

دوفصلنامه علمی - تخصصی روابط آسیا آفریقا، دوره اول شماره دو / پاییز و زمستان ۱۴۰۳

## شش دهه منطقه‌گرایی اقتصادی ایران در آرسی‌دی و اکو: دستاوردها و ناکامی‌ها

مرتضی دامن پاک جامی\*

۱. پژوهشگر ارشد مطالعات منطقه‌ای و بین‌الملل و نماینده دائم پیشین ایران در اکو

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۸/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۴/۱۶

### چکیده

سازمان همکاری اقتصادی (اکو)، حاصل اراده سیاسی سه کشور بنیانگذار آن برای همگرایی اقتصادی است که قبلاً در نهاد سلف آن یعنی همکاری برای عمران منطقه‌ای (آرسی‌دی) تبلور یافته بود. ایران و دو کشور همسایه دیگر در سال ۱۳۶۴ نسبت به احیای آرسی‌دی در قالب سازمان اکو در سال ۱۳۶۴ اقدام کردند. فروپاشی اتحاد شوروی و استقلال جمهوری‌های مسلمان نشین در آسیای مرکزی و قفقاز، این فرصت را در اختیار سه کشور بنیانگذار قرار داد تا این سازمان را گسترش دهند. طی سال‌های ۷۵-۱۳۷۲ اکو به تبیین زمینه‌ها و اولویت‌های همکاری و ایجاد نهادها و مؤسسات وابسته پرداخت و از سال ۱۳۸۵ وارد مرحله اجرایی کردن موافقتنامه‌ها و راهبردهای همکاری شد. هدف این پژوهش واکاوی فعالیت‌ها و اقدامات اکو و ارزیابی میزان تحقق آن‌ها در طول سه دهه پس از گسترش سازمان و پاسخ به این پرسش اصلی است که آیا اکو توانسته است اهداف همگرایی منطقه‌ای را تحقق بخشد؟ نقش و تأثیر ایران در موفقیت‌ها و ناکامی‌های اکو چگونه بوده است و آیا می‌توان به موفقیت این سازمان امیدوار بود؟ فرضیه پژوهش این است که اکو در مسیر اجرای انبوهی از توافقات و طرح‌های همکاری منطقه‌ای موفقیت چندانی به دست نیاورده و فعالیت‌های آن تأثیر ملموسی بر توسعه و رفاه منطقه‌ای نداشته است و در این میان، ایران سهم بالایی در عدم تحقق اهداف اکو داشته است. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی است و داده‌ها با رجوع به اسناد اکو و منابع آرشیوی-کتابخانه‌ای و تجربیات میدانی جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل شده‌اند.

**واژگان کلیدی:** چندجانبه‌گرایی، سازمان‌های منطقه‌ای، همکاری عمران منطقه‌ای، اکو، دیپلماسی اقتصادی ایران.

\*Email. morteza.jami63@gmail.com

## مقدمه

وابط بین‌الملل در صد سال گذشته، به ویژه پس از جنگ جهانی دوم شاهد رشد فزاینده چندجانبه‌گرایی<sup>۱</sup> و منطقه‌گرایی بوده است. چندجانبه‌گرایی را وضعیتی می‌دانند که در آن گروهی متشکل از سه کشور یا بیشتر، یک همکاری جمعی را بر محور اهداف مورد توافق به منظور یافتن راه‌حلهایی برای مشکلات مشترک خود تشکیل می‌دهند (Scott, 2024). منطقه‌گرایی یا همگرایی منطقه‌ای شکل یا فرآیندی جدایی‌ناپذیر از چندجانبه‌گرایی است که در آن گروهی از واحدهای سیاسی واقع در یک منطقه به هم پیوسته جغرافیایی بر اساس مشابهت‌های تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی به طور داوطلبانه از اعمال اقتدار تام خویش برای رسیدن به هدف‌های مشترک صرف‌نظر کرده، از یک نهاد فوق ملی پیروی می‌کنند (قوام، ۱۳۷۰: ۳۵). ایجاد سازمان‌ها، ائتلاف‌ها و پیمان‌های منطقه‌ای و چندجانبه اندیشه تازه‌ای نبوده و از زمانی که دولت‌ها به وجود آمده‌اند، این نهادها نیز شکل گرفته‌اند؛ اما اتفاق نظر صاحب‌نظران و نظریه‌پردازان روابط بین‌الملل بر این است که مناسبات بین قدرت‌های جهانی پس از جنگ جهانی دوم و شرایط نوین بین‌المللی، زمینه را برای به وجود آمدن سازمان‌ها و اتحادیه‌های منطقه‌ای بیش از گذشته فراهم کرد (مصفا، ۱۳۷۴: ۶۰۰). اولین تلاش‌های منطقه‌گرایی پس از جنگ، بر موضوعات نظامی - امنیتی، اقتصادی و چند منظوره متمرکز گردید؛ اما در عمل و تحت تأثیر شرایط جنگ سرد، جنبه‌های امنیتی این همکاری‌ها بر دیگر ابعاد آن غلبه پیدا کرد (Fawcett, ۲۰۱۳: ۳). با فاصله گرفتن شرایط بین‌المللی از فضای غالب امنیتی پساجنگ و تغییر در اولویت‌های امنیتی و اقتصادی بازیگران منطقه‌ای، از دهه ۱۹۷۰ به تدریج فکر اتحاد و همکاری در مناطق جغرافیایی مختلف با نگاهی به تجربه منطقه‌گرایی در اروپا به منظور تأمین رفاه و توسعه اقتصادی اهمیت بیشتری پیدا کرد. در این راستا، سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای مانند آسه آن

---

1 . Multilateralism.

۱، اکواس<sup>۲</sup>، سارک<sup>۳</sup>، سازمان همکاری اقتصادی (اکو)<sup>۴</sup>، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۵</sup>، جامعه آند<sup>۶</sup> و شورای همکاری خلیج فارس شکل گرفتند.

اکو، حاصل تداوم اراده سیاسی سه کشور بنیانگذاران (ایران، پاکستان و ترکیه) برای همکاری اقتصادی است که قبلاً در نهاد منطقه‌ای سلف آن یعنی همکاری (برای) عمران منطقه‌ای<sup>۷</sup> یا آرسی‌دی تبلور یافته بود. احیای اکو در سال ۱۳۶۴ و گسترش آن در سال ۱۳۷۱ فرصت را برای نقش‌آفرینی این سازمان در عرصه همکاری‌های اقتصادی منطقه‌ای فراهم نمود. این پژوهش، به دنبال واکاوی فعالیت‌ها و اقدامات اکو و ارزیابی میزان تحقق آن‌ها در طول سه دهه پس از گسترش سازمان و پاسخ به این پرسش اصلی است که آیا اکو توانسته است اهداف همگرایی منطقه‌ای را تحقق بخشد؟ نقش و تأثیر ایران در موفقیت‌ها و ناکامی‌های اکو چگونه بوده است؟ و آیا می‌توان به موفقیت این سازمان امیدوار بود؟ فرضیه پژوهش این است که اکو در مسیر اجرای انبوهی از توافقات و طرح‌های همکاری منطقه‌ای موفقیت چندانی به دست نیاورده و فعالیت‌های آن تأثیر ملموسی بر توسعه و رفاه منطقه‌ای نداشته است و در این میان، ایران سهم بالایی در عدم تحقق اهداف اکو داشته است. در مقایسه با ادبیات موجود در باره اکو، مقاله حاضر تلاش می‌کند با نگاهی آسیب‌شناسانه و با بررسی منابع کتابخانه‌ای و آرشیوی و اسناد مختلف سازمان، میزان دستیابی آن به اهداف تعیین شده را مورد ارزیابی قرار دهد. در بخش‌های پیش رو، پس از مباحث نظری، روند فعالیت‌ها و همکاری‌ها در اکو در چارچوب معیارهای منتخب مطرح شده از سوی نظریه پردازان منطقه‌گرایی بررسی شده و در ادامه رابطه ایران و سازمان اکو و نقش کشور ما در تحقق اهداف و اولویت‌های این سازمان مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

#### مباحث نظری

همان‌گونه که اشاره شد، منطقه‌گرایی به طور مشخص پدیده‌ای است که پس از جنگ جهانی دوم به عنوان بخشی از فرآیند چندجانبه‌گرایی مورد توجه کشورهای واقع در یک منطقه جغرافیایی به هم پیوسته قرار گرفته و گسترش یافته‌است. اهمیت منطقه‌گرایی در مواد ۵۴-۵۱

1. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).
2. The Economic Community of West African States (ECOWAS).
3. The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC).
4. Economic Cooperation Organization (ECO).
5. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
6. The Andean Community.
7. Regional Cooperation for Development (RCD).

منشور ملل متحد نیز مورد توجه قرار گرفته و از سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای به عنوان ابزارهای مقدماتی برای کمک به صلح و امنیت بین‌المللی و تقویت همکاری بین کشورها اسم برده است (UN Charter, 1945: Articles ۵۱-۵۴). این نقش برای کمک به توسعه روابط اقتصادی و تجاری کشورها در موافقتنامه گات نیز مورد تأکید قرار گرفته است. بر اساس ماده ۲۴ گات، ترتیبات تجاری منطقه‌ای اعم از اتحادیه گمرکی<sup>۱</sup> یا منطقه آزاد تجاری<sup>۲</sup> که توسط گروهی از اعضای سازمان تجارت جهانی با هدف ادغام بیشتر اقتصادی تشکیل یافته و امتیازات ویژه تجاری و تعرفه‌ای برای خود در نظر می‌گیرند، از شمول اصل کامله الوداد<sup>۳</sup> مستثنی گردیده‌اند و این کشورها ملزم نیستند امتیازات اعطاء شده در یک همکاری منطقه‌ای را به دیگر اعضای پیمان گات نیز اعطاء کنند (GATT, 1994: Article XXIV). هر چند در دوران پس از جنگ جهانی دوم مهمترین تلاش برای همگرایی منطقه‌ای در اروپا با تشکیل اتحادیه زغال و فولاد در سال ۱۹۵۲ آغاز شد؛ اما موج همگرایی منطقه‌ای با الگوپذیری از روند همگرایی در اروپا و تحت تأثیر پاره‌ای عوامل دیگر مثل مناسبات جنگ سرد، ظهور کشورهای جدید در عرصه جهانی در نتیجه استعمارزدایی و تلاش‌های سازمان ملل، به تدریج به مناطق در حال توسعه نیز کشیده شد. با این حال، منطقه‌گرایی در مناطق غیراروپایی همان ماهیت، روند و اهداف همگرایی در اروپا را نداشته است. در مقایسه این دو روند، می‌توان چند تفاوت مهم را بر شمرد:

الف- منطقه‌گرایی در اروپا بر اساس اهداف کارکردی برای ایجاد همگرایی بین مجموعه‌ای از کشورهای دارای سطح نسبتاً مشابهی از توسعه اقتصادی و ساختار پیشرفته صنعتی پس از اجرای طرح مارشال برای بازسازی اروپا شکل گرفت و به تدریج از حوزه‌های اقتصادی به سیاسی و امنیتی گسترش یافت. در نظریه‌های همگرایی نولیبیرال مثل نوکاردگرایی<sup>۴</sup> از این موضوع به عنوان اصل تسری<sup>۵</sup> نام برده می‌شود که در فرایند همگرایی بسیار اهمیت دارد.

ب- منطقه‌گرایی در کشورهای در حال توسعه از جمله جنوب شرق آسیا، آفریقا، آمریکای لاتین، غرب آسیا و حتی اروپای شرقی تا اواسط دهه ۱۹۸۰ بیشتر انگیزه‌های سیاسی - امنیتی در چارچوب مناسبات جنگ سرد داشته است. در این دوره، دو قدرت فائقه سیاسی، اقتصادی و

1. Custom Union.

2. Free Trade Area.

3. Most Favored Nation Principle.

4. New Functionalism.

5. Spill Over.

نظامی جهان محرک اصلی برای ایجاد گروه‌بندی‌های امنیتی و اقتصادی بودند که در رأس آن‌ها پیمان‌های ناتو و ورشو و در سطح بین‌الدولی و منطقه‌ای سازمان‌هایی مثل پیمان بغداد، سنتو، سیتو، آسه‌آن، سازمان کشورهای آمریکایی، آرسی‌دی و کومکون<sup>۱</sup> قابل اشاره‌اند؛ لذا از منطقه‌گرایی دوران جنگ سرد به عنوان منطقه‌گرایی قدیم نام برده می‌شود.

ج- علاوه بر تفاوت سطح توسعه‌یافتگی کشورهای غیراروپایی که برخی از آن‌ها در آفریقا طی دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ از بند استعمار رهایی یافتند، در هیچ یک از این مناطق مثل اروپا ظرفیت و اراده سیاسی عملی برای ایجاد یک همگرایی عمیق اقتصادی و اتحاد سیاسی وجود نداشته است. این واقعیتی است که در باره سلف اکو یعنی آرسی‌دی نیز مصداق پیدا می‌کند و در ادامه این مقاله در این باره صحبت خواهیم کرد.

پایان جنگ سرد نوع متفاوتی از همگرایی و همکاری در حوزه‌های متنوع سیاسی امنیتی، اقتصادی و تجاری را برانگیخت که هر چند بر پایه گسترش و بازبینی اندیشه منطقه‌گرایی دوران جنگ سرد شکل گرفت؛ اما شامل تنوع بازیگران، موضوعات و سازمان‌های منطقه‌ای است که در مناطق مختلف گسترش یافته‌اند (Fawcett, 2013: 4)؛ بنابراین، اگر بتوان برای محیط بین‌المللی پس از جنگ سرد مجموعه‌ای از خصیصه‌ها را برشمرد، یکی از بارزترین آن‌ها گسترش و تعمیق هم پیوندهای منطقه‌ای در اشکال گوناگون آن است. در عرصه عمل، شمار قابل توجهی از سازمان‌های منطقه‌ای در این دوران شکل گرفتند (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۸۳). به طوری که بر اساس آمار سازمان تجارت جهانی، تعداد ترتیبات اقتصادی و تجاری منطقه‌ای ثبت شده در این سازمان، از ۱۲۴ مورد در آغاز به کار آن در سال ۱۹۹۵ به عدد ۵۹۴ در ژانویه ۲۰۲۴ رسید که بیش از ۳۶۰ مورد از آن‌ها فعالاند (WTO, 2024). از این منظر، موج جدید منطقه‌گرایی پس از جنگ سرد به عنوان منطقه‌گرایی نوین شناخته می‌شود که با توجه به پدیده جهانی شدن و پیدایی بنیان‌های جدید همکاری‌های اقتصادی، فرهنگی، گسترش ارتباطات و فناوری‌های پیشرفته شکل گرفته است. با آن که منطقه‌گرایی نوین در دو مفهوم پایه اساسنامه محوری<sup>۲</sup> برای ایجاد هویت مستقل و رسمی در حقوق بین‌الملل و تأسیس یک نهاد فراملی برای هماهنگی سیاست‌ها و رویه‌های ملی، با منطقه‌گرایی قدیم شباهت دارد؛ اما حداقل در چهار مفهوم اصلی: انگیزه و هدف

1. Council for Mutual Economic Assistance (COMECON).

2. Charter-based Organizations.

(چند وجهی بودن اهداف و همکاری‌ها)، کارگزاری (تأثیر و نقش مجموعه‌ای از بازیگران دولتی و غیردولتی)، جهت‌گیری (بر اساس کنش بازیگران دولتی و غیردولتی و عدم تأثیرپذیری از جبر ساختاری نظم بین‌الملل) و گستره عمل (منطقه‌گرایی به عنوان پدیده‌ای جهانشمول و فراگیر) با منطقه‌گرایی قدیم تفاوت دارد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۸۲).

در حوزه نظریه‌پردازی، از دهه ۱۹۶۰ به بعد موضوع همگرایی یا یکپارچگی منطقه‌ای، جایگاه ویژه‌ای در بررسی‌های نظریه‌پردازان روابط بین‌الملل پیدا کرد. موج دوم منطقه‌گرایی و نظریه‌پردازی درباره آن، در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ ایجاد گردید و روابط بین‌الملل را شدیداً تحت تأثیر قرارداد (هانکی و دیگران، ۱۳۹۲: ۲). به طور کلی، در مباحث نظری ما با سه دسته از نظریه‌های همگرایی مواجه هستیم (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۸۷-۸۸):

الف- نظریه‌های کارکردی<sup>۱</sup> که بوجه کارکردی منطقه‌گرایی و نقش بازیگران غیردولتی تمرکز می‌کنند (مثل فدرالیسم، ارتباطات، کارکردگرایی، نوکارکردگرایی).

ب- نظریه‌های دولت‌محور<sup>۲</sup> یا بین‌دولت‌گرا که وجوه سیاسی و نقش کارگزاران دولتی را در فرآیند منطقه‌گرایی تبیین می‌کنند (مانند نوواقع‌گرایی، نهادگرایی نولیبرال، رژیم‌های بین‌المللی).

ج- نظریه‌های بازاندیش و معناگرا<sup>۳</sup> که جنبه‌های هنجاری و هویتی منطقه‌گرایی را برجسته می‌سازند (مانند سازه‌انگاری، نظریه انتقادی و نظام جهانی).

هرچند بسیاری از نظریه‌های همگرایی در ابتدا مترادف و معطوف به همگرایی اروپا بوده‌اند؛ اما با ظهور همگرایی در مناطق غیراروپایی، این نظریه‌ها تحت تأثیر تجارب همگرایی در سایر مناطق قرار گرفتند. با این حال، پرسش اصلی این است که ارزیابی عملکرد و فرآیند همگرایی منطقه‌ای در سازمان‌های منطقه‌ای مثل اکو متشکل از کشورهای با سطوح متفاوت اقتصادی و نظام‌های سیاسی ناهمگون در منطقه‌ای غیرتوسعه‌یافته را بر اساس معیارها و مفروضه‌های کدام نظریه رایج روابط بین‌الملل یا اقتصاد سیاسی بین‌الملل می‌توان مورد سنجش قرار داد؟ در پاسخ، نظریه‌پردازان همگرایی منطقه‌ای این‌گونه استدلال می‌کنند که اولاً به دلیل تنوع و تکرر منطقه‌گرایی نوین و تغییر و تحول در نظریه‌های همگرایی منطقه‌ای طی دهه‌های گذشته، پارادیم‌های رقیب در روابط بین‌الملل رهیافت‌های گوناگونی را بر اساس رابطه قدرت، تجارت، ارتباطات یا هویت

1. Functional Theories.

2. State Centric.

3. Reflectionism.

مطرح می‌کنند؛ اما هنوز یک نظریه جامع و فراگیر که قادر به تبیین همه ابعاد این فرایند باشد، ساخته و پردازش نشده است (عباسی اشلقی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۲: ۶۸). ثانیاً، نمی‌توان مفاهیم و عناصر بسیاری از این نظریه‌ها را که بر پایه تحول اتحادیه اروپا و برخی از سازمان‌های شکل گرفته در مناطق نسبتاً توسعه یافته تبیین گردیده‌اند، عیناً برای سازمان‌های منطقه‌ای در مناطق غیراروپایی مثل اکو و حتی آسه‌آن به کار گرفت. ثالثاً، هرچند نظریه‌پردازان همگرایی منطقه‌ای، به ویژه نوکارکردگرایانی مثل ارنست هاوس<sup>۱</sup> و جوزف‌نای<sup>۲</sup> در تلاش برای ارائه یک نظریه عام و فراگیر، یک رشته شاخص را برای ارزیابی سطح همگرایی پیشنهاد کرده‌اند؛ اما همان‌گونه که فالتزگراف و دوئرتی<sup>۳</sup> نیز معتقدند، تئوری‌پردازی در این زمینه هنوز آن قدر پیشرفت نکرده است که در مورد تعاریف یا شاخص‌ها و شرایط همگرایی، میان محققان این حوزه توافق عام وجود داشته باشد (دوئرتی و فالتزگراف، ۱۳۸۴: ۷۰۲).

با این حال، برای ارزیابی ملموس‌تر فعالیت‌های اکو، در این پژوهش با استفاده تلفیقی از برخی عناصر و معیارهای تجویز شده از سوی نظریه‌های مبتنی بر تجربه اتحادیه اروپا مثل نوکارکردگرای، نظریه‌های تبیین کننده دیپلماسی اقتصادی در بستر نئولیبرالیسم اقتصادی که بر گردش آزاد کالا، سرمایه و اصل همکاری به جای منازعه تأکید می‌کنند و همچنین شاخص‌های هویتی مورد اشاره در دیدگاه‌های معرفت‌شناختی سازه‌نگاری<sup>۴</sup> و دیدگاه ژاکوب واینر<sup>۵</sup> در مورد نقش تریبونی سازمان منطقه‌ای، به بررسی و ارزیابی روند فعالیت‌ها در اکو می‌پردازد. بر این اساس، شاخص‌های منتخب و ترکیبی تشکیل دهنده چارچوب نظری بحث عبارتند از:

- ۱- نقش عوامل عینی و ثابت و پیوستگی‌های جغرافیایی در روند همگرایی بین اعضای اکو؛
- ۲- نقش عناصر مشترک تاریخی، فرهنگی و هویتی در همگرایی اعضای اکو؛
- ۳- تقارن یا برابری ساختارهای اقتصادی و توانایی اعضای اکو برای سازگاری و پاسخگویی به انتظارات؛
- ۴- اصل همگرایی سیاسی (گذشت و فداکاری) و واگذاری بخشی از اختیارات و قدرت ملی به نفع همگرایی منطقه‌ای؛

1. Ernest Hass.

2. Josef Nye.

3. James Dougherty & Robert Pfaltzgraff.

4. Constructivism.

5. Jacob Viner (The Custom Union Issue, 1950).

۵- میزان انسجام و برون‌گرایی سیاسی اعضاء و هماهنگی سیاست‌ها در برابر فشارها و انتظارات بازیگران خارجی؛

۶- نقش تربیونی اکو برای اتخاذ مواضع مشترک و کسب مشروعیت بین‌المللی؛

۷- ملاحظه و مشاهده منافع مشترک و احساس توزیع برابر مزایای همکاری.

### پیشینه تاریخی همکاری منطقه‌ای بین ایران و کشورهای همسایه در زمینه‌های اقتصادی

اکو، مولود تداوم اراده سیاسی سه کشور بنیانگذار آن (ایران، پاکستان و ترکیه) برای همکاری اقتصادی است که قبلاً در نهاد منطقه‌ای سلف آن یعنی همکاری (برای) عمران منطقه‌ای یا آرسی‌دی تبلور یافته بود. آرسی‌دی بازوی اقتصادی پیمان نظامی سنتو بود که در ۳۱ تیر ماه ۱۳۴۳ با برگزاری اولین نشست سران سه کشور در استانبول و با صدور بیانیه سران با هدف دوگانه ایجاد سدی در مقابل نفوذ کمونیسم (هدف پنهان) و نگرش مبتنی بر کمک به توسعه منطقه‌ای (هدف آشکار و اعلامی) پای به عرصه وجود گذاشت (عباسی اشلقی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۲: ۷۰). آرسی‌دی به رغم نداشتن سند مؤسس یا همان اساسنامه تا ۱۳ سال بعد<sup>۱</sup>، بر اساس اصول و چارچوب‌های تعیین شده در بیانیه سران و مصوبات شورای وزیران کار خود را شروع کرد. ارکان سازمان شامل شورای وزیران، شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، کمیته‌های تخصصی شش‌گانه و دبیرخانه بودند که در تهران مستقر شدند (ویژه‌نامه روزنامه اطلاعات، ۳۰ تیر ۱۳۵۳: ۲۴-۲۶). آرسی‌دی با توجه به آمال و آرزوهای کشورهای عضو، طیف گسترده‌ای از برنامه‌ها و اقدامات برای همکاری را در دستور کار قرار داد. در اوایل دهه ۱۹۷۰ تنها در بخش صنعت بیش از ۶۰ طرح و پروژه در دست بررسی بودند (همان، ۳۲). تقریباً در هر زمینه‌ای که امکان همکاری بین‌دولتی میسر بود، اعم از بانک، بیمه، هواپیمایی، کشتیرانی، صنعت، کشاورزی، ارتباطات، حمل‌ونقل، نفت و پتروشیمی، آموزش فنی و حرفه‌ای، بهداشت، اطلاعات و مطبوعات، فرهنگی، مبادلات ورزشی، و گردشگری، طرحی برای همکاری تعریف شده بود. بسیاری از این تبادلات و همکاری‌ها نیز بین بخش‌های دولتی دنبال می‌شد و به رغم تشکیل اتاق تجارت مشترک با حضور یک شورای ۴۲ نفره از تجار کشورهای عضو، به دلیل تفوق بخش دولتی در سه کشور، بخش

۱. عهدنامه از میر به عنوان اساسنامه آرسی‌دی در سال ۱۹۷۷ به تصویب رسید.

خصوصی ضعیف و سطح پائین مبادلات تجاری عملاً امکانی برای همکاری بین بخش‌های خصوصی وجود نداشت.

بر اساس گزارشی در خرداد سال ۱۳۵۳ در دهمین سالگرد تأسیس آرسی‌دی، سهم مبادلات تجاری بین سه کشور از کل تجارت خارجی آن‌ها تنها دو درصد بود. احمد مینایی دبیرکل ایرانی وقت سازمان در مصاحبه‌ای با ویژه‌نامه روزنامه اطلاعات، دلیل اصلی این موضوع را تولید کالاهای مشابه (کشاورزی و نیمه صنعتی)، حمایت (تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای) از بازار داخلی، و فقدان ترتیبات تعرفه ترجیحی بین سه کشور بر شمرده (روزنامه اطلاعات، مصاحبه با مینایی، ۱۳۵۳). جالب است که با گذشت ۶۰ سال از تأسیس آرسی‌دی و ۳۰ سال از احیای اکو اگر امروز هم دلایل عدم پیشرفت همکاری‌ها و سطح پائین مبادلات درون منطقه‌ای را از دبیرکل اکو سؤال کنیم، با پاسخ‌های مشابهی مواجه می‌شویم. نکته مهم این است که در این سال (۱۳۵۳) سهم بخش کشاورزی در اقتصاد ایران، پاکستان و ترکیه به ترتیب: ۲۶٪، ۴۵٪ و ۳۳٪ و سهم بخش صنعت به ترتیب: ۵۱٪، ۱۲٪ و ۲۰٪ بوده است. این بدان معنی است که هر سه کشور اقتصاد متکی به بخش کشاورزی داشتند که یا برای مصرف داخلی تولید می‌شد یا رقابت را به جای همکاری در زمینه تجارت کالاهای تولیدی بخش کشاورزی برمی‌انگیخت. تنها مزیت نسبی موجود در منطقه تولید نفت و محصولات پتروشیمی از سوی ایران و برخی کالاهای مصرفی مثل برنج و محصولات نیمه صنعتی از سوی پاکستان و ترکیه بود که آن هم به دلیل تعرفه‌های بالا و حمایت‌گرایی شدید، امکان تبادل را بین آن‌ها فراهم نمی‌کرد.

در گزارشی که آنکتاب به درخواست دبیرخانه آرسی‌دی در سال ۱۹۶۹م. در زمینه امکان رفع موانع توسعه تجارت در منطقه تهیه کرد، دلیل سطح پائین مبادلات بازرگانی را ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های تولیدی سه کشور در زمینه‌های مشابه، یعنی عدم امکان صادرات کالا به یکدیگر بر اساس اصل مزیت نسبی (یا عدم مکملیت اقتصادی)، حمایت‌گرایی شدید از تولید داخلی با وجود دیوارهای بلند تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای، میل شدید به واردات از بیرون منطقه به دلیل هزینه‌های بالای تولید داخلی و مشکلات فقدان زیرساخت‌های لازم در زمینه حمل‌ونقل و ترانزیت منطقه‌ای عنوان کرد (ویژه‌نامه روزنامه اطلاعات، ۳۰ تیرماه ۱۳۵۳). آنکتاب در گزارش خود پیشنهادهایی را برای توسعه تجارت درون منطقه‌ای، از جمله در زمینه اعطای امتیازات تعرفه ترجیحی به یکدیگر، سرمایه‌گذاری در زمینه افزایش تولید داخلی با هزینه‌های کمتر و

کاهش کلی تعرفه‌ها برای فهرست مشخصی از کالاها ارائه کرد که تا زمان حیات آرسی‌دی به نتیجه نرسید.

آرسی‌دی علیرغم ناکامی در تحقق اهداف مهم اقتصادی، اقدامات مفیدی را در زمینه تبادلات آموزشی، علمی و فرهنگی انجام داد. با آن که اغلب از سوی محققین داخلی به درستی گفته می‌شود که عدم وجود یک دیدگاه نهادینه و استراتژیک برای همکاری بلند مدت، غلبه تمایلات سیاسی و امنیتی اعضا بر اهداف همکاری اقتصادی و نهایتاً پیروزی انقلاب اسلامی ایران از عوامل ناکامی و عدم موفقیت آرسی‌دی محسوب می‌شوند (کولایی و مودب، ۱۳۸۸: ۶-۷)، باید این واقعیت را پذیرفت که پرونده آرسی‌دی پیش از آن که با وقوع انقلاب اسلامی همانند پیمان سنتو بسته شود، به دلیل فرو رفتن در باتلاق آمال و آرزوهای بی‌پایان و جاه‌طلبانه سه کشور عضو، نبود یک بخش خصوصی فعال و قدرتمند و فقدان زیرساخت‌ها و ابزارهای لازم برای یک همگرایی منطقه‌ای از جمله ضعف نهادینگی بسته شد. سرنوشت سازمان‌های منطقه‌ای مثل آرسی‌دی، مشکل بسیاری از سازمان‌های منطقه‌ای دیگری است که در دهه‌های گذشته در مناطق مختلف در حال توسعه سربرآورده‌اند. تجربه مشترک این سازمان‌ها نشان می‌دهد که کشورهای عضو آن‌ها بار سنگینی را بر قطار همگرایی منطقه‌ای قرار می‌دهند بدون آن که از ظرفیت واگن‌ها، استقامت ریل‌ها یا راهبری درست لوکوموتوران مطمئن شوند.

## احیاء و گسترش اکو

نیاز ایران برای خروج از انزوای سیاسی و ایجاد تریبونی برای بیان نظرات و دیدگاه‌های خود در شرایط بی‌اعتمادی به سازمان‌های بین‌المللی، به همراه تمایل دو کشور همسایه دیگر برای همکاری با ایران و پر کردن خلاء همکاری‌های منطقه‌ای گذشته، به احیای آرسی‌دی در قالب سازمان همکاری اقتصادی (اکو) در سال ۱۳۶۴ منجر گردید (عباسی اشلقی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۲: ۷۰). با این حال، به جز فعالیت‌های محدود از جنس اقدامات دوره آرسی‌دی، برگزاری نشست‌های کم اثر و امضای یک پروتکل تعرفه ترجیحی در سال ۱۹۹۱ که اجرایی نشد، شاهد فعالیت قابل توجه و ملموسی از سوی سازمان جدید نبودیم؛ اما، تحولات محیط بین‌المللی به همراه شرایط ژئوپلیتیکی پدید آمده پس از فروپاشی اتحاد شوروی که استقلال شش جمهوری مسلمان را در منطقه آسیای مرکزی و قفقاز به همراه داشت، فرصت تاریخی را در اختیار سه

کشور بنیانگذار اکو یعنی ایران، پاکستان و ترکیه قرار داد تا این سازمان را گسترش دهند؛ لذا در بهمن ماه سال ۱۳۷۱ به ابتکار و دعوت ایران با برگزاری اولین اجلاس سران اکو در تهران، هفت کشور جدید به این سازمان پیوستند. به این ترتیب، اکو از یک نهاد منطقه‌ای کوچک و غیرفعال به سازمانی بزرگ متشکل از ده کشور مسلمان منطقه با آرمان‌ها و آرزوی فراوان برای تحکیم پیوندهای تاریخی و فرهنگی و ایجاد یک بلوک قدرتمند اقتصادی تبدیل گردید (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۴۴۵).

با مقایسه روند رشد دیگر سازمان‌های منطقه‌ای، این بحث مطرح می‌شود که اگر چه پیوستن اعضای جدید در آن مقطع بر اهمیت و اعتبار بین‌المللی اکو افزود؛ اما گسترش کمی سازمان به نوبه خود دشواری‌هایی را نیز برای تحقق همکاری منطقه‌ای ایجاد و حرکت لاک‌پشتی اکو را به سمت همگرایی اقتصادی کندتر کرد؛ اما باید اذعان کرد که در شرایط متلاطم و هیجانی پس از فروپاشی شوروی، برای هر دو گروه از اعضای بنیانگذار و جدید، گزینه دیگری وجود نداشت. اعضای جدید با ورود به اکو در پی آن بودند که اولاً از شدت وابستگی اقتصادی خود به روسیه بکاهند، ثانیاً از این سازمان به عنوان سازوکاری برای تسهیل گذار از اقتصاد متمرکز دولتی به اقتصاد آزاد بهره‌مند شوند و ثالثاً با قرار گرفتن در حوزه فرهنگی گذشته، هویت جدید و مستقل خود را به دست آورند. از سوی دیگر، کشورهای بنیانگذار اکو نیز امیدوار بودند با ورود اعضای جدید، پیوندهای دیرینه تاریخی خود را با آن‌ها تحکیم بخشند و ضمن در اختیار گرفتن بازارهای بکر و مستعد این کشورها، وزن و جایگاه خود را در معادلات منطقه‌ای افزایش دهند (دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۳۸۴). نتیجه آن که همپوشانی 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 اصلاح عهدنامه ازبیر، سطح عالی‌ترین رکن سازمان از وزرای خارجه به سران ارتقاء یافت.

طی سال‌های ۷۵-۱۳۷۲، اکو با برگزاری اجلاس‌های اول تا چهارم سران به تبیین زمینه‌ها و اولویت‌های همکاری پرداخت (Summit Communiqués and Declarations, 2006). در این دوره، کشورهای عضو ایجاد چندین نهاد منطقه‌ای مثل بانک تجارت و توسعه، شرکت بیمه اتکایی، شرکت کشتیرانی، شرکت هواپیمایی و سه طرح عمل منطقه‌ای تحت عناوین، بیانیه استانبول در مورد دورنمای اقتصادی و اجتماعی منطقه اکو، طرح عمل کویته برای توسعه حمل‌ونقل و طرح عمل آلماتی در مورد حمل‌ونقل و ارتباطات را به تصویب رساندند و دو نهاد

دوران آرسی دی یعنی مؤسسه فرهنگی و کالج بیمه اکو را احیا کردند. در اردیبهشت ۱۳۷۵ (ماه می ۱۹۹۶) یازده سند اصلی و بنیادین سازمان بر اساس شرایط جدید از جمله: عهدنامه ازمیر جدید، استراتژی همکاری اقتصادی، مقررات پرسنلی و مالی، ساختار سازمانی، سند وضعیت حقوقی و موافقتنامه مقر در جریان اجلاس چهارم سران و اجلاس ششم شورای وزیران در عشق آباد به تصویب رسیدند (کتاب سبز اکو، ۱۳۷۷: ۱۵۵-۱۵۶). بر اساس اسناد تأسیسی، تشکیلات اکو شامل: نشست‌های سران، شورای وزیران، شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شورای نمایندگان دائم، دبیرخانه، مؤسسات منطقه‌ای، آژانس‌های تخصصی، مراکز وابسته و کمیته‌های تخصصی و موقت است. در رأس دبیرخانه اکو، دبیرکل قرار دارد که توسط چهار معاون، تعدادی مدیر و کارشناس حرفه‌ای و پرسنل پشتیبانی می‌گردد. فعالیت‌های عملیاتی دبیرخانه در قالب ادارات اقتصادی آن انجام می‌گیرد.

به دنبال امضای عهدنامه ازمیر (جدید) در شهریورماه ۱۳۷۵ در شهر ازمیر، سازمان اکو در قالبی نو با تعریف مشخصی از اهداف، اولویت‌ها و چارچوب‌های همکاری از دی ماه همان سال (ژانویه سال ۱۹۹۷) دوران جدیدی از حیات خود را آغاز کرد. بر اساس مواد دو و سه عهدنامه ازمیر (A handbook of ECO Basic Documents, 1997)، مهمترین اصول و اهداف همکاری اکو عبارتند از:

- احترام به حاکمیت مساوی اعضا با رعایت منافع متقابل اقتصادی، رعایت اصل توسعه اقتصادی در برنامه‌ریزی‌ها و دسترسی آزاد به بازارهای خارج از منطقه؛
- دسترسی به توسعه پایدار منطقه‌ای برای افزایش سطح زندگی و رفاه مردم؛
- گسترش مبادلات بازرگانی و اتخاذ تدابیری برای حذف تدریجی موانع تجاری در منطقه؛
- فراهم آوردن شرایط ادغام تدریجی و آرام اقتصاد کشورهای عضو با اقتصاد جهانی؛
- استفاده بهینه از منابع طبیعی منطقه به‌ویژه انرژی و توسعه زیربنای ارتباطات و حمل‌ونقل؛
- تحکیم پیوندهای تاریخی و فرهنگی در بین مردم منطقه.

در سند استراتژی همکاری اقتصادی اکو، اولویت‌های سازمان در ده سال آینده در سه محور تجارت، انرژی و حمل‌ونقل و ارتباطات تعیین گردیده‌اند. سند چشم‌انداز اکو که در سال ۱۳۸۴ به تصویب شورای وزیران رسید، چارچوب و دورنمای همکاری‌های این سازمان تا سال ۲۰۱۵ را مشخص کرد. در این سند که با تصویب شورای وزیران اصلاح و تا ۲۰۲۵ تمدید گردید، بر

مصمم بودن کشورهای عضو برای حرکت به سمت ایجاد منطقه آزاد تجاری به عنوان یک اولویت مهم از طریق اجرای موافقتنامه کوتا<sup>۱</sup> و مشارکت کشورهای عضو در آزادسازی‌های تجاری تأکید شده است (ECO Vision, 2015).

### بررسی روند فعالیتهای اکو

در چارچوب مباحث نظری پیش گفته، گسترش اکو در شرایط جنگ سرد و فضای دو قطبی انجام نگرفت؛ بلکه ناشی از نیازها و انتظارات دو سویه اعضای قدیمی و جدید از یک سو و ضرورت‌های متأثر از فروپاشی نظام بین‌الملل دو قطبی و ورود به دوران گذار از سوی دیگر بود که شاخصه اصلی آن در حوزه اقتصادی غالب شدن الزامات و عناصر اقتصاد جهانی نولیبرال یا بازار آزاد است. این رویکرد اقتصادی، پس از پایان نظام دو قطبی جنگ سرد نقش بسیار مهمی در توضیح نظام حاکم بر سیاست و اقتصاد جهانی داشته و یکی از بسترهای اصلی گفتمان جهانی شدن و توسعه اقتصادی به شمار می‌رود. در چارچوب این گفتمان، منطقه‌گرایی جدید نوعی منطقه‌گرایی باز به حساب می‌آید که تأکید می‌کند پروژه همگرایی باید بخشی از فرآیند در حال - تکوین جهانی شدن و بین‌المللی شدن اقتصاد سیاسی جهانی را تشکیل دهد (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۸۷). با توجه به این برداشت از منطقه‌گرایی نوین و در نظر گرفتن مفروضه‌ها و معیارهایی که پیشتر برای ارزیابی همگرایی منطقه‌ای برشمردیم، در ادامه این پژوهش تلاش می‌کنیم تا به ارزیابی میزان توفیقات اکواز زمان گسترش آن تاکنون پردازیم و بررسی نماییم که این سازمان در مسیر دستیابی به اهداف مورد نظر تا چه اندازه موفق بوده است.

1. ECO Trade Agreement (ECOTA).

نقشه ۱. مقایسه منطقه اکو و اتحادیه اروپا



### نقش عوامل عینی و ثابت در روند همگرایی اکو

بر اساس مجموعه‌ای از عوامل عینی و ثابت مورد اشاره در نظریه نوکارکردگرایی جوزف نای، عوامل بسیار مهم جغرافیایی و اقتصادی باعث ایجاد و تداوم همکاری‌ها در یک سازمان منطقه‌ای و حرکت به سمت همگرایی منطقه‌ای می‌شوند. در رابطه با اکو، برخی از مهمترین این عوامل (همگرایی) عبارتند از:

- وسعتی حدود ۸ میلیون کیلومتر مربع که معادل ۱۸/۲ درصد مساحت آسیا و ۶ درصد مساحت کل جهان است و همان‌گونه که نقشه شماره (۱) نشان می‌دهد، آن را در ردیف دومین اتحادیه بزرگ منطقه‌ای بعد از اتحادیه اروپا قرار می‌دهد.

- در اختیار داشتن درصد بالایی از جمعیت مسلمانان جهان یعنی افزون بر ۴۰۰ میلیون نفر در دهه ۹۰ و حدود ۵۵۰ میلیون نفر در حال حاضر (که از نظر اقتصادی یک بازار قوی برای توسعه مبادلات تجاری محسوب می‌شود).

- همجواری و نزدیکی با آبراه‌های بزرگ جهان مانند خلیج فارس، دریای عمان، بحر خزر، اقیانوس هند، دریای مدیترانه، دریای سیاه و دسترسی مستقیم به آن‌ها و هم مرزی با کشورهای قدرتمند چین، هند و روسیه.

- برخورداری از منابع عظیم معدنی به ویژه نفت و گاز حوزه خزر (که به عنوان یکی از مناطق مکمل خلیج فارس از نظر تأمین منابع انرژی جهان محسوب می‌شود).

- وجود شبکه‌های گسترده مواصلاتی راه‌آهن و جاده‌ای و زیر ساخت های مخابراتی، فیبر نوری و شبکه‌های انتقال برق.

به این ترتیب، اکو امکانات و توانایی‌های بالقوه عظیمی را به لحاظ کمی در خود جمع کرده است و عوامل جغرافیایی در توسعه همکاری‌های منطقه‌ای اعضا دارای اهمیت زیادی است؛ زیرا اعضای جدید با پیوستن به این سازمان این امکان را یافته‌اند تا به جای مسافت‌های دور و بنادر اقیانوس آرام، از آب‌های خلیج فارس و دریای عمان به ترانزیت کالاهای مورد نیاز خود یا صادرات محصولات کشاورزی و انرژی بپردازند و از این طریق دشواری‌های «محصور در خشکی بودن» را کاهش دهند؛ بنابراین، پیوستگی و وابستگی جغرافیایی مهم‌ترین نقطه قوت سازمان است که اعضای آن را در کنار یکدیگر قرار داده است (پیشداد، ۱۳۸۳: ۲۶۵).

### نقش عناصر مشترک تاریخی، فرهنگی و هویتی در همگرایی اعضای اکو

بر اساس نظریه سازه‌انگاری یا برسازی، در فرآیند هویت‌سازی، علاوه بر متغیرهای هنجاری بین‌المللی، انگاره‌ها و ارزش‌های داخل جوامع مانند فرهنگ سیاسی، زبان، ویژگی‌های انسانی-جمعیتی و جغرافیای کشور یا یک منطقه خاص نقشی سازنده و قوام بخش دارند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۴: ۴۳). در تفسیری که مکتب برسازی از سیاست هویت به دست می‌دهد، تلاش می‌کند تا راهی برای شناخت این پرسش پیشنهاد کند که چگونه ملت گرایی، قومیت، نژاد، جنسیت، مذهب و سایر همبستگی‌های بین‌دهنی در تفسیر سیاست جهان نقش دارند (لینکلتر، ۱۳۹۳: ۴۷۶). کشورهای عضو اکو از نظر قومیت، زبان و خط، دین و مذهب، فرهنگ، تاریخ و میراث مشترک دارای شباهت‌های فراوان هستند. بر اساس نظریه‌های معناگرا، همگرایی در منطقه‌ای با این سطح از شباهت‌های هویتی و اشتراکات فرهنگی موجب افزایش همبستگی اجتماعی، ترویج ارزش‌های مشترک و نهایتاً گسترش همکاری‌ها در حوزه‌های مختلف می‌شود. اسلام بخشی از هویت مشترک مردم ساکن در کشورهای عضو اکو را تشکیل داده است و بیش از ۹۰ درصد از جمعیت نیم میلیارد نفری منطقه را مسلمانان تشکیل می‌دهند. از سوی دیگر، در فاصله قرن‌های پنجم تا سیزدهم میلادی، فارسی زبان رسمی مناطق شرقی ایران، آسیای مرکزی و شبه قاره هند را تشکیل می‌داد. ترکیه نیز دارای پیوندهای قومی و زبانی با باشندگان آسیای مرکزی و آذربایجان است و پس از الحاق اعضای جدید، با تشکیل سازمان کشورهای ترک زبان، بر اشتراکات خود با آنان به عنوان پایه و اساس توسعه همکاری‌ها تأکید ورزیده است. به این ترتیب، میراث تاریخی-فرهنگی منطقه اکو که بر پایه پیوندها و تجارب قرون متمادی حاصل

شده است، زمینه مستحکمی را برای توسعه روابط میان این کشورها فراهم آورده است. این موضوع در اساسنامه اکو نیز متجلی شده است و ماده دو عهدنامه از میر یکی از اهداف این سازمان را تحکیم بیشتر پیوندهای تاریخی و فرهنگی در منطقه تعیین کرده است (کتاب سبز اکو، ۱۳۷۷: ۱۵۷). نهادهایی مثل مؤسسه فرهنگی از زمان آرسی دی و پس از احیاء و گسترش اکو وظیفه تقویت هم‌پیوندی‌ها و گسترش تبادلات در حوزه‌های فرهنگی و مردمی را بر عهده داشته‌اند.

### تقارن یا برابری ساختارهای اقتصادی و ظرفیت سازگاری

نظریه پردازان همگرایی منطقه‌ای مثل هاوس و نای، تقارن یا برابری ساختارهای اقتصادی و ظرفیت و توانایی اعضاء برای سازگاری و پاسخگویی به همگرایی را در جهت پذیرش اولیه طرح همگرایی و پیشرفت بعدی آن مؤثر می‌دانند (دوئرتی و فالتزگراف، ۱۳۸۴: ۶۸۳). میزان تقارن یا برابری ساختارهای اقتصادی و انسجام اقتصادی در بین اعضای اکو را می‌توان با شاخص‌هایی مثل: حجم/اقتصاد، مشابهت نظام/اقتصادی و میزان مکملیت/اقتصادی مورد بررسی قرار داد. هرچه ساختار کلی اقتصاد کشورها همگون‌تر باشد، امکان موفقیت طرح‌های منطقه‌ای نیز بیشتر است. بررسی شاخص‌های اقتصادی کشورهای عضو اکو نشان می‌دهد که این کشورها دارای تفاوت‌های قابل توجهی با یکدیگر هستند. در این رابطه سه گروه از اقتصادهای مختلف مشاهده می‌شود: ۱- اقتصادهای بزرگتر و نسبتاً مکمل و توسعه‌یافته ایران، پاکستان و ترکیه با تولید ناخالص بالاتر، ۲- اقتصادهای به سرعت در حال رشد اعضای جدید برخوردار از منابع انرژی (قزاقستان، آذربایجان، ترکمنستان و تا حدودی ازبکستان) و ۳- اقتصادهای کوچک تاجیکستان، قرقیزستان و افغانستان که در مراحل پائین‌تری از توسعه قرار دارند؛ بنابراین، وضعیت اقتصادی اعضای اکو با توجه به تفاوت‌های اساسی در حجم تولید ناخالص داخلی و تفاوت و نوسانات رشد اقتصادی آن‌ها دارای ناهمگونی اساسی است (۱۴-۸: ۲۰۱۳، Statistical Report of ECO). این موضوع هم در سال‌های اولیه گسترش اکو و هم با گذشت سه دهه از گسترش سازمان همچنان به عنوان مانعی جدی در مسیر همگرایی منطقه‌ای قرار دارد. صاحب‌نظران همگرایی، شرایط و ساختار اقتصادی - تولیدی متفاوت اعضاء را نیز مانعی دیگر بر سر راه گسترش همکاری‌های منطقه‌ای برشمرده‌اند. غالب کشورهای اکو خروجی اقتصادی تقریباً مشابه دارند که امکان تبادل تجاری بر اساس اصل مزیت نسبی را کمرنگ می‌کند. ایران، آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان از صادرکنندگان نفت و

گاز در منطقه هستند و در این حوزه با یکدیگر رقابت دارند (عباسی اشلقی و دامن پاک جامی، ۱۳۹۲: ۷۶). این موضوع همان گونه که در ادامه خواهیم دید، باعث شکست طرح‌های همکاری در حوزه انرژی فسیلی شده است.

از سوی دیگر، تولید ناخالص کشورهای عضو اکو در طول دو الی سه دهه گذشته افزایش قابل توجهی یافته است، به طوری که اکنون برابر با حدود ۹.۱ تریلیون دلار و معادل ۹.۱ درصد اقتصاد جهانی است. سهم تجارت منطقه اکو از تجارت کالایی جهان در سال ۲۰۲۲ نیز ۱۳.۱ تریلیون دلار از ۴.۲۵ تریلیون دلار و معادل ۴۵.۴ درصد جهانی درصد بوده است (ECO/RPC/34/WP/TI, 2024: 4-10). این ظرفیت‌ها، منطقه اکو را واجد ایفای نقش تأثیرگذار در اقتصاد جهانی می‌سازد؛ اما اگر یکی از شاخص‌های مهم برای اندازه‌گیری میزان مکملیت اقتصادی در یک منطقه را حجم تجارت درون منطقه‌ای اعضای آن بدانیم، در حال حاضر، سهم تجارت درون منطقه‌ای از کل تجارت خارجی اکو ۸.۴ درصد است که با هدف گذاری ۱۵ و ۲۰ درصدی سند چشم‌انداز اکو فاصله زیادی دارد؛ لذا تفاوت سطح توسعه و ظرفیت‌های ناهمگون اقتصادی و خروجی‌های مشابه یا رقابت در برخی از بخش‌های اقتصادی مثل انرژی و کشاورزی، امکان همگرایی در منطقه اکو را بسیار دشوار ساخته است. با آن که هنوز امکان همکاری در برخی از زمینه‌ها، تجارت و همگرایی را توجیه‌پذیر می‌سازد؛ اما برای تحقق این امر، اعضای سازمان نیازمند از خود گذشتگی و ارائه امتیازاتی به یکدیگر هستند.

### ظرفیت و توانایی اعضاء برای سازگاری و همگرایی سیاسی

میزان همگونی نظام‌های سیاسی: ده کشور عضو اکو، نظام‌های سیاسی متفاوتی دارند که شامل حکومت‌های نسبتاً دموکراتیک اما پرتنش (پاکستان)، مردم‌سالاری دینی (ایران)، لائیک ولی با گرایش‌های اسلامی (ترکیه)، بی‌دولتی (افغانستان) و نظام‌های قبیله‌گرا و اقتدارگرا (جمهوری‌های آسیای مرکزی و آذربایجان) می‌گردند. به دلیل همین ناهمگونی نظام‌های سیاسی، اکو هیچ گرایشی به فعالیت‌های سیاسی و هماهنگی مواضع سیاسی اعضا در سطح بین‌المللی از خود نشان نمی‌دهد. از سوی دیگر، سطح همکاری‌های اقتصادی نیز هنوز به اندازه‌ای رشد نکرده است تا امکان تسری یا سرریز مورد اشاره در نظریه نوکارگردگاری و حرکت همکاری‌ها از سیاست پائین (اقتصادی) به سیاست بالا (همگرایی سیاسی) در این سازمان شکل بگیرد. با این حال، این خطر

همواره وجود داشته که اکو به دلیل تمایلات سیاسی برخی از اعضاء دچار سیاست زدگی زودرس شود که برای همگرایی منطقه‌ای زیان‌بار است. در این رابطه می‌توان به انتظار ایران از اکو برای حمایت از آن در برابر تحریم‌ها یا ورود به مسأله فلسطین، یا طرح مسائل اختلاف برانگیز دوجانبه در نشست‌های عالی سازمان اشاره کرد. جلوه دیگر انسجام سیاسی، ساختار روابط دوجانبه بین کشورهای عضو و تأثیر آن بر روابط منطقه‌ای است. در منطقه اکو، هرچند کشمکش‌های سیاسی و اختلافاتی - همانند اختلافات ازبکستان و تاجیکستان بر سر منابع آبی یا منازعات ایران و ترکیه، ایران و پاکستان یا ایران و آذربایجان بر سر مسائل امنیتی و گسترش نفوذ منطقه‌ای - بروز می‌کند؛ ولی در تاریخ اکو، کشورهای عضو هیچ وقت وارد درگیری مستقیم نظامی نشده‌اند. در واقع، روابط اعضای اکو در ۳۰ سال عمر این سازمان همواره مبتنی بر حسن همجواری و احترام به حاکمیت ملی یکدیگر بوده و این منطقه فاقد پیشینه برخورد نظامی در یک قرن گذشته است. این امر می‌تواند نکته مثبتی در فرآیند همگرایی کشورهای عضو اکو باشد (امیدی، ۱۳۸۸: ۲۵۸).

حمایت‌گرایی و انسجام سازمانی: از منظر وجود اراده سیاسی برای حمایت از استمرار و تقویت همکاری‌ها در اکو، این اراده بین اعضای اکو در بالاترین سطح وجود دارد. کافی است نگاهی به آخرین بیانیه سران در تاشکند یا اظهارات رؤسای جمهور شرکت کننده در این اجلاس بیندازیم تا میزان حمایت لفظی از سازمان را درک کنیم (Summary Records November 2023 of the 16<sup>th</sup> ECO Summit,). شاید همین تداوم اعلام اراده بالای سیاسی اعضاء در حمایت از سازمان باعث شده است تا اکو به رغم محدودیت‌ها و ناکامی‌ها همچنان فعال باشد. جلوه دیگر این اراده سیاسی را می‌توان در برگزاری منظم اجلاس‌های سران (۱۶ اجلاس)، وزرای خارجه (۲۷ اجلاس)، شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای (۳۴ اجلاس)، شورای نمایندگان دائم (بیش از ۲۸۰ نشست) و ده‌ها اجلاس وزرای بخشی با متوسط سطح مشارکت بین از هفتاد درصد سران و وزراء و همکاری کشورهای عضو در میزبانی این اجلاس ملاحظه کرد. عضویت یا گرایش به سازمان‌های رقیب، یکی از موانع انسجام سازمانی اکو است. ترکیه اهمیت بیشتری به اروپایی بودن خود می‌دهد و همچنان در آرزوی پیوستن به اتحادیه اروپاست. سازمان شانگهای نیز علیرغم غالب بودن اهداف امنیتی آن بر اقتصادی، یکی دیگر از سازمان‌های رقیب اکو در منطقه است که شش عضو آن با اکو مشترکند. از سوی دیگر، دو عضو اکو همزمان در اتحادیه سارک و اتحادیه اقتصادی اوراسیا نیز عضویت دارند. این وضعیت نشان می‌دهد که کشورهای اکو در اراده خود

جهت کارآمدسازی و اعلان وفاداری حداکثری به این سازمان دچار تردید هستند. در این میان، تنها ایران به دلیل میزبانی مقر دبیرخانه، ظاهراً نسبت به سایر اعضا، دلبستگی بیشتری به اکو نشان می‌دهد؛ اما این کشور نیز همانگونه که در ادامه خواهیم دید، در عمل رفتار دیگری دارد؛ بنابراین، درحالی که به نظر می‌رسد اکو با محدودیت‌های سازمانی برای پیشبرد همگرایی مواجه نیست و ساختار سازمانی، ارکان و دبیرخانه آن ظرفیت لازم برای پیشبرد برنامه‌ها را دارند؛ اما مشکل اساسی اکو این است که هیچ استقلالی فراتر از اجرای تصمیمات کشورهای عضو ندارد. اگر آن‌ها می‌خواهند که اکو رشد ملموس و قابل اتکایی داشته باشد، باید استقلال عمل بیشتری به دبیرخانه داده شود، موافقتنامه‌های آن از ضمانت اجرایی لازم برخوردار شوند و اعضا برای تضمین موفقیت تصمیمات در سازمان، از خودگذشتگی بیشتری نشان دهند و بخشی از اختیارات ملی خود را به سازمان واگذار کنند.

**برون‌گرایی نظام‌های سیاسی و نقش تریبونی اکو:** در باره مواضع مشترک نسبت به همکاری منطقه در رفتار سیاست خارجی اعضا یا در جلسات اکو، باید گفت که به طور نسبی اعضای اکو از نوعی همگونی و همراهی برای پیشبرد همکاری‌ها بهره برده‌اند. اکو به منظور بهره‌مندی از تجربیات و کمک‌های مالی و فنی دیگر سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تلاش فراوانی به عمل آورده و روابط بین‌المللی خود را گسترش داده است. این سازمان توانسته است علاوه بر کسب موقعیت ناظر در مجمع عمومی و اکوسوک، با بیش از ۳۵ سازمان منطقه‌ای و بین‌المللی روابط نهادینه برقرار و از کمک‌ها و امکانات فنی و مالی برخی از آن‌ها برخوردار شود (Status of the ECO's External Relations, 2023). سطح و درصد مشارکت اعضای اکو در جلسات مختلف سالانه این سازمان نیز بیانگر اهمیت این نشست‌ها از دید رهبران و مسئولان کشورها برای رسیدن به تفاهم و درک مشترک نسبت به مسائل مورد علاقه است. اکو دارای نشست دوسالانه سران، نشست‌های سالانه شورای وزیران (امور خارجه) و شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، نشست‌های منظم ماهانه شورای نمایندگان دائم و نشست‌های ادواری وزرای بخشی است که جلسات خود را تاکنون بدون وقفه و به طور منظم در یکی از کشورهای عضو یا مقر دبیرخانه برگزار نموده‌اند. اکو به طور متوسط سالانه بیش از صد رویداد در سطوح مختلف برگزار کرده یا در نشست‌های بین‌المللی مربوطه شرکت می‌کند. در مورد نشست‌های

سران که طی ۳۰ سال گذشته به طور منظم برگزار شده‌اند، بایستی اذعان کرد که رایزنی و مشورت در این سطح، جایگاه سازمان را بهبود بخشیده و نیازها و تنگناهای همکاری را مورد توجه قرار می‌دهد. برگزاری این نشست‌ها ضمن آن که بیانگر تعهد اعضاء به تأمین اهداف سازمان است، برای رهبران کشورهای عضو نیز فرصت مناسبی است تا با توجه به مسائل منطقه‌ای و جهانی، به مشورت درباره منافع مشترک خود بپردازند که یکی از ویژگی‌های مهم یک همکاری منطقه‌ای است.

### ملاحظه و مشاهده منافع مشترک (بهره‌وری مشترک) و احساس توزیع برابر مزایا

بر اساس نظریه نوکارگرگرای، ملاحظه و مشاهده منافع مشترک و احساس توزیع برابر این منافع در روند همکاری‌های منطقه‌ای ضرورتی جدی برای ادامه روند همگرایی است. سلف اکو یعنی آرسی‌دی به دلیل مشکلات ساختاری و سیاسی، از ارائه منافع مورد انتظار به کشورهای عضو بازماند و جز مجموعه‌ای از فعالیت‌های بوروکراتیک و غیراساسی در عملکرد آن ثبت نشد؛ اما تشکیل و گسترش اکو با تکیه بر اهداف مشخص اقتصادی بود که در اسناد راهبردی و موافقتنامه‌های متعدد سازمان منعکس گردیده و بیانگر آمال و انتظارات اعضای آن است. حال باید دید که در یک دوره ۳۰ ساله این انتظارات تا چه اندازه برآورده شده است. در این رابطه، عملکرد اکو را می‌توان به دو صورت: الف - مراحل زمانی و ب - کارنامه فعالیت‌های آن در موضوعات اولویت‌دار مورد ارزیابی قرار داد.

الف) دوره‌های زمانی عملکرد اکو

از جهت زمانی، عملکرد اکو در چهار دوره مشخص قابل بررسی است:

۱- دوره شکل‌گیری و گسترش اعضاء (۱۳۷۱-۱۳۶۴)؛

۲- دوره تجدید ساختار و تعیین اولویت‌ها (۱۳۷۵-۱۳۷۲)؛

۳- دوره ترسیم چارچوب و چشم‌انداز فعالیت‌ها و نهادینه کردن همکاری‌ها (۱۳۸۴-۱۳۷۶)؛

۴- دوره ورود به عرصه اجرایی و تلاش برای تحقق برنامه‌ها و راهبردها (۱۳۸۵ به بعد).

در باره روند احیاء و گسترش و تجدید ساختار اکو قبلاً صحبت شد. در مورد نهادینه کرده همکاری‌ها، اکو طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۷۲ به تدوین طرح‌ها و موافقتنامه‌ها و ایجاد چارچوب‌های نهادینه همکاری‌ها همت گماشت و زمینه لازم برای ورود به فعالیت در بخش‌های

مختلف کارکردی مانند تجارت، حمل‌ونقل و ارتباطات، صنعت و کشاورزی را فراهم کرد. حاصل این تلاش، تدوین، تصویب و امضای ۱۷ سند همکاری از جمله موافقتنامه‌های مهمی مثل: چارچوب حمل‌ونقل ترانزیت، همکاری‌های تجاری (اکوتا)، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، تسهیل صدور روادید و تصویب اسناد راهبردی در زمینه همکاری‌های صنعتی، زیست‌محیطی، استاندارد، کشاورزی، گردشگری و سند چشم‌انداز اکو ۲۰۱۵ بوده است. همچنین اعضای سازمان، ضمن احیای مؤسسه فرهنگی و دانشکده بیمه دوران آرسی‌دی، اقدام به تدوین اسناد تاسیس چند مؤسسه مهم منطقه‌ای از جمله: بانک تجارت و توسعه اکو، شرکت بیمه اتکایی، بنیاد علمی، مؤسسه آموزشی و مؤسسه استانداردسازی اکو کردند که در حال حاضر وارد مرحله اجرایی شده‌اند. از سال ۱۳۸۵ و با تصویب برخی از توافقات منطقه‌ای در کشورهای عضو، اکو وارد مرحله اجرایی موافقتنامه‌ها و طرح‌های خود گردید. در این دوره، موافقتنامه‌های مهمی مثل اکوتا، چارچوب حمل‌ونقل ترانزیت و بانک تجارت و توسعه اکو اجرایی شدند. برگزاری اجلاس وزرای بخشی در حوزه‌های اصلی همکاری و ده‌ها نشست کارشناسی در طول سال به منظور پیدا کردن راهکارهای عملیاتی برای اجرایی کردن توافقات و حل مشکلات پیش رو، به تدوین ده‌ها برنامه عمل و معرفی پروژه‌های بخشی منجر گردید.

با بررسی اقدامات و فعالیت‌های انجام شده در این دوره‌های چهارگانه، مشخص می‌گردد که اکو موفق شد پس از گسترش اعضاء و تجدید ساختار، روند کند ولی رو به جلویی را طی کند و با تدوین اسناد و طرح‌های مختلف همکاری، تعیین اولویت‌ها، ایجاد سازوکارها و تنظیم موافقتنامه‌های مهم منطقه‌ای، چارچوب‌ها و مقدمات لازم را برای حرکت کشورهای عضو در مسیر همگرایی و ادغام اقتصادی فراهم کند؛ اما باید اذعان کرد که در طول این دوران، اکو نتوانست انتظارات اعضای جدید برای تسهیل گذار از اقتصاد متمرکز دولتی به اقتصاد آزاد و کمک به توسعه اقتصادی آنان را برآورده سازد. اعضای بنیانگذار مثل ایران هم نتوانستند یک بلوک قدرتمند اقتصادی از کشورهای مسلمان منطقه را ایجاد کنند و الگویی از بازار مشترک اسلامی را به نمایش بگذارند (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۶۵۹). با توجه به موانع و مشکلات پیش‌روی، اکو تا رسیدن به مرحله همگرایی راه درازی در پیش دارد. این موانع را می‌توان با بررسی میزان تحقق اهداف همکاری‌ها در سه حوزه اولویت اصلی تعیین شده در استراتژی اقتصادی اکو بهتر توضیح داد.

### ب) بررسی فعالیت‌ها در حوزه‌های اصلی همکاری

در زمان تدوین اسناد بنیادین اکو، سه اولویت اصلی همکاری‌ها شامل تجارت و سرمایه‌گذاری، حمل‌ونقل و انرژی تعیین گردیدند. انتخاب این سه اولویت به صورت هدفمند و با توجه به نیاز کشورهای عضو و بر اساس تجارب همگرایی منطقه‌ای نوین تعیین گردیدند. در ۳۰ سال گذشته به موازات تدوین و اجرای موافقتنامه‌ها و اسناد راهبردی، اقدامات و تلاش‌های قابل توجهی در حوزه‌های اولویت‌دار همکاری‌های منطقه‌ای اکو صورت گرفته‌اند که بررسی نحوه تحقق آن‌ها می‌تواند معیار مناسبی برای ارزیابی میزان رضایت کشورهای عضو از همکاری‌ها در سازمان و ملاحظه منافع مشترک باشد.

## همکاری در حوزه تجارت

یکی از مهم‌ترین هدف‌های اکو به عنوان یک سازمان اقتصادی منطقه‌ای، افزایش تجارت بین کشورهای عضو (تجارت درون منطقه‌ای) و تجارت با بقیه کشورهای جهان (تجارت خارجی) اعلام شده است. به موجب سند چشم‌انداز اکو ۲۰۱۵ و تصمیمات نشست‌های سران و شورای وزیران اکو و وزرای بازرگانی، کشورهای عضو متعهد شدند با کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای از طریق اجرای موافقتنامه‌های مهمی مثل موافقتنامه تجاری (اکوتا)، تا سال ۲۰۱۵ حجم تجارت میان خود را از ۵ درصد اوایل گسترش سازمان به ۲۰ درصد افزایش دهند و یک منطقه آزاد تجاری را به عنوان اولویت اول همگرایی منطقه‌ای ایجاد کنند. این هدف‌گذاری متعاقباً تا سال ۲۰۲۵ تمدید گردید. بر اساس بیانیه‌های متعدد سران، مصوبات شورای وزیران و سند چشم‌انداز ۲۰۲۵، مهمترین هدف سازمان در بخش تجارت، عملیاتی شدن موافقتنامه تجاری، افزایش اعضای این موافقتنامه و حرکت اکو از نظام ترتیبات تعرفه ترجیحی به موافقتنامه تجارت آزاد<sup>۱</sup> اعلام گردیده است ( Shusha Declaration adopted by 27<sup>th</sup> COM, October 2023: 4 ).

اقدام مهم اعضای اکو در مسیر آزاد سازی تجاری، تصویب و امضای موافقتنامه تجاری اکو (اکوتا) در ۲۷ تیر ۱۳۸۲ (۱۷ جولای ۲۰۰۳) توسط وزرای بازرگانی پنج کشور (ایران، پاکستان، تاجیکستان، ترکیه و افغانستان) بود. این موافقتنامه که مبتنی بر نظام ترتیبات تعرفه ترجیحی است،

1. Free Trade Agreement (FTA).

در اردیبهشت ماه ۱۳۸۷ (آوریل ۲۰۰۸) با تکمیل فرآیند تأیید مراجع قانونی پنج کشور امضاءکننده، به اجرا گذاشته شد. به موجب اکوتا، کشورهای عضو موظفند در مدت هشت سال سقف تعرفه‌ها را در مورد کالاهای مشمول توافق (فهرست مثبت) که شامل ۸۰ درصد کالاهای قابل مبادله آن‌ها می‌شود، به حداکثر ۱۵ درصد برسانند و ظرف مدت دو سال تمامی موانع غیرتعرفه‌ای را حذف کنند. تنها ۲۰ درصد از کالاهای تجاری اعضاء مشمول عدم کاهش تعرفه یا فهرست منفی و حساس خواهد بود (سلیمان پور و دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۹۱)؛ اما مشکل اصلی اینجاست که با گذشت ۱۵ سال از اجرایی شدن موافقتنامه اکوتا، هنوز شرایط اجرایی شدن آن با مقاومت دو کشور از پنج کشور عضو فراهم نشده است. بر اساس گزارش دبیرخانه به سی و چهارمین اجلاس شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای (دی ماه ۱۴۰۲، تهران)، ایران و تاجیکستان دو کشور عضو اکوتا هستند که هنوز فهرست‌های مثبت و منفی خود را به دبیرخانه ارائه نکرده‌اند. در حالی که رئیس جمهور ترکیه در آخرین نشست سران اکو در تاشکند، موکداً از کشورهای عضو می‌خواهد که اکوتا را اجرا کنند تا حجم تجارت درون منطقه‌ای افزایش یابد و این خواسته در بیانیه سران نیز منعکس می‌گردد (Summary Record of the ECO 16<sup>th</sup> Summit, November 2023)، دبیرخانه ناامید از امکان اجرای اکوتا، به دنبال راه‌های دیگری مثل تسهیل تجاری، هماهنگی مقررات تجاری و برداشتن موانع غیرتعرفه‌ای برای باز کردن قفل توسعه تجارت منطقه‌ای است. به این ترتیب، اعضای اصلی اکو یعنی همان سه کشور عضو آرسی‌دی هنوز در اجرای توصیه سال ۱۹۶۹ آنکتاد برای ایجاد نظام تعرفه ترجیحی مانده‌اند؛ ولی در آرزوی ایجاد منطقه آزاد تجاری هستند.

نگاهی به آمار منتشره از سوی دبیرخانه اکو در مورد مبادلات تجاری اعضای آن در ۲۵ سال گذشته نشان می‌دهد، تجارت خارجی این منطقه از رشد نسبتاً خوبی برخوردار بوده است. آمار نشان می‌دهد، حجم مبادلات تجاری کشورهای عضو اکو با جهان خارج از ۱۴۰/۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۷ به بیش از ۱۰۰۰ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۳ و ۱،۱۳ تریلیون دلار در سال ۱۴۰۲ افزایش یافت که بیانگر افزایش ۸ برابری تجارت خارجی منطقه و به دست آوردن سهم ۴،۴ درصدی از کل تجارت جهانی است (ECO/RPC/34/WP/EME, 4-10). با این حال، به دلایل گفته شده، تجارت درون منطقه‌ای یا میزان صادرات و واردات کشورهای عضو از یکدیگر، در سطح پائینی قرار دارد. چنانچه بخواهیم میزان رشد حجم تجارت درون منطقه‌ای اکو را نسبت به حجم

کل تجارت خارجی اعضای آن بسنجیم، این نسبت از ۵/۳ درصد در سال ۱۳۷۷ به ۷/۵ درصد در سال ۱۳۹۳ و ۸,۴ درصد در سال ۲۰۲۲ رسید (Annual Economic Reports of ECO, 2002, 2013 and 2022)، که هر چند افزایش محسوسی را نشان می‌دهد؛ اما تا تحقق هدف ۲۰ درصد تعیین شده در سند چشم‌انداز فاصله زیادی دارد. در خوشبینانه‌ترین حالت و رفع برخی موانع موجود، پیش‌بینی می‌شود سهم تجارت درون منطقه‌ای اکو تا سال ۲۰۲۵ حداکثر به ۱۰ درصد برسد. از طرف دیگر، مقایسه تجارت درون منطقه‌ای اکو با همپیوندی‌های اقتصادی در سایر مناطق نیز بیانگر آن است که تجارت درون منطقه‌ای اکو در سطح پائینی قرار دارد؛ به عنوان مثال، در سال ۲۰۲۲ سهم تجارت درون منطقه‌ای اتحادیه اروپا از کل تجارت خارجی آن حدود ۶۰ درصد، مرکوسور ۱۵ درصد، آسه‌آن ۲۵ درصد و سازمان همکاری اسلامی ۱۵ درصد بود (UNCTAD Handbook Statistics, 2013: 7-8).

با توجه به اجرایی نشدن اکوتا، در حال حاضر مشکلات مختلفی بر سر راه تجارت درون منطقه‌ای اکو وجود دارند که از آن جمله می‌توان موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، هزینه بالای حمل‌ونقل و رقابت در صادرات را نام برد؛ علاوه بر این، بدون همکاری کامل ایران که از سقف تعرفه‌های بالاتری نسبت به سایر اعضا و اعمال محدودیت‌های شدید غیرتعرفه‌ای برای حمایت از صنایع داخلی خود برخوردار است، اجرای اکوتا یا ایجاد منطقه آزاد تجاری اکو اصولاً امکان‌پذیر نخواهد بود.

### همکاری در بخش حمل‌ونقل و ارتباطات

حمل‌ونقل و ارتباطات از دیگر اولویت‌های اصلی اکو است که در استراتژی همکاری اقتصادی سازمان و سند چشم‌انداز اکو و بسیاری از مصوبات سران و وزراء به صورت ویژه‌ای مورد توجه قرار گرفته است. به طور کلی، راهبرد اکو به منظور دستیابی به اهداف بخش حمل‌ونقل دارای جهت‌گیری چندگانه‌ای است که از طریق اسناد بلند مدت این بخش از حمله طرح عمل کویت و موافقتنامه چارچوب حمل‌ونقل ترانزیت<sup>۱</sup> پیگیری شده‌اند. این اهداف عبارتند از:

۱- شناسایی و اتصال حلقه‌های مفقوده شبکه حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای که هنوز به طور کامل تحقق نیافته است.

1. Transit Transport Framework Agreement (TTFA).

۲- هماهنگی قوانین بخش حمل‌ونقل و اتخاذ سیاست مشترک تعرفه ریلی برای تسهیل تردد قطارهای باری و مسافری که هنوز عملیاتی نشده است و کشورهای مثل ازبکستان از تعرفه های بالای ایران شکایت دارند.

۳- رفع مشکلات ترانزیت ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای با ایجاد هماهنگی در زمینه صدور برگ سبز و بارنامه واحد و بیمه شخص ثالث منطقه‌ای که هنوز به مرحله عملیاتی کامل نرسیده است.

۴- استفاده از کمک‌های فنی و مالی برخی از سازمان‌ها و انجمن‌های معتبر بین‌المللی در زمینه حمل‌ونقل.

۵- راه اندازی شرکت‌های کشتیرانی و هواپیمایی اکو که به دلیل اقتصادی نبودن در همان سال‌های اولیه منحل شدند.

۶- موافقتنامه تسهیل صدور روادید که قرار بوده است به تسهیل تردد بازرگانان و فعالان اقتصادی کمک کند و مقدمه‌ای برای توافق شنگن اکو باشد، همچنان معطل اجرایی شدن است چون کشورهای عضو حاضر به همکاری عملی در این زمینه نیستند.

در خرداد ماه ۱۳۸۵ مهم‌ترین موافقتنامه اکو در زمینه تسهیل حمل‌ونقل موسوم به موافقتنامه چارچوب حمل‌ونقل ترانزیت لازم‌الاجرا گردید. به این ترتیب، مکانیزم جدیدی از همکاری‌ها در زمینه حمل‌ونقل آغاز شد که موضوعات متنوعی را در دستور کار خود دنبال می‌کند؛ ولی در مجموع نمی‌توان به نتایج حاصله در این بخش امیدوار بود؛ زیرا تحقق طرح‌های پیش‌بینی شده، نیازمند سرمایه‌گذاری قابل توجه و هماهنگی سیاست‌ها و مقررات ملی است. از سوی دیگر، تقریباً همه کشورهای عضو اکو با ناامید شدن از تحقق طرح‌ها و پروژه‌های متعدد این سازمان در زمینه حمل‌ونقل و ترانزیت که بخش مهمی از آن به شرایط تحریمی ایران و عدم امکان جذب سرمایه خارج از منطقه مربوط می‌شود، به طرح‌ها و پروژه‌های دیگری در مسیر دالان‌های (کریدورهای) شرق به غرب و شمال به جنوب برای اتصال به بازارهای جهانی از جمله کریدور میانی یا ترانس خزر، کریدور لاجورد، راه توسعه و مسیرهای متنوع طرح کمربند-راه چین پیوسته‌اند که ویژگی مشترک همه آن‌ها دور زدن ایران است.

### همکاری‌های انرژی در منطقه اکو:

منطقه اکو یکی از غنی‌ترین مناطق دنیا از نظر منابع انرژی است که ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و زمینه‌های همکاری بسیاری در زمینه نفت و گاز، معادن و تولید نیروی برق دارد. این منطقه با احتساب منابع انرژی فسیلی حوزه خزر و ایران، یک سوم ذخایر انرژی (نفت و گاز و دیگر منابع انرژی) جهان را در اختیار دارد. تولید انرژی برق در این منطقه (منهای خلیج فارس) ۳/۵ درصد تولید جهانی، تولید نفت خام معادل ۸/۳ درصد و گاز طبیعی معادل بیش از ۱۰ درصد تولید جهانی است (Report of the ECO SG, 2011). این شرایط، زمینه‌های همکاری خوبی را پیش روی اعضا قرار می‌دهد. با این حال، همکاری در بخش نفت و گاز و ایجاد شبکه خطوط لوله منطقه‌ای اکو که از اهداف اصلی همکاری‌ها در آغاز فعالیت آن محسوب می‌شد، به دلیل شرایط رقابتی کشورهای منطقه، مداخله خارجی و تحریم‌های ایران به یک همکاری منسجم و نهادینه در اکو منجر نگردید و عملاً از دستورکار همکاری‌ها کنار گذاشته شد. هر چند، ایران در دو دهه گذشته تمهیداتی را برای سوآپ نفت و گاز کشورهای حوزه خزر و ترانزیت آن به کار گرفت؛ اما به دلیل شدت گرفتن تحریم‌ها و سیاست‌های نفتی متضاد دولت‌ها در ایران، تلاش‌ها در عمل چندان موفق نبوده و خسارت‌هایی را نیز متوجه کشور کرده است.<sup>۱</sup> با اینکه ترکیه، پاکستان و افغانستان خریداران انرژی فسیلی هستند؛ اما نیاز آن‌ها آن قدر نیست که بخش زیادی از صادرات نفت و گاز منطقه اکو را جذب کنند. در زمینه شکست توافقات و طرح‌های منطقه‌ای اکو برای ترانزیت منابع انرژی منطقه به ویژه حوزه خزر به بازارهای جهانی نیز باید به تلاش رقابت‌آمیز ترکیه و آذربایجان در مقابل ایران برای عملیاتی کردن خط لوله باکو - جیحان موسوم به معامله قرن و کنار گذاشتن ایران از طرح‌های منطقه‌ای در این بخش به دلیل تحریم‌های آمریکا اشاره کرد. در همین حال، کشورهای حوزه خزر برای توسعه، اکتشاف و استخراج منابع نفت و گاز خود نیاز به سرمایه‌گذاری فراوان داشته‌اند که پس از ناامیدی از اعضای بنیانگذار اکو برای تأمین آن‌ها، به سمت شرکت‌ها و کنسرسیوم‌های خارج از منطقه رفتند. به این ترتیب، به جای تبدیل اکو به هاب منطقه‌ای خطوط لوله نفت و گاز، همکاری‌های انرژی در سازمان به تلاش برای اتصال شبکه‌های برق اکو و انرژی‌های تجدیدپذیر خلاصه گردید (ECO/RPC/34/WP/EME, 9-11).

۱. برای اطلاع از سرنوشت طرح سوآپ نفت با کشورهای حوزه خزر نک: محکومیت ایران در پرونده سوآپ، روزنامه ایران، ۲۷ و ۲۸ خرداد ۱۳۹۳.

با ملاحظه اقدامات انجام شده در طول یک دهه اول پس از گسترش اکو و ارزیابی چهار دوره فعالیت آن، این برداشت ایجاد می‌شود که اکو با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها فراوان موجود، اراده سیاسی بالای اعضا و بسترسازی انجام گرفته، باید توانسته باشد روند همگرایی منطقه‌ای را با سرعت زیادی دنبال کند و اهداف پیش‌بینی شده در استراتژی همکاری اقتصادی و سند چشم‌انداز خود را محقق سازد؛ اما همان‌گونه که اشاره شد، همکاری‌های منطقه‌ای به ویژه در حوزه‌های اولویت‌دار آن گونه که انتظار می‌رفت، پیش نرفته است؛ لذا در ارزیابی فعالیت‌ها به این جمع‌بندی می‌رسیم که علیرغم پیشرفت در برخی از حوزه‌ها، اکو هنوز نتوانسته است سازمانی قدرتمند و پرتحرک در عرصه همکاری‌های منطقه‌ای باشد و تا رسیدن به اهداف مورد نظر برای همگرایی منطقه‌ای راه درازی در پیش دارد. از سوی دیگر، شرایط منطقه تغییر یافته و نیازهای استراتژیک باعث شده است تا اغلب کشورهای عضو سیاست صبر و انتظار برای به ثمر نشستن همکاری‌ها در اکو را کنار بگذارند و به ترتیبات و روش‌های دیگری برای پیشبرد همکاری‌های تجاری، حمل‌ونقل و انرژی روی آورند.

### ارزیابی روابط جمهوری اسلامی ایران و اکو

با توجه به شرایط گفته شده، هر گونه ناکامی اکو می‌تواند به پای سه کشور بنیانگذار آن به ویژه ایران نوشته شود؛ اما با وجود اهمیتی که اکو برای ایران و بلعکس دارد، عملکرد این کشور در اکو ناامیدکننده بوده است. شواهد نشان می‌دهد که ایران به رغم حدود ۲۰ سال تجربه منطقه‌گرایی قبل از انقلاب و نزدیک به چهار دهه حضور در اکو پس از انقلاب، هنوز تکلیف خود را با مهمترین و بالغ‌ترین سازمان منطقه‌ای<sup>۱</sup> که در آن عضویت و نفوذ دارد، مشخص نکرده است. با توجه به اهداف منطقه‌گرایی ایران و موقعیت جغرافیایی آن، اکو هم در زمان گسترش سازمان و هم امروز پس از ۳۰ سال می‌توانسته و می‌تواند سودمندی بسیاری برای تحقق سیاست همسایگی و منطقه‌گرایی ایران از جمله در زمینه استفاده از مزیت‌های ترانزیت کالا به سایر کشورهای منطقه، امکان آزادسازی تجاری با همسایگان، مزیت‌های ترانزیت و سواپ انرژی و کمک به تحقق اهداف اسناد کلان راهبردی کشور از جمله سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی داشته باشد. به دلیل همین مزیت‌ها، در بسیاری از نوشته‌های مربوط به تحولات آسیای مرکزی پس از فروپاشی شوروی، به همکاری‌های منطقه‌ای به

۱. اصطلاح به کار رفته در سخنرانی شهید سید ابراهیم رئیسی، رئیس فقید دولت سیزدهم در شانزدهمین اجلاس سران اکو در تاشکند،

عنوان یکی از محورهای اصلی سیاست خارجی ایران در منطقه اشاره شده است (دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۱۶۰). جمهوری اسلامی ایران، کشور میزبان مقر دبیرخانه و یکی از اعضای بنیان‌گذار اکو است که مانند ترکیه و پاکستان، به تنهایی ۲۲ درصد بودجه سالانه سازمان را پرداخت می‌کند. ایران همچنین در کنار ترکیه و پاکستان در مقایسه با کشورهای عضو جدید، بیشترین میزبانی را برای اجلاس‌هایی که در طول سال در تقویم وقایع سازمان گنجانده می‌شوند، فراهم می‌کند. این موقعیت از یک طرف نشانگر اهمیت سازمان و منطقه اکو برای ایران است و از طرف دیگر تا حدود زیادی جایگاه و نفوذ ایران را در سازمان اکو نشان می‌دهد؛ اما عملکرد این کشور به عنوان یکی از اعضای اصلی و بنیان‌گذار طی سال‌های گذشته از انتظارات فاصله زیادی داشته است. در ۳۰ سال گذشته علیرغم شعارهای فراوانی که در حمایت از همکاری منطقه‌ای در اکو داده شده است، در عرصه عمل این همکاری‌ها تحت الشعاع رفتارهای مقطعی و سلیقه‌ای دولت‌ها، استفاده ابزاری از سازمان برای اهداف سیاسی و رفتار غیرحرفه‌ای و جزیره‌ای بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و اقتصادی کشور قرار گرفته است، به نحوی که این همکاری‌ها دستخوش سلیقه‌ها و اولویت‌های متفاوت دولت‌های حاکم در جمهوری اسلامی ایران شده و کشور فاقد یک نگاه راهبردی و بلند مدت در مهمترین سازمان پیرامونی خود یعنی اکو بوده است (دامن پاک جامی، ۱۳۹۷: ۲۶۸)؛ لذا در عمل و به دلایل مختلفی شاهد رفتاری متفاوت از شعارها و گفتمان‌های اعلامی ایران در حمایت از اکو بوده‌ایم و این موضوع منحصر به یک دوره خاص در سه دهه گذشته نبوده است.

از سوی دیگر، اگر مهم‌ترین ملاک موفقیت یک سازمان منطقه‌ای مانند اکو را میزان پیشرفت در اجرایی‌شدن موافقت‌نامه‌ها و طرح‌های همکاری منطقه‌ای آن بدانیم، ارزیابی میزان مشارکت کشورهای عضو در این سازمان نیز ارتباط مستقیمی با سهم آن کشور در اجرای موافقت‌نامه‌های همکاری منطقه‌ای دارد. در این رابطه، باید اذعان کرد که ایران در مراحل مذاکره و آماده‌سازی اغلب موافقت‌نامه‌ها و اسناد اکو نقش فعال و تعیین‌کننده‌ای را ایفا کرده و در ارائه پیش‌نویس اولیه برخی از آن‌ها مانند موافقت‌نامه‌های حمل‌ونقل ترانزیت پیش‌قدم بوده است. در زمینه تصویب و اجرا نیز ایران در مقایسه با نه کشور دیگر بالاترین میزان مشارکت را داشته و تقریباً به تمامی موافقت‌نامه‌ها و مؤسسات وابسته به اکو پیوسته است؛ اما مشکل اساسی ایران، مشارکت محتوایی در اجرای موافقت‌نامه‌های اکو است که بعضاً در لابه‌لای رقابت‌های منطقه‌ای یا ترجیح اولویت‌های ملی بر همکاری‌های منطقه‌ای و یا مقاومت بوروکراتیک بخش‌های تخصصی مورد غفلت واقع می‌شوند.

مهم‌ترین موافقت‌نامه اکو موسوم به اکوتا با چنین مشکلی مواجه است. با اینکه میانگین تعرفه‌های ایران بر کالاهای وارداتی از میانگین تعرفه‌های منطقه اکو کمتر است، این کشور به بهانه حمایت از بازار داخلی، سخت‌ترین محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای را در بین اعضای این سازمان دارد. محدودیت‌های کمی مانند کنترل شدید نظام ارزی و تجاری، ضرورت سپردن ضمانت‌نامه ارزی برای صادرکنندگان یا الزام اخذ مجوز خاص برای واردات کالاهای مهم از نهادهای مربوطه باعث شده تا ساختار اقتصادی ایران در برابر اجرای اکوتا مقاومت کند و به دلیل آمادگی نداشتن برای آزادسازی محدود تجاری در چهارچوب این موافقت‌نامه، در مسیر اجرای آن سنگ‌اندازی کند (کولایی و مودب، ۱۳۸۸: ۱۰۹-۱۱۱).

بدیهی است که نگاه‌ها و رفتارهای متفاوت دولت‌ها در ایران، ضرورت تدوین یک راهبرد ملی در رابطه با اکو را که دارای اهمیت ویژه‌ای برای امنیت ملی و منافع کشور و تسهیل اجرای راهبردهای اقتصاد مقاومتی است، ضروری ساخته است. با آن که موقعیت ایران در اکو می‌تواند به عنوان موتور محرک سازمان عمل کرده و سایر کشورهای عضو را نیز به مشارکت جدی وادار کند؛ اما فقدان یک برنامه بلندمدت ملی در اکو این توان را بی‌اثر ساخته است. ایران برای بهره‌برداری بهینه از سازمان اکو در جهت تحقق اهداف همگرایی منطقه‌ای و دیپلماسی اقتصادی، نیازمند تلاش بیش از پیش برای تقویت اکو و جبران کاستی‌های گذشته در همکاری‌های منطقه‌ای و اتخاذ روشی منطقی، منظم و هدفمند است تا سازمان بتواند از مرحله آزمون و خطا، اقدامات تکراری، برگزاری اجلاس زاید و بی‌نتیجه و تولید مکرر و مستمر گزارش‌ها و تصمیمات مانده بر روی کاغذ عبور کرده و حرکتی با شتاب فزاینده و رو به جلو داشته باشد. ایران باید در زمینه تقویت و تداوم فعالیت‌های اکو برنامه‌ریزی کرده و به عنوان یک پروژه ملی در برنامه‌ریزی‌های داخلی به آن توجه کند. در این صورت، می‌توان به نقش اکو در پیشبرد اهداف منطقه‌گرایی اقتصادی، سیاست همسایگی ایران و کمک به تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی امیدوار بود.

## نتیجه‌گیری

در ارزیابی همگرایی منطقه‌ای در اکو باید اذعان کرد که این سازمان طی ۳۰ سال پس از گسترش، اکو با تدوین اسناد و طرح‌های مختلف همکاری، تعیین اولویت‌ها، ایجاد سازوکارها و تنظیم موافقت‌نامه‌های مهم منطقه‌ای، چارچوب‌ها و مقدمات لازم را برای یک همکاری پایدار در مسیر

همگرایی و ادغام اقتصادی فراهم نموده است؛ اما در مسیر اجرای آن‌ها روند بسیار کندی را طی کرده است. به طور کلی، اگر اکو را در زمان حاضر با دهه اول حیات آن مقایسه کنیم، دستاوردها و نتایج بر روی کاغذ و در برخی از زمینه‌های همکاری دارای اولویت ثانویه امیدوارکننده و قابل توجه هستند؛ اما این اقدامات تأثیر چندانی بر توسعه و رفاه منطقه که توصیه اصلی عهدنامه از میر است، نداشته‌اند. همچنین، اگر بخواهیم اکو را با سازمان‌هایی مثل اتحادیه اروپا و آسه‌آن و حتی اتحادیه های جدید تری مثل اتحادیه اقتصادی اوراسیا مقایسه کنیم، این سازمان عملکرد چشمگیر و ملموسی نداشته است. نه حجم تجارت درون منطقه‌ای طبق هدف‌گذاری معقول انجام شده افزایش یافته و منطقه آزاد تجاری شکل گرفته است، نه مشکلات ترانزیت کامیون‌ها و تردد آزادانه کالا، سرمایه و افراد برطرف شده است، و نه یک همکاری منطقه‌ای بر محور مهمترین کالای تولیدی منطقه یعنی نفت و گاز شکل گرفته است. در مقابل، کمر سازمان زیر بار ده‌ها موافقتنامه، سند راهبردی، بیانیه سران و مصوبات وزرا خم شده و دبیرخانه برای اجرای آن‌ها جز تهیه انبوهی از اسناد و گزارش‌های ادواری، کاری از پیش نمی‌برد.

متأسفانه باید اذعان کرد که سهم مهمی از شکست‌ها و ناکامی‌های اکو را باید به پای ایران نوشت؛ زیرا این کشور به رغم تجربه ۶۰ سال منطقه‌گرایی، هنوز تکلیف خود را با مهمترین و بالغ‌ترین سازمان منطقه‌ای که در آن عضویت و نفوذ دارد، مشخص نکرده است. با وجود اهمیتی که اکو برای ایران دارد، عملکرد این کشور به عنوان یکی از اعضای اصلی و بنیان‌گذار طی سال‌های گذشته از انتظارات فاصله داشته است. در ۳۰ سال گذشته علیرغم شعارهای فراوانی که در حمایت از همکاری منطقه‌ای در اکو داده شده است، در عرصه عمل این همکاری‌ها تحت الشعاع رفتارهای مقطعی و سلیقه‌ای دولت‌ها، استفاده ابزاری از سازمان برای اهداف سیاسی و رفتار غیرحرفه‌ای بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و اقتصادی کشور قرار گرفته و کشور فاقد یک نگاه راهبردی و بلندمدت در مهمترین سازمان پیرامونی خود بوده است. بدیهی است که رویکردها و رفتارهای متفاوت دولت‌ها در ایران نسبت به اکو، ضرورت تدوین یک راهبرد ملی در رابطه با بالغ‌ترین سازمان منطقه‌ای پیرامونی ایران را ضروری ساخته است. در این راهبرد، ایران بایستی آمادگی از خودگذشتگی بیشتر به نفع همکاری‌های منطقه‌ای را داشته باشد.

در یک چشم‌انداز وسیع‌تر، منطقه‌گرایی اقتصادی ایران از یک سو در باتلاق تحریم‌ها و فشارهای اقتصادی خارج از منطقه و تنش‌های امنیتی در داخل منطقه گرفتار شده است و از سوی دیگر، دچار

یک سیاست زدگی زودرس شده که انتظار دارد ترتیبات منطقه‌ای و چندجانبه به این کشور کمک کنند تا از انزوای منطقه‌ای و فشارهای اقتصادی خارج شود و وجهه بین‌المللی آن را ارتقاء بخشند. ذوق‌زدگی بدون برنامه دولتمردان ایرانی پس از پیوستن کشور به نهادها و گروه‌هایی مثل اتحادیه اقتصادی اوراسیا و بریکس را می‌توان در این راستا تفسیر کرد. اگر قرار بود به آزادسازی تجاری با همسایگان و افزایش تجارت درون منطقه‌ای دست یابیم، حتی امروز هم یک چارچوب همکاری منطقه‌ای بهتر از اکو را نمی‌توانستیم با همسایگان ایجاد کنیم؛ بنابراین، مهمترین اقدام ایران برای تقویت منطقه‌گرایی و تضمین موفقیت مشارکت در همکاری‌های منطقه‌ای و چندجانبه اقتصادی، آماده‌سازی بستر ذهنی و عملی برای ورود جدی و هدفمند به این همکاری‌ها و تغییر زمین بازی از ژئوپلیتیک وحشت در خاورمیانه به ژئواکونومی امید و توسعه در غرب آسیا و شرق راهبردی است. اگر بپذیریم که برای رسیدن به یک راهبرد هدفمند و پایدار در زمینه سیاست همسایگی و پیوستن به هویت آسیایی و توسعه روابط با شرق راهبردی (به شمول منطقه‌گرایی) نیازمند این تغییر رویکردی هستیم، آنگاه بایستی پارادوکس‌های موجود در بینش‌ها و کنش‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و امنیتی خود را در سطح منطقه‌ای بر طرف نماییم.

## قدردانی

نویسنده مراتب تشکر و قدردانی را از وزارت امور خارجه اظهار می‌نماید.

## منابع

- امیدی، علی، منطقه‌گرایی در آسیا، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۸.
- پیشداد، سعید، همگرایی در سازمان اکو، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران، ۱۳۸۳.
- دامن پاک جامی، مرتضی، دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در آسیای مرکزی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۸.
- دامن پاک جامی، مرتضی، دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران: روندها و تحولات، فرصت‌ها و چالش‌های پس از توافق هسته‌ای، تهران: مرکز مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۹۷.
- سازمان همکاری اقتصادی (کتاب سبز)، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۷.
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال، منطقه‌گرایی و رژیم‌های بین‌المللی، تهران: مخاطب، ۱۳۹۳.
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال، نظریه‌ها و فرآیندها در روابط بین‌الملل، تهران: مخاطب، ۱۳۹۴.

- دوئرتی، جیمز و فالتزگراف، رابرت، *نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل*، مترجمان: وحید بزرگی و علیرضا طیب، تهران: نشر قومس، ۱۳۸۴.
- روزنامه اطلاعات، *ویژهنامه آغاز دومین دهه فعالیت سازمان همکاری برای عمران منطقه‌ای*، آرشیو روزنامه اطلاعات، شماره ۱۴۴۶۲، ۳۰ تیر ۱۳۵۳، صص ۹-۴۵.
- سلیمان پور، هادی و دامن پاک جامی، مرتضی، "نقش چندجانبه‌گرایی و ترتیبات تجاری منطقه‌ای در پیشبرد دیپلماسی اقتصادی ایران"، *فصلنامه مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال دوم، شماره ۳، (زمستان و بهار ۱۳۸۷-۸۸)، صص ۷۷-۹۶.
- عباسی اشلقی، مجید و دامن پاک جامی، مرتضی، "سازمان همکاری اقتصادی (اکو): بیست سال پس از گسترش"، *فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، شماره ۸۴ (زمستان ۱۳۹۲)، صص ۶۳-۱۰۰.
- قوام، عبدالعلی، *اصول سیاست خارجی و روابط بین‌الملل*، تهران: سمت، ۱۳۷۰.
- کولایی، الهه و مودب، حسین، *سازمان همکاری اقتصادی (اکو): دستاوردها و چشم اندازها*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۸.
- لینکلتر، اندرو، *نواقص گرای، نظریه انتقادی و مکتب برسازی: مفاهیم اساسی در روابط بین‌الملل*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۹۳.
- مصفا، نسرين، *راهنمای سازمان ملل متحد (۳)*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۸.
- "محکومیت ایران در پرونده سوآپ"، *روزنامه ایران*، ۲۷ و ۲۸ خرداد ۱۳۹۳.
- مینایی، احمد، مصاحبه با روزنامه اطلاعات، آرشیو روزنامه اطلاعات، ۳۰ تیر ۱۳۵۳.
- هانکی، هینر، رولوف، راند و رولاند، یورگن، *میان منطقه‌گرایی و روابط بین‌الملل*، ترجمه الهه کولایی و محمد کاظم شجاعی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۹۲.
- A Handbook of ECO Basic Documents, Tehran: ECO Secretariat, 1997.
- Annual Economic Reports of ECO for 2002, 2013 and 2022, Tehran: ECO Secretariat.
- Documents and Proceedings of the 16<sup>th</sup> Summit of ECO, Retrieved 25 January 2024 from <https://eco.int/16th-eco-summit-november-9-2023-tashkent/>.
- ECO Statistical Report, Tehran: ECO Secretariat, 2013.
- ECO Vision 2015 & 2025, Retrieved 13 January from <https://eco.int/basic-documents>.
- Fawcett, Louise, The History and Concept of Regionalism, NU-CRIS Working Papers No. W-۲۰۱۳/۵, United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, Available at: [www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu).
- General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Available at: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/06-gatt.doc](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt.doc), Retrieved 8 February 2024,

from: [https://www.wto.org/search/search\\_e.aspx?search=basic&searchText=GATT+1994&method=pagination&pag=0&roles=%2Cpublic%2C](https://www.wto.org/search/search_e.aspx?search=basic&searchText=GATT+1994&method=pagination&pag=0&roles=%2Cpublic%2C).

- Regional Trade Agreements, Retrieved 5 January 2024, from: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm).
- Report of the 27<sup>th</sup> Meeting of COM and Shusha Declaration, October 2023, Retried 24 December 2023 from: <https://eco.int/27th-meeting-of-the-economic-council-of-ministers-com-october-10-2023-shusha-azerbaijan/>.
- Scatt, James, What is Multilateralism?, Retrieved 25 January 2024 from: <https://www.britannica.com/topic/multilateralism>.
- Status of ECO's External Relations, MOUs/Agreements with International and Regional Organizations and agencies, Updated December 2023, Retrieved 13 December from <https://eco.int/memoranda-of-understanding-mou>.
- Summary Records of the 16<sup>th</sup> Summit of ECO, Retrieved 26 January 2024 from: <https://eco.int/16th-eco-summit-november-9-2023-tashkent/>.
- Summit Communiqués and Declarations (۱۹۲۲-۲۰۰۵), Tehran: ECO Secretariat, revised in May 2006.
- UNCTAD Handbook Statistics, 17 December 2013, retrieved 4 February 2024, from: <https://unctad.org/publication/unctad-handbook-statistics-2013>.
- United Nations Charter, San Francisco: UN, 1945, retrieved 11 January 2024, from: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.
- Working Paper of Trade and Investment for the 34<sup>th</sup> RPC Meeting, Document No. ECO/RPC/34/WP/TI, January 2024, retrieved 25 January from: <https://eco.int/34th-meeting-of-the-regional-planning-council-rpc-working-papers/>.
- Working Paper of Energy, Mineral and Environment for the 34<sup>th</sup> RPC Meeting, Document No. ECO/RPC/34/WP/EME, January 2024, retrieved 25 January from: <https://eco.int/34th-meeting-of-the-regional-planning-council-rpc-working-papers/>.

## **Six Decades of Iran's Economic Regionalism in RCD and ECO: Achievements and Failures**

**Morteza Damanpak Jami**

**Senior researcher of regional and international studies and former permanent representative of Iran in ECO,**

### **Abstract**

The Economic Cooperation Organization (ECO) is the result of the political will of its three founding countries for economic convergence, which had previously symbolized in its predecessor, the Regional Cooperation for Development (RCD). The desire of Iran and two other neighbouring countries to fill the void of past regional cooperation led to the revival of RCD in ECO in 1984. The collapse of the Soviet Union and the independence of the Muslim Republics gave this opportunity to the three founding countries to expand the organization. During 1992-96, ECO realized the main areas and priorities of cooperation and established several regional institutions. Since 2006, ECO has entered the implementation phase of its agreements and strategies. This research seeks to analyse the activities of ECO to achieve the set objectives and evaluate the degree of their realization since the expansion of the organization. The main question of the essay is whether ECO has been able to realize the goals of regional integration? What has been the role and influence of Iran in the successes and failures of ECO? And can we still hope for the success of this organization? The research hypothesis is that ECO has not achieved much success in the implementation of a large number of agreements and regional plans, and its activities have not had a tangible impact on regional development and prosperity. In the meantime, Iran has played a large role in the failure of ECO. The research method is descriptive-analytical, and the data has been collected and analysed by referring to ECO documents, library sources and field experiences.

**Keywords:** Multilateralism, Regional Organizations, Regional Cooperation for Development, ECO, Iran's Economic Diplomacy.