

اکو: تمرکز یا گسترش؟

سهراب شهابی^۱
محمدحسن شیخ‌الاسلامی^۲

چکیده: یکی از مسائلی که در طول یک و نیم دهه فعالیت سازمان همکاری اقتصادی (اکو) متناوباً مطرح شده این است که آیا پیشبرد اهداف سازمان آنچنانکه در معاهده از میر تعیین شده با گسترش سازمان بهتر تأمین می‌شود یا با تمرکز آن؟ این مسئله از سال ۲۰۰۴ میلادی مجدداً مورد توجه قرار گرفته و سازمان از درون و بیرون در سه بُعد سازمانی، موضوعی و شمار اعضا تحت فشارهای متعارضی برای گسترش از یک سو و تمرکز از سوی دیگر قرار گرفته است. این مقاله می‌کوشد با بررسی تحولات تاریخی مربوط به این موضوع در پیشینه سازمان و مرور نظریه‌های موجود در ادبیات سازمان‌های بین‌المللی، وضعیت فعلی اکو را تحلیل نماید و پاسخ‌های موجود برای این سؤال را به بوته نقد بگذارد.

واژگان کلیدی: سازمان همکاری اقتصادی، اکو، همپیوندی اقتصادی، سازمان‌های منطقه‌ای، منطقه‌گرایی، آسیای مرکزی.

سازمان همکاری اقتصادی (اکو)، یک سازمان منطقه‌ای متشکل از ده کشور در حال توسعه، علی‌رغم انتقادهایی که همواره با آن مواجه بوده است شاداب و با حرکتی رو به جلو در راستای اهداف معاهده از میر به حرکت خود ادامه می‌دهد.^(۱) یک‌ونیم دهه پس از افزایش اعضای این سازمان از سه کشور به ده کشور نیاز به گفتگو و یافتن راه‌حل برای برخی مسائل بنیادین که از ابتدا فراروی سازمان بوده و علل مختلفی که

۱. دکتر سهراب شهابی، استادیار دانشکده روابط بین‌الملل.

۲. دکتر محمدحسن شیخ‌الاسلامی، عضو هیأت علمی دانشکده روابط بین‌الملل.

مانع از یافتن راه‌حل‌های جامع و مرضی‌الاطراف برای آنها شده به شدت احساس می‌شود. این نیاز در ذات و اساس ناشی از انعطاف‌پذیری و توان تطابق سازمان به شرایط ویژه زمانی کشورهای عضو، ظهور و بروز مناسبات جدید میان اعضا و روابط آنان با دنیای بیرون است. واقعیت آن است که همین انعطاف‌پذیری از سال ۱۹۹۲ تا کنون موضوعات و مسائل گوناگونی را به دستور کار سازمان افزوده یا برخی موارد را بتدریج به حاشیه رانده است.

از جمله موضوعاتی که در طول یک‌ونیم دهه فعالیت به تناوب در دستور کار سازمان قرار گرفته و اندکی بعد تا فراهم شدن شرایط تصمیم‌گیری نهایی، موقتاً کنار گذاشته شده موضوع «گسترش» یا «تمرکز» است. سؤال این است: «کدامیک از دو رویکرد گسترش یا تمرکز متضمن تداوم موفقیت‌های سازمان همکاری اقتصادی (اکو) است؟» این مقاله می‌کوشد تا این موضوع را بررسی نماید. در نگارش این مقاله از روش اسنادی/ کتابخانه‌ای استفاده شده است. علاوه بر این، داده‌های مورد استفاده و نیز تحلیل‌های ارائه‌شده مبتنی بر تجربه سالیان متمادی کار و فعالیت نگارندگان در دبیرخانه سازمان اکو می‌باشد.

پیشینه موضوع

گرایش به گسترش و تمرکز به‌طور متناوب در سابقه پانزده سال اخیر سازمان دیده شده به نحوی که سه دوره مشخص در این رابطه قابل تمیز و تفکیک است. دوره نخست از سال ۱۹۹۲ آغاز شد و تا سال ۱۹۹۷ ادامه یافت. در سال ۱۹۹۲ اکو با پذیرش عضویت هفت کشور آسیای مرکزی، قفقاز و افغانستان به یک‌باره گسترش یافت. اما این افزایش اعضا محدود نماند بلکه به همراه خود گسترش «موضوعی» و «نهادی» را نیز به همراه داشت به طوری که از سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷ یعنی در مدت پنج سال مجموعه قابل توجهی از اسناد، مقررات و موافقت‌نامه‌ها تنظیم و به تصویب رسید. از جمله مهم‌ترین این موافقت‌نامه‌ها باید به اصلاحیه عهدنامه ازمیر اول (۱۹۹۲)، عهدنامه ازمیر^۱ (۱۹۹۶)، یادداشت تفاهم تجدید سازمان و ساختار اکو^۲ (۱۹۹۶)، سند استراتژی

1. Treaty of Izmir

2. Memorandum of Understanding on Reorganization and Restructuring of ECO

اکو^۱ (۱۹۹۶)، سند روش کار اکو^۲ (۱۹۹۶)، قواعد آیینی اکو^۳ (۱۹۹۶)، موافقت‌نامه تسهیل صدور ویزا برای بازرگانان کشورهای عضو^۴ (۱۹۹۵)، موافقت‌نامه هوایی اکو^۵ (۱۹۹۵)، موافقت‌نامه کشتیرانی اکو^۶ (۱۹۹۵)، موافقت‌نامه بانک تجارت و توسعه اکو^۷ (۱۹۹۵)، موافقت‌نامه تجارت ترانزیتی^۸ (۱۹۹۵)، سند جایگاه حقوقی کارکنان اکو^۹ (۱۹۹۶)، سند مزایا و مصونیت‌های کارکنان اکو^{۱۰} (۱۹۹۶)، پروتکل در باب حمل و نقل میان هیئت قزاقستان و هیئت دبیرخانه اکو^{۱۱} (۱۹۹۵)، اساسنامه نهاد عالی حسابرسی اکو^{۱۲} (۱۹۹۴)، اساسنامه بنیاد علمی اکو^{۱۳} (۱۹۹۵)، اساسنامه مؤسسه فرهنگی اکو^{۱۴} (۱۹۹۵) و یادداشت تفاهم مربوط به مؤسسه بیمه خوداتکایی اکو^{۱۵} (۱۹۹۵) اشاره کرد. توسعه روابط با سازمان‌های بین‌المللی یکی دیگر از جنبه‌های گسترش اکو در سال‌های ۱۹۹۶-۱۹۹۲ به حساب می‌آید. اکو در دوره پنج ساله مذکور مبادرت به امضای یادداشت‌های تفاهم و همکاری با بانک توسعه اسلامی (۱۹۹۳)، اسکاپ (۱۹۹۳)، یونیسف (۱۹۹۴)، یونیدو (۱۹۹۴)، سازمان کنفرانس اسلامی (۱۹۹۴)، صندوق جمعیت ملل متحد (۱۹۹۴)، برنامه توسعه ملل متحد (۱۹۹۵)، برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد (۱۹۹۵) و یونسکو (۱۹۹۵) نمود. مجموعه تحولات فوق همراه با ایجاد یک دبیرخانه متمرکز برای سازمان، افزایش پرسنل، تصویب بودجه متمرکز و افزایش آن

- 1.. Economic Cooperation Strategy for the ECO Region
2. Functional Methodology of ECO
3. Rules of Procedures of Economic Cooperation Organization
4. Agreement on Simplification of Visa Procedures for the Businessmen of the Member States of Economic Cooperation Organization
5. Agreement Relating to the Establishment for ECO Air
6. Agreement for the Establishment of the ECO Shipping Company
7. Articles of Agreement of the Trade and Development Bank of Economic Cooperation Organization
8. ECO Transit Trade Agreement
9. Legal Statue of ECO Staff
10. Rights & Privileges of ECO Officials
11. Protocol of the Discussions between the Delegation of the Ministry of Transport, Republic of Kazakhstan and the Delegation of ECO Secretariat
12. ECO Supreme Audit Institutions
13. ECO Science Foundation
14. ECO Cultural Institute
15. Memorandum of Understanding on ECO Reinsurance Company

برای انتقال اکو از یک مجمع متمرکز^۱ و بیشتر با وجه سیاسی به یک سازمان منطقه‌ای منطقه‌ای با هدف همکاری‌های کوتاه، میان و بلندمدت اقتصادی در حوزه‌های گوناگون تجارت، سرمایه‌گذاری، انرژی، معدن، محیط زیست، حمل‌ونقل، ارتباطات، کشاورزی، صنعت و بهداشت و درمان بود.

در دوره دوم که از سال ۱۹۹۷ آغاز شد و تا سال ۲۰۰۴ ادامه یافت، گرایش به گسترش در پاسخ به تحولات درونی، منطقه‌ای و بین‌المللی رو به افول گذارد و میل به حفظ تمرکز جایگزین آن گردید. این امر متأثر از علل گوناگونی بود: نخست آنکه گسترش عضویت، دستور کار و نهادهای وابسته به سازمان موجب تقسیم و توزیع انرژی سازمان و در نتیجه کندشدن پیشرفت و در مواردی توقف پروژه‌ها و برنامه‌ها شده بود و تمرکز انرژی سازمانی بر اهداف تعیین شده یک ضرورت به نظر می‌رسید. دیگر آن که کثرت موارد در دستور کار و تعدد موضوعی که تصمیم‌گیری را ایجاب می‌کرد به‌طور طبیعی احتمال تعارض منافع را افزوده و عملاً موجب آن شده بود که در برخی موارد امکان حصول اجماع-که برای تصمیمات اساسی سازمان در همه ارکان تصمیم‌گیری اعم از شورای وزرای خارجه، شورای نمایندگان دائمی و شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای است- مشکل شود.^(۲) در فضای به شدت سیاسی منطقه که از جمله ناشی از واقعیت‌هایی همچون رقابت قدرت‌های جهانی در آسیای مرکزی، تشدید فشارهای آمریکا بر ایران، ظهور و بالاگرفتن معضل طالبان در افغانستان و تشدید جنگ قدرت و بحران‌های داخلی در کشورهای آسیای مرکزی و به ویژه در تاجیکستان بود سعی شد تمرکز بیشتر در دستور کار قرار گیرد. ظرفیت بوروکراتیک و دیپلماتیک کشورهای تازه استقلال‌یافته آسیای مرکزی و قفقاز نیز که به عضویت اکو درآمده بودند تمرکز را ایجاب می‌کرد. این کشورها در آن زمان از حیث اقتصادی و نیز از جهت توانمندی‌های مذاکره‌ای در سطحی نبودند که بتوانند دامنه گسترده‌ای از مسائل و موضوعات را که در برنامه اکو قرار گرفته بود پی بگیرند و اجرایی نمایند.

دلایل فوق، بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۴ سازمان را بیشتر در جهت تمرکز قرار داد. بسیاری از طرح‌هایی که در دوره ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷ در راستای گسترش آن به تصویب رسیده بود هیچ‌گاه اجرایی نشد. از میان سازمان‌های منطقه‌ای و تخصصی

تصویب شده فقط نهاد فرهنگی تأسیس گردید اما تنها چهار کشور ایران، پاکستان، افغانستان و تاجیکستان عضویت آن را پذیرفتند. بنیاد علمی و بیمه خوداتکایی به مرحله اجرا نرسیدند. کشتی‌رانی اکو تأسیس شد اما پس از یک دوره فترت و کشاکش نهایتاً منحل گردید. هواپیمایی اکو هم علی‌رغم توافق اولیه هرگز تأسیس نشد و نهایتاً هم در پانزدهمین اجلاس وزرای خارجه (آستانه ۲۰۰۵) به کلی از چارت سازمانی حذف گردید. در عین حال بعضی موضوعات که در دستور کار سازمان بود به همین سازمان‌های منطقه‌ای وابسته مثل مؤسسه فرهنگی اکو احاله گردید. علاوه بر این با اجرایی شدن سند استراتژی منطقه اکو، از میان همه حیطه‌های فعالیت که بلندپروازانه و خوش‌بینانه برای سازمان تعریف شده بود، سه حیطه تجارت و سرمایه‌گذاری، حمل‌ونقل و ارتباطات و انرژی به عنوان اولویت‌های کاری سازمان تعیین شد و سازمان موظف شد بر این حوزه تمرکز بیشتری یابد.

به همین ترتیب، مسئله پذیرش «عضو ناظر»^۱ و «طرف گفتگو»^۲ نیز مسکوت ماند. براساس بندهای «ج» و «د» عهدنامه از میر عضو ناظر به معنی دولت‌ها/ سازمان‌هایی هستند که توسط سازمان همکاری اقتصادی موقعیت ناظر به آنها اعطا می‌شود. طرف گفتگو دولت‌ها / سازمان‌هایی هستند که از اکو از روابط مشورتی با آنها در حوزه‌های مورد توافق که منافع مشترک دارند استفاده می‌نماید. قرار بود که شورای نمایندگان دائمی پیش‌نویس آئین‌نامه عضو ناظر و طرف گفتگو را تدوین و پس از تصویب جهت تصویب نهایی به شورای وزیران خارجه ارائه نمایند. مطالعه سوابق موجود در باب مذاکرات مربوط به این موضوع نشان می‌دهد علی‌رغم تدوین پیش‌نویس این آئین‌نامه توسط گروه کاری شورای نمایندگان دائمی و موافقت اکثر اعضا با آن نهایتاً با توافق همه اعضا مسکوت ماند. این آئین‌نامه هرگز نهایی نشد و نسبت به تمایل برخی کشورها به عضویت ناظر و طرف گفتگو در اکو حرکت مثبتی انجام نگرفت.^(۳)

موضوعات مورد بحث و دستور کار سازمان نیز محدود گردید چرا که گذشت زمان و تعامل اعضا در نشست‌های گوناگون دیپلماتیک و فنی در حوزه‌های گوناگون فعالیت سازمان همچون تجارت، سرمایه‌گذاری، انرژی، حمل و نقل، صنعت، کشاورزی و مانند آنها حساسیت‌های کشورها را کاملاً آشکار ساخته بود و حوزه‌های همکاری که

1. Observer Status
2. Dialogue Partner

کمتر حساسیت داشت شناسایی شده بود. از این رو کشورها کوشیدند همکاری را به سمت وسویی سوق دهند که حساسیت‌های استراتژیک و سیاسی یکدیگر و حتی قدرت‌های بزرگ برون و درون منطقه‌ای غیرعضو اکو را تحریک نکند. موضوع ترانزیت انرژی و خط لوله نفت و گاز که قاعدتاً می‌بایست یکی از مهمترین زمینه‌های همکاری کشورهای عضو اکو باشد و به همین دلیل هم از ابتدا جزو حوزه‌های اولویت دار فعالیت سازمان قرار گرفته بود یک نمونه بارز از این موارد است. با وجود آنکه نشست فوق‌العاده سران اکو در عشق‌آباد ترکمنستان ضرورت همکاری سازنده همه اعضا در زمینه حمل‌ونقل و ترانزیت انرژی از آسیای مرکزی به اروپا را به عنوان اولویت فوری مورد تأکید قرار داده بود و مقرر شده بود بخش مطالعات انرژی در دبیرخانه اکو اقتصادی‌ترین و مناسب‌ترین 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 تعارض منافع میان اعضا، به جای تعریف خط لوله اصلی، چهار خط لوله تعریف 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. (شهابی و شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۶: ۱۷۶-۱۷۷). به نظر می‌رسد از سال ۲۰۰۴ میلادی گرایش به تمرکز بار دیگر مورد تردید و بازنگری اعضا قرار گرفته و حرکت‌های جدیدی در مسیر گسترش به چشم می‌خورد. این گرایش به گسترش را این بار در سه بُعد نهادی، موضوعی و عضویت می‌توان مشاهده کرد.

تمایل به گسترش در بُعد نهادی: در بُعد نهادی تلاش‌های جدیدی برای تأسیس سازمان‌هایی که اساسنامه آنها در دوره نخست به تصویب رسیده اما عملاً تأسیس نشده بودند مشاهده می‌شود. در رأس این نهادها بانک توسعه و تجارت اکو قرار دارد. موافقت‌نامه تأسیس 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 تأسیس آن ترویج و تأمین 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 پشت‌سر گذاردند. اما مجلس شورای اسلامی این موافقت‌نامه را با شرط تصویب همزمان دو مؤسسه کشتیرانی اکو و هواپیمایی اکو توسط کشورهای ترکیه و پاکستان تصویب کرد. از آنجا که هواپیمایی اکو هرگز عملاً تأسیس نشد و کشتیرانی اکو نیز تجربه ناموفقی بود و نهایتاً به انحلال انجامید، تأسیس 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 تأسیس بانک سرعت گرفت تا آنجا که در نخستین نشست شورای حکام بانک که در ششم جولای ۲۰۰۶ در آنکارا برگزار گردید کشورهای عضو توافق کردند هر یک سرمایه اولیه‌ای معادل ۲۰ میلیون واحد اکو^(۴) 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 ۲۰۰۷ در نشست دوم شورا انتخاب 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 فعالیت بانک پیش از شش ماه مهلت مقرر پس از انتصاب رییس بانک آغاز شد.

چنانکه گفته شد مؤسسه بیمه خوداتکایی اکو یکی دیگر از نهادهایی بود که تصمیم درخصوص تأسیس آن در سال ۱۹۹۵ اتخاذ شد اما این تصمیم به مرحله اجرا نرسید. نهایتاً در می سال ۲۰۰۷ مواد موافقت‌نامه تأسیس این مؤسسه در نشست کمیته سه جانبه کارشناسان ارشد اکو در اسلام آباد نهایی شد و اجلاس وزرای خارجه کشورهای عضو ضمن تقدیر از این پیشرفت از کشورهای عضو خواستند اقدامات لازم جهت امضا و تصویب آن را در اسرع وقت به عمل آورند.

یک نمونه دیگر بنیاد علمی اکو است. اساسنامه این بنیاد نیز در سال ۱۹۹۵ به امضای همه اعضا رسیده اما تنها پنج کشور آن را به تصویب رسانیده بودند. بحث در باب لزوم فعال کردن این بنیاد نیز که هرگز به مرحله تأسیس نرسیده بود در سال‌های اخیر مجدداً مطرح شد تا آنجا که در اجلاس اخیر شورای وزیران خارجه در هرات پروتکل

الحاقی به اساسنامه این بنیاد تصویب و از اعضا خواسته شد اقدامات لازم جهت فعال نمودن این بنیاد عملی گردد.

مباحثی هم در باب تغییر ساختار و گسترش حیطه فعالیت‌های علمی دانشکده بیمه اکو مطرح شده که کار و گفتگو در باب آن ادامه دارد.

برخی سازمان‌های تخصصی نیز در سال‌های پس از ۲۰۰۶ تصویب و به مرحله اجرایی رسیده‌اند. به عنوان مثال «شرکت مشاوره و خدمات مهندسی» اکو بنا به تصمیم پانزدهمین شورای وزیران خارجه (آستانه، اکتبر ۲۰۰۶) به جایگاه مؤسسه منطقه‌ای وابسته ارتقا یافته است. این تصمیم براساس پیشنهاد پانزدهمین نشست شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای (تهران، ۱۴-۱۷ فوریه ۲۰۰۴) اتخاذ شد. هدف از تأسیس این شرکت ارائه خدمات مهندسی و مشاوره‌ای برای پروژه‌هایی اعلام شده است که توسط اکو یا بانک تجارت و توسعه اکو تأمین مالی می‌شوند. تاکنون ایران، ترکیه و پاکستان به این مرکز پیوسته‌اند. ایران و پاکستان هر یک توسط یک شرکت و ترکیه توسط دو شرکت نمایندگی می‌شوند. این در حالی است که علی‌الاصول و به لحاظ حقوقی و سیاسی پیوندهای ساختاری سازمان اکو با بخش خصوصی همواره با مشکلاتی روبرو بوده است.

نمونه سوم «مرکز منطقه‌ای مدیریت خطرات ناشی از بلایای طبیعی» است که به پیشنهاد جمهوری اسلامی ایران در مشهد تأسیس شد. اساسنامه این مرکز در قالب یک یادداشت تفاهم در حاشیه نخستین نشست رؤسای سازمان‌های هواشناسی کشورهای عضو که در تاریخ ۳-۵ سپتامبر ۲۰۰۷ در مشهد برگزار شد به تصویب رسید. موارد متعدد دیگری نیز در دستور کار است و بحث و مذاکره برای تأسیس آنها ادامه دارد. رقابت میان ایران، ترکیه و پاکستان برای میزبانی مقر دائمی اتاق بازرگانی اکو که پیش از این تأسیس شده بود اما فعالیت قابل توجهی نداشت تشدید شده است. براساس تصمیم هفتمین اجلاس رؤسای اتاق‌های بازرگانی اکو که در سال ۲۰۰۴ در کابل برگزار شد، مقرر گردید مقر این اتاق به صورت چرخشی به اعضا داده شود. از آن سال تا سال ۲۰۰۶ مقر موقت اتاق بازرگانی اکو کابل بود. افغانستان همچنان مایل است مقر این اتاق به وی داده شود و حتی در نشست وزرای خارجه کشورهای عضو (هرات، ۲۰ اکتبر ۲۰۰۷) نیز از پیشنهاد مقامات افغانی مبنی بر انتقال مقر اتاق از کابل به

هرات به عنوان مقر دائمی استقبال نمود و تصمیم‌گیری نهایی را به اجلاس مجمع عمومی اتاق که در استانبول ترکیه برگزار شد احاله کرد. این نشست در نوامبر ۲۰۰۷ در استانبول ترکیه برگزار شد و با توجه به عدم توافق در ارتباط با مقر دائمی اتاق اکو، تصمیم گرفت آن را برای سه سال به ترکیه- استانبول واگذار نماید. مقرر شد تصمیم درخصوص مقر آتی، با ارزیابی عملکرد ترکیه در میزبانی اتاق، در آینده اتخاذ شود.

همچنین، سومین اجلاس وزرای صنعت کشورهای عضو (لاهور، ۳۰ نوامبر ۲۰۰۶) اساسنامه پیشنهادی برای مرکز منطقه‌ای «استانداردسازی، ارزیابی انطباق و مترولوژی»^۱ را به تصویب رسانید. نکته جالب آن که رقابت برای میزبانی مقر دائمی این مرکز چنان بالا گرفته بود که ترتیبات پیچیده‌ای برای حصول اجماع پیشنهاد شد و نهایتاً به تصویب رسید. براساس این ترتیبات، برای این مرکز یک مقر دائمی در تهران و سه مقر هیئت مدیریت فنی در سه کشور ترکیه، قزاقستان و ایران در نظر گرفته و قرار شد نوع روابط این سه مقر با مقر اصلی دائمی توسط گروه کاری مرکب از ایران، پاکستان، ترکیه و قزاقستان معین شود.

یک نمونه دیگر مرکز انتقال فناوری اکو^۲ است که تأسیس آن در ایران در دومین اجلاس وزرای صنایع کشورهای عضو (استانبول، نوامبر ۲۰۰۵) به تصویب رسید. پیشنهادات متعدد و فراوان دیگری نیز برای تأسیس مراکز تخصصی و نهادهای وابسته به سازمان اکو توسط کشورهای عضو مطرح شده است. از جمله این پیشنهادات می‌توان به پیشنهاد تأسیس پایگاه اطلاعاتی علوم زمین برای کشورهای عضو اکو،^۳ پلیس اکو، مؤسسه علوم و فناوری زیستی اکو،^۴ مرکز منطقه‌ای مدیریت آب،^۵ مرکز تحقیقات اقتصادی و سیاست‌گذاری کشاورزی،^۶ مرکز منطقه‌ای مدیریت اطلاعات و ارتباطات بلایای طبیعی مجهز به فناوری فضایی،^۷ تبدیل مرکز آموزشی و پژوهشی کار

1. ECO Regional Institute for Standardization, Conformity Assessment, Accreditation & Metrology (RISCAM)
2. ECO Technology Transfer Center
3. Geosciences Database for ECO Countries
4. Institute of Environmental Science and Technology for ECO Region
5. ECO regional Water Management Centre
6. ECO Agricultural Policy and Economic Research Centre
7. Regional Information, Communication and Space Technology-Enabled Disaster Management Centre

و امنیت اجتماعی ترکیه^۱ به همان مرکز برای منطقه اکو، تبدیل واحد همکاری کنترل مواد مخدر دبیرخانه اکو به مرکز منطقه‌ای کنترل مواد مخدر^۲ و جرایم فرا مرزی^۳ و چندین پیشنهاد مشابه دیگر اشاره کرد.

در واقع، تعداد این پیشنهادات ناگهان چنان زیاد شد و رقابت برای میزبانی این مراکز چنان افزایش یافت که خطر تضاد منافع و تحت‌الشعاع قرارگرفتن فضای مثبت همکاری میان کشورهای عضو احساس شد. از این‌رو، در جریان نشست شانزدهم وزرای خارجه کشورهای عضو (باکو، ۲۰۰۶) ترکیه پیشنهادی را مطرح کرد که به عنوان سند ضمیمه گزارش نشست مورد تصویب اعضا قرار گرفت. نظر به اهمیت این سند در تأیید مدعای این قسمت مبنی بر تحول گرایش به تمرکز به گرایش به گسترش از سال ۲۰۰۴ به بعد ترجمه این سند عیناً ارائه می‌شود:

«مشاهده می‌شود که مراکز منطقه‌ای متعددی بدون کارکرد یا دورنمای مناسب تأسیس یا پیشنهاد می‌شوند. در میان اعضا برای میزبانی این مراکز در کشورهای خود مسابقه‌ای به وجود آمده است. مقتضی است قواعد و اصول معینی برای تأسیس و فعالیت این مراکز تدوین گردد. در این ارتباط معیارهای ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- [مرکز] باید کارکردی باشد. باید نفع و خواست آشکاری در میان اعضا برای تأسیس آن وجود داشته باشد.
- نباید هیچ‌گونه بار مالی بر کشورهای عضو و بودجه اکو تحمیل نماید. این بدان معناست که تأمین مالی [این مراکز] به طور کامل توسط کشور میزبان تقبل شود.
- [این مراکز] باید طرح عمل خود را تهیه و اجرا نمایند، طرح عملی که دست‌کم شامل دو نشست، کارگاه یا دوره آموزشی باشد.
- شورای وزیران خارجه می‌تواند شورای نمایندگان دائمی را مأمور مطالعه این موضوع و تدوین قواعد و مقررات لازم برای تأسیس این مراکز نماید.

8. Centre of Labor and Social Security Training and Research

1. Drug Control Cooperation Unit

2. Regional Centre for Drug Control and Organized Crimes (RCDCCO)

از دبیرخانه اکو تقاضا می‌شود سوابق این موضوع را تهیه و اطلاعات مربوط به تعداد، کیفیت کار و کشورهای میزبان مراکز منطقه‌ای اکو را فراهم نماید» (تارنمای دبیرخانه اکو، ۲۰۰۸).

کار برای تنظیم این مقررات و قواعد بلافاصله پس از نشست فوق آغاز شده و بر اساس پیش‌نویسی که در دبیرخانه اکو تهیه شده قرار است این مراکز در سه یا چهار گروه طبقه‌بندی شوند که هر یک تعاریف و کارکردهای مشخص دارند، منابع مالی آنها معین شده، نوع ارتباط حقوقی آنها با کشور میزبان و دبیرخانه اکو تعریف شده و نحوه اداره آنها نیز به دقت تعریف خواهد شد. گروه اول شامل سازمان‌هایی خواهد بود همچون مؤسسه فرهنگی، بانک توسعه و تجارت، بیمه خوداتکایی و بنیاد علمی اکو که قبلاً تأسیس شده و آغاز به کار نموده‌اند یا مذاکره در باب اساسنامه آنها از زمانی پیش آغاز شده، بودجه آنها توسط کشورهای عضو تأمین می‌شود یا خواهد شد. این گروه می‌تواند تمامی کارگزاری‌ها و مراکز تخصصی‌ای را که وجودشان برای توسعه و تحقق فعالیت‌های سازمان در حوزه‌های اولویت‌دار فعالیت سازمان طبق سند چشم‌انداز اکو ۲۰۱۵ ضروری است دربرگیرد. هزینه تأسیس این‌گونه سازمان‌ها به عهده کشور میزبان و هزینه‌های فعالیت‌های آن به عهده کشورهای خواهد بود که سند تأسیس آن را با تشریفات ذی‌ربط امضا و تصویب خواهند کرد. گروه دوم شامل کارگزاری‌های تخصصی خواهد بود که فعالیت آنها برای تحقق اهداف مرکزی و اصلی سازمان ضروری نیست. این‌گونه مؤسسات با رعایت آیین‌نامه پیشنهادی ترکیه ضمیمه گزارش اجلاس شانزدهم وزرای خارجه کشورهای عضو (باکو، ۲۰۰۶) که قبلاً بدان اشاره شد قابل تأسیس خواهند بود.

گروه سوم شامل همه مؤسسات عمومی یا خصوصی خواهد بود که مایلند به اکو بپیوندند یا دبیرخانه تمایل دارد ارتباط مستمری را با آنها برقرار نماید. این نوع از ارتباط مشروط به تأمین کاملاً داوطلبانه بارمالی آن توسط مؤسسه مزبور یا دبیرخانه و تصویب شورای نمایندگان دائمی بلاشکال خواهد بود. گروه چهارم از این‌گونه مؤسسات نیز توسط جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد شده است و بحث و بررسی درخصوص این سند هنوز در جریان است. با نهایی‌شدن و تصویب این سند امید است که موضوع

تأسیس این سازمان‌ها و تمامی موارد مربوط به جایگاه حقوقی و وضعیت مالی آنها نظام‌مند گردد.

تمایل به گسترش در بُعد موضوعی: در بُعد موضوعی نیز تمایل به گسترش حیطه فعالیت اکو مشهود است. نخستین علامت در این ارتباط با تشکیل سومین دوره فعالیت گروه خبرگان مشاهده شد. سیزدهمین اجلاس وزرای خارجه اکو (بیشکک ژوئن ۲۰۰۳) سومین دوره نشست‌های گروه خبرگان را برای بهبود کارایی و کارآمدی سازمان تأسیس نماید. این گروه متشکل از نمایندگان از ایران، ترکیه، پاکستان و قرقیزستان در جلسه اول و ایران، ترکیه، پاکستان، قزاقستان و تاجیکستان در جلسه دوم تشکیل شد و مجموعه جامعی از پیشنهادات را در راستای هدف تعیین شده به اجلاس چهاردهم شورای وزیران (دوشنبه سپتامبر ۲۰۰۴) ارائه نمود. این پیشنهادات در هشت محور که هر یک خود چندین بخش دارند تنظیم شده‌اند. محورهای اصلی پیشنهادات عبارتند از:

- چشم انداز آتی اکو با در نظر گرفتن تجربه سازمانهای اقتصادی منطقه‌ای.
- ساختار سازمانی اکو با هدف کارآمدتر کردن آن و نیاز به تحول در آیین کار مثل حدنصاب، تصمیم‌گیری، بسامد جلسات، به منظور تسهیل کار و پیشرفت سازمان.
- بازنگری در ساختار دبیرخانه و سیاست‌های استخدامی به منظور تقویت ظرفیت دبیرخانه برای بهتر انجام‌دادن وظایف محوله همچون ابتکار عمل، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و اجرا.
- بازنگری در اولویت‌های سازمان که در استراتژی اقتصادی تعیین شده است.
- بررسی اولویت‌های جدید در پرتو موضوعات جدیدی که توسط سازمان‌های بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته است همچون اهداف هزاره سازمان ملل متحد و مانند آن
- مشارکت فعال بخش خصوصی کشورهای عضو اکو در راستای حمایت از اهداف و مقاصد اکو.

- تهیه و اجرای پروژه‌های منطقه‌ای در اکو از جمله خدمات مهندسی محلی و بین‌المللی برای پروژه‌های اکو از طریق فعال‌سازی صندوق امکان‌سنجی.^۱

- بازنگری در مؤسسات تخصصی و منطقه‌ای وابسته به اکو با هدف کارآمد کردن آنها و در صورت نیاز توصیه تغییرات در آنها.

- بازنگری در روابط خارجی اکو با هدف جستجوی همکاری و حمایت سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی از اهداف و فعالیت‌های اکو و در عین حال حفظ و حتی تقویت تمرکز بر ترویج همکاری منطقه‌ای میان اعضای اکو، بررسی موضوعات موقعیت ناظر و طرف گفتگو.

تنها مرور فهرست فوق کافی است تا روشن شود مجموعه پیشنهادهایی که در ذیل هر یک از این عناوین هشتگانه ارائه شده تا چه اندازه گرایش به گسترش دامنه فعالیتها و موضوعات را نشان می‌دهد. راهبردی‌ترین بخش این پیشنهادات سندی بود که تحت عنوان «چشم انداز اکو ۲۰۱۵»^۱ به تصویب چهاردهمین اجلاس وزرای خارجه (سپتامبر ۲۰۰۴، دوشنبه) رسید. این سند، سند جامعی است که مسیر حرکت اکو را در دهساله پس از تصویب در حوزه‌های مختلف شامل تجارت، حمل و نقل و ارتباطات، انرژی، کشاورزی، صنعت، اقتصاد و امور مالی، محیط زیست، منابع انسانی و فقرزدایی، کنترل مواد مخدر و توريسم تبیین کرده است. همچنین سند مزبور حیطة «اهداف توسعه هزاره» را به مجموعه فعالیت‌های اکو افزود که یکی از موارد گسترش موضوعی بسیار بااهمیت تلقی می‌شود زیرا افزوده شدن این موضوع به دستورکار سازمان به نوبه خود منجر به بازنگری در ساختار سازمانی دبیرخانه و تأسیس یک مدیریت جدید تحت‌عنوان مدیریت منابع انسانی و توسعه پایدار گردید. علاوه بر این، گزارش اجلاس سوم گروه خبرگان که به تصویب شورای وزیران چهاردهم رسید مشتمل بر پیشنهادهایی نیز هست که در نوع خود دال بر تقویت گرایش به گسترش می‌باشند (تارنمای دبیرخانه اکو، ۲۰۰۸).

یکی دیگر از نمونه‌های گسترش موضوعات و حوزه‌های فعالیت اکو در برگزاری اولین اجلاس وزرای کشورهای اکو تبلور یافت. دستور کار، گزارش و سند نهایی این نشست تحت عنوان اعلامیه تهران بسیار جالب و به واقع توسعه طلبانه است. این نشست برای اولین بار در باب موضوعاتی با ماهیت دو یا چندگانه سیاسی، اقتصادی، امنیتی وارد بحث و گفتگو شد و تصمیماتی را درخصوص این موضوعات اتخاذ کرد که از جمله آنها می‌توان به تأثیرات تروریزم و جرایم سازماندهی شده فرامرزی بر ثبات و امنیت داخلی و رشد اقتصادی و توسعه پایدار کشورهای عضو، مواد مخدر، قاچاق

انسان، پولشویی، مهاجرت غیرقانونی، امنیت مرزی و همکاری‌های پلیسی، پیش‌گیری، کنترل و امدادسانی هنگام وقوع بلایای طبیعی و همکاری‌های اقتصادی و تجاری استان‌های مرزی اشاره کرد. در همین چارچوب برگزاری اجلاس شهرداران کشورهای عضو نیز در دستور کار است که در نوع خود بدیع و بی‌سابقه است. تأسیس صندوق مشارکت اکو در بازسازی افغانستان از دیگر نمونه‌های بارز گرایش به گسترش فعالیت‌ها در اکو است. آیین‌نامه تأسیس این صندوق در همان اجلاس چهارم شورای وزیران که در سال ۲۰۰۴ در دوشنبه تشکیل شد به تصویب رسید و در مدت‌زمان کوتاهی صندوق با مشارکت ایران، ترکیه و پاکستان تأسیس گردید و پس از طی تشریفات قانونی نخستین پروژه اجرایی تاریخ فعالیت اکو تحت عنوان «بازسازی پارک دهمزنگ و باغ‌وحش کابل» در پایتخت افغانستان با اختصاص بودجه‌ای در حدود یک میلیون و دویست هزار دلار به‌وسیله دبیرکل اکو کلنگ زده شد. این پروژه هم‌اکنون مراحل میانی اجرایی خود را می‌گذراند. همچنین، تأمین مالی پروژه دیگری تحت‌عنوان «بیمارستان مادران در فاریاب» اخیراً به تصویب شورای نمایندگان دائمی اکو رسیده و مراحل اجرایی انجام مناقصه در دست اجراست (تارنمای دبیرخانه اکو، ۲۰۰۸).

تمایل به افزایش اعضا: سرفصل هشتم گزارش اجلاس سوم نشست خبرگان، با بازکردن مجدد بحث عضو ناظر و طرف گفتگو بار دیگر مباحثی را در محافل فنی ذی‌نفع در مباحث اکو موجب شده است. این نیاز تا حدی هم ناشی از این واقعیت است که اکو بتدریج مرحله رژیم‌سازی را پشت‌سر می‌گذارد و به مرحله اجرای پروژه‌های متنوع اجرایی در منطقه وارد می‌شود و در این مرحله ضرورت جذب منابع مالی و کمک‌های فنی کشورها و سازمان‌های علاقمند به فعالیت در منطقه اکو بیش از پیش احساس می‌شود.

خلاصه آنکه اگر دوره اخیر فعالیت اکو در یک دوره پانزده ساله ۱۹۹۲-۲۰۰۷ را مورد مطالعه قرار دهیم ملاحظه می‌کنیم که گرایش به گسترش و تمرکز متناوباً در طول این مدت به چشم می‌خورد. از ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷ گرایش به گسترش روح حاکم بر تصمیمات و گرایش غالب در فعالیت‌هاست، از سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۴ میل به حفظ تمرکز سازمان را بر مجموعه معینی از فعالیت‌ها متمرکز می‌کند و گسترش متوقف

می‌شود. اکنون دوره سوم آغاز شده است: میل به گسترش در هر سه بُعد نهادی، موضوعی و افزایش اعضا. آیا باید کنترل و محدود کردن این گرایش در دستور کار قرار گیرد؟ پیش از بررسی این سؤالات ضروری است ادبیات نظری مرتبط با مبحث گسترش سازمان‌های بین‌المللی مرور و گرایشات نظری اصلی در این مورد بازشناسی شوند. این مهم در بخش بعدی این مقاله مورد توجه قرار گرفته است.

ادبیات نظری گسترش سازمان‌های بین‌المللی

فضای مباحث نظری در باب روابط بین‌الملل در دهه ۱۹۸۰ به‌طور کلی تحت سیطره نظریه‌های خردگرا در سیاست بین‌الملل و نهادهای بین‌المللی بود. هر چند بدنه اصلی این نظریه‌ها خود در دو رهیافت اصلی یعنی رهیافت قدرت-محور یا نواقع‌گرا و رهیافت منافع-محور یا نولیبرال از هم متمایز می‌شدند اما وجوه مشترک آنها در حدی بود و هست که بتوان هر دو رهیافت را ذیل یک عنوان قرار داد و آن را نظریه‌های خردگرا نامید. (بالدوین، ۱۹۹۳، هانس کله ور، مایر، ریتبرگر و والکر، ۱۹۹۷: فصل ۳ و ۴). چهار فرض مقدماتی مشترک میان این دو رهیافت عبارتند از:

۱. فردگرایی: این رهیافت‌ها تبیین و تحلیل خود را با بازیگران منفرد و خودمحوری آغاز می‌کنند که هویت، منافع و ترجیحات و اولویت‌های آنان معین و اساساً در طول زمان ثابت و تغییرناپذیر است.

۲. تعیین‌گرایی: نهادگرایی خردگرا محیط بین‌المللی‌ای را که این بازیگران در آن فعالند محیطی آنارکیک می‌بیند که وجه بارز آن فقدان ساختار اقتدار سلسله‌مراتبی و استیلای ساختارهای مادی و تعیین‌یافته‌ای نظیر قدرت و ثروت است. این ساختارهای تعیین‌یافته مهمترین ابزارهای این رهیافت برای تبیین فرایندها و برون‌دادها در روابط بین‌ملتهاست.

۳. خودمحوری: نهادگرایی خردگرا بر این فرض بنیادین مبتنی است که بازیگران عرصه سیاست بین‌الملل خودمحور عمل می‌کنند یعنی ترجیحات و اولویت‌های آنان در راستای رفاه و منافع خود آنان تنظیم می‌شود و منافع دیگران در ارزیابی آنان منشأ اثر نیست.

۴. عینی‌گرایی: رویکردهای خردگرا عینی‌گرایی یعنی تفاوت‌های افراد یا پیشداوری‌های فردی آنان مورد علاقه یا توجه آنان نیست. همین خصوصیات و

مفروضات در تبیین دیدگاه این مکتب در باب سازمان‌های بین‌المللی و توسعه آنها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این دیدگاه نهادهای بین‌المللی نقشی ثانوی دارند چرا که باور این گروه این است که این سازمان‌ها صرفاً بر گزینه‌های موجود و محاسبه هزینه-سود بازیگران اثر می‌گذارند نه اینکه بر وضع و جایگاه، هویت یا منافع آنان مؤثر باشند. این سازمان‌ها ابزارهایی هستند که برای افزایش بهره‌وری بازیگران طراحی شده‌اند و قرار است با کاستن از مشکلات و هزینه‌های اقدام دسته‌جمعی، بر دستاوردهای بازیگران بیفزایند.

۱. مکتب نهادگرایی خردگرا^۱ در باب گسترش سازمان‌ها

بنا به همین تحلیل تصمیم به عضویت در یک سازمان تابع نوعی عقلانیت ابزاری و مبتنی بر ترجیحات و اولویت‌های خودمحورانه ثابت اعضای سازمان و نامزدهای عضویت و بازتاب شرایط مادی/عینی نظام بین‌الملل است. اساسی‌ترین رهیافت خردگرا نسبت به موضوع عضویت، اندازه و گستره موضوعی تحت پوشش سازمان‌های بین‌المللی «نظریه باشگاه»^۲ است. باشگاه یک گروه با عضویت اختیاری است که افراد در آن عضو می‌شوند تا به منفعت مشترک بخش‌پذیری که بدون عضویت به هزینه بالاتری کسب می‌شود یا اصولاً کسب آن غیرممکن است دست یابند. (ریچارد کورنس و تادسندلر، ۱۹۸۶: ۲۴-۲۵، تادسندلر و جان چیرهارت، ۱۹۸۰: ۱۴۸۱-۱۵۲۱). اگر یک سازمان بین‌المللی منفعتی تقسیم‌پذیر را تولید کند، عضویت جدید در آن با مشکل مواجه خواهد شد زیرا ورود هر عضو جدید موجب افزایش «ازدحام»^۳ خواهد شد و این به مفهوم کاهش منافع حاصله از عضویت برای دیگر اعضا خواهد بود. به این ترتیب، سازمان‌های بین‌المللی تنها در صورتی گسترش می‌یابند که هزینه‌های ازدحام - اعم از نهادی، عضویتی یا موضوعی - کمتر از منافع حاصله از کاهش هزینه‌هایی باشد که از تسهیم مخارج حاصل می‌شود» (کورنس و سندلر، ۱۵۹-۱۶۰). نتیجه آنکه برای گسترش یک سازمان هر یک از اعضا به‌طور جداگانه باید باور کنند که گسترش، «خالص منافع حاصله» را افزایش می‌دهد، نامزد عضویت نیز به نوبه خود باید به چنین جمع‌بندی رسیده باشد.

1. Rationalist Institutionalism
2. Club Theory
3. Crowding

رویکردهای قدرت- محور و منافع- محور در یک ایده دیگر نیز با هم اشتراک نظر دارند: در شرایط مساوی، سازمان‌هایی که اعضای کمتری دارند بهتر از سازمان‌هایی هستند که اعضای آنها بیشترند: «کوچک زیباست» هر چه اندازه یک سازمان بزرگ‌تر باشد، قدرت واقعی رأی هر یک از اعضا کمتر است، هر اندازه سهم هر عضو در تصمیم‌سازی کمتر باشد، سهم وی در دستاوردها هم کمتر خواهد بود، احتمال سواری مجانی، هزینه‌های اداری و هزینه‌های حصول توافق بیشتر خواهد بود (فرانتینی و پتیسون، ۱۹۸۲: ۲۴۴-۲۶۱ و اولسن، ۱۹۷۱: ۳۵ و راست، ۱۹۶۸: ۲۸۵-۳۰۱).

۱-۱. دیدگاه نوواقع‌گرایان در باب گسترش سازمان‌ها (قدرت‌محوری):

نوواقع‌گرایان تحلیل خود را با بیان مفروضه‌ای در باب نظام بین‌الملل آغاز می‌کنند که به موجب آن نظام بین‌الملل نظامی آنارکیک و در آن «هر کس به فکر خویش است». اگر دولتی می‌خواهد باقی بماند و استقلال و تمامیت خود را حفظ کند باید در درجه اول به فکر تأمین امنیت خود باشد (والترز، ۱۹۷۹) از این‌روست که کشورها نسبت به هرگونه تغییر در توزیع قدرت در نظام بین‌الملل و بردهای نسبی سایر بازیگران حساسند و می‌کوشند جایگاه نسبی خود را در ساختار بین‌المللی قدرت ارتقا بخشند. با همین منطق کشورها اصولاً ترجیح می‌دهند به سازمان‌های بین‌المللی نپیوندند زیرا تعهدات بین‌المللی آزادی عمل آنها را محدود می‌کند و در درازمدت خطر از دست دادن استقلال و قدرت نسبی را به همراه دارد. تشکیل این سازمان‌ها تنها به صورت می‌گیرد و ضرورت یعنی اینکه دولت‌ها نتوانند استقلال، تمامیت یا جایگاه خود را در ساختار بین‌المللی قدرت حفظ کنند مگر از طریق چنین سازمان‌هایی. در این وضعیت‌هاست که کشورها با یکدیگر متحد می‌شوند تا تهدیدات به عمل آمده توسط سایر دولت‌ها یا اتحادها را خنثی کنند.

همین نظریه اتحادها که بیشتر ماهیت نظامی دارد به سازمان‌های غیرنظامی به ویژه اقتصادی نیز قابل اعمال است چرا که در تحلیل واقع‌گرایانه منطق حاکم بر اقتصاد سیاسی بین‌الملل همان منطق حاکم بر سیاست بین‌الملل است. توان اقتصادی جزء لاینفک قدرت ملی است و کشورها سیاست‌های اقتصادی معینی را داخل و خارج مرزهای خود پی می‌گیرند تا استقلال، امنیت و جایگاه خود را در ساختار قدرت بین‌المللی ارتقا بخشند. بنابراین هدف سازمان‌های اقتصادی منطقه‌ای یا بین‌المللی

همان هدف اتحادیه‌های نظامی است. رابرت گیلپین در این باره می‌گوید: ترتیبات بین‌المللی در اصل اتحادیه‌های بینادولتی هستند که هدف اولیه از تأسیس‌شان تقویت جایگاه تک‌تک کشورهای عضو در اقتصاد جهانی به هم بسته و شدیداً رقابتی است. (گیلپین، ۱۹۹۶: ۳-۲۶). بنابراین چرایی و چگونگی گسترش سازمان‌های منطقه‌ای همچون اکو را در منطق نواقع‌گرایانه می‌توان در گزاره ذیل خلاصه کرد: «یک سازمان منطقه‌ای گسترش می‌یابد اگر این گسترش ضروری باشد و ابزاری کارآمد برای خنثی کردن قدرت برتر یا تهدیدی که احساس می‌شود تلقی گردد». ضرورت یعنی عدم امکان خنثی کردن تهدیدات یا متوازن کردن قدرت برتر با استفاده از ترتیبات موجود و کارآمدی یعنی اینکه گسترش موجب ارتقای جایگاه قدرت اقتصادی سازمان در قیاس با دیگر سازمان‌ها گردد. همین منطق در تحلیل گسترش نهادی و موضوعی نیز قابل اعمال است. حوزه‌های موضوعی فعالیت‌های یک سازمان بین‌المللی که قبلاً ایجاد شده تنها زمانی افزایش می‌یابد که این افزایش ضروری و کارآمد باشد یعنی در حوزه‌های موضوعی جدید تهدیداتی علیه جایگاه کشورهای عضو در ساختار نظام بین‌المللی احساس شود که رفع این تهدیدات یا برقراری توازن قدرت در آن حوزه‌ها تنها از طریق سازمان ممکن باشد. همچنین کارآمدی سازمان در رفع این تهدید منطقی به نظر برسد. در غیر این صورت توسل به اتحادهای جدید در حوزه‌های موضوعی جدید، یعنی ایجاد سازمان‌های بین‌المللی جدید و نه گسترش سازمان‌های بین‌المللی قبلی پیش‌بینی می‌شود. ایجاد نهادهای وابسته به سازمان‌های بین‌المللی هم دقیقاً از همین منطق تبعیت می‌کند. اگر توازن قدرت در حوزه‌های موضوعی خاصی به هم خورده باشد، یک کشور نتواند توازن جدید را به طور مستقل و یک‌جانبه برقرار کند و تأسیس یک نهاد وابسته به سازمان بین‌المللی که از قبل موجود است هزینه کمتری نسبت به تأسیس یک سازمان بین‌المللی جدید داشته باشد، انتظار داریم سازمان به گسترش نهادی یا تأسیس کارگزاری‌های وابسته اقدام نماید.

۲-۱. دیدگاه نولیبرالی در باب گسترش سازمان‌ها (نفع‌محوری): وجه بارز نظام

بین‌الملل در نگاه نولیبرالی وابستگی متقابل پیچیده است. به واسطه وابستگی متقابل فزاینده بین‌المللی قدرت نظامی تأثیر خود را در دستیابی کشورها به اهدافشان از دست داده است و بقا دیگر دغدغه اصلی کشورها نیست. بنابراین امنیت دیگر تنها منفعت و

حتی مهم‌ترین منفعتی نیست که کشورها از تشکیل یا گسترش سازمان‌های بین‌المللی توقع دارند. کشورها به جای آن که نگران باخت نسبی خود باشند به دنبال بیشینه‌کردن برد مطلق (رفاه) خود در شرایط وابستگی متقابل اساساً اقتصادی در حوزه‌های موضوعی مختلف و متنوع هستند. نهادهای بین‌المللی تشکیل می‌شوند زیرا این نهادها به کشورها کمک می‌کنند تا فضای وابستگی متقابل را بهتر مدیریت کنند و بر دستاوردهای خود از طریق همکاری بین‌المللی بیفزایند. بنابراین، دیدگاه نولیبرالی را در باب گسترش سازمان‌ها می‌توان به صورت ذیل خلاصه کرد: «سازمان‌های بین‌المللی گسترش می‌یابند اگر اعضای آنها در قبال این گسترش برد مطلق خالص^۱ عمدتاً اقتصادی را انتظار داشته باشند».

هر سه بُعد گسترش در این دیدگاه مشمول همین حکم کلی است. موافقت با پذیرش اعضای جدید، افزایش حوزه‌های موضوعی که سازمان در آنها فعالیت دارد و نیز ایجاد نهادها و کارگزاری‌های وابسته و حتی تصمیم در مورد نوع و میزان وابستگی‌های این کارگزاری‌ها به سازمان مادر تابع محاسبات دقیق و بعضاً بسیار پیچیده‌ای است که بیشتر ماهیت اقتصادی دارند و مرور همه آنها از حوصله این مقاله خارج است. در ارزیابی این بُرد البته عوامل متفاوتی از جمله الگوی امتیازات تجاری اعطایی درون سازمان، منافع تولیدکنندگان اصلی داخلی، قدرت چانه‌زنی نسبی دولت‌های مهم، شدت و وضعیت تقارنی وابستگی متقابل این دولت‌ها دخیل است (مورایسیک، ۱۹۹۸: ۳). تاثیر گسترش بر معادلات و ابعاد بازار، سرمایه‌گذاری، وضعیت اشتغال در کشورهای عضو، تأثیرات محتمل رفاهی، نحوه توزیع تأثیرات مثبت گسترش بر اقتصاد اعضا یا به عبارت دیگر پاسخ دقیق به این سؤال که در صورت گسترش در هر یک از سه بُعد کدام اعضا و هر یک به چه میزان بیشتر و کدام اعضا و هر یک به چه میزان کمتر منتفع می‌شوند، چگونگی توزیع هزینه‌های گسترش میان اعضا یا به عبارت دیگر پاسخ دقیق به این سؤال که در صورت گسترش در هر یک از سه بُعد کدام اعضا و هر یک به چه میزان بیشتر و کدام اعضا و هر یک به چه میزان کمتر متحمل هزینه خواهند شد، از جمله مواردی است که در نظر گرفته می‌شود. سؤالات دیگری هم مطرح است که باید به آنها جواب داد. مثلاً این که آیا منافی را که از گسترش مورد انتظار است نمی‌توان از

1. Net Absolute Gain

راه‌های کم‌هزینه‌تر همچون اعطای وضعیت‌هایی هم چون عضویت ناظر، طرف گفتگو یا مکانیزم‌های مشابه به‌دست آورد؟ هزینه‌های بودجه‌ای ناشی از گسترش چه میزان خواهد بود؟ تجزیه و تحلیل جامع این‌گونه سوالات و پاسخ‌های متنوع آنها در مجموع استراتژی سازمان در خصوص گسترش را شکل خواهد داد.

۲. دیدگاه نهادگرایی جامعه‌شناختی^۱ در باب گسترش سازمان‌ها (هنجارمحوری) (هنجارمحوری)

از ابتدای دهه ۱۹۹۰، رویکردهای جامعه‌شناختی به مطالعه روابط بین‌الملل به طور فزاینده‌ای پارادایم خردورزی را به چالش کشیده است. بنیاد اختلاف میان دو پارادایم هستی‌شناسانه است. نظریه‌های نهادگرایی جامعه‌شناختی مفروضه‌های بنیادی فرانتزی و نظری این پارادایم را رد می‌کنند. از جمله اینکه خصوصیات پدیده‌های اجتماعی حاصل جمع جبری یا مجموع پیامدهای خصوصیات یا انگیزه‌های افراد نیست. بلکه بازیگران، منافع و اولویت‌های آنها را باید به عنوان محصول ساختارهای اجتماعی (فرهنگ، نهادها و مانند آن) و تعاملات اجتماعی تجزیه و تحلیل و درک کرد. این گروه نظام بین‌الملل را محیطی «نهادین» یا «فرهنگی» می‌بینند که ساختار آن مبتنی بر برداشت‌ها و هنجارهای بین‌ذهنی است. از همین‌رو، آنان این فرضیه را که بازیگران بین‌المللی عموماً خودمحورانه و ابزاری عمل می‌کنند رد می‌کنند و معتقدند عقلانیت خود «برساخته»^۲ و «وابسته به زمینه»^۳ است و بازیگران در تصمیماتشان به ارزش‌ها و هنجارها متعهدند و از نوعی منطبق مناسبت^۴ پیروی می‌کنند (جیمز مارچ، یوهان اولسن، ۱۹۸۹: ۱۶۰-۶۲).

بر مبنای این مفروضه‌ها نهادگرایی جامعه‌شناختی بر آن است که ریشه‌ها، اشکال، اهداف و رویه‌های سازمان‌های بین‌المللی بیش از آن که حاصل جستجوی قدرت، ثروت یا مطلوبیت‌های ناشی از حل مسائل و مشکلات باشد، ریشه در مشروعیت و

1. Sociological Institutionalism
2. Construct
3. Context - Bounded
4. Logic of Appropriateness

مناسبت آن سازمان در جامعه بین‌المللی دارد که اعضای سازمان عضو آن هستند. (کترنستاین، ۱۹۹۷: ۱۲). سازمان‌های بین‌المللی هنگامی به وجود می‌آیند که تعدادی از کشورها در مجموعه‌ای از تعاریف، قواعد و اصول حاکم بر رفتار و رویه عمل کشورها با هم وحدت نظر داشته باشند و بتوانند و بخواهند این تعریف، قواعد، اصول و رویه‌ها را بر حکومت‌های خود تحمیل یا اعمال نمایند.

با این ترتیب این سازمان‌ها نه تنها رفتار دولت‌ها را قاعده‌مند می‌کنند بلکه هویت، منافع و منطق حاکم بر محاسبه منافع توسط اعضا را تحت‌تأثیر خود قرار می‌دهند. از سوی دیگر دولت‌هایی به یک سازمان بین‌المللی می‌پیوندند که در ارزش‌های بنیادین جامعه دولی که قبلاً به آن پیوسته‌اند یا آن را تشکیل داده‌اند با آنها اشتراک داشته باشند و به هنجارهای اساسی آن وفادار باشند. می‌توان انتظار داشت سازمان‌های بین‌المللی همه کشورهایی را که با آنها دارای هویت مشترک هستند، نسبت به هنجارهای بنیادین آنها وفادارند و تمایل به عضویت در سازمان را دارند به عضویت بپذیرند.

اکو: قدرت، منفعت یا هنجارگرایی؟

چنانکه پیش از این گفته شد سؤال اصلی این مقاله آن است که آیا گسترش بهتر می‌تواند موفقیت اکو در آینده را تضمین کند یا تمرکز؟ با استفاده از سابقه‌ای که در ابتدا به تصویر کشیده شد اکنون لازم است ملاحظه شود که از میان نظریه‌هایی که مرور گردید کدام‌یک از نظریات بیشتر توان تبیین انگیزه‌های تأسیس و نیز نوسانات موجود در گرایش کلی کشورها به گسترش یا تمرکز در برهه‌های مختلف تاریخ سازمان را دارد. اکو برخلاف سلف خود، یعنی همکاری عمران منطقه‌ای^۱ که بی‌تردید به انگیزه برقراری توازن قدرت در منطقه تأسیس شده بود و تأسیس و عضویت سه کشور معین ایران و ترکیه و پاکستان در آن تابع شرایط جنگ سرد بود، به دلیل بروز شرایط ویژه پس از فروپاشی اتحاد شوروی توسعه یافت. 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 سه‌جانبه 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 آمریکا، 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 دایر بر اشتراک مساعی برای عمران منطقه ای 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: ۱-۴). علینقی عالیخانی وزیر اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۴۸ در خاطرات خود از تحولاتی که منجر به تأسیس همکاری عمران منطقه‌ای شد توصیف جالبی ارائه می‌کند. وی می‌گوید: «... در آن زمان پاکستان به خاطر نداشتن پشتیبانی از سوی آمریکا در زمینه اختلافی که با هندوستان داشت به جمهوری چین نزدیک شده بود و موجبات نارضایی آمریکایی‌ها را فراهم کرده بود و به خاطر همین نزدیکی از پیمان نظامی آسیای جنوب شرقی «سیتو» خودش را کنار کشیده بود. این موضوع باعث نگرانی آمریکا و کشورهای غربی از یک سو و ایران و ترکیه از سوی دیگر شده بود... برای این که آن موقع برای آمریکا و کشورهای غربی فقط شوروی خطر نبود. بلکه چین هم همان خطر را داشت. آمریکایی‌ها سخت درگیر جنگ نافرمام ویتنام بودند. به هر تقدیر پس از مذاکره میان نمایندگی‌های سه کشور قرار شد که یک هیئتی از هر کدام از این کشورها به ریاست وزیر دارایی پاکستان، وزیر دارای ترکیه و وزیر اقتصاد ایران در آنکارا گرد آیند و گزارشی تهیه کنند که چگونه می‌شود آن سه کشور با هم دست‌اندرکار تأسیس یک اتحادیه اقتصادی منطقه‌ای بشوند... این چند روزی که جلسه داشتیم صحبت شد که به چه صورتی بین سه کشور فعالیت‌های اقتصادی را توسعه بدهیم، مثلاً بعضی از صنایعی که می‌بایست تولیدش در مقیاس وسیعی انجام گیرد و

تنها راه اقتصادی بودنش این است که بازار دو یا سه کشور را در اختیار داشته باشد. همچنین درباره توریسم، ترابری و به خصوص امکانات ایجاد یک شرکت هواپیمایی منطقه‌ای صحبت کردیم. ترک‌ها... زیاد اصراری در اینکه واقعاً همکاری منطقه‌ای بکنند نداشتند. خودشان را اروپایی می‌دانستند و می‌خواستند و می‌خواهند و خواهند خواست که جزو اروپا بشوند... در حالی که پاکستانی‌ها صمیمانه علاقمند به همکاری بودند... به هر حال فعالیتی که با پاکستانی‌ها کردیم خیلی محدود بود اما اثر بزرگش بیشتر این بود که پاکستان قوت قلب پیدا بکند و بداند که ما در یک جبهه هستیم... رابطه ما با ترکیه هم اگر چه از نظر اقتصادی خیلی توسعه پیدا نکرده بود... اما چون ترکیه راه ترانزیتی اصلی میان ایران و اروپا بود برای ایران مهم بود. از این گذشته داشتن رابطه خوب از نظر سیاسی فوق‌العاده به سود هر دو کشور تمام می‌شد. ...من خیلی علاقمند بودم افغانستان را هم وارد این همکاری منطقه‌ای بکنم... در این باره چندبار با مرحوم عباس آرام وزیر امور خارجه صحبت کردم و او هم چندین بار سعی کرد که با اعلیحضرت صحبت بکند ولی اعلیحضرت به تندی به او گفته بود که من به شما گفتم لازم نیست... خودشان مستقیم به من گفتند که می‌دانم شما علاقمند هستید افغانستان در این سازمان بیاید من خودم هم علاقمندم ولی مصلحت نیست... بعداً که روی این مسئله فکر کردم دیدم یک علت اساسی که این سازمان درست شده این است که خیال غربی‌ها را از پاکستان راحت بکند. ولی آمدن افغانستان برعکس حالت این را داشت که اصولاً ترکیه، ایران و پاکستان گرایشی به بیطرفی دارند پیدا می‌کنند و احیاناً تمایلی به طرف شرق که آن مطلقاً مصلحت نبود» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۱۵۰-۱۶۰). بنابراین اگر پرسش این باشد که کدام‌یک از نظریه‌های فوق ایجاد همکاری عمران منطقه‌ای را توجیه می‌کنند باید گفت که باتوجه به فضای جنگ سرد، در ایجاد سلف اکو ملاحظات قدرت نقش برجسته‌تری داشته و بنابراین نظریه اول توان تبیینی بهتری دارد.

پس از فروپاشی شوروی و از میان رفتن نظام دوقطبی، هرچند ملاحظات قدرت در احیای اکو به یقین بی‌تأثیر نبود، اما شواهد تاریخی و گرایش‌های برنامه‌ریزی درون سازمان به خوبی نشان می‌دهد که موازنه قدرت سیاسی و اقتصادی نگرانی اصلی کشورهای عضو نبود. نگاهی به دستورکار نشست‌ها و جلسات اصلی سازمان نیز نشان می‌دهد که همکاری‌های اقتصادی به‌طور نسبی بیشتر مورد نظر بوده 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 مسائل نیز از حیث آثار غیرمستقیمی که بر اقتصاد کل منطقه یا اقتصادهای گروهی از کشورهای عضو دارند مورد توجه و علاقه سازمان قرار می‌گیرند. به بیان دیگر واقعیت‌های سازمان اعم از واقعیت‌های تاریخی مربوط به زمان پیوستن شش کشور آسیای مرکزی، قفقاز و افغانستان به اکو و نیز واقعیت‌های مرتبط با گروه‌بندی‌های درونی و شیوه کار فعلی آن نشان‌دهنده اولویت مسائل اقتصادی، عدم‌ورود به مباحث امنیتی، پی‌جویی و تلاش مستمر هر کشور برای بیشینه‌سازی منافع اقتصادی خود و تلاش برای کمینه کردن هزینه‌هاست. از همین روست که حتی کشورهایی که از تمامی ظرفیت در دسترس خود در اکو استفاده نمی‌کنند و حضور چندین فعالانه‌ای در سازمان ندارند، در استدلال برای چرایی این امر، بیش از هر چیز ملاحظات اقتصادی را مطرح می‌کنند. به باور این کشورها اکو متناسب با هزینه‌های اقتصادی و بعضاً سیاسی که تحمیل می‌کند دستاورد مورد انتظار را نداشته است (شهابی و شیخ‌الاسلامی، همان). بنابراین و بنا به آنچه در بخش آتی این مقاله در تحلیل و ارزیابی گرایش فعلی به گسترش در سازمان خواهد آمد به نظر می‌رسد نظریه دوم در واقع خود را به تحلیل‌گر مسائل اکو تحمیل می‌کند چرا که از توان تبیینی بهتری برخوردار است. در اینجا تأکید به این نکته نیز ضروری به نظر می‌رسد که علی‌رغم این که دیدگاه سوم تقریباً در تمامی تحلیل‌های مربوط به اکو مورد استفاده قرار گرفته است همواره در تبیین تحولات اکو نقش مکمل - و نه نقش محوری - داشته است.^(۶)

چنان‌که ملاحظه خواهد شد، دیدگاه نگارندگان این است که گسترش در ابعاد سازمانی، موضوعی و عضوی قابل توصیه نیست مگر آنکه در محاسبه سود- هزینه اعضا، منافع آن بیش از هزینه‌های احتمالی برای سازمان باشد. بررسی تلاش‌های به عمل آمده در روند تحولات اکو برای گسترش در هر یک از سه بُعد مذکور نشان می‌دهد که هرگاه اعمال فشار از سوی یکی از اعضا برای تأسیس یک مرکز جدید یا گنجاندن موضوعات تازه در دستور کار سازمان صرفاً با اهداف سیاسی کوتاه‌مدت و بدون در نظر گرفتن منافع و مضار اقتصادی صورت گرفته است، این تلاش در مرحله عمل ناکام مانده

است، حتی اگر سایر اعضا نیز با ملاحظات گوناگون و متنوع، این گونه گسترش را در بدو امر تأیید کرده و به درخواست یکی از اعضا تن داده باشند.

از این دیدگاه اصل بر تمرکز فعالیت‌های سازمان است و گسترش تنها به صورت مشروط، منوط بر آنکه در محاسبات هزینه-فایده متضمن منافع سازمان باشد، عملی و امکان‌پذیر خواهد بود. در قسمت آتی به بررسی موضوع فوق در سه سرفصل گسترش سازمانی، گسترش موضوعی و گسترش عضوی خواهیم پرداخت و می‌کوشیم نشان دهیم واقعیت‌های سازمان در راستای تأیید نسبی نظریه دوم است.

گسترش سازمانی

در بحث گسترش سازمانی- به معنای فعال کردن مجدد نهادها و کارگزاری‌های وابسته به اکو که قبلاً ایجاد شده اما در حال حاضر فعالیت چندانی ندارند و نیز ایجاد نهادها و کارگزاری‌های وابسته جدید- دستاوردها و تبعات نامطلوب این امر باید توأمآ مد نظر قرار گیرد. تردیدی نیست که فعال کردن نهادهای وابسته غیرفعال و نیز ایجاد نهادهای جدید پیامدهای مثبتی را به همراه خواهد داشت. با فرض این که در تأسیس نهادهای جدید توزیع مناسب آنها میان همه کشورهای عضو به عنوان یک راهبرد اساسی مورد قبول قرار گیرد، این امر موجب حضور فیزیکی سازمان اکو در همه کشورهای عضو خواهد شد که به نوبه خود با جذب پرسنل محلی و افزایش سرجمع پرسنل اکو موجب شکل‌گیری نوعی حس تعلق به مجموعه و احساس عضویت در خانواده بزرگ‌تر خواهد شد. این مسئله به نفوذ و استحکام سازمان خواهد افزود و آن را به یک سازمان بین‌المللی شناخته‌شده‌تر بدل خواهد کرد. گسترش سازمانی در کشورهای مختلف موجب درگیر شدن مستقیم سازمان‌های دولتی و غیردولتی کشورهای عضو با سازمان‌های وابسته به اکو خواهد گردید که با تخفیف مشکل ارتباطی میان دبیرخانه با این سازمان‌ها از یک سو و آگاهی‌یافتن سازمان‌های محلی از استانداردها و نحوه فعالیت سازمان از سوی دیگر برای طرفین واجد آثار مثبتی خواهد بود. علاوه بر این، احساس میزبانی یک سازمان بین‌المللی توسط یک دولت به ویژه بر حس مسئولیت آن دولت نسبت و به توفیق سازمان خواهد افزود و این امر افزایش چسبندگی دولت‌های

عضو به سازمان را به همراه خواهد داشت. با عنایت به مجموعه عوامل فوق، می‌توان گفت گسترش سازمانی اکو به طور کلی مثبت ارزیابی می‌شود اما در چگونگی انجام آن لحاظ نمودن برخی نکات مهم، ضروری است: نخست آنکه چنان که پیش از این گفته شد در تدوین آیین‌نامه ناظر بر تأسیس این سازمان‌ها آمده است هدف، کارکرد و دامنه فعالیت این سازمان‌ها باید به دقت و درستی تعریف شده باشد و منفعت حاصله از آن باید در حدی باشد که تأسیس آن آشکارا مورد درخواست کشورهای عضو قرار گرفته باشد. دیگر آنکه در تلاش برای تأسیس این سازمان‌ها باید دقت کرد که این امر خود به زمینه دیگری برای رقابت بدل نشود. برخی از منتقدان سازمان اکو بر این باورند که این سازمان به جای آنکه سازمانی برای همکاری اقتصادی باشد بیشتر مکانی برای رقابت در عرصه‌های گوناگون است. واقعیت نیز این است که عرصه‌های رقابتی میان اعضا چندان متعدد و گسترده است که بارها منشأ تحولات ناخواسته و نامطلوب برای همه اعضای سازمان گردیده است. لذا همه کشورهای عضو که داوطلب میزبانی از این سازمان‌ها هستند باید دقت کنند تا این زمینه خود به یک حوزه رقابتی جدید تبدیل نشود. خوشبختانه این واقعیت مورد توجه اعضا قرار گرفته و نشانه‌های هوشیاری نسبت به جلوگیری از رقابت‌های نامطلوب و ناخواسته در تلاش‌هایی که برای تدوین آیین‌نامه‌ای جامع و مانع برای تأسیس نهادهای وابسته به اکو در جریان است مشاهده می‌شود.

در همین راستا اجتناب ایران و ترکیه از ایراد فشار برای میزبانی سازمان‌های وابسته بیشتر توصیه می‌شود. هم‌اکنون دانشکده بیمه اکو و مؤسسه فرهنگی اکو همراه با چند مؤسسه وابسته دیگر در ایران قرار دارند. ترکیه نیز یکی از مهمترین و شاید مهمترین نهاد وابسته یعنی بانک تجارت و توسعه اکو را میزبانی می‌کند. بنابراین مناسب به نظر می‌رسد که ایران و ترکیه به جای تلاش برای کسب میزبانی مؤسسات بیشتر بر اعمال مدیریت بر توزیع منطقی این سازمان‌ها در خاک دیگر اعضای اکو تمرکز یابند. حتی اگر ایران یا ترکیه مناسب‌ترین مکان برای میزبانی برخی از این سازمان‌ها باشند. به نظر می‌رسد پذیرش هزینه‌های موافقت با تأسیس آن در قلمرو دیگر کشورهای عضو باید بخشی از هزینه‌هایی تلقی شود که کشورهای بزرگ‌تر برای تقویت همبستگی‌های منطقه‌ای همواره می‌پردازند. افغانستان پیش از این خواستار میزبانی دائمی اتاق بازرگانی اکو، قزاقستان خواهان میزبانی مرکز منطقه‌ای «استانداردسازی،

ارزیابی انطباق و مترولوژی» اکو، آذربایجان خواهان تأسیس مرکز منطقه‌ای پنبه و یک مرکز دیگر به عنوان هماهنگ‌کننده آمار و اطلاعات اقتصادی کشورهای عضو بوده‌اند. سایر کشورها نیز به فراخور درخواست‌های مشابهی داشته‌اند. پس از تدوین آئین‌نامه فوق، این درخواست‌ها باید به نحو مقتضی مورد رسیدگی و شاید تشویق قرار گیرند تا از رهگذر تأسیس این سازمان‌ها بر چسبندگی دولت‌ها و ملت‌های عضو به سازمان افزوده شود. در عین حال باید مراقب بود ارتباط ساختاری و ارگانیک این موسسات وابسته با دبیرخانه اکو به نحوی مقرر و تثبیت گردد که این گسترش سازمانی دبیرخانه را به حاشیه نراند و نقش محوری آن را تضعیف ننماید. در طراحی سازوکارهای ضروری برای پیش‌گیری از این مخاطره، استفاده از تجربیات سازمانهای بین‌المللی دیگر به ویژه اتحادیه اروپایی باید مورد توجه قرار گیرد.

گسترش موضوعی

به نظر می‌رسد در شرایط فعلی سازمان ظرفیت لازم برای گسترش موضوعی بیش از این را ندارد و باید گسترش موضوعی به دقت محدود شود. با توجه به کمبود امکانات، عدم دسترسی سازمان به بودجه‌ای مکفی برای تأمین مستقیم مالی پروژه‌ها، کوچک بودن دبیرخانه اکو و محدودیت نیروها و نیز محدودیت‌های کمی و کیفی موجود در دستگاه اداری کشورهای عضو به ویژه در وزارت خارجه‌ها آن هم به‌طور خاص در کشورهای آسیای مرکزی، تعدد اجلاس‌ها و نشست‌های اکو ما را بر آن می‌دارد تا در گسترش موضوعی بیش از پیش محتاط باشیم. سه پروژه از اصلی‌ترین پروژه‌های سازمان در سال‌های اخیر اجرایی شده‌اند که لازم است امکانات سازمان بر اجرای کامل آنها متمرکز گردد: بانک تجارت و توسعه که در سال ۲۰۰۶ اجرایی شد، موافقت‌نامه چارچوب حمل و نقل ترانزیتی که در سال ۲۰۰۷ اجرایی شد و موافقت‌نامه تجاری اکو (اکوتا) که اخیراً با تصویب شورای نگهبان مراحل قانونی پیوستن رسمی ایران به آن پایان یافت و با پیوستن رسمی ایران به آن تعداد اعضای آن به پنج کشور رسید و بنابراین اجرایی گردید. نگاهی به هر یک از این سه پروژه نشان می‌دهد که این پروژه‌ها تا چه حد فراگیر و مهم هستند و اجرای کامل آنها تا چه حد می‌تواند اکو را به اهداف اساسی‌اش نزدیک کند. از همین رو لازم است توانایی‌ها و ظرفیت‌های سازمانی اکو بر این سه پروژه متمرکز گردد تا در آینده نزدیک در مسیر اجرایی قرار گیرند. در کنار این

سه پروژه اصلی پروژه‌های دیگر نیز در دست اقدامند یا مراحل اولیه از آنها جامه عمل پوشیده‌اند که تمرکز بر آنها در اولویت بعدی قرار می‌گیرد: عملیاتی‌نمودن خط آهن مسیر آلمانی- تاشکند- ترکمن آباد- تهران- استانبول که بخشی از آن اجرا شده، پروژه امکان‌سنجی «اتصال و کاربست موازی شبکه‌های برق کشورهای عضو» به عنوان یک پروژه مشترک با بانک توسعه اسلامی و «موافقت‌نامه تسهیل صدور ویزا برای بازرگانان کشورهای عضو».

مسئله محدودیت ظرفیت سازمان اکو برای اجرای پروژه‌ها همواره بر سازمان سایه افکنده است، بنابراین در اینجا مناسب به نظر می‌رسد خلاصه‌ای در باب سازوکار «کشور هماهنگ‌کننده» پروژه‌های اصلی اکو که برای تقویت ظرفیت دبیرخانه اکو طراحی شده است ارائه شود. در اجلاس چهاردهم وزرای خارجه اکو (دوشنبه ۲۰۰۴)، دبیرکل اکو در مجموعه توصیه‌هایی که طبق رویه به نشست‌های وزرای خارجه دارد، ضرورت تعیین «کشور هماهنگ‌کننده» برای اجرای پروژه‌های اصلی سازمان را مطرح کرد. وی در سخنرانی خود در نشست افتتاحیه این اجلاس اظهار داشت: «اکو اولویت فراوانی برای اجرای پروژه‌ها ۱. موافقت‌نامه تجاری اکو ۲. موافقت‌نامه چارچوب حمل‌ونقل ترانزیتی ۳. مطالعه امکان‌سنجی درخصوص اتصال و کاربست موازی شبکه‌های برق کشورهای عضو ۴. تأسیس بانک تجارت و توسعه اکو و بیمه خود اکتایی و ۵. عملیاتی‌نمودن خط آهن مسیر آلمانی- تاشکند- ترکمن آباد- تهران- استانبول قائل است. لذا مایلم به شورای وزیران پیشنهاد نمایم به منظور اجرای آسان این پروژه‌ها کشورهای عضو را با رضایت قبلی آنان به عنوان کشور هماهنگ‌کننده منصوب نماید».

(تارنمای اکو، ۲۰۰۸). این پیشنهاد مورد تصویب اجلاس وزرا قرار گرفت و شورای نمایندگان دائمی گروه کاری ویژه‌ای را برای تدوین پیشنهادات عملی در این خصوص نصب نمود. براساس حاصل کار این گروه کاری که بعداً به تصویب نشست شورای نمایندگان دائمی و پس از آن شورای وزیران رسید ایران به عنوان هماهنگ‌کننده پروژه عملیاتی‌نمودن خط آهن مسیر آلمانی- تاشکند- ترکمن آباد- تهران- استانبول و موافقت‌نامه تسهیل صدور ویزا برای بازرگانان کشورهای عضو، آذربایجان به عنوان هماهنگ‌کننده موافقت‌نامه چارچوب حمل‌ونقل ترانزیتی، ترکیه به عنوان هماهنگ‌کننده پروژه تأسیس بانک تجارت و توسعه اکو و بیمه خود اکتایی و پاکستان به عنوان

هماهنگ‌کننده موافقت‌نامه تجاری اکو منصوب گردیدند تا از این طریق ظرفیت اجرایی عملیاتی و هماهنگ‌کنندگی دبیرخانه به وسیله ظرفیت‌های مشابه در کشورهای عضو تقویت و اجرای پروژه‌های اصلی از رهگذر افزوده شدن ملاحظات و نفوذ ناشی از روابط دوجانبه تسهیل گردد. بنا به این آئین‌نامه کشور هماهنگ‌کننده مجموعه‌ای از وظایف را به‌عهده گرفته است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- کشور هماهنگ‌کننده از طریق نماینده دائمی خود در سازمان، یک طرح عمل را درخصوص فعالیت‌ها و برنامه‌های مرتبط برای اجرایی نمودن پروژه طی سه ماه پس از منصوب‌شدن، ارائه و به‌طور مرتب درباره دستاوردها در این زمینه به شورای نمایندگان دائمی یا نشست کارشناسان ارشد گزارش خواهد نمود و هر گاه لازم باشد مشورت و موافقت آنها را درخواست خواهد نمود. کشور هماهنگ‌کننده همچنین می‌تواند در باره آخرین وضعیت اجرای پروژه در سخنرانی‌ای که رییس هیات نمایندگی اش در اجلاس وزرا انجام خواهد داد گزارش دهد و حمایت و نظر شورا را در باب مراحل بعدی کار درخواست نماید.

- کشور هماهنگ‌کننده می‌تواند برای تنظیم یک طرح عمل قابل اجرا یک پروژه مطالعه امکان‌سنجی به شورای نمایندگان پیشنهاد نماید که از صندوق مطالعات امکان‌سنجی دبیرخانه تأمین مالی خواهد شد.

- کشور هماهنگ‌کننده با مدیریت ذی‌ربط در دبیرخانه اکو روابط کاری برقرار خواهد نمود تا بتواند در جریان تمامی مکاتبات و اسناد قرار گیرد و از این طریق به دبیرخانه در نیل به اهداف مورد نظر یاری نماید.

- کشور هماهنگ‌کننده همچنین با پذیرش میزبانی نشست‌های مربوط به پروژه و نیز با استفاده از نمایندگی‌های خود در کشورهای عضو اکو برای نیل به حد نصاب این جلسات و مشارکت مؤثر اعضا کمک خواهد نمود.

- کشور هماهنگ‌کننده با یاری مؤسسات و سازمان‌های پژوهشی و آموزشی خود در صورت نیاز اقدام به تهیه پژوهش‌های کاربردی و عملیاتی لازم برای اجرای پروژه خواهد نمود.

- کشور هماهنگ‌کننده با استفاده از تماس‌های سطح عالی دوجانبه رسمی و غیررسمی خود با سایر کشورهای عضو اهداف تعیین شده من جمله اجرای سریع پروژه را تعقیب خواهد کرد.

- کشور هماهنگ‌کننده در صورت لزوم می‌تواند هیئت‌های دیپلماتیک را به آن دسته از کشورهای عضو ارسال نماید. این هیأت‌ها شامل یکی از مقامات عالی کشور هماهنگ‌کننده، رییس دوره‌ای شورای وزرای خارجه و دبیرکل یا یکی از معاونین وی خواهد بود و مذاکراتی را با مقامات عالی ذیربط کشورهای عضو برای رفع موانع موجود بر سر راه اجرای پروژه به عمل خواهند آورد.

- کشور هماهنگ‌کننده از طریق وزارتخانه‌ها یا سایر سازمان‌های ذیربط خود، هرگاه لازم باشد، اقدام به تأمین خدمات مشاوره‌ای در زمینه پروژه مربوطه برای زمان محدود خواهد نمود.

- کشور هماهنگ‌کننده در تلاش‌های دبیرخانه برای دریافت کمک‌های فنی یا مالی لازم برای اجرای پروژه از سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای مالی بین‌المللی کمک خواهد کرد.

- کشور هماهنگ‌کننده با تأمین تبلیغات کافی برای پروژه با کمک رسانه‌های محلی و آژانس‌های خبری و غیره به دبیرخانه کمک خواهد کرد.
البته حتی این راهکار نیز به دلایلی نتوانست مشکل را تخفیف دهد.

با عنایت به ظرفیت تخصصی و کیفی دبیرخانه اکو، به نظر می‌رسد تا اجرای مرحله دوم ظرفیت‌سازی در دبیرخانه اکو، مناسب تر آن است که دامنه فعالیت‌های مدیریت‌های مختلف دبیرخانه نیز به یک یا دو موضوع مهم‌تر و اساسی‌تر که به سرعت به نتایج عملی ملموس منتهی می‌شوند و تأثیرات منطقه‌ای آنها آشکارتر است محدود شود. به‌عنوان مثال همان‌طور که که اولویت مدیریت حمل‌ونقل دبیرخانه آشکارا موافقت‌نامه چارچوب حمل‌ونقل ترانزیتی است و اولویت کاری مدیریت تجارت و سرمایه‌گذاری، اجرایی کردن موافقت‌نامه تجاری اکو است، مدیریت انرژی، توسعه انسانی، کشاورزی و صنعت و غیره نیز هر یک باید اولویت‌های معینی را تعریف کرده و در مسیر عملی کردن آن گام بردارند. در این راستا حتی مناسب است که موضوعاتی که به هر دلیل طی چند سال گذشته پیشرفت چندانی نداشته‌اند از دستور کار سازمان خارج

شوند و این یکی از وظایف اصلی شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای^۱ که از ارکان اصلی سازمان است می‌باشد. عدم تحرک در بعضی موضوعات باعث شلوغ شدن دستور کار در مدیریت‌های دبیرخانه می‌شود، زمینه‌های مانورهای غیرضروری را برای آنها فراهم می‌آورد و مانع طرح موضوعات بهتر و مفیدتر می‌گردد. اضافه شدن دو زمینه جدید فعالیت در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ یعنی همکاری میان شهرداری‌های کشورهای عضو و نیز وزارت‌خانه‌های امور داخلی/کشور آنها با یکدیگر موضوعات بسیار متنوعی را مطرح نموده است. بازشناسی دو یا سه موضوع محوری در این دو زمینه که بتواند در آینده به عنوان پروژه‌هایی برای همکاری‌های مستمر و درازمدت میان اعضا مورد اهتمام سازمان قرار گیرد مستلزم دو یا سه سال کار مداوم و پیوسته است. موضوع توریسم و شاخه‌های گوناگون و متنوع آن از جمله توریسم‌زیستی نیز از جمله حیطه‌های جدیدی هستند که فعالیت‌هایی مفصلی را برای سازمان تعریف خواهند نمود، چنان که قرار است در سال آتی نشست وزرای توریسم کشورهای عضو منعقد گردد که حاصل آن بی‌تردید دامنه گسترده‌ای از مسئولیت‌های جدید برای سازمان خواهد بود.

افزایش اعضا

وقتی از افزایش اعضا در اکو سخن می‌گوییم همزمان سه گونه عضویت را مدنظر داریم که باید درخصوص هر یک جداگانه بحث شود. گونه اول طبیعتاً عضویت کامل است. دبیرخانه اکو از همان سال ۱۹۹۲ که موضوع پیوستن اعضای جدید از آسیای مرکزی به سازمان جدی‌تر شد درخواست‌هایی را از کشورهای آسیای مرکزی دریافت کرده است. بدیهی است پیوستن هر یک از این کشورها به اکو پیچیدگی‌های خاصی را به همراه خواهد داشت، مثلاً پیوستن برخی از آنان به دلایل سیاسی اساساً غیرممکن یا بسیار دشوار به نظر می‌رسد و ورود به بحث پیوستن آنان محتملاً انسجام نسبی موجود میان اعضا را با تهدیدی جدی مواجه می‌کند. پیوستن یک کشور عربی یا اروپایی به این سازمان وجه فرهنگی و اسلامی آن را تحت تأثیر و از حیث یک‌پارچگی نسبی فرهنگی و ارزشی مورد نظر در سازمان‌های بین‌المللی پیچیدگی‌های جدیدی را فرا رو قرار می‌دهد. با تأکید بر رویکرد نولیبرالیستی می‌توان گفت منافع حاصل از پیوستن اعضا

1. Regional Planning Council (RPC)

جدید به سازمان دقیقاً قابل محاسبه نیست، حال آنکه کاملاً روشن است که این امر سازمان را با چالشی جدید فراتر از توانایی بوروکراتیک لازم برای حل و فصل آن مواجه می‌کند. نگارندگان این مقاله بر این باورند که زمان مناسب برای عضوگیری جدید در سازمان اکو هنوز فرانسیده است.

در باب عضو ناظر یا طرف گفتگو نیز دبیرخانه پیشنهادات جذابی را در مورد کشورهای گوناگونی دریافت کرده است. این پیشنهادات بعضاً توسط خود این کشورها و گاه توسط کشورهای عضو مطرح شده است. به عنوان مثال، می‌توان به پیشنهاد عضویت ناظر یا طرف گفتگو برای چین به ویژه در حوزه حمل و نقل، درگیر کردن ژاپن با اکو به اعتبار دریافت علائمی دال بر علاقه این کشور، درخواست رسمی از سوی روسیه در سال ۱۹۹۷ و طرح پیشنهاد اعطای جایگاه طرف گفتگو به اتحادیه اروپا در حوزه مبارزه با مواد مخدر اشاره کرد. پیشنهاداتی برای اعطای وضعیت ناظر به گروه‌ها و جنبش‌ها یا سایر موجودیت‌های سیاسی مطرح شده است. از این گروه‌ها می‌توان پیشنهاد اعطای وضعیت ناظر به کشمیر، قبرس مسلمان، سین کیانگ چین، تاتارستان و فلسطین را برشمرد. برای درک بهتر ماهیت مسائلی که در پی طرح جدی موضوع اعطای جایگاه عضو ناظر به موجودیت‌هایی همچون گروه‌ها، جنبش‌ها و سایر موجودیت‌های سیاسی فراروی سازمان قرار خواهد گرفت تجربه جامعه مسلمان قبرس را مرور نماییم.

درخواست جامعه مسلمان قبرس برای پیوستن به سازمان، نخستین بار به پیشنهاد ترکیه در دستور کار دومین نشست وزرای خارجه کشورهای عضو که به تاریخ ۵-۶ فوریه ۱۹۹۲ در آنکارا برگزار گردید قرار گرفت. شورای وزیران از حسن نیت این جامعه قدردانی و موضوع را برای بررسی بیشتر به شورای معاونین^۱ احاله کرد (تارنمای اکو، ۲۰۰۸). سپس موضوع با پیگیری‌های مستمر ترکیه در دستور کار دبیرخانه قرار گرفت. در آن زمان ترکیه به دنبال آن بود که این جامعه را به عنوان قبرس شمالی به عضویت اکو در آورد و از این طریق برای آن شناسایی دوفاکتو بگیرد. این موضوع بلافاصله با مقاومت سایر اعضا مواجه شد. با وجود این، موضوع در حاشیه نخستین نشست سران کشورهای اکو که در ۱۶-۱۷ فوریه ۱۹۹۲ با حضور آقای هاشمی رفسنجانی، نواز شریف و تورگوت اوزال در تهران برگزار گردید توسط رئیس‌جمهور فقید

ترکیه مطرح شد. طرح این مسئله چندان چالش برانگیز بود که مذاکرات غیررسمی سران در این خصوص تا نیمه شب ادامه یافت و حصول توافق با دشواری‌ها و پیچیدگی‌های فراوان میسر شد. نهایتاً کلیات موضوع مورد توافق قرار گرفت و مقرر شد جزییات و راهکارهای عملی توسط دبیرخانه اکو تنظیم شود. بیانیه پایانی این نشست در ارتباط با این موضوع می‌گوید: «رهبران از توصیه شورای معاونین مبنی بر اعطای اجازه به جامعه مسلمان ترک در قبرس برای شرکت در فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی و فنی استقبال نمودند بی آنکه این امر موجبات پیشداوری در خصوص مواضع هر یک از اعضا در تلاش‌های جاری جهت فیصله نهایی مسئله قبرس برطبق قطعنامه‌های ذریبط شورای امنیت ملل متحد را فراهم آورد. آیین نامه ناظر بر نحوه مشارکت آنان توسط دبیرخانه اکو با کمک کارشناسان سه کشور بنیانگذار تهیه خواهد شد» (همان).

پس از بحث‌های طولانی درون دبیرخانه و در جلسات شورای معاونین نهایتاً آیین‌نامه‌ای بدین منظور تدوین و به نشست فوق‌العاده وزرای خارجه که در بیست‌وهشتم نوامبر ۱۹۹۲ در اسلام آباد پاکستان برگزار گردید ارائه شد و باز با حرف و حدیث فراوان به تصویب این شورا رسید. متن این آیین نامه به شرح ذیل است:

«طبق ماده XXXV اصلاح شده معاهده از میر و پیشنهاد نشست یازدهم شورای معاونین به تاریخ ۱۸ اکتبر ۱۹۹۲، شورای وزیران آیین نامه ذیل را برای شرکت جامعه مسلمان قبرس در فعالیت‌های اقتصادی، فنی و فرهنگی اکو به تصویب رسانید:

الف) جامعه مسلمان قبرس می‌تواند در جلسات شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، همه کمیته‌های فنی، جلسات تخصصی و نیز سمینارها بدون حق رأی شرکت نماید.

ب) با رضایت دولت‌های عضو و دعوت دبیرخانه، جامعه مسلمانان قبرس و سازمان‌ها، بنگاه‌ها و شرکت‌های ذی‌صلاح آن امکان همکاری با اکو در زمینه اجرای پروژه‌های مشترک آن و نیز پیوستن به نهادهای آن در چارچوب تصمیمات مصوب ارکان ذریبط [اکو] را خواهند داشت.

ج) دبیرخانه اکو ترتیبات لازم برای مکاتبه، ارتباط و بازدیدها در جامعه مسلمان قبرس را در تطابق با شرایط فوق اتخاذ خواهد نمود».^(۸)

پس از این حل، مسائلی همچون: نحوه انجام مکاتبات رسمی، چگونگی حضور این جامعه در جلسات، حق استفاده از پرچم در جلسات، چگونگی برگزاری جلسات در

قلمرو جغرافیایی این جامعه و مسائل دیگری از این دست موجبات مباحث و چالش‌های متعددی را برای سازمان فراهم آوردند. شایان ذکر است که از ۱۹۹۲ تا کنون تنها دو جلسه کارگاه آموزشی در حوزه موضوعی آلودگی‌های آب و هوا در قلمرو این جامعه برگزار شده است.

موضوع قبرس در طی سال‌های بعد از ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۴ همچنان موضوعی بحث برانگیز و مناقشه‌آمیز بود تا آنکه در این سال کوفی عنان در طرحی که برای حل مناقشه قبرس ارائه کرده بود و بعداً به طرح عنان^۱ معروف شد، این جامعه را با نام «قبرس ترک»^۲ نامید. همزمان ترکیه تلاشی مشابه را در سازمان کنفرانس اسلامی آغاز کرد و این در حالی بود که دبیرکل جدید سازمان کنفرانس اسلامی به تازگی از ترکیه انتخاب شده بود. این سازمان در بند دهم بیانیه استانبول که در پایان نشست سی‌ویکم وزرای خارجه کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی (استانبول، ژوئن ۲۰۰۴) صادر نمود جامعه مسلمان قبرس را همانند آنچه در طرح عنان آمده بود، قبرس ترک خواند. سپس نشست چهاردهم وزرای خارجه و به‌دنبال آن نشست هشتم سران اکو در سپتامبر ۲۰۰۴ در دوشنبه تاجیکستان برگزار گردید و باز بنا به پیشنهاد ترکیه موضوع قبرس در دستور کار قرار گرفت. نهایتاً با تلاش‌های این کشور و مستند به طرح عنان و به‌دنبال بیانیه وزرای خارجه سازمان کنفرانس اسلامی، کشورهای اکو نیز نام جدید را برای استفاده در مکاتبات رسمی پذیرفتند. به موجب بند ۳۷ گزارش نشست چهاردهم وزرای خارجه، شورا تصمیم گرفت که «جامعه مسلمان ترک قبرس تحت نامی که طرح فیصله [اختلاف] دبیرکل سازمان ملل متحد در نظر گرفته است به مشارکت در فعالیت‌های اکو ادامه می‌دهد».^۳ از آن پس در مکاتبات اکو از همین نام استفاده شده است.

تجربه قبرس ترک به خوبی نشان می‌دهد که پیشنهادات مربوط به اعطای وضعیت ناظر به جنبش‌ها، گروه‌ها و سایر موجودیت‌های سیاسی بیشتر از آنکه تأمین‌کننده منافع اقتصادی اعضای سازمان باشند دربردارنده منافع سیاسی برخی از اعضا هستند. در این مورد نیز محاسبه منافع اقتصادی اعطای جایگاه طرف گفتگو یا عضو ناظر ما را با ابهام و پیچیدگی روبه‌رو می‌سازد حال آنکه ابعاد و محتوای سیاسی

1 Annan Plan

2 Turkish Cypriot

۳. از آن پس این جامعه در اسناد اکو "Turkish Cypriot State" نامیده شد.

حاشیه‌ای آن کاملاً قابل پیش‌بینی است. واضح است که طرح این‌گونه مسائل تمرکز سازمان را از اجرای پروژه‌های اصلی منحرف می‌سازد و با توجه به فضای سیاست‌زده غالب بر کشورهای عضو، جو فنی و اقتصادی فعلی حاکم بر سازمان را مخدوش کرده و به سوی مسائل سیاسی هدایت خواهد کرد. اجتناب از مسائل سیاسی به‌خصوص با توجه به وضعیت فعلی جمهوری اسلامی ایران در عرصه بین‌المللی و نیز به تمرکز نسبتاً سازنده‌ای که اکو بر مسائل فنی و اقتصادی یافته در شرایط حاضر قابل توصیه است.

در واقع، به نظر نمی‌رسد منافع اقتصادی ناشی از عضویت هیچ کشوری در شرایط فعلی و با فرض ضرورت باقی ماندن همه اعضای فعلی در سازمان بتواند انواع هزینه‌های سیاسی و غیرسیاسی آن را جبران کند. از این رو برای درگیر کردن کشورهای دیگر یافتن سازوکارهای متفاوتی لازم است و این امر چنانکه تجربه قبرس مسلمان نشان می‌دهد مستلزم درایت، دقت، تدریج و گفتگوی سازنده با همه طرف‌های ذینفع است. شکی نیست که اعطای موقعیت طرف گفتگو به کشورهایی که برخورداری آنها از این موقعیت کمترین احتمال بروز بحث و جدل میان اعضا را دارد می‌تواند مورد توجه قرار گیرد به شرط آنکه تمایل آنها مشخصاً ابراز شده باشد، موثر بودن اعطای این موقعیت به آنها از نظر فنی و مالی مورد تردید نباشد و پروژه‌ای که در آن با اکو همکاری خواهند کرد به دقت تعیین و تثبیت شده باشد. برای مثال شاید بتوان اعطای این موقعیت را به چین در برخی پروژه‌های حمل‌ونقل، به ژاپن در حوزه تجارت برق، به اتحادیه اروپا در حیطة مبارزه با مواد مخدر و قاچاق انسان و به روسیه در ارتباط با پروژه‌های کریدور شمال- جنوب به طور جدی مدنظر قرار داد. در مورد اعطای موقعیت ناظر چنان‌که قبلاً اشاره شد هزینه‌های این امر قابل ارزیابی است اما منافع آن عمدتاً سیاسی و غیرقابل ارزیابی است لذا در شرایط فعلی اجتناب از بازکردن این موضوع ارجح به نظر می‌رسد. سازوکارهای نرم‌تری را نیز می‌توان پیشنهاد کرد. برای مثال دعوت از برخی کشورهای بزرگ همچون چین- که ورود آنها به حیطة اکو متضمن منافع اقتصادی برای اعضاست- به عنوان میهمان ویژه به نشست سران یا نشست های وزرای خارجه می‌تواند به عنوان ساز و کاری در این راستا مورد توجه قرار گیرد.

همچنین استفاده از ظرفیت سازمان های بین‌المللی در این زمینه قابل تأمل است. به طوری که به نظر می‌رسد اکو در آینده نزدیک ناچار خواهد بود برای استفاده

از امکانات فنی و مالی برخی از این سازمان‌ها موضوع اعطای جایگاه طرف گفتگو یا عضو ناظر به این سازمان‌ها را به‌طور جدی مورد توجه قرار دهد. چنانکه توسعه همکاری با سازمان همکاری شانگهای که اخیراً یادداشت تفاهمی را با اکو به امضا رسانید می‌تواند به‌عنوان چارچوبی مناسب برای گسترش همکاری‌های اکو با چین و روسیه مدنظر قرار گیرد.

با این همه به نظر می‌رسد آنچه قطعاً و بیش از هرچیز باید در این مقطع مورد توجه قرار گیرد، فعال کردن اعضای غیرفعال و فعال‌تر کردن اعضای کم‌فعال فعلی است. به عنوان مثال قزاقستان و آذربایجان به عنوان دو کشور مهم که از ظرفیت‌هایی بسیار فراتر از آنچه در اکو به مشارکت گذاشته‌اند برخوردارند باید به افزایش مشارکت تشویق شوند. به ویژه مشارکت این دو کشور در بانک تجارت و توسعه اکو، صندوق اکو برای بازسازی افغانستان و تأسیس سازمان‌های تخصصی و منطقه‌ای وابسته به اکو باید در مرکز توجه قرار گیرد.

ازبکستان تنها کشوری است که سهمیه‌های عضویت در سازمان را طی چند سال متوالی پرداخت نمی‌کند، بسیاری از موافقت‌نامه اکو را امضا نکرده و تاکنون میزبان هیچ‌یک از نشست‌های سران یا وزرای خارجه اکو نبوده است. یافتن سازوکارهایی برای تشویق ازبکستان به فعال شدن در اکو باید از اولویت‌های فوری سازمان تلقی شود.

نقش بسیار مهم ترکمنستان در توفیق همکاری‌های درون منطقه‌ای اکو به ویژه در حوزه حمل و نقل باید مورد توجه قرار گیرد. 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 می‌باشد گنجانیده شد. تعهد کشورهای عضو به اتصال خطوط راه آهن بار دیگر در اعلامیه استانبول موسوم به چشم انداز درازمدت اکو به تصویب دومین اجلاس سران اکو که در ماه جولای ۱۹۹۳ در استانبول ترکیه برگزار گردید مورد تأکید قرار گرفت. به‌منظور تحقق این اهداف کلان، سه ماه بعد یعنی در اکتبر ۱۹۹۳ نخستین اجلاس وزرای حمل‌ونقل 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 حمل‌ونقل جاده‌ای بین‌المللی میان کشورهای اکو بر مبنای موافقت‌نامه‌های دوجانبه و ساختن راه‌آهن و جاده در نقاط اتصالی 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 عشق‌آباد 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 حمل‌ونقل 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 عشق‌آباد 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 در سال ۲۰۰۷ میلادی به بهره‌برداری رسید در همین چارچوب انجام شده است. متأسفانه پس از یک دوره حضور فعال در عرصه اکو، ترکمنستان از سال ۱۹۹۷ بنا به علل مختلف از جمله سیاست اعلامی ترکمن‌باشی و انتخاب راهبرد بیطرفی وارد دوران فترتی شد که تا سال ۲۰۰۷ نیز ادامه یافت. شایان ذکر است که به دلیل اعمال همین سیاست ترکمنستان نسبت به عضویت در پیمان‌های دیگری همچون سازمان همکاری شانگهای نیز علاقه‌مندی نشان نداد. از سال گذشته مجدداً علایمی دال بر علاقه ترکمنستان به مشارکت فعال در اکو مشاهده می‌شود از جمله اینکه ترکمنستان دیداری را که دبیرکل جدید اکو علی‌الرسم در ابتدای پذیرش مسئولیت از همه کشورهای عضو به عمل می‌آورد به سرعت برنامه‌ریزی نمود، دبیرکل اکو را به چندین نشست و اجلاس بین‌المللی که در ترکمنستان برگزار می‌شد دعوت نمود، حق عضویت

خود را پرداخت و از همه مهم‌تر میزبانی اجلاس وزرای کشورهای عضو اکو را در سال ۲۰۰۸ میلادی انجام داد. ترکمنستان همچنین آمادگی خود را برای برگزاری سایر نشست‌های اکو اعلام نموده است. افغانستان، تاجیکستان و قرقیزستان فعالند و تمایل دارند بیش از پیش در اکو فعال باشند. یافتن مکانیزم‌هایی برای حفظ و تقویت این روحیه ضروری است. با عنایت به محدودیت امکانات این کشورها تعریف پروژه‌های کوچک زودبازده در این کشورها، استفاده از صندوق مطالعات امکان‌سنجی، گسترش امکان کمی و کیفی استفاده از صندوق حمایت ویژه برای برگزاری نشست‌ها در این کشورها، ایجاد امکان تاسیس مراکز و سازمان‌های تخصصی در این کشورها در صورت داوطلب بودن آنها و اقداماتی از این دست همگی می‌تواند به این هدف کمک نماید.

یادداشت‌ها

۱. برای مطالعه بیشتر در این مورد مراجعه کنید به: سهراب شهبانی و محمدحسن شیخ‌الاسلامی، آیا می‌توان منتظر موفقیت اکو ماند؟ فصلنامه سیاست (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، سال ۳۷، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۶، صص. ۱۹۱-۱۳۹.
۲. نگاه کنید به مواد ۱۲ معاهده از میر و مواد ۳۱ تا ۳۷ فصل ۸ قواعد آیین کار سازمان اکو که در تارنمای اکو قابل دسترسی است.
۳. نگاه کنید به گزارش‌های نشست شورای نمایندگان دائمی ذیل:
 - ماده ۱۳ و ۱۴ گزارش نشست ۴ (مارچ ۱۹۹۷) درخصوص نشست گروه کاری تدوین آئین‌نامه، ماده ۱۹ نشست ۵ (آوریل ۱۹۹۷) درخصوص نشست گروه کاری تدوین آئین‌نامه، ماده ۱۵ گزارش نشست ۶ (آوریل ۱۹۹۷) درخصوص نشست گروه کاری مربوط به تدوین آئین‌نامه، ماده ۹ گزارش نشست ۸ (می ۱۹۹۷) درخصوص درخواست عضویت ناظر مغولستان، مواد ۱۴-۱۷ گزارش نشست ۱۰ (جولای ۱۹۹۷) درخصوص درخواست عضویت ناظر و طرف گفتگوی فدراسیون روسیه، ماده ۸ گزارش نشست یازدهم (جولای ۱۹۹۷) درخصوص درخواست عضویت ناظر و طرف گفتگوی فدراسیون روسیه، ماده ۳۰ گزارش نشست دوازدهم (اگوست ۱۹۹۷) درخصوص نشست گروه کاری مربوط به تدوین آئین‌نامه، ماده ۱۵ گزارش نشست پانزدهم (نوامبر ۱۹۹۷) درخصوص درخواست عضویت گرجستان، ماده ۱۳ گزارش نشست ۱۸ (فوریه ۱۹۹۸) نشانه‌های ناتوانی در تصمیم‌گیری در این موضوع از صورت مذاکرات همین جلسه کاملاً مشهود می‌شود، ماده ۱۳ گزارش نشست ۱۹ (آوریل ۱۹۹۸) تصمیم‌گیری باز به تعویق می‌افتد، مواد ۵-۷ گزارش نشست ۲۰ (آوریل ۱۹۹۸)، تصمیم‌گیری باز به تعویق

می‌افتد، ماده ۱۸ گزارش نشست ۲۲ (ژوئن ۱۹۹۸) تصمیم‌گیری باز به تعویق می‌آفتد و موضوع از دستورکار نشست شورای وزیران خارجه هشتم خارج می‌شود، مواد ۱۹-۲۰ گزارش نشست ۲۸ (ژانویه ۱۹۹۹) درخصوص عضویت ناظر تاتارستان، ماده ۹ گزارش نشست ۳۰ (مارچ ۱۹۹۹): باردیگر گروه کاری موظف می‌شود با در نظر گرفتن نظرات اعضا آئین‌نامه را نهایی نماید، ماده ۱۳ نشست ۳۲ (می ۱۹۹۹) تصمیم‌گیری برای مدت نامعلوم به تعویق می‌افتد، ماده ii گزارش نشست ۳۶ (اکتبر ۱۹۹۹) موضوع از دستورکار خارج می‌شود.

۴. بر اساس مواد ۴ و ۱۱ موافقتنامه تاسیس بانک ارزش واحد پولی اکو برابر یک واحد SDR است. نگاه کنید به سایت سازمان همکاری اقتصادی (اکو)

۵ نگاه کنید به: ماده ۳۰ گزارش اجلاس هفدهم وزرای خارجه اکو که به تاریخ ۲۰ اکتبر ۲۰۰۷ در هرات، جمهوری اسلامی افغانستان برگزار گردید.

۶. به ویژه نگاه کنید به:

- سعید پیشداد، همگرایی در سازمان اکو، (تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران، انتشارات باز، ۱۳۸۳).

- شیخ حسنی، کامبیز، اکو: یک دیدگاه منطقه‌ای، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۷۵).

- انصاری جواد، تأثیر ناهماهنگی اقتصادی اعضای اکو بر روند همگرایی منطقه‌ای، (تهران: وزارت امور خارجه، رساله ارتقاء مقام به رایزن یکمی، ۱۳۸۱).

۷. برای آگاهی از نظریه‌هایی که شرط شکل‌گیری هم‌پیوندی‌های منطقه‌ای را حضور قدرت‌های منطقه‌ای می‌دانند که هزینه‌های این امر را تا زمان معینی بپذیرند نگاه کنید به:

Hansen Roger D. *Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts*, *World Politics*, XXI, January 1969.

Smith Dianne L., *Central Asia: A New Great Game?* Washington D.C.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1996.

۸. نگاه کنید به گزارش اجلاس فوق العاده شورای وزیران خارجه در اسلام آباد پاکستان ۱۹۹۲. بند دهم و ضمیمه چهارم گزارش.

فهرست منابع و مآخذ

- انصاری جواد، تأثیر ناهماهنگی اقتصادی اعضای اکو بر روند همگرایی منطقه‌ای، (تهران: وزارت امور خارجه، رساله ارتقاء مقام به رایزن یکمی، ۱۳۸۱).

- پیشداد، سعید، همگرایی در سازمان اکو، (تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران (انتشارات باز)، ۱۳۸۳).

- تاریخ شفاهی بنیاد مطالعات ایران، خاطرات دکتر علینقی عالیخانی، وزیر اقتصاد (۱۳۴۱-۱۳۴۸)، (تهران: نشر آبی، ۱۳۸۱).
- شهابی، سهراب و شیخ الاسلامی، محمدحسن، آیا می توان منتظر موفقیت اکو ماند؟ فصلنامه سیاست (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، سال ۳۷، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۶، صص. ۹۱-۱۳۹.
- شیخ حسنی، کامبیز، اکو: یک دیدگاه منطقه ای، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۷۵).

Baldwin, David A. (Ed.) 1993: Neorealist and Neoliberalism. The Contemporary Debate, New York: Columbia University Press.

Cornes, Richard/Sandler, Todd 1986: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, New York.

Fratianni, Michele and Pattison, John 1982: The Economics of International Organizations, 35, 244-261.

Gilpin, Robert 1996: No One Loves a Political Realist, in: Frankel, Benjamin (Ed.): Realism: Restatements and Renewal, London: Frank Cass, 3-26.

Hansen Roger D., Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts, World Politics, XXI, January 1969.

Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker 1997: Theories of International Regimes, Cambridge: Cambridge University Press., chs. 3 & 4.

Katzenstein, Peter J. 1997: United Germany in an Integrating Europe, in: Katzenstein, Peter J. (Ed.): Tamed Power. Germany in Europe, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

March, James G./Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: Free Press.

Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, London: UCL Press.

Olson, Mancur 1971: The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge: Harvard University Press.

Reus-Smit, Christian 1997: The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions, in: International Organization, 51, 569.

Russett, Bruce 1968: Components of an Operational Theory of Alliance Formation, in: Journal of Conflict Resolution, 12, 285-301.

Sandler, Todd/Tschirhart, John T. 1980: The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey, in: Journal of Economic Literature 18, 1481-1521.

Smith Dianne L., Central Asia: A New Great Game?, Washington D.C.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1996.

Waltz, Kenneth N. 1979: Theory of International Politics, New York: Random House.

Weber, Steven 1994: Origins of the European Bank for Reconstruction and Development, in: International Organization, 48.

WWW.ecosecretariat.org

TITLE: ECO: Expansion or Concentration?