

## آیا می توان در انتظار موفقیت اکو ماند؟

دکتر سهراب شهابی \*

استادیار دانشکده روابط بین الملل وزارت امور خارجه

دکتر محمدحسن شیخ الاسلامی

دانش آموخته رشته روابط بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۵/۷/۱۰ - تاریخ تصویب: ۸۵/۱۱/۲۰)

چکیده:

سازمان همکاری اقتصادی (اکو) به عنوان یکی از هم پیوندی های اقتصادی متشکل از ده کشور در حال توسعه در منطقه ای با اهمیت ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک، جمعیت و حجم بازار قابل توجه و ذخایر عظیم نفت و گاز و منابع معدنی و مواد خام سرشار از بدو تاسیس مورد توجه و علاقه پژوهشگران و تحلیل گران مسائل بین المللی و منطقه ای بوده است. اخیرا اما این توجه و علاقه بیشتر رنگ و بوی نقد و انتقاد به خود گرفته است تا آنجا که برخی تحلیل ها دم از عدم توفیق این سازمان زده و یا آن را تنها مجمعی برای تبادل آراء و اطلاعات میان کشورهای عضو دانسته اند. این مقاله با واکاوی دقیق مهمترین استدلالات این منتقدان و ارائه پاسخهایی برای آنها، شاخص هایی دقیق تر و مناسب تر برای ارزیابی عملکرد اکو ارائه می نماید و بر اساس همین شاخص ها توفیقات و ناکامی ها این سازمان را به سنجش می گذارد. بر اساس همین سنجش، بخش انتهایی مقاله به ارائه راهکارهایی برای تقویت سازمان و تسریع روند دستیابی آن به اهداف تعیین شده اختصاص یافته است.

واژگان کلیدی:

سازمان همکاری اقتصادی - اکو - هم پیوندی اقتصادی - سازمان های منطقه ای - منطقه گرایی - آسیای مرکزی

## مقدمه

اگر بتوان برای محیط بین‌المللی پس از پایان دوران تقریباً پنجاه ساله جنگ سرد مجموعه‌ای از خصیصه‌ها را برشمرد، یکی از بارزترین این خصایص، بدون هرگونه تردیدی، گسترش و تعمیق هم‌پیوندی‌های منطقه‌ای در اشکال گوناگون آن است. نگاهی به آمارهای موجود در این زمینه نشان می‌دهد که تعداد هم‌پیوندی‌های بین‌المللی متعارف از ۲۱۳ مورد در سال ۱۹۰۹ به ۶۰۷۶ مورد در سال ۱۹۹۹ و سپس به ۷۵۵۲ سازمان در سال ۲۰۰۵ رسیده است. مهم‌تر آنکه از این تعداد هم‌پیوندی‌های بین‌المللی، ۵۹۰۲ مورد ماهیت منطقه‌ای دارند. (UJA, ۲۰۰۷)

این پدیده، البته، به هیچ وجه شگفت‌انگیز و غیرمنتظره نیست. اما از میان علل متنوعی که می‌توان در تبیین آن ارائه کرد، شاید بروز تحولات گسترده در ساختار نظام بین‌الملل، فروپاشی سیستم دوقطبی که امکان مانور بهتری را برای قدرت‌های منطقه‌ای و قدرت‌های میانی پدید می‌آورد، همچنین جهانی شدن و تاکید بر اولویت‌های اقتصادی بعد از جنگ سرد، ابعاد جدیدی به جهات مثبت قبلی هم‌پیوندی‌های منطقه‌ای افزوده است. چنین فرصتی در بافت روابط جنگ سرد به هیچ وجه محتمل نبود زیرا «شبه‌منطقه‌های موجود در آن سیستم به نحوی طراحی شده بودند که سیستم دوقطبی را درون خود بازتولید کنند. اگر منطقه‌گرایی زمان جنگ سرد تحمیلی و «از بالا به پایین» بود و ماهیت امنیتی سیاسی آن بر وجوه دیگر تفوق داشت، منطقه‌گرایی در دوران حاضر بیشتر متأثر از شرایط منطقه‌ای است، هدایت و رهبری آن را قدرت‌های منطقه‌ای به عهده دارند، عمدتاً ماهیت اقتصادی دارد و به منظور آماده‌سازی اقتصادهای ملی برای ادغام در اقتصاد جهانی است. بنابراین منطقه‌گرایی، امروز، ساز و کاری است برای تدبیر تحولات ناشی از شرایط جدید، چراکه بیشتر کشورها فاقد ظرفیت و ابزار لازم برای مدیریت این پدیده در سطح ملی هستند. همچنین، منطقه‌گرایی سابقاً گرایش درون‌منطقه‌ای داشت و از نظر اقتصادی بیشتر حمایت‌گرا بود، حال آنکه هم‌اکنون تاکید بر منطقه‌گرایی «باز» و سازگار با اقتصاد جهانی است.

تحولات فوق، به اضافه شرایط پدیدآمده در نتیجه فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی که موجب استقلال پانزده جمهوری جدید شد، فرصت‌های جدیدی را در منطقه آسیای مرکزی و قفقاز در اختیار کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اکو) قرار داد. لذا در سال ۱۹۹۲ با پیوستن هفت کشور آذربایجان، قرقیزستان، قزاقستان، تاجیکستان، ترکمنستان، ازبکستان و افغانستان، تعداد اعضای این سازمان - که خلف سازمان عمران منطقه‌ای RCD- بود به ده عضو رسید. کشورهای تازه استقلال یافته آسیای مرکزی در آن سال‌ها مشترکات فراوانی با هم داشتند. از جمله این مشترکات وابستگی شدید اقتصادی - سیاسی به روسیه بود. از همین رو پیوستن این کشورها به اکو طبعاً به مثابه تلاشی برای استقلال عملی از روسیه، افزایش توان تصمیم‌گیری و عاملی برای تکوین هویت مستقل بین‌المللی آن‌ها بود. همچنین، این کشورها امیدوار بودند از این سازمان به‌عنوان سازوکاری برای تسهیل‌گذاری از اقتصاد متمرکز دولتی به سوی اقتصاد آزاد بهره‌مند شوند.

جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از سه عضو مؤسس سازمان اکو، همواره بیشترین اهتمام را نسبت به حفظ موقعیت و افزایش کارایی و کارآمدی این سازمان مبذول داشته است. در حال حاضر، اکو، تنها سازمان منطقه‌ای و بین‌المللی است که مقر آن در قلمرو جمهوری اسلامی ایران قرار دارد؛ جمهوری اسلامی ایران حدود ۲۵ درصد بودجه سالانه این سازمان را تامین می‌کند؛ بیش از ۲۰ درصد کارکنان حرفه‌ای و کارشناسان (Professional Staff) سازمان ایرانی‌اند و بنابراین دامنه آزادی عمل و محدوده تاثیرگذاری ایران در تصمیمات این سازمان بیش از هر سازمان دیگر است. از سوی دیگر، دست‌کم از زمان پایان جنگ تحمیلی و کنار گذاشته شدن گرایشات برنامه‌ریزی متمرکز دولتی و حمایت‌گرایی اقتصادی، همواره نوعی اتفاق‌نظر میان اقتصاددانان، سیاست‌گزاران و سیاست‌ورزان ایرانی وجود داشته است مبنی بر اینکه اقتصاد ایران باید به سرعت از پوسته ملی خارج شود و ماهیت و برد منطقه‌ای بیابد. اقتصاد ایران، به واقع، همیشه کمتر منطقه‌ای، بیشتر ملی و در برخی حوزه‌ها از قبیل اقتصاد نفت، بین‌المللی بوده است. بدیهی است که اکو یکی از کانال‌های مناسبی است

که می‌تواند منطقه‌ای شدن اقتصاد ایران را میسر سازد. مجموعه این علل در کنار علل عمومی‌ای که عضویت در هم‌پیوندی‌های منطقه‌ای را توجیه می‌کند و صد البته آزادی عمل و توان تاثیرگذاری‌ای که اکو در فضای بسته و پرفشار بین‌المللی در اختیار جمهوری اسلامی ایران می‌گذارد، در تبیین چرایی اهتمام جمهوری اسلامی ایران نسبت به این سازمان باید مدنظر قرار گیرند.

نتیجه آنکه همپوشی منافع گوناگون و متنوع کشورهای منطقه، زمینه مساعدی را برای تحکیم و تثبیت موقعیت اکو فراهم کرد و با افزایش اعضای سازمان به ده عضو و در پی آن اصلاح معاهده ازبیر، سطح عالی‌ترین رکن سازمان، از وزرای خارجه، به سران کشورها ارتقاء یافت. از آن زمان تاکنون هر دو سال یکبار نشست‌های سران کشورهای عضو به طور مرتب برگزار شده است. تهران در سال ۱۹۹۲، استانبول در سال ۱۹۹۳، اسلام‌آباد در سال ۱۹۹۵، عشق‌آباد در سال ۱۹۹۶، مجدداً عشق‌آباد در سال ۱۹۹۷، آلماتی در سال ۱۹۹۸، تهران در سال ۲۰۰۰، استانبول در سال ۲۰۰۲، دوشنبه در سال ۲۰۰۴ و باکو در سال ۲۰۰۶ به ترتیب میزبانی این نشست‌های بسیار مهم را برعهده داشته‌اند و بناست اجلاس دهم سران اکو در سال ۲۰۰۸ در اسلام‌آباد پایتخت جمهوری اسلامی پاکستان برگزار گردد. همچنین ساختار دبیرخانه سازمان به طور فزاینده‌ای به سوی استقلال نسبی تحول یافته است. در ماه آگوست سال ۱۹۹۵ میلادی نشست خبرگان اکو که بنا به تصمیم پنجمین نشست وزرای خارجه کشورهای عضو (عشق‌آباد، ۱۹۹۵) مامور بررسی و ارائه توصیه‌هایی برای بهبود کارآمدی اکو شده بود، در نشستی چهار روزه ساختار جدید دبیرخانه سازمان را مورد بحث و بررسی قرار دادند و پیشنهادات خود را به ششمین اجلاس وزرای خارجه کشورهای عضو (عشق‌آباد، ۱۹۹۶) ارائه نمودند. پس از ارائه این پیشنهادات در این اجلاس، از ماه جولای سال ۱۹۹۷ ساختار سازمانی و مقررات اداری و مالی جدیدی به مرحله اجرا درآمد که بر تمرکز بودجه از یکسو و استقلال، حرفه‌ای شدن و جذب کارکنان دبیرخانه بر اساس شایسته‌سالاری از سوی دیگر تاکید می‌ورزد و ملاحظات کارشناسی و تخصصی را در این زمینه در درجه نخست اهمیت قرار می‌دهد. نگاهی به میزان بودجه و مکانیزم تنظیم

آن نشان می‌دهد که بودجه دبیرخانه تمرکز یافته و در نتیجه به‌طور چشمگیری افزایش یافته است. به‌طوری‌که بودجه سالیانه دبیرخانه که در سال ۱۹۹۶ میلادی، معادل ۸۱۶۸۶۲ دلار بود برای سال ۲۰۰۶ میلادی معادل ۲,۲۴۱,۵۲۴ دلار پیش‌بینی شده است (ACC:۱۹۹۶) که افزایش ۲۷۵ درصدی را نشان می‌دهد.

نگاهی به دستور کار نشست‌ها و جلسات اصلی سازمان نیز نشان می‌دهد که همکاری‌های اقتصادی با ماهیت کاملاً فنی، حرفه‌ای و تخصصی سرلوحه همه برنامه‌ها قرار گرفته است. بیش از ۷۰ درصد مسائل و موضوعات مورد بحث و بررسی در دستور کار اجلاس‌های سران، شورای وزیران خارجه، اجلاس‌های وزارتی دیگر، نشست‌های کارشناسان ارشد و سایر جلسات اکو مستقیماً ماهیت اقتصادی و فنی دارند؛ این در حالی است که سایر موضوعات و مسایل نیز از حیث آثار غیرمستقیمی که بر اقتصاد کل منطقه یا اقتصادهای گروهی از کشورهای عضو دارند مورد توجه و علاقه سازمان قرار می‌گیرند. اولویت مسائل اقتصادی و فنی در اکو، با ملاحظه مطالعات و پژوهش‌های به عمل آمده توسط کارشناسان سازمان و پروژه‌های ظرفیت‌سازی یا امکان‌سنجی که با مشارکت سازمان‌های بین‌المللی دیگر اجرا شده تأیید و تقویت می‌گردد. از جمله این مطالعات و اسناد می‌توان به پروژه مشترک اکو با برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) برای ظرفیت‌سازی اشاره کرد که در دو مرحله به اجرا رسید. فاز نخست این پروژه مشترک مشتمل بر انجام ۱۳ مطالعه توسط کارشناسان (UNDP) و ارائه توصیه‌ها و راهکارهایی برای ارتقای توانمندی‌های فنی دبیرخانه و توسعه سطح همکاری‌های کشورهای عضو در زمینه‌های مورد مطالعه بود و در زمینه‌های «همکاری‌های منطقه‌ای در زمینه امنیت غذایی»، «آموزش تحلیل پروژه»، «همکاری میان موسسات تحقیقاتی»، «هماهنگی بین‌المللی داده‌ها و تدوین سالنامه آماری»، «اجرای موافقت‌نامه چارچوب همکاری تجاری»، «آموزش مهارت نگارش تکنیکی در دبیرخانه اکو»، «همکاری در زمینه تولید، تعمیرات و نگهداری خط آهن»، «همکاری در زمینه تحقیقات و طراحی تجهیزات ارتباطات دوربرد»، «اجرای موافقت‌نامه چارچوب حمل و نقل ترانزیتی»، «اجرای موافقت‌نامه حمل و نقل تجاری

ترانزیتی»، «آموزش تحلیل توسعه منطقه‌ای»، «همکاری منطقه‌ای در زمینه انرژی و حفاظت از محیط زیست» و «همکاری منطقه‌ای در زمینه امنیت معادن» انجام گرفت. در مرحله دوم همین پروژه نیز ده مطالعه با عناوین «موافقت‌نامه تجاری اکو»، «پروژه مشترک اکو- مرکز تجارت جهانی»، «شناسایی ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری مستقیم در کشورهای عضو اکو»، «آیین‌نامه اجرایی بانک توسعه و تجارت»، «آیین‌نامه اجرایی موسسه بیمه اکو»، «مطالعه سازمان‌ها و روندهای گمرکی در کشورهای عضو»، «مطالعه مشترک درخصوص توسعه محورهای حمل و نقلی»، «رفع موانع توسعه تجارت در منطقه اکو» و «توسعه سیستم اطلاعات تجاری» انجام گرفت. همچنین می‌توان به پروژه‌های تحقیقاتی که در خصوص «مطالعه اقتصادها و مکمل بودن منابع کشورهای عضو اکو» (UNDP, ۱۹۹۷)، «شاخص‌های آماری در خصوص پتانسیل تجارت منطقه‌ای» (ITC, ۲۰۰۱)، «بیانیه‌ها، اعلامیه‌ها و اسناد پایانی اجلاس‌های سران اکو<sup>۱</sup> و به‌ویژه سند «چشم‌انداز اکو ۲۰۱۵»<sup>۲</sup> که توسط شورای خبرگان اکو تهیه و به تصویب پانزدهمین اجلاس شورای وزیران امور خارجه رسید اشاره کرد. همچنین توسعه تبادل نظر و همکاری در سطوح فنی و تخصصی به دفعات در اسناد گوناگون سازمان مورد تاکید قرار گرفته است. (دبیرخانه اکو- الف: ۲۰۰۶) جالب توجه آنکه از سال ۱۹۹۲ تا سال ۱۹۹۷ میلادی تنها ۱ جلسه وزرای حمل و نقل در آلماتی تشکیل شده اما از آن سال تا کنون تعداد ۲۱ جلسه دیگر در سطح وزرای اقتصادی و فنی به شرح ذیل برگزار شده است که دستور کار همگی آنها توسعه همکاری‌های فنی کشورهای عضو در حوزه‌های زیربط و پیگیری مراحل اجرایی پروژه‌های مشترک بوده است:

- وزرای حمل و نقل و ارتباطات: ۶ اجلاس به ترتیب در آلماتی  
 ۱۹۹۳، عشق‌آباد ۱۹۹۸، اسلام‌آباد ۲۰۰۰، از میر ۲۰۰۲، چولپان آتا (قرقیزستان)  
 ۲۰۰۴ و تهران ۲۰۰۶.

<sup>۱</sup> نگاه کنید به وبسایت دبیرخانه اکو به آدرس: [www.ECOsecretariat.org](http://www.ECOsecretariat.org).

<sup>۲</sup> نگاه کنید به گزارش پانزدهمین اجلاس وزرای خارجه اکو:

*ECO Vision 2015, Report of 15<sup>th</sup> COM, Annex IX*, circulated amongst Member States via Note Verbal No. SG/15<sup>th</sup> COM/2005/1818 dated October 6, 2005.

- وزرای بازرگانی و سرمایه‌گذاری: ۳ اجلاس به ترتیب در تهران ۲۰۰۰، اسلام‌آباد ۲۰۰۳ و استانبول ۲۰۰۵؛
  - وزرای اقتصاد و دارایی: ۱ اجلاس در اسلام‌آباد ۲۰۰۴؛
  - وزرای انرژی: ۱ اجلاس در اسلام‌آباد ۲۰۰۰؛
  - وزرای محیط زیست: ۳ اجلاس به ترتیب در تهران ۲۰۰۲؛ استانبول ۲۰۰۴، آلماتی ۲۰۰۶.
  - وزرای کشاورزی: ۳ اجلاس به ترتیب در اسلام‌آباد ۲۰۰۲؛ آنتالیا ۲۰۰۴، تهران ۲۰۰۷.
  - وزرای صنایع: ۲ اجلاس به ترتیب در تهران ۲۰۰۴، استانبول ۲۰۰۵، لاهور ۲۰۰۶.
  - وزرای کشور: ۱ اجلاس در تهران ۲۰۰۶.
- به طور خلاصه سازمان اکو در شرایط مناسب بین‌المللی از فرصت به وجود آمده استفاده کرد و با عضویت هفت کشور آسیای مرکزی و آذربایجان خود را به عنوان یک سازمان همکاری اقتصادی عمده در آسیای مرکزی مطرح نمود. از آن زمان به بعد نیز این سازمان همواره کوشیده است به صورت سازمانی حرفه‌ای با بودجه مرکزی و با تاکید بر مسایل و اولویت‌های اقتصادی فعالیت نماید که تا حد زیادی به این اهداف خود رسیده است و برگزاری مرتب کنفرانس سران اکو حاکی از پشتیبانی و تمایل کشورها نسبت به این سازمان است. ولی آیا می‌توان سازمان همکاری اقتصادی را سازمانی موفق دانست؟

#### ارزیابی توفیقات اکو از سال ۱۹۹۲ تا کنون

برای بررسی موفقیت یک سازمان منطقه‌ای باید تعریف و معیاری برای اندازه‌گیری توفیق داشت اما به طور طبیعی می‌توان پذیرفت که توفیق هر سازمان به معنای میزان دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده برای آن در دوره زمانی معین است. به همین جهت، برای ارزیابی توفیق اکو باید دید این سازمان از زمان تاسیس در سال ۱۹۸۵ یا بهتر

بگوییم از زمان افزایش اعضای آن از سه عضو به ده عضو در ۲۸ نوامبر سال ۱۹۹۲، که به همین مناسبت ۲۸ نوامبر هر سال روز اکو نامیده می‌شود، تا چه اندازه در مسیر دستیابی به اهدافی که مورد نظر اعضا بوده پیش رفته است. شاید بررسی دقیق و همه جانبه موضوع فوق به دلایل مختلف چندان عملی نباشد، اگرچه در طول این مقاله این بررسی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم انجام می‌گیرد. اما یکی از شاخص‌هایی که بیشتر کارشناسان برای ارزیابی عملکرد همکاری‌های منطقه‌ای به کار می‌گیرند آمار مربوط به «سطح تجارت درون منطقه‌ای» است. از آنجا که از میان اهداف محتمل برای هم‌پیوندی‌های اقتصادی منطقه‌ای معمولاً توسعه تجارت درون منطقه‌ای ترجیح‌بندی است که در صدر سایر اهداف تکرار می‌شود، این شاخص می‌تواند سنجه خوبی برای ارزیابی میزان توفیق این هم‌پیوندی‌ها در کسب اهداف از پیش طراحی شده آنها باشد. معاهده از میر به عنوان سند تاسیسی سازمان اکو نیز از این اصل مستثنی نیست. بند ۲ ماده ۲ این سند یکی از اهداف سازمان را به شرح ذیل اشعار می‌دارد:

« اتخاذ اقداماتی در راستای حذف پیشرونده موانع تجاری درون منطقه اکو و توسعه تجارت درون و میان منطقه‌ای با در نظر گرفتن تجربیات سایر مناطق و روندهای اقتصاد جهانی». (معاهده از میر، وب سایت دبیرخانه اکو).

اگر میزان تجارت درون منطقه‌ای را شاخصی برای ارزیابی میزان توفیق اکو در سال‌های ۲۰۰۵-۱۹۹۶ میلادی در این مرحله بپذیریم، از این شاخص به دو شیوه می‌توان استفاده کرد. نخست آنکه سطح تجارت درون منطقه‌ای اکو در سال ۱۹۹۶ با سال ۲۰۰۵ مقایسه شود. این مقایسه متأسفانه کاملاً ناامید کننده است زیرا نشان می‌دهد میزان تجارت درون منطقه‌ای که در سال ۱۹۹۶ برابر ۸/۵ میلیارد دلار بوده است، در سال ۲۰۰۵ به رقم ۱۶/۷ میلیارد دلار رسیده است که افزایشی معادل ۳۰۰ درصد را نشان می‌دهد. اما اگر حجم تجارت درون منطقه‌ای اکو را در هر دو سال نسبت به حجم کل تجارت آن بسنجیم ملاحظه می‌کنیم که در حالی که در سال ۱۹۹۶ نسبت حجم تجارت درون منطقه‌ای اکو به حجم کل تجارت آن ۸/۶ درصد بوده است این نسبت در سال ۲۰۰۵ به حدود ۵/۶ درصد رسیده که کاهشی ۱/۲ درصدی را نشان

می‌دهد. شیوه دیگر آن است که سطح تجارت درون منطقه‌ای اکو را با هم‌پیوندی‌های اقتصادی بین دیگر کشورها در سال‌های مورد نظر دیگر مقایسه کنیم. این مقایسه در جدول زیر نشان داده شده است.

میزان افزایش	۲۰۰۰-۲۰۰۴	۱۹۹۰-۱۹۹۴	سال سازمان
-۲/۲	۶۲/۲	۶۴/۴	اتحادیه اروپایی
۱۱/۷	۵۵/۹	۴۴/۲	نفتا
۲/۶	۳۴/۱	۳۱/۵	آسیا
۸/۹	۲۱/۸	۱۲/۹	CARICOM
۰/۹	۲۰/۵	۱۹/۴	CACM
۱/۴	۱۶/۶	۱۸/۰	آمریکای لاتین و کارائیب
۰/۴	۱۴/۸	۱۴/۴	مرکوسور
۲/۰	۹/۷	۷/۷	افریقا
-۱/۰	~۵/۵	~۶/۵	اکو

ملاحظه می‌شود که ظواهر امر حاکی از کاهش سطح تجارت درون منطقه‌ای است و این در شرایطی است که سایر هم‌پیوندی‌های منطقه‌ای مهم در سطح جهان در دوره مورد مطالعه، هم سطح تجارت درون منطقه‌ای به مراتب بالاتری دارند و هم عموماً، افزایش چشمگیری را در این زمینه تجربه کرده‌اند. به این ترتیب، قاعدتاً باید نتیجه گرفت که سازمان همکاری اقتصادی دوره موفق‌تری را پشت‌سر گذاشته است.

با این همه، باید در تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری از اطلاعات فوق محتاط بود. در واقع سطح پایین تجارت درون منطقه‌ای در اکو متأثر از دلایل متعددی است که عموماً از عملکرد اکو مستقل هستند. نخست آنکه پیش‌شرط توسعه تجارت در یک منطقه خاص «مکمل بودن» اقتصادهای کشورهای آن منطقه است. در منطقه اکو اقتصادها

چندان مکمل نیستند. به عنوان مثال ایران، آذربایجان، ترکمنستان و قزاقستان همگی صادرکننده نفت و گاز هستند و همه آنها برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این حوزه به شدت فعالیت می‌کنند. هر چند ترکیه، پاکستان و افغانستان خریدار انرژی‌اند اما میزان نیاز آنها به حدی نیست که حتی قسمت قابل توجهی از صادرات نفت و گاز کشورهای تولیدکننده عضو اکو را جذب کنند. در حوزه‌های دیگر نیز رقابت وجود دارد. در زمینه تولید فرش و گلیم ایران، پاکستان و افغانستان و در حوزه صنایع نساجی ترکیه، پاکستان، ایران و قرقیزستان فعالند. وضعیت مشابهی در بسیاری از حوزه‌های دیگر مثل کشاورزی، صنایع بهداشتی، خشکبار و غیره وجود دارد (پیشداد، ۱۳۸۳: ۸۸-۸۹).

در واقع این موضوع همواره برای کشورهای اکو مطرح بوده است که حتی در شرایط ایده‌آل امکانات تجاری بین آنها چیست؟ از همین‌رو به سفارش و با همکاری سازمان اکو، مرکز تجارت جهانی مطالعه نسبتاً جامعی را در این زمینه انجام داد که نتایج آن در سال ۱۹۹۷ در اختیار سازمان قرار گرفت. به موجب این مطالعه اقتصادهای ملی کشورهای عضو در حوزه‌های محدودی مکمل یکدیگرند به نحوی که حتی در صورت به فعلیت درآمدن همه امکانات بالقوه، سطح تجارت درون منطقه‌ای نهایتاً و در حالت بهینه به ۱۶ درصد کل تجارت خارجی کشورهای منطقه خواهد رسید (ITC، ۲۰۰۱: ص. ۶۵). شایان ذکر است که جمهوری اسلامی ایران در میان کشورهای عضو با ۳/۸ درصد تجارت درون منطقه‌ای کمترین و جمهوری تاجیکستان با ۴۳/۷ درصد، قرقیزستان با ۲۷/۹ درصد و ترکمنستان با ۲۲/۳ درصد بالاترین سهم را در تجارت درون منطقه‌ای دارند (دبیرخانه اکو(ب)-۲۰۰۴). و این بدان معناست که حتی اگر سطح تجارت درون منطقه‌ای در حالت بهینه قرار گیرد تغییر قابل توجهی در صادرات جمهوری اسلامی ایران حاصل نخواهد شد.

کاهش سطح تجارت درون منطقه‌ای اکو از سال ۱۹۹۶ تا کنون دلایل دیگری نیز دارد. از جمله آنکه هنگامی که در سال ۱۹۹۶، رقم ۶/۵ درصد برای نسبت سطح تجارت درون منطقه‌ای به کل تجارت منطقه محاسبه می‌شد کشورهای آسیای مرکزی به تازگی مستقل شده بودند و اقتصادهای آنها تحت تاثیر سیستم اقتصادی متمرکز اتحاد

شوروی شدیداً به یکدیگر وابسته و همبسته بود. از آن سال تاکنون همه این کشورها تلاش‌های قابل درک و مستمری را برای کاهش وابستگی به روسیه، به یکدیگر و افزایش تنوع بازارهای صادراتی و مبادی وارداتی خود به عمل آورده‌اند که نتیجه آن، طبعاً کاهش سطح تجارت میان این کشورهاست. این واقعیت مثبت به نوبه خود بر سطح تجارت میان کشورهای منطقه اکو تاثیر گذارده است.

علاوه بر این، توجه به این واقعیت ضروری است که اقتصادهای ملی کشورهای عضو اصولاً در زمره اقتصادهای ضعیف در حال توسعه قرار دارند. خصیصه مهم این اقتصادها علاوه بر رشد سریع جمعیت، پایین بودن سطح درآمد سرانه، عدم توان تامین نیازهای داخلی، عدم ارتباط ارگانیک میان بخش‌های صنعتی و کشاورزی، درصد بیکاری بالا و نهایتاً ناچیز بودن حجم تجارت خارجی است. در همین ارتباط توجه به این نکته ضروری است که در حالی که منطقه اکو با ۳۷۹/۷ میلیون نفر جمعیت ۵/۹۸ درصد جمعیت جهان را در خود دارد، سهم این منطقه از تجارت جهانی ۱/۹ درصد است. بنابراین با توجه به این که افزایش حجم تجارت خارجی اصولاً خود تابعی از سطح توسعه اقتصادی است، تا سطح عمومی توسعه در این کشورها ارتقاء نیابد نمی‌توان به افزایش حجم تجارت خارجی به‌طور کلی و حجم تجارت منطقه‌ای به‌طور خاص امید چندانی بست.

به موارد فوق باید ضعف زیربنای لازم برای تجارت درون منطقه‌ای را نیز افزود. تقریباً همه کشورهای عضو اکو از ناکارآمدی زیربناها رنج می‌برند؛ این ضعف و ناکارآمدی در هر سه حوزه زیرساخت‌های اقتصادی/ فیزیکی شامل تسهیلات فیزیکی همچون راه، راه آهن، بندر، فرودگاه، آب، ارتباطات دوربرد؛ زیرساخت‌های اجتماعی، نهادهای بیمه‌ای، گمرکی، قوانین و مقررات و سیستم قضایی برای تجارت و سرمایه‌گذاری مناسب نیستند، علیرغم تشابه زبان محاوره، مشکلات زبانی در تعاملات و مراسلات رسمی به چشم می‌خورد. در واقع از همان ابتدا، این مشکلات و موانع و موارد دیگری از این دست، کشورهای عضو اکو را بر آن داشت تا توجه ویژه‌ای بر بهبود زیربناها مبذول نمایند. پیشنهادهایی همچون تاسیس شرکت هواپیمایی اکو

(ECO AIR)، شرکت کشتی رانی اکو (ECO SHIPPING COMPANY)، توسعه شبکه ریلی و اتصال خطوط ارتباطی ریلی کشورهای منطقه، در همین راستا از ابتدا مطرح بوده‌اند. یکی از مهمترین گام‌هایی که در سال‌های اخیر در منطقه اکو برداشته شده است، اتصال خطوط آهن آسیای مرکزی به آب‌های آزاد در خلیج فارس بود. این مسئله از اهمیتی برخوردار بود که نخستین بار در سال ۱۹۹۳ یعنی یک سال پس از افزایش اعضای اکو از سه عضو به ده عضو در طرح عمل کوئته که شامل اهداف عمده سازمان در حوزه حمل و نقل و ارتباطات می باشد گنجانیده شد. تعهد کشورهای عضو به اتصال خطوط راه آهن بار دیگر در اعلامیه استانبول موسوم به چشم انداز دراز مدت اکو به تصویب دومین اجلاس سران اکو که در ماه جولای ۱۹۹۳ در استانبول ترکیه برگزار گردید مورد تاکید قرار گرفت. به منظور تحقق این اهداف کلان، سه ماه بعد یعنی در اکتبر ۱۹۹۳ نخستین اجلاس وزرای حمل و نقل و ارتباطات اکو در آلمانی برگزار شد و سند طرح کلی توسعه حمل و نقل در منطقه اکو را به تصویب رسانید. در چارچوب این طرح، توافق کلی در خصوص ابعاد فنی چگونگی اتصال راه‌ها و شبکه خط آهن جمهوری‌های آسیای مرکزی با راه‌ها و خطوط آهن ایران، پاکستان و ترکیه و راه‌اندازی حمل و نقل جاده‌ای بین‌المللی میان کشورهای اکو بر مبنای موافقت‌نامه‌های دوجانبه و ساختن راه‌آهن و جاده در نقاط اتصال که فاقد این راه‌ها و خطوط آهن بودند به عمل آمد. سپس و حدود دو سال بعد در اجلاس چهارم سران کشورهای عضو که بخشی از آن در منطقه مرزی سرخس به منظور افتتاح خط آهن تجن - مشهد - سرخس و بخش دیگر آن در عشق آباد ترکمنستان برگزار گردید گام بزرگ دیگری در همین مسیر بود. افتتاح این خط آهن، مسیر خط آهن کریدور آسیایی شرق - غرب و نیز کریدور حمل و نقل و شمال - جنوب را گشود که این گشایش به نوبه خود موجب اتصال کشورهای آسیای مرکزی به بنادر خلیج فارس گردید. تداوم پیشرفت در حوزه حمل و نقل پس از افتتاح خط آهن تجن - مشهد - سرخس تا آنجا مورد اهتمام کشورهای عضو بود که یکسال بعد برای نخستین و آخرین بار در تاریخ اکو، اجلاس فوق‌العاده سران اکو بار دیگر در عشق آباد ترکمنستان به همین منظور برگزار گردید و

سند بسیار مهم برنامه عمل اکو برای دهه حمل و نقل و ارتباطات را به تصویب رسانید. احداث راه آهن بافق - بندرعباس به طول ۶۵۰ کیلومتر، مشهد - سرخس - تجن به طول ۱۷۰ کیلومتر، بافق - مشهد به طول تقریبی ۸۰۰ کیلومتر که به پایان رسیده و مورد بهره‌برداری قرار گرفته‌اند و خط آهن کرمان - زاهدان به طول تقریبی ۵۴۰ کیلومتر که تا سال ۲۰۰۷ میلادی به بهره‌برداری خواهد رسید در همین چارچوب انجام شده است.

معاهدات و موافقت‌نامه‌های اساسی و عمده‌ای که در این سال‌ها مورد مذاکره و بعضاً امضا و تصویب کشورهای عضو قرار گرفته است نیز نشانه اهمیت و اولویت تقویت زیربنای در نظر این کشورهاست. به‌عنوان مثال موافقت‌نامه تجاری اکو ECOTA، موافقت‌نامه چارچوب حمل و نقل ترانزیت TTFA، موافقت‌نامه تسهیل صدور ویزا برای بازرگانان کشورهای عضو، بانک توسعه و تجارت اکو، پروتکل ناظر بر قطار حمل بار و موافقت‌نامه قطار مسافربری مسیر آلماتی - تهران - استانبول و مانند آنها همگی متوجه توسعه زیربنای هستند. در همین چارچوب همچنین می‌توان به تاسیس اتاق بازرگانی و صنعت اکو اشاره کرد که برای توسعه بخش خصوصی دایر و مقرر شده است دبیرخانه آن به صورت گردشی هر دو سال یک بار در یکی از کشورهای عضو مستقر می‌گردد. دبیرخانه اتاق هم‌اکنون در کشور افغانستان قرار دارد و از جمله وظایف آن برگزاری نمایشگاه کالاها و محصولات کشورهای عضو است. آخرین مورد این نمایشگاه‌ها در تاریخ ۱۲-۹ نوامبر سال ۲۰۰۵ میلادی در کابل و در حاشیه سمینار بازسازی افغانستان برگزار گردید که طی آن ۲۰۰ شرکت از ۲۳ کشور فرصت یافتند محصولات تولیدی خود را به معرض دید عموم بگذارند. سازمان اکو، همچنین برای افزایش مشارکت و علاقه بخش خصوصی و برقراری ارتباطات فنی و تخصصی میان فعالان بخش خصوصی در حوزه‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی، در چارچوب پروژه‌ای مشترک با مرکز تجارت جهانی ITC تحت عنوان «پروژه تشویق تجارت» اقدام به برگزاری مجموعه‌ای از سمینارهای خریداران/فروشنندگان نموده است. نخستین

سمینار از این دست در ۱۷-۱۸ اکتبر ۲۰۰۱ در حوزه پوشاک و منسوجات در شهر استانبول ترکیه برگزار گردید و پس از آن سمینار دوم و سوم به ترتیب در حوزه‌های «مواد غذایی و نوشیدنی» و «مواد دارویی» در ۲۶-۲۸ می ۲۰۰۳ و ۱۷ دسامبر ۲۰۰۴ در آلمانی قزاقستان و استانبول ترکیه برگزار گردید که با برگزاری آن فاز نخست این پروژه به پایان رسید. فاز دوم این پروژه هم اکنون میان اکو و مرکز تجارت جهانی مورد مذاکره است.

به جز این موارد اکو هم‌اکنون در فکر گسترش تجارت در حوزه‌های دیگر نیز هست تا بتواند از رهگذر آن‌ها امکانات تجارت میان کشورهای عضو را افزایش دهد. یکی از این حوزه‌ها تجارت انرژی است. به عنوان مثال اخیراً پروژه امکان‌سنجی «اتصال و کاربست موازی شبکه‌های برق کشورهای عضو» به عنوان یک پروژه مشترک با بانک توسعه اسلامی IDB در دستورکار سازمان قرار گرفت که پس از برگزاری مناقصه بین کشورهای عضو و طی مراحل قانونی شرکت پاکستانی NESPAK برای اجرای این پروژه انتخاب گردید و در ماه ژوئن سال ۲۰۰۵ میلادی قرارداد اجرای این پروژه به امضای نمایندگان دبیرخانه اکو و شرکت مزبور رسید و مراحل اجرایی آن عملاً از ۲۵ آگوست سال ۲۰۰۵ میلادی آغاز گردید. همچنین دبیرخانه اکو به منظور توسعه تجارت منطقه‌ای انرژی این موضوع را با نماینده‌ای از بانک جهانی در تهران به بحث و مذاکره گذارد که در نتیجه کارگاه آموزشی تحت عنوان «تجارت منطقه‌ای انرژی در منطقه اکو» با همکاری و تامین مالی از سوی بانک جهانی، در روزهای ۲۹-۳۰ ماه ژوئن سال ۲۰۰۵ میلادی در محل دبیرخانه در تهران برگزار گردید که در آن علاوه بر شرکت کنندگانی از هشت کشور عضو، گروهی از کارکنان دبیرخانه، نمایندگان از بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی ADB، بانک توسعه اسلامی IDB و UNESCAP شرکت داشتند. این کارگاه آموزشی بر اساس مباحثات و مذاکرات به عمل آمده، مجموعه‌ای از توصیه‌های عملی در خصوص مراحل اجرایی توسعه تجارت منطقه‌ای انرژی، تحقیقات و بررسی‌های تحلیلی مورد نیاز در این راستا و مانند آنها را

ارائه نمود. بانک جهانی نیز پس از برگزاری این کارگاه آموزشی علاقه‌مندی خود را به تداوم همکاری با اکو در این حوزه ابراز نمود. هم‌اکنون مراحل اجرایی تامین اعتبار اجرای بررسی‌های تحلیلی فوق‌الذکر از محل منابع «برنامه کمک‌های مربوط به مدیریت بخش انرژی» (ESMAP) بانک جهانی در حال انجام است.

در ضمن و با توجه به کلیه مطالب فوق باید متذکر این نکته شویم که کشورهای عضو از همان ابتدا اصولاً تمرکز اهداف و برنامه‌های سازمان اکو را منحصراً بر توسعه تجارت قرار ندادند بلکه همواره موضوع «حمل و نقل و ارتباطات» اگرچه بیش از تجارت، دست کم به همان اندازه مورد توجه و علاقه آنان بود. این توجه و علاقه نیز به نوبه خود دلایلی دارد که مهمترین آنها این واقعیت است که از میان ده کشور عضو اکو، هفت کشور محصور در خشکی و از میان این هفت کشور سه کشور به‌طور مضاعف در خشکی محصورند یعنی خاک دو کشور میان قلمرو آنان و آب‌های آزاد حایل است. کشورهای محصور در خشکی برای صادرات و واردات خود به‌طور بالقوه تابع قوانین و کنترل‌هایی هستند که از سوی کشور حایل اعمال می‌گردد لذا می‌توان تصور کرد این کشورها همواره می‌کوشند تا یک یا چند مسیر جایگزین نیز در سایر کشورهای حایل بیابند. به همین دلیل نیز کشورهای آسیای مرکزی همیشه در جستجوی مسیرهای متفاوتند تا آنها را از طریق چین، پاکستان، ایران و ترکیه به آب‌های آزاد متصل سازد. بنابراین، عضویت کشورهای آسیای مرکزی در سازمان اکو که سه کشور از کشورهای حایل یعنی ایران و ترکیه و پاکستان در آن عضویت دارند هم با ملاحظات تجاری، هم با ملاحظات امنیتی و هم با ملاحظات تنوع بخشی به گزینه‌های موجود (Diversification) کاملاً منطقی است.

ملاحظه اسناد تاسیسی و سایر اسناد پایه سازمان نیز اهمیت و اولویت فوق‌العاده موضوع حمل و نقل برای کشورهای عضو را تایید می‌کند. از نخستین اسنادی که در این زمینه باید مورد توجه قرار گیرد، گزارش اجلاس شورای وزیران خارجه اکو در کوئته پاکستان است که در سال ۱۹۹۳ برگزار گردید. این اجلاس اقدام به تصویب

سندی تحت عنوان طرح عمل کوئته نمود که به موجب آن اهداف سازمان در بخش حمل و نقل که تا سال ۲۰۰۰ می‌بایست محقق شود عبارتند از:

- امکان حرکت کامیون‌ها از یک‌سو به سوی دیگر منطقه بر اساس

ضوابط بین‌المللی

- گسترش و الحاق شبکه‌های خط آهن کشورهای عضو

- گسترش خطوط هوایی به منظور ارتباط مستقیم حداقل یک‌بار میان

پایتخت‌ها و شهرهای اصلی کشورهای عضو.

سند بسیار مهم دیگری که شایان ذکر است برنامه عمل دهه حمل و نقل و ارتباطات اکو (۱۹۹۸-۲۰۰۷) می‌باشد که نخستین بار توسط دومین اجلاس وزرای حمل و نقل و ارتباطات اکو (عشق‌آباد، ۱۴ مارس ۱۹۹۸) تهیه و تصویب شد و سپس به تصویب هشتمین شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای اکو RPC (تهران ۲۱-۱۹ آوریل ۱۹۹۸) و نهایتاً هشتمین نشست شورای وزیران خارجه اکو (آلماتی، ۹ می ۱۹۹۸) رسید. این برنامه شامل چهار بخش اصلی تحت عناوین مقدمه، بخش نخست: رفع موانع فیزیکی راه‌های اصلی حمل و نقل ترانزیتی در منطقه اکو، بخش دوم: توسعه زیرساخت‌های فیزیکی کریدور حمل و نقل شمال-جنوب و شرق-غرب شامل تراسکا و بخش سوم: برنامه توسعه پیوندهای مخابراتی و پستی در منطقه اکو می‌باشد. این برنامه که زمان تحقق آن پایان سال ۲۰۰۷ در نظر گرفته شده در سطح ملی کشورهای عضو و یا با مشارکت دو یا چند کشور عضو و کمک‌های فنی و مالی دیگر ارگان‌های بین‌المللی قابلیت اجرا می‌یابد. اما نظر به این‌که احتمالاً تکمیل تمامی پروژه‌های مطروحه در برنامه فوق تا ضرب‌الاجل تعیین شده میسر نخواهد بود، لذا پیش‌بینی می‌شود امکان تمدید این برنامه در ششمین اجلاس وزرای حمل و نقل که در تاریخ ۲۶-۲۴ آوریل در تهران برگزار شد مورد بررسی قرار گرفت و ضمن تاکید بر ضرورت تمدید برنامه تا هنگام نیل به تمامی اهداف، مقرر شد ابعاد فنی و زمانی تمدید برنامه توسط گروهی از کارشناسان ارشد کشورهای عضو مورد بررسی قرار گیرد و نتایج حاصله به جهت تصمیم‌گیری به اطلاع کشورهای عضو برسد.

در واقع اصولاً هیچیک از اسناد مهم، گزارشات جلسات وزیران خارجه یا بیانیه‌ها و اعلامیه‌های پایانی نشست‌های سران کشورهای عضو را نمی‌توان یافت که در آن ذکری از ضرورت توسعه هر چه سریع‌تر شبکه حمل و نقلی منطقه نرفته باشد یا بر عزم قاطع این کشورها بر توسعه یا اجرای هرچه سریع‌تر پروژه‌های حمل و نقلی سازمان تاکید نشده باشد.

این واقعیت نیز که تعداد نشست‌های وزرای حمل و نقل کشورهای عضو اکو از سال ۱۹۹۳ تا کنون بیش از نشست‌های مشابه در هر حوزه فعالیت دیگر بوده است حاکی از توجه ویژه کشورهای عضو به این حوزه همکاری است. تا کنون پنج نشست در سطح وزیران حمل و نقل به ترتیب در آلماتی ۱۹۹۳، عشق‌آباد ۱۹۹۸، اسلام‌آباد ۲۰۰۰، ازبک ۲۰۰۲ و چولپان‌آتا قرقیزستان ۲۰۰۴ برگزار شده و چنان‌که گفته شد نشست ششم امسال در تهران برگزار گردید.

اهمیت مسئله حمل و نقل در منطقه اکو را می‌توان از میزان تاکید که سازمان‌های رقیب بر موضوع دارند نیز دریافت. در حال حاضر به جز سازمان همکاری اقتصادی (اکو)، سازمان همکاری آسیای مرکزی CACO، سازمان همکاری منطقه‌ای آسیای مرکزی CAREC، جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع CIS، فوروم حمل و نقل و تجارت آسیای مرکزی و جنوبی CSATTF، جامعه اقتصادی اوراسیا EURASEC، اتحادیه آسیای جنوبی برای همکاری منطقه‌ای SAARC، سازمان شانگهای برای امنیت و همکاری ShOS و برنامه ویژه سازمان ملل متحد برای اقتصادهای آسیای مرکزی SPECA نیز در منطقه فعالند. حمل و نقل یکی از حوزه‌های اولویت‌دار فعالیت‌های همه این سازمان‌هاست که مکرراً بر ضرورت ارتقای سریع زیرساخت‌های حمل و نقلی، بیمه‌ای و گمرکی به عنوان محورهای اساسی‌ای که پیش‌نیاز توسعه همه‌جانبه منطقه‌اند تاکید ورزیده‌اند.<sup>۱</sup> توجه ویژه، بررسی عمیق و دقیق و توصیه‌های عملی قابل تاملی را

<sup>۱</sup>. به عنوان مثال نگاه کنید به:

World Bank, *Prospects for Regional Development and Economic Cooperation in the Wider Central Asia Region*, prepared for the Kabul Conference on Regional Economic Cooperation, December 2-5, 2005, Central Asian Regional Economic

در این خصوص می‌توان در کنفرانس کابل در خصوص همکاری‌های اقتصادی منطقه‌ای که در ۵-۴ دسامبر سال ۲۰۰۵ میلادی در پایتخت افغانستان برگزار گردید مشاهده نمود. (بانک جهانی: ۲۰۰۵)

مجموعه آنچه گفته شد به خوبی نشان می‌دهد که پایین بودن سطح تجارت درون منطقه‌ای در منطقه اکو دلایل متعدد مستقل از این سازمان دارد و بنابراین در استفاده از شاخص سطح تجارت درون منطقه‌ای برای ارزیابی میزان توفیق سازمان همکاری اقتصادی باید محتاط بود. اضافه بر این که همکاری در زمینه ترانزیت و حمل و نقل اگر هدف اولین سازمان اکو نبوده باشد، با توجه به شرایط بسته‌بودن کشورهای عضو و نیز اهمیت موضوع حمل و نقل به واسطه وسعت و گستردگی این کشورها (حدود ۷ میلیون کیلومتر مربع) و فقر زیرساخت‌ها و سایر نکاتی که اجمالاً مورد اشاره قرار گرفت، بدون شک هم‌عرض موضوع تجارت منطقه‌ای دارای اهمیت بوده است. لذا، اندازه‌گیری موفقیت یا عدم موفقیت سازمان فقط بر اساس معیار تجارت درون منطقه‌ای شاید نتیجه‌گیری درستی را به همراه نیاورد. از این رو، باید بار دیگر به سوال نخست بازگشت: آیا می‌توان اکو را نمونه موفق از هم‌پیوندی‌های اقتصادی منطقه‌ای دانست؟

#### اکو سازمانی هنوز شاداب

در پاسخ به این سوال نخست باید اشاره کرد که سازمان اکو به رغم همه موانع و محدودیت‌ها کاملاً شاداب، زنده و فعال در پی تحقق مأموریت‌های خود است. جلسات ارگان‌های تصمیم‌گیرنده سازمان طبق برنامه و بدون وقفه برگزار شده است. این سازمان از سال ۱۹۹۲ تا کنون نه نشست عادی و یک نشست فوق‌العاده سران را به ترتیبی که در بخش نخست این مقاله آمد برگزار نموده است. همچنین ۱۶ جلسه شورای وزیران خارجه و ۱۶ جلسه شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سال ۱۹۹۱ تا کنون هر ساله بدون وقفه و به طور مرتب توسط کشورهای عضو میزبانی شده است. مجموعاً

---

Cooperation and Asian Development Bank, *Central Asia in 2015*, CAREC Policy Brief No.1, 2005, See also charters of the mentioned Organizations.

۱۸ اجلاس وزارتی دیگر نیز در حوزه‌های فنی برگزار گردیده است. توجه به این نکته ضروری است که همواره بیش از ۷۵ درصد رهبران در بالاترین سطح، وزرای خارجه یا وزرای ذیربط در اجلاس‌های فوق‌الذکر شرکت نموده‌اند. این سطح مشارکت خود دلیل دیگری بر اهمیت این نشست‌ها از دید رهبران و مسئولان کشورهاست. نشست‌های شورای نمایندگان دائمی کشورهای عضو (CPR) که اختیارات گسترده‌ای در تصمیم‌گیری در امور جاری سازمان دارد هرماه به‌طور مرتب در محل دبیرخانه سازمان در تهران برگزار شده و از سال ۱۹۹۷ که سازمان اکو بر اساس سازمان‌بندی جدید کار می‌کند تا کنون بیش از ۱۱۵ جلسه داشته است. کشورهای عضو با اشتیاق میزبانی جلسات و سایر نشست‌های فنی اکو در سطح کارشناسان و کارشناسان ارشد و نیز کارگاه‌های آموزشی در حوزه‌های گوناگون را پذیرفته‌اند و این برنامه‌ها را علیرغم هزینه‌های قابل توجهی که به آن‌ها تحمیل می‌کند میهمانداری کرده‌اند. تعداد کنفرانس‌ها و اجلاس فنی از سطوح وزارتی تا کارشناسان ارشد و کارشناسان از ۱۹۹۷ تا کنون نسبت به دوره ۱۹۹۰ تا سال ۱۹۹۷ بیش از سه برابر شده است.<sup>۱</sup>

ترکیب کارکنان دبیرخانه نیز به‌طور روزافزونی به سمت «حرفه‌ای» شدن و مشارکت بیشتر از سوی همه کشورهای عضو تحول یافته است. اگر در سال ۱۹۹۶ علاوه بر ایران تنها دو کشور و از هر یک از آن‌ها تنها یک کارمند در دبیرخانه سازمان حضور داشتند، امروز همه کشورهای عضو کارکنانی در دبیرخانه دارند و تعداد کارشناسان و مدیران سازمان از رقم ۴۰ نفر گذشته است. ذکر این نکته نیز لازم است که سازمان در پی نشست‌های سه‌گانه گروه خبرگان (Eminent Persons Group) در سال ۲۰۰۵، و پس از تصویب نشست پانزدهم شورای وزرای خارجه که در آستانه قزاقستان برگزار شد، از ابتدای سال ۲۰۰۶ میلادی ساختار جدید و تحول یافته‌ای را در دبیرخانه تجربه می‌کند. به موجب این ساختار، مدیریت جدیدی تحت عنوان «منابع انسانی و توسعه پایدار»، مدیریت دیگری با دستور کار پیگیری برای اجرای تصمیمات نهادهای تصمیم‌گیرنده

۱. فهرست کامل نشست‌ها و اجلاس‌های اکو در وب سایت سازمان قابل دسترسی است:

[www.ECOsecretariat.org](http://www.ECOsecretariat.org).

سازمان همچون نشست‌های سران، شورای وزیران خارجه، شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و شورای نمایندگان دائمی و واحد دائمی دیگری تحت عنوان واحد هماهنگی کنترل مواد مخدر به ساختار قبلی افزوده شده است که خود حاکی از بالندگی و شکوفایی سازمان می‌باشد.

جهش سازمانی و تصویب بودجه متمرکز از سال ۱۹۹۷، بودجه سازمان را از مبلغ ۸۱۶۸۶۲ دلار در سال ۱۹۹۶ به مبلغ ۲۲۴۱۵۲۴ دلار در سال ۲۰۰۶ افزایش داده که جهش قابل توجهی را نشان می‌دهد. سازمان برخلاف بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی مشابه مشکلات مالی را تجربه نکرده و توانسته است در طول سال‌های اخیر مبلغی بیش از معادل بودجه سالانه فعلی خود را در دو حساب «صندوق ذخیره» و «صندوق مطالعات امکان‌سنجی» ذخیره نماید.

این توفیق ناشی از پرداخت مرتب سهمیه‌ها از سوی کشورهای عضو و نیز ناشی از این واقعیت است که حسب مقررات مالی سازمان، مازاد بودجه هر سال به جای استرداد به کشورهای عضو به حساب صندوق ذخیره منتقل می‌گردد.<sup>۱</sup> (مقررات پرسنلی، مقررات مالی، آیین کار و ساختار سازمانی اکو، ۲۰۰۶: ص. ۳۸) همچنین هر ساله پس از تصویب بودجه سالیانه، معادل ۰.۵٪ بودجه مصوب به صندوق مطالعات امکان‌سنجی منظور می‌گردد.<sup>۲</sup> (آیین کار اکو، ۱۹۹۶: ص. ۴) از همین روست که سازمان نه تنها بدهکار نیست بلکه

<sup>۱</sup> طبق ماده (۱) ۱۰ "قواعد و مقررات مالی سازمان همکاری اقتصادی اکو":

"Credits shall be available for commitment only during the financial year to which they relate. The balance so available shall be transferred to a general reserve fund. Expenditure from the general reserve fund in the subsequent years shall only be made with specific authorization of the Council of Ministers". *ECO Staff Regulations, Financial Regulations, Rules of Procedures, Structure and Organization*, ECO Secretariat Publications, Tehran, Iran, Revised April 2006, P.38.

<sup>۲</sup> طبق ماده ۱۸ "آیین کار اکو"

"There shall be an ECO Special Feasibility Study Fund to cover the cost of pre-feasibility and feasibility studies of the regional projects. The member governments on addition to their assessed contributions shall allocate to the fund contributions equivalent to 5% of their annual assessed contribution to the budget of the Organization in US dollars." *Functional Methodology of ECO*, ECO Secretariat Publications, Tehran, Iran, 1996, P. 4.

توانسته است از محل این دو صندوق درآمد ارزی اندکی نیز داشته باشد. بنابراین می‌توان افزایش جهشی بودجه سالانه، انضباط مالی و همکاری مرتب تقریباً همه کشورها در پرداخت حق‌السهم سالانه خود را به عنوان یکی از شاخصه‌های نشاط و پویایی سازمان مورد توجه قرار داد.

یکی از شاخص‌های دیگر که در همین ارتباط می‌تواند مدنظر قرار گیرد، گستردگی و کیفیت روابط اکو با سایر سازمانهای بین‌المللی است. در حال حاضر اکو، با بیش از ۲۵ سازمان بین‌المللی یادداشت تفاهم همکاری دارد ۱۱ مورد آن پس از سال ۲۰۰۰ میلادی به امضا رسیده است. از میان این سازمانها می‌توان به ASEAN، UNEP، UNCTAD، UNECE، WTO، FAO، UNESCO، UNDP، OIC، ESCAP اشاره کرد. اکو در سازمان ملل متحد، سازمان تجارت جهانی و سازمان کنفرانس اسلامی موقعیت ناظر دارد و همکاری‌های اکو با سازمان ملل متحد هر دو سال یکبار توسط مجمع عمومی مورد بررسی و بازنگری قرار می‌گیرد و مجمع در خصوص این همکاری اقدام به صدور قطعنامه می‌نماید.

ماهیت ارتباطات سازمان با سایر سازمانهای بین‌المللی نیز از شکل «صوری» به شکل «فنی» و نهایتاً جذب منابع مالی برای اجرای پروژه‌های منطقه‌ای در حال تحول است. در این چارچوب می‌توان پروژه «ظرفیت سازی» اکو که با همکاری UNDP با اعتباری به میزان ۱ میلیون دلار به اجرا درآمد و قبلاً در همین مقاله به تفصیل معرفی شد و نیز به اجرای فاز اول پروژه «حمل و نقل چندوجهی»<sup>۱</sup> با همکاری اکو، بانک توسعه اسلامی، آنکتاد و اسکاپ و برنامه‌ریزی برای اجرای فاز دوم این پروژه، پروژه امکان‌سنجی «اتصال و کاربست موازی شبکه‌های برق کشورهای عضو» به عنوان یک پروژه مشترک با بانک توسعه اسلامی IDB، برنامه همکاری فنی اکو و فائو برای تقویت تامین بذر در منطقه اکو با تاکید ویژه بر آسیای میانه، پروژه تاسیس شبکه بیوتکنولوژی کشاورزی اکو و پروژه‌های دیگری از این دست و نیز برگزاری ده‌ها کارگاه آموزشی با همکاری سازمانهای بین‌المللی فوق‌الذکر در سال‌های اخیر اشاره کرد.

<sup>1</sup> . Multi- Modal Transport Project

با عنایت به موارد فوق می توان گفت اگر چه دستاوردهای سازمان اکو در ارتباط با توسعه تجارت درون منطقه‌ای یا در ارتباط با حمل و نقل و ترانزیت فعلاً بسیار قابل توجه نیست ولی به هیچ روی نمی توان سازمان اکو را سازمانی شکست خورده، ناموفق یا رو به زوال دانست بلکه رشد و توسعه، نشاط، شکوفایی و بالندگی در فعالیت‌های اکثر بخش‌های سازمان و انگیزه و اراده کشورهای عضو برای استفاده حداکثری از امکانات بالقوه و بالفعل آن همچنان باقی است.

### آینده اکو

با فرض تداوم علاقه کشورهای عضو به سازمان و بالندگی سازمانی آن، این حقیقت را نیز نمی توان انکار کرد که آنچه تاکنون به دست آمده با توقعات، خواسته‌ها چشم‌اندازها و پیش‌بینی‌های بنیانگذاران و سایر اعضای سازمان فاصله فراوان دارد و با استعدادها و ظرفیت‌های منطقه و سازمان متناسب نیست. لذا اتخاذ مجموعه‌ای از سیاست‌ها، روش‌ها و اقدامات برای حفظ، تقویت، تحکیم و افزایش توفیقات فعلی سازمان اجتناب ناپذیر خواهد بود. گام نخست برای شناخت این سیاست‌ها و روش‌ها مطالعه و تامل دقیق در خصوص علل توفیق سازمانهای مشابه خواهد بود.

طیف گسترده‌ای از نظریه‌ها در حوزه روابط بین‌الملل به تبیین چرایی شکل‌گیری، تداوم، توفیق و یا فروپاشی هم‌پیوندی‌های بین‌المللی از جمله هم‌پیوندی‌های منطقه‌ای اختصاص دارد. مرور این نظریه‌ها یا حتی اشاره به آنها از حوصله این مقاله خارج است. اما با دقتی قابل قبول می توان سه گروه متغیر اصلی را که به نظر نظریه پردازان همگرایی در توفیق هم‌پیوندی‌های منطقه‌ای موثرند به شرح زیر باز شناخت.

#### الف- نیروهای ساختاری: برخی نظریه پردازان شکل‌گیری و توفیق هم‌پیوندی-

های منطقه‌ای را منوط به «خواست و ایفای نقش موثر از سوی یک نیروی بین‌المللی» ارزیابی می کنند. نظریه‌های واقعگرا و نواقعگرا در تبیین همگرایی بیشتر چنین رویکردی دارند. بر این اساس هرگونه تغییر در نظم و ثبات جهانی را می توان به تغییر در توزیع سیستمی منابع و قدرت و توانایی‌ها نسبت داد. این به آن مفهوم است که

ایجاد و حفظ و توفیق رژیم‌های بین‌المللی اعم از منطقه‌ای و غیر آن ناشی از خواست قدرت یا قدرتهای مسلط و برتر است که از طریق ایجاد اصول، قواعد، هنجارها و نهادهای مناسب با ارزش‌ها و منافع خود انواع رژیم‌های بین‌المللی از جمله هم‌پیوندی‌های اقتصادی را به وجود می‌آورند. (کیندلبرگر، ۱۹۷۳: ص. ۳۰۵) در باب انگیزه نیروهای بین‌المللی برای ایجاد هم‌پیوندی‌ها دو گرایش عمده وجود دارد. گروهی معتقدند قدرت به کار گرفته می‌شود تا با ایجاد این گونه هم‌پیوندی‌ها منافع سیستم بین‌المللی را به طور کلی تامین و دستاوردهای همه بازیگران و کل نظام را بیشینه کند و به این ترتیب در خدمت نفع عمومی است؛ همچنانکه دولت آنگاه که برای تنظیم بهینه عملکرد بازار در آن مداخله می‌کند خیر عموم را مدنظر دارد. (کراسنر، ۱۹۸۳: ص. ۱۴)

گرایش دوم بر آن است که قدرت به کار گرفته می‌شود تا منافع کشور یا کشورهای خاص اعمال‌کننده قدرت تامین شود. پیروان این دیدگاه خود به دو گروه تقسیم می‌شوند؛ گروهی که معتقدند دستاورد قابل دستیابی به وسیله بازیگر یا بازیگران تحمیل یا ایجاد‌کننده هم‌پیوندی/همگرایی ثابت است و انتخاب استراتژی از سوی هر بازیگر مستقل از بازیگران دیگر و بر اساس منافع تنظیم می‌شود. به این ترتیب در چنین شرایطی هر چند نیروهای ساختاری صرفاً با هدف تامین منافع خود اقدام به ایجاد همگرایی‌های منطقه‌ای می‌کنند اما دیگران نیز در صورت انتخاب استراتژی مناسب ممکن است بدون تحمل هزینه‌ای قابل توجه، دستاوردهای خوبی به دست آورند، بحث سواری گیرندگان مجانی (Free Riders) همین جا مطرح می‌شود. طبیعتاً با چنین دیدگاهی توفیق یک هم‌پیوندی، خواه شکل سازمانی یافته باشد یا نه، در درجه اول منوط به تامین منافع نیرو یا نیروهای ساختاری به وجود آورنده آن و در درجه بعد متأثر از میزان کارآمدی آن در تامین منافع سایر بازیگران است. گروه دومی از نظریه‌پردازان معتقدند دستاورد حاصل از ایجاد تحمیلی یک هم‌پیوندی توسط نیرو یا نیروهای ساختاری ثابت نیست؛ یعنی این نیروها نه تنها هم‌پیوندی را تحمیل می‌کنند بلکه به دنبال آن با اعمال نفوذ بر بازیگران ضعیف‌تر استراتژی انتخابی آنان را نیز چنان دستکاری و تحمیل می‌کنند که جذب منافع خود آنان بیشینه شود. اگر چنین تفسیری

را بپذیریم قطعاً توفیق هم پیوندی صرفاً به مفهوم تامین منافع این نیروها خواهد بود و بقای آن مستلزم بقای اراده این نیروها برای حفظ آن. (کوهن، ۱۹۸۴: ص. ۳۴۰)

در مطالعه پیشینه سازمان‌های بین‌المللی به نمونه‌های قابل توجهی برمی‌خوریم که مصداق این دیدگاه به شمار می‌آیند. مثلاً، سلف اکو، یعنی «همکاری عمران منطقه‌ای»، را حاصل خواست و انتخاب امریکا و انگلیس دانسته‌اند. به این ترتیب که با پایان یافتن جنگ جهانی دوم به علت رقابت‌های شدید سیاسی، امنیتی که بین امریکا و شوروی در قالب جنگ سرد رخ داده بود همکاری‌های منطقه‌ای بیشتر متمایل به انواع سیاسی امنیتی شده و هر یک از دو بلوک با اولویت دادن به حفظ امنیت خود به ایجاد سیستم‌های سیاسی-امنیتی روی آوردند. بلوک غرب با طراحی سیاست کمربند امنیتی اقدام به ایجاد سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)- ۱۹۴۹، پیمان سه جانبه امنیتی استرالیا، زلاندنو و امریکا (آنزوس)- ۱۹۵۱، پیمان آسیای جنوب شرقی (سیتو)- ۱۹۵۴، پیمان بغداد با شرکت عراق و ترکیه و سپس ایران و پاکستان و انگلیس- ۱۹۵۵ نمود که پیمان بغداد با خروج عراق در سال ۱۹۵۸ به سازمان پیمان مرکزی یا سنتو تغییر یافت. مرحله بعدی این استراتژی عمومی امریکا، استقرار پیمان‌های اقتصادی در مناطق تحت نفوذ بلوک غرب در سراسر جهان بود. در این راستا در منطقه پیمان سنتو به پیشنهاد ایران کنفرانس وزرای خارجه ایران، پاکستان و ترکیه در تیرماه ۱۳۵۴ در آنکارا تشکیل گردید و سه کشور تصمیم خود را دائر بر اشتراک مساعی برای عمران منطقه‌ای اعلام کردند. این تصمیم به تایید کنفرانس عالی سران سه کشور که متعاقباً در استانبول تشکیل گردید رسید و «همکاری عمران منطقه‌ای» رسماً فعالیت خود را آغاز کرد. (شیخ حسنی، ۱۳۷۵: ص ۱-۴).

جامعه اقتصادی اروپا یکی دیگر از مصادیق بارز چنین وضعیتی است. هرچند اندیشه اروپای واحد و متحد دیرینه تاریخی دارد و پیشینه آن به امپراتوری رم می‌رسد، ولی نخستین اقدام عملی و موثر در مسیر تحقق این آرمان را باید اتحاد مقدس دانست که در سال ۱۸۱۵ شکل گرفت. این اندیشه در خلال قرن نوزدهم پیروان و پیگیرانی داشت که کوشش‌های آنها منجر به عقد قراردادهای و پیمان‌هایی همچون پیمان آزادی

مبادلات انگلستان و فرانسه در سال ۱۸۶۰ شد. پس از جنگ جهانی اول این گونه قراردادهای در قالب اتحادیه های اقتصادی تجلی یافتند. در این راستا اتحادیه اقتصادی بلژیک لوگزامبورگ بر مبنای قرارداد ۱۹۲۱ و با تاکید بر وحدت گمرکی تشکیل شد که مالا با عضویت هلند در سال ۱۹۴۴ موجد اتحادیه بنلوکس گردید. با این همه جهش اصلی و اساسی در روند اتحاد اروپا پس از جنگ جهانی دوم و در نتیجه نیازها و ضرورت های ساختاری بین المللی به وقوع پیوست. بازسازی اروپای جنگ زده، مقابله با توسعه کمونیزم در بعد ایدئولوژیک و هم در بعد جغرافیایی ضرورت ایجاد یک اتحادیه اروپایی منسجم را بیش از هر زمان دیگر مطرح ساخت. به منظور تحقق چنین هدفی در بعد نظامی سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) و در بعد اقتصادی سازمان اقتصادی اروپا و سپس شورای اروپا به وجود آمدند. سازمان اقتصادی اروپا مبتنی بر تجربیات پیشین اما در واقع به منظور اجرای طرح مارشال به وجود آمد. ژنرال مارشال در پنجم ماه ژوئن سال ۱۹۴۷ ضمن سخنرانی معروف خود در دانشگاه هاروارد اعلام کرد ایالات متحده مایل است جهت بازسازی اروپای پس از جنگ به کشورهای اروپایی کمک کند به شرط آنکه آنان نیز در جهت پیشبرد این اقدامات مشترکا برنامه ای برای تجدید حیات اقتصادی خود طرح ریزند. در جهت تحقق بخشیدن به این هدف بود که سند تاسیس سازمان اروپایی همکاری اقتصادی در ۱۶ آوریل ۱۹۴۸ به تصویب رسید. وظیفه این سازمان نظارت بر طرز استفاده از کمک های طرح مارشال در کشورهای عضو و احیای اقتصاد آنها، هماهنگ سازی سرمایه گذاری ها در کشورهای دریافت کننده کمک ها و تشویق آنها به همکاری با یکدیگر یعنی اجرای شرط اساسی طرح مارشال بود. شورای اروپا اولین سازمان رسمی سیاسی اتحادیه اروپا بود که بدین منظور تشکیل شد و تشکیل این دو سازمان هواداران وحدت اروپا را دلگرم ساخت و در نتیجه این کشورها یعنی فرانسه ایتالیا، آلمان غربی، بلژیک، لوگزامبورک و هلند با اتخاذ تصمیمات جدی تر خود را از کشورهای دیگر اروپا جدا ساختند. سپس اتحادیه اسکاندیناوی با عضویت سوئد، نروژ، بلژیک و فنلاند در سال ۱۹۴۵ بنیاد گرفت و بر اساس آن انتقال نیروی کار در این اتحادیه آزاد شناخته شد،

آنگاه بر مبنای طرح شومان قرارداد اتحادیه اروپایی زغال سنگ و فولاد در آوریل ۱۹۵۱ به امضای فرانسه، آلمان، ایتالیا و کشورهای بنلوکس رسید، آنگاه در کنفرانس مسین ۱۹۵۵ اعضای اتحادیه کمیته مامور طرح ایجاد بازار مشترک اروپایی و یک اتحادیه اتمی را تاسیس نمودند، یکسال بعد گزارش این کمیته موسوم به گزارش اسپاک آماده شد و این گزارش به کمیته بروکسل سپرده شد تا پیش نویس دو قرارداد مهم، یعنی قرارداد اتحادیه اروپایی نیروی هسته‌ای و قرارداد تاسی جامعه اقتصادی اروپا را تهیه کند. این دو قرارداد در سال ۱۹۵۷ آماده شد، در ۲۵ مارس همان سال به امضای کشورهای فوق الذکر رسید و از ابتدای ژانویه ۱۹۵۸ لازم الاجرا شد. هرچند از سال ۱۹۵۸ تا کنفرانس سال ۱۹۹۱ ماستریخت، امضای عهدنامه تشکیل اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۲، لازم الاجرا شدن آن در سال ۱۹۹۳ و سپس گسترش آن در سال‌های پس از ۱۹۹۳ تلاش‌های فراوانی در ابعاد سیاسی، اقتصادی، نظامی و غیره از سوی کشورهای عضو به عمل آمد، اما تردیدی نیست که ایجاد، تداوم و بالندگی این اتحادیه از نخستین روزهای پس از جنگ جهانی دوم ناشی از ضرورت‌های ساختاری نظام بین‌الملل و با توجه به حمایت ایالات متحده امریکا صورت گرفت.

**ب- نیروهای منطقه‌ای:** اگر چه به قول هوفمان معمولاً « زیرسیستم منطقه‌ای به وجه‌المصالحه اعضای آن در رقابت در چهارچوب کل سیستم بین‌المللی تبدیل می‌شود» (هوفمان، ۱۹۶۸: ص. ۴۰۱)، اما پیشینه بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد مهمترین عامل موثر در شکل‌گیری و توفیق بسیاری از سازمان‌های منطقه‌ای اراده و خواست یک یا دو قدرت برتر منطقه‌ای بوده است. در واقع روی این امر تصریح شده است که هر چه استقلال منطقه ای یک زیرسیستم منطقه‌ای کمتر باشد، اهمیت عوامل برون زاد بیشتر خواهد بود و هر چه یک زیر سیستم منطقه‌ای از حیث ابعاد گوناگون جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و مانند آنها استقلال بیشتری داشته باشد عوامل درون زاد در توفیق همگرایی کشورهای واقع در آن زیرسیستم افزایش خواهد یافت. تجارب اروپای غربی و به ویژه امریکای لاتین و شرق آفریقا در زمینه همگرایی نشانگر وجود تعاملی پویا میان دو عامل است؛ نخست، نوعی دیالکتیک درون

منطقه‌ای و دیگر، فشارهای متغیر بین‌المللی. (هانسن، ۱۹۶۹:ص. ۲۷۰) باز در اینجا هم در باب انگیزه‌های قدرت‌های منطقه‌ای از پذیرش هزینه‌های تاسیس و ایجاد این هم پیوندی‌ها مباحث فراوانی وجود دارد. اما این واقعیت مورد توافق است که این یک یا دو کشور قدرتمند منطقه می‌بایست آمادگی پذیرش مجموعه‌ای از هزینه‌ها را در مراحل نخستین ایجاد هم پیوندی یا در هر مرحله‌ای از حیات آن که انجام هزینه ضروری است داشته باشند تا در پرتو انجام این هزینه‌ها هم پیوندی ثبات و استقرار یابد و به تامین کالاهای عمومی Public goods یا منافع خودپرستانه Egoistic interests بپردازد. این چنین نقشی را می‌توان برای فرانسه و آلمان در فرایند ایجاد اتحادیه اروپایی، ایالات متحده در نفتا و ژاپن و ایالات متحده در آسه آن ملاحظه کرد.

وضعیت مشابهی در مورد سازمان همکاری شانگهای قابل بازشناسی است. این سازمان به واقع تداوم منطقی موافقت نامه حسن همجواری و کاهش نیروهای مستقر در مرز میان شوروی سابق و چین است که در سال ۱۹۹۰ به امضا رسید. موافقت نامه شانگهای پس از فروپاشی شوروی میان روسیه به عنوان رهبر کشورهای مشترک‌المنافع از یک سو و چین از سوی دیگر به امضا رسید (دانیل اسمیت، ۱۹۹۶:ص. ۱۵) نشست‌های وزرای خارجه این کشورها در سال‌های ۱۹۹۶ در شانگهای و ۱۹۹۷ در مسکو زمینه را برای ایجاد فوروم شانگهای فراهم کرد که قرار بود به مسائلی همچون راه‌های تحکیم روابط دوستانه میان کشورهای عضو، راه‌های ارتقای اعتماد متقابل و راه‌های کاهش نیروهای نظامی در مرزها و تبدیل آن به یک منطقه غیرنظامی بپردازد. (آکیموف: ۱۹۹۸). سپس نشست‌های سران در سال ۱۹۹۸ در آلمانی به مجمعی برای حل و فصل اختلافات مرزی میان کشورهای عضو و نشست ۱۹۹۹ در بیشکک به مکانی برای بحث و مذاکره در خصوص چگونگی احیای اقتصاد راه ابریشم مبدل شد که منطقی‌گامی بود به سوی همگرایی اقتصادی کشورهای منطقه از طریق توسعه تجارت و سرمایه‌گذاری به ویژه در حوزه نفت و گاز. اجلاس سال ۲۰۰۰ در دوشنبه پایتخت تاجیکستان برگزار شد و در واقع عکس‌العملی هدایت شده از سوی چین و روسیه به مسئله گسترش ناتو به سوی شرق بود. سپس در سال ۲۰۰۱ تنها سه روز پس از حمله

به برج‌های مرکز تجارت جهانی در نیویورک امریکا موضوع همکاری کشورهای در زمینه مبارزه با تروریسم در کنار برخی مسایل امنیتی دیگر همچون مسئله افراطی‌گری اسلامی و جدایی طلبی در دستورکار سازمان قرار گرفت. چنانکه ملاحظه می‌شود سازمان شانگ‌های تمهیدی اساسی از سوی چین و روسیه برای مقابله با شرایط پس از فروپاشی شوروی بود. هدف اساسی این سازمان مقابله با سیاست‌های امریکا برای نفوذ اقتصادی در منطقه سرشار از نفت و گاز دریای خزر و تسهیل یک موازنه قدرت جهانی از طریق ایجاد نظامی چند قطبی بود که اهداف سیطره‌جویانه ایالات متحده را ناکام می‌گذارد. (بهاتی، ۲۰۰۰) بعدها امریکا نیز کوشید پاره‌ای از منافع ملی و منطقه‌ای خویش از جمله مبارزه با تروریسم را در چهارچوب آن تعقیب نماید. (تور ۲۰۰۵)

**ج - همبستگی درون منطقه‌ای:**<sup>۱</sup> منظور از میزان همبستگی، اندازه مشابهت و نیز مکمل بودن واحدهای سیاسی یک منطقه و نیز میزان کنش متقابل میان آن واحدهاست. برای سهولت مطالعه و اندازه‌گیری می‌توان این مفهوم را به چهار مولفه تجزیه کرد: همبستگی اجتماعی مشتمل بر همبستگی قومی، زبانی، دینی، فرهنگی، تاریخی و میراث مشترک؛ همبستگی اقتصادی مشتمل بر مکمل بودن اقتصادهای واحدها، چگونگی توزیع منابع اقتصادی در یک منطقه و الگوی تجارت درون منطقه‌ای؛ همبستگی سیاسی به مفهوم مشابهت نظام‌های حکومتی درون منطقه که موجب وحدت ارزشهای مورد تاکید می‌شود؛ و همبستگی سازمانی به مفهوم میزان تاثیرگذاری عضویت کشورها در سازمان ملل متحد یا یک سازمان منطقه‌ای بر الگوی رای دهی آنها و نیز میزان انطباق یک سازمان منطقه‌ای از لحاظ حد و مرز با مرز جغرافیایی منطقه می‌باشد. هر چه میزان مولفه‌های همبستگی میان کشورهای مختلف یک منطقه بیشتر باشد انتظار داریم هم پیوندی اقتصادی منطقه‌ای میان آنها از استحکام و توفیق بیشتری برخوردار گردد.

<sup>۱</sup> این بخش برگرفته است از: دکتر سعید پیشداد، همان، صص. ۳۶-۴۰.

در ادامه این مقاله با توجه به متغیرهای سه گانه فوق به بررسی تاثیر آن‌ها بر عملکرد پیشین سازمان همکاری اقتصادی و توفیقات آتی این سازمان خواهیم پرداخت.

۱- **تاثیر نیروهای بین‌المللی بر توفیق اکو:** در بررسی تاثیر عوامل و نیروهای بین‌المللی بر سازمان اکو بررسی رویکرد بازیگران جهانی و منطقه‌ای تاثیرگذار همچون ایالات متحده، اتحادیه اروپایی، روسیه، چین، ژاپن، هند و اسرائیل نسبت به این سازمان منحصرأ مرور می‌شود تا مشخص گردد آیا این نیروها اکو را در جهت موفقیت پشتیبانی می‌نمایند یا بیشتر به صورت مانع یا خنثی عمل می‌کنند.

۱-۱) **ایالات متحده:** منافع ایالات متحده در منطقه دارای دو بعد اقتصادی و ژئواستراتژیک است. در بعد اقتصادی هم اکنون نام امریکا در صدر مهم‌ترین شریکان بازرگانی ترکیه، پاکستان، قزاقستان و ترکمنستان قرار دارد و روابط بازرگانی این کشور با سایر اعضای اکو به استثنای ایران در شرایط بسیار خوبی قرار دارد. به علاوه باید به این نکته توجه داشت که منطقه اکو هرگز رقیب اقتصادی امریکا نخواهد بود چرا که اگر ظرفیتها و توان اقتصادی ده کشور عضو اکو را در کنار هم قرار دهیم این مجموعه از نظر اقتصادی کم اهمیت تر از آن است که بتواند نقش یک رقیب احتمالی را برای اقتصاد امریکا ایفا کند. برعکس به عقیده برخی صاحب نظران ایجاد بازارهای منطقه‌ای گسترده مثل اکو به جای بازارهای محدود ملی برای امریکا منافع اقتصادی بیشتری در بر خواهد داشت. از این که بگذریم عمده ترین دلیل توجه اقتصادی امریکا به منطقه اکو منابع و ذخایر عظیم نفت و گاز آن است. امریکا روابط استراتژیک و گسترده ای را در زمینه نفت و گاز با کشورهای تازه استقلال یافته آسیای میانه که واجد این منابع هستند برقرار نموده است. نگاهی به دامنه فعالیت‌های شرکتهای نفتی امریکایی در قزاقستان، ترکمنستان و آذربایجان و چگونگی رشد و گسترش آن در سالهای اخیر نشان می‌دهد حضور امریکا در حوزه نفت و گاز منطقه دراز مدت و کاملاً استراتژیک است. هدف دیگر امریکا در منطقه ایجاد و استقرار اقتصاد آزاد در کشورهای تازه استقلال یافته شوروی سابق است. امریکا می‌کوشد ساختار اقتصادی جمهوری‌های آسیای مرکزی را به سوی اقتصاد بازار سوق دهد و در گذار از دوران کنونی و بازسازی

اقتصادی با آنان مشارکت کند. میزان توفیق ایالات متحده در نیل به این هدف در کشورهای گوناگون منطقه متفاوت بوده است؛ چنانکه بیشترین توفیقات در این زمینه در قزاقستان و کمترین آنها در کشورهای ترکمنستان و ازبکستان حاصل شده است. در تحلیل رویکرد سیاست خارجی آمریکا نسبت به اکو در بعد ژئواستراتژیک سه نکته مهم باید مدنظر قرار گیرد. نخست آنکه آمریکا می‌باید از هر هم‌پیوندی منطقه‌ای که موجب انزوای روسیه در منطقه شود استقبال کند. از سال ۱۹۹۳ به بعد سیاست آمریکا در قبال روسیه سیاست «مهار جدید» بوده است. هدف آمریکا از اعمال این سیاست تشویق استقلال کشورهای آسیای مرکزی از روسیه، ممانعت از پیدایش گرایش‌های همگراییانه در کشورهای آسیای مرکزی نسبت به روسیه و کلاً تحدید هرچه بیشتر نفوذ سنتی روسیه در منطقه می‌باشد. از این منظر قاعدتاً اکو می‌بایست مورد تشویق و استقبال ایالات متحده قرار گیرد. اما چنین نیست. زیرا عامل دیگری که موجب توجه آمریکا به منطقه می‌شود حضور و محوریت ایران در منطقه است. تنش‌های دائمی میان ایران و آمریکا که با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ آغاز گردید هنوز ادامه دارد و هر از چند گاهی حول محورهای ادعایی آمریکا مبنی بر نقض حقوق بشر، توسعه سلاح‌های کشتار جمعی، حمایت از تروریسم و مخالفت ایران با روند صلح در خاورمیانه احیاء و تشدید می‌شود. آمریکا با اتخاذ راهبرد مهار و اعمال تحریم‌های گسترده و نیز تلاش‌های فشرده و متراکم برای تضعیف روابط ایران با منطقه آسیای مرکزی و قفقاز در پی هرچه بیشتر منزوی کردن و تحت فشار قراردادن ایران در منطقه است. قضایای اخیر کنار گذاردن ایران از کنسرسیوم نفتی آذربایجان و خط لوله پیشنهادی گاز ترکمنستان از مسیر افغانستان و پاکستان و ده‌ها مورد دیگر از نمونه‌های این فشار دائمی است. وجه دیگر اهمیت اکو برای آمریکا مسئله بیداری اسلامی است. آمریکا شدیداً می‌کوشد از نفوذ اسلام‌گرایی سیاسی و الگوهای رادیکالتر اسلامی در منطقه آسیای مرکزی جلوگیری کند و در این مسیر همواره نگران تبدیل شدن اکو به بلوک اسلامی جدید بوده است. بنا به آنچه گفته شد می‌توان دریافت که آمریکا مجموعاً

نسبت به سازمان اکو نظر مثبتی ندارد و هیچگاه تقویت و توفیق اکو را دست‌کم تشویق نکرده است.

(۲-۱) **اتحادیه اروپا:** علاقه اتحادیه اروپا به منطقه اکو عمدتاً ماهیت اقتصادی دارد. اتحادیه اروپا با ایران، پاکستان و ترکیه روابط گسترده اقتصادی دارد و نام برخی از کشورهای عضو این اتحادیه در صدر شرکای بازرگانی این سه کشور به چشم می‌خورد. این اتحادیه روابط اقتصادی خود با کشورهای آسیای مرکزی را نیز گسترش داده است، هر چند سطح این روابط و میزان مبادلات هنوز به اندازه‌ای نیست که توان رقابت با روسیه و ایالات متحده را داشته باشد. اما اروپا به علل دیگری نیز به منطقه اکو علاقه دارد. نخست آنکه منطقه اکو در همسایگی اتحادیه اروپا قرار دارد و چنانچه سازمان اکو بتواند به عنوان موجبی برای افزایش رشد اقتصادی و کاهش تنش در منطقه ایفای نقش کند، اروپا از آن استقبال خواهد کرد. دیگر آنکه ترکیه به عنوان یکی از سه کشور بنیانگذار اکو متقاضی عضویت در اتحادیه اروپاست و در سال‌های اخیر به طور جدی و پیگیر این درخواست خود را پیگیری نموده است. این کشور عضو ناتو هم هست و فعالانه در برخی عملیات خارجی این پیمان شرکت نموده است. کشورهای آسیای میانه که عضو اکو هستند همگی در سازمان امنیت و همکاری اروپا عضویت و در برنامه مشارکت برای صلح ناتو حضور دارند. اروپا در مسائل مربوط به طراحی و احداث خطوط لوله نفت و گاز آسیای میانه موضع معتدل‌تری نسبت به امریکا دارد و با عبور این خط لوله از مسیر طبیعی آن یعنی ایران مخالفتی جدی ندارد. موضع رسمی اروپا همواره تنوع بخشی به این مسیرها بوده است تا از این رهگذر انتقال مطمئن نفت و گاز از آسیای میانه به اروپا تضمین گردد. موضع اروپا نسبت به ایران دست‌کم تا پیش از شدت یافتن اختلافات اخیر برسر استفاده صلح آمیز ایران از انرژی هسته‌ای به مراتب منطقی‌تر از امریکا و مبتنی بر استفاده از مکانیزم گفتگو برای حل و فصل اختلافات فیما بین بوده است. اروپا با ایفای نقش روسیه در منطقه مخالفتی ندارد و از این حیث نیز در موضع معتدل‌تری نسبت به امریکا قرار می‌گیرد. با این ملاحظات می‌توان نتیجه‌گیری کرد که اتحادیه اروپا باید نظر مساعدی نسبت به موفقیت سازمان

همکاری اقتصادی (اکو) داشته باشد اگرچه به دلایل متعدد از جمله موضع امریکا، علیرغم کوشش‌های به عمل آمده برای نزدیکی اتحادیه اروپا و اکو در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ هنوز هیچ پیشرفت مشخص و ملموسی حاصل نشده است.

۱-۳) روسیه: در تحلیل رویکرد سیاست خارجی روسیه نسبت به سازمان اکو ملاحظاتی چند باید مدنظر قرار گیرد. نخست آنکه تمامی کشورهای آسیای میانه که به عضویت اکو درآمده‌اند به همراه روسیه از شوروی سابق مستقل شده‌اند و به‌طور سنتی بالاترین سطح وابستگی اقتصادی، فنی، سیاسی و اجتماعی را با روسیه داشته و هنوز دارند. به لحاظ ژئوپلیتیک آسیای میانه همواره حیاط خلوت روسیه به شمار می‌آمده است، زبان و خط رسمی در بسیاری از این کشورها هنوز روسی است و سیطره فرهنگی روسیه بر منطقه همچون سیطره اقتصادی، نظامی و فنی آنها هنوز برجاست. منافع روسیه از جهات مختلف با توفیق سازمان اکو معارض است. روس‌ها مایلند خطوط لوله نفت و گاز منطقه از قلمرو آنها بگذرد، همچنان که پیش از این نیز سالیان دراز چنین بوده است؛ آنها مایلند سیطره و نفوذ همیشگی خود را در کشورهای منطقه حفظ کنند و اکو به عنوان یک سازمان رقیب از طریق تنوع بخشی به امکانات و انتخابهای اقتصادی، فنی و استراتژیک این کشورها این سیطره و نفوذ را چالش می‌کشد؛ روس‌ها از بنیادگرایی اسلامی درهراسند و نگران استفاده از اکو به عنوان مکانیزمی برای تشدید بنیادگرایی در منطقه‌اند؛ اکو به‌طور بالقوه می‌تواند مورد استفاده بازیگران رقیب بین‌المللی برای تحدید قدرت روسیه در موازنه جهانی قوا قرار گیرد و نهایتاً اینکه روسیه کوشیده است ساز و کار رقیبی را برای اکو به وجود آورد و تقویت نماید و از طریق آن ضمن برآوردن نیازهای خود به منطقه اکو از اثرات منفی احتمالی توفیق اکو بر منافع خود بکاهد. این سازوکار موازی، سازمان جامعه کشورهای مشترک‌المنافع (CIS) است که ضمن بنیادگذاردن چهارچوبی نهادینه برای تعاملات و تبادلات، روسیه را از مواهب همکاری سازماندهی شده با کشورهای موثر آسیای میانه بهره‌مند می‌سازد.

۱-۴) چین: چینی‌ها نیز از جهات متعددی به اکو توجه دارند. برخورداری از مرز مشترک بسیار طولانی با پنج عضو این سازمان، مناسبات گسترده تجاری با چند عضو اکو که بعضاً مثل ایران و پاکستان به دلیل تمرکز بر مسایلی چون فناوری موشکی و فناوری صلح آمیز هسته‌ای استراتژیک نیز هست، وابستگی عظیم چین به واردات نفت و گاز از حوزه دریای خزر و ایران، رقابت ژئوپلیتیک با روسیه و ایالات متحده در منطقه آسیای میانه، گسترش ناتو به مرزهای غربی چین که هم اکنون از طریق همکاری‌های قزاقستان با ناتو میسر گردیده است، خطر بنیادگرایی اسلامی در منطقه سین کیانگ چین که ایالتی هم مرز با افغانستان است و از این طریق تحت تاثیر بنیادگرایی افراطی قرار دارد، نفوذ فرهنگی اسلام در ایالت سین کیانگ و در عین حال برنامه ریزی برای همکاری با قدرت بزرگ اسلامی که چینیان احتمال ظهور آن در دو دهه آینده را می‌دهند و اهمیت مواصلاتی منطقه اکو برای چین به عنوان مسیر دستیابی این کشور به اروپا و خاورمیانه همه و همه از فاکتورهای موثر در جایگاه اکو در سیاست خارجی چین است. علاوه بر این، البته چین نیز همچون روسیه عضو مؤسس سازمان همکاری‌های شانگهای است که با توجه به دستور کار و برنامه‌های آن ممکن است در برخی حوزه‌ها با سازمان اکو به رقابت برخیزد.

۱-۵) ژاپن: علایق ژاپن به منطقه اکو بیش از هرچیز اقتصادی است و بر توسعه بازرگانی و نیازهای انرژی این کشور متمرکز است. وزیر امور خارجه ژاپن آقای تارو آسو<sup>۱</sup> در سخنرانی بسیار مهمی در خصوص نگاه ژاپن به آسیای مرکزی که در تاریخ دوم ماه ژوئن سالجاری ایراد شده است خطوط کلی سیاست خارجی پازن در آسیای مرکزی را تبیین کرده است. وی در این سخنرانی علل علاقه ژاپن به منطقه را در سه عنصر اساسی خلاصه می‌کند: اول اینکه صلح و ثبات در جهان همواره به نفع ژاپن است و این کشور در همه جا به ویژه در آسیای مرکزی به دنبال ثبات است. دوم آسیای مرکزی از حیث منابع و مواد خام به ویژه منابع نفتی بسیار غنی است و می‌تواند تامین‌کننده بخش مهمی از نیازهای ژاپن باشد. علاوه بر نفت وجود منابع غنی طلا

<sup>1</sup> . Taro Aso

تقریباً در همه کشورهای آسیای مرکزی به خصوص ازبکستان به عنوان نهمین و قرقیزستان به عنوان هفدهمین کشور برخوردار از منابع طلا برای ژاپن که از مهمترین واردکنندگان طلای جهان است، این منطقه را برای ژاپن واجد اهمیت مضاعف ساخته است. همچنین این منطقه بازاری بکر و سرشار از فرصت برای بازرگانان و سرمایه‌گذاران ژاپنی است. علت سوم اینکه ژاپن به دلایل تاریخی، ساختاری همواره توانسته و هم کوشیده در این منطقه نفوذ گسترده‌تری داشته باشد. به همین دلایل بلافاصله پس از استقلال کشورهای آسیای مرکزی در سال ۱۹۹۱ کمک‌های گسترده ژاپن در حوزه‌هایی همچون آموزش، بهداشت، توسعه زیرساختها همچون راه‌ها، فرودگاه‌ها، نیروگاه‌ها، و بیش از همه، ظرفیت سازی به سوی منطقه سرازیر شد. کل کمک‌های پازن به منطقه از آن سال تا پایان سال مالی ۱۹۹۴ به ۲۸۰ میلیارد ریال بین بالغ می‌شود که معادل ۳۰ درصد کل کمک‌های اعضای اصلی OECD به منطقه بوده است. (Japanese FM, 02.06.2006, 13:01:46) روابط این کشور با کشورهای عضو اکو که عموماً ماهیت اقتصادی دارد خوب است و اکو می‌تواند به عنوان وزنه تعادلی در سطح منطقه در رقابت این کشور با چین مورد استقبال و استفاده قرار گیرد. اگر چه ژاپن هنوز اصولاً سیاست خارجی فعالی را که به رقابت با قدرت‌های مطرح در منطقه تمایل داشته باشد اتخاذ نکرده‌است، با این همه این کشور در چند سال گذشته حداقل دوبار برای نزدیک شدن به اکو و ایجاد نوعی رابطه همکاریانه با این سازمان اقدام کرد و در این ارتباط ملاقات‌ها و مکاتباتی میان سفارت ژاپن در تهران و دبیرخانه اکو صورت گرفت که البته هنوز منتج به پی‌آمد مشخصی نشده است؛ با این همه ژاپن نیز همچون اتحادیه اروپا نه تنها قاعدتاً نباید موضع منفی نسبت به اکو داشته‌باشد بلکه انتظار می‌رود موضع این کشور نسبت به اکو مثبت باشد هرچند در مقطع فعلی غیرفعال است.

۱-۶) هند: نکاتی که اکو را برای هند مهم می‌کنند همجواری جغرافیایی، روابط حسنه سنتی این کشور با روسیه و رقابت سنتی آن با چین، روابط فرهنگی دیرینه با ایران و برخی از کشورهای آسیای میانه، نیاز روزافزون به منابع انرژی منطقه، اهمیت مواصلاتی منطقه اکو برای برقرار ارتباط زمینی هند با اروپا و از همه مهم تر رقابت

دیرینه با پاکستان است. وزن این عامل آخر یعنی مخاصمه طولانی با هند چنان است که روابط هند و اکو را همواره تحت تاثیر قرار داده و هند نمی‌تواند از اکو که به پاکستان نوعی عقبه استراتژیک اعطا نموده خشنود باشد.

۱-۷) اسرائیل: مهمترین علت توجه اسرائیل به اکو، نقش محوری ایران در آن است. ایران سرسخت ترین دشمن اسرائیل و کشوری که اساساً مخالف اسرائیل است و آن را به رسمیت نمی‌شناسد، مجدانه با هرگونه مذاکره با اسرائیل مخالفت می‌ورزد و از گروه‌های فلسطینی و لبنانی مخالف با اشغال فلسطین حمایت سیاسی می‌کند. اسرائیلی‌ها همواره ایران را به انواع دیگر حمایت از جمله تامین سلاح، آموزش‌های نظامی و چریکی، تامین اعتبارات لازم برای عملیات تروریستی و موارد متعدد دیگری از این دست نیز متهم می‌کنند. از این روست که اسرائیل با هدف تحدید و تهدید ایران اقدام به برقراری روابط دوجانبه بسیار حسنه با کشورهای منطقه از جمله ترکیه، آذربایجان، و سایر کشورهای آسیای میانه نموده است. به همین جهت اسرائیل در تمامی کشورهای عضو اکو به استثنای جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اسلامی پاکستان سفارتخانه دارد. به استثنای روابط با ترکیه که علاوه بر جنبه‌های فنی، اقتصادی و توریستی اساساً ماهیتی نظامی-امنیتی دارد رابطه اسرائیل با سایر کشورهای منطقه عموماً و ظاهراً بازرگانی و فنی و در حوزه کشاورزی، آبیاری و مانند آنهاست. به هر روی نظر به محوریت ایران در سازمان اکو، اسرائیل چون امریکا، توفیق این سازمان را برنمی‌تابد و روابط دوجانبه با اعضای آن را چه بسا با گوشه چشمی به تاثیرگذاری منفی بر توفیق اکو ترجیح می‌دهد.

نتیجه آنکه بر اساس مختصری که گفته شد انتظار نمی‌رود نیروهای بین‌المللی عمده، به‌طور کلی نقش مثبتی در موفقیت اکو ایفاء کنند. منافع مهمترین این نیروها دست‌کم در آینده قابل پیش‌بینی با انسجام و موفقیت اکو چندان همخوانی ندارد. با این همه می‌توان گفت از میان این نیروها اتحادیه اروپایی و ژاپن، به‌طور منطقی و طبیعی همپوشی منافع بیشتری با اکو دارند و شاید باید رابطه غیرفعال میان آنها و اکو را به

سمت فعال سوق داد و از این طریق عقبه نسبتاً مثبتی برای اکو در عرصه بین‌المللی به وجود آورد.

**۲- تاثیر نیروهای منطقه‌ای بر توفیق اکو:** مطالعه اوضاع اقتصادی و سیاسی کشورهای بنیانگذار اکو نشان می‌دهد که هیچ‌یک به تنهایی از ظرفیت‌های لازم برای ایفای نقش محوری در منطقه اکو برخوردار نیستند. چشم انداز ایجاد محور دوقطبی در منطقه نیز، خواه محور ایران- پاکستان یا ایران-ترکیه باشد چندان امیدبخش نیست، چرا که اولاً این سه کشور از جهت حضور در منطقه آسیای میانه و صدور کالا به این بازارها با یکدیگر رقابت و بنابراین شکل‌گیری نوعی همکاری اقتصادی میان آنها برای تقویت اکو کم و بیش دشوار است. از سوی دیگر هر سه کشور اقتصادهای ضعیفی دارند که پذیرش هزینه‌های کوتاه مدت لازم برای تامین کالاهای عمومی مورد نیاز منطقه توسط آنان را بسیار مشکل می‌سازد. از حیث سیستم‌های سیاسی نیز هر کشور سیستم سیاسی متمایزی دارد که وجود ارزش‌های پایدار مشترک میان آنها را دور از دسترس می‌کند. روابط این کشورها نیز دستخوش نوسانات شدیدی است که عمدتاً از ائتلاف‌های دیگر آنها ناشی می‌شود. از حیث ایدئولوژیک نیز نوعی رقابت میان الگوی لائیک فعلی ترکیه با وابستگی‌های گسترده به امریکا، اروپا و اسرائیل، پاکستان با سیستم حکومتی مذهبی بسته و وابسته به امریکا و ایران با سیستم حکومتی نسبتاً باز اما قویا مخالف امریکا و اسرائیل وجود دارد که ایجاد یک محور دوقطبی را دشوار می‌سازد.

وجود اختلافات و رقابت‌های سیاسی میان کشورهای عضو گاه مشکلات خاصی را به وجود آورده است که تا حدودی بر همکاری‌های آنان در اکو سایه افکنده است. به عنوان مثال هنگامی که گروه افراطی طالبان با حمایت پاکستان و برخی کشورهای عربی زمام امور را در بخش اعظم کشور افغانستان به دست گرفت، مسئله چگونگی نمایندگی این کشور در نشست‌های اکو به مسئله‌ای غامض و تکرارشونده تبدیل شد. از یکسو پاکستان که حکومت طالبان را به رسمیت شناخته بود خواهان حضور نماینده آن در نشست‌های اکو بود و در برخی نشست‌های سازمان که در پاکستان تشکیل می‌شد نماینده این گروه شرکت می‌کرد. از سوی دیگر ایران و سایر کشورهای عضو که

حکومت طالبان بر افغانستان را غیرقانونی می‌دانستند خواهان حضور نماینده نیروهای ائتلاف شمال در این نشست‌ها بودند. جالب است که در آن سال‌ها به ابتکار دبیرکل وقت سازمان، دعوتنامه حضور نمایندگان افغانستان در نشست‌های اکو از طریق سفارتخانه این کشور در تهران که نماینده نیروهای ائتلاف شمال بود به افغانستان ارسال می‌شد و طبیعتاً با این تدبیر همواره نمایندگان این ائتلاف در این نشست‌ها حضور می‌یافتند. با این همه این اختلاف تا زمان سقوط طالبان پس از تهاجم نیروهای ائتلاف به راهبری ایالات متحده به افغانستان بر نشست‌های اکو سایه افکنده بود.

یکی دیگر از موارد مشابه، مسئله چگونگی حضور قبرس ترکیه در اکو بود. مسئله حضور قبرس ترکیه از سال ۱۹۹۲ توسط کشور ترکیه مطرح شد و در همان سال به یکی از موضوعات مورد بحث نشست سران اکو تبدیل گشت. نهایتاً مقرر شد این مسئله در گروه کاری ویژه ای بررسی و آیین نامه ویژه‌ای به این منظور تدوین گردد. با تدوین این آیین نامه مقرر شد قبرس ترکیه به صورت عضو شبه ناظر در اکو پذیرفته شود و با عنوان جامعه مسلمانان قبرس<sup>۱</sup> در بعضی جلسات فنی و نیز در نشستهای سالیانه شورای برنامه ریزی منطقه ای RPC که سالی یک بار برگزار می‌شود حضور یابد. پس از آن تلاش‌های ترکیه برای ارتقای وضعیت حقوقی افزایش سطح مشارکت این جامعه و بی میلی بعضی اعضای دیگر سازمان برای تغییر این وضعیت ادامه داشت و مکرراً موجب بروز برخی مشکلات می‌شد. تا اینکه در اجلاس چهاردهم وزرای خارجه کشورهای عضو که در سال ۲۰۰۴ در شهر دوشنبه پایتخت تاجیکستان برگزار شد نهایتاً توافق شد از آن پس این جامعه مطابق آنچه در آخرین گزارش کوفی عنان دبیرکل سازمان ملل متحد در خصوص مسئله قبرس خوانده شده است نامیده شود. از آن به بعد به قبرس ترکیه در اسناد اکو نام Turkish Cypriot State اطلاق گردیده است. به این ترتیب مشاهده می‌شود که علیرغم وجود این اختلافات سیاسی که دامنه آن بعضاً به سازمان اکو نیز کشیده شده است، روابط دوجانبه میان کشورهای عضو در سطحی از

<sup>۱</sup>. Muslim Community of Cyprus

همکاری و حسن همجواری قرار داشته و انگیزه‌های آنان برای حفظ و تقویت اکو تا حدی بوده است که اجازه نداده‌اند این موضوعات ابعاد غیرقابل کنترل به خود بگیرد. ترانزیت انرژی که قاعدتاً می‌بایست یکی از مهمترین زمینه‌های همکاری کشورهای عضو اکو باشد و به همین دلیل هم از ابتدا جزء حوزه‌های اولویت‌دار فعالیت سازمان قرار گرفته بود، با مداخله قدرت‌های بزرگ در مسئله خطوط انتقال نفت و گاز به یکی از جدی‌ترین حوزه‌های رقابت میان اعضا تبدیل شد. با وجود آنکه نشست فوق العاده سران اکو در عشق‌آباد ترکمنستان ضرورت همکاری سازنده همه اعضا در زمینه حمل و نقل و ترانزیت انرژی از آسیای مرکزی به اروپا را به عنوان اولویت فوری مورد تاکید قرار داده بود و مقرر شده بود بخش مطالعات انرژی در دبیرخانه اکو اقتصادی ترین و مناسب ترین خط لوله را تعریف کند و سپس این خط لوله با سرمایه‌گذاری مشترک تبدیل به شریان اصلی عبور نفت و گاز منطقه گردد، در اثر رقابت‌های میان اعضا که با مداخله یا حتی تحریک امریکا و برخی قدرت‌های دیگر تشدید نیز شده بود، به جای تعریف خط لوله اصلی، چهار خط لوله تعریف شد و مقرر شد مطالعات امکان‌سنجی برای انتخاب خط لوله بهینه انجام شود. چنانکه گزارش چهارمین نشست کارشناسان ارشد اکو در خصوص خطوط لوله نفت و گاز که در می سال ۲۰۰۵ در جیحان برگزار شد نشان می‌دهد، منابع مالی لازم جهت انجام این مطالعات فراهم نشد و همکاری کشورهای عضو اکو در این زمینه به مبادله اطلاعات و تجربیات در خصوص موضوع میان اعضا تقلیل یافت. به این ترتیب در حالی که در سال ۱۹۹۷ موضوع ترانزیت انرژی در عالی‌ترین سطح اولویت بود، در سال ۲۰۰۶ به سطوح پایین تنزل یافت. نتیجه آنکه تحولات ذیل خارج از چهارچوب اکو در این حوزه رخ داد:

- خط لوله باکو تفلیس جیحان با همکاری امریکا، ترکیه و آذربایجان در رقابت با مسیر ایران احداث و افتتاح شد؛
- مطالعه امکان‌سنجی در خصوص خط لوله ترکمنستان-افغانستان-پاکستان که توسط بانک توسعه آسیایی تامین اعتبار شده بود به پایان رسید و نتایج آن تسلیم کشورهای ذینفع گردید.

- مطالعات و پس از آن مذاکرات مفصلی در خصوص احداث خط لوله دوستی میان ایران - پاکستان و هند به عمل آمد که هم اکنون در مراحل نهایی پیش از آغاز عملیات فنی است.
  - پروژه احداث خط لوله گاز ترکیه - یونان با امکان گسترش به سوی ایتالیا از ابتدای سال ۲۰۰۵ آغاز گردید.
  - مطالعه امکان سنجی در خصوص خط لوله انتقال گاز ترکیه - بلغارستان - رومانی - اتریش که به نام پروژه NABUCCO شناخته می‌شود نهایی شد.
  - پروژه سوآپ نفت دریای خزر CROS، که پروژه ای در حوزه حمل و نقل و تصفیه نفت است به وسیله جمهوری اسلامی ایران تامین اعتبار و احداث شد و از ماه آوریل سال ۲۰۰۴ با ظرفیت روزانه ۲۰۰۰۰۰ بشکه آغاز به کار کرد.
  - یک مطالعه امکان‌سنجی در خصوص خط لوله انتقال نفت میان ترکمنستان - قزاقستان و ایران در دست بررسی است.
  - پروژه خط لوله گاز صادراتی باکو - تفلیس - ارزروم در حال احداث است و تا پایان سال ۲۰۰۶ عملیاتی خواهد شد.
- به این ترتیب ملاحظه می‌شود کارنامه همکاری اکو در حوزه ترانزیت نفت در اثر رقابت‌های اعضا و دخالت نیروهای خارج اکو به نتیجه درخوری نرسید.
- یکی دیگر از حوزه‌های رقابت میان اعضای اکو که همکاری سازنده در سایر حوزه‌ها را نیز تحت تاثیر قرار داد همکاری در تاسیس بانک توسعه و تجارت اکو بود. موافقت‌نامه تاسیس این بانک در سال ۱۹۹۵ در نشست سوم سران اکو که در اسلام‌آباد پاکستان برگزار گردید، به امضای سه کشور ایران، پاکستان و ترکیه رسید و هدف از تاسیس آن ترویج و تامین تسهیلات مالی برای توسعه تجارت درون منطقه‌ای و تسریع توسعه اقتصادی کشورهای عضو اکو اعلام شد. به فاصله کوتاهی پس از امضای این موافقت‌نامه پاکستان و ترکیه مراحل قانونی تصویب آن را پشت سرگذازدند. مجلس

شورای اسلامی اما این موافقت‌نامه را با شروطی که به تصویب همزمان دو موسسه کشتیرانی اکو و هواپیمایی اکو توسط کشورهای ترکیه و پاکستان مربوط می‌شد تصویب کرد. از آنجا که هواپیمایی اکو هرگز عملاً تاسیس نشد و کشتیرانی اکو نیز تجربه ناموفقی بود که نهایتاً به انحلال انجامید، تاسیس بانک اکو نیز تا سال ۲۰۰۶ جامه عمل به خود نپوشید. تنها پس از طرح مجدد آن در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۴ و تصویب نهایی آن در مجلس بود که مراحل اجرایی تاسیس بانک سرعت گرفت تا آنجا که در نخستین نشست شورای حکام بانک که در ۶ جولای ۲۰۰۶ در آنکارا برگزار گردید مقرر شد نخستین رییس بانک از کشور ترکیه و برای مدت یکسال انتخاب گردد. کشورهای عضو توافق کردند هریک سرمایه اولیه‌ای معادل ۲۰ میلیون واحد اکو را حداکثر در فاصله یک‌ماه پس از افتتاح حساب در بانک زراعت ترکیه و اعلام رسمی خصوصیات حساب به اعضا که پیش از دهم جولای انجام شد به این حساب واریز نمایند. شورای حکام بانک رییس بانک را که در ۲۸ آگوست سال جاری در نشست دوم شورا انتخاب خواهد شد موظف کرد پیش‌نویس قوانین، مقررات و رویه‌های بانکی را با استفاده از مشاوران بین‌المللی در صورت نیاز، تهیه و برای تصویب تسلیم این شورا نماید و به هر حال آغاز فعالیت بانک حداکثر شش ماه پس از انتصاب رییس بانک خواهد بود. چنانچه بانک بر اساس این برنامه شروع به کار نماید تاسیس آن بیش از ده‌سال به طول انجامیده است.

نمونه آخر برای درک بهتر ماهیت رقابت اعضا، به تاسیس موسسات وابسته و مسئله مقر آن‌ها مربوط است. در این خصوص پیشنهادات متعددی از سوی اعضا مطرح شد و پس از طرح هر پیشنهاد رقابت بر سر مقر این موسسات به جای تقویت همکاری به تشدید رقابت منتهی شده است. این مسئله نهایتاً موجب شد تا که نشست شانزدهم وزرای خارجه که در سال جاری میلادی (۲۰۰۶) در باکو تشکیل شد با امعان نظر به مسئله و با در نظر گرفتن پیشنهادات ترکیه در این خصوص، شورای دائمی نمایندگان را موظف ساخت برای جلوگیری از تشدید رقابت‌ها در این خصوص نسبت به بررسی

مسئله و تنظیم یک آئین‌نامه اجرایی در مورد تاسیس مراکز و سازمان‌های وابسته به اکو در کشورهای عضو و ارائه آن به اجلاس آتی وزرا اقدام نماید. این موارد فقط مثال‌هایی هستند که به خوبی نشان می‌دهد خوش‌بینی در مورد تشکیل یک محور قوی و تعیین کننده درونی در اکو برای پیشبرد اهداف این سازمان که متشکل از بعضی کشورهای عضو که دارای امکانات بهتری هستند چندان واقع‌بینانه نیست به خصوص که نیروهای خارج از اکو از جمله امریکا نیز از هر موقعیتی برای ایجاد جدایی بین سه کشور ایران، ترکیه و پاکستان استفاده می‌کنند که نمونه بارز آن در مورد خطوط لوله نفت و گاز، راه‌های ترانزیت و غیره قابل مشاهده است.

### ۳- تاثیر همبستگی بر توفیق اکو:

۳-۱) همبستگی اجتماعی: وجود قومیت‌های واحد که فراتر از مرزهای کشورها پراکنده‌اند، ضمن آنکه نوعی همبستگی میان بخش‌هایی از ملت‌های کشورهای عضو به وجود می‌آورد عامل بروز تنش و بعضاً ناآرامی میان کشورها و در کل منطقه نیز هست. به عنوان مثال مسئله قومیت میان ایران و آذربایجان و ترکیه بیش از آنکه عامل همگرایی باشد موجب نوعی احتیاط میان این کشورها نسبت به نیت یکدیگر می‌شود. همچنین مسئله کردها میان ایران و ترکیه، مسئله بلوچ‌ها میان ایران و پاکستان، مسئله پشتون‌ها میان افغانستان و پاکستان، مسئله تاجیکان و ازبکان به ترتیب میان افغانستان و تاجیکستان و افغانستان و ازبکستان، مسئله قوم ترکمان میان ایران و ترکمنستان، مسئله ازبکان میان ازبکستان و ترکمنستان، مسئله تاجیکان مستقر در سمرقند و بخارا میان تاجیکستان و ازبکستان و مسئله استان آش میان قرقیزستان و ازبکستان مشکلات مشابهی البته با شدت و ضعف مختلف و درجه فعلیت متفاوت بوده است.

از حیث زبان و خط کشورهای عضو اکو را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد. گروه نخست را کشورهای ترکیه، آذربایجان، ترکمنستان، ازبکستان، قزاقستان و قرقیزستان تشکیل می‌دهند که زبان ترکی و یا نزدیک به آن و خط لاتین دارند. گروه دوم شامل ایران، تاجیکستان و افغانستان می‌شود که زبان فارسی و الفبای عربی دارند. پاکستان

گرچه بیرون از این دوگروه قرار می‌گیرد، ولی به سبب داشتن پیوندهایی با فرهنگ فارسی و نیز حدود ۱۵ میلیون پشتون به گروه دوم احساس نزدیکی بیشتر می‌کند. نتیجه این‌که به لحاظ زبان و خط همبستگی و مشابهت قابل توجهی در منطقه اکو مشاهده می‌شود. با این همه در این نتیجه‌گیری که این مشابهت موجب افزایش چسبندگی کشورهای منطقه می‌شود باید محتاط بود چرا که سیطره زبان روسی به عنوان زبان محلی خود رسمی مکاتبات در شرایطی که بیشتر اتباع کشورهای آسیای میانه در به کارگیری فنی و دقیق این زبان مشکلاتی دارند، ارتباطات فنی را دشوار می‌سازد. از سوی دیگر زبان انگلیسی به عنوان زبان رسمی سازمان اکو در هیچیک از کشورهای عضو به استثنای پاکستان به حد کافی آموزش داده نمی‌شود و این امر مشکلات متعدد و مشابهی را به وجود می‌آورد.

از لحاظ دین و مذهب وحدت چشمگیری در منطقه به چشم می‌خورد. بیش از ۹۵ درصد جمعیت منطقه مسلمانند. همچنین نقش دین در کشورهای مختلف منطقه متفاوت است. رسوخ و نفوذ دین در زندگی فردی و اجتماعی مردم در کشورهای آسیای میانه به ویژه قزاقستان و قرقیزستان به دلایل تاریخی ناچیز است. همچنین ترکیه به علت سیستم سیاسی لائیک در هفتاد و چند سال اخیر چهره رسمی غیرمذهبی‌تری را نسبت به سه کشور ایران، پاکستان و افغانستان از خود نشان می‌دهد. از همین روی و با توجه به اختلافات تاریخی و اختلافاتی که میان سنیان و شیعیان مداوماً به وسیله عناصر غیرمسلمان دامن زده می‌شود و حتی در حال حاضر گاه موجب جنگ‌ها و شورش‌ها و کشتارهای مکرر به ویژه در افغانستان و پاکستان می‌شود نباید در تحلیل نقش دین و مذهب در همبستگی اجتماعی در منطقه اکو دچار بزرگنمایی شد.

وجوه اشتراک فرهنگی میان ملل منطقه فراوان است. سه کشور از کشورهای منطقه در گذشته‌ای نزدیک و بخش‌هایی از سه کشور دیگر در گذشته‌ای دورتر جزء خاک ایران بزرگ بوده‌اند. این امر وجوه فرهنگی مشترک فراوانی را موجب شده است. همچنین تعلق همه این ده کشور به حوزه فرهنگ اسلامی موجب مشترکات فرهنگی بسیار منبعت از فرهنگ اسلامی گردیده است. از حیث تاریخ و میراث مشترک نیز

چنین است. اما موارد اختلاف هم به چشم می‌خورد. مثلاً مردم شمال قزاقستان با روس‌ها و مردم شرق آن با چینی‌ها وجوه مشترک بیشتری دارند. همچنین جالب است به عنوان مثال بدانیم که تیمور لنگ علی‌رغم تصویر و خاطره منفی‌ای که به دلیل حمله به ایران و کشتار عظیمی که در ایران انجام داد در اذهان ایرانیان دارد، نماد افتخار ملی ازبکستان است. همچنین جالب است که سامانیان به عنوان نماد ملی اصلی ملیت تاجیکستان در سمرقند و بخارا که اکنون در قلمرو ازبکستان واقع شده اند سکونت داشته اند.

**۲-۳) همبستگی اقتصادی:** گفتیم که همبستگی اقتصادی حول چهار محور مشابهت نظام های اقتصادی، مکمل بودن اقتصادهای کشورهای منطقه، نحوه توزیع منابع اقتصادی در منطقه و الگوی تجارت درون منطقه‌ای مطالعه و بررسی می شود. چنانکه پیش از این گفته شد منطقه اکو از این حیث وضعیت مطلوبی ندارد زیرا پاره‌ای از کشورهای منطقه مثل ترکیه و پاکستان دارای سیستم‌های اقتصاد آزاد به طور ناقصند، ایران میان اقتصاد آزاد و حمایتی در نوسان است، شش کشور آسیای میانه در حال گذار از اقتصاد متمرکز سوسیالیستی به سوی اقتصاد آزادند اما هریک وضعیتی خاص و الگویی متفاوت به کار گرفته‌اند، در افغانستان اصولاً به واسطه سال‌ها جنگ و تخریب زیربناها و غیره زود است در ارتباط با سیستم اقتصادی قضاوت کرد اگر چه بر اساس قانون اساسی سیستم مورد نظر به طور کامل بر اقتصاد بازار مبتنی است. همچنین در بررسی مکمل بودن اقتصادهای منطقه دیدیم که این اقتصادها چندان مکمل نیستند. از حیث توزیع منابع نیز منطقه اکو کشورهایی از زمره فقیرترین کشورهای دنیا مثل افغانستان و تاجیکستان و کشورهای غنی از حیث منابع مثل ایران و قزاقستان را دربرمی‌گیرد و سایر کشورها در میانه این طیف قرار دارند. همچنین الگوی تجارت درون منطقه‌ای نیز قبلاً بررسی و دیده شد که منطقه اکو از این حیث در وضعیت قابل توجهی نیست.

**۳-۳) همبستگی سیاسی:** بررسی رژیم‌های سیاسی در این منطقه نشان می‌دهد که این رژیم‌ها را می‌توان با اندکی تسامح نظری در دو گروه کلی طبقه‌بندی کرد:

جمهوری‌های اسلامی و رژیم‌های جمهوری بدون پسوند. در گروه اول که پسوند اسلامی در نام آنها نشان‌دهنده حضور دین در ساختار حکومتی است سه کشور ایران، پاکستان و افغانستان قرار می‌گیرند که خود از حیث تاثیر رسمی در طیفی قرار می‌گیرند که یک قطب آن ایران با عمیق‌ترین تاثیر رسمی دین بر حکومت و در قطب دیگر آن افغانستان با کم‌ترین تاثیر رسمی قرار می‌گیرد. گروه دوم شامل سایر کشورهای عضو اگو را می‌توان از حیث تمرکز در ساختار حکومتی در طیفی قرار داد که با ترکیه آغاز می‌شود و سپس قزاقستان، آذربایجان، قرقیزستان، ازبکستان و ترکمنستان قرار می‌گیرند. به این ترتیب از نقطه نظر سیاسی، ارزش‌های مشترک میان کشورهای منطقه چندان نمی‌تواند بر توفیق اگو تاثیر داشته باشد. این موضوع زمانی مضاعف می‌شود که توجه کنیم که اتحادهای بین‌المللی این کشورها نیز غالباً متناقض است. ترکیه با ناتو، پاکستان در حال زمینه‌چینی برای تمهید اتحادی با کشورهای آسیای میانه، آسیای مرکزی و آذربایجان بیشتر با روسیه، افغانستان و امریکا در اتحادند و ایران از این حیث وضعیتی نسبتاً مستقل دارد، با هیچ کشوری در اتحاد استراتژیک نیست و از نظر سیاسی در چهارچوب سیاست نگاه به شرق تا حدی به روسیه و چین نزدیک است.

**۳-۴) همبستگی سازمانی:** اگر الگوی رای‌دهی در سازمان ملل متحد و سازمان‌های بین‌المللی مهم دیگر را به عنوان یکی از شاخصهای همبستگی سازمانی در نظر بگیریم تردیدی نیست که وضعیت اگو حسب این شاخص نیز نتیجه مطلوب قابل استنادی به دست نمی‌دهد. با این همه بر اساس یک ابتکار جدید، تلاش‌هایی در جریان است تا گروه کشورهای عضو اگو متشکل از سفرا و نمایندگان دائم این کشورها در پایتخت کشورهای عضو و مهمترین شهرهایی که مقر سازمان‌های بین‌المللی مهم می‌باشند تشکیل گردد تا با تعامل و رایزنی‌های بیشتر، هماهنگی میان مواضع آنان در تصمیمات مربوط به امور عمومی بین‌المللی از یکسو و امور مربوط به سازمان‌های بین‌المللی محل ماموریت آن‌ها از سوی دیگر، تا آنجا که ممکن است به عمل آید.

همبستگی سازمانی از حیث تطابق حد و مرز جغرافیایی منطقه با حد و مرز سازمانی آن شاخص دیگری است که در این زمینه باید مورد بررسی قرار گیرد. اگو را

کم‌وبیش می‌توان یک سازمان منطقه‌ای طبیعی دانست. عدم بررسی تقاضای عضویت رومانی و اخیراً برخی کشورهای دیگر شاید با این استدلال انجام گرفت که این کشورها خارج از منطقه طبیعی اکو قرار دارند و فاقد اشتراک فرهنگی و تاریخی با کشورهای عضو این منطقه می‌باشند.

حاصل آنکه منطقه اکو در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و سازمانی همبستگی چندانی ندارد؛ تنها در حوزه فرهنگی و اجتماعی مجموعه‌ای از عوامل مثبت موثر در همبستگی مشاهده می‌شود که در ارزیابی گستردگی، عمق و کیفیت تاثیرگذاری آنها باید کاملاً محتاط بود. خلاصه آنکه جمع جبری این عوامل به صورت برداری موثر عمل نمی‌کند.

اکنون با توجه به این که احتمالاً نه به یک نیروی موثر بین‌المللی، نه به اتحاد موثر دو کشور عمده اکو مانند ایران و ترکیه و نه به همبستگی گسترده میان کشورهای اکو برای موفقیت سازمان نمی‌توان چندان متکی بود، پس چه باید کرد تا میزان موفقیت اکو افزون شود و این سازمان که از استعداد کافی برای ایفای نقشی موثر در روند توسعه و رفاه ملل منطقه برخوردار است بتواند درحد مورد انتظار به اهداف پیش بینی شده دست یابد؟

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها:

با توجه به آنچه در بخش‌های پیشین این مقاله گفته شد، مجموعه‌ای از ملاحظات و توصیه‌ها می‌تواند در این خصوص مورد توجه قرار گیرد.

۱- به نظر می‌رسد تبیین توفیق آتی اکو راه نظری جز بازگشت به کارکردگرایی از نوع کارکردگرایی میترانی ندارد. بر اساس این نظریه افزایش کمی و کیفی وظایف و مسئولیت‌های حکومت‌ها شرایطی را به وجود آورده است که نیاز به متخصصان و فن‌سالاران را به نیاز اساسی همه سیستم‌های حکومتی بدل کرده است. این فن‌سالاران نه تنها در سطح ملی مورد نیازند بلکه حضور آنها در عرصه‌های بین‌المللی برای حل مسائل اساساً فنی یک ضرورت

است. تنها در پرتو حضور فعال و موثر این گروه از کارشناسان در کنار دیپلمات‌هاست که می‌توان به حل مسائل فنی متقابلاً مورد علاقه کشورها در چارچوب هم‌پیوندی‌های بین‌المللی امیدوار بود. از این منظر فلسفه ایجاد و بقای این هم‌پیوندی‌ها توانایی آنها در حل این مسایل فنی است. این نظریه دربرگیرنده دو اصل تسری و شاخه‌زنی یا انشعاب است که به موجب آن توسعه همکاری‌ها در یک موضوع خاص موجب گسترش همکاری در کل حوزه فنی ذیربط و سپس تسری همکاری به حوزه‌های دیگر خواهد شد. می‌توانی بر این عقیده بود که فعالیت‌های کارکردی می‌توانند به فعالیت‌های بین‌المللی جهت دیگری بخشیده و ملاً صلح جهانی را تقویت کنند. به این ترتیب فرصتی نه چندان طولانی در اختیار اکوست تا کارآمدی و کارکردی بودن خود را از طریق برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌هایی با نتایج ملموس در اسرع وقت اثبات نماید. دولت‌های عضو همگی باید تصویر جامعی از همکاری در منطقه اکو شامل ارتباطات میان حوزه‌های مختلف موضوعی و موانع موجود را همواره در نظر بگیرند و با چنین دیدگاه و رویکردی با مسائل موجود مواجه شوند. در انتخاب پروژه‌هایی که سازمان تصمیم می‌گیرد هماهنگ‌کننده یا مجری آنها باشد سه معیار همزمان می‌بایست مورد توجه قرار گیرد: اینکه پروژه کوتاه یا میان مدت باشد و در اسرع وقت به نتایج ملموس منتهی شود، اینکه متضمن منافع چندین کشور باشد و حداقل امکان موضوعی مورد اختلاف و مشاجره دو یا چند کشور عضو نباشد و اینکه پروژه خود ماهیتاً فتح باب باشد و بتواند مقدمه همکاری‌های بیشتر میان اعضا قرار گیرد. مکانیزم‌های اولویت‌گذاری و نظارت و کنترل اجرای پروژه‌ها و پیگیری تصمیمات نهادهای تصمیم‌گیر سازمان باید تقویت شود. ظرفیت‌سازی در کشورهای منطقه و دبیرخانه اکو نیز باید مورد توجه مضاعف قرارگیرد تا تعریف پروژه امکان‌پذیر گردد. یکی از مهمترین مشکلات موجود این است که کشورهای عضو اساساً ظرفیت و توانایی فنی تعریف پروژه‌های مورد نیاز خود را که خصوصیات فوق را داشته باشند ندارند.

با این همه، تمرکز بر پروژه‌های مصوب اما اجرا نشده سازمان در چند سال اخیر در راس اولویت‌ها قرار گرفته و توفیقات خوبی هم در این زمینه حاصل شده است. از جمله پروژه‌های امکان‌سنجی «اتصال و کاربست موازی شبکه‌های برق کشورهای عضو»، موافقت‌نامه چهارچوب حمل و نقل ترانزیت (TTFA)، تاسیس بانک توسعه و تجارت اکو و پروژه‌های سازمان در افغانستان همگی در سه ساله اخیر فعال شده یا به مراحل اجرایی نهایی رسیده‌اند. پیشرفت‌های خوبی هم در زمینه اجرایی کردن موافقت‌نامه تجارت اکو به دست آمده و رفع موانع اجرای پروتکل ناظر بر قطار حمل بار و موافقت‌نامه قطار مسافربری مسیر آلماتی - تهران - استانبول به طور جدی وجهه همت مقامات کشورهای عضو و دبیرخانه قرار گرفته است.

۲- برای هر اقدامی که بتواند همبستگی میان کشورهای عضو را افزایش دهد باید مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد. از میان این اقدامات به‌طور ویژه توجه به ارتقای سطح زیربناها از جمله راه‌ها اعم از خطوط جاده‌ای، کشتی‌رانی، خطوط هوایی، تسهیل حمل و نقل از جمله حل مشکلات گمرکی و بهبود قوانین ترانزیتی، توسعه ارتباطات فردی، جمعی و رسانه‌ای، رفت‌وآمدها و مبادلات نخبگان، توسعه گردشگری، مبادلات علمی از جمله اعطای بورس‌های تحصیلی، شرکت در سمینارها و همایش‌های علمی، ارسال و دریافت کتب و مقالات و خلاصه هر آنچه همبستگی را در سطوح اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و سازمانی افزایش دهد می‌تواند مدنظر قرار گیرد. با عنایت به رشد اقتصادی و سیاسی سال‌های اخیر در منطقه آسیای مرکزی و این واقعیت که فرایند دولت‌سازی در کشورهای آسیای میانه‌رو به تکمیل است، دورنمای افزایش همبستگی میان این کشورها و سایر اعضا مثبت است.

۳- رشد تدریجی اقتصاد کشورهای عضو خود به خود منجر به متنوع شدن تولید و به دنبال آن تنوع بازار فروش محصولات و به‌ویژه منطقه‌ای شدن تجارت خارجی می‌شود. به عنوان نمونه مقایسه حجم تجارت خارجی ایران در

دو سال ۱۹۹۲ و ۲۰۰۵ نشان می‌دهد که حجم تجارت خارجی ایران از ۲ میلیارد دلار به بیش از ۸ میلیارد دلار رسیده که این خود ناشی از رشد اقتصادی و به دنبال آن تنوع بخشی به اقتصاد با توسعه صنایع پتروشیمی و خودروسازی و در نتیجه صادرات خودرو به برخی کشورهای منطقه اکو و خارج آن بوده است.

۴- هر چه ایران، پاکستان و ترکیه بتوانند در قالب اکو با یکدیگر همکاری کنند، از رقابت‌های غیرسازنده بپرهیزند و هر دو کشور این آمادگی را از حیث سیاسی و اقتصادی درخود به وجود آورند که در مواقع لازم بتوانند از منافع فوری خود صرف نظر و به هدف دستاوردهای آتی هزینه کنند، احتمال موفقیت‌های بیشتر در آینده برای سازمان افزایش خواهد یافت. یکی از محورهایی که به نظر می‌رسد ظرفیت تبدیل شدن به محور منطقه‌ای در چارچوب سازمان اکو را دارد محور ایران- ترکیه است. این موضوع مورد توجه تحلیل‌گران نیز قرار گرفته است. ارتان افجیل و لئونارد استون در مقاله‌ای به نحوی مفصل و نسبتاً جامع به بررسی روابط ایران و ترکیه پرداخته‌اند و ظرفیت‌ها و آثار منطقه‌ای بهبود و ارتقای روابط ایران و ترکیه مورد بررسی قرار داده‌اند. (افجیل و استون، ۲۰۰۳، ص. ۵۵).<sup>۱</sup> از نظر آنان ترکیه هم‌اکنون بهترین بازار نفت و گاز ایران است زیرا تا سال ۲۰۲۰ نیاز ترکیه به گاز ۷۸ تا ۸۰ میلیارد متر مکعب خواهد بود که ۶۳/۲ میلیارد مترمکعب آن از طریق روسیه (۲۶ میلیارد متر مکعب)، نیجریه (۱/۲ میلیارد متر مکعب)، ترکمنستان (۱۶ میلیارد متر

<sup>۱</sup> همچنین برای مطالعه بیشتر در این خصوص مراجعه کنید به:

- Bruce Pannier, "Turkey and Iran in Former Soviet Central Asia and Azerbaijan: The Battle for Influence that Never Happened", *Perspectives on Central Asia*, 13:1;
- Bruce Pannier, "Turkey and Iran in Former Soviet Central Asia and Azerbaijan: The Battle for Influence that Never Happened [Part Two]", *Perspectives on Central Asia*, 14:1.
- Michael B. Bishku, "Turkey and Iran during the Cold War," *Journal of Third World Studies*, 16 (Spring 1999): P.13.
- 4. Olivier Roy, "The Iranian Policy toward the Central Asia," Soros Organization Open Society Institute (June 1999): 1-18.

مکعب)، ترکمنستان-ایران (۱۶ میلیارد متر مکعب) و الجزایر (۴ میلیارد متر مکعب) تامین می‌شود. ایران به خوبی می‌تواند تامین کننده مابقی نیاز ترکیه باشد که از طریق خط لوله ترکمنستان-ایران-ترکیه-اروپا به این کشور منتقل خواهد شد. از سوی دیگر ایران مکان مناسبی برای جذب سرمایه‌های ترکیه در بخش‌های غیرنفتی است و بازرگانان ترکیه نسبت به صدور کالا به ایران تمایل معناداری نشان می‌دهند. چنانچه بخش‌های خصوصی دو کشور در جهت ارتقای روابط دوجانبه بازرگانی و اقتصادی سازماندهی شوند زمینه بهبود روابط دیپلماتی دو کشور نیز بیش از پیش فراهم خواهد شد. بهبود این روابط منجر به پیشرفت همکاری منطقه‌ای دو کشور نیز خواهد بود. این دو کشور در چارچوب نهادین سازمان اکو و از طریق تلاش‌های دوجانبه می‌توانند ایجاد سازوکارهای ضروری برای همکاری اقتصادی منطقه‌ای را تسهیل و تسریع نمایند که این امر به نوبه خود تاثیرات مثبتی بر اقتصاد هر دو کشور خواهد داشت. امروز مهم‌ترین مانع توسعه این‌گونه همکاری‌ها در منطقه ضعف زیرساخت‌های منطقه‌ای همچون بزرگراه‌ها و خطوط آهن در فواصل طولانی است که مانع توسعه سریع تجارت درون منطقه‌ای شده است. راه‌های موجود ناکافی‌اند و راه آهن نیز به حد کافی توسعه نیافته است. بنابراین ترکیه و ایران باید با تهیه پروژه‌های مشترک توسعه بزرگراه‌ها و خطوط آهن درون منطقه اکو برای برطرف کردن این مانع مهم گام‌های اساسی بردارند. این هر دو کشور می‌توانند در اجلاس‌هایی که در سطوح فنی برای احیای جاده تاریخی راه ابریشم توسط اتحادیه اروپا برگزار می‌شود نیز مشارکت فعال داشته باشند. همکاری ایران و ترکیه و البته پاکستان در ایجاد ثبات منطقه‌ای نیز می‌تواند موجب آثار مثبت فراوانی باشد. این همکاری به ویژه در حل بحران‌های همچون بحران قزاقستان و مسائل افغانستان از ظرفیت تاثیرگذاری بسیار خوبی برخوردار است. همچنین این همکاری نفوذ روسیه در منطقه دریای خزر را متوازن خواهد کرد.

۵- به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران باید نهایت حمایت را از فرایند حرفه‌ای و تخصصی شدن دبیرخانه اکو، استقلال این دبیرخانه و افزایش کمی و استقلال بودجه آن به عمل آورد. با توجه به فقدان تخصص‌ها و مهارت‌های فنی و تکنیکی مورد نیاز در کشورهای عضو، تنها در این صورت است که می‌توان انتظار داشت که دبیرخانه اکو در آینده نزدیک به کانون کمک‌های مالی و فنی منطقه تبدیل گردد.

۶- تلاش برای جذب حداکثر حمایت نیروهای ساختاری بین‌المللی باید جداً تشدید شود. دبیرخانه باید با همکاری کشورهای عضو در اسرع وقت طرح‌هایی را برای فعال‌سازی سازوکار «طرف گفتگو» (Dialogue partner) آماده سازد و به تصویب اعضاء برساند. این سازوکار می‌تواند چارچوب همکاری اکو با اتحادیه اروپایی و ژاپن قرار گیرد. همکاری اکو با این دو بازیگر ارزشمند بین‌المللی که پیش از این تمایل خود به این همکاری را به انحاء مختلف به اطلاع سازمان رسانیده‌اند می‌تواند به عنوان موتور محرک جدیدی به افزایش فعالیت‌های سازنده و در نتیجه ارتقای سطح توفیقات سازمان همکاری اکو منتهی گردد.

#### منابع و مأخذ:

##### الف - فارسی:

- ۱- پیشداد، سعید، همگرایی در سازمان اکو، (تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران (انتشارات باز)، ۱۳۸۳)
- ۲- شیخ حسنی، کامبیز، اکو: یک دیدگاه منطقه‌ای، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۷۵)

##### ب - انگلیسی:

- 1- ACC/2006-Budget/2006/143
- 2- Akimov Vladimir, Five Nation Almaty Meeting ion July to Promote Friendship, Moscow ITARTASS (in English), June 24, 1998. FBIS Document ID: FTS19980624000387.

- 3- Bhatti, Maqbool Ahmad: "Role of the Shanghai-5," in Karachi Dawn , **June 16, 2000.**
- 4- Bishku Michael B., "Turkey and Iran during the Cold War," *Journal of Third World Studies*, 16 (Spring 1999).
- 5- Bruce Pannier, "Turkey and Iran in Former Soviet Central Asia and Azerbaijan: The Battle for Influence that Never Happened", *Perspectives on Central Asia*, 13:1.
- 6- Bruce Pannier, "Turkey and Iran in Former Soviet Central Asia and Azerbaijan: The Battle for Influence that Never Happened [Part Two]", *Perspectives on Central Asia*, 14:1.
- 7- ECO Secretariat (a), *ECO Summit Communiqués and Declarations, 1992-2005* , Tehran, Iran, 2006.
- 8- ECO Secretariat (b), *Economic Cooperation Organization (ECO), Statistical Indicators for Regional Trade Potential*, prepared by International Trade Centre (ITC) under South-South Trade Promotion Programme in collaboration with Market Analysis Section. INT/W2/04, 2001.
- 9- ECO Secretariat (c), *Socio-Economic Indicators of Eco Member States*, 2004.
- 10- ECO Vision 2015, *Report of 15<sup>th</sup> COM, Annex IX*, circulated amongst Member States via Note Verbal No. SG/15<sup>th</sup> COM/2005/1818 dated October 6, 2005.
- 11- Ertan Efeğil & Leonars A. Stone, Iran and Turkey in Central Asia: Opportunities for Rapprochement in the Post- cold War Era, *Journal of Third World Studies*, Spring 2003, Vol. 20, Iss.1.
- 12- Hansen Roger D., *regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts*, *World Politics*, XXI, January 1969.
- 13- Hoffman Stanley, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, (New York: Mc Graw Hill, 1968).
- 14- ITC, *Statistical Indicators for Regional Trade Potential*, prepared by International Trade Centre (ITC) under South-South Trade Promotion Programme in collaboration with Market Analysis Section. INT/W2/04, 2001.
- 15 – Japanese FM., *Japan Needs to Enhance Ties with Central Asian States*, 02.06.2006.
- 16- Keohane Robert O., *After Hegemony*, (Princeton: N.J. Princeton University Press, 1984).
- 17- Kindleberger Charles, *The World in Depression, 1929-1939*, (Berkeley: University of California Press, 1973).
- 18- Krasner Stephen (ed.), *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press, 1983).
- 19- Olivier Roy, "The Iranian Policy toward the Central Asia," Soros Organization Open Society Institute (June 1999): 1-18.
- 20- Smith Dianne L., *Central Asia: A New Great Game?*, Washington D.C.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1996.

- 
- 21- Turner, Maj Jefferson E., USAF, *What is Driving India's and Pakistan's Interest in Joining the Shanghai Cooperation Organization?* Strategic Insights, Volume IV, Issue 8 (August 2005), available online at:  
<http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2005/aug/turnerAug05.pdf>.
- 22- UNDP, *Study of Economies and Resources Complementarities*, prepared by DDSMS for the Secretariat of the Economic Cooperation Organization (ECO) under UNDP Project RAS/95/07C, 1997.
- 23- Union of International Associations (UIA), *Yearbook of International Organizations*, available online at: [www.uia.org/statistics/pub.php](http://www.uia.org/statistics/pub.php)
- 24- World Bank, *Prospects for Regional Development and Economic Cooperation in the Wider Central Asia Region*, prepared for the Kabul Conference on Regional Economic Cooperation, December 2-5, 2005, Central Asian regional Economic Cooperation and Asian Development Bank, *Central Asia in 2015*, CAREC Policy Brief No.1, 2005, See also charters of the mentioned Organizations.

