

نخبگان و همگرایی منطقه‌ای در سازمان همکاری اقتصادی (اکو)

امیرمحمد حاجی یوسفی*

دانشیار علوم سیاسی و روابط بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی

فاطمه شهریار

کارشناس ارشد مطالعات منطقه‌ای دانشگاه علامه طباطبائی

امیرحسین الهامی

دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی

(تاریخ دریافت ۱۳۹۰/۱۱/۲۵ - تاریخ تصویب ۱۳۹۱/۳/۲۰)

چکیده

همگرایی منطقه‌ای یکی از الزام‌های ورود مناطق مختلف به جریان جهانی شدن، بعد از فروپاشی اتحاد شوروی بوده است. منطقه اکو، به‌خصوص کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز نیز از این امر مستثنی نبوده‌اند. با این حال، این منطقه با چالش‌هایی در زمینه همگرایی روبه‌رو است. در این نوشتار، سعی شده است تا با رویکردی تحلیلی-توصیفی، نقش نخبگان سیاسی منطقه‌ای، به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین عوامل تأثیرگذار بر کنش بازیگران منطقه، در بهره‌برداری از فرصت‌ها و مقابله با چالش‌های اکو بررسی شود. بنابراین با توجه به نظریه تصمیم‌گیری، به تجزیه و تحلیل نقش نخبگان سیاسی در فرایند همگرایی پرداخته می‌شود. سؤال اصلی این نوشتار این است که نخبگان سیاسی منطقه‌ای چه نقشی در فرایند همگرایی منطقه‌ای در اکو دارند؟ فرضیه‌ای که بررسی شده است این است که با توجه به ساختار سیاسی کشورهای مورد مطالعه، نقش نخبگان در تصمیم‌گیری‌ها در منطقه اکو، برجسته بوده است. در نتیجه تحول مثبت در دیدگاه نخبگان در مورد اکو، تأثیر مهمی در افزایش همگرایی اعضا و موفقیت اکو خواهد داشت.

کلید واژه‌ها

همگرایی، منطقه‌گرایی، سازمان همکاری‌های اقتصادی (اکو)، نخبگان سیاسی، ایران، ترکیه، آسیای مرکزی، قفقاز

* Email: am-yousefi@sbu.ac.ir

مقدمه

پس از فروپاشی اتحاد شوروی و پایان نظام دو قطبی، روند منطقه‌گرایی، در جهت تأمین نیازها و هدف‌های گروه‌ها و مناطق مختلف جغرافیایی تغییر جهت داده و تقویت شد. در عرصه عمل، تعداد قابل توجهی از سازمان‌های منطقه‌ای (اقتصادی) در این دوران شکل گرفتند. بر اساس آمار سازمان تجارت جهانی، تعداد ترتیبات اقتصادی جهان از ۱۲۰ مورد در آغاز بکار این سازمان در سال ۱۹۹۵ به ۳۰۰ مورد در پایان سال ۲۰۰۶ رسید (دامن‌پاک، ۱۳۸۶، ص ۲۸). ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی منطقه اکو، با استقلال کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز از شوروی و عضویت آنها در اکو به کلی دگرگون شد و فرصت‌های منحصر به فردی را در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی برای کشورهای منطقه ایجاد کرد. تردیدی نیست که این شرایط نوین ژئوپلیتیکی، چالش‌ها و بحران‌هایی نیز در پی داشته است. از آنجایی که کشورهای منطقه، به ویژه کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز تجربه موفق و ریشه‌داری از ملت‌سازی و فرایندهای دموکراسی‌سازی نداشتند، با مشکلات بسیاری روبه‌رو بودند و برای چیره‌شدن بر این مشکلات، خواهان پیوستن به ترتیبات منطقه‌ای بودند. بنابراین نبود ساختارها و نهادهای مستحکم و نیز بنیان‌های تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری در آنها، مشارکت در ایجاد و تکامل منطقه‌گرایی اکو را با ضعف‌های ساختاری روبه‌رو کرد.

درواقع، روند همگرایی با توجه به ابعاد مختلف آن، مورد توجه کشورهای قرار گرفته است که دارای اشتراک‌های سیاسی - امنیتی، اقتصادی - تجاری، فرهنگی - اجتماعی و از همه مهم‌تر دارای همگونی جغرافیایی و ژئوپلیتیکی هستند. منطقه‌گرایی عبارت است از ایجاد تحول در یک منطقه مشخص، از پراکندگی و چند دستگی به همگون‌شدن و همگرایی، آن هم در یک رشته زمینه‌ها که مهم‌ترین آنها فرهنگ، امنیت، سیاست‌های اقتصادی و رژیم‌های سیاسی است. سطح مشخصی از همسانی شرط لازم این همگرایی است، اما کافی نیست (Heribert, 2009, p. 24).

با توجه به نقش مهم «اراده سیاسی» دولت‌های ملی در کنش بازیگران، در عرصه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، و اهمیت نقش نخبگان سیاسی در کشورهای در حال توسعه در ایجاد و تداوم اراده سیاسی، در این نوشتار نقش نخبگان در روند همگرایی در چارچوب اکو بررسی شده است. در این رابطه، با وجود تمام ظرفیت‌های موجود، نخبگان به‌عنوان مؤثرترین نیروهای سیاسی کشورهای منطقه، نتوانسته‌اند از فرصت‌های ژئوپلیتیکی مشترک بهره‌برداری کنند.

همچنین برابر یافته‌های این نوشتار، نگرش نخبگان منطقه به روند همگرایی اکو متفاوت و گاهی متناقض بوده است. براساس شرایط نظام دوقطبی، سازمان عمران منطقه‌ای در سال ۱۳۴۳ به وسیله سه کشور ایران، ترکیه و پاکستان تأسیس شد و تا سال ۱۳۵۷ به کار خود ادامه داد. با اوج‌گیری انقلاب اسلامی ایران، فعالیت این سازمان به حالت تعلیق درآمد، تا جایی که در سال ۱۳۵۹ تصمیم به انحلال آن گرفته شد. بر اساس الزام‌ها و شرایط ژئوپلیتیکی منطقه‌ای و بین‌المللی اعضا و لزوم بکار گرفتن سیاست گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و توسعه همکاری در میان کشورهای هم‌جوار، از فوریه سال ۱۹۸۵ «سازمان همکاری اقتصادی» (اکو)، بر بقایای سازمان پیشین ساخته شد. رهبران ایرانی - متناسب با شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی خود - نقش برجسته‌ای در احیای این سازمان داشتند. از سال ۱۹۹۲ که کشورهای آسیای مرکزی، افغانستان و جمهوری آذربایجان به عضویت سازمان پذیرفته شدند، شهرت سازمان سال به سال بیشتر شد و سازمان اکو در میان مجامع و سازمان‌های بین‌المللی اهمیت بیشتری یافت (کولایی و مؤدب، ۱۳۸۸، ص ۱).

کشورهای جدا شده از اتحاد شوروی، با هدف کاهش وابستگی به روسیه و ورود به معادلات بین‌المللی به عضویت اکو درآمدند. نخبگان این کشورها که کمترین تجربه و پیشینه دولت - ملت‌سازی و ساختارهای مستحکم سیاسی را نداشتند، برای تثبیت حکومت‌های خود، به ترتیبات منطقه‌ای و بین‌المللی پیوستند. در ارتباط با بی‌تجربگی نخبگان ذکر این نکته روشن‌گر خواهد بود که بسیاری از دولت‌مردان این کشورها تصور می‌کردند که کسب استقلال برای تمام مشکلات آنان کافی است و فقر و محرومیت و بی‌عدالتی رو به گسترش در شرایط پس از فروپاشی اتحاد شوروی با انتظارات بسیاری از نخبگان که فروپاشی کمونیسم را به تنهایی پاسخ حل مشکلات می‌دانستند، سازگاری نداشت (یزدانی و اخوان، ۱۳۹۰، ص ۱۲۴). هیچ‌یک از جمهوری‌های مسلمان آسیای مرکزی و قفقاز عضو اکو، دسترسی به آب‌های آزاد نداشتند و در این حال دارای منابع غنی زیرزمینی بودند. بهره‌برداری از همه ظرفیت‌ها، امکانات و پیوندهای سیاسی - امنیتی، اقتصادی - تجاری و تاریخی - تمدنی منطقه، نیازمند تلاشی مشترک در بهره‌برداری از موقعیت‌ها و امکانات بین کشورها و نیز مقابله با چالش‌ها و موانع مشترک بوده است که نخبگان منطقه‌ای به دلیل سیاست‌ها و ملاحظات خاصی که داشتند، نتوانستند از این فرصت‌ها استفاده کنند. در این نوشتار ضمن بررسی ویژگی‌های نخبگان

سیاسی و شرایط محیطی آنها، نقش نخبگان سیاسی در روند همگرایی کشورهای عضو اکو، ارزیابی و تحلیل می‌شود.

همگونی ساختاری و کارکردی عناصر و الگوهای ژئوپلیتیکی و جغرافیایی و همچنین عوامل عینی و ذهنی (ادراکی) گوناگونی مانند: پیوندهای تاریخی - فرهنگی و نیازهای متقابل اقتصادی، سبب پیوستن جمهوری‌های تازه استقلال یافته به اکو شد. ولی با وجود تمام اینها، درک مشترک منطقه‌ای در بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در اکو حاصل نشد؛ که از اصلی‌ترین عوامل آن، تفاوت و گاهی تناقض در دیدگاه رهبران و نخبگان این کشورها نسبت به اکو بود (Elhami, 2011). اکنون، پس از گذشت حدود سه دهه از عمر این سازمان، در رابطه با موفقیت کشورهای عضو در روند همگرایی تردیدهای فراوانی وجود دارد. هدف اصلی این نوشتار پاسخ به این سؤال است که با توجه به وجود زمینه‌های متعدد همکاری و همگرایی، نگرش نخبگان سیاسی چه تأثیری در روند همگرایی اکو داشته است و چه دلایلی سبب ایجاد این رویکرد در نخبگان شده است؟

مباحث نظری

در این نوشتار، با تأکید بر نظریه تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، به ارزیابی نقش نخبگان در روند همگرایی اکو پرداخته شده است. از بررسی معیارها و سازوکارهای سیاسی کشورهای عضو اکو، که بیشتر آنها نهادها و ساختارهای مدنی و مردم‌سالار ندارد، می‌توان به اهمیت نقش نخبگان و رهبران در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کشورها پی برد. در نظریه تصمیم‌گیری، نخبگان سیاسی جایگاه بهتری در مقایسه با سایر عوامل مؤثر بر رفتار سیاست خارجی کشورها دارند. یعنی نخبگان سیاسی، نقش مؤثر و سازنده‌تری در مقایسه با فرهنگ سیاسی، ساختارهای سیاسی و سایر عوامل تأثیرگذار سیاسی و سیاست خارجی ایفا می‌کنند. در این رابطه، نظریه تصمیم‌گیری و تصمیم‌گیری راهبردی، براساس کنش و جهت‌گیری رفتار نخبگان سیاسی صورت‌بندی می‌شود. در این رویکرد، اگرچه فرد تصمیم‌گیرنده در قالب ساختار و سیستم سیاسی عمل می‌کند، اما ویژگی‌های شخصی و همچنین انتظاراتی که از سمت سازمانی و قانونی او به وجود می‌آید، بر فرایندهای سیاست خارجی کشور تأثیر می‌گذارد (متقی، ۱۳۸۴).

در تحقیقی که در آن، نقش عوامل تأثیرگذار بر روند شکل‌گیری و تکامل اکو بررسی شده است، در مصاحبه با ۶ نفر از نخبگان و مدیران عالی اکو، در بین عوامل سیاسی - امنیتی

تأثیرگذار، نقش نخبگان در روند تکامل اکو، بیشترین اهمیت را به خود اختصاص داده است (Elhami, 2011). تحلیلگران سیاسی، به شکل سنتی بر روی این مسئله تمرکز کرده‌اند که چگونه یک تصمیم‌گیر، بر روی یک راه‌حل از میان تعداد گوناگونی از انتخاب‌ها تمرکز می‌کند؟ در این ارتباط الگوهای گراهام آلیسون مورد بحث قرار گرفته است و قابلیت تبیین شرایط نوین جوامع سیاسی را دارد. این الگوها عبارتند از: (۱) الگوی بازیگر خردمند یا سیاست عقلانی، عمل یک ملت و یا یک حکومت را در برابر یک وضعیت بر اساس محاسبه‌های عقلانی و داده‌های عینی ارزیابی می‌کند، (۲) در الگوی سازمانی، آلیسون به این نکته می‌پردازد که هر تصمیمی که گرفته شود، به‌ناچار از مجاری سازمان‌ها و نهادهای خاصی صورت می‌گیرد. شناخت سازمانی که تصمیمی بر عهده آن واگذار شده است، می‌تواند ما را از کم و کیف آن تصمیم آگاه کند، (۳) در الگوی دیوان‌سالار، این بحث مطرح می‌شود که سازمان‌ها به‌وسیله افرادی اداره می‌شوند که هر یک برای خود نقش و صلاحیتی قائل بوده و ممکن است در رقابت با یکدیگر قرار داشته باشند. در نتیجه، تصمیم نه محصول فرایند کار و وظیفه یک سازمان، بلکه محصول چانه‌زنی افرادی است که از موقعیت شغلی خود استفاده و به ایفای نقش می‌پردازند. در نتیجه ویژگی‌های شخصی، شغلی، انگیزه‌ها و عقاید دیوان‌سالاران در فرایند تصمیم‌گیری نقش مهمی ایفا می‌کند (Allison, 1969, pp. 689-718).

در سطح اول، تصمیم‌گیرنده، انسان عقلانی کاملی است و در شرایطی تصمیم می‌گیرد که راه‌حل‌های گوناگون و راه‌های عمل مختلف به دقت سنجیده و ارزیابی شده‌اند. در نتیجه، تصمیم‌گیری عقلانی است و تصمیماتی گرفته می‌شود که بیشترین مطلوبیت را دارند و ارزش‌های مورد نظر را به بهترین شکل تأمین و برآورده می‌کنند. سطح دوم تصمیم‌گیری را او از زاویه تصمیم‌گیری در سازمان و بنابر معیارهای سایمون، برای تصمیم‌گیری مطرح می‌کند. مدل سازمانی تصمیم‌گیری یک مدل توصیفی است. این مدل نشان می‌دهد که چگونه واقعاً تصمیم اتفاق می‌افتد. در این مدل، فرض بر آن است که تصمیم‌گیرندگان کاملاً عقلانی عمل نمی‌کنند، بلکه در محدوده‌ای از زمینه‌ها، ادراک از بدیل‌ها و توانایی تصمیم، عقلانی رفتار می‌کنند (Gordon and Olson, 1984). در سطح سوم، تصمیم‌گیری دیگر محدود به تصمیم‌گیری در چارچوب معیارهای رسمی سازمان نیست. در این سطح به اعضای سازمان به دیده کسانی نگریسته می‌شود که درگیر سیاست شده و سیاستمدار هستند. بنابراین، هسته

مرکزی سیاست‌مداری دیوان سالار را شخصیت انسان‌ها تشکیل می‌دهد که در نتیجه، اینکه چگونه انسانی توان تحمل مسائل و مشکلات را داشته باشد، اینکه شیوه عمل هر فرد چه باشد، همه و همه اجزای تشکیل‌دهنده و تغییرناپذیر آن ترکیب خاصی هستند که سیاست‌گذاری‌ها بر اساس آن انجام می‌شود (سیف‌زاده، ۱۳۷۵، ص ۱۷۶).

نظریه تصمیم‌گیری، زیرمجموعه‌ای از تجزیه و تحلیل سیاست خارجی است که نقطه تمرکزش بر روی خود تصمیم‌گیران سیاست خارجی است نه ساختارها و پدیده‌های سازمانی. در این زمینه، باید عواملی مورد توجه قرار گیرند و سنجیده شوند که بر روی تصمیم‌گیران اثر می‌گذارند. در این نوشتار، نویسندگان بر این نقطه تمرکز کرده‌اند که نخست، نخبگان کشورهای عضو اکو دارای چه ویژگی‌هایی هستند؟ دوم، تصمیم‌گیری آنها تحت تأثیر چه عواملی قرار دارد؟ و سوم، تصمیماتشان چه تأثیری در روند همگرایی و یا واگرایی اکو داشته است؟

همگرایی در اکو و نقش رهبران

با توجه به ظرفیت‌های مشترک متعدد اکو، این سازمان می‌تواند وارد دوره جدیدی از همکاری و اعتماد متقابل شود. «اراده سیاسی قوی» که ناشی از درکی عملگرایانه در فرایند تصمیم‌گیری سیاسی است؛ برآمده از سازوکارهای سیاسی و سیاست‌گذاری است؛ که هر جامعه را اداره کرده و حاکمیت می‌بخشد. بنابر ساختارهای مردم سالار و بنیان‌های مدنی، هر یک از عوامل مؤثر در جامعه سیاسی، مانند نهادهای حاکمیتی و مردم سالار، جامعه مدنی، نخبگان و غیره، نقشی در ایجاد اراده سیاسی کنش سیاست خارجی ایفا می‌کنند. در بیشتر کشورهای حوزه اکو، این نخبگان سیاسی هستند که عامل اصلی کنش سیاسی و به وجود آورنده اراده سیاسی شناخته می‌شوند. یک «اراده قوی سیاسی» نقش مهمی در موفقیت اکو دارد، و این وظیفه بیش از همه به عهده نخبگان سیاسی است؛ تا به اکو به عنوان راهی برای افزایش همگرایی و توسعه اقتصادی بنگرند. همگرایی زمانی موفق می‌شود که از سازوکارهای هدایت، سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای تصمیم‌ها برخوردار باشد. در این زمینه عامل رهبری و هدایت در سه سطح قابل بررسی است:

۱. در سطح ملی: یک یا چند کشور مدافع و پشتیبان روند همکاری هستند و با نفوذ، منابع و توانایی‌های خود، در جهت بدست‌گرفتن ابتکار عمل استفاده می‌کنند. در مورد اتحادیه اروپا،

فرانسه و آلمان، این نقش را ایفا کرده‌اند. ایران و ترکیه ظرفیت رهبری در بین کشورهای عضو اکو را دارند. اما این دو کشور به دلیل رقابت و اختلاف‌های متعدد تاکنون این کارکرد را نداشته‌اند.

۲. در سطح سازمانی: اگر سازمان قدرتمندی، با نهادها و ساختارهای مستحکم و کارآمد بتواند همگرایی و نقش هدایت کشورها را به عهده بگیرد و یا اینکه اعضا از توسعه سازمانی قوی حمایت کنند، می‌توان در بین اعضا همگرایی را مشاهده کرد ولی تاکنون چنین حمایتی از اکو نشده است.

۳. در سطح فردی: یک رهبری سازمانی مؤثر در بالاترین سطح سازمان منطقه‌ای و یا در بین مشاوران اصلی و حمایت‌کنندگان سازمان لازم است تا همگرایی به صورت جدی پی‌گیری شود و این بر عهده نخبگان و رهبران منطقه‌ای است.

نقش نخبگان سیاسی در سیاست خارجی کشورها

تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، بر پایه قواعدی انجام می‌گیرد که مبتنی بر ضرورت‌های ساختاری کشورها بوده و از سوی دیگر، تأمین‌کننده منافع ملی واحدهای سیاسی باشد. توجه هر تصمیمی باید به تأمین امنیت و تولید قدرت برای واحدهای سیاسی باشد. به همین دلیل است که مدل «تصمیم‌گیری دیوان سالارانه» از اهمیت ویژه‌ای برای تحقق هدف‌های ملی کشورها برخوردار است و مجریان سیاست خارجی باید، فعالیت‌های خود را در چارچوب و قواعد ساختاری نظام سیاسی پی‌گیری کنند. بکار گرفتن تصمیم همراهی یا مخالفت با منطقه‌گرایی به این امر بستگی دارد که گروه‌های مهم تشکیل‌دهنده واحد معطوف به همگرایی، چشم انداز همگرایی را ثمربخش یا زیان‌بار ببینند. در برابر مدل دیوان سالار، الگوی دیگری وجود دارد که به نقش محوری بازیگران و کارگزاران اجرایی توجه دارد. در این الگو، هرگونه تصمیم‌گیری براساس ایستارها و ادراک‌های سیاست‌گذاران و مقام‌های عالی کشور انجام می‌گیرد. در این مدل، الگوی رفتاری دولت‌ها تحت تأثیر نگرش زمامداران قرار می‌گیرد.

در کشورهایی که روند دیوان سالار گسترش چندانی پیدا نکرده، یا اینکه اعتماد کارگزاران اجرایی به ساخت‌های حکومتی محدود است، الگوی فرد-محور اهمیت بیشتری دارد (متقی، ۱۳۸۴).

تجربه دولت‌سازی و حکومت‌داری در کشورهای عضو اکو، نشان می‌دهد که معمولاً مدل فرد-محور از اهمیت بیشتری در مقایسه با مدل دیوان سالار برخوردار است. فردگرایی، بخشی از واقعیت تصمیم‌گیری در این کشورها است. از نظر برخی متخصصان، اگرچه اراده مردم و ملت بی‌ارزش و

بی‌معنی نیست؛ اما آن برای تجزیه و تحلیل رفتار و کنش سیاسی کاملاً مشخص و روشن نیست و بهتر است که به تصمیم‌گیرندگان واقعی و انگیزه‌ها و دیدگاه‌های آنان توجه شود. از آنجایی که ایران و ترکیه در سازمان اکو نقش و جایگاه مهمی دارند، بنابراین دیدگاه رهبران و نخبگان این دو کشور از دیگران مهم‌تر است و سیاست‌های آنها تأثیر برجسته‌ای روی دیگران خواهد داشت. در این زمینه، نویسندگان این نوشتار روی سیاست خارجی این دو کشور تمرکز کرده‌اند و نقش نخبگان را در بکار گرفتن سیاست خارجی آنها ارزیابی کرده‌اند.

الف- نخبگان و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

سیاست خارجی ایران، صحنه برخورد و تعامل واقع‌گرایی و آرمان‌گرایی است. از یکسو، انقلاب اسلامی یک انقلاب ایدئولوژیک بوده و هدف‌های مکتبی خود را دنبال کرده است؛ و از سوی دیگر ایران همچون دیگر کشورها، کشوری با محدودیت‌ها و فرصت‌های خاص خود است. سیاست خارجی ایران را بعد از انقلاب اسلامی به صورت کلی می‌توان در سه دوره بررسی کرد:

۱. از سال ۱۳۶۸-۱۳۷۶ دوران اقتصاد محور هاشمی رفسنجانی: عنصر محوری این گفتمان را واقع‌بینی در تنظیم و اجرای سیاست خارجی با رعایت ارزش‌های اسلامی تشکیل می‌داد. در طول ۸ سال جنگ سیاست بی‌اعتمادی به ترتیبات بین‌المللی هیچ‌یک از خواسته‌های تجدید نظرطلبانه ایران را تأمین نکرد. البته، درک نخبگان سیاسی بیشتر ژئوپلیتیکی بود تا ایدئولوژیک. در نتیجه، تلاش‌ها انعطاف‌پذیر و جهت‌گیری‌هایی مصلحت‌گرایانه داشت تا ایران را از انزوای سیاسی که به او تحمیل شده بود بیرون آورد (ازغندی، ۱۳۷۸، ص ۱۰۴).

در این دوره سازمان اکو احیا شد و مورد توجه نخبگان قرار گرفت. اما از آنجایی که اقتصاد آن دوره واردات محور و بر پایه واردات علم و فناوری استوار بود، اکو نمی‌توانست چارچوب مناسبی برای همگرایی باشد. در واقع، در این دوره نیاز شدید به بازسازی اقتصاد و توسعه سیاسی، نخبگان را مجبور می‌کرد که بر روی نیازهای اساسی تمرکز کنند و در روابط خارجی به دنبال افزایش تجارت و جذب سرمایه از راه همگرایی با اقتصاد جهانی و توسعه روابط دوجانبه سودآور باشند (Maleki, 2006, p. 169).

۲. از سال ۱۳۷۶-۱۳۸۴ دوران فرهنگی- سیاسی محور خاتمی: سیاست تعدیل اقتصادی و توجه به توسعه صنعتی دولتی جای خود را به توسعه سیاسی- فرهنگی در روابط خارجی،

پذیرش کثرت‌گرایی جهانی، به معنی نفی نظام تک‌قطبی و پذیرش تساوی فرهنگ‌ها به محور اصلی سیاست خارجی تبدیل شد (ازغندی، ۱۳۷۸، ص ۱۴۵). گام‌های اقتصادی مهمی نیز در این دوره برداشته شد که از آن جمله، می‌توان به تدوین سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، اشاره کرد. در این سند به همگرایی منطقه‌ای اشاره شده است. همچنین جمهوری اسلامی ایران برای اولین بار برای خود کد راهبردی منطقه‌ای تعیین کرده است. این منطقه، نه کشورهای عضو اکو و نه خاورمیانه، بلکه همه منطقه آسیای جنوب غربی است. هدف نهایی ترسیم‌شده در سند، رسیدن به سطح مناسب و تعریف‌شده‌ای از توسعه بود (قصری و دوستدار، ۱۳۸۸، ص ۷۷). نخبگان حاکم در زمان ریاست جمهوری خاتمی، علاقه خود را به منطقه‌گرایی نشان داده و آنرا در سند چشم‌انداز در نظر گرفته‌اند. اما نکته بسیار مهم این است که به همگرایی در قالب اکو اشاره‌ای نشد. می‌توان چنین استنباط کرد که اکو، از نظر نخبگان در این دوره، اولویت اساسی نداشته و همکاری‌های دیگری بر آن اهمیت داشته است.

۳. از سال ۱۳۸۴- تاکنون، دوران احمدی‌نژاد: در این دوران تفاوت مهمی در مقایسه با دوره‌های قبل به چشم می‌خورد و آن بازگشت به اصول و ارزش‌های ابتدای انقلاب است. در این دوران، سیاست خارجی ایران ایدئولوژیک محور است. این سیاست در سطح جهانی، تبعاتی برای ایران داشته است و آن وضع تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران است که در پی انزوای کامل ایران است. در چنین شرایطی، اکو می‌تواند ابزار مناسبی برای ایران باشد تا روابط خود را با منطقه حفظ کند و به نظر می‌رسد که دولت‌مردان نیز این ضرورت را درک کرده‌اند. اما سیاست‌گذاری‌ها سمت و سوی دیگری دارد. به‌شکلی که نخبگان در سیاست‌هایشان در منطقه، به برقراری روابط با کشورهای حوزه خلیج فارس اولویت داده‌اند و به دنبال آن هستند تا به بهبود روابط خود با اعراب پردازند.

ب- نخبگان و سیاست خارجی ترکیه

سیاست خارجی ترکیه بر مبنای سیاست «بدون مشکل»^۱ با کشورها قرار گرفته است. در این راستا، علاوه بر اینکه با ایالات متحده آمریکا و اسرائیل روابط نزدیکی دارد؛ با دشمنان آنها، یعنی

1. Zero Problem

ایران و کشورهای اسلامی نیز روابط خود را حفظ کرده و توسعه داده است (Svet, 2006, p. 71).
 نخبگان سیاسی ترکیه نیز، در چارچوب این سیاست اقدام می‌کنند و چرخشی از آن ندارند.
 با پایان جنگ سرد و دگرگونی وضعیت راهبردی جهان، رابطه اسرائیل و ترکیه متحول
 شده و گسترش محسوسی یافت. ترکیه احساس کرد که ضروری است، روابطش را با اسرائیل
 به سطحی از اتحاد راهبردی برساند. از دلایل اصلی این اتحاد، بدست آوردن حمایت لابی
 اسرائیلی - آمریکایی بود. توسعه روابط اسرائیل و ترکیه و رسمی کردن این اتحاد، این لابی را
 برای همیشه با ترکیه همراه می‌کرد (Hunter, 2010, p. 163). مهم‌ترین دلیل دوری ترکیه از
 کشورهای اسلامی کندشدن فرایند صلح بود. ترکیه مجبور بود از بین طرف‌های درگیر، یکی را
 انتخاب کند. از طرف دیگر، ایران میزبان نشست اسلامی در سال ۱۹۹۷ و در پی بهبود روابط
 با کشورهای عربی بود (Aras, 2000). بنابراین، به نظر ترک‌ها، ایران کشورهای عربی را به ترکیه
 ترجیح می‌داد. پس ترکیه نیز اسرائیل را به عنوان شریک راهبردی خود برگزید. از سال ۲۰۰۰
 تمام کالاهای صنعتی بدون مالیات گمرکی، بین دو کشور مبادله شده است. مبادلات بازرگانی
 دو کشور از ۵۴ میلیون دلار در سال ۱۹۸۷ به ۲۱۷ میلیون دلار در سال ۱۹۹۷ و به ۲ میلیارد
 دلار در سال ۲۰۰۴ رسید (واعظی (الف)، ۱۳۸۷، ص ۱۹۲). این مبلغ در سال ۲۰۰۷ به رکورد
 جدید تقریبی سه میلیارد دلار رسید. همچنین، در نه ماهه نخست سال ۲۰۰۸ تجارت بین این
 دو کشور نسبت به سال ۲۰۰۷، ۳۰ درصد افزایش داشته است (عابدینی، ۱۳۸۷، ص ۴).
 ترکیه کشوری اسلامی است که اسلام در آن ریشه‌های بسیار عمیقی دارد. اما این سابقه
 طولانی با تحولات دوره مدرن در تناقض قرار گرفته است. در ترکیه کنونی، گرایش‌های
 اروپاگرا، به خصوص در طبقه روشنفکر و سیاسی بسیار عمیق است. در عین حال، همین طبقه
 هم به سنت‌های تاریخی وفادار هستند. کشش متقابل و متناقضی که به وجود آمده است، ترکیه
 را در یافتن یک راه و روش ثابت در سیاست خارجی با مشکل روبه‌رو کرده است. ترکیه،
 کشوری است که گرایش‌های زیادی به اروپا، آمریکا و منطقه دارد و چون در دوره جدید و
 به خصوص بعد از انقلاب اسلامی ایران، رفتارهای این سه قطب با هم متفاوت شده است،
 ترکیه در کشش متقابلی بین این سه نیرو قرار گرفته است. این کشور، نمی‌تواند از منطقه جدا
 شود، در ضمن همه مشکلاتش هم با منطقه حل نمی‌شود. با پیوستن به اتحادیه اروپا، بخشی از
 مشکلات اقتصادی حل خواهد شد. اما مشکل امنیتی آن پا برجا است که در تعامل با آمریکا

حل می‌شود؛ ولی در مقابل فاصله‌اش با منطقه زیاد می‌شود. به هر حال هر کدام از گرایش‌ها، مشکلاتی را برای ترکیه در درازمدت ایجاد می‌کند.

جامعه نخبگان ترکیه یک‌دست نیستند و این یکی از مشکلات بزرگ ترکیه است. جریان‌های روشنفکری اسلامی در این کشور بسیار قوی است. در عین حال، جریان‌های روشنفکری غیردینی نیز، از اقتدار زیادی برخوردار هستند. هنوز ترکیه نتوانسته بین این سه گرایش توازن ایجاد کند. هنوز در گرایش‌های غیردینی در ترکیه امیدهای بسیار زیادی برای پیوستن به اتحادیه اروپا و حل مشکلات ساختاری و تاریخی ترکیه وجود دارد. برعکس، در میان روشنفکران اسلامی بازگشت به خویشتن و هویت تاریخی ترکیه افق نهایی دانسته می‌شود. همچنین جریان‌های ملی‌گرایی عمیقی در ترکیه وجود دارد که تقویت آن برای حفظ وحدت ملی ترکیه بسیار مهم است. ترکیه تلاش می‌کند با جمع کردن جریان اسلام‌گرایی و ضدیت با دین، گونه‌ای از رفتار مورد پسند به نمایش بگذارد (دولت‌آبادی، ۱۳۸۳). در سال‌های اخیر، ترکیه با تمرکز بر اقتصاد به دنبال توسعه همکاری منطقه‌ای است. در واقع، با بدست گرفتن قدرت توسط حزب عدالت و توسعه، شاهد افزایش روابط ترکیه با کشورهای عضو اکو هستیم (Congressional Research Service, 2010). در نتیجه، نزدیکی بین دو کشور مهم عضو اکو، یعنی ایران و ترکیه احتمال دارد و می‌توان به همکاری‌های بیشتر این دو قدرت امیدوار بود و این همکاری‌ها می‌تواند اکو را تقویت کند.

نخبگان و شرایط داخلی

کشورهای تازه استقلال یافته، در عرصه داخلی با مسائل مهم سیاسی، قومی و هویتی روبه‌رو هستند. ضعف نهادهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی مستقل باعث تزلزل در ارکان داخلی حکومت‌ها شده است. در چهارچوب نظام حکومتی، دولت در مقابل جامعه مدنی قرار دارد و ضعف و ناتوانی در این زمینه به ویژه در مواردی مشهود است که به ارزش و قدرت ارتباط دارد (مستقیمی و قوام‌ملکی، ۱۳۸۷، ص ۱۳۱). همچنین اقتصاد این کشورها، که به صورت برنامه‌ریزی متمرکز اداره می‌شد، مشکلات بسیاری را برای این کشورها به وجود آورده است. میراث سیاست‌های اتحاد شوروی، به وجود آمدن بحران‌هایی است که ریشه‌های عمیق جغرافیایی و قومی دارند. افزون بر این، نخبگان این کشورها نیز در تنظیم

سیاست خارجی خود دچار ضعف بوده و نتوانسته‌اند از فرصت‌های ژئوپلیتیک موجود در منطقه بهره‌مند شوند. بیشتر کشورها، دارای حکومت‌های مستبد هستند که رهبران تمامیت‌خواه دارند. از آنجایی که این نخبگان، مشروعیت سیاسی کمی دارند، در پی ایجاد اتحادهای منطقه‌ای هستند تا حاکمیت خود را بیمه کنند. بررسی حوادث پس از پایان جنگ سرد، نشان می‌دهد انگیزه‌های ملی‌گرایانه که بیشتر ویژگی ژئوپلیتیکی دارند؛ عامل بیشتر تنش‌ها هستند (واعظی، ب)، ۱۳۸۷، ص ۲۶). این کشورها به دنبال ایجاد روابط با کشورهایی بودند که منافعشان را در کوتاه مدت تأمین کنند تا بتوانند بر امور داخلی مسلط شوند، از این رو اهمیت چندانی به فرایند همگرایی در اگو، که فرایندی بلندمدت است ندادند. این کشورها همواره از راهبرد «اتحاد و ائتلاف» برای بیشتر کردن منافع خود استقبال کرده‌اند. به دلیل ملاحظات امنیتی و اقتصادی، به ویژه رهایی از سلطه روسیه، برخی از کشورها برای ایجاد توازن، نگاه به غرب را به عنوان سیاست خارجی خود برگزیده‌اند (یزدانی و همتی، ۱۳۸۷، ص ۴۰).

با توجه به اینکه فرهنگ همکاری چندجانبه در میان کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز نهادینه نشده و از طرفی برخی دشمنی‌ها و مشکلات میان دولت‌های منطقه وجود دارد، عامل مهم بقا و نفع مشترک باعث شده است که آنها از همکاری با تشکل‌های چندجانبه استقبال کنند. عامل بقای حکومت بیشتر از سوی تروریسم، تندروی، اختلاف‌های قومی و نژادی، جدایی طلبی و ناکارآمدی تهدید می‌شود. مسائل منطقه، به دلیل پیچیدگی و درهم تنیدگی، فقط با روابط دوجانبه حل و فصل نمی‌شود. از همین رو، همکاری چندجانبه میان دولت‌های منطقه و یا با سازمان‌ها و اتحادیه‌های دیگر به عنوان یک راهبرد در روابط خارجی کشورهای این منطقه مطرح است (واعظی، ۱۳۸۸، ص ۱۳۷).

بررسی عملکرد و رویکرد سیاست خارجی کشورهای این منطقه، در زمینه همکاری و ائتلاف با قدرت‌ها حاکی از آن است که بیشتر رهبران این کشورها به اتحادها و ائتلاف‌ها تا آن اندازه متعهد هستند که برای حفظ و بقای حکومت آنها ضروری است. افزون بر این، باید در نظر داشت میزان کمکی که برخی از سازمان‌ها و اتحادیه‌ها به حفظ رژیم‌های این منطقه می‌کنند، عاملی مهم در ارزیابی دولت‌ها برای همکاری با آنها است. از همین رو، در زمینه همکاری و همگرایی این دولت‌ها با سازمان‌ها، شاهد شدت و ضعف‌ها و حتی

گاهی چرخش‌های ناگهانی هستیم. بدین ترتیب، گاه ائتلاف‌هایی که زمانی مورد توجه برخی از این جمهوری‌ها بود، در مقاطعی دیگر اهمیت ندارد. این نوع رویکردها و چرخش‌ها موجب بی‌اعتمادی نسبت به همکاری با تشکل‌های چندجانبه می‌شوند (واعظی، ۱۳۸۸، ص ۱۳۸). در دو دهه گذشته تعداد قابل توجهی از سازمان‌ها و ترتیبات در این منطقه تأسیس و تعداد زیادی موافقتنامه‌های چندجانبه از سوی کشورها امضا شده است که هرکدام از آنها در مقطعی به دلایلی ظهور کردند و پس از مدتی در عمل دچار رکود شدند. یکی از دلایل این امر، نبود نگرشی مثبت و عمیق در بین نخبگان منطقه‌ای در مورد منطقه‌گرایی است.

در هر حال، درست است که تنش‌هایی بین اعضای اکو وجود دارد اما، این اختلاف‌ها نمی‌تواند چالش مهم بر سر همگرایی باشد. بلکه اولویت‌های همکاری اعضا و تعهدهای بین‌المللی کشورها است که به موانعی در جهت همگرایی تبدیل شده است. در واقع اعضا هر زمان که در محیط بین‌الملل دچار مشکل شدند و شرکای خود را از دست دادند به سمت اکو تمایل پیدا می‌کنند در غیر این صورت، اولویت و ترجیح نخبگان، همکاری با کشورهای قدرتمند است. برای مثال، کشور ترکیه زمانی که به‌عنوان عضوی از اتحادیه اروپا پذیرفته نشد به سمت اکو متمایل شد. کشورهای آسیای مرکزی و جمهوری آذربایجان نیز، به دلیل چیره شدن بر مشکلات داخلی خود به اکو پیوستند و در اولین فرصت ممکن که توانستند یک شریک راهبردی پیدا کنند، به سازمان پشت کردند. ایران نیز از این امر مستثنی نیست.

نخبگان ایرانی در داخل کشور، با مشکلاتی مانند نبود اجماع، نبود درکی مناسب از شرایط قبلی، فعلی و آینده، تناسب نداشتن هدف‌ها با توانمندی‌ها، مشخص نبودن یک نهاد برای تدوین سیاست خارجی روبه‌رو هستند. این عوامل باعث شده که اکو، در نظر نخبگان اولویت و ارزشی را که باید، بدست نیاورد. اما ترکیه توانسته با چیره‌شدن بر مشکلات و رشد فزاینده اقتصادی، روابط دوجانبه خود را با کشورهای منطقه گسترش دهد. هر چند ظرفیت‌های موجود در اکو، در تقویت جایگاه داخلی و بین‌المللی نخبگان کشورهای عضو مؤثر است؛ ولی وجود ترتیبات منطقه‌ای و بین‌المللی رقیب و قوی‌تر، سبب شده تا دلبستگی نخبگان به آن ترتیبات، از تمرکز آنان به فعالیت در اکو بکاهد.

به دلیل تفاوت در ساختار سیاسی کشورها، نخبگان سیاسی نگاه‌ها و توقع‌های متفاوتی به کارکردهای سازمان دارند.

نخبگان و چالش‌های بین‌المللی و منطقه‌ای

در زمینه چالش‌های بین‌المللی، می‌توان به نقش آمریکا و اسرائیل اشاره کرد. ایالات متحده با حضور در افغانستان، عرصه عملیاتی روسیه و ایران را تنگ‌تر کرده است و انزوای ژئوپلیتیکی آنها را در اوراسیای مرکزی دنبال می‌کند. روابط غیردوستانه ایران با قدرت‌های فرامنطقه‌ای به ویژه ایالات متحده آمریکا سبب شده تا آنها به دنبال محروم‌سازی ایران از منافع ژئوپلیتیکی خود در منطقه باشند (احمدی‌پور و لشگری، ۱۳۸۹، ص ۱۵). اسرائیل نیز در پی جذب ترکیه به سمت خود است و می‌خواهد روابط ایران و ترکیه را تضعیف کند. رویدادها نشانگر تأثیر محدودکننده اسرائیل بر روابط ترکیه با ایران است. پس از حملات آمریکا به عراق و افغانستان و بدتر شدن روابط ایران و آمریکا، نقش منطقه‌ای ترکیه بیشتر شد و ترک‌ها حوزه نفوذ خود را تا آسیای جنوبی گسترش دادند و همچنین به دنبال به‌عهد گرفتن نقش میانجی بین اسرائیل و کشورهای مسلمان شدند (Hunter, 2010, p. 164). برخورد منافع ایران و آمریکا، سدی در برابر تقویت اکو است. آمریکا با کمک متحدانش در اکو، به دنبال تضعیف نقش و انزوای ایران است. البته بیشتر نخبگان منطقه نیز با آمریکا و متحد آن اسرائیل، همراه هستند.

اسرائیل در قالب طرح خاورمیانه جدید پرز، آسیای مرکزی و قفقاز را به عنوان منطقه جدید ژئوپلیتیکی خاورمیانه انتخاب کرده است (دستجردی، ۱۳۹۰، ص ۶۹). منطقه قفقاز به‌ویژه جمهوری آذربایجان، در سیاست خارجی جدید اسرائیل اهمیت ویژه‌ای دارد و جایگزین ایران، در آیین پیرامونی بن‌گوریون شده است. نخبگان کشورهای آسیای مرکزی نیز، بعد از استقلال به دلیل نیاز شدید اقتصادی و تکنولوژیکی، در برقراری ارتباط با اسرائیل و آمریکا، سریع عمل کردند. یکی از عوامل مهم گرایش رهبران این کشورها به اسرائیل را می‌توان ضعف کشورهای اسلامی در به‌عهد گرفتن طرح‌های سازنده اقتصادی و ارائه کمک به آنها دانست. کشورهای اسلامی، به‌ویژه ایران، با نادیده گرفتن نیازهای اساسی کشورهای آسیای مرکزی که همانا نیازهای اقتصادی بود، به دنبال آن بودند تا به فعالیت‌های فرهنگی و مذهبی در این کشورها بپردازند که این امر، خوشایند رهبران پرورش‌یافته در محیط غیرمذهبی و کمونیستی نبود (اخوان منفرد، ۱۳۷۹، ص ۲). آنها با مشکلات اقتصادی و نبود سرمایه و تکنولوژی مواجه هستند و به اسرائیل به‌عنوان یک حامی در این زمینه‌ها

می‌نگرند (فلاح، ۱۳۹۰، ص ۲۶۸). تجارت اسرائیل با قزاقستان در سال ۲۰۰۵ به ۱۷ میلیون دلار رسید (ندا، ۱۳۸۹، ص ۲۰۶). روابط تجاری بین اسرائیل و جمهوری آذربایجان به شکل چشمگیری در حال افزایش است (سلیمانی، ۱۳۹۰). در بین کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز، اسرائیل بیشترین ارتباط را با قزاقستان و جمهوری آذربایجان دارد. سه کشور ترکیه، اسرائیل و جمهوری آذربایجان با بستن پیمان همکاری نظامی، سه متحد راهبردی هستند.

با انتخاب پوتین در دور اول ریاست جمهوری و ایجاد ثبات نسبی در سیاست‌های داخلی و خارجی روسیه، تقویت جامعه کشورهای مستقل هم‌سود به یکی از اولویت‌های مهم سیاست خارجی این کشور تبدیل شد. گرایش‌های اوراسیایی و نیز تقویت روابط راهبردی با این کشورها، پایه و اساس سیاست خارجی پوتین را در منطقه تشکیل می‌داد. در راهبر جدید سیاست خارجی این کشور، موسوم به «مفهوم سیاست خارجی روسیه» تقویت روند همگرایی در این اتحادیه، گسترش روابط دوجانبه و همه‌جانبه با کشورهای عضو و برنامه توسعه آن تا سال ۲۰۰۵، مورد تأکید قرار گرفت (وزارت خارجه روسیه، ۲۰۰۰). منطقه آسیای مرکزی و قفقاز در تفکر رهبران روسیه، عمق ژئواستراتژیک و ژئوپلیتیک روسیه است. در این چارچوب، کنترل و تعدیل رقبای روسیه نیز یکی دیگر از هدف‌های مسکو است.

نگاه به آسیای مرکزی همواره از زاویه رابطه قدرت‌های بزرگ یعنی آمریکا و روسیه بوده است، اما در سال‌های اخیر در آسیا، روابط قدرت‌ها به صورت مثلثی درآمده که ضلع سوم آن، علاوه بر حضور اسرائیل، چین است. چین به آسیای مرکزی به‌عنوان پیشینه راهبردی باثبات می‌نگرد و با وجود اینکه، آمریکا حلقه محاصره خود را در آسیای مرکزی تنگ کرده، چین با فعال‌تر کردن سازمان شانگ‌های در پی حفظ نفوذ خود در منطقه برآمده است (Murthy, 2003, p. 13). واقعیت این است که همکاری نزدیک چین و روسیه به‌عنوان دو عضو دائم شورای امنیت در منطقه، زمینه‌های تشویق کشورهای عضو را در جهت همگرایی و همکاری بیشتر با سازمان فراهم کرده است (فرجی، ۱۳۸۷، ص ۱۹۰). همچنین، طرح‌های زیادی به‌ویژه در بخش انرژی، حمل و نقل، همکاری‌های بین بانکی و آموزش از سوی چین و روسیه در کشورهای منطقه در حال اجرا است. این گونه همکاری‌ها موجب جلب بیشتر کشورهای عضو به این سازمان شده است (یزدانی و همتی، ۱۳۸۷، صص ۶۰-۵۹).

به نظر می‌رسد که اکو و سازمان‌های مشابه آن در منطقه، بدون وجود چتر حمایتی یک قدرت بزرگ‌تر موفقیت چندانی کسب نکرده‌اند. اما در عین حال، این سازمان فرصت مشترکی را برای کشورهای عضو فراهم کرده است تا با اشتراک منافع و برتری‌های نسبی یکدیگر، راهبردهای کلانی را برای بهره‌گیری از برتری‌ها طراحی کنند. همان‌گونه که می‌بینیم کشورهای قدرتمند در پی اعمال نفوذ در منطقه هستند و با ایجاد و گسترش سازمان‌های مختلف در جهت تضعیف هر چه بیشتر اکو گام برمی‌دارند. در چنین شرایطی نخبگان وظیفه دارند که به هم‌سو کردن دیدگاه‌های خود بپردازند.

ویژگی‌های نخبگان در کشورهای عضو اکو

نقش رهبران در کشورهای در حال توسعه، از جمله کشورهای عضو اکو، در فرایند تصمیم‌گیری بسیار برجسته است. بر همین اساس شناسایی ویژگی‌های نخبگان حاکم در بررسی دیدگاه‌های آنها در مورد همگرایی ضروری است.

۱. نخبگان منطقه‌ای، به شدت تحت تأثیر شرایط نابسامان اقتصادی-سیاسی و چالش‌های داخلی قرار دارند. در چنین شرایطی، آنان نمی‌توانند در تصمیم‌های خود روش بلندمدت و راهبردی داشته باشند. در واقع، همگرایی در اکو نیازمند برنامه‌ای راهبردی است که با روش‌ها و هدف‌های کوتاه مدت رهبران در تناقض است. آنها به دنبال رفع نیازهای اساسی خود هستند و در این راه به دنبال شرکای قدرتمند در منطقه هستند تا به سرعت خواسته‌های آنها را برآورده کنند.

۲. نخبگان منطقه‌ای تحت تأثیر فشارهای بین‌المللی هستند و در تصمیم‌های خود باید به تعهدهای بین‌المللی خود توجه داشته باشند. بیشتر کشورهای آسیای مرکزی هنوز نتوانسته‌اند وابستگی خود را به روسیه کم کنند. با توجه به روابط ایران و روسیه، به نظر می‌رسد که قوانین نانوشته‌ای بر روابط ایران با کشورهای آسیای مرکزی حاکم است که از نفوذ ایران در منطقه جلوگیری می‌کند. از طرف دیگر بیشتر نخبگان به روابط با آمریکا به عنوان اقدامی راهبردی امید دارند و به دنبال برطرف کردن نیازهای خود، در خارج از منطقه هستند.

۳. در بیشتر کشورها، نخبگان در سطح ملی اختلاف‌هایی باهم دارند که این تفاوت دیدگاه‌ها باعث اخلال در تصمیم‌گیری می‌شود. در سطح منطقه‌ای نیز نبود اعتماد بین نخبگان منطقه‌ای نسبت به مقاصد یکدیگر باعث کند شدن روند همگرایی می‌شود. در این زمینه می‌توان به

نبود اجماع در بین نخبگان ایرانی در داخل اشاره کرد. در حالی که عده‌ای از نخبگان بر ضرورت همکاری‌ها در قالب اکو تأکید دارند؛ عده دیگر آن را یک سازمان شکست‌خورده و بی‌فایده می‌دانند (Elhami, 2011).

۴. بیشتر نخبگان منطقه‌ای، خواهان ایفای نقش رهبری در منطقه هستند. با توجه به استقرار دبیرخانه اکو در ایران، نخبگان ایرانی در پی ایفای نقشی پررنگ در سازمان هستند؛ اما این نگرش با برنامه‌ریزی راهبردی و دیپلماسی فعال همراه نبوده است و از طرفی اعضا، ایران را به‌عنوان یک رهبر در فرایند همگرایی نمی‌پذیرند.

۵. از عوامل مهم موفقیت منطقه‌گرایی، انتقال قسمتی از قدرت تصمیم‌گیری، به نهاد منطقه‌ای است. اما نخبگان در کشورهای عضو اکو، خواهان حفظ قدرت در واحدهای ملی خود هستند.

۶. اکثر نخبگان منطقه‌ای دیوانسالارهای سنتی هستند که بیشتر گرایش‌های ملی دارند تا گرایش‌های مدرن منطقه‌ای و جهانی. از طرفی نسل نخبگان حاکم در آسیای مرکزی، رهبران یا وابستگان آنها در اتحاد شوروی هستند. چشم‌پوشی نکردن کشورهای مورد نظر، از فعالیت در جامعه کشورهای هم‌سود، نشان‌دهنده وابستگی این کشورها به روسیه است.

۷. دیدگاه‌های ایدئولوژیکی برخی از نخبگان، باعث کند شدن روند همکاری‌ها می‌شود. برای مثال رهبران ایران از اسلام به‌عنوان عامل وحدت در اکو استقبال می‌کنند؛ درحالی‌که تعابیر متناقض از اسلام در سطوح حاکمیتی و مردمی کشورها حتی، ظرفیتی برای واگرایی اکو است.

نتیجه

اکو با وجود ظرفیت‌ها و فرصت‌های مناسب برای همکاری و همگرایی، با مشکلی مهم و برجسته با عنوان، نبود نگرش مثبت نخبگان مواجه است. علاوه بر مشکلات داخلی بسیاری که نخبگان با آنها مواجه هستند، می‌توان به حضور کشورهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، نیز اشاره کرد که فرایند همگرایی کشورها را کند کرده است. اسرائیل و آمریکا، در پی انزوای ایران هستند و با کشاندن نخبگان منطقه به سوی خود، در تلاش هستند تا روابط خود را در منطقه مستحکم کرده و منطقه نفوذی در نزدیکی مرزهای ایران برای خود بدست آورند؛ نخبگان منطقه نیز به سمت آنها گرایش دارند. زیرا این کشورها با مشکلات فراوانی روبه‌رو هستند و به دنبال حل مشکلاتشان در کوتاه‌ترین زمان ممکن هستند و نمی‌توانند منتظر فرایندهای طولانی مدت سازمانی بمانند. از سوی

دیگر سازوکارهای نهادی و سازمانی اکو نیز به دلیل مشکلات ساختاری و کارکردی، کارآمدی و توانمندی لازم را برای حل مشکلات منطقه‌ای و ملی کشورها بدست نیاورده است. درحالی که ساختارهای سطوح ملی و بین‌المللی رقیب اکو، توانسته‌اند در این زمینه، اعتماد نخبگان سیاسی یعنی تأثیرگذارترین عناصر ساختارهای سیاسی منطقه را به خود جلب کنند.

در بین کشورهای عضو، ایران و ترکیه می‌توانند نقش تسهیل‌کننده روابط را به عهده بگیرند. اما نخبگان این دو کشور در سیاست خارجی خود، شرکای دیگری را برای خود برگزیده‌اند. ایران همواره، به دنبال ارتباط با کشورهای حاشیه خلیج فارس بوده و اولویت سیاست خارجی خود را عادی‌سازی روابط با این کشورها قرار داده است. ترکیه نیز، اسرائیل را به عنوان شریک راهبردی خود در منطقه انتخاب کرده است. هر چند لازم به یادآوری است که نخبگان ترک تلاش فراوانی کرده‌اند تا روابط دوجانبه خوبی با کشورهای منطقه برقرار کنند. اما سازمان اکو، جزو اولویت سیاست خارجی آنها نیست و همواره نشست‌های آن حالت تشریفاتی داشته است. با توجه به مواردی که اشاره شد، یکی از نیازهای تحول در اکو این است که، نخبگان رویه‌های خود را تغییر دهند. اگر نخبگان به این نتیجه برسند که اکو برای تحقق هدف‌های کلان اقتصادی کشورشان ابزار مناسبی است، می‌توان شاهد حرکت و توسعه سریع‌تر در اکو بود. لازمه این تحول، خواست و اراده واحدهای ملی برای توانمندسازی ساختاری و کارکردی اکو از راه واگذاری اختیارات سیاست‌گذاری در ابعاد نرم حاکمیتی به کارشناسان و نخبگان سطوح منطقه‌ای است. بنابراین، لازمه تحول در اکو، دیپلماسی موفق چندجانبه و فعال است که در چارچوب اعتماد نخبگان محقق شود.

منابع

الف - فارسی

۱. احمدی‌پور، زهرا و احسان لشگری (۱۳۸۹)، «چالش‌های ژئوپلیتیکی ایران در بهره‌برداری از منافع خود در خزر»، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال سوم، شماره ۶، صص ۱۸-۱.
۲. اخوان منفرد، سیاوش (۱۳۷۹)، «اسرائیل در آسیای مرکزی»، *مجله سیاست دفاعی*، شماره ۲۹-۳۰، صص ۱۹-۳۱.

۳. ازغندی، علیرضا (۱۳۷۸)، «تنش‌زدایی در سیاست خارجی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال سیزدهم، صص ۱۰۴۸-۱۰۳۵.
۴. دامن‌پاک جامی، مرتضی (۱۳۸۶)، «همگرایی آسیایی خانه مشترک»، همشهری دیپلماتیک، شماره ۱۶.
۵. دستجردی، کامران، افشین متقی و مصطفی رشیدی (۱۳۹۰)، «حضور اسرائیل در قفقاز و تأثیر آن بر امنیت ملی ج.ا.ایران (با کاربرد نظریه بازی‌ها)»، جغرافیا، سال نهم، شماره ۲۸، صص ۸۰-۵۹.
۶. دولت‌آبادی، فیروز (۱۳۸۳)، «ترکیه، هویت اسلامی، گرایش غربی»، همشهری دیپلماتیک، شماره ۲۸.
۷. سلیمانی، افشار (۱۳۹۰)، «نگاهی به روابط جمهوری آذربایجان و اسرائیل»، برگرفته از سایت مرکز بین‌المللی مطالعات صلح، <http://peace-ipsc.org/fa>، (تاریخ دریافت ۱۳۹۰/۱۲/۱۵).
۸. سیف‌زاده، سیدحسین (۱۳۷۵)، مبانی و مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۹. فرجی، مجتبی (۱۳۸۷)، «آسیای مرکزی به دنبال هویتی مستقل»، آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۶۲، صص ۲۰۴-۱۷۳.
۱۰. فلاح، رحمت‌الله (۱۳۹۰)، راهبردهای اسرائیل در اوراسیا، تهران: مؤسسه مطالعات اندیشه‌سازان نور.
۱۱. قصری، محمد و رضا دوستدار (۱۳۸۸)، «مفهوم و جایگاه‌شناسی امنیت در چشم‌انداز ۱۴۰۴ ج.ا.ا»، راهبرد دفاعی، سال هفتم، شماره ۲۴، صص ۱۰۰-۶۹.
۱۲. عابدینی، عدالت (۱۳۸۷)، «روابط زمستانی: نگاهی به روابط ترکیه و اسرائیل در نیم قرن اخیر»، نشریه پگاه حوزه، شماره ۲۵۱.
۱۳. کولایی، الهه و محمد مؤدب (۱۳۸۸)، سازمان همکاری اقتصادی (اکو) دستاوردها و چشم‌اندازها، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۴. متقی، ابراهیم (۱۳۸۴)، «ایستارهای ادراکی بین‌المللی»، سایت نمایه، برگرفته از سایت <http://www.namaye.org/irannamaye>، (تاریخ دریافت ۱۳۹۰/۱۱/۱۲).
۱۵. مستقیمی، بهرام و حمیدرضا قوام‌ملکی (۱۳۸۷)، «امکان‌سنجی شکل‌گیری سامانه منطقه‌ای در اکو»، مطالعات اوراسیای مرکزی، سال اول، شماره ۲، صص ۱۴۲-۱۲۳.
۱۶. واعظی، محمود (الف ۱۳۸۷)، ژئوپلیتیک بحران در آسیای مرکزی و قفقاز (بنیان‌ها و بازیگران)، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
۱۷. واعظی، محمود (ب ۱۳۸۷)، مناسبات خارجی اسرائیل: اسرائیل از نگاه دیگر، تهران: پژوهشکده مطالعات استراتژیک.

۱۸. واعظی، محمود (۱۳۸۸)، «منافع روسیه و غرب در آسیای مرکزی و قفقاز و نقش تشکل‌های چندجانبه»، *فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، شماره ۶۶، صص ۱۴۰-۱۰۳.
۱۹. یزدانی، عنایت‌ا... و حجت‌الله همتی گل سفیدی (۱۳۸۷)، «همکاری‌ها و اتحادها در منطقه آسیای مرکزی: نگاه حکومت‌های منطقه»، *فصلنامه آسیای مرکزی و قفقاز*، شماره ۶۱، صص ۶۴-۳۹.
۲۰. یزدانی، عنایت‌الله و طاهره اخوان (۱۳۹۰)، «بررسی نظری انقلاب‌های رنگی با تاکید بر انقلاب رز گرجستان و انقلاب لاله‌ای در قرقیزستان»، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال چهارم، شماره ۹، صص ۱۳۸-۱۱۹.
۲۱. مؤسسه تحقیقات و پژوهش‌های سیاسی - علمی ندا (۱۳۸۹)، «مروری بر روابط خارجی رژیم صهیونیستی»، تهران، ندا زیتون.

ب- انگلیسی

- Allison, Graham, T. (1969) "Conceptual Models and the Cuban Missile Crises"; **The American Political Science Review**, Vo. LXIII, No. 3, pp. 689-718.
- Aras, Bulent (2000), "Turkish-Israeli-Iranian Relations in the Nineties: Impact on the Middle East", **Middle East Policy** Volume VII, Number 3
- Congressional Research Service**. (2010). "Iran: Regional Perspectives and U.S. Policy". Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/R40849.pdf>
- Elhami, Amir. h. (2011). 'Formation and Evolution of Regional Organizations: The Case Study of Economic Cooperation Organization (ECO)'. **M.A diss. Allame Tabatabaai University-ECO College of Insurance**.
- Gordon, Davis, B. & Olson Margrethe H. (1984), "Management Information Systems: **Conceptual Foundations, Structure, and Development**, 2nd Ed. New York: McGraw-Hill.
- Heribert, D. (2009) **The Evolution of Regionalism in Asia Economic and Security Issues: Studies in Globalisation**, UK: Routledge
- Hunter Shireen T (2010) "Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Resisting the New International Order" Shireen T. Hunter
- Maleki, A (2006), "Iran", Available at: <http://www.silkroadstudies.org/new/docs>, (accessed on 2/4/2010)
- Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation** (2000), "Information and Press Department in the internet", available at: www.government.ru, (accessed on 10/8/2010).
- Murthy, David, (2003), "Asia's Pipeline Policies", **Far Eastern Economic Review**, Vol. 6, No. 3, pp. 151-164.
- Svet, Oleg (2006), "Turkey's "Zero Problem" Foreign Policy", An Untenable Balancing Act, pp. 71-78, available at: www.tuftsgloballeadership.org, (accessed on 12/4/2011).