



مرکز تحقیقات استراتژیک

معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی

تحلیل راهبردی

شماره ۱۵۸

آذر ۱۳۹۵



محسن شریعتی نیا
پژوهشگر مرکز تحقیقات استراتژیک

ایران و طرح ابریشم: بازگشت به پل شرق و غرب

مقدمه

کمربند اقتصادی جاده ابریشم مهمترین ابتکار سیاست خارجی چین و یکی از مهمترین بلندپروازانه ترین طرح‌های بین‌المللی است که تاکنون ارائه شده است. پیش از ارائه این طرح، طرح مارشال بزرگترین ابتکار بین‌المللی در دوران مدرن محسوب می‌شد اما ابتکار ابریشم چنان بلندپروازانه است که مارشال را کاملاً تحت الشعاع قرار داده است. مجموع کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که در قالب طرح مارشال صورت گرفت، بر مبنای دلار امروز، حدود ۱۲۰ میلیارد دلار است، در حالی که حجم سرمایه‌گذاری‌هایی که در طرح ابریشم وعده آن داده شده حداقل یک تریلیون و حداکثر ۴ تریلیون دلار است.

اما علیرغم پیشرفت قابل توجه این طرح در سه سال اخیر ایران را می‌توان در زمره کشورهای دانست که تا کنون در استفاده از این فرصت بین‌المللی شکست خورده است، بدان معنا که هیچ طرح مهمی در ایران در قالب این پروژه کلان به مرحله قرارداد نرسیده است. گزارش حاضر معطوف به تبیین دلایل

ناکامی ایران و ارائه توصیه‌هایی برای برون رفت از چرخه ناکامی است. دلایل شکست ایران در بهره برداری از فرصت طرح ابریشم را به صورت ذیل می‌توان دسته بندی کرد:

۱. دلایل ذهنی - شناختی

دسته اول دلایل ناکامی ایران را می‌توان در حوزه شناخت این طرح و تعریف جایگاه ایران در آن ردیابی نموده‌اید جاده ابریشم سال‌ها در ایران مطرح بوده حتی پیش از آنکه در چین به طور جدی مطرح شود. اما از آنجا که پردازش ایده‌های کلان و رها کردن آنها یا عدم توجه به الزامات عملیاتی چنین ایده‌هایی بخشی از فرهنگ استراتژیک ایران است، در مورد این طرح نیز کلیات آن در ایران شناخته شده و مورد استقبال است، اما فراتر از کلیات، شناخت چندانی در مورد این طرح، چگونگی اجرای آن و تعریف نقش ایران در آن شکل نگرفته است. این ضعف شناختی به روشنی در گفتگوهای طرف‌های ایرانی با همتایان چینی بوده و ظهور دارد. در این مذاکرات عموماً طرف ایرانی سطح بحث را در لایه تمدنی قرار می‌دهد و از

نقش آفرینی در آن را تخصیص می‌دهد اما فراتر از این قالب سایر مسائل سیاسی و به ویژه اقتصاد سیاسی بین‌الملل نقاط کور در مسیر سیاست خارجی ایران محسوب می‌شوند. به عنوان مثال به موازات شدت یافتن بحران یمن، بحث تبدیل هند به سریعترین اقتصاد در حال رشد جهان و شکل‌گیری بزرگترین طبقه متوسط جهان در این کشور نیز مطرح شده است، اما علیرغم تبدیل شدن یمن به یک مسئله کلیدی در سیاست خارجی ایران، فرصت‌های خیزش هند به عنوان کشوری که در همسایگی ایران است اساساً محلی از اعراب در نظر و عمل سیاست خارجی کشور نداشته است.

۲-۱. بومی‌گرایی و عقب‌ماندگی بوروکراسی

ملی

بخش دیگری از مشکلات شناختی ایران در این طرح و موارد مشابه را می‌توان ناشی از بومی‌گرایی و عقب‌ماندگی بخش بین‌الملل بوروکراسی ملی دانست. بوروکراسی ملی ایران به دلایلی که از حوصله بحث خارج است به شدت رو به زوال رفته و ضعف در بدنه کارشناسی، مدیریت و طراحی استراتژیک آن کاملاً بروز و ظهور دارد. شاهد این مدعا ناتوانی بخش بین‌الملل این بوروکراسی در تعامل معطوف به منافع ملی با طرف‌های خارجی در فضای پسابرجام است. در این بوروکراسی، تحلیل و تصمیم‌روزمه است و حداکثر توان آن برای طراحی استراتژی‌هایی در بازه زمانی شش ماهه است. روشن است که این بوروکراسی ناتوان حتی اگر اراده کافی نیز داشته باشد، در تحلیل و تصمیم‌درمورد پروژه بسیار کلانی چون جاده ابریشم با دشواری‌های عمیقی مواجه است. از همین روست که در سه سال اخیر همواره منفعلانه

لزوم همکاری دو تمدن ایرانی و چینی سخن به میان می‌آورد و لایه‌ها، عملیاتی طرح اساساً محل بحث قرار نمی‌گیرد.

البته ذکر این نکته ضروری است که طرف چینی نیز عموماً در این گفتگوها به بیان کلیات اکتفا می‌کند و برخلاف مذاکرات با کشورهای آسیای مرکزی و به ویژه پاکستان، تعریف مشخص از نقش ایران در این طرح ارائه نمی‌دهد. اما از آنجا که این طرح می‌تواند برای اقتصاد بحران زده ایران فرصت مهمی وجود داشته باشد و طبیعتاً کوشش طرف ایرانی برای شناخت آن از ضرورت و اهمیت بیشتری برخوردار است. ریشه ناتوانی شناختی ایران در این طرح و موارد مشابه به چند حوزه بر می‌گردد.

۱-۱. خاورمیانه زدگی مفرط سیاست خارجی

ایران

اگر مدعی شویم که حداقل ۷۰ درصد از توان فکری و عملیاتی سیاست خارجی ایران در خاورمیانه صرف می‌شود سخنی به گزافه نگفته‌ایم. این تمرکز افراطی بر خاورمیانه اولاً توان و انرژی لازم برای پیشبرد و منافع ملی در حوزه‌های پیچیده دیگر همچون طرح جاده ابریشم را به شدت کاهش داده، ثانیاً چشم‌انداز استراتژیک ایران را به خاورمیانه کاهش داده است بدان معنا که ایران آینده خود و فرصت‌ها و تهدیدات پیش روی خود را عمدتاً در این منطقه تعریف می‌کند. سوم آنکه بخش اعظم بوروکراسی استراتژیک ایران ژئوپولیتیک - خاورمیانه‌ای شده است، بدان معنا که اگر طرحی یا ایده‌ای یا مسئله‌ای در قامت و قالب خاورمیانه یا مسائل ژئوپولیتیک تعریف شود، بوروکراسی استراتژیک ایران آن را برجسته‌سازی کرده و توان، انرژی و هزینه لازم برای تحلیل آن و

در انتظار ارائه پیشنهادهایی از سوی طرف چینی مانده است و حداکثر تحرک آن به برگزاری همایش‌های پیش‌پافتاده درباره روابط فرهنگی در کشورهای مسیر جاده ابریشم محدود مانده است.

۳-۱. یا غرب یا شرق

یکی دیگر از ریشه‌های ناتوانی شناختی بهره‌گیری از فرصت جاده ابریشم را می‌توان به سرگردانی بوروکراسی ملی میان شرق و غرب نسبت داد، سرگردانی‌ای که متأثر از دو قطبی شدن فضای سیاسی کشور در این حوزه است. تعریف ایدئولوژیک - ژئوپولیتیک غرب در فضای سیاسی کشور از تاریخی دراز برخوردار است، اما می‌توان مدعی شد که شرق نیز پس از طرح ایده خام «نگاه به شرق» سیاسی شده و تعریف سیاسی-منفعتی یافته است. از آنجا که «سیاست فضا را تعیین می‌کند» حرکت به سوی شرق به معنای نادیده انگاشتن غرب و حرکت به سوی غرب به معنای نادیده انگاشتن شرق تفسیر شده است.

همین نگاه دوگانه در بوروکراسی ایران نیز وجود دارد و تجربه نه‌چندان قابل دفاع تعامل با چین در مورد تحریم نیز بدان دامن زده است. از همین رو است که در بخش‌های تاثیرگذاری از بوروکراسی ملی این اعتقاد وجود دارد که اولاً در تعامل با چین دستاوردهای چشمگیری حاصل نخواهد شد، ثانیاً عملکرد چین در دوره تحریم نشان داده که شریک مطمئنی نیست و ثالثاً آثار تعامل گسترده‌تر با چین بر توزیع قدرت در بوروکراسی ملی لزوماً مطلوب نیست.

گرچه هنوز برای قضاوت در مورد تعامل اقتصادی با اتحادیه اروپا در دوره پسا برجام بسیار زود

است اما نکته روشن آن است که بوروکراسی ملی در عمل فاقد توانمندی لازم برای تعریف هم‌افزای شرق و غرب در سیاست خارجی و دیپلماسی اقتصادی کشور بوده است و همین ناتوانی باعث شده تا تعامل با یکی از طرفین عملاً به نادیده گرفتن فرصت‌های تعامل با طرف دیگر منجر شود.

۲. دلایل عینی و عملیاتی

افزودن بر دلایل ذهنی، برخی دلایل عینی و عملیاتی نیز در ناکامی ایران در بهره‌گیری از فرصت‌های ناشی از طرح جاده ابریشم موثر بوده‌اند:

۲-۱. تحریم و رفع تحریم

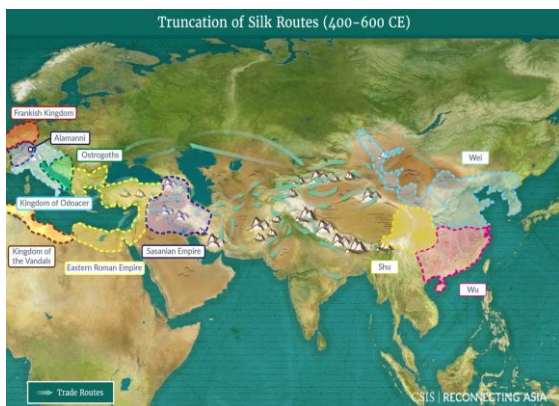
طرح ابریشم نخستین بار به طور رسمی در آگوست ۲۰۱۳ در دانشگاه نظربایف قزاقستان از سوی رئیس جمهور چین اعلام شد، این تاریخ در تقویم سیاسی ایران با به قدرت رسیدن دولت یازدهم مصادف شد، دولتی که مهمترین برنامه سیاست خارجی خود را رفع تحریم‌ها و نیل به توافقی هسته‌ای تعریف کرده بود. بنابراین در آن ایام به دلیل تحریم‌های پیچیده و چند لایه عملاً امکان تعاملات درازمدت از نوعی که در این طرح تعریف شده با ایران وجود نداشت. شاید از همین روست که رئیس جمهور چین بلافاصله پس از توافق هسته‌ای و پس از ۱۴ سال به ایران آمد و در این سفر همکاری دو کشور در قالب طرح ابریشم را در محور مذاکرات خود قرار داد.

اما اسناد کم‌اهمیتی که در این سفر به امضا رسید نشان داد که بوروکراسی ایران احتمالاً به دلیل ناتوانی شناختی که ذکر آن رفت، طرح‌های مشخص و در خوری برای بهره‌گیری از این فرصت ارائه نداده است. افزودن بر این با گذشت چندین ماه از برجام نیز همچنان رفتار منفعلانه در این حوزه تداوم دارد.

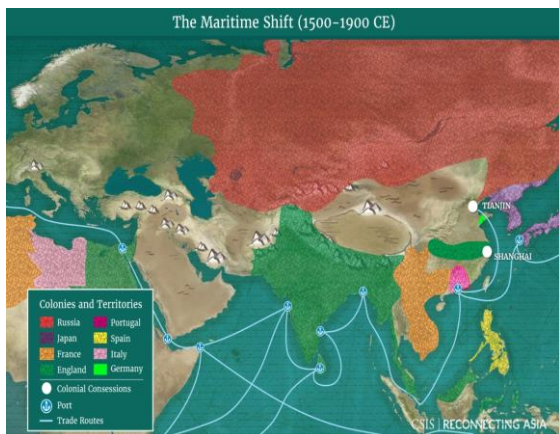


ایران و طرح ابریشم: بازگشت به پل شرق و غرب ۴

ایفای نقش می کرده و پل شرق و غرب بوده است. به دیگر سخن موقعیت ایران در جاده ابریشم تاریخی بخشی کلیدی از عوامل زمینه ای عظمت امپراطوری ایران بوده است.



اما با برآمدن غرب و وقوع تحولات فناورانه مدرن، همانگونه که نقشه های ذیل نشان می دهند، ایران موقعیت خود به عنوان شاهراه تجارت جهانی را از دست داد و رو به زوال رفت. البته روشن است که زوال عظمت ایران موضوع بسیار پیچیده و چند وجهی است، اما با قطعیت می توان گفت که از بین رفتن موقعیت این کشور در ژئواکونومی جهانی یکی از دلایل زوال آن بوده است. نقشه ذیل به خوبی نشان می دهد که طی سالهای ۱۵۰۰ تا ۱۹۰۰ میلادی، مسیر تجارت جهانی کاملاً به دریاها منتقل شده و به گونه ای روزافزون ایران در حاشیه آن قرار گرفته است.



البته ذکر این نکته ضروری است که جریان اصلی در سیاستگذاری دولت چین و نیز شرکت های این کشور، همچنان ایران را به عنوان یک کشور پر ریسک، به ویژه برای تعاملات درازمدت اقتصادی تعریف می کنند. تداوم این تعریف در عمل به مانعی مهم در مسیر همکاری دو کشور در این طرح بدل شده است.

۲-۲. رفتار جزیره ای بوروکراسی ملی

شکست در هماهنگی، به ویژه در پیشبرد طرح های کلان، یکی از ویژگی های دیرپای بوروکراسی کشور است. در این طرح نیز ناهماهنگی و رفتارهای جزیره ای دستگاه ها، رقابت های آنان با یکدیگر و بخشی نگری به روشنی بروز و ظهور یافته است.

به دیگر سخن تصمیم گیری در مورد استفاده از فرصت ها و مواجهه با تهدیدات طرح کلانی مانند طرح ابریشم به صورت جزیره ای و مقطعی صورت گرفته است. این طرح در قالب برنامه های توسعه ای در ایران تعریف و تبیین نشده و منطق مشخص و روشنی بر رفتارهای جزایر بوروکراتیک ایران در قبال آن حاکم نیست.

برون رفت از شرایط موجود: احیای موقعیت

ژئواکونومیک ایران

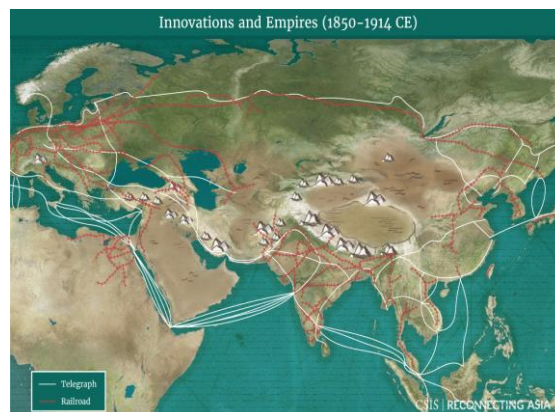
۱- گام نخست برای برون رفت از وضعیت موجود، مفهوم بندی این طرح و تبیین نسبت آن با برنامه های توسعه ای ایران است. این طرح می تواند به عنوان فرصتی مهم برای احیای موقعیت تاریخی ایران در اقتصاد جهانی و نیز بازسازی پایه اقتصادی قدرت ملی مفهوم بندی شود.

همانگونه که نقشه ذیل نشان می دهد، در گذشته ایران به عنوان مسیر کلیدی در تجارت جهانی

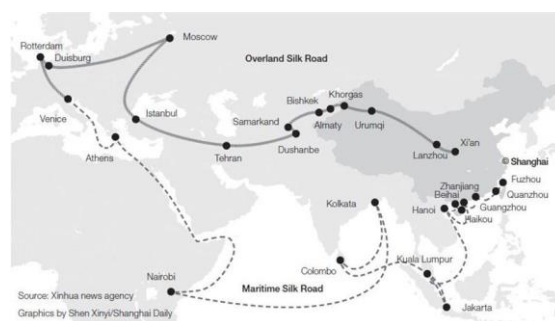
۵ ایران و طرح ابریشم: بازگشت به پل شرق و غرب

۳- این طرح برای ایران اهمیت استراتژیک دارد. بنابراین باید تعریف استراتژیک از آن ارائه داد و نهادهای استراتژیک را مأمور پیشبرد آن کرد. به دیگر سخن نهادهای فراوزارتخانه ای و بویژه شورای عالی امنیت ملی باید نقش کلیدی در شکل دهی به سیاست های کلان ایران در قبال این طرح ایفا نمایند.

نقشه ذیل نیز نشان می دهد طی سالهای ۱۸۵۰ تا ۱۹۱۴ که دوران اوج شکل دهی به زیرساخت های اقتصاد جهانی امروز بوده است، به دلیل بی اهمیت شدن ایران، قدرت های استعماری حتی برای پیشبرد منافع خود نیز به جغرافیای ایران و ایجاد زیرساخت هایی که آن را به سایر سرزمین ها پیوند زند توجهی نداشتند.



اما بر مبنای طرحی که چینی ها ارائه داده اند و در نقشه ذیل متبلور است، ایران بالقوه می تواند نقش خود به عنوان حلقه وصل شرق و غرب را احیا نماید. بنابراین منطق اقدام ایران در این طرح را می توان تحت عنوان احیای موقعیت ژئواکونومیک به عنوان پل شرق و غرب مفهوم بندی کرد.



۲- بر مبنای این تبیین در گام بعد می توان نقشه راه مواجهه ایران با این طرح را تدوین نمود. در این نقشه راه طبیعتاً کارکرد بخش های مختلف بوروکراسی ملی و رویکرد آنان نسبت به این طرح کلان مشخص می گردد.