

نشست‌های برگزار شده در
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

عنوان نشست: چالش‌های دیپلماسی اقتصادی ایران در کشورهای عضو
سازمان همکاری‌های اقتصادی اکو

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده حقوق و علوم سیاسی
مسئول نشست:	دکتر میترا راه نجات (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۸/۰۱/۲۴
اعضای هیأت علمی:	دکتر غلامرضا حداد، دکتر امین جعفری (اعضای هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	آقای طهماسبی (رئیس دفتر اکو در وزارت امور خارجه)، دکتر جوانمرد قصاب (رایزن بازرگانی سابق ایران در افغانستان از مرکز توسعه و تجارت ایران)، دکتر نامداری، دکتر هرمزی، دکتر آهنی (کارشناسان حقوقی نهاد ریاست جمهوری)
مسأله محوری نشست:	ناکارآمدی دستگاه دیپلماسی ایران در تعمیق همکاری‌های اقتصادی با کشورهای عضو اکو
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	نهاد ریاست جمهوری، وزارت امور خارجه، وزارت صمت

۱- مقدمه:

تغییرات جهانی حوزه‌های: تولید و تجارت، توسعه شرکت‌های چند ملیتی، بین‌المللی شدن دارایی‌ها و ارتباط با مشاغل را در قالب شبکه‌های ارتباط جمعی، در بر می‌گیرد. هر آنچه در اقتصاد بین‌الملل رخ می‌دهد عامل بالقوه در جهت بخشیدن به روند جهانی شدن است و تأثیری ژرف بر سیاست‌های جهانی شدن دارد. اندیشمندان باور دارند در فضای جهانی شدن اقتصاد، ارتباطات اقتصادی میان ملل است که پایه بده بستان سیاسی قرار گرفته و بخشی از یک سلسله روابط و ساختارهای گسترده است که آن را به شکل رویکرد اقتصاد سیاسی بین‌الملل یا به طور دقیق‌تر دیپلماسی اقتصادی می‌توان تعریف کرد.

دیپلماسی اقتصادی که در اصل دیپلماسی قرن ۲۱ خوانده می‌شود، سه مؤلفه:

- الف) تسهیل دسترسی به بازارهای خارجی برای تجارت،
- ب) جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در قلمرو داخلی و
- ج) نفوذ نقش بین‌المللی برای منافع ملی را در ۵ محور:
- الف) رابطه بین قدرت و ثروت در روابط بین‌الملل،
- ب) ایجاد مزیت جهانی برای تولیدات داخلی،
- ج) ابزار سیاست خارجی،
- د) مذاکره در باب قواعد، رژیم‌ها و هنجارهای ناشی از توافقات الزام‌آور یا داوطلبانه و در نهایت سیاستمداری اقتصادی را پی می‌گیرد.

دیپلماسی اقتصادی که درون خود دیپلماسی تجاری را نیز به همراه دارد، در اکثر کشورهای جهان، اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه، وزارتخانه‌های امور خارجه و بازرگانی را به عنوان عامل پیش برنده معرفی می‌کند. دیپلماسی اقتصادی در سه سطح دوجانبه، منطقه‌ای و چند جانبه به کار بسته می‌شود.

دیپلماسی اقتصادی در سطح منطقه‌ای به عنوان سطحی واصل میان دو سطح دیگر، از ابتدای دهه ۹۰ قرن بیستم، در قالب موج چهارم منطقه‌گرایی از اهمیت بیشتری می‌یابد. در این دوره

منطقه‌گرایی صرفاً ماهیت اقتصادی دارد و به‌عنوان «منطقه‌سازی اقتصادی»^۱ تحت فرایند جهانی شدن و چند جانبه‌گرایی تجاری تسهیل شده توسط سازمان تجارت جهانی پیش می‌رود.

طی نیمه دوم دهه ۹۰ آزادسازی تجاری و تعقیب هدف تجارت آزاد جهانی با یک دگردیسی همراه شد. حرکت آنی سیاسی از فرایند آهسته و توأم با دشواری مذاکرات مربوط به تعرفه‌های چند جانبه، به سمت موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای کوچک‌تر و یا دو جانبه، موافقت‌نامه تجارت منطقه‌ای، سوق یافت. در این دوره منطقه‌گرایی در نقش اقداماتی توسط دولت‌ها جهت آزادسازی یا تسهیل تجارت در سطح منطقه‌ای و حتی گاهی از طریق مناطق آزاد تجاری یا اتحادیه‌های گمرکی می‌باشد.

در این موج، منطقه‌گرایی اقتصادی فرایندی جهان‌شمول است که کشورها از آن به‌عنوان دالان ورود به جهانی شدن استفاده می‌کنند. در نتیجه هویت و ارزش‌های حاکم بر منطقه‌گرایی اقتصادی در این دوره همان ارزش‌ها و هنجارهای جهان‌شمول است. به لحاظ هویتی منطقه‌گرایی اقتصادی در این دوره هویتی مستقل از جهانی شدن ندارد و بر مبنای «ترتیبات تجارت ترجیحی» تعریف می‌شود که شامل موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی می‌شود. این موافقت‌نامه میان دو یا چند کشور منعقد می‌شود که بر اساس آن تعرفه‌های تجاری کاهش می‌یابد. ترتیبات تجاری ترجیحی، تجارت میان اعضای خود را آزاد می‌کند و دسترسی به بازارهای ترجیحی را تضمین می‌کند. ترتیبات تجاری ترجیحی درون منطقه‌گرایی اقتصادی که یک پروژه سیاسی متولد شده و هدایت شده توسط دولت‌ها است، از اوایل دهه ۹۰ بشدت افزایش یافته است به گونه‌ای که در سال ۲۰۰۴ تعداد این موافقت‌نامه ۱۲۰ مورد بود و در سال ۲۰۱۴ به ۲۵۰ مورد می‌رسد. علت اصلی این امر افزایش این ترتیبات میان کشورهای در حال توسعه از یک سو و کشورهای در حال توسعه با کشورهای توسعه‌یافته از سوی دیگر بوده است.

^۱.Economic Regionalization

ترتیبات تجارت ترجیحی که بر حسب سطح همگرایی میان کشورها به اشکال زیر دیده می‌شوند: موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی، موافقت‌نامه‌های منطقه تجاری آزاد، اتحادیه گمرکی، بازار مشترک، اتحادیه پولی، اتحادیه کامل اقتصادی (اتحادیه اقتصادی و پولی). در مطالعات دیپلماسی اقتصادی، نقش سفرا و رایزنان اقتصادی به‌عنوان تعیین‌کنندگان توافقات تجارت ترجیحی همواره مورد توجه بسیار بوده است و موضوع تحقیقات بسیار قرار گرفته است. دو عامل در رابطه بین دیپلمات‌ها و توافقات تجارت ترجیحی وجود دارد: نخست: دیپلمات‌ها انگیزه شخصی برای مذاکره و معاهدات منعقد شده دارند. دوم: مأموریت‌ها در سطح سفارت‌خانه منابع و توانایی‌های بزرگ‌تری نسبت به نمایندگان دیپلماتیک سطوح پایین‌تر که می‌بایست صورت توافق تجارت ترجیحی را برای تیم دو نفره سفرای کشورهای علاقمند تهیه کنند، در اختیار دارند.

۲- بیان مسأله:

قدیمی‌ترین و شاید تنهاترین سازمانی که در غرب آسیا در زمینه همکاری‌های اقتصادی شکل گرفته است، سازمان همکاری‌های اقتصادی (اگو) است که ریشه در تفکر توسعه و عمران دهه ۶۰ میلادی دارد. این سازمان با داشتن پتانسیل‌های قابل توجه از جمله: مساحت ۸ میلیون کیلومتری، جمعیت ۴۵۸ میلیون نفری، هم‌مرزی با قدرت‌های نوظهور همچون هند، چین و کشور روسیه، وجود ظرفیت‌های بزرگ اقتصادی، وجود حوزه‌های ژئوپلیتیک مهم درون آن همچون خلیج فارس، دسترسی مستقیم به آبراه‌های بزرگ جهان، وجود شبکه‌های مواصلاتی گسترده هدف اولیه خود را افزایش همکاری‌های اقتصادی میان اعضا قرار داده است.

اما با وجود تمام نقاط قوت و فرصت‌های بر شمرده شده برای سازمان همکاری‌های اقتصادی، اعضا این سازمان اگرچه (الف) همگی از کشورهای در حال توسعه هستند و (ب) نیازهای اقتصادی تأمین نشده فراوان دارند، اما اگو را بستر مناسب رفع نیازهای اقتصادی خود

نمی‌دانند و این سازمان نتوانسته است همچون اتحادیه اروپا چالش‌های پیش روی خود را مرتفع سازد.

در حالی که سازمان همکاری‌های اقتصادی اکو گسترش تجارت درون منطقه‌ای را از اولویت‌های این سازمان معرفی کرده است که زمینه‌ساز توسعه همکاری‌های اقتصادی مابین کشورهای منطقه اکو می‌شود، اما حقیقت تجارت درون منطقه‌ای در این سازمان گویای ضعف بزرگ سازمان در همین شاخص مهم همگرایی اقتصادی منطقه یعنی تجارت درون منطقه‌ای است.

در سال ۲۰۱۶ تجارت اکو تنها ۲ درصد تجارت جهانی را تشکیل داده است این در حالی است که جمعیت منطقه اکو ۶/۲ درصد جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند.

تجارت درون منطقه‌ای اکو در سال ۲۰۱۶ معادل تنها ۷/۶۴ درصد از کل تجارت میان اعضای منطقه اکو بوده است.

در سال ۲۰۱۵ کشورهای عضو اکو بالغ بر ۶۳۵ میلیارد دلار با جهان مبادله بازرگانی کرده‌اند که فقط ۸ درصد آن یعنی ۵۱ میلیارد دلار سهم تجارت درون منطقه‌ای بوده است.

در سال ۲۰۱۵، حجم تجارت درون‌سازمانی اکو نزدیک به ۸ درصد کل تجارت اعضا برآورد شده است. این در حالی است که این آمار در مورد اتحادیه اروپا بیش از ۶۰ درصد، آسه آن نزدیک به ۴۰ درصد و حتی برای اتحادیه آفریقا ۹ درصد است.

مطابق داده‌های بانک جهانی، شرکای عمده تجاری منطقه اکو نیز خارج از منطقه هستند که تأیید دیگری بر حجم اندک تجارت درون منطقه‌ای میان اعضای اکو می‌باشد.

علاوه بر آنچه داده‌های اقتصادی بین‌المللی نشان می‌دهند، داده‌های خود سازمان اکو نیز حکایت از آن دارد که این سازمان نتوانسته است به اهداف تعیین شده خود دست یابد در عین حال که تلاش‌های درون این سازمان نتوانسته است در دوره چهارم حیاتش منجر به ایجاد همگرایی اقتصادی درون منطقه شود. به گونه‌ای که هنوز هیچ اتحادیه گمرکی میان کشورهای عضو این سازمان شکل نگرفته، هیچ منطقه تجاری آزاد میان اعضای این سازمان شکل نگرفته است. به این ترتیب سازمان اکو با ایجاد بازار مشترک هم که آخرین گام در ایجاد منطقه‌گرایی

اقتصادی است و بر مبنای دو گام قبلی یعنی ایجاد منطقه تجاری آزاد و اتحادیه گمرکی شکل می‌گیرد، فاصله بسیار زیاد دارد.

با توجه به این مسأله که ایران از جمله کشورهای مؤسس این سازمان است، این سؤال مطرح شده است که دیپلماسی اقتصادی ایران در سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۶ چه تاثیری بر پیشبرد سیاست منطقه‌گرایی اقتصادی در کشورهای عضو سازمان اکو داشته است؟
بر اساس تحقیق صورت گرفته در دانشگاه علامه طباطبائی که در آن موارد زیر مبنای قرار گرفته‌اند:

از شیوه اقتصادسنجی مبتنی بر روش گرانشی (جاذبه) با استفاده از نرم‌افزار EGLS، استفاده شده است.

۱۰ حوزه مکانی (۱۰ کشور عضو اکو) مدنظر قرار گرفته است.

برای دوره ۷ ساله ۶۳۰ داده (۱۰ کشور در مقابل ۹ کشور) از بانک جهانی، دبیرخانه اکو، گمرکات کشورها و سایت CEPH به دست آمده است.

متغیرهای: تولید ناخالص داخلی کشور مقصد و کشور مبدأ، جمعیت کشور مقصد و کشور مبدأ، فاصله میان پایتخت‌ها، تعداد سفرا و کنسول‌ها، عضویت یا عدم عضویت در WTO، داشتن یا نداشتن قرارداد تجارت ترجیحی، دسترسی یا عدم دسترسی به دریا، مجاورت و در نهایت تحریم یا عدم تحریم ایران در این تحقیق مدنظر قرار گرفته‌اند.
به نتایج زیر دست یافته شد:

- رشد تولید ناخالص داخلی عامل محرک رشد مبادله در سازمان اکو بوده است. در واقع رابطه بین افزایش تولید ناخالص داخلی و افزایش مبادلات تجاری مثبت است.
- متغیر جمعیت کشور مبدأ و مقصد بر رفتار تجاری بین دو کشور مثبت و معنادار است به نحوی که افزایش جمعیت در کشورهای مبدأ و مقصد منجر به افزایش صادرات نیز شده است.
- متغیر فاصله نشان داده است که در ازای افزایش فاصله میان کشورها، میزان صادرات نیز کاهش می‌یابد.

- دسترسی به دریا یا مجاورت منجر به افزایش صادرات می‌شود.
 - متغیر تحریم تأثیر منفی بر صادرات داشته است.
 - متغیر تعداد سفرا و کنسول (که در اصل عامل دیپلماسی اقتصادی هستند) در دوره‌های زمانی متفاوت (چه ایران تحریم بوده و چه دوره‌ای که تحریم نبوده) همچنان بی‌معنا بوده است. (بر اساس اصل تئوری گرانشی، متغیر تعداد سفرا و کنسول کشور مبدأ در کشور مقصد از آنجا که منجر به افزایش مبادلات تجاری و بین‌المللی میان دو کشور می‌شوند، می‌بایست مثبت و معنادار باشد).
- نتیجه مطالعه فوق این سؤال را مطرح ساخت که چه عواملی باعث شکست دیپلماسی اقتصادی ایران در کشورهای عضو سازمان اکو شده است؟
- برای پاسخ به سؤال فوق با سفرا و رایزنان اقتصادی ایران در کشورهای مدنظر (۲۳۰ ساعت) مصاحبه صورت گرفت که به ده دلیل اصلی دست یافته شد:
- **بلا تکلیفی سفرا:** به خاطر نبود یک تصویر کامل از افق روابط تجاری دو کشور، نبود سیاست‌های بالادستی مشخص، نبود سیاست مدون اقتصادی که هدایت‌کننده روابط اقتصادی دو کشور باشد، تلاش سفرا شخصی، سلیقه‌ای، بدون هماهنگی با دیگر وزارتخانه‌ها، به صورت جزیره‌ای خواهد بود.
 - **عدم رغبت سفرا به دیپلماسی اقتصادی به خاطر:**
 - الف) وجود نگاه‌های تنگ‌نظرانه،
 - ب) ورود دستگاه‌های امنیتی به فعالیت اقتصادی،
 - ج) عدم حمایت دولت،
 - د) نبود انگیزه میان سفرا.
 - **فقدان یا ضعف رایزن بازرگانی:** ایران فقط ۲۲ رایزن بازرگانی در جهان دارد و تنها در ۶ کشور از ۹ کشور عضو اکو رایزن بازرگانی دارد. رایزن بازرگانی در اصل سرباز اقتصادی ایران است که به واسطه تجربه و مهارتی که دارد می‌تواند بازوی اجرایی قوی برای سفیر باشد اما به دلایل متعدد که در زیر اشاره می‌شود نتوانسته‌اند کارکرد مثبت خود را به منصفه ظهور برسانند.

- روابط نامطلوب سفیر و رایزن بازرگانی در اکثر این کشورها که منجر به ضعف عملکرد دو گروه شده است.
- مشکلات متعدد موجود در روابط سفارت‌خانه‌ها و تجار ایرانی
- مشکلات متعدد سفارت‌خانه‌های ایران با اتاق‌های بازرگانی
- تضاد اولویت‌های دیپلماتیک با عمل اقتصادی
- ناکارآمدی بخش خصوصی و دولتی
- وجود نگاه متفاوت دولت‌های عضو اکو به این سازمان
- ضعف در سرمایه‌گذاری خارجی و جذب آن

۳- توصیه سیاستی:

تدوین سند راهبردی دیپلماسی اقتصادی

رابطه سیاست خارجی و توسعه اقتصادی از نوع ارتباط دو امر کلی‌تر یعنی رابطه سیاست و اقتصاد ناشی می‌شود. رویکردها و دیدگاه‌های نظری مختلفی در مورد رابطه سیاست خارجی و توسعه اقتصادی وجود دارد. دیپلماسی اقتصادی به‌عنوان موضوعی میان‌رشته‌ای با زمینه‌های اقتصاد بین‌المللی، اقتصاد سیاسی - بین‌المللی و ادبیات روابط بین‌الملل، به آن بخش از فعالیت‌های اقتصادی در روابط خارجی یک دولت اطلاق می‌شود که بر شناسایی و ایجاد فرصت‌های اقتصادی، به‌ویژه در حوزه به‌کارگیری فرصت‌ها و مزیت‌های جهانی و نیز کسب سهمی در بازارهای صادراتی برای تولید داخلی تأکید دارد. دیپلماسی اقتصادی سه هدف اصلی دارد:

الف) تسهیل دسترسی کسب و کارهای ملی به بازارهای خارجی،

ب) جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به جغرافیای ملی،

ج) تأثیرگذاری بر قواعد بین‌المللی با هدف کسب منافع ملی.

عمده کشورهای پیشرو در تجارت خارجی دارای اسناد دیپلماسی اقتصادی هستند که در بالاترین مراجع تصمیم‌گیری تصویب و ابلاغ شده است. این کشورها اسناد مذکور را در بازه‌های زمانی مشخص با توجه به تحولاتی که در محیط کلان اقتصاد سیاسی بین‌الملل، منطقه پیرامونی آنان و نیز در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی رخ می‌دهد روزآمد می‌کنند. در میان

همسایگان ایران نیز کشورهایمانند ترکیه و عربستان، اسناد دیپلماسی اقتصادی خود را تدوین کرده‌اند. حتی کشور افغانستان هم برای تدوین چنین سندی گام‌های مهم برداشته است. وجه مشترک اسناد دیپلماسی اقتصادی در کشورهای مطرح در تجارت جهانی تأکید بر تقویت سهم و جایگاه شرکت‌ها در بازارهای جهانی است. در واقع آنچه در این اسناد نقش پررنگی دارد، استفاده از ابزارهای دیپلماسی برای دستیابی به اهداف و قدرت اقتصادی است. به عنوان مثال در **اتحادیه اروپا** هماهنگی میان اعضا، ارتقاء جایگاه این اتحادیه و جذب رشد و سرمایه‌گذاری و افزایش نقش شرکت‌های اروپایی در بازارهای نوظهور مورد تأکید قرار دارد. در **ژاپن**، علاوه بر دسترسی به بازارهای جهانی، با توجه به نیاز آن به منابع طبیعی و نفت و گاز دیپلماسی منابع طبیعی در رئوس اصلی سند دیپلماسی آن است. در **دانمارک** با توجه به جایگاه این کشور در زمینه صنایع با فناوری بالا، حفظ برتری علمی و فناوری مورد تأکید قرار دارد. در **هلند** علاوه بر این موارد، ارتقای برند و جایگاه شرکت‌های هلندی و افزایش جذب سرمایه‌گذاری خارجی به این کشور مورد تأکید قرار دارد. در تمامی این کشورها، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی یکی از پایه‌های دیپلماسی اقتصادی است.

برخلاف کشورهای پیشرو در تجارت جهانی که به دلیل تنیدگی در اقتصاد جهانی، دهه‌ها است با دیپلماسی اقتصادی درگیرند و نوعی از طراحی و اجرای دیپلماسی اقتصادی در آن‌ها شکل گرفته است، در ایران دیپلماسی اقتصادی در نظر و عمل با نوعی ابهام، ناهماهنگی، موازی کاری، رقابت‌های متناقض سیاست‌گذاری و بوروکراتیک همراه است. یکی از کلیدی‌ترین متغیرهایی که به وضعیت موجود دامن زده است، فقدان سند راهبردی دیپلماسی اقتصادی است.

این فقدان باعث شده است هر مجموعه سیاست‌گذاری یا بوروکراتیک با در نظر گرفتن اولویت‌ها و منافع بخشی تعریفی از اهداف و ابزارهای دیپلماسی اقتصادی ارائه داده و امور مربوط به آن را به پیش می‌برد. از این رو در اقتصاد ایران نیاز به سند دیپلماسی اقتصادی از این جهت اهمیت دارد که فراتر از مقابله روزمره با تحریم‌های بین‌المللی، باید اولویت‌های کلان دیپلماسی اقتصادی کشور روشن شود. کارکرد مهم این سند کمک به پیشبرد دستور کار

کشور در زمینه‌های تجارت، سرمایه‌گذاری و دیپلماسی تجاری است. در غیاب سندی جامع در زمینه دیپلماسی اقتصادی، شکل‌دهی به یک دستور کار منسجم در حوزه‌های مورد اشاره بسیار دشوار و چه بسا ناممکن است.

ساختار نهادی حاکم بر دیپلماسی اقتصادی ایران دهه‌ها پیش طراحی شده و بدون تغییرات لازم تداوم یافته است. روشن است که این ساختار به‌ویژه با معضلاتی مانند شکست در هماهنگی رقابت‌های بوروکراتیک، موازی کاری و معضلاتی از این دست نیازمند اصلاح است؛ اما اصلاح ساختاری در این حوزه بدون تدوین سند راهبردی و مشخص شدن اهداف و اولویت‌های کلان کشور در زمینه دیپلماسی اقتصادی چندان راه به جایی نخواهد برد.

به بیان دیگر تدوین چنین سندی از یک سو پیش شرط اصلاحات در ساختار نهادی محسوب می‌شود و از دیگر سو نحوه اصلاحات ساختاری را مشخص خواهد ساخت.

در سال‌های اخیر معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه احیا شده است اما هنوز اثرات این اقدام در عرصه دیپلماسی اقتصادی کشور مشخص نشده است. در واقع باید با تشکیل این معاونت، هماهنگی میان نهادها و سازمان‌های داخل کشور در زمینه اقتصادی انجام شود، اما این هماهنگی در صورتی محقق می‌شود که سندی در سطحی بالاتر از وزارت امور خارجه و حتی دولت وجود داشته باشد که بر اساس آن دستگاه‌ها و نهادهای خارج از دولت نیز در چارچوب آن سند اقدام کنند.

در حال حاضر با توجه به شرایط ویژه اقتصادی و سیاسی ایران پس از تضعیف برجام، اهمیت دیپلماسی اقتصادی بیش از گذشته است و لزوم روشن شدن ساختار، اهداف، رویکردها و راهبردهای آن ضرورت دارد. در راستای این تلاش‌ها، دستگاه‌های مختلفی دخیل هستند که ایجاد هماهنگی بین آن‌ها لازم است از جمله وزارت امور خارجه، وزارت صنعت، وزارت امور اقتصادی و دیگر نهادهای خارج از دولت که در امر دیپلماسی اقتصادی فعال هستند. بالاترین سطح اجماع در مورد این سند به افزایش اعتبار و قدرت عملیاتی آن کمک بیشتری خواهد کرد.