچنین کشورهای عضو اتحادیه با کشورهای غیر عضو است. تشکیل اتحادیه گمرکی، مخارج سرمایه‌گذاری را در داخل اتحادیه افزایش می‌دهد. چنانچه افزایش کارآئی در تولید با افزایش منفعت همراه باشد، واحدهای اقتصادی نقدینگی بیشتری برای سرمایه‌گذاری در تجهیزات سرمایه‌ای خواهند داشت. اثر خالص این تغییرات در بلند مدت، ظرفیت تولیدی اعضای اتحادیه و در نتیجه رفاه اقتصادی کشورهای عضو را افزایش می‌دهد (سید جواد پور مقیم، ۱۳۶۹، ۱۵). سازمان همکاری اقتصادی (اکو) هم باهدف افزایش روند رشد و توسعه اعضا تشکیل شد، تا براساس تجربه‌های موفق دیگر کشورها در مسیر توسعه همه جانبه سریع‌تر پیش رود. مانند بسیاری از سازمانهای منطقه‌ای در جهان سوم این سازمان به شدت تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل سیاسی درونی و بیرونی قرار گرفته است.

## سازمان همکاری اقتصادی (اکو)

اکو میراثدار سازمان همکاری عمران منطقه‌ای است، که در تیرماه ۱۳۴۳ شکل گرفت. سه کشور بنیانگذار (ایران، ترکیه، پاکستان)، از نظر توسعه اقتصادی - اجتماعی کم و بیش در سطح متوازن و هر سه کشور تحت نفوذ آمریکا بودند. سران سه کشور بر همکاری منطقه‌ای به عنوان «عامل تسریع رشد و توسعه ملی و تامین صلح و آرامش و ثبات» تأکید داشتند (پرویز صفی نیا، ۱۳۵۳، ۶-۵۳). آنها پیوندهای تاریخی و فرهنگی ملتهای خود را سبب تحکیم این همکاری می‌دانستند. با وجود تلاشهایی که در دوران آر.سی.دی صورت گرفت، این سازمان از ایجاد چارچوب مشخصی برای آزد شدن تجارت در سطح منطقه بازماند، و نتوانست مکانیسم‌های مناسب و کارآمدی برای حرکت منابع و عوامل تولید (سرمایه و نیروی کار و کالا) در منطقه فراهم آورد (کولایی، ۱۳۷۹، ۹۳-۸۴). پیروزی انقلاب اسلامی در ایران به حیات سازمان همکاری برای عمران منطقه‌ای پایان بخشید. از سال ۱۳۶۴ مجدداً ایران و ترکیه و پاکستان تلاش‌های تازه‌ای را برای توسعه همکاری‌های منطقه‌ای آغاز کردند. سازمان آر.سی.دی این بار با نام سازمان همکاری اقتصادی (اکو)، دور جدیدی از فعالیت خود را آغاز کرد. رهبران جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و پاکستان با اصلاح پروتکل از میر که اساس همکاری‌ها در سازمان آر.سی.دی قرار گرفت، مرحله نوینی را برای توسعه همکاری‌های چند جانبه آغاز کردند. بر این اساس، دولتهای یادشده گسترش و تعمیق بیشتر روابط اقتصادی از طریق تلاشهای مداوم برای گسترش و توسعه همکاری‌های اقتصادی میان خود را مورد تأکید قرار دادند. اکو گسترش بازرگانی در منطقه از طریق دسترسی از ادتر به بازارهای یکدیگر؛ ترغیب به ایجاد شرایط مساعد در کشورهای عضو برای رشد پایدار اقتصادی به منظور تأمین ارتقای مستمر سطح زندگی مردم؛ تحکیم پیوندهای فرهنگی و علائق معنوی؛ کمک به رشد تجارت جهانی و تلاش برای رفع تبعیض‌های بازرگانی غیر عادلانه موجود را هدف خود قرار داد.

تا ۱۳۷۰ (سال گسترش اکو با پیوستن اعضای جدید)، این سازمان از تحرك قابل ملاحظه‌ای برخوردار نبود. فروپاشی اتحاد شوروی و بروز تحولات اساسی در آسیای مرکزی و قفقاز، جمهوریهای آسیای مرکزی و آذربایجان و نیز افغانستان خواستار پیوستن به اکو شدند (Rashid, 1994, 73). پیوستن اعضای جدید به سازمان همکاری اقتصادی باتوجه به فروپاشی اتحاد شوروی و نظام دو قطبی و کاهش قدرت منطقه‌ای روسیه حادثه‌ای مؤثر بود. اعضای اکو بر ضرورت تقویت ارتباط تجاری برای تحقق اهداف اکو تأکید کردند (Jonson, 1998, 14). افزایش امکانات برای همکاری ارتباطی از نظر سخت‌افزار و نرم‌افزار مورد تأکید قرار گرفت. در سالهای ۷۲- ۱۳۷۱ بیانیه گویته ( طرح عمل اکو) و بیانیه استانبول (دورنمای بلندمدت اکو) مورد تصویب قرار گرفت. پروتکل تعرفه‌های ترجیحی، حمل و نقل و ارتباطات، همکاریهای انرژی، مسائل زیست محیطی، طرح جامع منطقه‌ای برای کنترل مواد مخدر از موضوع‌های مورد توجه اعضای اکو بود. آنها همانند دیگر کشورهای در حال توسعه با مجموعه وسیعی از مشکلات داخلی و خارجی برای تحقق اهداف توسعه روبرو هستند. (Sloan, 1971, 141)

دگرگونی‌های سریع، ناهمگونی اهداف، ناکارآمدی اقتصادی، کمبود سرمایه و عقب ماندگی تکنولوژیک، بخشی از مشکلات کشورهای عضو این سازمان است. روابط تجاری اندک و ادامه سیاستهای حمایت‌گر ایانه نسبت به صنایع ملی، پیشرفت این سازمان را کند کرده است. تجربه اتحادیه‌های گمرکی و همکاری‌های منطقه‌ای در جهان سوم، بیانگر این واقعیت است که آنها هنگامی به این سیاست روی می‌آورند که در توسعه تجارت و سرمایه‌گذاری و افزایش کارایی صنعتی، مزایای برابر برای اعضا ببینند. (Sloan, 1971, 142)

یکی از اهداف اصلی سازمان اکو افزایش حجم تجارت در میان اعضا بوده است. فقدان جنبه‌های تکمیل‌کننده در ساختارهای اقتصادی اعضا و عدم بررسی جدی موارد یاد شده؛ موجب عدم پیشرفت در این زمینه بوده است. بانک توسعه و تجارت اکو برای ایفای نقش در این زمینه ایجاد شد، اما اقدامات عملی قابل توجهی شکل نگرفته است. ضرورت اتخاذ نگرشهای بلند مدت در میان اعضا و پذیرش فداکاریهای کوتاه مدت بویژه از سوی بنیانگذاران اکو مورد توجه قرار گرفته است. این موضوع هم یک دشواری عمومی در میان سازمانهای منطقه‌ای در بین کشورهای کم توسعه بوده است. (Sloan, 1971, 141-43)

بر اساس بررسیهای کارشناسان انکناد که آر.سی.دی را مورد مطالعه قرار داده بودند، همکاریهای منطقه‌ای در میان کشورهای در حال توسعه مستلزم پرهیز از نابرابری در کسب منافع و امتیازات، توجه به اولویتها و پرهیز از تبعیض در میان اعضا بوده است. در همان حال اعضای اصلی باید وظایف اضافی هم بپذیرند. اکو مانند دیگر سازمانهای منطقه‌ای در جهان سوم برای رسیدن به اقتدار فراملی، راهی طولانی در پیش دارد. توسعه تجارت درون منطقه، تعیین نرخ رشد بلندمدت و سهیم ساختن تمامی اعضا در فرایند صنعتی شدن نیز باید مورد توجه قرار گیرد. (Wionczek, 1966, 13)

### توسعه تجارت در داخل منطقه

شورای وزیران اکو برای توسعه همکاریهای اقتصادی تلاش هریک از اعضا برای توسعه تجارت در داخل منطقه را ضروری تلقی کرد. شورای وزیران کمیته همکاری‌های بازرگانی و اقتصادی را موظف نمود بر اساس مواد ۲ و ۳ عهدنامه از میر برای از میان بردن موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در منطقه اکو فهرست اقلام مشمول آن را افزایش دهد. این شورا بر بررسی و انتقال اطلاعات در مورد تواناییهای تجاری هریک از اعضا برای دیگران و تعیین اینکه اقلام صادراتی موجود تا چه حد برآورده کننده نیازهای کشورهای عضو باشد را نیز لازم دانست. اکو در صدد تاسیس سیستم شبکه‌ای اطلاعات تجاری برآمده تا دسترسی به اطلاعات مربوط به تجارت و فرصت‌های سرمایه‌گذاری را تسهیل کند (ECO Secretariat, 2005)

برای عملی کردن یکی از مهمترین اهداف اکو یعنی گسترش تجارت درون منطقه، انجام اقدامات ذیل در نظر گرفته شد:

- حذف تدریجی موانع تجاری در منطقه و تلاش مشترک برای دسترسی آزادتر به مواد خام و کالاهای تمام شده کشورهای عضو به بازارهای خارج از منطقه اکو، گسترش ترتیبات تعرفه‌های ترجیحی موجود از نظر قابلیت اجرا و حدود آن، آزاد سازی تجارت درون منطقه‌ای از طریق کلیه راهها و ابزارهای ممکن نظیر ساده‌سازی مقررات ملی در زمینه گمرک، تجارت کالا، جذب و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی، حل و فصل اختلافات تجاری و غیره با در نظر گرفتن تعهدات بین‌المللی کشورهای عضو، مورد توجه قرار گرفته است. (Shahida Wizarat, 1993, 58-60).

در دومین نشست کمیته تعرفه ترجیحی اکو، فهرستهای جدید ایران، ترکیه و پاکستان در مورد کالاهای مشمول تخفیف بررسی نهایی شد، و سرانجام ۱۰ درصد حقوق گمرکی این کشورها کاهش داده شد (ECO Bulletin, Vol. 2, No.11, 1992, 2).  
در استراتژی اکو، «تجارت» یکی از سه اولویت اصلی فعالیت‌های اکو در ده سال آتی مشخص گردیده است. اولین موافقتنامه تجاری منطقه‌ای اکو در سال ۱۹۹۲/۱۳۷۰ بود که سه کشور عضو با هدف توسعه تجارت منطقه‌ای و به عنوان اولین قدم در جهت حذف موانع تجاری در این منطقه «پروتکل ترتیبات تعرفه ترجیحی» را در ۴ فروردین ۱۳۷۲/۲۳ مارس ۱۹۹۳ در تهران امضا کردند (ECO Bulletin, Jan. 1992, 2) ولی اجرای این پروتکل تحت تاثیر موانعی که به آن اشاره شد، کارائی لازم رانداشته و اجرا نشده است. به این ترتیب راهی طولانی تا حذف کامل تعرفه‌ها در اکو باقی ماند. هر چند دیگر اعضای تازه پیوسته به این سازمان حتی برای اجرای این حد از تخفیف تعرفه‌ها نیز آمادگی نداشتند. در سومین نشست کمیته تعرفه‌ای ترجیحی اکو افزایش مقدار تعرفه‌ها از ۱۰ درصد به ۲۰ درصد مورد توجه قرار گرفت، در حالی که هنوز توافق قبلی اجرا نشده بود.

#### موانع اقتصادی همکاری‌های اعضای اکو

در نخستین نشست سران اکو در تهران (بهمن ۱۳۷۰/فوریه ۱۹۹۲) توافقی برای رفع موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای و سوبسیدهای صادراتی در میان اعضای اکو به عمل آمد. پس از تصویب پروتکل تعرفه ترجیحی به وسیله کشورهای بنیانگذار اکو بنا شد این تصمیم از فروردین ۱۳۷۲ به مرحله اجرا درآید، ولی عدم هماهنگی‌های لازم در میان اعضا و فقدان اطلاعات مناسب در مورد وضعیت هر یک، شرایط سیاسی - اقتصادی منطقه و نفوذهای بین‌المللی، گذار از مرحله انتقالی در شرایط تقویب بخش خصوصی، و فقدان تجربه همکاری‌های چند جانبه این امر را با تاخیرهای جدی روبرو ساخت (ECO Bulletin, 1992).  
ناهمگونی در میان هیاتهای شرکت کننده، فقدان زبان مشترک و فقدان آگاهی لازم هیاتها از تصمیمات قبلی، پیشرفت کار در این سازمان را مشکل ساخت. این سازمان هنوز نتوانسته جایگاه مناسبی برای گسترش تجارت بین اعضای خود ایجاد کند.  
در این زمینه موانعی از قبیل اختلافهای مرزی، جنگ داخلی در برخی از کشورهای عضو مانند افغانستان و تاجیکستان، تفاوت اساسی نظامهای سیاسی، فقدان ثبات سیاسی و امنیت در برخی از این کشورها، نفوذ قدرت‌های خارجی و تشدید رقابت در منطقه، ضعف تفکر فراملی، ملی‌گرایی و قومیت‌گرایی در کشورهای عضو، تعهدات فرمانطقه‌ای برخی اعضا، نبود نهادهای لازم برای حمایت از تجارت منطقه‌ای در برخی از کشورهای عضو، فقدان اطمینان برخی اعضا به اهداف سایر کشورهای عضو و نبود وابستگی متقابل اقتصادی در میان آنها را می‌توان برشمرد.  
عوامل متعددی موجب محدودیت فعالیت اکو شده که بیشتر به ویژگی ساختارهای اقتصادی اعضا مربوط می‌شود. باوجود اختلاف سیاسی کشورهای عضو، توجه به این نکته ضروری است که اکو یک سازمان اقتصادی است که مهمترین هدف آن دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی پایدار کشورهای عضو است. در حالیکه مانند بسیاری از سازمانهای همکاری منطقه‌ای در جهان سوم این همکاریها بشدت تحت تاثیر ملاحظات سیاسی کشورهای عضو، همچنین تأثیرپذیری آنها از قدرتهای منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای است.

عوامل درونی متعددی مانع گسترش مناسبات تجاری این اتحادیه است، که عمده‌ترین آنها عبارتند از: تغییرات مستمر در مقررات و ایجاد موانع تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای، تغییرات مکرر قوانین و مقررات مربوط به صادرات و واردات، اجرای مقررات متفاوت در قبال کشورهای مختلف طرف معامله، نوپایی نهادهای پشتیبانی تجارت خارجی در اعضای اکو، توقیف غیر قانونی کالاها و کامیون‌ها، وضع و اخذ عوارض و مالیاتهای متعدد، اعمال مقررات بهداشتی و استانداردهای ویژه در برخی کشورهای عضو، نبود ارتباط قضایی مناسب میان کشورهای عضو، مشکل تبدیل پول ملی اعضای آسیای مرکزی و آذربایجان به ارزهای معتبر (Gleason, 2003, 44-45)، مبادله غیر قانونی کالا در برخی از مرزها میان اعضا و نبود نظام حمل و نقل کارا و موثر میان آنان. طبق ماده ۲ عهد نامه از میر، کشورهای عضو اکو متعهد شده‌اند با استفاده از تجارب سایر سازمانهای اقتصادی منطقه‌ای و در عصر جهانی شدن اقتصاد در جهت حذف سریع موانع تجاری و توسعه تجارت در منطقه اکو عمل نمایند. با در نظر گرفتن روند ایجاد سازمان تجارت جهانی (WTO) و تأثیر اجرای موافقتنامه‌های آن برای اعضای اکو، شورای وزیران در سال ۱۳۷۶/۱۹۹۷ تاسیس گروه مالی کارشناسان را تصویب کرد. این گروه با برگزاری اجلاس وزرای بازرگانی اکو در تهران در سال ۱۳۷۹ / ۲۰۰۰، تعهدات جدیدی برای رفع موانع توسعه تجارت منطقه‌ای وضع کرد. موانع تجاری غیر تعرفه‌ای را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

- محدودیت‌های مربوط به شرایط فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و جغرافیایی اعضا که عمده‌ترین آن عبارت است از: مشکلات ملیت‌ها، نبود کثرت‌گرایی سیاسی، ضعف نظام اداری، فقدان جنبه‌های هم‌تکمیلی اجتماعی، محدودیت مبادلات اجتماعی- فرهنگی، وابستگی سیاسی، وابستگی‌های اقتصادی، شبکه محدود ارتباطی، حجم اندک تجارت منطقه‌ای، ضعف جنبه‌های هم‌تکمیلی اقتصادی، حجم اقتصادی نابرابر و مسائل نیروی کار و نیز بیکاری.

اقدامات غیر تعرفه‌ای که به محدودیت‌های مقداری و یا غیر قیمتی مربوط هستند، شامل کلیه اشکال محدودیت‌های تجاری می‌باشند که از طریق کاهش مقدار واردات عمل می‌کنند. در این شیوه سیاست‌گذاری تجاری، دولت درآمد قابل توجهی کسب نمی‌کند. اغلب از این سیاست برای حمایت از تولیدات داخلی و بهبود تراز پرداختها استفاده می‌گردد. نرخ تعرفه‌های اکثر کشورهای عضو اکو در محدوده ۲۰ تا ۳۰ درصد قرار دارد. آذربایجان، قزاقستان و قرقیزستان کمترین تعرفه‌ها را دارند. آذربایجان و کشورهای آسیای مرکزی تاحد زیادی نظام تجاری خود را تحت آزادسازی قرار داده‌اند، تا ادغام کشورشان در نظام تجارت بین الملل تسهیل شود. در ضمن محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های صادراتی و وارداتی را حذف کرده‌اند و پولهایشان تا حد زیادی با ثبات و بیشتر آنها قابل تبدیل است. بیشتر کشورهای عضو محدودیت‌های مقداری اعمال نمی‌کنند.

ایران و ازبکستان، نظامهای تجاری محدودی از این نظر دارند که تا حد زیادی به علت ملاحظات گذشته نسبت به صنایع داخلی، مشکلات مربوط به تراز پرداختها و بدهی‌های خارجی طی ۵ تا ۶ سال گذشته است. نظام ارزی و تجاری ایران همچنان تحت کنترل شدید و پیچیده‌ای قرار دارد. دولت ازبکستان نیز کنترل گسترده‌ای بر نظام ارزی و تجاری اعمال می‌کند (Gleason, 2003, 27-125). بخش مهمی از تجارت خارجی آن (۴۱ درصد در ۱۹۹۸) از مجاری دولتی صورت می‌گیرد. در ازبکستان همچنان روی واردات، کنترل‌های دولتی متعدد صورت می‌گیرد، که سبب می‌شود ترخیص کالاها وقت‌گیر شود. نظام ارزی و تجاری ترکمنستان نیز تحت کنترل شدید است و ثبت قرار دادها و ضمانت نامه‌های ارزی در آن اجباری است. با اینکه واردات نیاز به مجوز ندارد و از عوارض مالیاتی هم معاف است، اما تنها در صورتی ارز در اختیار واردکنندگان قرار می‌گیرد که از کمیسیون دولتی مربوطه مجوز دریافت کرده باشند. گرانی حمل و نقل، دلبخواهی بودن عوارض ترانزیتی نیز از جمله موانع دیگر بر سر راه تجارت با این کشور است. انواع مبالغی که تحت نامهای مختلف از شرکتهای حمل و نقل دریافت می‌شود، سبب شده هزینه حمل و نقل بالا برود (صنعت حمل و نقل، ۱۳۸۱، ۷-۱۳۶).

با توجه به نکات مورد اشاره اکو هنوز نتوانسته ارتباط اعضای سایر سازمانهای اقتصادی جهان را اجرایی سازد. برای نمونه در اتحادیه اروپا اعضا در میان خود از تسهیلات تعرفه گمرکی استفاده می‌کنند، و با کشورهای دیگر سیاستهای مشترک اعمال می‌کنند. از عمده مشکلات کشورهای عضو اکو، نبود یک بازار مشترک از نوعی است که در اروپا یا اتحادیه آسه‌آن. در شرق آسیا وجود دارد. ایجاد بازار مشترک و تعرفه‌های ترجیحی می‌تواند اکو را به سوی توسعه مبادلات تجاری در درون منطقه و با کشورهای دیگر هدایت کند. در هشتمین اجلاس شورای وزیران در بهار ۱۳۷۸ در آلمانی موافقتنامه تجارت ترانزیت اکو و موافقتنامه تسهیل صدور ویزا برای بازرگانان منطقه به امضاء رسید. با امضای پروتکل تعرفه‌های ترجیحی اکو (۱۷ فوریه ۱۹۹۲) سه کشور بنیانگذار مجموعاً به ۶۲ قلم کالا امتیاز اعطا کردند که ۱۶ قلم کالا متعلق به ایران، ۱۶ قلم کالا متعلق به کشور پاکستان و ۳۰ قلم کالا متعلق به کشور ترکیه بود (که تنها یک یا دو قلم مربوط به کالای کشاورزی است). پیشنهاد ۲۰ درصد تخفیف تعرفه‌های برای افزایش توسعه مبادلات بازرگانی هم داده شد که تاکنون به توافق نهایی نرسیده است.

### موانع اجتماعی- فرهنگی :

نظر به اینکه در منطقه اکو تقریباً دو گروه ملت‌های ترک زبان و فارس زبان وجود دارند، بروز اختلاف و تشدید جناح‌بندی در میان آنها می‌تواند در راه همکاری‌های منطقه‌ای مشکل جدی ایجاد کند. ترکیه به مشکل کردن کشورهای ترک زبان اکو و برقراری ارتباط بین آنها اقدام کرده است. این گرایش با توجه به مشکلات این کشور در پیوستن به اتحادیه اروپا از اهمیت بیشتری برخوردار شده است. ایران نیز تقویت روابط کشورهای فارسی زبان اکو را از نظر دور نداشته، هر چند در مقایسه با ترکیه تلاش مهمی از سوی ایران شکل نگرفته است. اعضای اکو به نظام‌های ارزشی و اعتقادی متفاوتی تعلق دارند. ایران یک حکومت مذهبی بر پایه فقه شیعه دارد، در حالی که ترکیه و جمهوری‌های سابق شوروی دارای نظام‌های سیاسی غیردینی هستند. پاکستان و افغانستان نیز در مورد هدف‌های عملی به اصول غیرمذهبی تکیه دارند.

### نفوذ قدرتهای بزرگ در منطقه اکو

آمریکا در سال ۱۳۷۷/۱۹۹۸ در «راهبرد نوین آسیای مرکزی»، حمایت کامل از کشورهای منطقه برای کسب استقلال واقعی از روسیه، استفاده از منابع نفت و گاز و قرار دادن منطقه در حوزه «منافع راهبردی» آن اعلام کرد (محمد جواد امیدوار نیا، ۱۳۸۳، ۸۸). آمریکا با انتقال پایگاه نظامی خود از اینچرلیک در ترکیه به آیشوران در جمهوری آذربایجان، و از طریق برگزاری رزمایش مشترک دوره‌ای با کشورهای این منطقه با نام «مشارکت برای صلح» سعی کرد نفوذ خود را در خزر افزایش دهد. پس از ۲۰ شهریور ۱۳۸۰/۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و تیرگی روابط با عربستان سعودی لزوم تنوع بخشیدن به منابع عرضه نفت برای آمریکا و در نتیجه اهمیت منطقه خزر بیشتر شد. دولت بوش آنرا کلیدی جهت کاهش اتکا بر نفت خاورمیانه ارزیابی کرد. (Friend of the earth, 2002). هدف اصلی آمریکا حذف ایران و روسیه از چرخه انتقال انرژی منطقه است.

در مورد «راه افغان» نیز انتقال گاز ترکمنستان به پاکستان از طریق افغانستان از سوی آمریکا دنبال می‌شود. در اجلاس سران اکو در کابل در ۱۳۸۳ نقش افغانستان برای مرکزیت ارتباطی و تجاری منطقه کاملاً برجسته شد.

از لحاظ اقتصادی، آمریکا، انگلستان، آلمان، فرانسه و سایر کشورها هر یک جداگانه اقدام به گسترش روابط خود با اعضای جدید اکو کرده‌اند. آمریکا از طریق تقویت فعالیت سیاسی و اقتصادی خود در آسیای مرکزی و قفقاز، و با تحت فشار قرار دادن هم پیمانان خود در اکو مانند پاکستان و ترکیه، سعی کرده به هر نحو مانع پیشرفت این سازمان و تحقق اهداف آن شود. ایالات متحده اجرای استراتژی انزوای ایران را در حوزه طبیعی‌اش دنبال می‌کند، که بخشی از آن

<sup>1</sup> Partnership for Peace (PPP)

استراتژی جلوگیری از عبور لوله‌های انتقال نفت و گاز منطقه خزر ( آسیای مرکزی و قفقاز) از خاک ایران است که کوتاهترین، ارزان‌ترین و امن‌ترین راه است. ایران در ژرفای ژئوپلیتیک شمالی‌اش باید شرایطی فراهم آورد که لوله‌های نفت و گاز منطقه از مسیر طبیعی‌اش (ایران) عبور کند. در غیر این صورت منافع آن زیان فراوانی خواهد دید (پیروز مجتهد زاده، ۱۳۸۱، ۳۸۷).

امریکا به دنبال جلوگیری از ساخت خط لوله انتقال منابع انرژی دریای خزر که خشکی آنرا احاطه کرده، به بازارهای بین‌المللی از طریق ایران بوده است (Wolfe, Adam ۲۰۰۵). ابزاری که امریکا برای این کار یافت، تصویب قانون تحریم علیه ایران و لیبی<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۶/۱۳۷۵ بود، Alikhani (2000, 309-325).

استیون مان از اعضای دفتر امور اروپا و آسیای وزارت امور خارجه آمریکا و نماینده آن در مسائل دریای خزر در این مورد گفت: « دولت آمریکا از احداث پروژه‌های برای انتقال گاز دریای خزر به هند و پاکستان حمایت می‌کند، اما با هر خط لوله‌ای که ایران در آن مشارکت داشته باشد مخالف است». او انتقال گاز ترکمنستان را یکی از گزینه‌های مطلوب مورد نظر آمریکا معرفی کرد (Fainancial Express, 6 Januany 2006).

روسیه همچنان بیشترین نفوذ را در منطقه اکو دارد و همچنان بزرگترین شریک تجاری این جمهوریها باقی مانده است. از نظر نظامی- امنیتی نیز روسیه همچنان حضور نظامی خود را در منطقه حفظ خواهد کرد (Jonson, 1998, 32-37). روند ارتقای ماموریت و کارکردهای سازمان شائگهای مؤید این مساله است.

### موانع سیاسی :

اختلاف سیاسی- امنیتی میان اعضا تا حد زیادی به اختلافات ارضی بین اعضای اکو مربوط می‌شود. به طور مثال می‌توان به برخی موارد اشاره کرد: اختلاف افغانستان و پاکستان بر سر استان پشتون، ایران و افغانستان بر روی رود هیرمند، ازبکستان و ترکمنستان بر سر آمودریا و مشکلات مرزی آن با تاجیکستان و افغانستان (Everett-Heath, 2003, 191-92).

به طور کلی، وضعیت منطقه آسیای مرکزی به گونه‌ای است که جمهوریهای آن به واسطه اختلافات ارضی یا سیاسی- امنیتی با یکدیگر مسائل جدی دارند. وجود اختلافات سیاسی امنیتی بین اعضای یک اتحادیه، حتی اگر به صورت بالفعل مساله‌ای در روابط آنها ایجاد نکند به صورت بالقوه می‌تواند عامل بحران‌زا در روابط اعضا باشد. در مورد اکو، اکنون به علت بهره‌برداری از منابع انرژی فسیلی و سایر منابع دریای مازندران بیم آن می‌رود که میان برخی از اعضای آن مناقشه ایجاد کند.

تنش بین ایران و آذربایجان در مرداد ۱۳۸۰ در مورد اکتشاف منابع انرژی در دریای خزر به اوج خود رسید. کشتی‌های جنگی و هواپیماهای جنگنده ایران یک کشتی متعلق به شرکت نفت انگلیس را که طرف قرارداد آذربایجان بود، در منطقه‌ای از خزر مورد تهدید قرار دادند. امریکا این اقدام را تحریک‌آمیز خواند و حمایت سیاسی از آذربایجان را افزایش داد. حضور ترکیه، آمریکا و اسرائیل در منطقه، تهدیدات امنیتی برای ایران در بردارد. اینک محور ایران - روسیه - ارمنستان در منطقه در مقابل محور آمریکا - ترکیه - آذربایجان و اسرائیل شکل گرفته است. در حال حاضر، بخش اعظم نفت آذربایجان از طریق خط لوله‌ای که از چین می‌گذرد و به بندر «نووروسیسک» در حاشیه دریای سیاه منتقل می‌شود. سپس از آنجا بعد از عبور از تنگه شلوغ بسفر به دیگر نقاط جهان حمل می‌شود. ترکیه تهدید کرد که بیش از این مخاطرات عبور نفتکش‌ها را نمی‌پذیرد. روشن است که این اقدام نفوذ سنتی روسیه در انتقال انرژی را بشدت تحت تأثیر

<sup>1</sup> ILSA : Iran - Libiya Sanction Act

می‌دهد (Radyuhin, 2006) خط لوله باکو- جیحان، نفت را مستقیماً به ساحل دریای مدیترانه می‌رساند.

واشنگتن آشکارا به پاکستان به دلیل همکاری سیاسی و نظامی این کشور با ایران فشار می‌آورد. رایس در اسلام آباد اعلام کرد: هر اقدامی که به تقویت منافع تجاری ایران منجر شود، از سوی آمریکا پذیرفته نخواهد شد (Times, 1999, p.12). چشم پوشی از خط لوله انتقال گاز به هند صدمه عمده‌ای را بر پاکستان تحمیل خواهد ساخت. حق انتقال سالانه گاز طبیعی از خط لوله صلح حدود ۲۰۰ تا ۳۰۰ میلیون دلار برای این کشور برآورد شده، که روابط سیاسی هند و پاکستان را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ایده احداث خط لوله گاز و فروش گاز مازاد ایران به هند، از طریق یک خط لوله از روی زمین در خاک پاکستان بود. علت تعویق آن به موضعگیری‌های هند در قبال پاکستان، و فشار آمریکا بر هر دو کشور مربوط می‌شود. (Steplen Blank, 2004, 1-2). ولی سران اکو همواره در نشست‌های خود ضرورت توسعه همکاری‌های منطقه‌ای را با توجه به پیوندهای تاریخی و فرهنگی میان کشورهای عضو، و تأثیر تحولات جهانی بر این منطقه مورد تأکید قرار داده‌اند.

### جمع بندی

مشکلات افزایش روابط اقتصادی درون منطقه اکو، و نقش این سازمان در افزایش تجارت منطقه‌ای، با مسائلی مانند نفوذهای خارجی، تعهدات سیاسی خارجی اکثر اعضا، و افزایش تعداد اعضای سازمان تشدید شده است. برداشتها و انتظارات گوناگون اعضا در عمل سبب شده بسیاری از تعهدات پذیرفته شده جنبه غیر اجرایی پیدا کند. گرایش کشورهای آسیای مرکزی به بازسازی روابط سیاسی- اقتصادی با روسیه نشان‌دهنده نبود وحدت نظر در میان اعضای این سازمان است. مطابق اسناد برنامه عمل کوئته و بیانیه استانبول، اعضا می‌خواستند تا پایان سال ۱۳۷۹/۲۰۰۰ از طریق جاده، راه آهن، خطوط هوایی و مخابراتی به یکدیگر بپیوندند، که تلاشها باید ادامه یابد. زمینه‌های موجود برای همکاری منطقه‌ای در زمینه گسترش ظرفیت بنادر، توسعه مدیریت حمل و نقل دریایی، استفاده از فناوری‌های پیشرفته در مدیریت دریایی، اختیارات بنادر و نقش آن در حل مشکلات اسنادی و قانونی، امنیت دریایی و ارائه تسهیلات بندری به کشورهای محصور در خشکی و نیز موضوع ایجاد کمیته حمل و نقل دریایی اکو هم مورد توجه قرار گرفته است. اما همانگونه که اشاره شد یکی از اهداف اصلی اکو افزودن حجم تجارت منطقه‌ای بوده، که در این زمینه با توجه به ساختارهای اقتصادی اعضا، فقدان جنبه‌های لازم تکمیل‌کننده و فقدان بررسی جدی و کامل نیازها و الزامات، پیشرفت چشمگیری در این زمینه به دست نیامده است. ضرورت اتخاذ نگرشهای بلندمدت در میان آنان و پذیرش فداکاری‌های کوتاه مدت بویژه برای بنیانگذاران اکو، باید مورد توجه قرار گیرد. البته این مسأله یک دشواری عمومی در همه سازمان‌های منطقه‌ای کشورهای در حال توسعه است. بیشتر اعضای اکو با نیازها و مشکلاتی مواجه هستند که با کمک دبیرخانه و فعال شدن گروه‌های کارشناسی و اتخاذ سیاست‌های مناسب ملی و منطقه‌ای می‌توان در جهت رفع آنها تلاش کرد. برای کاهش سطح تعرفه‌ها اراده سیاسی و عزم جدی طرف‌های مذاکره‌کننده برای رفع موانع تجاری به نفع ارتقای تجارت و رفاه منطقه‌ای دارای اهمیت است. کشورهای بازمانده از شوروی که دارای اقتصاد در حال گذار هستند، تعداد معدودی کالای قابل صدور به بازارهای بین‌المللی تولید می‌کنند، و دانش اندک آنها نسبت به قواعد و مقررات تجارت جهانی، باعث کاهش قدرت انتخاب این کشورها در تجارت و دسترسی به بازارها می‌شود. بنابراین نیاز به نهادها و ساختارهای لازم برای پیوستن به اقتصاد بازار برای آنان از طریق کمک به ظرفیت‌سازی آنها (ایجاد نهادهای ارزیابی کم‌رک، مؤسسات استاندارد و تدوین قوانین) قابل رفع است.

<sup>1</sup> peace pipeline



تجارت دولتی<sup>۱</sup> هنوز یکی از دشواریهای اصلی بیشتر اعضای اکو بخصوص ایران است. بسیاری از این کشورها دارای اقتصاد مبتنی بر مواد خام<sup>۲</sup> مثل نفت، گاز، پنبه و مواد معدنی هستند، که مشمول موافقتنامه‌های سازمان تجارت جهانی نمی‌شوند. بنابر این مذاکرات جدی به منظور تعرفه‌زدایی در منطقه بر اساس یک جدول زمانبندی قابل تصویب باید مورد توجه جدی قرار گیرد. همانند بسیاری از سازمانهای اقتصادی منطقه‌ای آمیختگی مسائل اقتصادی با سیاسی تامین اهداف اعلام شده را در عمل با پیچیدگی فزاینده مواجه ساخته است. نقش قدرتهای خارجی، بویژه سیاست خصمانه آمریکا علیه ایران، و تلاش روسیه برای بازسازی نفوذ پیشین در جمهوریهای سابق شوروی، در روند همکاریهای اعضای اکو موانع جدی بوجود آورده است.

<sup>۱</sup> state trading  
<sup>۲</sup> Resource base

## فهرست منابع:

- ۱ گزارش (۱۳۸۰)، «اکو» رقابت، کارشناسی به جای همکاری و همگرایی، ص ۸۰.
- ۲ امیدوار نیا، محمد جواد (۱۳۸۳)، تأثیر عوامل غیرسنتی بر امنیت در آسیای مرکزی: دیدگاه چین؛ مجموعه مقالات دهمین همایش بین‌المللی آسیای مرکزی و قفقاز، تهران، دفتر مطالعات وزارت امور خارجه.
- ۳ بیچرانلو، عبدالله (۱۳۸۲). "مهمترین سیاست‌های آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران"؛ گزارش راهبردی. شماره ۱۵۹-۱۵۸.
- ۴ پور مقیم، سید جواد (۱۳۶۹)، تجارت بین‌الملل: نظریه‌ها و سیاست‌های بازرگانی؛ تهران، نشرنی.
- ۵ صنعت حمل و نقل (۱۳۸۱)، اعضای اکو در تکاپوی حذف موانع گمرکی، شماره ۲۱۷، شهریور.
- ۶ صفی‌نیا، پرویز (۱۳۵۳)، همکاری برای عمران منطقه‌ای؛ تهران، دبیرخانه همکاری عمران منطقه‌ای.
- ۷ کلیاسی، حسن (۱۳۸۰)، تجارت بین‌الملل، تئوری و سیاستها؛ اصفهان، جهاد دانشگاهی.
- ۸ کولایی، الهه، (۱۳۷۹)، اکو و همگرایی منطقه‌ای؛ تهران، مرکز مطالعات خاورمیانه.
- ۹ -مجتهد زاده، پیروز (۱۳۸۱)، جغرافیای سیاسی، سیاست جغرافیایی؛ تهران، سمت.
- 10 Alikhani, Hossein (2000) Sanctioning Iran; London, I.B. Tauris.
- 11 Blank, Steple, (2004) US Strategic Priorities Shifting in Central Asia. Eurasianet; March 25, pp. 1-2 .
- 12 Directorate of Trade & Investment(2005) ECO Secretariat, Tehran,
- 13 ECO Bulletin, Vol. 2 ,No.1 , Jan. 1992
- 14 ECO Bulletin, Vol. 2 , No.11 , 1992
- 15 Everett-Heath(2003) Central Asia, Aspects of transition; London, Routledge Curzon,
- 16 Fainancial Express, 6 Januany 2006
- 17 Friends of the Earth. (2002) US Policy Towards Baku – Ceyhan ;www. Foe.org/camps/inh/institutional/btciverview.pdf
- 18 Gleason,Georgy (2003) Markets and Politics in Central Asia; London: Routledge, ,
- 19 Jonso,Lena (1998) Russia and Central Asia.A New Web of Relations; London: The Royal Institute of Interntional Affairs.,
- 20 Maresca, John J. (2001) A New Silk Road: Proposed Pipeline in Afghanistan. Testimony ; Monthly Review, Volume 53, Number 7.
- 21 Radyuhin, Vladimir (2001) Russia and the Great Game in Central Asia; Online edition of India's National Newspaper, Thursday, Feb. 02,
- 22 Rashid,Ahmed (1994) The Resurgence of Central Asia, Islam or Nationalism?; London :Zed Books.
- 23 Sloan, John W. (1971) The Strategy of Developmental Regionalism: Benefits, Distribution, Obstacles, and Capabilities; Journal of Common Market Studies, Vol. X, No, 2, Dec.
- 24 - Wionczek, M.S. (1966) Introduction: Requisites for Viable Integration; Latin America Economic Integration ,N. Y: Praeger.
- 25 - Wizarat, Shahida, (1993) Economic Integration Among the ECO Countries: Prospects and the Challenges Ahead; The Iranian Journal of International Affairs, Vol. v, No , 1, (Spring).
- 26 - Wolfe,Adam (2005) The 'Great Game' Heats Up in Central Asia ;Power and Interest News Report, 03 august