

منطقه‌گرایی، ایران و آسیای مرکزی*

مؤلف: ادموند هرتسیگ

تاریخ ارائه: ۱۳۸۳/۷/۲۵

مترجم: محمدعلی قاسمی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۳/۸/۴

چکیده

به زعم نویسنده این مقاله، جمهوری اسلامی بعد از دوره‌ای از انکار و طرد سازمان‌های بین‌المللی، بر اساس تحولات جدید و درک نوین از منافع، دریافت که این سازمان‌ها، اولاً می‌توانند ابزاری برای حفاظت از حقوق و امنیت کشور باشند، ثانیاً به خروج ایران از انزوا کمک کنند و ثالثاً در مقابل خطرات تک قطبی شدن جهان از جمهوری اسلامی حمایت و حراست کنند. در این راستا ایران ضمن روی آوردن به سازمان‌های غیرغربی همچون عدم تعهد و سازمان کنفرانس اسلامی، دست به ابتکار و طرح ایجاد سازمان‌های جدید منطقه‌ای زد. آکو که پیش‌تر تأسیس شده بود، با پیوستن اعضای از کشورهای استقلال یافته از شوروی سابق، تحرک بیشتری یافت. توفیق ایران در منطقه‌گرایی را باید نسبی و کم و بیش اندک به حساب آورد. دلایل توفیق اندک را می‌توان عدم اشتراک استراتژی‌های دولت‌های منطقه، نگرانی برخی کشورها از ایران به ویژه دولت‌های کوچک و حاشیه خلیج فارس، تمایل و حتی اشتیاق اعضای این سازمان‌ها به همکاری با آمریکا (در حالیکه جمهوری اسلامی ایران اساساً سازمان‌های مذکور را وسیله‌ای برای مقابله با آمریکا می‌داند) و مکمل نبودن اقتصادهای کشورهای منطقه دانست. اما توفیق این سازمان‌ها بیشتر در ایجاد مجمعی برای طرح مباحث و جلوگیری از تشنج در عرصه‌های دیگر بوده است. ضمن آنکه برخی پروژه‌های مهم اقتصادی و اتصال‌های شبکه متنوع این کشورها به یکدیگر، چشم‌انداز فعالیت‌های آتی و احتمالاً ارتقای وضعیت اروپا را امیدوار کننده‌تر می‌کند.

کلیدواژه‌ها: منطقه‌گرایی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی، آسیای مرکزی، آکو

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال هفتم • شماره سوم • پائیز ۱۳۸۳ • شماره مسلسل ۲۵

مقدمه

جمهوری اسلامی ایران، بعد از اتمام جنگ با عراق (۱۳۶۷ / ۱۹۸۸) و در گذشت آیت‌الله خمینی (۱۳۶۸ / ۱۹۸۹)، به روابط و ائتلاف‌سازی منطقه‌ای در سیاست خارجی اهمیت ویژه‌ای داده است. این امر در ظاهر غیرمنتظره می‌نماید. در نخستین سال‌های پس از انقلاب (۱۳۵۹ / ۱۹۷۹)، سیاست نه شرقی، نه غربی، جمهور اسلامی، تعهد به صدور انقلاب، حمایت از گروه‌های اسلامی و مخالف مسلح در کشورهای خاورمیانه، جنگ با عراق در خلیج فارس، سازش‌ناپذیری عمومی و نفی نظام بین‌الملل و هنجارهای بین‌المللی، مخالفت قدرت‌های جهانی و تقریباً همه همسایگان منطقه‌ای را برانگیخته بود. این امر سابقه چندان نویدبخشی برای همکاری منطقه‌ای، خواه با متحدان غرب نظیر عربستان سعودی، ترکیه و پاکستان و خواه با سایر دولت‌های کوچک و آسیب‌پذیر سواحل خلیج فارس، محسوب نمی‌شد.

حتی اگر مسایل خاص ایران را نادیده بگیریم، خاورمیانه عموماً در مقابل فرآیند منطقه‌گرایی بسیار متمرّد تلقی می‌شود. چند ابتکار منطقه‌ای هم که صورت گرفته با حذف ایران (و ترکیه) بوده است. مطالعاتی هم که در خصوص منطقه‌گرایی در خاورمیانه انجام گرفته، اغلب منحصر به منطقه‌گرایی عربی است و یا به تلاش‌هایی پرداخته که با برقراری ارتباط میان دول عرب با اسرائیل در متن فرآیند صلح خاورمیانه مرتبط است.

چشم‌اندازهای مشارکت ایران در عرصه همکاری منطقه‌ای چندجانبه با همسایگانی که بعد از تجزیه شوروی سابق در ۱۹۹۱ به وجود آمده‌اند، امیدواری بیشتری را ایجاد نمی‌کند. تصویر جمهوری اسلامی در نزد اهالی و نخبگان کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز، چندان از تصویر موجود در نزد بیشتر کشورهای غربی و خاورمیانه روشن‌تر نیست. هیچ‌کدام بدو ایران را شریک طبیعی خود تلقی نمی‌کردند و ایران به خودی خود از اکثر تشکلهای و چارچوب‌های چندجانبه‌ای که در دهه ۱۹۹۰ شکل گرفتند، طرد شد؛ زیرا عضویت در این گروه‌ها در بیشتر موارد یا محدود به جمهوری‌های شوروی سابق یا محدود به اعضای سازمان‌های اروپایی - آتلانتیکی (مثلاً سازمان امنیت و همکاری در اروپا) بود.

این مقاله، از یک سو به تشریح علاقه فزاینده ایران به همکاری منطقه‌ای، از طریق تجزیه و تحلیل آن دسته از تحولات ژئوپلیتیک منطقه‌ای و داخلی می‌پردازد که به این تمایل شکل

داده‌اند و از سوی دیگر کاربست آن را از طریق مطالعات موردی بررسی می‌کند. ابتکارهایی که در دو حوزه، تجلی‌بخش همکاری منطقه‌ای چندجانبه است: نخست در آسیای مرکزی و غرب آسیا و سپس در حوزه دریای خزر.

الف. پیدایش منطقه‌گرایی در سیاست خارجی ایران

منطقه‌گرایی، نخست در دوره ریاست جمهوری علی اکبر هاشمی رفسنجانی (۱۳۷۶ - ۱۳۶۸ / ۱۹۸۹ - ۱۹۹۷)، که دوره تحولات مهم در اهداف و استراتژی‌های سیاست خارجی ایران بود؛ اهمیت یافت. در آن زمان وی از دید افراد خارجی و داخلی، مردی معتدل و مصلحت‌اندیش به حساب می‌آمد. (۴) حتی قبل از ریاست جمهوری هاشمی نیز، اشتیاق رژیم به ترجیح علایق ایدئولوژیک رادیکال بر همه مسایل دیگر سیاست خارجی و مخالفت شدید آن با وضع موجود بین‌المللی، روی به ضعف نهاده بود. جنگ ایران و عراق در این خصوص عاملی کلیدی بود. تجاوز عراق و تلاش [جمهوری اسلامی] برای حفظ بقا، رهبری ایران را نسبت به منافع ملی حیاتی، تمامیت ارضی، حاکمیت ملی و راه‌هایی که نظام بین‌المللی و قواعد آن برای حفظ این منافع در اختیار قرار می‌دهند، آگاه‌تر کرد. از اواسط دهه ۱۹۸۰، تهران در پی بهبود روابط با شوروی سابق برآمد که هدف آن عمدتاً تأمین تسلیحات بود. تحول عمده، در سال ۱۹۸۹ (۱۳۶۷) و در زمانی روی داد که رفسنجانی (رئیس مجلس وقت) از اتحاد شوروی سابق دیدار کرد و بر سر توافقات تجاری و اقتصادی بلندمدت به ارزش پانزده میلیارد دلار به مذاکره پرداخت. (۵) پس از آن، تهران مداوماً در پی توسعه روابط با مسکو است تا تفوق و سیطره آمریکا را خنثی کند. پس از جنگ، نیاز فوری به بازسازی و به طور کلی نیاز به توسعه اقتصادی و اجتماعی برای رفع احتیاجات جمعیت جوان، سیاست‌گذاران را تشویق کرد تا در همه عرصه‌ها، منافع ملی مادی را در کانون توجه قرار دهند. در روابط خارجی، این امر در تأکید بر گسترش تجارت و جلب سرمایه‌گذاری از طریق توسعه روابط با دولت‌ها بر پایه نفع متقابل و پیوستن به اقتصاد جهانی، متجلی شد.

ب. ابعاد ژئوپلیتیک و وجوه کارکردی

این تغییر اولویت‌ها، سبب بروز برخی تناقضات و عدم انسجام‌ها در سیاست خارجی ایران شد. از یک طرف نوعی تداوم بی‌اعتمادی به نظام بین‌الملل و نهادها و فرآیندهای وسیع‌تری چون جهانی شدن وجود داشت؛ به حدی که این ساختارها، ابزار هژمونی آمریکا قلمداد می‌شد. بنابراین تهران در پی سرمایه‌گذاری در حوزه امنیت برآمد و بر ایجاد توان مقابله و بازدارندگی در مقابل تهدیدات احتمالی تأکید نمود. از طرف دیگر، طلوعه درک این امر آشکار شده بود که تصویر منفی جمهوری اسلامی در خارج و انزوای بین‌المللی آن، حداقل تا حدودی به منافع آن کشور ضربه زده است. این مسأله موجب شد تا [تهران] به نوبه خود به دنبال اعتمادسازی و عادی‌سازی روابط با همه کشورها، جز چند دولت که هنوز غیرقابل قبول محسوب می‌شدند؛ (عمدتاً اسراییل و تا زمان مباحثه آزاد خاتمی، ایالات متحده) برآید.

به مرور زمان، تغییراتی در تأکیدات ایران بر بهبود در روابط با تعدادی از کشورها به وجود آمد. اما این حرکت در حوزه برقراری روابط با ایالات متحده، به رغم چند حرکت مقدماتی از مسیر خود منحرف شد. در پایان جنگ ایران و عراق، نیروی دریایی آمریکا در خلیج فارس که بسیار تقویت شده بود، مستقیماً رودرروی نیروهای ایرانی قرار گرفت تا حدی که آسیب‌پذیری و ضعف آن نیرو در مقابل قدرت نظامی ایالات متحده آشکار شد. بعد از جنگ ۹۱ - ۱۹۹۰ خلیج [فارس] واشینگتن سیاست «مهار دوگانه» را در قبال ایران و عراق اتخاذ کرد و این دو کشور را دولت‌های «یاغی» نامید. سقوط اتحاد شوروی با این تحول همزمان شد و جمهوری اسلامی را از مهم‌ترین عامل بالقوه خنثی‌کننده تهدیدات ناشی از تفوق جهانی آمریکا، محروم ساخت.

بنابراین وضعیت ژئوپلیتیکی ایران در اوایل دهه ۱۹۹۰ به گونه‌ای بود که در آن احتمال [ایجاد] توازن ابرقدرت‌های نظام جهانی دوقطبی به طور ناگهانی از میان رفته بود. درست همان‌طور که سیاست ایالات متحده به طرز فزاینده‌ای تهدید کننده‌تر می‌شد، مقابله با تلاش‌های واشینگتن برای منزوی ساختن ایران، به هدفی مهم مبدل شد. تهران در جستجوی شیوه‌های مقابله با سیاست مهار آمریکا، به دنبال همکاری با همسایگان، دیگر دولت‌های نزدیک و مسلمان و نیز مراکز محتمل و جایگزین قدرت (روسیه، چین، اروپا، هند) بود و

همین‌طور به بهره‌برداری از جایگاه و توان سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای که متأثر از سیطره و تسلط غرب نبودند مانند جنبش عدم تعهد، (۶) سازمان کنفرانس اسلامی و سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) برآمد. در این اواخر، تهران علاقه خود را برای پیوستن به سازمان همکاری شانگهای و اتحادیه عرب یا حضور در سطح ناظر در این سازمان‌ها، ابراز کرده است. یکی از مضامین همیشگی بیانیه‌های ایران در خصوص منطقه‌گرایی، اتکاء به خود دولت‌های منطقه و طرد قدرت‌های خارج از منطقه (یعنی ایالات متحده) بوده است. (۷)

موقعیت ژئوپلیتیک، وسعت، اهمیت اقتصادی و توان نظامی ایران به آن کشور امکان می‌دهد در تعدادی از تشکلهای منطقه‌ای در حوزه خلیج فارس، آسیای مرکزی و دریای خزر نقش محوری یا رهبری ایفا کند. سقوط اتحاد شوروی، موجب سطحی از آگاهی تازه از قابلیت‌هایی شد که ترکیب قدرت کشور نسبت به دیگر کشورهای منطقه با موقعیت ژئوپلیتیکی در قلب قاره اورآسیا، در اختیار آن می‌گذاشت. (۸) با افول تعهد به طرح جمهوری اسلامی به مثابه دولت انقلابی پیشاهنگ، علاقه به اعاده نقش «طبیعی» ایران در مقام قدرت عمده منطقه‌ای، نه تنها در محافل حاکم بلکه در نزد طیف وسیعی از نخبگان و افکار عمومی افزایش یافته است. مشارکت در گروه‌بندی‌هایی که قدرت‌های خارج از منطقه را کنار می‌گذارد، امید به چشم‌اندازی را می‌پرورد که در آن ایران می‌تواند نقش «درست و واقعی» خود را ایفا کند. امری که در حال حاضر، به دلیل ماهیت روابط آن با ایالات متحده در نظام بین‌الملل میسر نیست. به این دلیل، ایران همواره طرفدار تشکیل ساختار منطقه‌ای جدیدی در خلیج فارس بوده است که جایگزین شورای همکاری خلیج فارس شود و شامل ایران و احتمالاً عراق باشد؛ لیکن آمریکا و دیگر قدرت‌های خارج از منطقه را در آن راهی نباشد.

در این خصوص، می‌توان روی‌آوری ایران به منطقه‌گرایی را به بهترین وجه در چارچوب نظریه سیستمی درک کرد. این گرایش پاسخ دولتی نسبتاً ضعیف به چالش خارجی مطرح شده از سوی دولتی قوی و در محیطی است که در آن با پایان جنگ سرد، گزینه «متوازن کننده» از بازی حذف شده است، (۹) هم‌پرزیدنت رفسنجانی و هم‌جانشین وی محمد خاتمی تأکید زیادی بر روابط منطقه‌ای داشته‌اند. وزیر خارجه محمد خاتمی، کمال خرازی، در اولین سخنرانی خود در مجمع عمومی سازمان ملل به سال ۱۹۹۷ / ۱۳۷۶، اعلام کرد که «مهم‌ترین

اولویت در سیاست خارجی... تقویت اعتماد، اطمینان، صلح و آرامش در روابط با همسایگان ماست.» (۱۰)

با این حال، علاقه تهران به بهره‌برداری از منطقه‌گرایی به منظور طرد ایالات متحده یا ایفای نقش رهبری، هنگامی که به متعهد ساختن کشورهای همسایه به همکاری می‌رسد؛ اغلب نتیجه عکس به بار آورده است. روشن است که بیشتر همسایگان ایران، یعنی ترکیه، آذربایجان، ارمنستان و طبعاً دولت‌هایی که آمریکا در افغانستان و عراق بر سر کار آورده است؛ از حضور نظامی آن کشور در منطقه استقبال می‌کنند و تبعیت از هژمون فرامنطقه‌ای را راهی مؤثر برای به حداکثر رساندن امنیت خود در رابطه با قدرت‌های منطقه‌ای نظیر ایران می‌دانند. فلسفه حقیقی تأسیس شورای همکاری خلیج [فارس]، به رغم تعهد به همکاری اقتصادی، مقابله با تهدید ایران بوده است. (۱۱) تمایل ایران برای استفاده از سازمان‌هایی نظیر کنفرانس اسلامی به مثابه تریبونی برای مجادلات ضدآمریکایی، بیش از آنکه دیگر اعضا را جلب کند، آنها را دور ساخته است. در این زمینه، در اجلاس سران سازمان همکاری‌های اقتصادی (اگو) در سال ۱۹۹۶ / ۱۳۷۵، ازبکستان تهدید کرد در صورتی که ایران به سیاسی کردن سازمان ادامه دهد؛ از آن خارج خواهد شد.

دیگر وجه ژئوپلیتیکی علاقه زیاد ایران به منطقه‌گرایی در اوایل دهه ۱۹۹۰، رقابت با ترکیه در اولین ماه‌های پس از سقوط اتحاد شوروی بود. ارایه پروژه‌های منطقه‌ای ایران، توجه به سازمان اگو، پیشنهاد سازمان همکاری دریای خزر و اتحاد کشورهای فارسی زبان، تا حدی عکس‌العمل در مقابل سازمان همکاری اقتصادی دریای سیاه^۱ و اجلاس سران کشورهای ترک زبان (۱۲) بود که هر دو، مورد حمایت ترکیه بودند. هرچند در اوایل سال ۱۹۹۳، رقابت ایران و ترکیه در آسیای مرکزی و قفقاز رنگ باخته بود، اما در سال ۱۹۹۲ عامل مهمی به شمار می‌رفت. در این سال، چندین ابتکار منطقه‌ای جدید مطرح شد و چشم‌انداز ورود به رقابت ایران و ترکیه برای بسیاری از کشورهای آسیای مرکز و قفقاز جذاب‌تر از تمایل ایران برای استفاده از سازمان‌های منطقه‌ای برای به چالش طلبیدن آمریکا نبود. (در خصوص رقابت با

ترکیه، می‌توان ارمنستان را استثناء کرد و همین‌طور همکاری سه‌جانبه ایران، یونان و ارمنستان را که به نظر می‌رسد به رغم اهداف اعلام شده اقتصادی، بیشتر توجیه ژئوپلیتیک دارد.)

بنابراین، ژئوپلیتیک عامل مهمی در توضیح و تبیین تمایل ایران به منطقه‌گرایی در اوایل دهه ۱۹۹۰ است. اما ژئوپلیتیک در آن زمان بنیان همکاری منطقه‌ای را فراهم نمی‌ساخت و امروز هم فراهم نمی‌سازد، زیرا معضل استراتژیک ایران با هیچ یک از همسایگان منطقه‌ای‌اش مشترک نیست. توسعه بالفعل روابط منطقه‌ای ایران، اعم از دو یا چندجانبه، با توجه به کارکردهای آن، آسان‌تر تبیین می‌شود. امنیت، تجارت، انرژی، حمل و نقل و امور زیربنایی طی دهه ۱۹۹۰، از جمله این موارد به حساب می‌آیند. ایران تحت محاصره طیفی از بحران‌ها و منازعاتی بود که امنیت آن را تهدید می‌کردند اما هیچ پاسخ یک‌جانبه مؤثری برای آنها وجود نداشت. در زمان سقوط اتحاد شوروی و بعد از آن منازعه قره‌باغ بین آذربایجان و ارمنستان، ممکن بود بحران به مرزهای ایران سرریز شود و آوارگان جدیدی پدید آمده و یا ایران و دیگر قدرت‌های منطقه‌ای را به رویارویی در قفقاز جنوبی بکشاند. آسیای مرکزی هم آستن بی‌ثباتی و منازعه بود. گرچه این نگرانی‌ها تنها در تاجیکستان و در دوره جنگ داخلی (۷ - ۱۹۹۲) بروز و تبلور یافتند، اما رژیم حقوقی مورد منازعه حاکم بر دریای خزر عامل بی‌ثبات‌ساز دیگری هم افزود. در افغانستان، با خروج شوروی در سال ۱۹۸۹، صلح برقرار نشد؛ بلکه جنگ داخلی تداوم یافت و با گذشت سال‌های بیشتری از دهه مزبور، شدیدتر شد تا حدی که گروه طالبان قدرت را به دست گرفتند. خطر ورود مستقیم ایران به منازعه بالاخص بعد از قتل یازده دیپلمات ایرانی به دست طالبان پس از تصرف مزار شریف در اگوست ۱۹۹۸ (۱۳۷۷) جدی بود؛ لیکن جدای از خطر مذکور، منازعه برای ایران پرهزینه بود؛ زیرا ایران مخفیانه از گروه‌های شیعی و دیگر گروه‌های ضدطالبان پشتیبانی می‌کرد، با تعداد زیادی آواره مواجه بود و خود را در خط مقدم مبارزه بیش از پیش سختی علیه قاچاق مواد مخدر می‌دید. تهران در این زمینه، هم از وجود جامعه مصرف‌کنندگان [مواد مخدر] به زحمت می‌افتاد و هم خاک شورش مسیر ترانزیت شده بود. تهران همچنان عراق را منبع نگران‌کننده‌ترین تهدیدات علیه امنیت ملی خود می‌دانست. اعم از اینکه تهدید به صورت از سرگیری حمله احتمالی به ایران یا همسایه دیگر باشد و یا برنامه تکثیر سلاح‌های کشتار جمعی در آن تدوین و اجرا شود. گسترش

[سلاح‌های] هسته‌ای و مناقشه کشمیر در جنوب آسیا و حضور خصمانه نیروی دریایی آمریکا در خلیج فارس، تصویر ایران را از خود، به مثابه جزیره ثابت در دریای منازعات و تهدیدات منطقه‌ای، تکمیل می‌کرد. (۱۳) اظهارات و بیانیه‌های سیاست خارجی ایران در سراسر دهه ۱۹۹۰ و بعد از آن تا به امروز، به صراحت اعلام می‌دارند که این بحران‌ها باید از طریق اقدامات (چند جانبه) منطقه‌ای (با حمایت جامعه بین‌المللی) حل و فصل شوند. ایران برای نمونه، مذاکرات صلح تاجیکستان را ذکر می‌کند که در آن روسیه و ایران نقش هدایت کننده داشتند و با همکاری سازمان ملل و حمایت فعالانه دیگر دولت‌ها، این بحران را حل کردند. (۱۴)

در عرصه‌های تجارت، انرژی، حمل و نقل و امور زیربنایی، تهران ضرورت همکاری منطقه‌ای را نه به دلیل حجم و اهمیت فزاینده وابستگی متقابل بین همسایگان منطقه (همانطور که در دیگر نقاط دنیا مطرح است و در آن نقاط وابستگی متقابل کارکردی در سطح نسبتاً بالایی قرار دارد)، بلکه به دلیل پایین بودن تصنعی وابستگی متقابل مزبور در سال ۱۹۹۱ تأیید می‌کرد. تجارت و تبادل ایران و همسایگانش، به دلیل ماهیت و زیربنای تغییر شکل یافته اقتصادی شوروی، دهه‌ها دچار کساد بود و به دلیل ضعف کشورهای استقلال یافته و شیوع منازعه بین دولت‌ها و در داخل کشورها (مانند افغانستان، شرق ترکیه، عراق، تاجیکستان، ارمنستان، گرجستان، آذربایجان و البته خود ایران) پس از سقوط شوروی هم به شکلی غیرطبیعی در سطح پایین ماند. لذا همکاری منطقه‌ای تحت هدایت دولت لازم بود تا ضربه شروع فرآیندی زده شود که از سطح پتانسیل [آغاز] خود پایین تر بود. (۱۵)

ایران برخاسته از آشوب انقلاب و جنگ طولانی به دنبال بازارهایی برای صادرات غیرنفتی، شرکایی جهت توسعه منابع انرژی، کمک در جهت پیوستن به سیستم اقتصاد جهانی و زیربنایی بود و هست. چیزهایی که امکان دهند این کشور از موقعیت استراتژیک خود بین ترکیه و کشورهای عرب در غرب، آسیای جنوبی در شرق، بین قفقاز، خزر و آسیای مرکزی در شمال و خلیج فارس در جنوب، بهره‌برداری کند. تقویت تجارت تحت هدایت دولت و [اجرای] پروژه‌های زیربنایی، محور سیاست منطقه‌ای ایران بوده و به آن ماهیت همگرایی توسعه خواهانه^۱ داده است. (۱۶) این سیاست شامل ایجاد چندین منطقه آزاد تجاری با هدف

رونق تجارت منطقه‌ای و اعطای اختیار به مقامات استانی برای برقراری روابط با هم‌تایان منطقه‌ای خود در کشورهای دیگر بوده است. (۱۷) همچنین استدلال می‌شود که توسعه روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متقابل با دیگر کشورهای منطقه به [استقرار] صلح و ثبات کمک خواهد کرد، زیرا به درک منافع مشترک و اعتماد متقابل می‌انجامد. (۱۸)

در قیاس با بعد ژئوپلیتیک منطقه‌گرایی ایران، بعد کارکردی آن به طور کلی با اقبال دولت‌های هم‌جوار مواجه شده و اساس توسعه بالفعل و عملی روابط منطقه‌ای چند جانبه و دو جانبه را فراهم کرده است. ایران در یافتن همراه و شریک برای اعتمادسازی در روابط با کشورهای شورای همکاری، در ایجاد جاده‌ها، خطوط راه‌آهن، خطوط لوله و انتقال نیرو برای اتصال زیرساخت‌های خود به زیر ساخت‌های کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز و اخیراً، در برنامه‌های رفع همه موانع تجاری در همه جهات با افغانستان و در حفاظت از محیط زیست دریای خزر، مشکلات چندی داشته است. این عرصه‌های همکاری مفید و کارکردی، هسته فعالیت‌های سازمان همکاری اقتصادی را تشکیل می‌دهد؛ نهادی که تنها سازمان منطقه‌ای چندجانبه و حائز میزانی از اهمیت است که ایران عضو آن می‌باشد.

تاکنون تلاش ایران برای منطقه‌گرایی به نقطه‌ای نرسیده که لازم باشد دولت‌ها میزان قابل توجهی از حاکمیت خود را وانهند و این اقدام به لحاظ سیاسی کم و بیش بی‌هزینه بوده است. لیکن همین منطقه‌گرایی سطحی و شعاری نیز متضمن درک و برداشتی برای به رسمیت شناختن، ایده‌آل سازی و وجود سطحی از تبادل و حکمرانی^۱ است که مابین [سطوح] جهانی و ملی قرار دارد.

فرهنگ، هویت و همبستگی

بررسی این نکته جالب است که چرا سطح منطقه‌ای، میزان بالایی از پذیرش و به طور کلی ارزیابی مثبت را در سیاست خارجی ایران به دست آورده است؟ یک دلیل می‌تواند این باشد که روابط منطقه‌ای چندجانبه تا حدود زیادی بیش از آنکه به فعل درآیند، بالقوه مانده‌اند به طوری که می‌توان بدون آنکه در معرض مشکلات آن قرار گرفت، منافع قانونی و حقوقی^۲ آن

1 . Governance

2 . Putative

را در کانون توجه قرار دارد. اما در سطحی عمیق‌تر، قبول روابط منطقه‌ای، چهره معکوس نگرانی‌های مربوط به تغییرات ساختاری در سطح جهانی است. (۱۹) در مباحثات عمومی و آکادمیک در ایران، جهانی شدن فرآیندی پرابهام و دوپهلوی تلقی می‌شود؛ اما در سطح حکومتی، حداقل از ابتدای دهه ۱۹۹۰، سیاست بادوام، و بسیار پرقدرتی - اگر نه همیشگی - دنبال شده تا ایران با اصلاح ساختاری، سرمایه‌گذاری زیربنایی و انطباق با موازین سازمان تجارت جهانی، به اقتصاد جهانی بپیوندد (گرچه تلاش‌های ایران برای الحاق به سازمان، همواره با مانع ایالات متحده روبرو شده است). علاقه ایران به منطقه‌گرایی در دهه ۱۹۹۰ و همین‌طور رد استیلا و تأثیرات منفی جهانی شدن از سوی این کشور، رنگ و بوی اندکی از گرایش به جهان سوم^۱ داشت، امری که خود را با عضویت ایران در گروه ۸ کشور در حال توسعه، آشکار ساخت. (۲۰) اما به طور کلی، جهانی شدن، آن قدر که تغییرات در سیستم بین‌المللی پس از جنگ سرد، سیاست‌گذاران ایران را نگران می‌کند، باعث نگرانی نیست. خاتمه نظم جهانی دو قطبی، جمهوری اسلامی را با معضلات خاصی مواجه کرد و تنها معدودی از کشورها که ایالات متحده آنها را «یاغی»، تکثیرکنندگان خطرناک [سلاح‌های کشتار جمعی] و حامیان تروریسم خوانده و یا در «محور شرارت» قرار داده است، در مشکلات مذکور با ایران اشتراک دارند. به همین علت، سیاستگذاران ایرانی از قبول ظهور نظام جهانی تحت سیطره ابرقدرت یگانه متخاصم سرباز می‌زنند و ایده جهان تک قطبی را مردود شمرده و مدعی‌اند که نظم دو قطبی باید جای خود را به نظم چندقطبی بدهد.

در این بحث، منطقه‌گرایی، جهانی را ترسیم می‌کند که مجموعه‌ای از مناطق به هم پیوسته و همپوشان است. ظهور و تقویت این مناطق و اتصال داخلی و متقابل آنها، جزئی از فرآیند جهانی شدن مطلوب به حساب می‌آید. امری که توانایی هر قدرت یگانه‌ای را برای چیرگی بر سیستم محدود خواهد ساخت. برداشت‌های ایران از منطقه‌گرایی عموماً برای عنصر فرهنگ، هم به‌عنوان ویژگی مشخص‌کننده و هم به‌عنوان پایه و اساس همکاری، اهمیت‌قایل است. (۲۱) ولایتی وزیر خارجه سابق ایران، حین سخن گفتن از خلیج فارس، تأکید داشت که امنیت و

همکاری در منطقه باید بر «پایه ارزش‌های مشترک» باشد و مدعی بود که بین کشورهای منطقه «اشتراکات فراوان دینی، فرهنگی، تاریخی و تجاری» وجود دارد. (۲۲) اسلام یکی از خصیصه‌های فرهنگی است که ایران در آن با بیشتر همسایگان خود مشترک است. اسلام همچنین بنیان سازمانی چندجانبه یعنی سازمان کنفرانس اسلامی هم به شمار می‌آید. لیکن اسلام به عنوان دینی جهانی، به سهولت پایه هویت فرهنگی متمایز هیچ منطقه‌ای مانند خلیج فارس یا آسیای مرکزی قرار نمی‌گیرد که ایران جزئی از آن باشد. اگر هویت جامعه مسلمین به گروه‌های کوچکتر تشکیل دهنده آن تقسیم شود، به جای مناطق جغرافیایی، اختلافات فرقه‌ای، پایه طبیعی هویت‌های متمایز مسلمان خواهد بود. مع‌هذا مقامات و تحلیل‌گران ایرانی، غالباً بر ماهیت اسلامی تشکلهایی چون اکو تأکید می‌ورزند. اما شاید بیشتر این تأکید برای مخاطبان داخلی باشد.

تاریخ نیز به عنوان پایه هویت منطقه‌ای در همسایگان ایران چندان برای بهره‌برداری به کار نیامده است. این واقعیت که قسمت‌های بزرگی از خاورمیانه، آسیای مرکزی و قفقاز در ادوار قدیم به امپراتوری ایران تعلق داشت، هیچ احساس پرشوری در مورد هویت مشترک بین مردمان غیرایرانی بر جای نگذاشته است. مردمانی که سنت‌های تاریخی آنها عموماً دوره مذکور را دوره اشغال امپراتوری خارجی تصویر می‌کنند. مسأله کمتر تفرقه برانگیز، توسل به فرهنگ مشترک اسلامی - ایرانی است که قرن‌ها سرزمین‌های شرقی عالم اسلام را از غرب عربی متمایز می‌کرد. اما حتی همین میراث فرهنگی مشترک نیز به محل مشاجره و اختلاف ترکان، ایرانیان، ازبکان و تاجیک‌ها مبدل شد و هر یک در مورد تملک فرهنگ مذکور دیدگاه‌های متفاوتی داشته‌اند. زبان و ادبیات فارسی که در ایران، قسمت‌هایی از افغانستان و تاجیکستان و در بین اقلیت تاجیک در ازبکستان بدان سخن می‌گویند، می‌تواند حس هویت مشترک و عرصه‌ای برای همکاری آموزشی و فرهنگی مفید بین سه کشور نخست، ایجاد کند. اما علاقه اولیه به تأسیس اتحادیه فارسی‌زبانان به زودی رنگ باخت. (۲۳) به طور کلی تلاش‌های ایران برای متقاعد کردن همسایگان غیرفارسی‌زبان خود، خواه در شمال و خواه در جنوب، به اینکه کم و بیش به نوعی منطقه فرهنگی با هویت متمایز و ریشه‌دار تاریخی، تعلق دارند، گوش شنوایی نیافته است. در کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز، سیاست هویت بر

ملت‌سازی متمرکز است نه بر پرورش خودآگاهی منطقه‌ای؛ در حالی که در خلیج فارس، اختلافات فرقه‌ای و قومی - زبانی بین ایران و دولت‌های جزیره‌العرب به قدری زیاد است که نمی‌توان آنها را مخفی کرد.

به رغم فقدان پاسخ از سوی همسایگان منطقه‌ای، در ریاست جمهوری خاتمی تأکید بر فرهنگ و تمدن در روابط بین‌الملل افزایش یافت. خاتمی به دفعات تأکید کرده که «گفتگوهای تمدن‌ها»، تساهل و اعتدال از پایه‌های ایجاد جامعه مدنی جهانی هستند. وی جهان را متشکل از تمدن‌های متمایزی می‌داند که تعامل میان آنها کلید صلح و رفاه جهانی است. این تمدن‌ها، بین دو گزینه «گفتگو و برخورد» مخیرند. جهانی شدن و منطقه‌گرایی، فرآیندهایی دانسته می‌شوند که تعامل بین تمدن‌ها، آنها را تقویت می‌کنند و راهی برای خروج از الگوی تاریخی مقابله و روابط نابرابر بین دولت‌ها و جوامع، ارایه می‌دهند. (۲۴) این برداشت ایده‌آلیستی به تفکرات مربوط به مناطق و منطقه‌گرایی رنگ و جلایی بخشیده و موجب تأکید بر فرهنگ در تعریف مناطق و تا حدودی تعیین خط‌مشی شده است. در این الگو، ایران به عنوان یکی از تمدن‌های بزرگ و کهن جهان معرفی می‌شود. بر این اساس هویت فرهنگی ایران صرفاً با میراث اسلامی کشور شناخته نمی‌شود و به تمدن قدیم و ماقبل اسلام هم توجه می‌شود. موضوعی که در دهه ۱۹۸۰، به دلیل تداعی شاهنشاهی به طور کلی و رژیم پهلوی به طور خاص، از محرمانه بود. ایران اینک، تمدن جهانی بزرگی جلوه داده می‌شود که هزاران سال در گفتگو با تمدن‌های دیگر جهان بوده است. با مصر باستان، هند و چین، یونان و روم کلاسیک، اروپای قرون وسطی و عصر رنسانس و همین‌طور کل عالم اسلامی دوره قرون وسطی از [سواحل] اقیانوس اطلس تا آسیای جنوب شرقی. افکار خاتمی مهر تأیید مجمع عمومی سازمان ملل را هم پذیرفت و سال ۲۰۰۱ سال سازمان ملل برای گفتگوی تمدن‌ها (۲۵) نامیده شد و در ایران از طریق تأسیس مرکز گسترش زبان و ادبیات فارسی و مرکز گفتگوی تمدن‌ها نهادینه گردید. (۲۶) اما این اقدام علمی اندکی در روابط دو و چند جانبه ایران با دولت‌های منطقه‌ای داشت.

در نهایت، عوامل سیاسی داخلی و ایدئولوژیک در ظهور منطقه‌گرایی، در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، دخیل بوده‌اند. هنگامی که اندکی پس از پایان جنگ ایران و عراق و

درگذشت آیت‌الله خمینی، منطقه‌گرایی اهمیت یافت و موانع ایدئولوژیک بر سر راه سیاست‌گذاری [خارجی] در ایران هنوز کاملاً محکم و استوار بودند، هر نوع تغییر در سیاست خارجی یا حتی بحث از تغییر ممکن و محتمل، گوینده یا نویسنده را آماج انتقاد و اتهام خیانت به آرمان‌های ولای انقلاب و انحراف از خط امام قرار می‌داد. حامیان اصلاحات، از جمله پرزیدنت رفسنجانی و وزیر خارجه علی‌اکبر ولایتی، با اتکا بر تعهد جمهوری اسلامی در قانون اساسی برای اولویت دادن به روابط با کشورهای اسلامی، جهان سوم و کشورهای همجوار، تأکید جدید بر روابط با کشورهای منطقه و ائتلاف‌سازی را توجیه می‌کردند. (۲۷) توسل به هویت مذهبی مشترک و همبستگی با هم‌دینان مسلمان، نیز عقب‌نشینی از شعارها و سیاست رادیکال را تسهیل کرد. در این زمینه آنچه تحول ذاتی به سمت سیاست خارجی مصلحت‌بینانه (پراگماتیک) مبتنی بر منافع ملی بود، می‌توانست با گفتمان ایدئولوژیک انقلاب محترم شمرده شود.

د. مشارکت ایران در همکاری چندجانبه منطقه‌ای در آسیای مرکزی

سازمان همکاری اقتصادی [اکو]

ایران، ترکیه و پاکستان در سال ۱۳۶۴/۱۹۸۵ اکو را به عنوان سازمان محیطی بین‌حکومتی تأسیس کردند تا همکاری اقتصادی، فنی و فرهنگی را تقویت کند. (۲۸) در سال ۱۹۹۲ / ۱۳۷۱ اجلاس سران اکو در تهران با تشویق و حمایت ایران، شش‌جمهوری مسلمان شوروی سابق (۲۹) و افغانستان را به سه عضو منطقه‌ای سابق افزود. گسترش اکو ابتکار ایران بود و عضویت در آن تا حدودی منعکس‌کننده برداشت ایران در سال‌های ۲ - ۱۹۹۱ از منطقه‌ای است که حداقل تا حدودی با هویت دینی مشخص می‌شود.

اکو یک دبیرخانه دائمی دارد که در تهران است و چند هیئت مدیره بخشی و خدماتی و تعدادی نهاد و مؤسسه تخصصی که این موارد اخیر بین پایتخت‌های اعضای سازمان توزیع شده‌اند. اکو در سازمان تجارت جهانی و در مجمع عمومی سازمان ملل به صورت ناظر حضور دارد. سازمان مذکور روابط همکاری با دیگر سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای (داخل منطقه)

از جمله آژانس‌های گوناگون سازمان ملل، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، بانک توسعه اسلامی، اتحادیه اروپا و آ.سه.آن، برقرار کرده است.

اگر چه ترکیب اکو کم و بیش نمایانگر نگرش ایران به منطقه فرهنگی مشخصی است و اگرچه سند رسالت سازمان، به همکاری فرهنگی جایگاه برجسته‌ای می‌دهد، اما در عمل به سمت اهداف ملموس‌تر و مادی‌تر کشیده شده است. در جولای ۲۰۰۳ / ۱۳۸۲ دبیرکل سازمان اولویت‌های اصلی را به قرار زیر فهرست نمود: «ارتقاء تجارت داخلی در منطقه، رفع موانع تجارت ترانزیتی و مشکلات حمل و نقل، افزایش ارتباط کشورهای که به دریا راه ندارند با بازارهای جهانی و تقویت همکاری منطقه‌ای در زمینه کشاورزی، انرژی، کنترل مواد مخدر، استخراج معادن و مبارزه با تروریسم.»

تجارت و حمل و نقل در مباحثات و موافقت‌نامه‌های اکو و همچنین در دستور کاری که برای دهه حمل و نقل و ارتباطات (۱۹۹۸ - ۲۰۰۷) بر سر آن توافق شده، اولویت دارد.

به دلایل متعددی، دستاوردهای ملموس و عینی اکو بسیار کمتر از اسناد اعلامی جلب توجه می‌کند. اعضای آن از بسیاری جهات گروه نامتجانسی را تشکیل می‌دهند که نگرش‌های بسیار متفاوتی به منافع خود و جهت‌گیری‌های بین‌المللی دارند. ترکمنستان، تنها کشور آسیای مرکزی که با ایران مرز مشترک دارد، عضو متمرّد تشکل‌های چندجانبه و ازبکستان که پیوند کلیدی برای همه اقدامات بهبود حمل و نقل و تجارت است به این تشکل‌ها سرد و کم توجه بوده‌اند (۳۱)؛ تاجیکستان و افغانستان سال‌ها جنگ داخلی داشته‌اند که دیگر اعضای اکو از گروه‌های رقیب در آن جنگ‌ها حمایت می‌کردند. خطوط اصلی حمل و نقل آذربایجان برای ارتباط با دیگر اعضای اکو، ایران و ترکیه قابل استفاده نیست زیرا از ارمنستان عبور می‌کند (ارمنستان از اوایل منازعه قره‌باغ تحت تحریم ترکیه و آذربایجان بوده است). (۳۲) تعدادی از اعضای اکو حامی دیگر ابتکارات مناطق کوچک‌تر می‌باشند که تا حدودی رقیب اکو هستند. فقط در ایران است که اهمیت واقعی به اکو داده می‌شود. در سال ۱۹۹۸ یک روزنامه روسی در تیتراژ خود این سازمان را «بیشتر مرده تا زنده» توصیف کرد. (۳۳)

مع‌هذا همانطور که ریچارد پامفرد متذکر شده است:

«مهم‌تر از هر چیز در وضعیت حاضر این است که آکو مجمعی برای بحث پیرامون اختلافات منطقه‌ای و مذاکره برای همکاری صلح‌آمیز اعضای اصلی و کشورهای تازه تأسیس از جمله کشورهای آسیای مرکزی ایجاد می‌کند.» (۳۴)

وی می‌افزاید که برخی نشست‌های سران آکو مانند اجلاس ۱۹۹۶ که در آن مباحثات اصلی به اختلافات ایران و ازبکستان مربوط می‌شد و هیئت‌های نمایندگی یک روز قبل از برنامه اجلاس را ترک گفتند، تفرقه‌انگیز بوده است. با این حال دستاورد آکو این است که این نوع اختلافات را در میز کنفرانس نگه داشته است. (۳۵) این ارزیابی از اهمیت آکو بازتاب امیدهای پرزیدنت رفسنجان‌ی برای سازمان است که در اجلاس سران تهران به سال ۱۹۹۲ / ۱۳۷۱، اعلام شد:

«ثبات و صلح دایمی برای منطقه حساس و استراتژیک ما بسیار مهم است. این هدف مهم فقط از طریق همکاری گسترده همه کشورهای منطقه به دست می‌آید.»

وی به ذکر نمونه‌های اپک و آسه‌ان به عنوان مدل‌های سازمانی‌ای می‌پردازد که با تقویت همکاری اقتصادی به امنیت منطقه‌ای کمک کرده‌اند. به همین ترتیب وزیر خارجه کمال خرازی مدعی شد که «آکو به تحکیم روابط دوستانه نویدبخش میان اعضا کمک کرده است.» (۳۶) مقامات ایران اذعان کرده‌اند که دستاوردهای سازمان تا به امروز محدود بوده است؛ اما استدلال می‌کنند که ده سال بقای سازمان و گسترش اعضای آن مبین دهه نهادینه‌سازی بوده و در این خصوص به میزان فزاینده اجلاس وزرا و موافقت‌نامه‌ها اشاره می‌کنند. مطمئناً ده سال، زمانی طولانی برای برنامه‌ریزی و ایجاد زیربنای حمل و نقل در منطقه نیست. می‌توان مدعی بود که مباحثات آکو و موافقت‌نامه‌های آن به ارایه چهارچوبی برای پروژه‌های عملی مرتبط کننده ایران با آسیای مرکزی کمک کرد.

راه‌آهن ۳۰۰ کیلومتری که از مشهد، مرکز استان خراسان ایران، به تجن در ترکمنستان وصل می‌شود در ماه مه ۱۹۹۶ / ۱۳۷۵ افتتاح و اولین ارتباط مستقیم بین ایران و شبکه‌های ریلی آسیای مرکزی برقرار شد. اخیراً تلاش برای گسترش و اتصال شبکه‌های راه‌آهن آکو، با نخستین سفرهای مسافر و حمل کالا از مسیر آلماتی به تاشکند، عشق‌آباد و تهران تا استانبول در سال ۲۰۰۲، تداوم یافت. پروژه دیگر، ساخت خط لوله ۲۰۰ کیلومتری بین کورپچه در

ترکمنستان و کردکوی در ایران بود که اجاره صادرات گاز ترکمنستان از طریق شبکه گاز ایران را فراهم می‌کند. ایران ۱۶۰ میلیون دلار هزینه این پروژه را که اولین قدم به سمت صادرات گاز ترکمنستان از طریق ایران به ترکیه به حساب می‌آید، تأمین کرد. اتصال بین خطوط برق ایران و ترکمنستان در سال ۱۳۸۱/۲۰۰۲ کامل شد. جدیدتر از همه اینکه ایران در پروژه‌های راه‌سازی شمال غرب افغانستان وارد شده است. پروژه‌هایی که مسیرهای جدیدی برای ازبکستان و تاجیکستان فراهم می‌کنند. این اتصال‌های جدید اعم از اینکه در حال حاضر و یا در آینده ارزش اقتصادی داشته باشند و یا حتی اگر هیچ کدامشان هم با ظرفیت کامل مورد بهره‌برداری کامل قرار نگرفته باشند، باز هم اهمیت نمادین آنها برای اتصال ایران به کشورهای آسیای مرکزی هم توسط سیاستمداران و هم از جانب ناظران علمی مورد تأکید قرار گرفته است. یازده رئیس دولت منطقه که در افتتاح خط آهن مشهد - تاجن گرد هم آمده بودند، تمجید رئیس جمهور ایران رفسنجانی را از اهمیت زیاد پروژه شنیدند:

«جهان به سمت همکاری منطقه‌ای بیشتر در حال حرکت است و رشد و توسعه اقتصادی پایدار و هماهنگ منطقه صلح و ثبات را تحکیم خواهد کرد و راه را برای ارتقای روابط بین‌الملل خواهد گشود.» (۳۷)

ه. سازمان همکاری دریای خزر

ایران در کنار حمایت از گسترش اکو در اجلاس ۱۹۹۲ سران در تهران، از فرصت به دست آمده سودجست تا ابتکار چندجانبه بین حکومتی جدیدی را مطرح سازد. این ابتکارات عبارت بود از پیشنهاد تأسیس سازمان همکاری دریای خزر یا کاسکو (CASCO). این پیشنهاد حمایت فوری چهار دولت ساحلی دیگر (آذربایجان، روسیه، قزاقستان و ترکمنستان) را به دنبال داشت و گرچه این پروژه در سطح طرح مانده و به سازمان مبدل نشده (تمایل به تأسیس دبیرخانه دائمی یا هر نهاد رسمی عملی نشده است)، اما علاقه و توجه و همین‌طور فعالیت بین اعضای رسمی را به ارمغان آورده است. در اکتبر ۱۹۹۲ توافق شد تا شش کمیته با مسئولیت برای وضع حقوقی خزر، حراست از محیط زیست، (۳۸) حفظ و بهره‌برداری از منابع بیولوژیک، اکتشاف و بهره‌برداری از منابع معدنی، کشتیرانی و بنادر و تحقیقات دریایی، ایجاد شود. در سال ۱۹۹۳/

۱۳۷۲ دولت‌های ساحلی بر سر ایجاد مرکز تحقیقاتی مشترک دریای خزر توافق کردند. دیدارهای نسبتاً فراوانی در سطح وزرا و قائم مقامان وزرا صورت گرفته و بر سر حفاظت از محیط زیست، منابع بیولوژیک و کشتیرانی توافقی‌هایی امضا شده است. مهم‌ترین این توافقی‌نامه‌های چندجانبه، کنوانسیون الزام‌آور حفاظت از محیط زیست است که در نوامبر ۱۳۸۲/۲۰۰۳ در تهران به امضا رسید. (۳۹) تا به امروز مسایل کلیدی وضع حقوقی دریا و بهره‌برداری از منابع معدنی (یعنی نفت و گاز)، موانع رفع نشدنی بر سر موافقت‌نامه‌های چندجانبه بوده‌اند. مخالفت‌های تند و با تبلیغات فراوان دولت‌های ساحلی بر سر موضوعات مذکور نوعاً به سخره گرفتن ایده‌آل همکاری دریای خزر را تداعی می‌کند، اما می‌توان مدعی شد که اینها اهمیت وجود مجمعی را که در آن اختلافات و شکایات بر سر میز مذاکره آورده شوند، آشکارتر می‌کنند. (۴۰) از نظر تهران، مفهوم همکاری دریای خزر اهمیت خاصی دارد زیرا ایران را با چهار کشور ساحلی دیگر درگیر می‌کند. چهار کشوری که جمهوری‌های شوروی سابق‌اند و در منطقه‌ای واقع‌اند که کانون اقدامات سیاسی و اقتصادی غرب به ویژه آمریکا است. تهران (بی‌تردید به دلیل در نظر داشتن تجربه خلیج فارس / شورای همکاری) نسبت به خطر طرد از تشکل‌های منطقه‌ای آتی در دریای خزر و همین‌طور خطراتی که نظامی شدن احتمالی خزر در آینده و خطر نفوذ خارجی دشمنان به منطقه دارد، حساس است و این نگرانی‌ها را همه کشورهای ساحلی دیگر ندارند. (۴۱) این نگرانی‌های خاص ایران، انعکاس خود را در امیدها و آرزوهای تهران برای همکاری در خزر یافته است. تلاش خرازی برای متقاعد کردن کشورهای ساحلی به تلاش برای رسیدن به رژیم حقوقی مناسب و طرد طرح‌های مداخله‌گران فرامنطقه‌ای در همین راستاست. (۴۲) به نظر می‌رسد که پیشنهاد کاسکو برای تهران در درجه اول به قصد تضمین نقش بازیگر برابر در خزر و ایجاد سازمان منطقه‌ای مناسب برای مقابله با فشار و مداخله خارجی (یعنی آمریکا) بوده است. اما درست به همین دلیل احتمال حمایت دولت‌های ساحل خزر مانند آذربایجان که جلب نظر آمریکا را به نفع منافع حیاتی خود می‌دانند، از آن وجود نداشت.

نتیجه‌گیری

بعد از حدود پانزده سال از اعلام اولویت روابط منطقه‌ای در سیاست خارجی ایران، مشارکت عملی ایران در منطقه‌گرایی چندجانبه همچنان اندک است. خصوصیات وضعیت بین‌المللی جمهوری اسلامی، هم حمایت پرشور و شوق آن از منطقه‌گرایی - میل به طرد هژمون جهان تهدید کننده یا ایجاد موازنه با آن - و هم دستاوردهای اندک آن را تا به امروز توضیح و تبیین می‌کند. ایران فاقد منابع اقتصادی و سیاسی کافی است تا هژمون منطقه‌ای شود و به لحاظ جغرافیایی و ایدئولوژیک از اصلی‌ترین ابتکارات منطقه‌ای تحت حمایت غرب و روسیه، عملاً کنار گذاشته شده است. برای شرکای بالقوه ایران آنچه از طریق روابط دو جانبه با آمریکا، روسیه و چین به دست می‌آید، غالباً جذاب‌تر است.

مشارکت ایران در منطقه‌گرایی چندجانبه در ماهیت اعلامی آن، بیشتر یادآور موج اول منطقه‌گرایی بعد از جنگ جهانی دوم است تا منطقه‌گرایی «جدید» دهه ۱۹۹۰. این شباهت همچنین در ماهیت تحت هدایت دولت بودن منطقه‌گرایی ایران نیز به چشم می‌خورد. به رغم اقدامات متعددی که با هدف گشودن درها برای مشارکت فعالانه‌تر بخش‌های مدنی و خصوصی صورت گرفته است، به دلیل ضعف جامعه مدنی و فعالیت اقتصادی بخش خصوصی در ایران و آسیای مرکزی، منطقه‌گرایی چندجانبه محکوم است تا به جای آنکه پاسخی به فشارهای از پایین به بالای موجود برای همکاری و همگرایی منطقه‌ای باشد، پروژه‌ای تحت حمایت دولت و با هدف ایجاد پتانسیل برای همکاری آینده در سطح غیردولتی باقی بماند.

به رغم قلت دستاوردهای مستقیم، تمایل ایران به منطقه‌گرایی را هنوز می‌توان موفقیت‌آمیز دانست. شک چندانی نیست که تمایل به همکاری با همسایگان در تشکل‌های چند جانبه به اعاده حیثیت و اعتبار ایران در چشم آن همسایگان کمک کرده است. واضح‌ترین مثال آن اجلاس سران کنفرانس اسلامی در تهران به سال ۱۳۷۶/۱۹۹۷ بود که میعادگاه و محملی برای تحول در روابط دو جانبه با عربستان سعودی و دیگر کشورهای خلیج فارس شد و به ایران کمک کرد تا از انزوا و مهار خارج شود. در اوضاع و احوال غیرقطعی بین‌المللی، این دستاورد در جای خود سود و مهم است.

همچنین دستور کار منطقه‌ای به بازبینی و عادی‌سازی منافع و استراتژی‌ها در مبحث سیاست خارجی ایران کمک کرده است. در نهایت هنوز زود است که چشم‌اندازهای بلندمدت اکو یا کاسکو را بر اساس دستاوردهای عینی قلیل آنها طی اندکی بیش از یک دهه، کنار بگذاریم. در عین حال غیرمحمتم است که روابط ایران و همسایگان منطقه‌ای در کوتاه مدت، اهمیت و قوت کافی پیدا کند به طوری که مبنای همکاری منطقه‌ای شود. تلاش برای ایجاد یا حتی طرح سیستم منطقه‌ای با ثبات، احتمال همکاری مفید و رشد آن را در زمان تأیید نیاز به آن سیستم، محتمل‌تر خواهد ساخت.

* Edmund Herzig, "Regionalism, Iran and Central Asia", *International Affairs*, Vol. 80, No.3, 2004, 42 - 60

* این مقاله بخشی از پروژه تحقیقاتی «منطقه‌گرایی جزئی (Subregionalism) و تحول سیاست خارجی: ایران و روسیه در آسیای مرکزی» است که در دانشگاه‌های آکسفود و منچستر و تحت حمایت بورس شماره Rooo23q137-A شورای تحقیقات اقتصادی و اجتماعی انجام شده است.

یادداشت‌ها

1. Tripp, Charles, "Regional Organizations in the Arab Middle East", in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, (eds), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 283 – 308; Paul Aarts, "The Middle East: region without regionalism or the end of exceptionalism?", *Third World Quarterly*, N20, V5, 1999, pp. 911-25; Marianne Laanatz, Helena Lindholm Schulz and Michael Schulz, "Regionalization in the Middle East?" in Joakim Ojendal, Fredrik Soderbaum and Michael Schulz, (eds), *Regionalization in a Globalizing World: a Comparative Perspective on Forms, actors And Processes* London, Zed, 2001, pp 42 – 60.

۲. رجوع کنید به مقاله روی آلیسن و آنت بور در همین شماره نشریه:

Bohr, Annettem, "Regionalism in Central Asia: new geopolitics, old regional order", pp 485 – 502.

Allison, Roy, "Regionalism, regional structures and security mangement in Central Asia", pp 463-483.

۳. در خصوص سیاست خارجی ایران در این دوره، رک به:

Ehteshami, Anoushiravan, *After Khomeini: The Iranian Second Republic*, London and New York, Routledge, 1995; John Calabrese, *Revolutionary Horizons: Regional Foreign Policy in Post – khomeini Iran*, Basingstoke and New York, Macmillan / Stmatins, 1994; Kaveh Afrasiabi, *After Khomeini: New Direments in Iran's Foreign Policy*, Boulder, Co and Oxford, Westview, 1994.

۴. این مطلب با برداشت رفسنجانی از خودش تطبیق می‌کند: «من اصولاً با افراط مخالفم هیچ‌وقت رابطه خوبی با افراطیون چپ و راست نداشتم.» مصاحبه با

Discourse: An Iranian Quarterly, 3:2, Fall 2001, p. 21

5. Varasteh, Manshour "The Soviet Union and Iran, 1979 – 89", in Anoushiravan Ehteshami and Manshour Varasteh, (eds), *Iran and the International Community*, London and New York, Routledge, 1991, pp. 53 –9.

6. Sadri, Houman, "An Islamic Perspective on non – alignment Iranian foreign policy in theory and practice", *Journal of third World Studies*, 16: 2, 1999, pp. 29 – 46.

۷. نمونه کامل آن نظر وزیر خارجه علی‌اکبر ولایتی در خصوص سیستم امنیت و همکاری منطقه‌ای در خلیج فارس است که در اجلاس چهل و ششم مجمع عمومی سازمان ملل به سال ۱۹۹۱ / ۱۳۷۰ در سخنرانی خود بیان داشت: «هر نظام همکاری و امنیت منطقه‌ای باید بر اساس [حضور] کشورهای منطقه و بدون حضور بیگانگان شکل بگیرد» (تأکید افزوده ماست) رک به: دیدگاه‌های جهانی جمهوری اسلامی ایران: مجموعه‌ای از سخنرانی‌های وزیر امور خارجه جمهوری اسلامی ایران در مجامع بین‌المللی، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳، صص ۸ – ۲۷. پیشنهاد ایران برای ایجاد سازمان منطقه‌ای دریای خزر نیز به همین ترتیب بر کنار گذاشتن قدرت‌های فرامنطقه‌ای، تأکید داشته است.

8. Sajjadpour, Kazem, "Speaking in a roundtable meeting an Iran and the regional economic system." *Discourse: An Iranian Quarterly* 1: 4, Spring 2000, p. 2.
9. Hurrell, Andrew, "Regionalism in theoretical Perspective", in Fawcett and Ureell, (eds), *Regionalism in World Politics*, op. cit, p. 49.
۱۰. ر.ک به: *سیاست خارجی ما: مجموعه‌ای از سخنرانی‌های سیدکمال‌خرازی*، تهران، انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۸۰
11. "Regional Organizations in the Arab middle East" op.cit, p. 293.
۱۲. در خصوص سازمان همکاری اقتصادی دریای سیاه ر. ک <http://www.bsec.gov.tr> در مورد اجلاس سران ترک زبان، ر.ک به
- Winrow, Gareth, *Turkey in Post – Soviet Central Asia*, London, Royal Institute of International Affairs, 1995, pp. 16 – 21.
۱۳. برای تفاوت جزئی در این لیست، ر.ک به
- Khorram, Ali, "Afghanistan and the national security of the Islamic Republic of Iran", *Amu Darya*, 1: 2, Summer and Fall, 1996, p. 228.
۱۴. ر.ک به سخنرانی وزیر خارجه ولایتی در چهل و هفتمین اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۹۲ در: *دیدگاه‌های جهانی جمهوری اسلامی ایران*، پیشین، ص ۴۵۷؛ سخنرانی وزیر خارجه کمال‌خرازی در انستیتو روابط بین‌الملل دانشگاه علوم سیاسی و اجتماعی پانتئون در آتن، ۲۴ دسامبر ۱۹۹۷ در: *سیاست خارجی ما*، پیشین، ص ۸۴، نقش ایالات متحده در تسهیل مذاکرات عموماً نادیده گرفته می‌شود.
۱۵. در این خصوص تأکید بر وابستگی متقابل کارکردی (مفید) در روابط منطقه‌ای ایران متفاوت از مدل کلاسیک کارکردگرایی جدید (Neo Functionalist) می‌باشد. مدلی که فرآیند متکی به خود همگرایی را پیش‌بینی می‌کند و طالب افزایش فزاینده سطوح منطقه‌گرایی است. ر.ک به:
- "Regionalism in theoretical perspective", op. cit.
۱۶. در خصوص همگرایی توسعه خواهانه ر.ک به:
- Schulz, Michael, Fredrik Soderbaum and Joakim Ojendal, "Introduction: a framework for understanding regionalization", in Ojendal et al; (eds), *Regionalization in a Globalizing World*, p. 11.
17. Herzog, Edmund, *Iran and the Former Soviet South*, Fondon, Rayal Institute of International Affairs, 1996, pp. 35 – 6.
۱۸. سخنرانی وزیر خارجه ولایتی در چهل و هشتمین اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۹۳، در: *دیدگاه‌های جهانی جمهوری اسلامی ایران*، پیشین، ص ۴۷۱؛ سخنرانی وزیر خارجه کمال‌خرازی در گردهمایی تجار و صاحبان صنایع در استانبول، ۱۸ ژانویه ۲۰۰۰، در: *سیاست خارجی ما*، پیشین، ص ۳۶۹.
۱۹. در مورد رابطه جهانی شدن و منطقه‌گرایی، ر.ک به:
- Hettne, Bjorn, "Globalization and the new regionalism: the second great trans formation" in Bjoren, Andras Inotai and Osvaldo sunkel, (eds), *Globalism in the New Regionalism*, Basingstoke, Palgrave, 1999, pp. 1-24; Schulz et al, "Introduction" op.cit, pp. 3-5.
۲۰. در مورد گروه دی هشت، ر. ک به: <http://www.d8net.org/>

۲۱. در مورد مناطق فرهنگی، هویتی و شناختی ر.ک به:
 “Regionalism in theoretical perspective”, op.cit, p.41; “Regionalism and national identity”, op.cit;
Regionalism in World Politics, op.cit, pp. 169 – 98.
۲۲. سخنرانی در اجلاس چهل و ششم مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۹۱، در: **دیدگاه‌های جهانی جمهوری اسلامی ایران**، پیشین، ص ۴۲۳.
23. Menashri, David “Iran and Central Asia”, in David Menashri, (ed)., **Central Asia Meets The Middle East**, London, Frank Cass, 1998, p. 85.
24. Seifzadeh, Hussein, “Cooperation within global civilizations and coexistence of diverse cultures”, **Discourse**, 3:1, Summer 2001, pp. 43 – 60.
25. See <http://www.Unu.edu/dialogue>.
26. <http://www.apersian.org/>; <http://www.dialoguecentre.org/>.
۲۷. در خصوص طرح مجدد این نکته. ر.ک به مصاحبه با رفسنجانی در همان شماره فصلنامه دیسکورس.
۲۸. در مورد اکو ر.ک به: <http://www.ecosecretariat.org> و همچنین
 شیخ حسنی، کامبیز، **اکو: طرحی منطقه‌ای**، انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۷۵؛ کولایی، الهه، **اکو و همگرایی منطقه‌ای**، تهران، مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه، ۱۳۷۹.
۲۹. این جمهوری‌ها مسلمانند فقط به این معنا که عنوان ملیت آنها تاریخاً مسلمان است. در قانون اساسی و ایدئولوژی سکولارند.
30. “Summary record of discussions of the 8 th consultative meeting among executiven heads of sub – regional organizations and UNESCAP”, available from <http://www.ecosecretarial.org/>.
۳۱. در خصوص موانع همکاری بین کشورهای آسیای مرکزی، ر.ک به:
- “Regionalism in Central Asia: a new geopolitics, old regional order”, op. cit.
۳۲. ر.ک به کولایی، الهه، «سازمان همکاری اقتصادی: موانع همگرایی»، **مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز**، ش ۱۶، زمستان ۱۳۷۶، صص ۶۱ – ۴۵ و؛
- Hagigi, Masud, “Obstacles to integration in economic cooperation organization”, **Middle East Quarterly**, 2:4, Winter 1996, pp. 103q-60.
33. BBC Monitoring, Inside Central Asia, 11 – 17 May 1998, p. 6.
34. “Central Asia turns south?”, op.cit, p. 24.
35. Ibid, p. 26.
36. Kharrazi, Kamal “Role of regional powers in conflict resolution and economic development”, **Amu Darya**, 4: 1, Spring 1999, p. 11.
37. BBC Monitoring, Inside Central Asia, No.121, 13 – 19 May, p. 1.
38. See <http://www.irimet.net/irimo/Caspas.Htm>.
39. BBC Monitiorng, Inside central Asia, qnor, 2003; FSUOil and Gas Monitor, no 258, 12 Nov. 2003; p. 14; no. c59, 19 nov. 2003, p.10.
40. **Iran and Former Soviet South**, op.cit, p. 38 –9.

کولایی، الهه، «ایجاد شورای کشورهای ساحلی خزر: گامی به سوی تقویت صلح و امنیت منطقه‌ای»، *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، ش. ۱۴، تابستان ۱۳۷۵، صص ۹۳-۲۸۳.

۴۱. مسایل خزر در مباحثات مربوط به سیاست خارجی ایران، هم در محافل تخصصی و هم در نزد دولتمردان، در دهه ۱۹۹۰ برجستگی و اهمیت یافت. شماره اول سال چهارم نشریه آمودریا (به انگلیسی)، در بهار ۱۳۷۸ پنج مقاله حاوی دیدگاه‌های مقامات ارشد ایران و تحلیل‌گران، منتشر کرد. در مورد خطر نظامی شدن، رک به روشندل، جلیل، «غیرنظامی کردن خزر»، *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، ش ۱۴، تابستان ۱۳۷۵ صص ۶۳-۲۴۷ و «نظامی‌گری در دریای خزر: رویکردی ناشی از فقدان رژیم حقوقی»، *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، ش ۲۲، تابستان ۱۳۷۷، صص ۳۳-۲۱.

42. "Role of regional powers", op. cit, p. 11.