

تأثیر سیاست خارجی ترکمنستان بر اقتصاد آن

علی امید^۱

احسان فلاحی^۲

زهرا آقامحمدی^۳

جمهوری ترکمنستان پس از استقلال، بی‌طرفی دائم را به عنوان استراتژی سیاست خارجی اعلام نمود. در فاصله سال‌های ۱۹۹۱-۲۰۰۱ این استراتژی به نحوی اعمال می‌گردید که به تقویت پایه‌های حکومت نیازاف منجر شود. اما تحولات پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ شرایط ویژه‌ای را در نظام بین‌الملل و مناسبات منطقه‌ای به وجود آورد. کشورهای آسیای مرکزی از جمله ترکمنستان بیش از سایر دولت‌ها تحت تأثیر دگرگونی‌های نظام بین‌الملل قرار گرفتند. با حمله آمریکا به افغانستان (۲۰۰۱)، عشق‌آباد الگویی متعارف‌تر از استراتژی بی‌طرفی را به نمایش گذاشت و با روی کار آمدن محمداف در سال ۲۰۰۶ روند تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان شدت یافت.

با توجه به نکات فوق، مقاله پیش‌رو در صدد پاسخ به این سوالات است که روند تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان چگونه بوده است؟ و پیامدهای اقتصادی این تغییرات چیست؟ «سیاست خارجی ترکمنستان تا سال ۲۰۰۱ مبتنی بر انزوای طلبی بود. اما بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، استراتژی بی‌طرفی منفی توسط نیازاف در پیش گرفته شد. سپس با روی کار آمدن محمداف استراتژی بی‌طرفی فعال اتخاذ شد که به رشد اقتصادی ترکمنستان در ده سال اخیر انجامیده است.»

واژگان کلیدی: سیاست خارجی، ترکمنستان، آسیای مرکزی، بی‌طرفی و رشد اقتصادی.

Email: Al.omidi@gmail.com

^۱ نویسنده مسئول، دانشیار دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

Email: Eh.Fallahi@gmail.com

^۲ دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

Email: Zmohammadi45@gmail.com

^۳ دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

تاریخ دریافت: ۹۴/۶/۳، تاریخ پذیرش: ۹۴/۷/۲۹

مقدمه

بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز برای نخستین بار در تاریخ خود در قامت دولت‌هایی مستقل ظاهر شدند. رهبران آسیای مرکزی در سال ۱۹۹۱ در عشق‌آباد گرد هم آمدند تا درباره مشکلات مشترک با یکدیگر تبادل نظر کنند. اما نتوانستند به رهیافتی مشترک دست یابند (Kuru, 2002: 60). این جمهوری‌ها دو روند متفاوت را مبتنی بر الگوی اتحاد و ائتلاف در سیاست خارجی اتخاذ کرده‌اند. از یک سو کشورهایمانند قزاقستان و ارمنستان در محور روسیه باقی ماندند و در سوی دیگر کشورهایمانند ازبکستان و آذربایجان قرار دارند که برای خروج از سیطره مسکو، همکاری بیشتری با کشورهای غربی و در رأس آنها آمریکا داشته‌اند. بر این اساس، سیاست خارجی کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز را می‌توان بر روی برداری جای داد که یک سر آن مسکو و سر دیگر آن واشنگتن است. البته بازیگران دیگری مانند چین و اتحادیه اروپا، ایران، ترکیه، عربستان و پاکستان نیز در میانه این طیف جای می‌گیرند.

کشورهای این منطقه به سبب موقعیت ژئواستراتژیک و ذخایر نفت و گاز در نگاه بازیگران جهانی اهمیت برجسته‌ای دارند. روابط خارجی ترکمنستان نیز ارتباط تنگاتنگی با صادرات انرژی دارد. لذا در همان اوایل فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، استراتژی خطوط لوله چندگانه^۱ برای بهره‌برداری از منابع منطقه مطرح شد. بسیاری از پژوهشگران لفظ تنوع^۲ را برای اشاره به مسیرهای گوناگون ترانزیت انرژی در آسیای مرکزی به کار برده‌اند. اما عباراتی مانند تنوع، تکثر و چندگانگی در بطن خود به جهت‌گیری سیاست خارجی کشورهای آسیای مرکزی اشاره دارد؛ زیرا بیش و پیش از هر چیز اراده سیاسی کشورها است که آنها را به سمت تنوع و تکثر در روابط خارجی (اعم از اقتصادی و غیر اقتصادی) سوق می‌دهد. در این راستا، اگر به پیروی از کی‌جی‌هالستی^۳ چهار استراتژی رایج در حوزه سیاست خارجی را اتحاد و ائتلاف^۴، عدم تعهد^۵، بی‌طرفی^۶ و انزوایطلبی^۷ در نظر بگیریم؛ سیاست خارجی

^۱. Multiple Pipeline Strategy

^۲. Diversification

^۳. K. J Holsti

^۴. Alliance & Coalition (Alignment)

^۵. Non Alignment

^۶. Neutrality

^۷. Isolation

ترکمنستان مابین انزواطلبی و بی‌طرفی در نوسان بوده است. به دیگر سخن ترکمنستان بر روی بردار فوق‌الذکر جای نمی‌گیرد و در مقایسه با سایر کشورهای منطقه، الگویی غیر از اتحاد و ائتلاف در سیاست خارجی داشته است. همین تمایز اهمیت بررسی سیاست خارجی ترکمنستان را دو چندان می‌کند.

بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و حمله ایالات متحده به افغانستان، جمهوری‌های آسیای مرکزی در وضعیت پیچیده‌ای قرار گرفتند. سیاست خارجی هر یک از کشورهای این ناحیه متناسب با شرایط نوین جهانی و منطقه‌ای نیازمند بازنگری بود. قرقیزستان، تاجیکستان، ازبکستان و قزاقستان گزینه همکاری با ایالات متحده را با درجات مختلف برگزیدند. در این میان سیاست خارجی ترکمنستان نیز با تغییراتی مواجه شد، اما مسیری متفاوت با سایر کشورهای آسیای مرکزی در پیش گرفت. میراثی که صفر مراد نیاززاف^۱ در سال ۲۰۰۶ بر جای گذاشت کشوری منزوی در نظام بین‌الملل بود که نیازمند تغییرات اساسی در مناسبات خارجی بود.

به منظور تبیین تغییرات مذکور مولفین درصدد پاسخ‌گویی به این سوالات هستند که روند تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان چگونه بوده است؟ و پیامدهای اقتصادی این تغییرات چیست؟ فرضیه مقاله بدین شرح است، «تا سال ۲۰۰۱ سیاست خارجی ترکمنستان به طور عملی مبتنی بر انزواطلبی بود و بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، استراتژی بی‌طرفی منفی^۲ توسط نیاززاف در پیش گرفته شد. در نهایت با روی کار آمدن بردی محمدف الگوی بی‌طرفی فعال اتخاذ شد که به رشد اقتصادی منجر شده است.»

برای تبیین تغییرات مذکور، سیاست خارجی ترکمنستان در قالب چهار دوره بررسی شده است که به ترتیب با عناوین انزواطلبی (۱۹۹۱-۲۰۰۱)، بی‌طرفی منفی با شبه انزوا^۳ (۲۰۰۱-۲۰۰۶)، دوره گذار^۴ (۲۰۰۶-۲۰۰۸) و بی‌طرفی مثبت یا فعال^۵ (۲۰۰۸ به بعد) از یکدیگر تفکیک شده‌اند. در هر قسمت ابتدا تعبیر رایج از بی‌طرفی ارائه شده است. سپس روابط دوجانبه^۶ (با همسایگان و کشورهای مهم) و روابط چندجانبه^۱ (با سازمان‌های

^۱. Saparmurat Niyazov

^۲. Negative Neutrality

^۳. Semi Isolation

^۴. Transition Period

^۵. Positive or Active Neutrality

^۶. Bilateral Relations

منطقه‌ای و جهانی) تشریح شده در هر دوره نیم نگاهی به جهت‌گیری‌های ترکمنستان در قبال وقایع مهم جهانی نیز شده است. سپس در پایان، دلایل اتخاذ سیاست بی‌طرفی توسط عشق‌آباد و پیامدهای اقتصادی آن بررسی گردیده است.

چارچوب نظری: استراتژی بی‌طرفی در سیاست خارجی

استراتژی بی‌طرفی در سیاست خارجی کشورها از زمان‌های گذشته وجود داشته است. در تاریخ تمدن بشری سابقه جهت‌گیری بی‌طرفی به قدمت جنگ می‌باشد، چنانکه در قدیمی‌ترین و معتبرترین تاریخ تمدن یعنی جنگ‌های یونانیان، توسیدید^۲ چند نمونه از این سیاست را تشریح می‌کند. آثار اولیه در مورد بی‌طرفی در کتاب «تاریخ جنگ‌های پلوپونزی»^۳ که توسط توسیدید به نگارش درآمده است، دیده می‌شود. همچنین ماکیاولی^۴ در کتاب «شهریار»^۵ مطالبی را در مورد بی‌طرفی بیان کرده است (Rolenc, 2008: 12). واژه بی‌طرفی در اروپا از قرن پانزدهم میلادی معمول شد. اما قدمت بحث در موضوع بی‌طرفی به صورتی مدون و طبقه‌بندی شده در مباحث حقوق بین‌الملل به قرن شانزدهم و هفدهم میلادی باز می‌گردد. از نظر حقوقی نیز هوگو گروسیوس^۶ در کتاب «حق جنگ و صلح»^۷ از حقوق بی‌طرفی یاد می‌کند و ایده خود پیرامون بی‌طرفی را به نظریه حق جنگ می‌افزاید. او در سال ۱۶۲۵ بیان می‌کند که ملل بی‌طرف نباید کاری کنند که آغازگر جنگ باطل را ترغیب یا آغازگر جنگ حق را مانع شوند. اگر حق در محل جنگ مورد تردید است باید نسبت به دو دشمن رفتاری برابر داشته باشند (Abbenhuis, 2014:1-2). سیاست بی‌طرفی یک استراتژی در سیاست خارجی است که یک دولت تمام تلاش خود را به عمل می‌آورد تا در درگیری‌های سیاسی و مخاصمات مسلحانه بی‌طرف باقی بماند. مطابق با دایره‌المعارف بریتانیکا^۸ بی‌طرفی به یک وضعیت حقوقی اطلاق می‌شود که یک دولت از

^۱. Multilateral relations

^۲. Thucydides

^۳. The History of the Peloponnesian War

^۴. Machiavelli

^۵. The Prince

^۶. Hugo Grotius

^۷. The Rights of War and Peace

^۸. Britannica Encyclopedia

مشارکت در جنگ بین دول دیگر خودداری می‌کند (Bassett, 2012: 6). البته بیشتر مطالعات در این حوزه مربوط به علم حقوق و تاریخ است (Rolenc, 2008: 10-12). بی‌طرفی را به انواعی از جمله بی‌طرفی حقوقی، سنتی، موقت، دائمی، فعال و منفعل تقسیم بندی کرده‌اند. بی‌طرفی حقوقی، ناشی از قراردادی است که به سبب آن، حقوق و تکالیفی به کشور بی‌طرف واگذار می‌شود. بی‌طرفی سنتی سیاستی است که یک کشور به خاطر دور ماندن از منازعات اتخاذ می‌کند. قدرت‌های بزرگ نیز استقلال و حاکمیت آن را تضمین کرده‌اند (قوام، ۱۳۸۶: ۱۵۸-۱۶۱). بی‌طرفی موقت به عنوان موضع هر دولتی تعریف می‌شود که در مخاصمات مسلحانه بین دو یا چند دولت شرکت نکند. در واقع، بی‌طرفی موقت کاربرد قانونی خارج از درگیری‌های مسلحانه بین‌المللی ندارد و همچنین نیازی به اعلام رسمی و یا اظهار صریح برای بی‌طرفی خود ندارد. موجودیت این نوع بی‌طرفی به یک وضعیت واقعی درگیری مسلحانه بستگی دارد و متضمن حقوق و تکالیف خاصی در روابط بین دولت‌های بی‌طرف و متخاصم می‌باشد (Tasgourias & Buchan, 2015: 384). بی‌طرفی دائمی که تاریخ آن به قرن نوزدهم باز می‌گردد در سال ۱۸۱۵ توسط قدرت‌های بزرگ به رسمیت شناخته شد و به این معنا است که دولتی که بی‌طرفی دائمی را برگزیند، متعهد می‌شود در هر گونه منازعات و درگیری‌های سیاسی-امنیتی که قرار است در آینده اتفاق بیفتد (صرف نظر از نوع مناقشات و مخاصمات و مکان و زمان شروع آنها) همچنان بی‌طرف باقی بماند. علاوه بر این، کشوری که از استراتژی بی‌طرفی دائمی پیروی می‌کند حق ورود به سازمان‌های بین‌المللی با ابعاد سیاسی-امنیتی را ندارد. در استراتژی بی‌طرفی فعال، کشورها ضمن آنکه از ورود در مناقشات و درگیری‌های بین‌المللی خودداری می‌نمایند در عین حال نقش فعال و مثبتی را در جهت حل مناقشات بین‌المللی و برقراری روابط دوجانبه و چندجانبه با اهداف غیرامنیتی ایفا می‌نمایند (Hetmanchuk, 2012: 12-13). اما هنگامی یک دولت بی‌طرفی منفی^۱ را اتخاذ می‌کند، دارای نقش انفعالی در صحنه سیاست بین‌الملل است؛ به طوری که نه تنها در

^۱ بی‌طرفی منفی حالتی انفعالی دارد. در این وضعیت روابط خارجی دولت در سطح مناسبی نیست و هیچ گونه خلاقیت و فعالیت سودمندی هم در آن مشاهده نمی‌شود (قوام، ۱۳۸۶: ۱۶۰).

ترتیبات سیاسی-امنیتی مشارکت نمی‌کند، بلکه آثار نامطلوب بی‌طرفی منفی بر منافع اقتصادی آن نیز تأثیر می‌گذارد (Dreyer and Jesse, 2014: 79). در مقابل پیرامون پیامدهای اقتصادی بی‌طرفی فعال باید اذعان نمود که این استراتژی می‌تواند با کاهش هزینه‌های نظامی، عدم درگیری با سایر دول و ترغیب سرمایه‌گذاران خارجی زمینه شکوفایی اقتصادی یک کشور را مهیا کند (Panchaud, 2009: 109). به عنوان مثال، سوئیس سیاست بی‌طرفی فعال را به عنوان راهبرد سیاست خارجی خود اتخاذ نموده است، اما همان‌گونه که مشاهده می‌شود این استراتژی نه تنها تأثیری منفی بر اقتصاد این کشور نداشته است، بلکه سوئیس را به یکی از ثروتمندترین کشورهای جهان تبدیل نموده است به گونه‌ای که درآمد سرانه این کشور از بالاترین‌ها در جهان است. از سوی دیگر، سوئیس نه تنها عضو بسیاری از سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی است، بلکه مقر سازمان تجارت جهانی^۱ نیز هست. علاوه بر این اگرچه سوئیس عضو اتحادیه اروپا نیست ولی در مجمع تجارت آزاد اروپا^۲ عضویت دارد. حتی موقعیت بی‌طرفی سوئیس این امکان را به کشورهای دیگر می‌دهد که در این کشور به عنوان محیطی کاملاً بی‌طرف با یکدیگر به مذاکره و گفتگو بپردازند و مسائل خود را حل و فصل نمایند.

روند شکل‌گیری استراتژی بی‌طرفی در سیاست خارجی ترکمنستان

پیش از ژوئن ۱۹۹۲ سخن از سیاست بی‌طرفی در محافل داخلی ترکمنستان جایگاهی نداشت. در قانون اساسی مصوب ۲۸ اکتبر ۱۹۹۱ نیز هیچ اشاره‌ای به سیاست بی‌طرفی نشده بود. اما در اصلاحات بعدی سیاست بی‌طرفی در قانون اساسی گنجانده شد. در نخستین سال استقلال، عشق‌آباد سیاست خارجی فعالی در پیش گرفته بود. عیدی عوضویچ قلی‌اف^۳، اولین وزیر امور خارجه ترکمنستان به برقراری روابط دیپلماتیک کامل با سایر کشورها و عضویت در برخی سازمان‌های بین‌المللی مبادرت ورزید. با برکناری قلی‌اف در سال ۱۹۹۲ خلیق بردی آتایف^۴ جای وی را گرفت (کولایی و عزیزی، ۱۳۹۲: ۱۷۵-۱۷۶) و از آن پس سیاست بی‌طرفی در مرکز توجه قرار گرفت. البته وقفه یک ساله‌ای که در اعلام سیاست بی‌طرفی به وجود آمد با

^۱. World Trade Organization (WTO)

^۲. European Free Trade Association (EFTA)

^۳. Aydi Avazovich gulyov

^۴. Khaliqberdi Atayov

هدف شناسایی بین‌المللی ترکمنستان توسط سایر کشورها بود. با تحقق این هدف، نیازاف برای نخستین بار در ژوئن ۱۹۹۲ در نشست سران سازمان امنیت و همکاری اروپا^۱ در هلسینکی سیاست بی‌طرفی ترکمنستان را اعلام کرد (موسوی، ۱۳۸۷: ۱۲۳). عشق‌آباد بار دیگر سیاست بی‌طرفی را در مارس ۱۹۹۵ در نشست سازمان آکو^۲ بیان کرد و مورد استقبال همه اعضا قرار گرفت. مجدداً در اکتبر همین سال، عشق‌آباد سیاست بی‌طرفی خود را در جنبش عدم تعهد^۳ اعلام نمود (Esenov, 2001: 246) و سرانجام در ۱۲ دسامبر ۱۹۹۵ با قطعنامه مجمع عمومی^۴ سازمان ملل متحد سیاست بی‌طرفی ترکمنستان (United Nations, 1995) توسط ۱۸۵ کشور (در آن زمان) به رسمیت شناخته شد (Kamenev, 2002: 75). در اصلاحیه قانون اساسی ترکمنستان مصوب ۲۶ سپتامبر ۲۰۰۸ به قطعنامه سازمان ملل و رعایت آن تأکید شده است. در ماده ۶ قانون اساسی ترکمنستان آمده است که سیاست خارجی این کشور مبتنی بر بی‌طرفی دائمی است. در ماده ۵۰ نیز رئیس‌جمهور به عنوان ضامن استقلال و بی‌طرفی کشور معرفی شده است (The Constitution of Turkmenistan, 2008). به‌رغم این که هفت بار در قانون اساسی ترکمنستان از واژه بی‌طرفی استفاده شده است، اما نه در قانون اساسی و نه در اسناد بالا دستی دیگر سیاست بی‌طرفی به‌طور دقیق تشریح و شاخص‌بندی نشده است. بنابراین بی‌طرفی در سیاست خارجی این کشور مبتنی بر تفسیر رئیس‌جمهور است که می‌تواند در هر دوره متفاوت باشد؛ زیرا در حکومت‌های که مردم‌سالاری تعمیق نیافته است افراد در جهت‌گیری سیاست خارجی کشور نقش به‌سزایی دارند. ذکر این نکته نیز ضروری است که استراتژی سیاست خارجی دولت‌ها را به ندرت می‌توان از اسناد داخلی آنها به‌طور صحیح استخراج کرد. با بررسی سلسله رفتار کشورها استراتژی سیاست خارجی آنها قابل درک‌تر خواهد بود. تفکیک نظری والری هادسن^۵ به وضوح بیان‌گر این امر است. هادسن، میان سیاست خارجی و رفتار سیاست خارجی تمایز قائل می‌شود. وی معتقد است که سیاست خارجی، استراتژی یا رویکرد انتخاب شده یک حکومت برای دستیابی به اهداف خود در روابط با بازیگران دیگر است که شامل تصمیم در

¹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

² Economic Cooperation Organization (ECO)

³ Non-Aligned Movement (NAM)

⁴ General Assembly

⁵ Valerie Hudson

مورد هیچ کاری نکردن هم می‌شود؛ اما رفتار سیاست‌خارجی شامل ساخت‌های قابل مشاهده است. یعنی کنش‌های که برای تحت تأثیر قرار دادن دیگران در حوزه سیاست خارجی به کار گرفته می‌شود (مشیرزاده، ۱۳۹۴: ۱۴۱). در این مقاله استراتژی سیاست خارجی ترکمنستان از رهگذر ساخت‌های سیاست خارجی این کشور (روابط دوجانبه، چندجانبه، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و نحوه فعالیت در آنها) استخراج می‌گردد.

دوران انزوای خود خوانده^۱ ترکمنستان (۱۹۹۲-۲۰۰۱)

ترجمان سیاست بی‌طرفی در دوره نیازاف به گونه‌ای بود که عشق‌آباد کم‌ترین مسئولیت ممکن را در قبال جامعه بین‌المللی بر عهده می‌گرفت (International Crisis Group, 2003: 29). ترکمنستان در این دوره هر گونه پیشنهاد همکاری منطقه‌ای با سایر جمهوری‌های آسیای مرکزی را رد می‌کرد (Horák & Šír, 2009: 53). این خطومشی از منظر سیاستمداران ترکمن تضمین‌کننده استقلال واقعی کشور بود. به بیان احمد کورو^۲ ترکمنستان به عنوان دولتی رانتیر که از درآمدهای نفت و گاز برخوردار است هیچ تمایلی به محدود کردن حاکمیت خود در چارچوب همگرایی منطقه‌ای نداشته است (Kuru, 2002: 63). تعبیر ترکمن‌باشی از بی‌طرفی بیش از آن که منطبق با مفهوم واقعی بی‌طرفی باشد، مبتنی بر استراتژی انزوای طلبی بود که با دو هدف عمده دنبال می‌شد. نخست حفظ دولت از فشارهای خارجی برای اعطای آزادی‌های سیاسی^۳ که ثبات حکومت را تهدید می‌کرد و دوم تضمین درآمدهای رانتی کشور (Anceschi, 2010: 94).

اگرچه از ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۱ همکاری‌های چندجانبه و دوجانبه ترکمنستان در پایین‌ترین سطح ممکن قرار داشت، اما عشق‌آباد در شرایط ضروری روابط دوجانبه را بر همکاری چندجانبه ترجیح می‌داد. مثلاً ترکمنستان برای تامین امنیت مرزهای خود نیازمند کمک بود که این امر از طریق پیمان امنیت جمعی در چارچوب کشورهای مشترک المنافع قابل تحقق بود. با این وجود عشق‌آباد از پیوستن به این پیمان در می ۱۹۹۲ امتناع ورزید و در جولای ۱۹۹۲ با روسیه پیمان نظامی دوجانبه موقت منعقد کرد که در دسامبر ۲۰۰۰ به

^۱. Self-Imposed Isolation

^۲. Ahmet Kuru

^۳. Political Liberalisation

پایان رسید (Denison, 2010: 48). حتی همکاری‌های دو جانبه برای صادرات انرژی نیز ناشی از استیصال دولت برای تامین هزینه‌های کشور و تثبیت پایه‌های داخلی حکومت (امنیت داخلی) بود. لذا می‌توان آن را در چارچوب انزوای طلبی جای داد. البته انزوای نیازاف نتایج لازم را برای تحکیم قدرت داخلی به همراه داشت (Anceschi, 2008: 37-38). عقل ایجاب می‌کند که یک کشور تازه تأسیس در دوران تحکیم سلطه خود به انزوا روی آورد زیرا بازیگران نوظهور معمولاً توان لازم برای فعالیت همزمان در صحنه داخلی و خارجی را ندارد. به‌رغم این واقعیت امنیت و صادرات انرژی در حوزه منافع حیاتی ترکمنستان جای می‌گیرد که در عین ارتباطی که با هم دارند با مسایل برون مرزی نیز گره خورده‌اند.

مهم‌ترین موضوع امنیتی این دوره گسترش نفوذ طالبان در افغانستان و عواقب آن برای دولت‌های آسیای مرکزی بود. در همین رابطه در اکتبر ۱۹۹۶ سران کشورهای آسیای مرکزی و روسیه نشست مشورتی اضطراری^۱ در آلماتی قزاقستان تشکیل دادند. به‌رغم هم‌مرز بودن ترکمنستان با افغانستان، نیازاف با داخلی خواندن موضوع طالبان از شرکت در این جلسه امتناع ورزید. در حالی که در سال ۱۹۹۵ بیش از ۵۰ درگیری نظامی در مرزهای دو کشور رخ داده بود و حدود ۸۰۰۰ پناهنده افغان به ترکمنستان مهاجرت کرده بودند (Esenov, 2001: 248-249). با این وجود، نیازاف حاضر نبود که طالبان را به عنوان یک تهدید امنیتی قلمداد کند؛ زیرا منبع اصلی درآمد ترکمنستان صادرات انرژی است و یکی از راه‌های مناسب صادرات گاز مسیر جنوبی ترکمنستان است. تهدید خواندن طالبان از سوی عشق‌آباد منجر به منتفی شدن طرح‌های آینده از این مسیر می‌شد (Kuru, 2002: 68). در همین راستا در سال ۱۹۹۷ عشق‌آباد با طالبان و پاکستان قراردادی برای انتقال گاز از ترکمنستان امضا کردند (Mesamed, 2007: 125) که هیچگاه عملیاتی نشد. به عبارت دیگر نیازاف در روابط خارجی خود مسایل سیاسی و امنیتی را از صادرات انرژی تفکیک می‌کرد و صرفاً در پی توسعه بخشیدن به درآمدهای حاصل از انرژی بود. این رویکرد خوشایند دولت‌های آسیای مرکزی و روسیه نبود و منجر به انزوای بیشتر ترکمنستان در منطقه می‌شد. تنها موفقیت نیازاف در این زمینه احداث خط لوله کردکوی-کورپژ^۲ بین ایران و ترکمنستان در سال ۱۹۹۸ بود (کولایی و عزیزی، ۱۳۸۹: ۱۱۰). با وجود ظرفیت پایین این

^۱. Emergency Consultative Meeting

^۲. Korpeje- Kordkuy pipeline

خط لوله اهمیت سمبلیک آن قابل توجه است؛ زیرا نخستین خط لوله ترکمنستان بود که از مسیر روسیه عبور نمی‌کرد. در مجموع می‌توان گفت که حیاتی‌ترین موضوع در سیاست خارجی نیازاف صادرات انرژی بود (Kamenev, 2002: 76) که سایر وجوه روابط خارجی عشق‌آباد را به طور ناخواسته تحت تاثیر قرار می‌داد. بنابراین با توجه به محدودیت‌های ترکمنستان و انحصار انتقال گاز توسط روسیه، عشق‌آباد در این دوره نقشی منفعل و ناکارآمد در حوزه انرژی (کولایی و عزیزی، ۱۳۸۹: ۱۱۵) و متعاقباً در عرصه سیاست خارجی داشت. برای تبیین انزوا طلبی ترکمنستان نگاهی به روابط دو جانبه این کشور با دیگر کشورها خالی از فایده نیست.

به‌رغم روابط محدود ترکمنستان با همسایه جنوبی خود (ایران)، شاید بتوان تعامل تهران- عشق‌آباد را بالاترین سطح روابط خارجی ترکمنستان در این دوره قلمداد کرد. در سال ۱۹۹۳ وزیر خارجه و رئیس‌جمهور وقت ایران آقایان ولایتی و رفسنجانی به ترکمنستان سفر کردند. در سال ۱۹۹۶ راه آهن مشهد- سرخس- تجن افتتاح شد. خط لوله گازی کردکوی- کورپژ نیز در سال ۱۹۹۸ بین دو کشور دایر شد. این روابط محدود با ایران بیشتر ناشی از استیصال عشق‌آباد برای فروش انرژی بود. به طوری که انگیزه فروش انرژی از مسیر افغانستان باعث رابطه با طالبان نیز شده بود. سیاست انفعالی ترکمنستان در قبال طالبان و رابطه عشق‌آباد با آنها موجب تیره شده روابط با ایران و فراخواندن سفیر تهران از عشق‌آباد شد (Mesamed, 2007: 125).

به طور کلی سیاست انزواگرایانه ترکمن‌باشی مانع از گسترش روابط با تهران شده بود. ترکمنستان در میان همسایگان خود بیشترین مرز را با ازبکستان دارد. مناطق داش‌آغوز و چارجو^۱ که اکثریت ساکنان آن ازبک هستند بخشی از خاک ترکمنستان است. این مناطق محل اختلاف دو کشور می‌باشد (Esenov, 2001: 245). در ازبکستان نیز حدود ۸۰۰ هزار ترکمن زندگی می‌کنند که با تبعیض‌های خواسته و ناخواسته مواجه هستند (Peimani, 2003: 5). به علاوه در دوره نیازاف برای جلوگیری از گسترش افراط‌گرایی اسلامی در ازبکستان ارتباطات مرزی عشق‌آباد- تاشکند بسیار محدود بود. اختلاف بر سر استفاده از آب رودخانه مرزی آمودریا^۲ نیز باعث تنش در روابط دو جانبه شده بود (Abdrakhmanov, 2007: 137).

^۱. Tashauz and Chardzhou

^۲. Amudarya

روابط با جمهوری آذربایجان نیز به علت اختلاف بر سر میدان‌های گازی سردار- کاپاز^۱ محدود گردید و به تعطیلی سفارت‌خانه ترکمنستان در باکو منجر شد. همچنین ترکمنستان بر خلاف سایر دولت‌های آسیای مرکزی از مشارکت در عملیات حفظ صلح به فرماندهی روسیه در جنگ تاجیکستان خود داری کرد (Kort, 2004: 146). همکاری ترکمنستان و اتحادیه اروپا صرفاً محدود به مسایلی از قبیل کمک‌های بهداشتی، غذایی و انسانی اروپا بود. رابطه با آمریکا نیز کاملاً تحت تاثیر مبادلات انرژی قرار داشت. نیازاف به امید محقق شدن خط لوله ترانس خزر^۲ در سال ۱۹۹۸ به آمریکا سفر کرد. اما پس از ناامیدی از اجرای سریع این طرح، رابطه دو کشور سرد شد (Canzi, 2004: 173)؛ زیرا نیازاف انتظار داشت که این خط لوله در اسرع وقت عملیاتی شود. در حالی که این طرح برای آمریکا چندان فوریتی نداشت (Kamenev, 2002: 76). روابط تجاری دو کشور نیز بسیار محدود بود. به تبع روابط دوجانبه، عشق‌آباد در روابط چندجانبه خود نیز کاملاً منفعلانه عمل می‌کرد.

ترکمنستان در سال‌های نخستین استقلال به عضویت چندین سازمان بین‌المللی درآمد، اما مشارکت فعال در این سازمان‌ها نداشت و در سال‌های بعد از پیوستن به سازمان‌های بین‌المللی جدید خودداری می‌کرد (Canzi, 2004: 172). ترکمنستان یکی از اعضای مؤسس^۳ اتحادیه کشورهای مستقل مشترک المنافع بود، اما صرفاً یک عضویت ظاهری در این سازمان داشت و از مشارکت موثر در این نهاد امتناع می‌ورزید (Šir, 2006: 132). نیازاف گسترش چندجانبه‌گرایی در چارچوب این اتحادیه را اجبارآمیز و تحمیلی^۴ می‌نامید (Kamenev, 2002: 78). نگاه ترکمنستان به اتحادیه کشورهای مشترک المنافع صرفاً به عنوان یک گروه‌بندی مشورتی^۵ و نه چیزی بیشتر از آن بود. حتی عشق‌آباد از ارائه اطلاعات آماری به این اتحادیه خودداری می‌کرد. نیازاف در سال ۲۰۰۰ از حضور در نشست سران کشورهای مشترک المنافع خودداری کرد (Pomfret, 2001: 1). در همین سال عشق‌آباد از رژیم حذف روادید^۶ مابین کشورهای مشترک المنافع خارج شد (Nygren, 2008: 202).

¹. Sardar- Kapaz Filed

². Trans-Caspian Pipeline

³. Founding Members

⁴. Enforced and Unmotivated

⁵. Consultative Grouping

⁶. Visa-Free Regime

همچنین عشق‌آباد از پیوستن به سازمان پیمان امنیت جمعی^۱ خودداری نمود. البته تعدادی از کشورهای اوراسیایی که به پیمان امنیت جمعی نپیوسته یا از آن خارج شده بودند در سال ۱۹۹۷ سازمان گوآم^۲ را تاسیس کردند (پیشگاهی فرد و مهکویی، ۱۳۹۱: ۲۶). اما ترکمنستان از پیوستن به این سازمان نیز خودداری کرد. ترکمن‌باشی در سال ۱۹۹۴ مانع پیوستن ترکمنستان به اتحادیه آسیای مرکزی^۳ شد. در حالی که سه جمهوری منطقه عضو آن بودند و تاجیکستان نیز درخواست عضویت داده بود (Bohr, 2004: 486). نیازاف مجدداً در سال ۱۹۹۸ پیشنهاد پیوستن به این سازمان را که به اتحادیه اقتصادی آسیای مرکزی^۴ تغییر نام داده بود را رد کرد (Kuru, 2002: 60-61). تنها سازمان منطقه‌ای اقتصادی که نیازاف به آن پیوست سازمان اکو^۵ بود (Pomfret, 2001: 1). با وجود این که ترکمنستان اولین کشور آسیای مرکزی بود که در سال ۱۹۹۴ به برنامه مشارکت برای صلح ناتو^۶ ملحق شد، اما همکاری‌های مورد انتظار صرفاً روی کاغذ باقی ماند؛ زیرا نیازاف ترجیح می‌داد که نظامیان کشور در چارچوب توافق نامه‌های دو جانبه آموزش ببیند (Starchak, 2009: 85). ترکمنستان تنها کشور حوزه شوروی سابق است که مذاکرات الحاق^۷ به سازمان تجارت جهانی را شروع نکرده است. اگرچه این کشور عضو بانک جهانی^۸ و صندوق بین‌المللی پول^۹ است، اما همکاری با این دو نهاد مالی در دوران نیازاف بسیار ناچیز بود (Pomfret, 2008b: 6). با پایان قرن بیستم و حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، اهمیت ژئواستراتژیک آسیای مرکزی افزایش و الزامات سیاسی-امنیتی ویژه‌ای برای کشورهای این منطقه شکل گرفت. بنا به این الزامات سیاست انزواگرایانه ترکمنستان اندکی تعدیل شد که در قسمت بعدی و در قالب یک دوره مجزا بررسی شده است.

^۱. Collective Security Treaty Organization (CSTO)

^۲. GUUAM (Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan, Moldavi)

^۳. Central Asian Union (CAU)

^۴. Central Asian Economic Union (CAEU)

^۵. Economic Cooperation Organization (ECO)

^۶. NATO's Partnership for Peace Program

^۷. Accession Negotiations

^۸. World Bank

^۹. International Monetary Fund (IMF)

دوران بی طرفی منفی یا شبه انزوا^۱ ترکمنستان (۲۰۰۱-۲۰۰۶)

با شروع هزاره سوم، ترکمنستان رویکردی بازتر در برابر دنیا اتخاذ کرد که نخستین نشانه آن افزایش شمار دانشجویان ترکمن در روسیه بود (Kirchanov, 2010: 62). همچنین با توجه به فشارهای بین‌المللی مجازات مرگ در سال ۲۰۰۰ ملغی اعلام شد، اما محدودیت آزادی‌های داخلی کماکمان به قوت خود باقی ماند (Sabol, 2010: 18). حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و حضور نظامی ایالات متحده در منطقه نیز مزید بر علت شد. وقایع مذکور موقعیت ژئوپلیتیک منطقه و جهان را دگرگون کرد. شرایط جدید پیامدهایی برای کشورهای آسیای مرکزی به همراه داشت (Khaitov, 2003: 164). نخست، کمک‌های مالی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی در منطقه و افغانستان افزایش یافت. دوم، موازنه نیروها در منطقه دگرگون شد که منجر به افزایش اهمیت استراتژیک دریای خزر و منابع انرژی آن شد (Laumulin, 2002: 29-30). لذا موقعیت مناسبی برای کشورهای آسیای مرکزی جهت ایفای نقش فعال و بهره‌مندی از شرایط مهیا بود. اما ترکمنستان تمایلی به استفاده از شرایط موجود نداشت. به اعتقاد جان سر^۲ عشق‌آباد همچنان سیاست انزوا در قبال تحولات جاری در پیش گرفته بود (Šir, 2006: 132). چنانچه وزیر خارجه ترکمنستان اعلام کرد که رابطه دوستانه با طالبان و اصول بی‌طرفی کشور وی مانع از همکاری عشق‌آباد با واشنگتن در حمله به افغانستان است (Nichol, 2010: 3). تحلیلگران آمریکایی نیز همواره به این نکته اشاره دارند که ترکمنستان تنها کشور آسیای مرکزی است که به طور رسمی در ائتلاف آزادی‌پایدار^۳ در جنگ افغانستان مشارکت نکرده است (Starchak, 2009: 82). البته مشارکت در حمله نظامی بر علیه کشور دیگر خود ناقض اصول بی‌طرفی است. با این وجود حمله آمریکا به افغانستان و عراق و انقلاب گل رز در گرجستان تاثیر قابل توجهی بر سیاست خارجی ترکمنستان داشت. نیازاف به این نتیجه رسید که سیاست انزواجویانه تضمینی برای عدم‌دخالت خارجی در کشور وی نخواهد بود (International Crisis Group, 2004: 13). همچنین گسترش فعالیت نظامی آمریکا در خاورمیانه و قابلیت‌های نظامی روسیه، نیازاف را به ارائه تعریف جدیدی از بی‌طرفی واداشت که هدف اصلی آن برقراری موازنه میان

^۱. Semi-Isolation or Negative Neutrality

^۲. Jan Šir

^۳. Enduring Freedom Coalition

این دو قدرت در منطقه بود. لذا بر اساس برخی نشانه‌ها از غلظت انزوای ترکمنستان در این دوره کاسته شد. به طوری که سیاست خارجی ترکمنستان نسبت به دوره پیشین یک درجه فعال‌تر شد که می‌توان عنوان بی‌طرفی منفی را بر آن نهاد. در ادامه به نشانه‌هایی (روابط دوجانبه و چندجانبه) اشاره خواهیم کرد که صحت این ادعا را تأیید خواهد نمود.

در دهه ۹۰ میلادی روابط مسکو- عشق‌آباد بخش عمده سیاست خارجی ترکمنستان را تشکیل می‌داد این رابطه با شروع هزاره سوم به دلایلی بیش از پیش توسعه یافت. با روی کار آمدن پوتین در سال ۲۰۰۰ جنبه‌هایی از اقتدارگرایی در سیاست داخلی و خارجی روسیه نمایان شد که منجر به همکاری فعال‌تر نیازاف اقتدارگرا با همتای روسی خود شد (Baev, 2006: 13). تا حدی که دوران ریاست جمهوری نیازاف را انزوای روس محور^۱ نامیده‌اند (Horák & Šír, 2009: 45). در این دوره بیش از ۹۰ سند میان حکومتی در نیمه اول دهه ۲۰۰۰ مابین دو کشور امضا شد (کولایی و عزیز، ۱۳۸۹: ۱۱۶). مهم‌ترین همکاری دو جانبه در این دوره توافق در سال ۲۰۰۳ برای صادرات ۲۵ ساله گاز به روسیه بود. البته بهای این موافقت‌نامه برای مسکو، لغو تابعیت دوگانه شهروندان روسی- ترکمنی بود که نیازاف شدیداً بر حذف آن تأکید داشت (Nygren, 2008: 203) زیرا برخی از نیروهای مخالف حکومت وی تابعیت دوگانه داشتند. از دیگر توافق‌نامه‌های مهم دوجانبه با مسکو می‌توان به پیمان دوستی و همکاری^۲ ۲۰۰۲ و موافقت‌نامه همکاری نظامی^۳ ۲۰۰۳ اشاره کرد که جایگزین پیمان همکاری مرزی شد که در دسامبر ۲۰۰۰ به پایان رسیده بود (Starchak, 2009: 84). شواهد نشان می‌دهد که در این دوره نیز همانند دوره قبل روابط دوجانبه بر تعاملات چندجانبه همچنان ارجحیت داشته است. مثلاً ترکمنستان از شرکت در طرح آسیای مرکزی به علاوه ژاپن^۴ در آستانه قزاقستان (۲۰۰۴) خودداری کرد، اما در صدد برقراری رابطه دوجانبه با ژاپن بود (Ramani, 2015, Dadabaev, 2013: 512). حتی با وجود اهمیتی که صادرات گاز برای ترکمنستان دارد عشق‌آباد از پیوستن به اتحادیه اوراسیایی تولیدکنندگان گاز^۵ که در سال ۲۰۰۲ توسط روسیه پیشنهاد شد خودداری کرد و

^۱. Pro-Russian Isolationist

^۲. Treaty on Friendship and Cooperation

^۳. Agreement on Military Cooperation

^۴. Central Asia Plus Japan Framework

^۵. Eurasian Alliance of Gas Producers

اعلام نمود ترجیح می‌دهد در قالب تجارت دوجانبه گاز خود را به فروش برساند (Sabonis-helf, 2002: 167).

در همین راستا در ۲۰۰۶ آوریل قرار داد تاسیس خط لوله چین-ترکمنستان^۱ امضا گردید که نیازاف از آن به عنوان خط لوله قرن^۲ یاد کرد (Arinc & Elik, 2010: 183-184). در این دوره اختلافات با ازبکستان نیز تا حدودی کنترل شد. در سال ۲۰۰۱ برای کاهش اختلافات مرزی موافقت‌نامه تعیین حدود مرز^۳ مابین عشق‌آباد- تاشکند امضا شد (Kamenev, 2002: 82). اما مشارکت احتمالی تاشکند در ترور نیازاف (۲۰۰۲) منجر به شدیدترین بحران در روابط بین دو کشور شد (Horák & Šír, 2009: 53). با این وجود در سال ۲۰۰۴ موافقت‌نامه‌ای بین عشق‌آباد- تاشکند برای سهولت تردد شهروندان به دو سوی مرز امضا شد (Badykova, 2005, 78). اگرچه دو کشور کماکان به نیات یکدیگر بدبین بودند.

رویکرد نیازاف در این دوران در قبال سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی تا حدودی تعدیل شد. در سال ۲۰۰۲ ترکمنستان به عضویت ناظر اتحادیه اقتصادی آسیای مرکزی که به سازمان همکاری آسیای مرکزی^۴ تغییر نام داده بود در آمد (Canzi, 2004: 172). در حالی که پیش از این دوبار پیشنهاد پیوستن به این سازمان توسط نیازاف رد شده بود. با این وجود نگرش منفی ترکمنستان به فعالیت در سازمان‌های بین‌المللی و چندجانبه‌گرایی کماکان باقی بود. هرچند که ترکمنستان هرگز اساسنامه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع را به تصویب نرسانده است (Laruelle & Peyrouse, 2012: 9)، اما در سال ۲۰۰۵ به علت عدم همکاری، عضویت ترکمنستان تعلیق شد (Allison, 2008: 187) و عضویت دائم^۵ آن به حالت عضویت وابسته^۶ درآمد (Pomfret, 2008b: 6). همچنین نیازاف از انجام بعضی اصلاحات که مورد توجه برخی نهادها همچون بانک اروپایی باسازی و توسعه^۷ بود خودداری می‌کرد. به همین دلیل بانک مزبور ترکمنستان را از اعطای وام‌های توسعه‌ای

². Pipeline of the Century

³. Frontier Delimitation Agreement

⁴. Central Asian Co-operation Organisation (CACO)

⁵. Permanent Membership

⁶. Associate Membership

⁷. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)

محروم کرد (Gleason, 2001: 177). با تبدیل شانگهای پنج به سازمان همکاری‌های شانگهای در سال ۲۰۰۱، ترکمنستان صرفاً به عنوان یکی از کشورهای منطقه در برخی نشست‌های این سازمان حضور می‌یابد. اما وضعیت حقوقی مشخصی در این سازمان ندارد و حتی عضو ناظر هم نیست (Laruelle & Peyrouse, 2012: 14). ادوار سیاست خارجی یک کشور به صورت مطلق قابل تفکیک نیست. بر همین اساس با درگذشت نیازاف روند تغییرات در یک دوره دوساله (دوره گذار) شدت گرفت و منجر به تغییر الگوی سیاست خارجی ترکمنستان (بی طرفی فعال) در سال‌های بعد شد.

دوره گذار^۱ در ترکمنستان (۲۰۰۶-۲۰۰۸)

بر اساس شاخص‌های محاسبه شده توسط نیکولی بوریسف^۲ ترکمنستان در میان کشورهای آسیای مرکزی پائین‌ترین سطح دموکراسی را دارد. همچنین رئیس‌جمهور این کشور در مقایسه با سایر کشورهای آسیای مرکزی بالاترین میزان قدرت را دارا است (Borisov, 2011: 59-62). به همین جهت با تغییر رئیس‌جمهور پس از ۱۶ سال، تغییر در سیاست خارجی عشق‌آباد امری محتمل می‌نمود. به عبارت دیگر مرگ نیازاف در دسامبر ۲۰۰۶ پایان دوره‌ای مشخص در سیاست خارجی ترکمنستان بود (Pomfret, 2008b:15) که به تدریج زمینه تغییر استراتژی سیاست خارجی ترکمنستان را به وجود آورد. با انتخاب قربانقلی بردی محمداف^۳ نشانه‌های تغییر در سیاست خارجی ترکمنستان در فاصله سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸ نمایان گردید. با پذیرش هیات نمایندگی سازمان امنیت و همکاری اروپا به عنوان ناظر انتخابات ریاست جمهوری در فوریه ۲۰۰۷، نخستین نشانه مثبت نمایان شد (Nichol, 2010:5). البته تغییر در سیاست خارجی این کشور را نمی‌توان دگرگونی بنیادین محسوب کرد، بلکه تغییراتی تاکتیکی و حرکت از سمت بی‌طرفی منفی به سوی بی‌طرفی مثبت بود. اولویت نخست محمداف مانند سلف خود تثبیت پایه‌های داخلی حکومت بود. از آنجا که بخشی از ثبات داخلی حکومت‌ها ریشه در روابط خارجی آنها دارد، نیازاف با استفاده از موازنه منفی و محمداف با استفاده از موازنه مثبت در راستای این هدف کوشیده‌اند. نیازاف با دور نگاه

¹. Transition Period

². Nikolay Borisov

³. Gurbanguly Berdimuhamedow

داشتن خود از صحنه عمومی نظام بین‌الملل از به نمایش در آمدن ساختار سیاسی بسته کشورش که ممکن بود باعث ایجاد فشارهای بین‌المللی برای تغییر آن شود خوداری می‌کرد (عطایی و شجاعی، ۱۳۸۹: ۱۰۷). اما محمداف با اصلاحات صوری سیاسی درصدد ارتقای همکاری‌های منطقه‌ای و جهانی جهت کسب حمایت بین‌المللی است. در همین راستا با روی کار آمدن محمداف در سال ۲۰۰۷ اصلاحاتی در قانون اساسی ترکمنستان اعمال گردید که بیشتر ابعاد داخلی داشت (Anceschi, 2008: 35-38). همچنین اصلاحات آموزشی و اجتماعی، تاسیس کمیته حقوق بشر، اعلام عفو عمومی و افزایش آزادی‌های فردی بخشی از تغییرات داخلی بود (Jarosiewicz & Falkowski, 2008: 38). اما اکثر این تغییرات تأثیرگذاری چندانی نداشتند. اهمیت عامل داخلی (فضای بسته سیاسی) بر سیاست خارجی ترکمنستان در حدی است که آن را سیاست خارجی درون محور^۱ نامیده اند. به بیانی ساده سیاست خارجی دوران پسا نیازاف در راستای تداوم نفوذناپذیری کشور، اما با راه کاری غیر از انزوای طلبی در صحنه خارجی بود (Anceschi, 2010: 94). لذا بیشترین تلاش رئیس‌جمهور جدید در این دو سال معطوف به اصلاحات داخلی برای جلب توجه جامعه جهانی شد (Proklov, 2008: 327).

علاوه بر صحنه داخلی در عرصه روابط خارجی نیز تلاش می‌شد که تصویری مثبت از ترکمنستان ارائه شود. تا از انزوای آن در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی کاسته شود. به طوری که روند تصویر سازی^۲ به عنوان ابزاری دیپلماتیک در دوران پسان نیازاف مورد استفاده قرار گرفت. عباراتی همچون دوران شکوهمند احیا دوباره^۳، عصر شادی^۴ و دوره طلایی^۵ برای توصیف روند نوین سیاست خارجی استفاده می‌شد (Omelicheva, 2014:166). محمداف برای پیش‌برد سیاست خارجی جدید گفت‌وگوهای سازنده‌ای را با کشورهای ذی‌نفع همچون روسیه، آمریکا، چین، ایران، قزاقستان و جمهوری آذربایجان شروع نمود (Abdrakhmanov, 2007:130-131). البته روابط دوجانبه با روسیه کماکان نقطه عطف سیاست خارجی عشق‌آباد بود (Anceschi, 2010: 98). محمداف برای نشان دادن

¹. Domestically-Oriented
². Process of Image Making
³. The Great Era of Rebirth
⁴. The Epoch of Happiness
⁵. Golden Age

حسن نیت خود به مسکو اجازه پخش شبکه روسی ا. آر. تی^۱ در ترکمنستان را صادر کرد و اندری زاکوتا^۲، طبیعت شناس روس که به اتهام تروریسم زندانی بود را آزاد کرد. مقصد اولین سفر خارجی محمداف مسکو بود. وی در این سفر پایبندی خود به قرارداد گازی سال ۲۰۰۳ را اعلام کرد. اگرچه اوکراین دومین شریک استراتژیک ترکمنستان است، اما به دلیل نشست روسای مخالف ترکمنستان پس از مرگ نیازاف، روابط دو کشور به سردی گرایید. از سوی دیگر، اصلاحات ارضی محمداف بازار مناسبی برای شرکت‌های ماشین آلات کشاورزی بلاروس به وجود آورد. قزاقستان در این دوران پیشتاز رابطه با ترکمنستان در آسیای مرکزی شد به طوری که از ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۷ روسای جمهور دو کشور ۹ بار با یکدیگر دیدار کردند (Horák & Šír, 2009: 46-57). اگرچه رئیس‌جمهور پیشین برای تاکید بر استقلال و اهمیت ترکمنستان بیش از این که به سفرهای خارجی برود ترجیح می‌داد که در مقام میزبانی حاضر شود، اما رئیس‌جمهور جدید با افزایش شمار سفرهای رسمی و غیررسمی این روند را تغییر داد. محمداف در سال نخست ریاست جمهوری از نیویورک، بروکسل، ابوظبی، مسکو و تهران دیدار کرد (pomfert, 2008b: 18). شمار دیدارهای دیپلماتیک رئیس‌جمهور جدید در سال ۲۰۰۷ به نحو چشمگیری افزایش یافت. ۴۲۲ هیات خارجی در سال ۲۰۰۸ از ترکمنستان دیدار کردند. سفارتخانه ترکمنستان در عربستان تاسیس شد. همچنین سفرای جدیدی در مصر، لتونی، ایتالیا، سویس، رژیم صهیونیستی و کوبا به کار گماشته شدند و در همان سال سفیران ۱۷ کشور استوارنامه خود را در عشق‌آباد تحویل دادند (Kurtov, 2008: 344). به علاوه در سال ۲۰۰۷ سفارتخانه ترکمنستان در باکو بازگشایی شد. در مارس ۲۰۰۸ هیات ترکمنستانی از باکو دیدار کردند و در مورد بازپرداخت بدهی‌ها میان دو کشور توافق شد (Pomfert, 2008b: 19). محمداف برای نشان دادن سیاست درهای باز به غرب در یک اقدام نمادین^۳ سه هواپیمای مسافربری بوئینگ از شرکت‌های غربی خریداری کرد (Eurasianet, 2008). موارد فوق همگی حاکی از تغییر رویکرد ترکمنستان در روابط دوجانبه با سایر کشورها بود چنین دیدگاهی در حوزه روابط چندجانبه نیز اعمال گردید.

^۱. Общественное Российское Телевидение (ORT)

^۲. Andrei Zatoka

^۳. Figurative

رئیس‌جمهور جدید چند جانبه‌گرایی و ایجاد روابط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای را به عنوان راه‌کارهای مناسب برای خروج از انزوای دوران نیاززاف برگزید (کولایی و عزیز، ۱۳۹۲: ۱۸۹). در این راستا مرکز منطقه‌ای دیپلماسی پیشگیرانه سازمان ملل در آسیای مرکزی^۱ در عشق‌آباد ۲۰۰۷ تأسیس گردید که هدف آن جلوگیری از وخامت منازعات و تهدیدهای منطقه‌ای است (UN news center, 2007). محمداف در اقدامی بی‌سابقه در اوایل آوریل ۲۰۰۸ در نشست سران ناتو در بخارست حضور یافت (Eurasianet, 2008). همچنین حضور هیات بلند پایه ترکمنی در نشست سازمان شانگهای و برگزاری نشست سران کشورهای مشترک المنافع در عشق‌آباد ۲۰۰۷ حاکی از تلاش این کشور برای شروع روند چندجانبه‌گرایی فعال در سطح منطقه بود (Anceschi, 2008: 41)؛ زیرا محمداف کشورهای مستقل مشترک المنافع را پله اول گسترش ارتباط با نظام بین‌الملل می‌داند (Kurtov, 2008: 346). به طور کلی اهداف عمده سیاست خارجی دوران پسا نیاززاف^۲ را می‌توان در موارد تداوم و افزایش صادرات گاز با قیمت مناسب؛ تعیین حدود دریای خزر و منابع آن؛ روابط بهتر با همسایگان آسیای مرکزی (Abdrakhmanov, 2007: 135) ایجاد تنوع در مسیرهای صادرات انرژی برای کاهش وابستگی به روسیه، جذب سرمایه خارجی در بخش انرژی‌های فسیلی، عضویت و افزایش مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی مختلف (Jarosiewicz & Falkowski, 2008: 37) و همچنین تثبیت حاکمیت داخلی با کسب حمایت بین‌المللی خلاصه کرد. در این دوره دو ساله تمهیدات لازم برای تغییرات اساسی‌تر در سیاست خارجی ترکمنستان مهیا شد و مقدمه‌ای برای تغییر الگوی سیاست خارجی ترکمنستان (از شبه انزوا به بی طرفی مثبت) از ۲۰۰۸ به بعد گردید.

دوران بی‌طرفی مثبت در سیاست ترکمنستان (۲۰۰۸ تاکنون)

تحول در روابط دو جانبه ترکمنستان با سایر کشورها بیش از هر چیزی در حوزه مبادلات انرژی نمود پیدا کرده است. عشق‌آباد بدین وسیله با قیمت مناسب‌تری به چین و ایران گاز صادر می‌کند و تا حدودی از انحصار روسیه خارج شده است (Blank, 2008: 9). البته مسکو مایل به حفظ انحصارش در صادرات انرژی ترکمنستان است، اما سایر کشورهای

¹. United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia

². Post-Niyazov Era

مصرف‌کننده، عشق‌آباد را ترغیب به تنوع در مسیرهای صادرات انرژی می‌کنند. محمداف در راستای بهره‌برداری از این موقعیت در آگوست ۲۰۱۰ سیاست خود را مبنی بر تنوع بخشیدن به مسیرهای صادرات انرژی به سوی اروپا، چین و آسیای جنوبی اعلام کرد (Singh Roy, 2011: 665). همچنین رویای ترکمنستان برای احداث خط لوله تاپی در این دوره به واقعیت پیوست در اوایل سال ۲۰۱۴ چهار کشور ذی‌نفع اعلام کردند که عملیات اجرایی خط لوله آغاز شده است و تا سال ۲۰۱۷ به بهره‌برداری خواهد رسید (Anceschi, 2014: 3). از سوی دیگر با روی کار آمدن اوباما و تدوین استراتژی نوین اتحادیه اروپا برای همکاری با دولت‌های آسیای مرکزی فرصت‌های مناسبی برای صادرات انرژی ترکمنستان (Anceschi, 2010: 94) از مسیر ترانس خزر به وجود آورده است.

در این دوره روابط با همسایگان نیز فعال‌تر شد. در مارس ۲۰۱۵ حسن روحانی و بردی محمداف در عشق‌آباد دیدار رسمی داشتند. که حاصل آن ۱۷ سند همکاری در زمینه‌های سیاسی اقتصادی و فرهنگی بود. همچنین توافق شد که طی یک دهه آینده حجم مبادلات تجاری دو کشور ارتقا یابد (Bishku, 2015: 171-172). همچنین ایران در سال‌های اخیر از روابط حسنه خود با ترکمنستان جهت گسترش روابط با سایر کشورهای آسیای مرکزی استفاده کرده است (Sabol, 2010: 20). در این دوره تنش‌های مرزی با ازبکستان و اختلافات با جمهوری آذربایجان در دریای خزر نیز تا حدودی زیادی تقلیل یافته است (Nichol, 2010: 4). البته اصل اختلافات به قوت خود باقی است. از مهم‌ترین مسایل جهانی در این دوره مسأله تروریسم در خاورمیانه و بحران اوکراین است. که ترکمنستان نیز همانند سایر کشورها تحت تاثیر آن قرار گرفته است. عشق‌آباد بر اساس استراتژی بی‌طرفی مثبت برداشت خود از بحران اوکراین را مفصل‌بندی کرده است. با توجه به مسیر شمالی صادرات انرژی (معروف به بند ناف آهنین)، بحران اوکراین محذورات ژئوپلیتیک ترکمنستان، برای فروش گاز به اروپا را افزایش می‌دهد. به همین جهت ترکمنستان در جلسه صدور قطعنامه سازمان ملل (۲۷ مارس ۲۰۱۴) بر علیه روسیه حاضر نشد (Anceschi, 2014: 2-4) زیرا روسیه همچنان خریدار اصلی گاز ترکمنستان است.

مهم‌ترین بعد سیاست خارجی محمداف در این دوره چندجانبه‌گرایی است. به طوری که همکاری‌های عشق‌آباد با سازمان‌های بین‌المللی به نحو چشمگیری افزایش یافته است. تأکید اصلی ترکمنستان بر سازمان ملل متحد به عنوان مهم‌ترین و گسترده‌ترین سازمان در

سطح جهانی است. بردی محمداف در شصت و پنجمین نشست مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سپتامبر ۲۰۱۰ اعلام کرد که این سازمان برای ما چیزی بیش از بزرگ‌ترین نهاد بین‌المللی است و ما سازمان ملل را به عنوان محور اصلی تعاملات بین‌المللی و حفظ صلح می‌دانیم (United Nations, 2010). با توجه به چنین نگرشی همکاری‌های ترکمنستان با سازمان ملل ارتقا یافت. با کمک سازمان ملل متحد برنامه توسعه ترکمنستان برای سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ تدوین گردید. این سند با عنوان چارچوب توسعه همکاری سازمان ملل متحد^۱ به منظور دستیابی به «اهداف توسعه هزاره» و با در نظر گرفتن اولویت‌های «توسعه ملی» مورد توافق قرار گرفت (United Nation Turkmenistan, 2008).

در ادامه همین روند سندی دیگر برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ با عنوان چارچوب همکاری سازمان ملل متحد و ترکمنستان برای توسعه^۲ تدوین گردیده است. البته در سند اخیر، ترکمنستان به عنوان کشوری با درآمد متوسط به بالا^۳ در نظر گرفته شده است (United Nations Turkmenistan, 2015). همچنین به پیشنهاد عشق‌آباد در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۳ دو قطعنامه با عنوان «ترانزیت مطمئن و باثبات انرژی و نقش آن در توسعه پایدار و همکاری بین‌المللی»^۴ در مجمع عمومی سازمان ملل متحد تصویب شد. که هدف از آن تسهیل همکاری‌های بین‌المللی در انتقال انرژی از طریق خط لوله و سایر روش‌ها بود (United Nations, 2013). به علاوه دولت محمداف در راستای مبارزه با مافیای مواد مخدر همکاری قابل توجهی با دفتر مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد^۵ داشته است. مبارزه با مواد مخدر ارتباط تنگاتنگی با مسیرهای ترانزیتی دارد. به همین جهت یکی از وجوه چند جانبه‌گرایی ترکمنستان در این دوره دیپلماسی حمل و نقل^۶ است. پیوستن به سازمان همکاری اقتصادی منطقه‌ای در آسیای مرکزی^۷ در سال ۲۰۱۰ و توافق اولیه در مورد توسعه مسیر حمل‌ونقل بین‌المللی اروپا-قفقاز-آسیا^۸ در سال ۲۰۱۳، دو گام

^۱. United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)

^۲. Turkmenistan-UN Partnership Framework for Development (TUNPFD)

^۳. Upper Middle Income

^۴. Reliable and Stable Energy Transit and Its Role in Sustainable Development and International Cooperation

^۵. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

^۶. Transport Diplomacy

^۷. Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC)

^۸. International Transport for Development of the Europe-the Caucasus-Asia Corridor

اساسی برای اتصال ترکمنستان به راه‌های قاره‌ای و میان قاره‌ای است (Contessi, 2014). ترکمنستان با سایر نهادهای بین‌المللی نیز همکاری‌های سازنده‌ای برقرار کرده است. عشق آباد با برنامه اتحادیه اروپا برای مدیریت مرزی در آسیای مرکزی^۱ همکاری می‌کند (Denison, 2010: 52).

در سال ۲۰۱۱ نیز مرکز منطقه‌ای تغییرات اقلیمی^۲ در عشق‌آباد تأسیس شد که بررسی مسائل محیط زیستی و بحران آب از جمله اهداف آن است (Church, 2012: 298). اما اوج تمایل عشق‌آباد برای چند جانبه‌گرایی را می‌توان در انتخاب یک رئیس ترکمنستانی برای کشورهای مستقل مشترک المنافع در سال ۲۰۱۲ مشاهده کرد که اقدامی بی‌سابقه در دیپلماسی عشق‌آباد است (Omelicheva, 2014: 176). همچنین رئیس جمهور در سال ۲۰۱۲ کمیسیونی را برای بررسی امکان پیوستن ترکمنستان به سازمان تجارت جهانی و پیامدهای آن تشکیل داد (Bekmyradov, 2014: 17) اما تاکنون هیچ اقدام عملی برای الحاق به سازمان تجارت جهانی صورت نگرفته است. تلاش برای رشد صنعت توریسم در این دوره نیز در چارچوب سیاست خارجی نوین ترکمنستان می‌گنجد.

پیامدهای اقتصادی تغییر در سیاست خارجی ترکمنستان

ترکمنستان همانند سایر جمهوری‌های آسیای مرکزی اقتصاد دستوری را از شوروی به ارث برد. اما برخلاف دیگر جمهوری‌ها، عشق‌آباد بخصوص در دوران نیازاف با اتخاذ سیاست‌های کمرگی آزاد و با محدودیت کمتر موافق نبوده است (کولایی، ۱۳۸۹: ۱۲۴-۱۲۷). ترکمنستان از پیوستن به موافقت نامه تجارت آزاد مابین کشورهای آسیای مرکزی در سال ۱۹۹۲ خودداری کرد. این کشور در میان جمهوری‌های آسیای مرکزی ساده‌ترین ساختار اقتصادی را دارد و کمترین میزان اصلاحات اقتصادی را از زمان فروپاشی تجربه کرده است (Pomfret, 2008a: 22) زیرا تأکید بر سیاست بی‌طرفی در تعابیر متفاوت آن با بی‌توجهی به اصلاحات اقتصادی در داخل همراه بوده است که عامل اصلی آن بهره‌مندی از درآمدهای گاز و اقتصاد رانتیر است (Pomfret, 2001: 175). اگرچه در قالب سیاست تخصصی کردن تولید در دوران شوروی، ترکمنستان وظیفه تولید پنبه و گاز طبیعی را برعهده

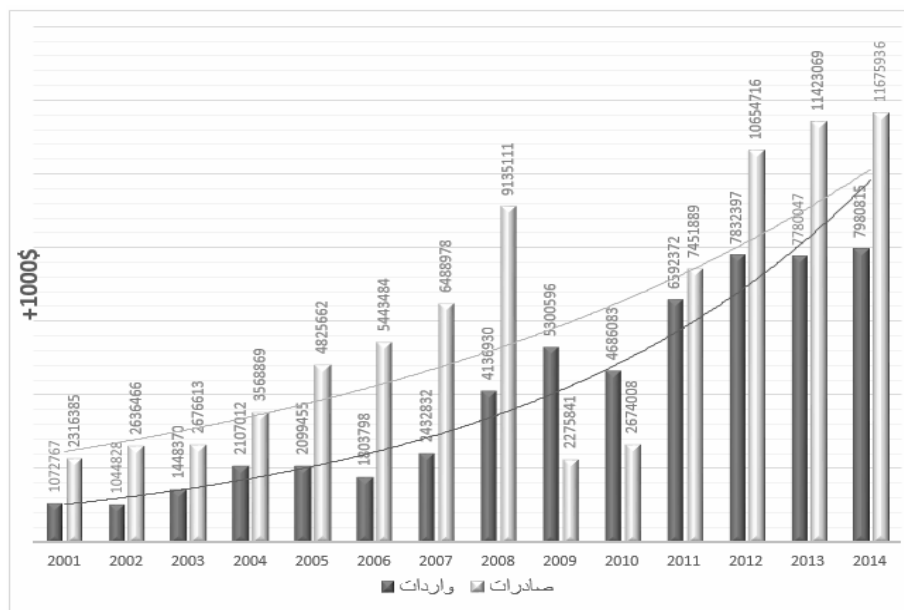
¹. Border Management in Central Asia (BOMCA)

². Regional Center for Climate Change

تأثیر سیاست خارجی ترکمنستان بر اقتصاد آن/۲۳

داشت؛ اما با اضمحلال شوروی یارانه‌های واسله از مسکو قطع گردید و در نتیجه بخش کشاورزی ترکمنستان کاملاً تضعیف شد. به همین دلیل در زمان استقلال، ترکمنستان دولتی کاملاً رانتیر و تک محصولی (گاز) بود. ساختار رانتی حکومت در دوران بی‌طرفی مثبت (دوران محمداف) همچنان تداوم داشته است (عطایی و شجاعی، ۱۳۸۹: ۱۰۶-۱۰۹). اما به یمن اتخاذ سیاست خارجی فعال‌تر توسط محمداف حجم صادرات کل و واردات کل ترکمنستان در سال‌های اخیر افزایش چشمگیری داشته است. به طوری که ارزش صادرات آن از حدود ۲/۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۱ به ۱۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۴ افزایش یافته است. ارزش واردات نیز از حدود یک میلیارد دلار در سال ۲۰۰۱ به ۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۴ رسیده است. شایان ذکر است که رتبه نخست صادرات مربوط به انرژی و رتبه نخست واردات مربوط به ماشین‌آلات صنعتی است. صادرات و واردات کل این کشور از سال ۲۰۰۱ تا سال ۲۰۱۴ در نمودار زیر (براساس دلار آمریکا) نشان داده شده است. افت صادرات در سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۱۰ به علت انفجار در خط لوله ترکمنستان به روسیه است که باعث تنش در روابط دو کشور شد.

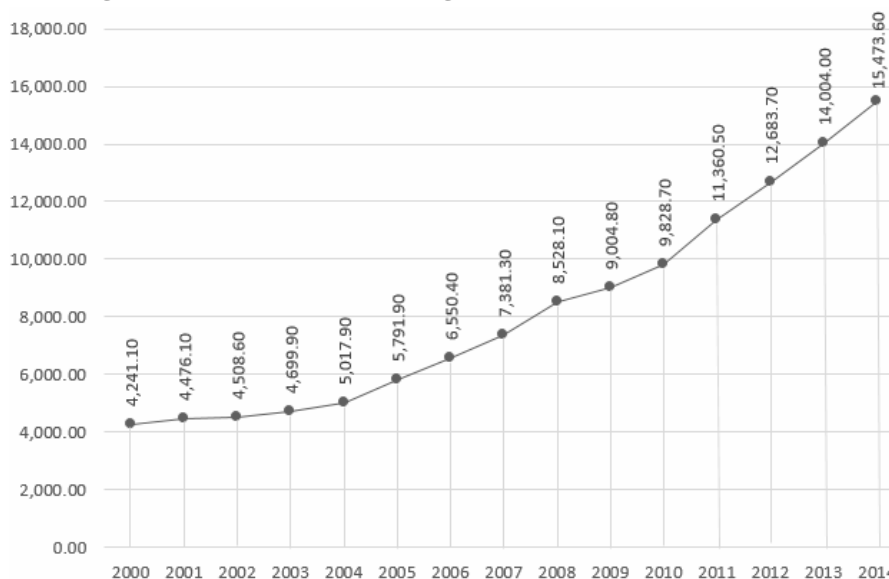
نمودار شماره ۱: حجم صادرات و واردات ترکمنستان



Source: International Trade Center

چنان که ذکر شد در چارچوب سندی که با همکاری سازمان ملل متحد برای توسعه ترکمنستان (۲۰۱۶-۲۰۲۰) تدوین شده است ترکمنستان به عنوان کشوری با درآمد متوسط به بالا در نظر گرفته شده است. در حالی که سایر کشورهای آسیای مرکزی به جز قزاقستان درآمد متوسط به پایین^۱ دارند. نمودار زیر رشد «تولید ناخالص داخلی سرانه بر مبنای قدرت خرید واقعی^۲» در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴ را نشان می‌دهد. در سال ۲۰۰۵ تا قبل از اتخاذ سیاست خارجی فعال این رقم حدود ۵/۸۰۰ دلار را نشان می‌دهد که در فاصله‌های کمتر از یک دهه با رشدی سه برابری به حدود ۱۵/۵۰۰ دلار در سال ۲۰۱۵ رسیده است. ذکر این نکته نیز ضروری است که اگرچه در سال ۲۰۱۴ قیمت جهانی نفت کاهش یافت، اما تولید ناخالص داخلی سرانه کماکان رشد داشته است. اتخاذ سیاست بی طرفی فعال و گسترش تعاملات اقتصادی و غیر اقتصادی با دنیای خارج اصلی‌ترین علت این امر است.

نمودار شماره ۲: تولید ناخالص داخلی سرانه بر مبنای قدرت خرید واقعی



Source: World Bank(a)

¹. Lower Middle Income

². GDP Per Capita Based on Purchasing Power Parity (PPP)

سیاست درهای باز^۱ یکی از ارکان اقتصادی مفهوم بی‌طرفی مثبت است (Šir, 2006: 133). بر همین اساس گلیسون^۲ معتقد است که یکی از اهداف اتخاذ سیاست بی‌طرفی در ترکمنستان جذب حداکثری سرمایه‌گذاری خارجی است (Gleason, 2003: 115).

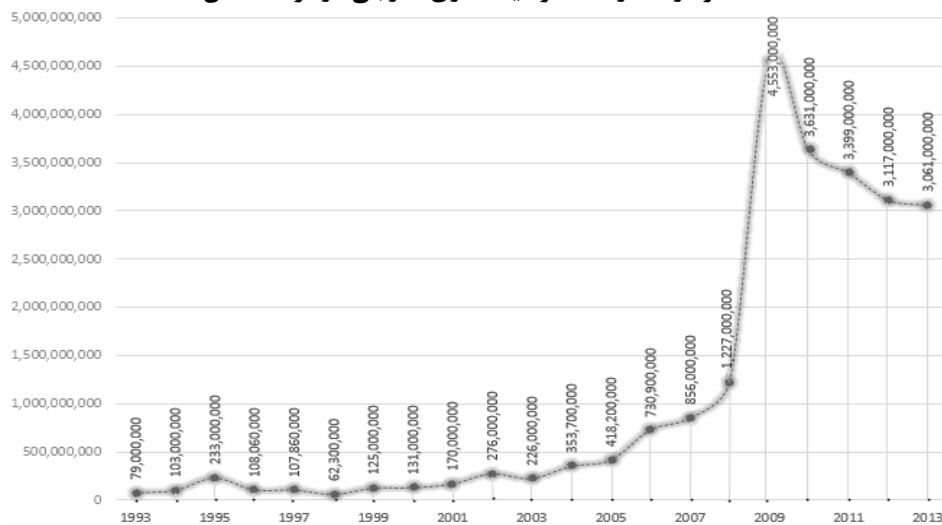
اما در دوران نیازاف به خصوص در ۱۰ سال نخست، دولت در جذب سرمایه خارجی برای صادرات گاز چندان موفق نبود (Omelicheva, 2014: 174-175). زیرا به طور عملی آنچه که ترکمن‌باشی در سیاست خارجی اعمال می‌کرد، بی‌طرفی نبود، بلکه سیاست انزواطلبانه بود. حتی قوانین حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی بارها توسط رئیس‌جمهور نقض شده بود. شرایط نامساعد اقتصادی-اجتماعی نیز سرمایه‌گذاران را برای حضور در این کشور بی‌میل می‌کرد. در عین حال یکی از مهم‌ترین عوامل برای سرمایه‌گذاری خارجی ارتباطات بین‌المللی است (Sabol, 2010: 6). به طوری که بعد از روی کار آمدن بردی محمداف در سال ۲۰۰۶ و اتخاذ الگوی بی‌طرفی مثبت شاهد افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۳ در ترکمنستان هستیم. بدیهی است که سیاست خارجی فعال منجر به تسهیل روند سرمایه‌گذاری خارجی می‌گردد. بنابراین خروج از سیاست انزواطلبانه و بی‌طرفی منفی عامل اصلی افزایش سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور است. به طوری که میانگین سرمایه‌گذاری (از ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵) در دوران نیازاف ۲۸۸ میلیون دلار بوده است. در حالی که در سال ۲۰۰۶ با روی کار آمدن بردی محمداف سرمایه‌گذاری خارجی در ترکمنستان به ۷۳۰ میلیون دلار در سال رسیده است که نسبت به میانگین سال‌های قبل رشد چشمگیری داشته است. این رقم در سال ۲۰۱۳ به ۳ میلیارد دلار در سال رسید، اگرچه نقطه اوج سرمایه‌گذاری در سال ۲۰۰۹ و حدود ۴/۵ میلیارد دلار بوده است. نمودار صفحه بعد روند سرمایه‌گذاری خارجی در ترکمنستان از ۱۹۹۳ تا ۲۰۱۳ نشان می‌دهد.

¹. Open Doors Policy

². Gleason

³. Foreign Direct Investment (FDI)

نمودار شماره ۳: سرمایه گذاری خارجی در ترکمنستان



Source: World Bank(b)

دلایل شکل گیری استراتژی بی طرفی در سیاست خارجی ترکمنستان

دلایل اتخاذ سیاست بی طرفی توسط ترکمنستان را باید به صورت طیفی از موضوعات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، امنیتی و ژئوپلیتیک در نظر گرفت. ترکمنستان در برهه‌هایی از تاریخ بخشی از امپراتوری ایران و اتحاد جماهیر شوروی بوده است که برای نخستین بار در سال ۱۹۹۱ در قامت دولتی مستقل درآمد. ترکمنستان به عنوان یک دولت-ملت با معضل ملت‌سازی مواجه است. این مشکل یکی از برجسته‌ترین دلایل اتخاذ سیاست بی طرفی توسط عشق آباد است. به عبارتی استراتژی بی طرفی ابزاری تبلیغاتی جهت تکمیل روند ملت‌سازی در ابعاد داخلی است (Anceschi, 2009: 55). آمارها نشان می‌دهد که این کشور در میان جمهوری‌های شوروی سابق پایین‌ترین سطح توسعه یافتگی سیاسی و اقتصادی را داشته است. همچنین به لحاظ نیروهای متخصص و آموزش دیده وضعیت نامناسبی دارد. در دوران پس از استقلال نیز کنترل مستقیم نیازاف بر دانشگاه‌ها منجر به کاهش نیروهای متخصص شده است (Merril, 2009: 23). ترکمنستان در میان همسایگان خود پایین‌ترین میزان جمعیت و نازل‌ترین سطح قدرت ملی را دارا است و ساختار اقتصادی آن رانتهی و وابسته به درآمدهای نفت و گاز است. در دنیای حاضر کشورهایی با ساختار اجتماعی ضعیف و اقتصاد رانتهی، آزادی‌های محدودی دارند و فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی شدیداً توسط دولت

کنترل می‌شود. به همین جهت ترکمنستان همواره مورد انتقاد نهادهای بین‌المللی و حقوق بشری به خصوص سازمان امنیت و همکاری اروپا^۱ بوده است (Denison, 2010: 48-49). عشق‌آباد برای مصون ماندن از پیامدهای چنین وضعیتی دکترین بی‌طرفی را به عنوان راه حلی موضعی برگزیده است.

حفظ تمامیت ارضی از دیگر دلایل اتخاذ سیاست بی‌طرفی توسط کشورها است. عشق‌آباد از جانب برخی همسایگان خود احساس خطر می‌کند. ازبکستان به طور غیررسمی نسبت به مناطق داش‌آغوز^۲ و چارجو^۳ ادعای ارضی دارد. همچنین احتمال گسترش جنگ‌های داخلی و افراط‌گرایی اسلامی در تاجیکستان و افغانستان به درون مرزهای ترکمنستان وجود دارد (Badykova, 2005: 64). به علاوه رویکرد سخت‌افزاری روسیه در آسیای مرکزی دست مسکو را برای مقابله فیزیکی و دخالت نظامی در کشورهای منطقه باز گذاشته است (کرمی و کوزه‌گرکالجی، ۱۳۹۳: ۱۴۸) بنابراین عشق‌آباد با اتخاذ سیاست بی‌طرفی در صدد خنثی کردن این تهدیدهای امنیتی است. به عبارت دیگر پیروی از الگوی بی‌طرفی تأیید ضمنی این مسأله است که ترکمنستان توسط کشورهای قدرتمندی از جمله روسیه، ایران و سایر همسایگان محاصره شده است و در هر نبرد احتمالی ترکمنستان توانایی مقابله نخواهد داشت. به همین دلیل ترکمنستان بعد از استقلال همواره ملاحظه همسایگان خود را داشته و کوشیده است که ضمن حفظ فاصله از مسکو، بازار گاز روسیه و مسیر صادراتی آن به اروپا را از دست ندهد. پیگیری همزمان این دو هدف با اتخاذ سیاست بی‌طرفی امکان پذیر شده است (Gleason, 2001: 175). استراتژی بی‌طرفی با توجه به منافع کلیه بازیگران منطقه‌ای و جهانی اتخاذ می‌گردد و معمولاً سایر دولت‌ها متعهد می‌شوند که به مفاد بی‌طرفی احترام بگذارند (سیف‌زاده، ۱۳۷۶: ۱۰۳) لذا این استراتژی به نوعی ضامن امنیت و استقلال ترکمنستان است. با توجه به مداخلات خارجی در منطقه، انقلاب‌های رنگی، توسعه نیافتگی داخلی، ضعف‌های ساختاری، افراط‌گرایی و تروریسم اتخاذ راهبرد بی‌طرفی منطقی به نظر می‌رسد. در عین حال تفسیر و اعمال استراتژی بی‌طرفی به شکل مطلوب برای کشورهای توسعه نیافته‌ای همچون ترکمنستان باعث گسترش ارتباطات

¹. Organization for Security and Co-operation in Europe

². Dashoguz

³. Chardzhou

بین‌المللی و به تبع آن رشد اقتصادی خواهد شد. بر اساس تفاسیر متفاوتی که از بی‌طرفی در ترکمنستان وجود داشته است رویکرد عشق‌آباد به روابط دوجانبه، چندجانبه و موضوعات مهم جهانی متفاوت بوده است. جدول زیر تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان را نشان می‌دهد.

جدول ۱: الگو و روند تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان

سال	تفسیر از بی‌طرفی	روابط دوجانبه	روابط چندجانبه	موضوعات جهانی ← واکنش ترکمنستان
۲۰۰۱ - ۱۹۹۲	انزواطلبی	محدود	عدم عضویت و مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی	تهدید جهانی طالبان تهدید قلمداد نکردن طالبان
۲۰۰۶ - ۲۰۰۱	بی‌طرفی منفی (شبه انزوا)	شدیداً کنترل شده	ترجیح روابط دوجانبه بر چندجانبه	عدم مشارکت در ائتلاف، اجازه محدود به پروژهای بشر دوستانه
۲۰۰۸ - ۲۰۰۶	دوره گذار	در حال گسترش	تلاش برای عضویت و مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی	--
۲۰۰۸ تا کنون	بی‌طرفی فعال یا مثبت	گسترش یافته	گسترش روابط چندجانبه و مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی	بی‌طرفی راجب اوکراین (بانگاه به بحران اوکراین و تروریسم در خاورمیانه روسیه)، تلاش برای مهار داعش

منبع: نگارندگان

نتیجه‌گیری

به اعتقاد بسیاری از متخصصان مناسب‌ترین جهت‌گیری برای سیاست خارجی کشورهایی که محذورات ژئوپلیتیک بالایی دارند استراتژی بی‌طرفی است. ترکمنستان کشوری محصور در خشکی است، اما همان‌گونه که هالستی عنوان کرده است، علاوه بر عامل ژئوپلیتیک، عوامل بین‌المللی، سیاسی، امنیتی و اقتصادی (در دو بُعد داخلی و خارجی) در اتخاذ استراتژی سیاست خارجی موثر است. عدم ارائه تعریفی مشخص از سیاست بی‌طرفی در اسناد داخلی ترکمنستان منجر به ابهام معنایی این استراتژی و پیچیدگی سیاست خارجی آن شده است. در این نوشتار به منظور ابهام زدایی از الگو و روند تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان این پرسش‌ها مطرح شد که روند تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان چگونه بوده است؟ و پیامدهای اقتصادی این تغییرات چه بوده است؟ «سیاست خارجی ترکمنستان تا سال ۲۰۰۱ مبتنی بر انزواطلبی بود. اما بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، استراتژی بی‌طرفی منفی توسط نیازاف در پیش گرفته شد. سپس با روی کار آمدن محمداف استراتژی بی‌طرفی

فعال اتخاذ شد که منجر به رشد اقتصادی ترکمنستان شده است». سیاست بی طرفی ترکمنستان در سال ۱۹۹۵ به رسمیت شناخته شد، اما سیاست اعلانی عشق آباد با سیاست‌های اعمالی آن در دهه نخست استقلال همخوانی نداشت. تا سال ۲۰۰۱ ترکمنستان به نوعی از محیط پیرامونی خود و نظام بین الملل جدا مانده بود و آنچه که عشق آباد در سیاست خارجی اعمال می نمود به انزواطلبی نزدیک تر بود تا بی طرفی. اما موقعیت حساس آسیای مرکزی در شرایط پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ ترکمنستان را واداشت که از انزوای اولیه فاصله گرفته و در حالت بی طرفی منفی قرار گیرد. این شرایط نقطه عطفی در سیاست خارجی ترکمنستان بود که با روی کار آمدن بردی محمداف در سال ۲۰۰۶ منجر به تغییراتی پررنگ تر در سیاست خارجی شد. با توجه به ضرورت جذب سرمایه بین المللی، سیاست خارجی این کشور به تدریج فعال تر شد و از بی طرفی منفی به بی طرفی فعال حرکت کرده است. تعریف بردی محمداف از سیاست بی طرفی با آنچه که صفرمراد نیازاف اعمال می کرد، تفاوت بارزی دارد. محمداف آشکارا به دنبال تنوع بخشیدن به شرکای سیاسی و اقتصادی ترکمنستان در قالب روابط دو جانبه و چندجانبه است. اما در دوران نیازاف روابط دوجانبه (در سطحی محدود و اغلب با روسیه) بر چندجانبه گرایی ارجحیت داشت. شایان ذکر است که در ادوار مورد بررسی تبادلات انرژی نقش اصلی را در سیاست خارجی عشق آباد داشته است. با توجه به ساختار رانتهی دولت ترکمنستان، اوضاع اقتصادی این کشور وابستگی زیادی به صادرات انرژی دارد. آمار و ارقام اقتصادی نشان می دهد که میزان رفاه داخلی و تبادلات اقتصادی در دوران بی طرفی مثبت ارتقا یافته است. البته ساختار اقتصاد رانتهی در این کشور کماکان تداوم دارد. شواهد ارائه شده در این مقاله نشان می دهد که روند تغییرات در سیاست خارجی ترکمنستان به رشد اقتصادی این کشور انجامیده است.

منابع و مأخذ

- پیشگاهی فرد، زهرا و مهکویی، حجت (۱۳۹۱)، "منطقه‌گرایی در عصر جهانی شدن مطالعه موردی: سازمان منطقه‌ای گوام"، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال پنجم، شماره ۱۰، صص ۲۱-۴۰.
- سیف‌زاده، حسین (۱۳۷۶)، *مبانی و مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی.
- عطایی، فرهاد و شجاعی، محمدکاظم (۱۳۸۹)، "تداوم و تغییر در سیاست داخلی و خارجی ترکمنستان در دوره قربان قلی بردی محمداف"، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال سوم، شماره ۶.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۶)، *اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل*، تهران: سمت.
- کرمی، جهانگیر و کوزه‌گر کالجی، ولی (۱۳۹۳)، "الگوهای ضد هژمونیک ایران، روسیه و چین در آسیای مرکزی"، *فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، دوره ۲۰، شماره ۸۵.
- کولایی، الهه (۱۳۸۹)، *سیاست و حکومت در آسیای مرکزی*، چاپ دوم، تهران: سمت.
- کولایی، الهه و عزیزی، حمیدرضا (۱۳۸۹)، "نقش انتقال انرژی در روابط ترکمنستان با روسیه"، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال سوم، شماره ۷.
- کولایی، الهه و عزیزی، حمیدرضا (۱۳۹۲)، "تحولات سیاست خارجی ترکمنستان؛ اصل بی‌طرفی مثبت در عرصه نظر و عمل"، *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۳، شماره ۳.
- مشیرزاده، حمیرا (۱۳۹۴)، "احیای حوزه تحلیل سیاست خارجی: تحلیلی چند متغیره"، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، سال دهم، شماره سوم.
- موسوی، رسول (۱۳۸۷)، "ترکمنستان پس از ترکمن‌باشی: چالش‌های داخلی و خارجی انتقال قدرت"، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال اول، شماره ۱.
- Abbenhuis, Maartje (2014), *An Age of Neutrals: Great Power Politics*, London: Cambridge University Press.
- Abdrakhmanov, Askar (2007), "Turkmenistan: Changing state power constructs and politics", *Central Asia and the Caucasus*, No. 50, PP 130-138.
- Allison, Roy (2008), "Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia", *Central Asian Survey*, Vol. 27, No. 2.
- Anceschi, Luca (2008), "Analyzing Turkmen Foreign Policy in the Berdymuhammedov Era", *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 6, No. 4.
- Anceschi, Luca (2009), *Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of Turkmen Regime*, London and New York: Routledge.

- Anceschi, Luca (2010), “External Conditionality, Domestic Insulation and Energy Security: The International Politics of Post- Niyazov Turkmenistan”, *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume. 8, No. 3.
- Anceschi, Luca (2014), “Turkmenistan’s Neutrality in Post-Crimea Eurasia”, *Central Asia Policy Brief*, No. 17.
- Arinc, Ibrahim and Elik, Suleyman (2010), “Turkmenistan and Azerbaijan in European Gas Supply Security”, *Insight Turkey*, Vol. 12, No. 3.
- Badykova, Najia (2005), “Regional Cooperation in Central Asia: A View from Turkmenistan”, *Problems of Economic Transition*, Vol. 84, No. 8.
- Baev, Pavel (2006), “Turning Counter-Terrorism into Counter-Revolution: Russia Focuses on Kazakhstan and Engages Turkmenistan”, *European Security*, Vol. 15, No. 1.
- Bassett, Bergen (2012), "Factors Influencing Sweden’s Changing Stance on Neutrality", *Thesis for the Degree of Master of Arts in European Union Studies in the Graduate College of the University of Illinois Urbana-Champaign*.
- Bekmyradov, Rustem (2014), Turkmenistan’s potential accession to the WTO -lessons to be learned from other countries, *Master thesis*, Institute for European Politics.
- Bishku, Michael (2015), “Turkmenistan and Middle East”, *The Levantine Review*, Vol. 4, No. 2.
- Blank, Stephen (2008), “Russia and Centra Asia Gas: Recent Trends and Their Implications”, *Central Asia-Caucasus Analyst*, Vol. 10, No. 6.
- Bohr, Annette (2004), “Regionalism in Central Asia: new geopolitics, old regional order”, *International Affairs*, Vol. 80, No. 30.
- Borisov, Nikolay (2011), “The Institution of Presidency in the Central Asian Countries: Personalization vs Institutionalization”, *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 12, No. 4.
- Canzi, Germana (2004), Turkmenistan’s Caspian Resources and Its International Political Economy, In Shirin Akiner, *The Caspian; Politics, Energy and Security*, London and New York: RoutledgeCurzon.
- Church, Jon Marco (2012), International Cooperation of Turkmenistan in the Water Sector, In Igor S.Zonn & Andrey G.Kostianoy (ed), *The Turkmen Lake Altyn Asyr and Water Resources in Turkmenistan*, New York and London: Springer.

- Contessi, Nicola (2014), Is Turkmenistan the Next Central Asian Tiger?, The diplomatic, Available at: <http://thediplomat.com/2014/07/is-turkmenistan-the-next-central-asian-tiger/>, Accessed on: 2016/3/18.
- Dadabaev, Timur (2013), “Japan’s Search for Its Central Asian Policy Between Idealism and Pragmatism”, *Asian Survey*, Vol. 53, No. 3.
- Denison, Michael (2010), Security Sector Reform in Turkmenistan, In Merijn Hartog (ed), *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities*, The Centre of European Security Studies (CESS).
- Dreyer , John and Jesse, Neal (2014), "Swiss Neutrality Examined: Model, Exception or Both?", *Journal of Military and Strategic Studies*, Volume 15, ISSUE 3.
- Esenov, Murad (2001), “Turkmenistan and Central Asian regional security”, *The Security of the Caspian Sea Region*, No. 98.
- Eurasianet (2008), Turkmenistan: Leader Proclaims "Open Door" Investment Policy, Availanle at: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav032708.shtml>, Accessed on: 28 July 2015.
- Gleason, Gregory (2001), “Foreign policy and domestic reform in Central Asia”, *Central Asian Survey*, Vol. 20, No. 2.
- Gleason, Gregory (2003), *Markets and Politics in Central Asia, Structural reform and political change*, London and New York: Routledge.
- Hetmanchuk, Natallia (2012), "Swedish Foreign Policy: Neutrality VS. Security", *MA Thesis of Government Department Suffolk University Boston*.
- Horák, Slavomír & Jan, Šír (2009), Dismantling Totalitarianism? Turkmenistan under Berdimuhamedow, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*.
- International Crisis Group (2003), *Cracks in the marble: Turkmenistan’s failing dictatorship*, ICG Asian report.
- International Crisis Group (2004), Repression and Regression in Turkmenistan: a new international strategy, *ICG Asian Report*, No 85.

- International Trade Center (2014), List of products imported/exported by Turkmenistan, Available at:
http://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx, Accessed on: 18 July 2015.
- Jarosiewicz, Aleksandra and Falkows, Maciej (2008), *The Great Game around Turkmenistan*, Centre for Eastern Studies.
- Kamenev, Sergei (2002), “Turkmenistan’s foreign policy”, *Central Asia and the Caucasus*, No. 16.
- Khaitov, Ata (2003), “Missing the big picture: A view from Turkmenistan”, *Central Asia and the caucasus*, No. 20.
- Kirchanov, Maxim (2010), “Turkmen Nationalism Today: Political and Intellectual Mythologemens”, *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 11, No. 1.
- Kort, Michael (2004), *Nations in transition: Central Asian Republics*, New York: Facts on File, Inc.
- Kurtov, Azhdar (2008), International Affairs, In: *Central Eurasia 2008 Analytical Annual*, Institute for Centra Asia and Caucasian studied.
- Kuru, Ahmet (2002), “The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case”, *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1.
- Laruelle, Marlene and Peyrouse, Sebastien (2012), Regional Organisations in Central Asia: Patterns of Interaction, Dilemmas of Efficiency, *Institute of public policy and administration working paper*, No. 10.
- Laumulin, Murat (2002), “Central Asia After 11 September”, *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 16, No. 4.
- Merrill, Martha (2009), “Turkmenistan: Fixing decades of damage”, *International higher education*, No. 56.
- Mesamed, Vladimir (2007), "Iranian-Turkmen relations in an era of change", *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 46, No. 4.
- Nichol, Jim (2010), *Turkmenistan recent development and U.S interests*, Washington: Congressional Research Service.
- Nygren, Bertil (2008), *The Rebuilding of Greater Russia*, London & New York: Routledge.

- Omelicheva, Mariya (2014), Eye on the International Image: Turkmenistan's Nation Branding, In Mariya Omelicheva, *Nationalism and Identity In Central Asia: Dimensions, Dynamics, and Directions*, Lexington Press.
- Panchaud, Véronique (2009), *Neutrality of Switzerland: a Brief Introduction*, Strategic Orientation.
- Peimani, Hooman (2003), "Turkmenistan reconsiders relations with uzbekistan", *Central Asia Caucasus Analyst*, 4 June.
- Pomfret, Richard (2001), Turkmenistan: from Communism to Nationalism by gradual economic reform, *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, Vol. 11, No. 2, PP 165-176.
- Pomfret, Richard (2008a), "Turkmenistan's Foreign Policy", *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 6, No. 4.
- Pomfret, Richard (2008b), *Turkmenistan after Turkmenbashi*, University of Adelaide: Forschungspapiere Research Papers.
- Proklov, Igor (2008), Politics, In: *Central Eurasia 2008 Analytical Annual*, Institute for Centra Asia and Caucasian studied.
- Ramani, Samuel (2015), Japan's Strategy for Central Asia, The diplomatic, Available at: <http://thediplomat.com/2015/07/japans-strategy-for-central-asia/>, Accessed on: 2016/3/18
- Rolenc, Jan Martin (2008), "The Relevance of Neutrality in Contemporary International Relations", *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahu*, Volume II.
- Sabol, Steven (2010), "Turkmenistan: Permanent Transition or Elusive Stability?", *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume. 8, No. 3, PP 5-26.
- Sabonis-helf, Theresa (2004), "The Rise of the Post-Soviet Petro-States: Energy Exports and Domestic Governance in Turkmenistan and Kazakhstan", in Dan Burghart & Theresa Sabonis-Helf (ed), *In the Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century*, Washington: National Defense University.
- Singh Roy, Meena (2011), "Strategic Importance of Turkmenistan for India", *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 4.
- Šir, Jan (2006), "The Russian Vector in Turkmenistan's foreign policy", *Central Asia and the Caucasus*, No. 40.

– Starchak, Maxim (2009), “U.S. vs Russia: attempted cooperation with Turkmenistan in the Security and defense sphere”, *Central Asia and the Caucasus*, No, 56.

– Tasgourias, Nicholas and Buchan, Russell (2015), *Research Handbook on International Law and Cyberspace*, London: Edward Elgar Publishing

– The Constitution of Turkmenistan (2008), Approved by Khalk Maslahaty on 26 September 2008, Available at:

<http://faolex.fao.org/docs/pdf/tuk127828E.pdf>, Accessed on: 19 February 2016.

– UN news Center (2007), “UN regional centre for preventive diplomacy in Central Asia set to open”, Available at:

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24967&Cr=central&Cr1=asia>, Accessed on: 10 July 2015.

– United Nations (1995). Resolution of Permanent neutrality of Turkmenistan, Available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/50/a50r080.htm>, Accessed on: 16 July 2015.

– United Nations (2010), Address by the President of Turkmenistan at the 65th session of the UN General Assembly, Available at:

http://www.un.org/en/mdg/Summit2010/debate/TM_en.pdf, Accessed on: 30 July 2015.

– United Nations (2013), Resolution adopted by the General Assembly on 17 May 2013, Available at: <http://www.un.org/documents/resga.htm>, Accessed on: 26 July 25, 2015.

– United Nations Turkmenistan (2008), Turkmenistan and the UN Discuss 2010-2014 Collaboration, Available at:

http://www.untuk.org/index.php?option=com_content&task=view&id=150&Itemid=1, Accessed on: 11 July 2015.

– United Nations Turkmenistan (2015), Main provisions of the Turkmenistan UN PFD 2016-2020 validated by key ministries, Available at: <http://www.untuk.org/content/view/794/105/>, Accessed on: 11 July 2015.

– World Bank-a (2014), GDP Per Capita, PPP (Current International \$), Available at:

http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?order=wbapi_datvalue_2008%20wbapi_data_value&sort=asc, Accessed on: 15 July 2015.

– World Bank-b (2013), Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$), Available at:

<http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>, Accessed on: 10 July 2015.