

و حدود دو سوم (۶۵ درصد) ذخایر نفتی شناخته شده‌ی جهان در اختیار آنهاست. علی‌رغم تمام فراز و نشیب‌ها در طول حیات اوپک، این سازمان همچنان یکی از مهمترین بازیگران صحنه انرژی در جهان به شمار می‌رود.

### چالش‌های درونی اوپک الف) چالش‌های ساختاری

۱- اصولاً به لحاظ نظری، یکی از مهمترین ویژگی‌های یک اتحادیه‌ی اقتصادی منطقه‌ای، داشتن شخصیت حقوقی مستقل از دول تشکیل‌دهنده‌ی آن است. سازمانی که واجد شخصیت حقوقی می‌شود در واقع از بنیانگذاران خود مستقل می‌شود. بررسی عملکرد اوپک نشان می‌دهد که این سازمان از آن شخصیت حقوقی که لازمه تحقق هدف‌هایش است، برخوردار نیست. این سازمان بیشتر از آن که حاکم بر دول عضو باشد، وسیله‌ای در دست آنهاست و به صحنه‌ی رقابت تبدیل شده تا همکاری. فقدان قدرت و اختیارات کافی دبیرخانه سازمان و حاکم نبودن نگرش فراملی از جمله مهمترین چالش‌های ساختاری و سازمانی آکو به شمار می‌آید.

۲- یکی از مشکلات ساختاری در درون اوپک این است که دو پدیده رقابت و همکاری، با هم حرکت می‌کنند. یعنی اعضا هم با یکدیگر رقیب هستند و هم شریک. کشورهایی که دارای ذخایر کمتری هستند ترجیح می‌دهند که درآمدها را از طریق قیمت‌ها به حداکثر برسانند و کشورهایی که ذخایر بیشتری دارند ترجیح می‌دهند درآمدهای خود را از طریق افزایش سهم بازار بالا ببرند.

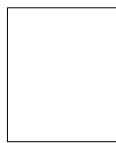
۳- همچنین در اصول و اهداف سازمان اشاره‌ای به مسایل مهم و جدیدی مانند مساله محیط زیست و پدیده جهانی شدن اقتصاد، بازارهای بورس نفت و ذخایر استراتژیک نشده است. پدیده‌هایی که قاعدتاً در زمان تاسیس اوپک وجود نداشته‌اند و هم اینک از تاثیرات قابل توجهی بر بازار نفت برخوردارند.

۴- مکانیزم اتفاق آرا که در سیستم تصمیم‌گیری اوپک وجود دارد، رسیدن به توافق در رابطه با مسایل اساسی و جدی را با دشواری مواجه کرده است و کمتر اتفاق می‌افتد که همه‌ی اعضا بر یک موضوع اتفاق نظر داشته باشند. هر یک از اعضای اوپک بدون توجه به ظرفیت تولید از حق رای مساوی برخوردارند در حالی که میزان تولید دارای نقش تعیین‌کننده‌ای در بازار جهانی نفت است. هزینه‌ها و حق عضویت تمامی کشورها در این سازمان بدون توجه به سهمیه‌ی تولید و میزان درآمد ارزی به طور مساوی پرداخت می‌شود.

۵- تصمیمات اوپک از هیچ گونه ضمانت اجرایی مشخص و پیش‌بینی‌شده‌ای برخوردار نبوده و معمولاً در شرایطی که اعضا روابط اقتصادی مکمل و گسترده‌ای با یکدیگر داشته می‌تواند این امر، عاملی جهت تضمین روابط و تصمیماتشان باشد.

### ب) چالش‌های سیاسی و اجتماعی

۱- ناهمگونی در ساختارهای سیاسی و ایدئولوژیک: یکی از مهمترین چالش‌های آکو که تاثیر بسیار فراوانی بر تضعیف روند همکاری در این سازمان بر جای گذاشته



گروه بین الملل

## اوپک، موثر اما منفعل

کشوری بود که با نزدیک شدن به ایران، عربستان سعودی، عراق و کویت در سال ۱۹۴۹ و ارایه این پیشنهاد که آنها به تبادل نظر بپردازند و برای برقراری روابط نزدیکتر و همیشگی بین خود راه‌های جدیدی کشف کنند، در راستای تاسیس سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) گام برداشت. در نهایت در سپتامبر ۱۹۶۰، دولت عراق کشورهای ایران، عربستان سعودی، ونزوئلا و کویت را به اجلاسی در بغداد دعوت کرد تا در مورد کاهش قیمت مواد خام تولید شده توسط کشورهای متبوع خود به مذاکره بپردازند. در نتیجه‌ی این مذاکرات، سازمان کشورهای صادرکننده نفت یا اوپک با هدف یکپارچه‌سازی و هماهنگ کردن سیاست‌های ناظر بر نفت کشورهای عضو تاسیس شد. این سازمان بین سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۵ گسترش یافت و قطر (۱۹۶۱)، اندونزی (۱۹۶۲)، لیبی (۱۹۶۲)، امارات متحده عربی (۱۹۶۷)، الجزایر (۱۹۶۹) و نیجریه (۱۹۷۱) به جمع کشورهای اولیه اوپک پیوستند. اکوادور و گابن نیز بعدها به عضویت اوپک درآمدند، که اکوادور در دسامبر ۱۹۹۲ و گابن در ژانویه ۱۹۹۵ از جمع کشورهای عضو اوپک خارج شد.

«هدف اصلی این سازمان، آن چنان که در اساسنامه بیان شده، به این شرح است: «هماهنگی و یکپارچه‌سازی سیاست‌های نفت کشورهای عضو و تعیین بهترین راه برای تامین منافع جمعی یا فردی آنها، طراحی شیوه‌هایی برای تضمین ثبات قیمت نفت در بازار بین‌المللی به منظور از بین بردن نوسانات مضر و غیرضروری؛ عنایت و توجه ویژه به کشورهای تولیدکننده نفت و توجه خاص به ضرورت فراهم کردن درآمد ثابت برای کشورهای تولیدکننده نفت؛ تامین نفت کشورهای مصرف‌کننده به صورت کارآمد، مقرون به صرفه و همیشگی؛ و بازده مناسب و منصفانه برای آنها؛ که در صنعت نفت سرمایه‌گذاری می‌کنند» (فرشادگهر، ۱۳۷۴: ۱۷).

تخمین و برآورد آژانس بین‌المللی انرژی (EIA) بیانگر آن است که یازده عضو فعلی اوپک تولیدکننده قریب به ۴۰ درصد از نفت جهان هستند

▼ یکی از مهمترین پیامدهای بحران اخیر در اقتصاد جهانی، کاهش شدید بهای حامل‌های انرژی از جمله نفت خام است. از آن جا که بهای نفت خام ارتباط مستقیمی با شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشورهای صادرکننده نفت از جمله ایران دارد، تلاش برای حفظ و افزایش بهای نفت خام از اهمیتی بسیار زیاد برخوردار است. در این میان اوپک با توجه به وظیفه ذاتی که برعهده دارد، از نقشی بسیار تعیین‌کننده برخوردار است. اما گاهی اوقات مشاهده می‌شود که این سازمان قادر به اتخاذ تصمیمات قاطع و همه جانبه در قبال بحران‌های بازار نفت نیست. دلیل این امر را باید در چالش‌های درونی و بیرونی این سازمان جست‌وجو کرد که مانع از پویایی این سازمان در عرصه اقتصاد انرژی جهانی می‌شود. در این نوشتار به دو چالش درونی اوپک یعنی چالش‌های ساختاری و نیز سیاسی و اجتماعی پرداخته می‌شود و در شماره‌های آتی به چالش‌های دیگر این سازمان اشاره خواهد شد.

\*\*\*

▼ به دنبال کاهش شدید بهای نفت و سیاست‌های خصمانه و یکجانبه کشورهای صنعتی و شرکت‌های بین‌المللی علیه کشورهای صادرکننده نفت، زمینه مناسبی فراهم شد تا سازمانی با هدف دفاع از منافع صادرکنندگان نفت و ایجاد تعادل در بازار جهانی این ماده تشکیل شود. ونزوئلا اولین



مطرح در نظریه دولت رانتیر، تشریح آثار منفی رانت‌های نفتی بر دموکراسی است. در این خصوص، بحث‌های گسترده‌ای از جانب کارشناسان نفت و سیاست، برای توضیح پیوند ادعایی میان صادرات نفت و حکومت اقتدارگرایانه مطرح شده و سازوکارهای علت و معلولی مختلفی در این ارتباط مدنظر قرار گرفته است. یکی از مهمترین سازوکارهای علت و معلولی در این زمینه تحت عنوان «اثر رانتیر» شناخته می‌شود که در آن حکومت‌ها، از درآمدهای نفتی خود برای کاهش فشارهای اجتماعی بهره می‌گیرند در غیر این صورت، این امکان وجود داشت که چنین فشارهایی به تقاضا برای پاسخ‌گویی بیشتر حکومت منجر شود. مطالعات موردی نشان می‌دهد که این کار ممکن است از سه طریق صورت پذیرد: نخستین راه را می‌توان تحت عنوان «اثر مالیات‌گیری» نامید. بر این مبنا، هنگامی که حکومت درآمد کافی از فروش نفت به دست آورد، احتمالاً مالیات کمتری از مردم می‌گیرد و یا اساساً مالیات نمی‌گیرد. در عوض، احتمال تقاضای عمومی برای پاسخ‌گویی حکومت و نمایندگی حکام از مردم، کاهش خواهد یافت. جزء دوم اثر رانتیر را می‌توان «اثر هزینه‌ها» خواند. ثروت نفت می‌تواند هزینه‌های حکومت را برای حامی‌پروری افزایش دهد و در عوض از فشارهای بالقوه برای دموکراتیزه شدن بکاهد. سومین جزء مربوط به اثر رانتیر را می‌توان تحت عنوان «اثر شکل‌گیری گروه» نامید. این اثر متضمن آن است که هنگامی که درآمدهای نفتی پول‌های کافی را در اختیار حکومت قرار می‌دهند، حکومت با بدل و بخشش این پول‌ها، از شکل‌گیری گروه‌های اجتماعی مستقل از خود جلوگیری می‌کند. این گروه‌ها، در صورت شکل‌گیری ممکن است حقوق سیاسی را از حکومت طلب کنند. قرائت دوم در خصوص اثر شکل‌گیری گروه، بر مبنای بحث روبرت پوتنوم درباره شکل‌گیری سرمایه اجتماعی قرار دارد. مقصود از سرمایه اجتماعی، نهادهای مدنی است که فراتر از خانواده و فروتر از دولت قرار دارند و عموماً به دموکراتیزه شدن اداره امور کمک می‌کنند.

#### کارآیی اوپک در گرو شناخت چالشها و آسیب‌ها

در مجموع مباحث اشاره شده در دو بخش چالش‌های ساختاری و نیز چالش‌های سیاسی و اجتماعی این گونه می‌توان نتیجه‌گیری نمود که قدرت و کارایی اوپک، برآیند اجماع و همگرایی آرا و ترکیب عناصر قدرت و نقاط قوت و به کارگیری مناسب آن می‌باشد. تعارض میان همگرایی سازمانی و منافع ملی در اجرای برنامه‌های اوپک مانع از پویایی این سازمان شده است. برآیند مشکلات درونی این سازمان و تحولات جهانی، اوپک را به سازمانی موثر اما منفعل تبدیل کرده است، که در مقابل رقبا و دشمنان مجهز و دارای برنامه، ابتکار عمل در دست ندارد. از این رو کارایی اوپک در گرو شناسایی دقیق چالش‌ها و آسیب‌ها، برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌هایی در راستای برطرف نمودن آنها است تا این سازمان بتواند در مقابل تکانه‌های اقتصاد جهانی از جمله بحران اخیر، نقش موثرتری را در راستای تامین منافع ملت‌های عضو اوپک ایفا نماید. ▲

(کلیه منابع در دفتر ماهنامه محفوظ است)

اوپک می‌تواند حتی به فروپاشی اوپک منجر شود. در صورت بروز چنین وضعیتی، نخستین نامزد برای جانشینی اوپک، احتمالاً سازمان کشورهای عرب صادرکننده نفت یا اوپک خواهد بود که به عنوان یک عامل بالقوه برای جانشینی اوپک در منطقه خاورمیانه و با ذخایر غنی تلقی می‌شود، چرا که اعضای عربی اوپک سهم بزرگی از ذخایر نفتی را در اختیار دارند.

۲- در جهان امروز بسیاری از پایه‌هایی که نظام وستفالی بر آن استوار بود در حال فروریزی است. حاکمیت ملی و انحصار بازیگری دولت‌ها که از مهمترین پایه‌های این نظم به شمار می‌روند، به شدت از سوی نیروهای فراملی، وابستگی متقابل، جهانی شدن و ده‌ها نوع بازیگر جدید نظیر سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی به چالش طبلیده شده است. متأسفانه هنوز کشورهای عضو اوپک با برداشتی سنتی از مفهوم استقلال و یا به تعبیر بهتر سوءبرداشت از این مفهوم راه رسیدن به یک درک فراملی و منطقه‌ای که لازمه رشد و پویایی یک سازمان منطقه‌ای است را دشوار نموده‌اند. از این رو رهبران کشورهای عضو اوپک باید با درک جدیدی از مفهوم استقلال و اعتماد بیشتر به سازمان‌های منطقه‌ای، زمینه رشد و همبستگی بیشتر را فراهم نمایند.

۳- همگرایی در درجه اول به چارچوب فرهنگی جوامع بستگی دارد و در فرهنگ کشورهای عضو اوپک فرهنگ همگرایی بسیار ضعیف است. عدم وجود تحمل فرهنگی و اجتماعی برای ایجاد همگرایی در باورها، تصورات و رفتار این کشورها و همچنین عدم آماده‌سازی فرهنگی بین این کشورها از مشکلات مهم اکو می‌باشد. وجود یک تاریخ و فرهنگ و یا حتی زبان مشترک، خود صرفاً عامل توسعه و پیشرفت نخواهد بود؛ بلکه باید این تصورات و فرهنگ‌ها و باورها را در جهت همگرایی و گسترش روحیه فراملی و برون‌گرایی پرورش داد. این امر با توجه به تنوع قومی، نژادی، مذهبی و زبانی در مجموعه‌ی اکو بسیار حیاتی است.

۴- توسعه «کثرت‌گرایی سیاسی» در جوامع کشورهای عضو اوپک دارای محدودیت‌های جدی است. مطمئناً صاحب نظرانی که حتی از منظر کارکردگرایی به تحولات اکو می‌نگرند نیز بر این باورند که همگرایی در مفهوم نوین اساساً بر پایه کثرت‌گرایی قرار گرفته و تشکیل یک جامعه سیاسی بزرگتر در آن، مورد توجه قرار می‌گیرد. با محول کردن وظایف مهم به یک سازمان فراملی و به هم پیوستگی جریان‌های اقتصادی برای اعطای قدرتهای فراملی به منظور مداخله در تنظیم و تطبیق موفقیت‌آمیز وظایف، دگرگونی اولیه در قدرت‌ها ظاهر می‌شود.

۵- اقتصاد رانتیر: یکی از مهمترین و حساس‌ترین مباحث

است، وجود اختلاف‌نظر سیاسی و ایدئولوژیک بین اعضای اکو خصوصاً اعضای قدرتمند و بنیانگذار این سازمان است. اختلاف اساسی در ساختار سیاسی واحدهای عضو، مشکل درک نیازمندی‌های متقابل و عدم اجماع‌نظر در ابعاد گوناگون را فراهم می‌سازد. «روابط میان سه تولیدکننده بزرگ خلیج فارس یعنی عربستان، ایران و عراق را می‌توان به عنوان یکی از مهمترین عوامل در تحقق سناریوی بقای اوپک با تولیدکنندگان بزرگ آن، مورد بررسی قرار داد. رقابت و بدگمانی حاکم بر روابط این کشورها و حتی دشمنی میان آنها در سال‌های گذشته، ضربات زیادی به اوپک وارد کرده و حتی در برخی از برهه‌ها اوپک را تا مرز فروپاشی پیش برده است. البته در سال‌های اخیر و به ویژه با رویکرد ایران به سیاست تنش‌زدایی، روابط ایران و عربستان روبه بهبود رفته است و همین عامل را می‌توان به عنوان یکی از عوامل تعیین‌کننده موفقیت اوپک در کنترل سقوط بهای نفت و افزایش انسجام درونی این سازمان نام برد.

همچنین «ایدئولوژی» نقش دولت، وابستگی یا عدم وابستگی، رقابت یا همکاری... را تعیین می‌کند. ایدئولوژی مشترک، اهداف مشترک و شیوه رسیدن به آن را تعریف می‌کند. فقدان ایدئولوژی گسترده و همگرا میان اعضای اوپک، که خود ناشی از ساختارهای سیاسی- حقوقی متفاوت آنهاست، کشاکش و پیکارهای داخلی سازمان را افزون‌تر نموده است و به سان عاملی قدرتمند بخش‌های وحدت یافته اوپک را زیر ضربه قرار داده و می‌دهد.

از این رو است که به نظر جورج لیسکا یکی از پیش‌شرط‌های اساسی توسعه همکاری و انسجام اتحادها، ایجاد نوعی «ایدئولوژی اتحاد» است. کارکرد ایدئولوژی اتحاد، ارایه توجیهی عقلی برای اتحاد و تکوین سامانه‌ای هویت بخش برای آن است. ایدئولوژی اتحاد در ایفای این نقش از خاطرات گذشته مایه گرفته و برای آینده طرحی نو درمی‌اندازد.

در نتیجه تداوم اختلافات و جناح‌بندی‌ها بین اعضای

