



سیاست خارجی ترکمنستان¹

کتاب مزبور با عنوان اصلی «سیاست خارجی ترکمنستان» و عنوان فرعی «بی‌طرفی مثبت و تثبیت رژیم ترکمن» می‌باشد که توسط لوکا آنسه شی نوشته شده و در سال 2009 در نیویورک منتشر شده است. این کتاب در دو بخش و در قالب 7 فصل و نتیجه‌گیری نهایی تدوین شده است. در بخش اول نویسنده محتوا و مضمون سیاست خارجی این کشور را در قالب تحلیل دکتترین بی‌طرفی مثبت توضیح داده است در حالی که در بخش دوم بعد عملی سیاست خارجی ترکمنستان تبیین گردیده و نشان داده شده است که دکتترین بی‌طرفی مثبت چگونه به سیاست خارجی عملی تبدیل گردیده است. هسته اصلی کتاب در برگیرنده تحلیل عواملی است که این تبدیل را شکل می‌دهند. محورها و نکات عمده‌ای که نویسنده در این کتاب بر روی آنها تمرکز کرده است عبارتند از:

- تاکید بر اقتدارگرایی خاص در نظام سیاسی ترکمنستان که آن را در میان کشورهای مستقل مشترک المنافع برجسته کرده است و بدون درک اقتدارگرایی حیات سیاسی در ترکمنستان به شکلی عمیق قابل بررسی نیست؛
- به لحاظ بین‌المللی وضعیت بی‌طرفی مشخصه اصلی سیاست خارجی متمایز این کشور است. دکتترین بی‌طرفی مثبت، خط مشی با جهت‌گیری معطوف به داخل است.
- بررسی و برجسته کردن تناقضات میان سیاست خارجی اعلامی در مقایسه با اظهارات رسمی در خصوص موضوعات مشخص؛

¹. Turkmenistan's Foreign Policy (Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime)

- تناقضات در سیاست عملی از طریق مقایسه اعمال سیاست‌ها در جنبه‌ای خاص از سیاست خارجی اعلامی؛

- تناقضات بین سیاست خارجی اعلامی و نتایج عملی بدست آمده از محورهای دیگر مورد توجه و بررسی این کتاب است؛

دومین نوع از تناقضات مربوط به نشان دادن اهداف سیاست خارجی است که در دکتترین بی‌طرفی مثبت اعلام نشده اما در واقع در سطح عملیاتی اعمال شده است. نویسنده در فصل اول کتاب با عنوان **دکتترین بی‌طرفی مثبت: مضامین و اهداف**، تبلیغات دولتی ترکمنستان را به‌عنوان تازه‌ترین تحول در تکامل سیاسی و تاریخی در مفهوم بی‌طرفی ارائه کرده است و اینکه، بی‌طرفی نه مبتنی بر نتیجه یک جنگ و نه نتیجه توافق بین قدرت‌ها است؛ بلکه نتیجه یک انتخاب مستقل است که مطلوب ترکمنستان می‌باشد و به صورت داوطلبانه اتخاذ شده است. ریشه‌های قانونی و جایگاه آن در درون چارچوب بین‌المللی نمایانگر دو عامل عمده‌ای است که رژیم ادعا می‌کند که بی‌طرفی ترکمنستان را منحصر بفرد و نوآورانه کرده است.

مقامات ترکمن تلاش می‌نمایند نقش منحصر بفرد بی‌طرفی ترکمنستان در چشم‌انداز بین‌المللی که به دنبال فروپاشی اتحاد شوروی پدیدار شده است را برجسته نمایند. سیاست‌گذاران ترکمنستان بی‌طرفی اعلام شده از سوی دولت‌های بلاروس و ملداوی را با توجه به قرار گرفتن آن دو کشور در همسایگی کشورهای قدرتمند جهت دور ماندن از سلطه آنها و پرهیز از وابستگی به آن قدرت‌های بزرگ همسایه می‌دانند که در مورد ترکمنستان این امر صدق نمی‌کند. از طرفی، نگرانی‌های امنیتی ترکمنستان ناشی از توجه به الزامات هزاره سوم؛ صلح طلبی و سیاستی نوآورانه است که نشان‌دهنده صلح دوستی ترکمنستان است که از طریق بی‌طرفی خواهان جایگزینی فرهنگ جنگ با فرهنگ صلح است که مفهوم جدیدی از صلح و همکاری منطقه‌ای را معرفی می‌کند. جالب توجه اینکه اسناد رسمی که دکتترین بی‌طرفی مثبت را توضیح می‌دهند، جوهر این نوآوری در سیستم بین‌المللی را به روشنی و شفافیت نشان نمی‌دهند و خودشان را صرفاً به تصدیق وجود آن محدود می‌کنند. نوآوری بی‌طرفی ترکمنستان، دارای چارچوبی از ریشه‌های قانونی است؛ زیرا شناسایی بین‌المللی این وضعیت که از طریق قطعنامه¹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در

¹. A/50/80 (A)

سال 1995 حاصل شده است را نه تنها به عنوان نشانی از سیاست مستقل ترکمنستان؛ بلکه به عنوان واقعه‌ای بی‌نظیر در تاریخ 50 ساله سازمان ملل متحد مورد توجه قرار گرفته است. این قطعنامه بی‌طرفی ترکمنستان را به بی‌طرفی دائمی تبدیل کرده است و این موضوع به اتفاق آراء به رسمیت شناخته شده است.

تصویب موضع بی‌طرفی ترکمنستان در تاریخ 12 دسامبر 1995 از سوی مجمع عمومی سازمان ملل متحد و اتخاذ سه قانون در این خصوص، رسمیت اصول بی‌طرفی در سیستم حقوقی ترکمنستان را تکمیل کرده است. سیاست‌گذاران ترکمنستان دارای همه عناصر ضروری برای مفهوم سازی بیشتر دکتترین بی‌طرفی مثبت در داخل و نظام بین الملل می‌باشند. براساس اسناد رسمی، بی‌طرفی مثبت ترکمنستان مبتنی است بر:

1. تصدیق اولیه آن

2. بعد زمانی دائمی آن

3. ترکیب اجزای سازنده آن

دکتترین بی‌طرفی مثبت شامل یک بخش سیاسی است که براساس متون منتشره سیاست خارجی ترکمنستان، بعد سیاسی بی‌طرفی این کشور با ضرورت تاسیس شبکه‌ای از روابط سیاسی با بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی برای گشایش پروژه‌های گسترده جهت توسعه همکاری سودمند متقابل، ایجاد فضای احترام و اعتماد متقابل است. در این مفهوم بی‌طرفی تبدیل به ابزار اصلی برای پیشبرد عمل سیاسی به هدف تسهیل پذیرش ترکمنستان در جامعه جهانی است. از طرفی بی‌طرفی مثبت چارچوب تئوریک جدیدی را برای حمایت از سیاست خارجی ترکمن فراهم کرده است.

در بیانیه‌های رسمی ترکمنستان، بی‌طرفی پایه اصلی تسهیل همگرایی ملی در درون سیستم اقتصاد جهانی است. بعد اقتصادی دکتترین بی‌طرفی مثبت ابزار کمکی تکمیل کننده جنبه سیاسی است. صرفاً بعد از همگرایی کامل در سیاست جهانی که توسط وضع خاص ترکمنستان در جامعه بین‌المللی تضمین می‌شود، اقتصاد ملی برای همگرایی در سیستم اقتصاد جهانی آماده خواهد شد. روابط سیاسی مناسب، راه را برای توسعه فزاینده بعد اقتصادی سیاست خارجی ترکمنستان هموار خواهد کرد. آزادی از سیاست فشارهای اقتصادی که توسط یک کشور یا دیگری اعمال می‌شود به آمادگی برای همگرایی بیشتر اقتصاد ترکمنستان با اقتصاد جهانی اجازه خواهد داد و هم‌زمان تصمیم‌گیران و

سیاست‌گذاران ترکمنستان اجرای اصلاحات اقتصادی را به‌عنوان اولویت در همراهی با این اهداف مورد توجه قرار می‌دهند.

تحلیل بعد سوم دکترین بی‌طرفی مثبت دارای مشکل بزرگی است؛ آنچه جنبه‌های انسان دوستانه بی‌طرفی ترکمنستان نامیده شده است، شامل اظهارات و بیانیه‌های شفاهی می‌باشد که اهمیت بنیادی به حقوق بشر در ترکمنستان بخشیده است و اساس سیاست خارجی ترکمنستان را تشکیل می‌دهد که عمیقاً کنش متقابل ترکمنستان با دیگر دولت‌ها را مشخص می‌کند و نشأت گرفته از سیاست همکاری با سازمان‌های بین‌المللی در برخورد با موضوع حقوق بشر است.

دکترین بی‌طرفی مثبت در برگیرنده شماری از عناصر معما گونه است. اهداف اعلام شده بطور کامل مبهم بوده و شواهد کمی از استراتژی‌های عملیاتی برای دسترسی به آنها وجود دارد.

در فصل دوم با عنوان: "اقتدار گرایی ترکمن در دوره پس از شوروی" نگارنده مسائل مربوط به تداوم و تغییر در سیاست داخلی ترکمنستان را مورد بررسی قرار می‌دهد. در تحلیل ارائه شده، اقتدارگرایی ترکمنستان به چهار دوره متفاوت تقسیم شده است و هر دوره با تمرکز بر هر مرحله متفاوت از تکامل رژیم، توصیف شده است. این چهار دوره شامل موارد زیر می‌باشند:

1. تاسیس (1992-1996)
2. تثبیت (1997-2002)
3. تقویت حکومت اقتدار گرا (2003-2006)
4. دوره پس از (2007)

روند شوروی زدایی از سیاست ترکمنستان توسط حکومت تازه تاسیس نیازاف از اوایل 1993 آغاز شد.

البته لازم به یادآوری است که نیازاف در دسامبر 1985 در دوره اصلاحات گورباچف از طرف کمیته مرکزی حزب کمونیست به عنوان دبیرکل حزب کمونیست جمهوری سوسیالیستی شوروی ترکمنستان منصوب شد. او با کودتای آگوست 1991 که هدف آن بازگرداندن فضای بسته نظام کمونیستی به جمهوری‌های شوروی سابق بود مخالفتی نکرد و آشکارا با هر عمل سیاسی که منجر به فروپاشی اتحاد شوروی شود مخالفت

کرد. نیازاف و اعضای وابسته به او بقای حکومت را به عنوان روندی از ارائه پاسخ‌های موثر به تهدیدات خارجی و داخلی برای ثبات رژیم درک می‌کنند. در ارتباط با تهدیدات داخلی، بی‌طرفی نقش جزئی در پاسخ‌های رژیم به این تهدیدات بازی می‌کند و به ویژه این پاسخ‌ها در چارچوب ملت‌سازی فرموله می‌شود.

در فصل سوم با عنوان: " **دکترین بی‌طرفی مثبت به‌عنوان عنصر کلیدی در فرآیند ملت‌سازی**" نویسنده حکومت ترکمنستان را در تقسیم‌بندی رژیم‌های سیاسی تحت عنوان نظام سلطنتی قرار داده است که به‌عنوان اصطلاحی برای مشخص کردن شکل اقتدارگرا و عمیقاً شخصی حکومت مورد استفاده قرار می‌گیرد. رژیم سلطنتی اهمیت قابل توجهی برای پویایی بقای رژیم در سیاست ترکمنستان قائل بوده است.

نگارنده در فصل چهارم کتاب با عنوان: " **سیاست خارجی اقتصادی ترکمنستان بی‌طرف**" بیان می‌دارد که در دوره شوروی اقتصاد این کشور به‌عنوان یک کل به 18 منطقه اقتصادی تقسیم گردیده بود و کشورهای ازبکستان، قرقیزستان، تاجیکستان و ترکمنستان در آسپای مرکزی به عنوان تولیدکننده مواد خام جهت فدراسیون روسیه که کالاهای ساخته شده در آن تولید می‌گردید در نظر گرفته شده بودند و ترکمنستان صرفاً تولیدکننده پنبه و گاز در نظر گرفته شده بود به نحوی که فقط 42 درصد نیروی کار در تولید پنبه به کار اشتغال داشتند.

در راستای کاستن از نقش محوری روسیه در اقتصاد ترکمنستان بعد از استقلال تلاش گردید ضمن انجام اصلاحات اقتصادی و ایجاد زمینه‌ها و زیرساخت‌های حقوقی و فیزیکی و تنوع بخشی به اقتصاد کشور و مسیرهای صادرات گاز؛ توسعه نظام بانکی؛ تثبیت اقتصاد با جهت‌گیری صادراتی ترکمنستان و تشویق سرمایه‌گذاری و... سیاست‌های اقتصادی در جهت تامین رفاه و توسعه ترکمنستان هدایت شود که البته از نظر ناظران و مخالفان دولت ترکمنستان توأم با موفقیت کافی نبوده است.

از نظر مقامات ترکمنستان دکترین بی‌طرفی مثبت به‌عنوان چارچوبی تئوریک برای جهت‌گیری مجدد تجارت ترکمنستان تبدیل شده است. براساس تبلیغات ملی بی‌طرفی ترکمنستان شرایط برابری را برای روابط ترکمنستان با دیگر کشورها ایجاد خواهد کرد و تضمین مهمی برای جریان سرمایه بانک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی به اقتصاد ترکمنستان خواهد بود.

در اوایل سال‌های 1990 سست‌کردن روابط اقتصادی با روسیه به عنوان ضرورتی در راستای کاهش وابستگی ترکمنستان به منابع قدرت اقتصادی خارجی مورد توجه قرار گرفت. اما از سال 1998 ترکمنستان همکاری اقتصادی با مسکو را به عنوان گام ضروری برای تقویت اتحاد استراتژیک با روسیه سودمند یافت و عملاً مسکو به حامی بیش از پیش حکومت ترکمنستان تبدیل شد.

در همین راستا در آوریل 2003 موافقتنامه 25 ساله صادرات گاز بین دو کشور به امضاء رسید و ترکمنستان انحصار ترانزیت گاز این کشور توسط گاز پروم تا سال 2025 را پذیرفت. بدین ترتیب سیاست بی‌طرفی مثبت در رویارویی با واقعیت‌های سیاسی و اقتصادی جدید تعدیل شد.

در فصل پنجم با عنوان: "بی‌طرفی به‌عنوان ابزاری برای دوری از منابع وابستگی" نویسنده روابط روسیه - ترکمنستان را در دوره پس از شوروی مورد بررسی قرار می‌دهد و اظهار می‌دارد که روند مشابهی در رابطه با شکل‌گیری سیاست خارجی در کشورهای جانشین اتحاد شوروی پدیدار شده است. آنها در ابتدا پاسخ‌های متفاوتی را در خصوص رهیافت روابط با روسیه انتخاب کردند. جمهوری‌های سه‌گانه بالتیک از روسیه دور شده و به اتحادیه اروپا پیوسته‌اند. همچنین اوکراین، آذربایجان و مولداوی سعی کرده‌اند خود را از وابستگی به روسیه آزاد کنند. اما جمهوری‌های آسیای مرکزی ابتدا سعی کردند روابط با جهان خارج را برای کاهش وابستگی به روسیه توسعه دهند اما در ادامه به توسعه روابط با روسیه اقدام کرده‌اند.

ترکمنستان نیز ابتدا سعی کرد استقلال عمل بیشتری از روسیه پیدا کند ولی سپس طرز تلقی خود را در خصوص همکاری چندجانبه با کشورهای مستقل مشترک‌المنافع تعدیل کرد. در حالی که بدلیل سیاست بی‌طرفی مثبت ابتدا مخالف تقویت همکاری در قالب مجموعه کشورهای مشترک‌المنافع بود. نیازاف به ویژه پس از 1998 با نزدیکی به روسیه این کشور را به عنوان حامی اصلی خویش و تکیه‌گاهی در نظام بین‌المللی برگزید. روسیه نیز پس از کنار گذاشته شدن آندره کوزیروف و گرایش غرب‌گرای او توجه به خارج نزدیک را پیش از پیش افزایش داد و به ویژه باروی کارآمدن پوتین مناسبات دو طرف بطور فزاینده افزایش یافت. سیاست بی‌طرفی مثبت که در ابتدا در راستای دوری از روسیه تفسیر می‌شد در ادامه به ابزاری استراتژیک برای روابط نزدیک‌تر عشق آباد با مسکو تبدیل شد. درک

ترکمنستان از نقش روسیه در چارچوب بقای آن تبدیل به مهمترین فاکتور برای برانگیختن تغییر در استراتژی‌های عملیاتی و اهداف میان مدت سیاست بی‌طرفی مثبت گردید.

در فصل ششم با عنوان: "بی‌طرفی به عنوان سیاست جداسازی و محافظت" نگارنده بیان می‌دارد که منابع غربی، ترکمنستان را اغلب سرکوب‌گرترین و اقتدارگراترین رژیم در میان دولت‌های برآمده از اتحاد شوروی می‌دانند.

بی‌طرفی مثبت تبدیل به معادلی برای جداسازی و محافظت از وضعیت موجود که مقامات ترکمن آن را برای تقویت ثبات داخلی حیاتی می‌دانند، می‌شود.

در فصل آخر با عنوان: "سیاست خارجی ترکمن در دوره پس از نیازاف" نویسنده اظهار می‌دارد که در سال 2007 با شروع ریاست جمهوری بردی محمداف به عنوان رئیس جمهوری جدید ناظران بین‌المللی و جامعه بین‌المللی از رهبری جدید ترکمنستان انتظار تغییر در سه حوزه کلیدی سیاست خارجی را داشتند.

- تفسیر و اجرای دکترین بی‌طرفی مثبت

- استراتژی انرژی ترکمنستان

- روابط با فدراسیون روسیه

انتخابات ریاست جمهوری در ژانویه 2007 که با حضور هفت کاندیدا برگزار گردید. نشان‌گر تداوم روابط گسترده با کرملین به عنوان منبع اصلی حمایت از حکومت مورد توجه قرار گرفت. به ویژه روابط میان پوتین و بردی محمداف بلافاصله بعد از برگزاری مراسم تحلیف رهبر جدید ترکمنستان مورد تأیید قرار گرفت. بردی محمداف نیز به درک دکترین بی‌طرفی مثبت به عنوان ابزاری برای تقویت موضع قدرت تداوم بخشیده است. در این چارچوب بطور منطقی تفسیر رئیس جمهور جدید ترکمن از سیاست خارجی مشابه رهبری پیشین است.

در پایان نگارنده در نتیجه‌گیری خود بدنبال تجزیه و تحلیل چرایی اتخاذ و اجرای سیاست بی‌طرفی مثبت از سوی مقامات ترکمنستان است و بر این باور است که اساساً این سیاست معطوف به فضای داخلی سیاست ترکمن است. بعبارت دیگر سیاستی با جهت‌گیری داخلی است که هدف آن تثبیت حکومت ترکمنستان است.

هرچند در طول سال‌های اتخاذ این سیاست تجدید نظرهایی در بعد عملیاتی و در

اهداف میان مدت آن حاصل شده است.

چهار عنصر کلیدی را در تحلیل سیاستگذاری خارجی ترکمنستان می‌توان به شرح

زیر خلاصه کرد:

1. محتوای اعلامی دکترین بی‌طرفی مثبت

2. محتوای عملی دکترین بی‌طرفی مثبت

3. آنچه که معطوف به مخاطبان این سیاست است

4. ارتباط متقابل بین اهداف میان مدت این سیاست و بقا رژیم

این کتاب سیاست خارجی ترکمنستان را به عنوان محصول پیچیده‌ای از سیاست

اعلامی مبهم و سیاست عملی شدیداً متناقض به تصویر کشیده است. به لحاظ زمانی سه

مرحله در سیاست خارجی ترکمنستان تا سال 2007 طی شده است.

مرحله اول : 1992-1995 : حفظ فاصله برابر با بازیگران منطقه‌ای و جهانی

این مرحله از زمان فروپاشی شوروی تا تصویب قطعنامه¹ مجمع عمومی سازمان ملل

در 12 دسامبر 1995، طول کشید. بین سال‌های 1992 تا 1995 محتوای عملی

سیاست بی‌طرفی مثبت اساساً متمرکز بر ترویج داخلی و خارجی آن در راستای جلب حمایت

داخلی و بین‌المللی جهت به رسمیت شناخته شدن وضعیت بی‌طرفی ترکمنستان بود.

فروپاشی شوروی به بازیگران منطقه‌ای مانند ایران؛ ترکیه و در حد کمتر چین اجازه

داد دسترسی آزادانه‌تری به آسیای مرکزی داشته باشند و ترکمنستان مجبور بود با فشارهای

وارد شده بر آن از سوی بازیگران منطقه‌ای روبرو شود و ترجیح می‌داد فاصله‌ای برابر از

روسیه و دیگر بازیگران منطقه‌ای را حفظ نماید. البته فشارهای مسکو بر این کشور دارای

اهمیت بیشتری بود زیرا اهرم‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی به ارث رسیده از نظام متمرکز

اتحاد شوروی در اختیار روسیه بود. حفظ فاصله‌ای برابر از منابع وابستگی به هدف اصلی

بی‌طرفی مثبت ترکمنستان در این دوره تبدیل شده بود.

مرحله دوم (1999-1996): نزدیکی با روسیه

در این دوره به بعد دکترین بی‌طرفی مثبت تغییری نیافت. اما ویژگی‌های مبهم این

دکترین به مقامات ترکمنستان اجازه داد با توجه به تحولات در محیط داخلی و خارجی

¹. A/50/80 (A)

تجدید نظرهایی در اهداف میان مدت آن به عمل آورند. در این راستا نزدیکی بیشتر با روسیه به عنوان ضرورتی برای تداوم ثبات رژیم در عرصه داخلی و خارجی و رفع تهدیدهای آن مورد توجه قرار گرفت. به همین جهت محتوای عملی دکترین بی طرفی مثبت تعدیل گردید و اتحاد استراتژیک با مسکو و جلب حمایت آن برای بقا و تقویت حکومت ترکمن حیاتی تلقی گردید.

مرحله سوم (2007-2000): جداسازی و محافظت

انتخاب پوتین به عنوان رئیس جمهور روسیه در 31 دسامبر 2000 تغییری اساسی در دکترین سیاست خارجی روسیه در پی داشت و تعریف خارج نزدیک (جمهوری‌های برآمده از اتحاد شوروی) به عنوان منطقه استراتژیک منافع روسیه و اتخاذ خط مشی اقتدارگرایانه از سوی پوتین تصمیم‌گیران سیاست خارجی ترکمنستان را متقاعد کرد که نیاز به تسریع در ورود به حلقه مسکو وجود دارد. زیرا تحصیل حمایت دراز مدت روسیه اجازه می‌داد ترکمنستان موضع ایجاد جدایی و محافظت از آن در صحنه بین‌المللی را امکان پذیرتر بیابد. در طول دهه 1990 ایجاد مسیرهای متنوع صادرات گاز ترکمنستان از اهداف اقتصادی دکترین بی طرفی مثبت بود. در حالی که از سال 2000 به این سو برای تضمین بقا توسعه همکاری با روسیه در حوزه انرژی مورد تاکید قرار گرفت و قرارداد انرژی سال 2003 مسکو به‌عنوان تغییر در مسیر سیاست خارجی ترکمن مورد توجه قرار گرفت. در ارتباط با غرب هدف بی طرفی مثبت طی دوره سوم تشویق عدم دخالت در امور داخلی بود آنچنان که در دوره بین 1992 تا 1995 عمل شده بود.

دکتر محمدعلی حیدری