



Challenges of Regional Integration in South Asia from the Perspective of Intergovernmentalism

10.30495/PIR.2024.1997941.3681

Hadi Narouei ¹

Received:2023/10/03
Accepted:2024/01/15

Research Article

Abstract

The integration process in the South Asian region started with the inspiration of the European Union at the end of the 20th century. In order to make this happen and encourage integration, organizations like SAARC and BIMSTEC were founded, although these initiatives were not successful in practice. From 2014 onwards, due to the revival of India's First Neighborhood Policy, a positive perspective for regional integration emerged once more in the South Asian region. Despite various steps being taken and the inclusion of India as an emerging global economy in the region, true regional integration in South Asia hasn't materialized thus far. This article aims to analyze the challenges faced in achieving regional integration in South Asia. By focusing on the theory of Intergovernmentalism, the hypothesis explores how not only the differences and conflicting interests between India and Pakistan but also the differences and conflicting interests between India and the smaller countries of South Asia have hindered the convergence of the region. The study adopts a Hypothetico-deductive method and the data gathering procedure is based on library findings. The research findings indicate that security policies and individual interests of countries, including India, take precedence over economic cooperation and regional integration.

Keywords: Conflicting Interests; Intergovernmentalism; Regional Integration Challenges; Security Policies, South Asia

Narouei, H. (2023). Challenges of Regional Integration in South Asia from the Perspective of Intergovernmentalism. *Journal of Political and International Research*, 15(56), pp. 31-46.

¹ Ph.D. student of International Relations, Faculty of Humanities, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, h.narouei@modares.ac.ir



چالش‌های همگرایی منطقه‌ای در آسیای جنوبی از منظر بین‌حکومت‌گرایی

10.30495/PIR.2024.1997941.3681

هادی نارویی^۱

مقاله پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۱۱
	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۲۵

چکیده

فرایند همگرایی در منطقه آسیای جنوبی با الهام از اتحادیه اروپا در اواخر قرن بیستم آغاز شد. برای دستیابی به این هدف و ترویج همگرایی نهادهای مانند سارک و بیمستک تاسیس شدند؛ این ابتکارات در عمل نتوانستند دستاورد موفقی کسب کنند. از سال ۲۰۱۴ به بعد به دلیل احیا سیاست نخست‌همسایگی هند، بار دیگر چشم‌انداز مثبتی جهت همگرایی در منطقه آسیای جنوبی ایجاد شد. با وجود انجام اقدامات متعدد و همچنین حضور هند در این منطقه به عنوان یک اقتصاد نوظهور جهانی، همگرایی منطقه‌ای در آسیای جنوبی تا به امروز موفق نبوده است. هدف این مقاله بررسی چالش‌های توسعه همگرایی منطقه‌ای در آسیای جنوبی است. با تأکید بر نظریه بین‌حکومت‌گرایی این فرضیه بررسی شده است که نه تنها اختلافات و منافع متضاد هند و پاکستان بلکه اختلافات و منافع متضاد هند و کشورهای کوچک آسیای جنوبی مانع از همگرایی در منطقه آسیای جنوبی شده است. برای بررسی فرضیه از روش فرضیه‌ای-قیاسی و داده‌های کتابخانه‌ای استفاده شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که سیاست‌های امنیتی و منافع فردی کشورهای منطقه از جمله هند از اهمیت بیشتری نسبت به همکاری اقتصادی و همگرایی در منطقه برخوردار هستند.

واژگان کلیدی: آسیای جنوبی، بین‌حکومت‌گرایی، چالش‌های همگرایی منطقه‌ای، سیاست‌های امنیتی، منافع متضاد.

نارویی، هادی (۱۴۰۲). چالش‌های همگرایی منطقه‌ای در آسیای جنوبی از منظر بین‌حکومت‌گرایی. فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، شماره ۵۶، صفحات ۳۱-۴۶.

مقدمه

منطقه آسیای جنوبی یکی از مناطقی است که در راستای همگرایی منطقه‌ای تلاش‌های متعددی انجام داده است. این منطقه شامل کشورهای هند، پاکستان، نپال، بنگلادش، سریلانکا، بوتان و مالدیو است. این کشورها با الهام از اتحادیه اروپا «سازمان همکاری‌های منطقه‌ای آسیای جنوبی» یا «سارک» را در سال ۱۹۸۵ تأسیس کردند و سپس «ابتکار خلیج بنگال برای همکاری‌های فنی و اقتصادی چندبخشی» یا همان «بیمستک» را در سال ۱۹۹۷ ایجاد کردند. ترویج توسعه اقتصادی و همگرایی منطقه‌ای از مهم‌ترین اهداف این نهادها است. با ورود به قرن بیست و یکم کشورهای منطقه درصدد ایجاد ترتیبات تجاری برآمدند و در سال ۲۰۰۴ موافقت‌نامه «منطقه آزاد تجاری آسیای جنوبی» را امضا کردند.

هند به‌عنوان قدرت اقتصادی منطقه در سه دهه گذشته میانگین رشد اقتصادی شش درصد را تجربه کرده است. رشد اقتصادی مداوم هند باعث شده است تا این کشور به‌عنوان یک کشور نوظهور اقتصادی جایگاه خود را نه تنها در سطح منطقه آسیای جنوبی بلکه در سطح جهانی بهبود بخشد و به یکی از پایه‌های اقتصاد جهانی تبدیل شود. ظهور اقتصادی هند در آغاز قرن بیست و یکم باعث شد تا چشم‌انداز مثبتی از همگرایی در منطقه آسیای جنوبی شکل بگیرد؛ چرا که رشد اقتصادی این کشور به‌عنوان یک محرک همگرایی برای منطقه در نظر گرفته شد. در سال ۲۰۱۴ با روی کار آمدن حزب «بی‌جی‌پی»^۳ به رهبری نارندرا مودی چشم‌انداز همگرایی منطقه‌ای بار دیگر تقویت شد و بر گسترش روابط با همسایگان و گسترش همگرایی منطقه تأکید شد.

با وجود این تلاش‌ها، آسیای جنوبی یکی از واگراترین مناطق جهان است. آسیای جنوبی همچنان به‌عنوان یکی از فقیرترین مناطق جهان باقی مانده است و استانداردهای زندگی در سطح پایینی قرار دارد. در ابتدای شکل‌گیری نهادهای منطقه‌ای مانند سارک و بیمستک، این چشم‌انداز تصور شد که این نهادها میلیون‌ها نفر را از فقر نجات می‌دهند و به سمت استانداردهای زندگی بهتر سوق خواهند داد. همچنین، انتظار می‌رفت که یکپارچگی اقتصادی و وابستگی متقابل به ایجاد یک محیط صلح‌آمیز منطقه‌ای کمک کند؛ اما این نهادها نتوانستند انتظارات را برآورده و به ترویج همگرایی منطقه‌ای کمک کنند و سارک به‌عنوان رهبر پیشبرد همگرایی و همکاری منطقه‌ای دستاوردهای آن صرفاً به روی کاغذ محدود مانده است.

عدم موفقیت همگرایی منطقه‌ای در آسیای جنوبی در حالی است که سازوکارها و ابتکارات اولیه‌ای مانند سارک و بیمستک ایجاد شده است. علاوه بر این، هند به‌عنوان یکی از قدرت‌های نوظهور جهان در عرصه اقتصادی و با توانایی‌های اقتصادی فراوان در این منطقه قرار دارد. به همین منظور سؤالی که مطرح می‌شود این است که چرا با وجود ابتکارات و اقدامات اولیه منطقه‌ای، همگرایی در منطقه آسیای جنوبی توسعه نیافته است؟ در پاسخ می‌توان بیان داشت که اختلافات بلندمدت و تضاد منافع بین هند و پاکستان از یک طرف و اختلافات و تضاد منافع هند با کشورهای کوچک منطقه از طرف دیگر، مانع از گسترش همگرایی در منطقه آسیای جنوبی شده است. به‌عبارت‌دیگر، نه تنها اختلاف‌های هند و پاکستان بلکه اختلاف‌های هند و کشورهای کوچک آسیای جنوبی و تأکید بر منافع فردی مانع از همگرایی منطقه شده است. راهبرد پژوهش در این مقاله از نوع فرضیه‌ای-قیاسی و روش گردآوری داده‌ها به‌صورت کتابخانه‌ای است.

۱- پیشینه پژوهش

آثار موجود راجع به چالش‌های همگرایی منطقه‌ای در آسیای جنوبی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته نخست آثاری هستند که موانع اقتصادی را دلیل عدم توسعه همگرایی در منطقه آسیای جنوبی می‌دانند. برای مثال گیل^۴ ضمن مرور کلی موانع همگرایی در این منطقه معتقد است که عوامل اقتصادی شامل موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای نقش مهم در عدم گسترش همگرایی در منطقه دارند (Gill, 2020). کریم وجود فقر شدید و تعرفه‌های بالای اقتصادی را مانع همگرایی در منطقه می‌داند (Karim, 2007).

³ Bharatiya Janata Party (BJP)

⁴ Gill

2014). راثو نبود یک برنامه اقتصادی، ساختار اقتصادی ضعیف منطقه مانند مکمل نبودن اقتصادها، محدودیت‌های مرزی، حمایت‌گرایی و نبود زیرساخت‌های ارتباطی را عامل عدم توسعه همگرایی آسیای جنوبی می‌داند (Rao, 2012).
دسته دوم منابعی هستند که بر موانع سیاسی تأکید می‌کنند. چاکما در کتاب خود معتقد است که اختلاف‌های بین هند و پاکستان مانع از عملکرد مثبت سارک در توسعه همکاری در منطقه شده است (Chakma, 2020; Chakma, 2018). منظور احمد و پتتایک در پژوهش‌های خود بیان می‌دارند که جلسات نامنظم سارک چشم‌انداز همکاری منطقه‌ای را مخدوش کرده است و چگونگی روابط هند و پاکستان و اختلاف‌های آن‌ها بر نشست‌های سران سارک تأثیر منفی گذاشته است (Pattanaik, 2004; Ahmad, 2017). آقاجری و رستمی‌فر در مقاله‌ای مشترک، عوامل واگرایی سارک را اختلافات ارضی بین هند و پاکستان و مداخله قدرت‌های برون منطقه به خصوص آمریکا می‌دانند (Aghajari & Rostamifar, 2013). از منظر فاطمی‌نژاد وجود هراس در دو بازیگر اصلی منطقه یعنی هند و پاکستان و نگرانی از نفوذ دیگری در سارک مانعی بر سر راه عملکرد نهادهای آسیای جنوبی است (فاطمی‌نژاد، ۱۳۹۴). مصفا و نوروزی ضمن اشاره به اختلافات ارضی هند-پاکستان و افغانستان-پاکستان معتقد هستند که رویکرد قدرت‌های بزرگ به منطقه عملکرد سازمان سارک را تحت‌الشعاع قرار داده است (مصفا و نوروزی، ۱۳۹۳). امیدی هم در کتاب خود اختلافات هند و پاکستان و نقش قدرت‌های مداخله‌گر برون منطقه‌ای را مانع از ایجاد چشم‌انداز مثبت برای نقش‌آفرینی سارک می‌داند (امیدی، ۱۳۸۸).

این پژوهش از یک جنبه جدید یعنی از منظر نظریه بین‌حکومت‌گرایی چالش‌های همگرایی در آسیای جنوبی را بررسی می‌کند. در پژوهش‌های فوق به اختلاف‌های هند و کشورهای کوچک آسیای جنوبی و نقش آن در همگرایی منطقه‌ای پرداخته نشده است. این پژوهش ضمن تأکید بر اختلاف‌های هند و پاکستان، معتقد است که اختلاف‌های هند با کشورهای کوچک آسیای جنوبی یک مانع مهم همگرایی در منطقه آسیای جنوبی است. از طرف دیگر پژوهش‌های فوق کمتر به تحولات سال ۲۰۱۴ به بعد پرداخته‌اند؛ چرا که سیاست‌های نارندرا مودی بر فرایند همکاری و اختلاف‌های منطقه تأثیر مستقیم گذاشته است. در نهایت، این پژوهش صرفاً به سارک محدود نشده است و در یک رویکرد جامع همه نهادها و ابتکارهای منطقه آسیا جنوبی را بررسی می‌کند.

۲- چارچوب نظری

کارکردگرایی^۵ و نئوکارکردگرایی^۶ از نخستین نظریه‌ها برای تبیین همگرایی منطقه‌ای هستند؛ نظریه‌پرداز اصلی کارکردگرایی دیوید میترا نی و برای نئوکارکردگرایی ارنست هاس است. کارکردگرایان و نئوکارکردگرایان به طور مشترک معتقدند که همگرایی در وهله اول در حوزه‌هایی که «سیاست‌های ادنی»^۷ هستند، یعنی بخش‌های اقتصادی و فنی، آغاز می‌شود و در نهایت به وحدت و همگرایی سیاسی ختم می‌شود (Rosamond, 2000: 51-52). مهم‌ترین مفهوم از مجموعه مفاهیم کارکردگرایی و نئوکارکردگرایی، مفهوم «سرایت»^۸ است. سرایت به راه و روشی اشاره دارد که در آن ایجاد و تعمیق همگرایی در یک بخش اقتصادی فشارهایی را برای ادغام اقتصادی بیشتر در داخل و خارج از آن بخش ایجاد می‌کند (Niemann, 2021: 118). به عبارت دیگر، بخش‌های اقتصادی مشخصی در سراسر کشورها فشارهای عملکردی را برای ادغام بخش‌های اقتصادی مرتبط ایجاد خواهند کرد؛ نتیجه این روند، همگرایی تدریجی و پیش‌رونده اقتصادهای ملی است. همگرایی و ادغام عمیق‌تر باعث تغییر در منافع اجتماعی و به دنبال آن تغییر در وفاداری از اشکال ملی اقتدار به سمت نهادها کارکردی می‌شود (Rosamond, 2000: 51-52). به طور خلاصه، از منظر میترا نی و هاس همگرایی سیاسی یک اثر جانبی کم‌وبیش اجتناب‌ناپذیر از همگرایی اقتصادی است و همگرایی تدریجی اقتصادی همراه با درجه‌ای از نهادینه شدن فراملی باعث ایجاد صلح بلندمدت می‌شود.

⁵ Functionalism

⁶ Neo- Functionalism

⁷ Low Politics

⁸ Spill over

بین حکومت‌گرایی⁹ به عنوان یک نظریه همگرایی منطقه‌ای توسط استنلی هافمن و در پاسخ به کارکردگرایی و به خصوص نئوکارکردگرایی ایجاد شد و مفروض‌های آن بر اساس ایده‌های محوری رئالیسم است (Bache, George and Bulmer, 2010: 11). بر اساس پارادایم رئالیسم، دولت‌ها بازیگران مرکزی در یک نظام بین‌الملل آنارشیک هستند و به دنبال به حداکثر رساندن منافع ملی خود هستند. بین حکومت‌گرایان این برداشت نئوکارکردگرایی که همگرایی از سیاست‌های ادنی (اقتصادی و فنی) به حوزه «سیاست‌های اعلی»¹⁰ (سیاسی و امنیتی) گسترش می‌یابد را به چالش می‌کشند (Söderbaum, 2012: 12). بین حکومت‌گرایان همچنین دولت‌ها را به عنوان بازیگران اصلی در تقویت همکاری‌های منطقه‌ای می‌دانند. دولت‌های مستقل تنها زمانی به دنبال همگرایی منطقه‌ای هستند که منافع ملی آن‌ها با اهداف همگرایی منطقه‌ای سازگار باشد (Söderbaum, 2012: 12)؛ بنابراین از منظر بین حکومت‌گرایان، فرآیند همگرایی منطقه‌ای شامل یک سری از چانه‌زنی بین سران دولت‌های یک منطقه است و دولت‌ها از استقلال بسیار بیشتری نسبت به آنچه نئوکارکردگرایان معتقد هستند، برخوردار هستند و در نتیجه فرایند ادغام اساساً بین دولتی باقی می‌ماند. تکاپو دولت‌ها برای برقراری موازنه بین منافع ملی خود با اهداف همگرایی منطقه‌ای کار آسانی نیست و اغلب سرعت همگرایی منطقه‌ای را کاهش می‌دهد. علاوه بر این، در فرایند چانه‌زنی بین دولتی، سران دولت‌ها اغلب تمایلی به قربانی کردن حاکمیت ملی خود برای دستیابی به اهداف مشترک ندارند؛ بنابراین، بین حکومت‌گرایان نسبت به نئوکارکردگرایی و چشم‌انداز آن به رشد همگرایی منطقه‌ای، محتاط‌تر هستند (Huelshoff, 1994: 259). هافمن به همین دلیل، این دیدگاه نئوکارکردگرایان را که دولت‌ها در نهایت برای همگرایی بیشتر تحت فشار گروه‌های ذینفع قرار خواهند گرفت را رد می‌کند و در مقابل دولت‌ها را بازیگرانی عقلانی می‌داند (Bache, George and Bulmer, 2010: 12).

از منظر هافمن دولت‌های ملی بازیگرانی منحصربه‌فرد و قدرتمند در فرآیند همگرایی اروپا بودند؛ آن‌ها ماهیت و سرعت همگرایی را با توجه به نگرانی‌هایشان برای حفاظت و ارتقای منافع ملی هدایت و کنترل می‌کردند. در جایی که منافع ملی با یکدیگر سازگار و هماهنگ هستند دولت‌ها ممکن است همگرایی بیشتر¹¹ را در بخش‌های فنی و عملکردی بپذیرند، اما فرایند ادغام به حوزه سیاست‌های اعلی مانند امنیت ملی و حوزه دفاعی گسترش نخواهد یافت (Bache, George and Bulmer, 2010: 11). از منظر بین حکومت‌گرایان، دولت‌ها به دو دلیل دارای قدرت منحصربه‌فرد در فرایند همگرایی هستند: اول، به این دلیل که از حاکمیت قانونی برخوردار هستند و دوم، آن‌ها به عنوان تنها بازیگران منتخب دموکراتیک در فرآیند همگرایی مشروعیت سیاسی دارند. طبق این دیدگاه، با تصمیم و اراده دولت‌ها قدرت نهادهای فراملی افزایش می‌یابد؛ زیرا دولت‌ها معتقد هستند که این امر به نفع منافع ملی آن‌ها است (Bache, George and Bulmer, 2010: 12).

بنابراین از منظر بین حکومت‌گرایان همگرایی میان دولت‌ها امکان‌پذیر است و موارد متعددی از همگرایی و همکاری میان دولت‌ها در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی و در زمینه‌های مختلف وجود دارد، اما بدون اراده و تصمیم حکومت‌ها و نخبگان حکومتی این همکاری شکل نمی‌گیرد. این حکومت‌ها هستند که زمینه همکاری میان دولت‌ها را در سطح منطقه‌ای فراهم می‌کنند و این ترجیحات حکومت‌ها است که باعث تداوم اقدامات همکاری‌جویانه و به دنبال آن تداوم همگرایی میان دولت‌ها می‌شود (سازمند، ۱۳۸۶: ۵۰۰-۵۰۱).

کشورهای آسیای جنوبی با الهام از همگرایی در اتحادیه اروپا، سارک و سپس ابتکار خلیج بنگال را ایجاد کردند و برای موفقیت این نهادها به مانند اروپا از همان آغاز بر همکاری در بخش‌های اقتصادی یا سیاست‌های ادنی تأکید کردند. این الهام‌پذیری از اروپا برای منطقه آسیای جنوبی دستاورد موفق‌تری نداشت؛ چرا که همکاری جهت همگرایی در منطقه آسیای جنوبی نه توسط فشارهای بخش‌های اقتصادی و فنی این کشورها بلکه توسط دولت‌ها آغاز شد و نهادهای فعلی موجود و اقدامات اولیه‌ی در راستای همگرایی با حمایت دولت‌ها انجام شده است. منافع متضاد و نبود اراده توسط دولت‌های منطقه باعث شد تا

⁹ Intergovernmentalism

¹⁰ High Politics

¹¹ closer integration

همگرایی در همین سطح اولیه باقی بماند. به عبارت دیگر، فرایند همگرایی در منطقه آسیای جنوبی به صورت دولت‌محور آغاز شد و در نتیجه برای تداوم آن نیاز به همکاری دولت‌ها است. با این حال، منافع متضاد دولت‌ها، ترجیحات متفاوت آن‌ها و حاکم بودن فضای سیاسی و امنیتی یا همان سیاست‌های اعلی باعث شده است تا همگرایی در منطقه آسیای جنوبی پیشرفت نکند و دولت‌ها منافع فردی خود را به همگرایی ترجیح دهند. این شرایط باعث شد تا حتی همکاری‌های اقتصادی و فنی مؤثری در منطقه شکل نگیرد.

۳- همگرایی در منطقه آسیای جنوبی

همگرایی منطقه‌ای در دهه ۸۰ میلادی به یک پدیده مطرح در عرصه روابط بین‌الملل تبدیل شد. با فروپاشی شوروی و به دنبال آن با ورود به قرن بیست یکم جریان‌های همگرایی منطقه‌ای اهمیت بیشتری پیدا کردند. منطقه آسیای جنوبی از این قاعده مستثنا نبوده است و تلاش‌های رسمی و غیررسمی برای گسترش همگرایی منطقه انجام شده است.

۳-۱-۱- نهادهای ابتکارهای ایجاد شده برای ترویج همگرایی

۳-۱-۱-۱- سارک

مهم‌ترین نهاد جمعی برای توسعه همگرایی در منطقه آسیای جنوبی سازمان همکاری‌های منطقه‌ای آسیای جنوبی^{۱۲} معروف به سارک است. تلاش‌های اولیه برای تأسیس سارک به اواخر دهه ۱۹۷۰ برمی‌گردد زمانی که ضیاء الرحمن، رئیس‌جمهور بنگلادش برای اولین بار تأسیس آن را بین کشورهای منطقه آسیای جنوبی به عنوان مبنایی برای همکاری و همگرایی منطقه‌ای مطرح کرد (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۸۷: ۷۳). به همین منظور، سارک نهایتاً به‌طور رسمی در سال ۱۹۸۵ تأسیس شد و هفت کشور هند، سریلانکا، پاکستان، بنگلادش، نپال، بوتان و مالدیو اعضای مؤسس آن بودند، افغانستان متعاقباً در سال ۲۰۰۷ به سارک پیوست (فاطمی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۱۰۰). در تکامل سارک دو مرحله متمایز را می‌توان از منظر عملکرد تشخیص داد.

مرحله اول تکامل سارک شامل سال‌های اولیه شکل‌گیری آن یعنی ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۲ است. سارک در این مرحله با الهام از اتحادیه اروپا همکاری‌های منطقه‌ای را بر اساس ایده «سرایت» نئوکارکردگرایی سازمان‌دهی کرد. به این معنا که بر همکاری تنها در حوزه‌های عملکردی سطح پایین^{۱۳} که بحث‌برانگیز و چالشی نبود، متمرکز شد. به همین منظور، در چارچوب برنامه اقدام یکپارچه^{۱۴} همکاری در زمینه‌های شامل کشاورزی، بهداشت، حمل‌ونقل، مخابرات، هواشناسی، امور فرهنگی و ورزشی آغاز شد و مراکز جداگانه برای هر حوزه ایجاد شد (Chakma, 2020: 144). در این مرحله، موضوعات بحث‌برانگیز سیاسی و حتی اقتصادی کنار گذاشته شد.

مرحله دوم تکامل در عملکرد سارک از سال ۱۹۹۲ به بعد است. در مرحله دوم، سارک برای تقویت همگرایی منطقه‌ای از حوزه‌های عملکردی^{۱۵} فراتر رفت و همکاری در حوزه‌های اصلی اقتصادی مانند تجارت کالا و خدمات، سرمایه‌گذاری، مالی و غیره را آغاز کرد. اولین گام اساسی در این زمینه در سال ۱۹۹۳ با امضای قرارداد تجارت ترجیحی آسیای جنوبی^{۱۶} یا «ساپتا» برداشته شد و در سال ۱۹۹۵ به اجرا درآمد. این موافقت‌نامه در سال ۲۰۰۴ به موافقت‌نامه منطقه آزاد تجاری آسیای جنوبی^{۱۷} یا «سافتا» ارتقا یافت و برخلاف ساپتا از رویکرد فهرست منفی پیروی می‌کند؛ یعنی کشورهای عضو باید بر اساس آن تمام تعرفه‌های کالاهای یکدیگر را به‌جز کالاهای فهرست حساس^{۱۸} را حذف کنند (فاطمی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۱۱۰). هدف از این موافقت‌نامه ایجاد یک منطقه اقتصادی بدون مرز و حذف تعرفه‌ها بر کالاهای تجاری به صورت تدریجی بین سال‌های ۲۰۰۶ تا

¹² South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)

¹³ low-level functional areas

¹⁴ Integrated Program of Action

¹⁵ functional areas

¹⁶ South Asian Preferential Trade Arrangement (SAPTA)

¹⁷ South Asian Free Trade Area (SAFTA)

¹⁸ Sensitive list

۲۰۱۶ بود (Paul, 2020: 3). همچنین کشورهای عضو، توافقنامه سارک در تجارت خدمات^{۱۹} را در سال ۲۰۱۰ امضا کردند و در سال ۲۰۱۲ به اجرا درآوردند. منطق سارک در این مرحله بر این اصل بود که از طریق تسهیل همکاری های تجاری، اقتصادی و مالی به صلح و همگرایی دست یابد.

۳-۱-۲- ابتکار خلیج بنگال برای همکاری های فنی و اقتصادی چندبخشی

ابتکار خلیج بنگال برای همکاری های فنی و اقتصادی چندبخشی^{۲۰} یا بی‌مستک یک سازمان منطقه ای دیگر است که در سال ۱۹۹۷ توسط کشورهای بنگلادش، بوتان، هند، میانمار، نپال، سریلانکا و تایلند تشکیل شد و دبیرخانه آن در داکا بنگلادش قرار دارد. اگرچه دو عضو این سازمان یعنی میانمار و تایلند از کشورهای آسیای جنوب شرقی هستند ولی بیشتر اعضای آن از کشورهای آسیای جنوبی هستند و چشم انداز نهایی آن تقویت همکاری و همگرایی در آسیای جنوبی است. هدف این سازمان فراهم کردن بستری مناسب برای توسعه همکاری در حوزه ها و بخشی های مشخص شامل حوزه های تجارت و سرمایه گذاری، فناوری، حمل و نقل و ارتباطات، انرژی، گردشگری و شیلات برای کشورهای عضو است. به همین منظور چهارده کارگروه برای سیاست گذاری در حوزه های مختلف ایجاد شده است (Bhattacharjee, 2018: 5-6). علاوه بر این، کشورهای عضو یک چارچوب قراردادی برای ایجاد یک منطقه تجارت آزاد در اولین اجلاس این سازمان در سال ۲۰۰۴ در بانکوک امضا کردند و برای اجرای آن یک کمیته مذاکره تجاری^{۲۱} با ریاست دائمی تایلند تأسیس کردند (Chakma, 2020: 113).

۳-۱-۳- ابتکار بنگلادش، بوتان، هند و نپال

ابتکار بنگلادش، بوتان، هند و نپال^{۲۲} یک ابتکار درون منطقه ای است که در اجلاس سران سارک در سال ۱۹۹۷ در ماله، تحت عنوان «چهارضلعی رشد آسیای جنوبی»^{۲۳} ایجاد شد. هدف اصلی از تشکیل این ابتکار تقویت همکاری در زمینه های محیط زیست، برق و انرژی، تجارت و سرمایه گذاری، حمل و نقل و گردشگری در بخش شرقی آسیای جنوبی است. با این حال، این ابتکار بیشتر در حوزه های تولید و تجارت برق و پروژه های ارتباطی و حمل و نقل متمرکز بوده است (Kumar, 2017: 2-3). در راستای این ابتکار، دولت هند برای ایجاد و توسعه جاده ای که بوتان، نپال و بنگلادش را به یکدیگر وصل می کند ۱.۰۸ میلیارد دلار اختصاص داده است (طاهری، ۱۴۰۰: ۲۵).

۳-۲- وضعیت همگرایی در آسیای جنوبی

همگرایی منطقه ای در آسیای جنوبی با وجود نهادها و ابتکارات منطقه ای و درون منطقه ای مختلف شکست خورده است. سارک عملاً به یک نهاد ناکارآمد تبدیل شده است. اگرچه این نهاد پیشرفت چشمگیری را در افزودن زمینه ها و حوزه های همکاری مشترک در دستور کار خود دارد، اما این موارد عمدتاً اجرا نشده اند. سارک حتی در مرحله اول که بر حوزه های عملکردی و فنی متمرکز بود و جنبه سیاسی و چالشی کمتری داشتند نتوانست موفق شود. برای مثال در سال ۱۹۹۱، زمانی که بنگلادش توسط یک طوفان ویرانگر مورد اصابت قرار گرفت، ذخیره امنیت غذایی سارک^{۲۴} نتوانست به بنگلادش کمک کند (Chakma, 2020: 145).

در حوزه تجاری و اقتصادی، موافقت نامه منطقه آزاد تجاری آسیای جنوبی عملیاتی نشد. کشورهای امضاکننده سافتا نتوانستند به صورت تدریجی تعرفه ها را تا سال ۲۰۱۶ حذف کنند و این موافقت نامه عملاً کنار گذاشته شد. ناکامی های سارک

¹⁹ SAARC Agreement on Trade in Services

²⁰ the Bay of Bengal Initiative for Multi- Sectoral Technical and Economic Cooperation

²¹ Trade Negotiating Committee

²² Bangladesh, Bhutan, India and Nepal (BBIN) initiative

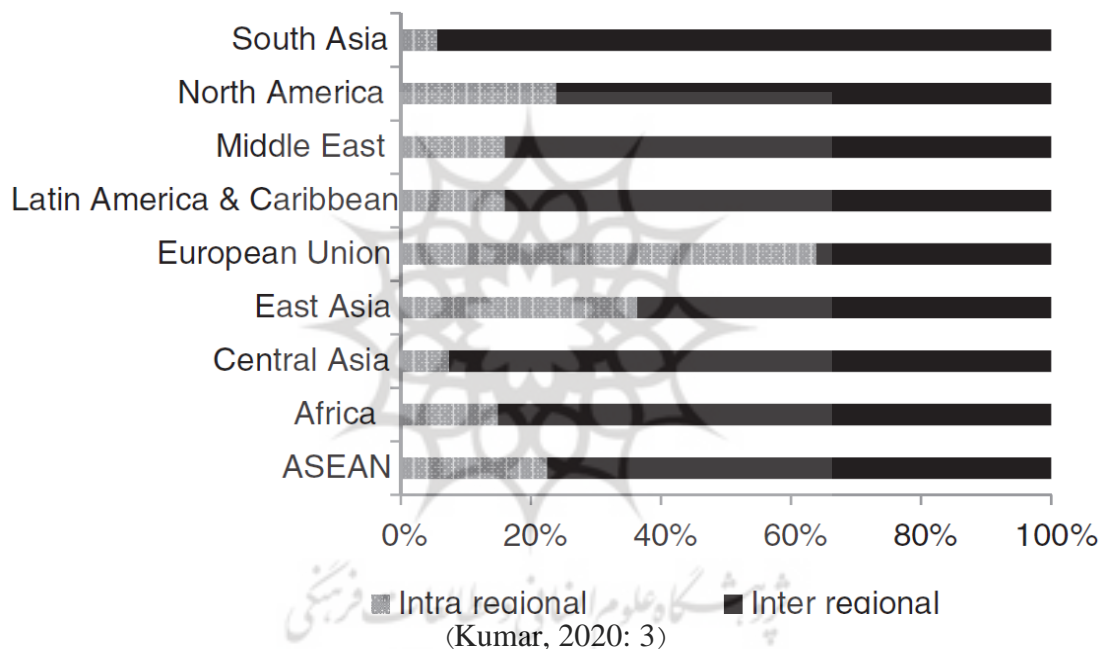
²³ South Asian Growth Quadrangle

²⁴ SAARC Food Security Reserve

منحصر به سافتا نماند و توافق‌نامه سارک در تجارت خدمات صرفاً در مراحل اولیه اجرای خود باقی مانده است (UNESCAP, 2017: 5-6). علاوه بر این، مراکز سارک در حوزه‌های خاص مانند حمل‌ونقل، کشاورزی و غیره به اهداف تعریف‌شده دست نیافته‌اند. در حوزه امنیتی، سارک در اجرای کنوانسیون سرکوب تروریسم^{۲۵} که در سال ۱۹۸۷ منعقد شد و لایحه الحاقی آن در سال ۲۰۰۴ تصویب شد، عملاً شکست خورد. به این ترتیب می‌توان گفت که سارک اختیار چندانی از خود در پیشبرد اهداف تعریف‌شده ندارد (کریمی و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۸۲).

ابتکار خلیج بنگال که به‌عنوان یک نهاد مکمل در همگرایی منطقه آسیای جنوبی ایجاد شد، نیز نقشی در پیشرفت و ترویج منطقه‌گرایی در آسیای جنوبی نداشته است. به مانند موافقت‌نامه‌های تجاری سارک، «چارچوب موافقت‌نامه منطقه آزاد تجاری»^{۲۶} بی‌مستک شکست خورده است و از سال ۲۰۰۴ تاکنون پیشرفتی نداشته است. ابتکار بنگلادش، بوتان، هند و نپال اگرچه در زمینه ارتباطات درون منطقه‌ای و همچنین برق پیشرفت‌هایی داشته است اما دستاوردهای آن در مقایسه با پتانسیل عظیم کشورهای عضو ناچیز است و تا تحقق پتانسیل کامل منطقه فاصله زیادی دارد (Chakma, 2020: 112).

نمودار (۱) تجارت درون منطقه‌ای و برون منطقه‌ای مناطق مختلف در سال ۲۰۱۷ (به درصد)



با وجود مجاورت جغرافیایی و وجود قراردادهای تجارت آزاد دوجانبه و چندجانبه، آسیای جنوبی یکی از مناطقی است که از کمترین میزان همگرایی اقتصادی در جهان برخوردار است. به عبارت دیگر، آسیای جنوبی امروزه به یکی از واگراترین مناطق از بعد اقتصادی در جهان تبدیل شده است. در سال ۲۰۱۶، متوسط تعرفه‌های منطقه آسیای جنوبی ۱۳.۶ درصد بود که به‌طور قابل‌توجهی بالاتر از میانگین جهانی یعنی ۶.۳ درصد است (Gill, 2020: 46). تجارت درون منطقه‌ای آسیای جنوبی از ۴.۵ درصد در سال ۲۰۰۸ (Ahmed 2018: 78) به ۵.۶ درصد در سال ۲۰۱۷ (Kanthuria, 2018: 28) و به ۶.۹ درصد در سال ۲۰۱۸ رسید (South Asia Economic Focus, 2019: 10) که در مقایسه با تجارت درون منطقه‌ای سایر بلوک‌های منطقه‌ای در آسیا و اروپا به‌طور قابل‌توجهی پایین است؛ برای مثال در سال ۲۰۲۲ تجارت درون منطقه‌ای آسه‌آن ۲۵ درصد و اتحادیه اروپا ۶۵ درصد بود (World Bank, 2023; WTO, 2023: 11). طبق آخرین گزارش موجود از کمیسیون اقتصادی

²⁵ Convention on Suppression of Terrorism

²⁶ BIMSTEC Free Trade Area Framework Agreement

و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل، پتانسیل صادرات درون منطقه ای آسیای جنوبی ۸۱ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۴ بود درحالی که تجارت واقعی کشورها سارک با یکدیگر در همین سال ۲۶ میلیارد دلار بود (UNESCAP, 2017: 6).

۴- چالش های توسعه همگرایی منطقه ای در آسیای جنوبی از منظر بین حکومت گرایی

عدم توسعه همگرایی در آسیای جنوبی می تواند دلایل متفاوتی داشته باشد. به لحاظ سیاسی، اختلافات و تضاد منافع هند و پاکستان و اختلافات و تضاد منافع هند و کشورهای کوچک آسیای جنوبی از جمله مهم ترین چالش های توسعه همگرایی در آسیای جنوبی هستند که در زیر با توجه به گزاره های نظریه بین حکومت گرایی تشریح می شوند.

۴-۱- اختلاف های بین هند و پاکستان

هند و پاکستان به عنوان دو بازیگر اصلی منطقه آسیای جنوبی هستند و به دلیل اختلاف های امنیتی، سرزمینی و رقابت برای قدرت فضای بی اعتمادی بر روابط دو کشور غالب است. این تضاد منافع بر همکاری اقتصادی بین دو کشور و کل منطقه آسیای جنوبی سایه بزرگی انداخته است و شانس پیشبرد همگرایی منطقه ای را کاهش داده است. اختلاف های مرزی و سرزمینی به خصوص اختلاف بر سر منطقه کشمیر یکی از مهم ترین عوامل تنش بین دو کشور است به طوری که سه جنگ بین آنها در سال های ۱۹۴۷، ۱۹۶۵ و ۱۹۷۱ در گرفته است (مشیرزاده و فاطمی نژاد، ۱۳۹۲: ۴۸-۴۹). خط کنترل^{۲۷} یا خط آتش بس^{۲۸} که به مدیریت منطقه کشمیر بین پاکستان و هند اشاره دارد یکی از پرتنش ترین مرزهای جهان هست که همه ساله درگیری های زیادی در آن رخ می دهد. دو کشور در سال ۱۹۹۹ بر سر منطقه کارگیل^{۲۹} تا آستانه جنگ پیش رفتند. بحران کارگیل باعث به تعویق افتادن یازدهمین نشست سران سارک در سال ۱۹۹۹ شد (Ahmad, 2017: 58).

قبل از اینکه تنش ناشی از جنگ کارگیل فروکش کند، روابط هند و پاکستان با تسلط حکومت نظامی از طریق کودتا توسط ژنرال مشرف در پاکستان در اکتبر ۱۹۹۹ وارد لایه تنش دیگری شد. هند از آنجاکه معتقد بود که پرویز مشرف مهندس جنگ کارگیل بود از برگزاری اجلاس یازدهم همچنان خودداری می کرد؛ چرا که از منظر هند به اشتراک گذاشتن مجمع سارک با مشرف به دولت نظامی پاکستان مشروعیت می بخشد. علاوه بر این، اختلاف های هند و پاکستان باعث به تعویق افتادن هشتمین نشست سارک در سال ۱۹۹۴ و دوازدهمین نشست در سال ۲۰۰۳ شده است (Bishwakarma & Hu, 2022: 164). تأثیر مسئله کشمیر بر همکاری های منطقه تا حدی است که پاکستان در ابتدا تمایلی به امضای موافقت نامه منطقه آزاد تجاری و واگذاری امتیاز تجاری به هند را نداشت و همکاری اقتصادی و تجاری را به حل مسئله کشمیر مشروط کرده بود، اما بعدها این موافقت نامه را امضا کرد (Sabharwal, 2022: 134).

در سال ۲۰۱۴ با روی کار آمدن نارندرا مودی از حزب بی جی پی، چشم انداز مثبتی برای بهبود روابط دو کشور و گسترش همکاری در منطقه ایجاد شد. این چشم انداز مثبت به این دلیل بود که رهبران جدید هند نوعی سازگاری بین منافع ملی خود و گسترش همکاری و همگرایی در منطقه آسیای جنوبی تجسم کردند. مودی از همان ابتدا دولت خود «سیاست نخست همسایگی»^{۳۰} را در دستور کار خود قرارداد. منطق پشت سیاست همسایگی مودی این بود که هند نمی تواند قدرت خود را در خارج از آسیای جنوبی نشان دهد مگر اینکه بتواند روابط خود را با همسایگان مدیریت کند. مودی در مراسم سوگند خود در یک اقدام کم سابقه همه اعضای سارک از جمله نخست وزیر پاکستان را دعوت کرد. مودی با این اقدامات به دنبال احیای سارک و تقویت همگرایی منطقه ای بود (Aryal & Bharti, 2023: 228)؛ اما این چشم انداز مثبت به دلیل اقدامات تروریستی در هند دیری نپایید.

²⁷ Line of Control

²⁸ Ceasefire Line

²⁹ Kargil

³⁰ Neighbourhood First Policy

از منظر هند، پاکستان و در کنار آن افغانستان دو پایگاه مهم برای گروه‌های افراطی و تروریستی در منطقه هستند. دو گروه «لشکر طیبه» و «جیش‌المحمد»^{۳۱} از گروه‌های تروریستی ضد هندی هستند که در پاکستان مستقر هستند و با روی کار آمدن دولت طالبان برخی از آن‌ها به افغانستان پناه برده‌اند. این گروه‌ها طی چند سال گذشته بارها امنیت هند را تهدید کرده‌اند؛ مانند حمله لشکر طیبه به بمبئی در سال ۲۰۰۸، حمله به پایگاه هوایی پاتانکوت^{۳۲} در پنجاب در ۲۰۱۶، حمله به اردوگاه ارتش در اوری^{۳۳} در سال ۲۰۱۶ و حمله به منطقه پولواما^{۳۴} در ۲۰۱۹ در جامو و کشمیر نمونه‌ای از اقدامات تروریستی چند سال اخیر در هند هستند.

نوزدهمین نشست سران سارک که قرار بود در سال ۲۰۱۶ در اسلام‌آباد پاکستان برگزار شود تحت تأثیر حمله تروریستی به شهر اوری قرار گرفت. در این حمله ۱۸ تن از نیروهای ارتش هند کشته شدند (Grossman, 2020: 5). هند به دلیل دخالت اسلام‌آباد در حمله اوری از شرکت در نشست اسلام‌آباد خودداری کرد و به دنبال آن با فشار هند بنگلادش، بوتان و افغانستان نیز از شرکت در این نشست انصراف دادند (Bishwakarma & Hu, 2022: 164). تنش‌های بین دو کشور بعد از این حادثه تروریستی به حدی رسید که باعث طولانی‌ترین تعویق نشست سران سارک در تاریخ این سازمان یعنی از سال ۲۰۱۶ تا امروزه (۲۰۲۳) شده است.

در حمله‌ای دیگر تحت عنوان حمله پولواما در ۱۴ فوریه ۲۰۱۹ در پی اقدام انتحاری توسط اعضای جیش محمد ۴۰ نفر از نیروهای پلیس هند در ایالت جامو و کشمیر کشته شدند، این حمله مرگبارترین حمله به نیروهای هند در طی دو دهه گذشته در منطقه جامو و کشمیر است (Aryal & Nair, 2021: 5). دو روز بعد از این حادثه، هند تعرفه تمام کالاهای وارداتی از پاکستان را تا ۲۰۰ برابر افزایش داد و پاکستان را از لیست کشورهای کامله‌الوداد خارج کرد (Sabharwal, 2022: 146). نارندرا مودی، نخست‌وزیر هند، پس از این حمله وعده پاسخ قاطعانه‌ای را داد و بیان داشت که «ما پاسخی شایسته خواهیم داد و همسایه ما اجازه نخواهد داشت ما را بی‌ثبات کند» (EFSAS, 2022). دولت هند متعاقباً در طی یک حمله هوایی یک اردوگاه آموزشی مربوط به گروه‌های شبه‌نظامی در ایالت خیبر پختونخوا پاکستان را بمب باران کرد (Kumar, 2022: 127). در چنین فضای لغو ماده ۳۷۰ قانون اساسی و تغییر وضعیت خودمختاری جامو و کشمیر توسط دولت هند باعث تنش بیشتر روابط هند و پاکستان شد.

یکی از اهداف مهم سارک در همان آغاز تأسیس مقابله با تروریسم تعریف شد و به همین منظور کنوانسیون سرکوب تروریسم^{۳۵} در سال ۱۹۸۷ بین کشورهای سارک منعقد شد و به دنبال آن پروتکل الحاقی در سال ۲۰۰۴ به تصویب رسید. این اقدام سارک به‌عنوان یک دستاورد بزرگ مورد ستایش قرار گرفت. با گذر زمان و استفاده از تروریسم به‌عنوان یک ابزار در منطقه در راستای منافع ملی و گسترش گروه‌های اسلام‌گرا و حملات تروریستی متعدد در منطقه به‌خصوص علیه هند باعث شد تا کنوانسیون و پروتکل الحاقی آن در مهار تروریسم شکست بخورد و سارک تأثیری در کنترل تروریسم نداشته باشد.

منافع متضاد امنیتی و بی‌اعتمادی بین هند و پاکستان و این نگاه پاکستان که هند به دنبال افزایش نفوذ خود در منطقه آسیای جنوبی است بر همکاری‌های منطقه‌ای در چارچوب سارک و خارج از آن در سال ۲۰۱۴ به بعد بیشتر تأثیر گذاشته است. پاکستان برخلاف هند، نگاه مثبتی به اقدامات همکاری‌جویانه هند توسط دولت مودی ندارد و گسترش همکاری در منطقه را برخلاف منافع ملی خود می‌داند که باعث تسلط بیشتر هند در منطقه و تضعیف جایگاه پاکستان می‌شود. به‌طوری‌که این کشور با ابتکارهایی که به پیشنهاد هند در سارک مطرح شده‌اند، مخالف کرده است. هند در اجلاس سران سارک در کاتماندو نپال در سال ۲۰۱۴ به همراه بنگلادش، بوتان و نپال ابتکار عملی را برای تقویت ارتباطات منطقه‌ای آغاز کردند و «توافقنامه وسایل نقلیه

³¹ Jaish-e-Mohammed

³² Pathankot Air Base

³³ Uri

³⁴ Pulwama

³⁵ Convention on Suppression of Terrorism

موتوری³⁶ را بین خود امضا کردند. در سال ۲۰۱۵ در ابتکار دیگری، هند پیشنهاد پرتاب «ماهواره آسیای جنوبی» را مطرح کرد که می تواند توسط کشورهای عضو سارک برای مقاصد ارتباطی و هواشناسی به طور مشترک استفاده شود. پاکستان با هر دو پروژه مخالفت کرد و از این پروژه‌ها انصراف داد؛ هرچند که موافقت نامه وسایل نقلیه موتوری امضا و ماهواره در سال ۲۰۱۷ ارسال شد (Yhome & Maini, 2017: 13). همه این موارد نشان می دهد که چگونه منافع فردی دولت های هند و پاکستان و بی اعتمادی آن ها بر عملکرد سارک تأثیر منفی گذاشته است و باعث شده تا همکاری در منطقه به موضوعی کم اهمیت تبدیل شود. این در حالی است که این دو کشور به دلیل جمعیت فراوان و حجم بزرگ اقتصاد، بیشترین پتانسیل همگرایی اقتصادی در آسیای جنوبی را دارند.

۴-۲- اختلاف های هند و کشورهای کوچک آسیای جنوبی

یکی از چالش های اصلی برای همگرایی منطقه ای در آسیای جنوبی، تفاوت در نگاه هند و کشورهای کوچک منطقه به نهادهای منطقه ای و خدمت آن ها به منافع ملی این کشورها است. هند نهادهای موجود در منطقه و همگرایی را ابزاری برای تقویت هژمونی و منافع فردی خود در منطقه می بیند و در مقابل کشورهای کوچک منطقه آن را به عنوان یک ابزاری برای محدود کردن قدرت هند می بیند. منطقه آسیای جنوبی یک منطقه هند محور است. هند از نظر وسعت جغرافیایی، قدرت اقتصادی، منابع غنی و قابلیت های نظامی بسیار قوی تر از دیگر کشورهای منطقه است؛ به طوری که هند ۷۵ درصد از جمعیت سارک را در اختیار دارد و ۸۰ درصد از تولید ناخالص داخلی آن را تشکیل می دهد (Gill, 2020: 49). عدم تقارن قدرت بین هند و کشورهای کوچک منطقه باعث است تا این کشورها نگران مداخله هند در امور داخلی و حتی بقای سیاسی خود باشند. به عبارت دیگر، یک معمای امنیتی و بی اعتمادی در آسیای جنوبی به دلیل توزیع نامتوازن قدرت وجود دارد؛ چرا که از منظر کشورهای کوچک منطقه این توزیع نابرابر قدرت امنیت ملی آن ها را تهدید می کند. دولت های کوچک آسیای جنوبی به همین دلیل از ایده تأسیس سارک حمایت کردند و آن را به عنوان یک نهاد و ابزاری برای محدود کردن قدرت هند و احترام آن به حاکمیت خود می دانستند. سارک و دیگر ابتکارات منطقه ای نتوانستند در عمل مانع از مداخله جوی و قدرت طلبی هند شوند؛ به طوری که هند در همان سال های آغازین فعالیت سارک شروع به اقدامات یکجانبه گرایانه و مداخله جویانه در امور داخلی این کشورها کرد. هند در دهه ۱۹۸۰ به حمایت از «بیرهای آزادی بخش تامیل ایلام»^{۳۷} که یک گروه شورشی در سریلانکا بودند، پرداخت. این گروه از سال های ۱۸۸۳ تا ۲۰۰۶ وارد جنگ داخلی با دولت و ارتش سریلانکا شد. هر چند هند بعداً از حمایت از این گروه دست کشید اما ارتش هند در قالب نیروهای حافظ صلح هند^{۳۸} و با یک توافق ظاهری در سریلانکا مستقر شد تا با برقراری آتش بس، شورش داخلی را حل و فصل کنند. باین حال، دولت سریلانکا استقرار نیروهای حافظ صلح در این کشور را نقض حاکمیت سریلانکا توسط هند دانست (Bishwakarma & Hu, 2022: 163). این اختلاف ها بر چهارمین نشست سران سارک که قرار بود در سال ۱۹۸۸ در سریلانکا برگزار شود، تأثیر گذاشت؛ به طوری که سریلانکا از تشکیل نشست سارک تا زمانی که هند نیروهای حافظ صلح را خارج نکند، خودداری کرد. در نهایت، چهارمین نشست سارک در پاکستان برگزار شد. سریلانکا همچنین طی اقدامی دیگر از میزبانی نشست پنجم سارک در سال ۱۹۸۹ به دلیل حل نشدن مسئله استقرار نیروهای حافظ صلح هند کنار کشید. پس از خروج نیروهای حافظ صلح در ۲۵ مارس ۱۹۹۰، سریلانکا علاقه خود را به میزبانی و شرکت در نشست های سارک اعلام کرد (Bishwakarma & Hu, 2022: 163).

پس از کاهش تنش های هند و سریلانکا، تنش های هند و بنگلادش آغاز شد که بر برگزاری هفتمین و هشتمین نشست های سران سارک که قرار بود به ترتیب در سال های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۴ در بنگلادش و هند برگزار شوند، تأثیر گذاشت. تخریب مسجد بابری در ۶ دسامبر ۱۹۹۲ در آیدیا در هند، باعث افزایش تنش بین هند و بنگلادش شد. این امر باعث شد تا نراسیمها راثو

³⁶ Motor Vehicle Agreement

³⁷ Liberation Tigers of Tamil Eelam

³⁸ Indian Peace Keeping Force

نخست‌وزیر هند از شرکت در نشست سارک در بنگلادش خودداری کند. پس از یک سال تأخیر این نشست در سال ۱۹۹۳ در شهر داکا بنگلادش تشکیل شد (Ahmad, 2017: 56).

هند در شورش مائوئیست‌ها علیه دولت نپال از سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ به صورت مخفی از مائوئیست‌ها حمایت کرد. با پایان شورش مائوئیست‌ها، هند به حمایت از شورش «مادهشی»^{۳۹} پرداخت. شورش مادهشی در اعتراض به قانون اساسی موقت نپال در سال ۲۰۰۷ آغاز شد. مردم مادهشی خواستار تشکیل یک استان خودمختار به اسم مادهشی در منطقه تارای^{۴۰} نپال بودند. هند به دلیل اینکه زبان مردم مادهشی هندی است و به لحاظ فرهنگی به هند نزدیک هستند از آن‌ها حمایت کرد و خواستار خودمختاری مادهشی از نپال شد. هند به همین منظور فشارها را از طریق بیانیه‌های مطبوعاتی، بیانیه‌های پارلمانی و اعمال تحریم اقتصادی اعلام‌نشده علیه نپال افزایش داد (Jnawali, 2023: 237-8). نپال اقدامات هند را دخالت در امور داخلی دانست و به دلیل تنش با هند و وضعیت داخلی آن از میزبانی سیزدهمین نشست سران سارک که قرار بود در سال ۲۰۰۵ در نپال برگزار شود کناره‌گیری کرد. این نشست نهایتاً ۹ ماه بعد در بنگلادش تشکیل شد (Bishwakarma & Hu, 2022: 164).

هند با این حال، پاکستان را تنها مانع همگرایی منطقه و شکست سارک می‌داند و دلیل اصلی ایجاد ابتکار خلیج بنگال و ابتکار بنگلادش، بوتان، هند و نپال تداوم همگرایی منطقه بدون پاکستان است. بررسی دو دهه ابتدایی فعالیت این دو ابتکار نشان می‌دهد که آن‌ها به مانند سارک نقش منفعلی داشته‌اند. به منظور احیای منطقه‌گرایی در قالب این دو ابتکار و بدون پاکستان، نارندرا مودی در هجدهمین نشست سارک در کاتماندو در ۲۰۱۴ در مورد همگرایی منطقه‌ای در آسیای جنوبی ذکر کرد که «از طریق سارک یا خارج از آن، در بین همه ما یا برخی از ما» پیش خواهد رفت (Marjani, 2022). به همین منظور، ایجاد دبیرخانه ابتکار خلیج بنگال در داکا در سال ۲۰۱۴ چشم‌انداز مثبتی را ایجاد کرد و به دنبال آن، هند متعهد شد که این سازمان را به مرکز منطقه‌گرایی جدید خود تبدیل کند. این نگرش عملاً نشان می‌دهد که چگونه همگرایی در آسیای جنوبی توسط دولت‌ها و در راستای منافع فردی هدایت می‌شود.

پس از سال ۲۰۱۶ و هم‌زمان با تشدید اختلاف‌های هند و پاکستان و در نتیجه با هدف انزوای پاکستان، دهلی‌نو برای اولین بار دامنه فعالیت‌های بیمستک را به موضوعات امنیتی گسترش داد و همکاری در حوزه‌های نظامی، مبارزه با تروریسم و حتی اشتراک اطلاعات، محیط‌زیست و مدیریت بلایا به سازوکار بیمستک اضافه شد. در همین راستا، هند به عنوان رئیس کار گروه این نهاد در زمینه مبارزه با تروریسم و جنایات فراملی که شامل یک گروه فرعی در زمینه به اشتراک‌گذاری اطلاعات است، شد. به دنبال پیشنهاد مودی، هند میزبان اولین نشست روسای امنیت ملی کشورهای عضو ابتکار خلیج بنگال در سال ۲۰۱۷ شد. هند در این نشست بر مسئله مبارزه با تروریسم تأکید کرد مسئله‌ای که سارک در انجام آن ناکام مانده است (Xavier & Sinha, 2020: 46).

همان‌طور که پیش‌تر ذکر گردید یکی از اهداف کشورهای کوچک آسیای جنوبی در حمایت از همکاری و همگرایی منطقه‌ای و ابتکارات مرتبط با آن، مقابله با یک‌جانبه‌گرایی هند است. به همین منظور، این کشورها تمایل دارند تا اختلافات خود با هند را به صورت جمعی و در قالب نهادهای ایجاد شده حل‌وفصل کنند. این در حالی است که هند به پیروی از منافع ملی خود و عدم توجه به منافع جمعی منطقه و کشورهای کوچک ترجیح می‌دهد به صورت دوجانبه اختلافات خود را با این کشورها حل کند. این نگرش هند باعث شد تا از سال ۲۰۱۴ به بعد تنش‌های بین کشورهای کوچک و هند افزایش یابد و چشم‌انداز مثبتی که برای همکاری و همگرایی منطقه ایجاد شده بود از بین برود؛ به طوری که روابط هند با بیشتر همسایگانش تیره شد.

³⁹ Madhesi

⁴⁰ Tarai

روابط هند و بنگلادش پس از توافقنامه مرزی ۲۰۱۵ مبنی بر حل بخشی از اختلاف های مرزی، انتظار می رفت که به سمت همکاری بیشتر پیش رود؛ اما قانون بحث برانگیز اصلاحیه قانون شهروندی^{۴۱} سال ۲۰۱۹ که توسط دولت مودی تصویب شد، باعث تنش شدید بین هند و بنگلادش شده است. طبق این قانون، هند به مهاجران مسلمان بنگلادشی، پاکستانی و افغانستانی که قبل از سال ۲۰۱۴ به هند مهاجرت کرده اند، تابعیت نمی دهد. علاوه بر این هند از طریق قانون ثبت ملی شهروندان می خواهد میلیون ها مهاجر مسلمان بنگلادشی ساکن در ایالات شمال شرقی هند از جمله آسام را اخراج کند (Aryal & Bharti, 2023: 229). دولت ملی گرای بی جی پی با تشدید کردن مقررات مرزی به خصوص با کشور بنگلادش باعث شده است که فقط در سال ۲۰۱۹ نزدیک ۵۰ غیرنظامی بنگلادشی توسط نیروهای امنیتی مرزی هند کشته شوند (Shishir & Sakib, 2022: 18-19). علاوه بر این، تنش های بنگلادش و هند بر سر مسائل آبی طی سال های گذشته تشدید شده است. بنگلادش و هند ۵۴ رودخانه فرامرزی مشترک دارند و دو کشور بر نحوه اشتراک آب اکثر آن ها با یکدیگر اختلاف دارند. مناقشه بر سر اشتراک آب رودخانه تیسستا^{۴۲} منجر به تنش در روابط هند و بنگلادش در سطح بی سابقه ای شده است و تنش ها بر سر ساخت سد تیبایموخ^{۴۳} بر رودخانه باراک^{۴۴} افزایش یافته است. بنگلادش همچنین خواستار اصلاح موافقت نامه ۱۹۹۶ بر سر رودخانه گنگ است و معاهده فعلی را به نفع دولت هیدرو-هژمون یعنی هند می داند؛ با این حال، هند مخالف تغییر معاهده است (Quader, 2019: 89; Shishir & Sakib, 2022: 18-19).

اختلاف های ارضی نپال با هند بر سر منطقه لیپولخ^{۴۵} در سال ۲۰۱۵، زمانی که هند شروع به احداث یک جاده به طول ۸۰ کیلومتر از ایالات اوتاراکنده^{۴۶} به سوی منطقه مورد مناقشه لیپولخ کرد، تشدید شده است (همیانی، ۱۴۰۱: ۷۳). هند در حالی این منطقه را بخش جدا ناپذیر ایالات اوتاراکنده می داند که نپال این منطقه را بخشی از خاک خود در نظر گرفته است. پارلمان نپال در سال ۲۰۱۹ جهت پاسخ به اقدامات هند با اصلاح قانون اساسی این منطقه را در نقشه سیاسی جدید نپال گنجانده (United States Institute of Peace, 2020: 42). هند و نپال همچنین بر سر منطقه کالاپانی^{۴۷} اختلاف دارند. علاوه بر این، تشکیل مجلس مؤسسان دوم نپال و تصویب قانون اساسی این کشور در سال ۲۰۱۵، باعث اعتراض شدید دولت هند شد؛ چرا که نپال خودمختاری استان مادھشی را به رسمیت نشناخت (Jnawali, 2023: 238). به دنبال این تنش ها، دولت مودی شدیدترین تحریم های اقتصادی و محاصره اقتصادی غیررسمی را علیه نپال اعمال کرد؛ به طوری که باعث ایجاد یکی از بزرگ ترین بحران های بشردوستانه در نپال شد (Jnawali, 2023: 238). نپال در پاسخ از شرکت در اولین تمرین آموزش میدانی نظامی^{۴۸} ابتکار خلیج بنگال که در سال ۲۰۱۸ به میزبانی هند با تمرکز بر عملیات ضد تروریستی برگزار شد، خودداری کرد (Xavier & Sinha, 2020: 46).

علاوه بر این، اختلاف دو کشور بر سر اشتراک رودخانه های مشترک افزایش یافته است. اختلاف بر سر رودخانه ماهاکالی^{۴۹} و معاهده آن در سال ۱۹۹۶ که از منظر نپال از آنجا که هند به عنوان هیدرو-هژمون در منطقه است این موافقت نامه را صرفاً در راستای منافع ملی خود منعقد کرده است و در مقابل منافع نپال را نادیده گرفته است. به همین دلیل اجرای معاهده حتی پس از گذشت بیش از دو دهه از تصویب آن محقق نشده است (Bagale, 2020: 1098)؛ بنابراین منافع ملی هند تعیین می کند که اختلافات خود را با کشورهای همسایه در قالب ابتکارات جمعی و منطقه ای حل و فصل نکند و در مقابل در جایی که منافع هند اقتضاء کند از فرایند همگرایی و ابتکارات منطقه ای حمایت کند. در مجموع، به دلیل وجود اختلاف در منافع سیاسی و امنیتی

⁴¹ Citizenship Amendment Act

⁴² Teesta

⁴³ Tipaimukh

⁴⁴ Barak

⁴⁵ Lipulekh

⁴⁶ Uttarakhand

⁴⁷ Kalapani

⁴⁸ first BIMSTEC Military Field Training Exercise

⁴⁹ Mahakali

و بی‌اعتمادی بین کشورهای منطقه، سازگاری بین منافع ملی این کشورها در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست و نمی‌توان چشم‌انداز مثبتی برای همگرایی در منطقه تصور کرد.

۵- نتیجه

آسیای جنوبی تا ایجاد یک منطقه توسعه‌یافته و همگرا فاصله زیادی دارد. همگرایی در آسیای جنوبی با تلاش‌های رسمی دولت‌ها و به عبارت دیگر از طریق تلاش از بالا به پایین آغاز شد. تأسیس سارک، بیمستک و ابتکار بنگلادش، بوتان، هند و نپال همه اقداماتی هستند که توسط دولت‌ها انجام شده است تا بتوانند همگرایی را در بخش‌های اقتصادی و تجاری ایجاد کنند. زمانی که همگرایی توسط دولت‌ها هدایت می‌شود سازگاری منافع اهمیت دارد. منطقه‌گرایی در آسیای جنوبی به دلیل بی‌اعتمادی تاریخی، شکاف‌های سیاسی و سیاست‌های امنیتی یا همان سیاست‌های اعلی با موانعی مواجه است. تا زمانی که کشورهای منطقه اختلافات و بی‌اعتمادی‌ها خود را برطرف نکنند نمی‌توان چشم‌انداز همگرایی را مثبت تصور کرد. در چنین شرایطی شکل‌گیری روابط اقتصادی قوی، ایجاد وابستگی متقابل و نقش‌آفرینی شرکت‌ها و بخش‌های اقتصادی دشوار است.

عدم دستیابی کشورهای منطقه به اجماع در مورد مسائلی مانند کاهش تعرفه و دیگر مسائل تجاری و ارتباطی نشان‌دهنده این است که مسائل اقتصادی در منطقه آسیای جنوبی متأثر از مسائل سیاسی و امنیتی هستند. نبود سازوکار مشخصی در سارک و بیمستک برای حل اختلافات کشورهای عضو باعث تشدید ناکارآمدی این نهادها شده است و همچنین تداوم این اختلافات مانع از دستیابی کشورهای منطقه به اهداف اجتماعی و اقتصادی شود. حل مسئله کشمیر و تروریسم بین هند و پاکستان و اختلافات هند با کشورهای کوچک برای توسعه همگرایی در منطقه آسیای جنوبی ضروری است.

حاکم بودن فضای امنیتی باعث شده است تا کشورهای منطقه سارک و دیگر ابتکارات منطقه‌ای را به‌عنوان ابزارهای مفید برای پیشبرد منافع خود، به‌ویژه در حوزه اقتصاد تلقی نکنند. به همین منظور کشورهای منطقه به‌جای تأکید بر همکاری‌های اقتصادی منطقه‌ای به همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه با کشورهای خارج از آسیای جنوبی رو آورده‌اند. توافق‌نامه تجاری هند با آسه‌آن، کریدور اقتصادی چین-پاکستان و رو آوردن کشورهای کوچک آسیای جنوبی به چین جهت جذب سرمایه از این کشور و تقویت تجارت با آن باعث شده است تا این کشورها عملاً بیشتر همکاری‌های اقتصادی خود را با کشورهای خارج از منطقه گسترش دهند. در چنین شرایطی نه تنها در طی چند سال آینده روندهای همگرایی در آسیای جنوبی تقویت نمی‌شود بلکه میزان واگرایی در بین کشورها بیشتر می‌شود.

منابع

- آقاجری، محمدجواد؛ رستمی‌فر، سیمین‌سادات (۱۳۹۱). «پیمان سارک و تاثیر آن بر منطقه‌گرایی»، *مطالعات روابط بین‌الملل*، ۲۰(۵)، ۴۰-۹.
- امید، علی (۱۳۸۸). *منطقه‌گرایی در آسیا: نگاهی به سازمان‌های آسه‌آن، سارک و اکو*، تهران: وزارت امور خارجه.
- تقی‌زاده انصای، مصطفی (۱۳۸۷). «سازمان همکاری منطقه‌ای آسیای جنوبی (سارک) و نقش آن در توسعه همکاری‌های منطقه‌ای»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی ایران و بین‌الملل*، ۴، ۷۱-۱۰۰.
- سازمند، بهاره (۱۳۸۶). «بررسی همگرایی اقتصادی در میان اعضای آسه‌آن از منظر بین‌حکومت‌گرایی»، *سیاست خارجی*، ۲۰(۳)، ۵۳۲-۴۹۹.
- سید احمد، فاطمی‌نژاد (۱۳۹۴). «منطقه‌گرایی نهادمحور در آسیای جنوبی: کارایی سمجی سارک، سپتا و سفتا»، *رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۴۴، ۹۴-۱۲۳.
- طاهری، ابراهیم (۱۴۰۰). «راهبرد شبکه‌سازی و جایگاه ج.ا.ا در سیاست خارجی هند در اوراسیا»، *تحقیقات سیاسی و بین‌المللی*، ۴۹، ۲۱-۳۷.

- کریمی، مهدی؛ اصولی اودلو، قاسم؛ سیفی فرزاد، هادی؛ جعفرزاده، حسن (۱۴۰۱). «عدم شکل گیری همگرایی منطقه ای در جنوب شرق، جنوب، و جنوب غرب آسیا»، پژوهش نامه ایرانی سیاست بین الملل، ۱۰(۲)، ۲۶۷-۲۹۴.
- مشیرزاده، حمیرا؛ فاطمی نژاد، سید احمد (۱۳۹۲). «هند و پاکستان: مدیریت منازعه پس از ۱۹۹۸»، فصلنامه رهیافت های سیاسی و بین المللی، ۳۶ (۵)، ۴۷-۷۸.
- مصفا، نسرین؛ نوروزی، حسین (۱۳۹۳). «مدیریت محیط امنیتی و افق منطقه گرایی در سارک»، فصلنامه سیاست، ۴۴(۳)، ۶۲۵-۶۴۲.
- همیانی، مسعود (۱۴۰۱). «تحول در سیاست خارجی هند: از سیاست عدم تعهد تا چندهم سویی»، فصلنامه سیاست خارجی، ۳۶ (۱)، ۵۵-۸۸.

- Ahmad, M. (2017). "SAARC Summits 1985-2016: The Cancellation Phenomenon". *IPRI Journal*, 17(1), 43-71.
- Ahmed, N. (2018). "Intraregional Trade within SAARC Nations-A Review". *Journal of Business Thought*, 131-138.
- Aryal, S. K. & Bharti, S. S. (2023). "Evolution of 'India's Neighbourhood First Policy' Since Independence". *Society*, 60:224-232.
- Aryal, S. K. & Nair, A. (2021). *SAARC'S Dysfunctionalitv and China's Foot at South Asia's Door*. South Asia Democratic Forum (SADF).
- Bache, I., George, S. & Bulmer, S. (2010). *Politics in the European Union*. Uk: Oxford University Press.
- Bagale, D. R. (2020). "Nepal-India Water Cooperation: Consequences of Mutuality or Hegemony?". *Water Policy*, 22(6), 1098-1108.
- Bhattacharjee, J. (2018). "SAARC vs BIMSTEC: The Search for the Ideal Platform for Regional Cooperation". *Observer Issue Brief*, 226, 1-12.
- Bishwakarma, J. K., & Hu, Z. (2022). "Problems and Prospects for the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)". *Politics & Policy*, 50(1), 154-179.
- Chakma, B. (2018). "SAARC and Region-Building: Is South Asia a Region?". *Journal of the Indian Ocean Region*, 14(2), 189-205.
- Chakma, B. (2020). *South Asian regionalism: The limits of cooperation*. Bristol University Press
- EFSAS (2022). "Indo-Pak Relations- A Brief History, European Foundation for South Asia Studies", Available on: <https://www.efsas.org/topics/indo-pak-relations.html>
- Gill, D. M. (2020). "Challenges to Regional Cooperation in South Asia: An Overview". *Journal of International Affairs*, 3(1), 42-51.
- Grossman, D. (2020). *What China Wants in South Asia*, ORF Issue Brief, Issue no. 368.
- Hossain, D. (2021). "Bangladesh-China Relations in an Era of Globalisation: Dynamics and Challenges". In Routledge Handbook on South Asian Foreign Policy (pp. 326-343). Routledge.
- Huelshoff, M.G. (1994) "Domestic Politics and Dynamic Issue Linkage: A Reformulation of Integration Theory". *International Studies Quarterly*, 38, No. 2: 255-279.
- Jnawali, H. H. (2023). "Indian Intervention in Ethnic Movement of Nepal: Did Madheshi Lose or Gain?". *Ethnicities*, 23(2), 235-257.
- Karim, M. A. (2014). "South Asian Regional Integration-Challenges and Prospects". *Japanese Journal of Political Science*, 15(2), 299-316.
- Kathuria, S. (Ed.). (2018). *A Glass Half Full: The Promise of Regional Trade in South Asia*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Kumar, V. (2017). "Sub-regionalism in South Asia: A Case Study of the Bangladesh-Bhutan-Nepal-India Motor Vehicles Agreement". *Strategic Analysis*, 41(1), 1-13.
- Kumar, R. (2020). South Asia: Multilateral trade agreements and untapped regional trade integration. *International Journal of Finance & Economics*, 26(2), 2891-2903.
- Kumar, HM. S. (2022). *The India-Pakistan Sub-Conventional War: Democracy and Peace in South Asia*. SAGE Publishing India.

- Marjani, N. (2022). "Is Regional Integration Still Relevant for India in South Asia?". *The Diplomat*, April 29. Available on: <https://thediplomat.com/2022/01/is-regional-integration-still-relevant-for-india-in-south-asia->
- Niemann, A. (2021). *Neofunctionalism*. In Riddervold, M., Trondal, J., & Newsome, A. (Eds.). *The Palgrave handbook of EU crises*, (pp. 115-133). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Pattanaik, S. (2004). "Indo-Pak Relations and the SAARC Summits". *Strategic Analysis*, 28(3), 427-439.
- Paul, A. (2020). "Regional Cooperation in South Asia: Exploring the Three Pillars of Regionalism and Their Relevance". *The Journal of Indian and Asian Studies*, 1(02).
- Quader, T. (2019). "India-Bangladesh Relations: With Special Reference to Narendra Modi's Regime". *Journal of South Asian Studies*, 7(3), 83-93.
- Rao, P. V. (2012). "South Asia's Retarded Regionalism". *Journal of the Indian Ocean Region*, 8(1), 37-53.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*, New York, Martin's Press
- Sabharwal, S. (2022). *India's Pakistan Conundrum: Managing a Complex Relationship*. Taylor & Francis.
- Shishir, M. F. J., & Sakib, N. H. (2022). "How Interests and Ideas of a Dominant Actor Make a Big Difference: Analyzing India's Role in SAARC and BIMSTEC". *Chinese Political Science Review*, 1-23.
- Söderbaum, F. (2012). "Theories of Regionalism". In *The Routledge handbook of Asian regionalism*, ed. M. Beeson and R. Stubbs, 11-21. London: Routledge.
- South Asia Economic Focus. (2019). *Exports Wanted*, Washington, DC: World Bank.
- UNESCAP. (2017). *Unlocking the Potential of Regional Economic and Integration in South Asia: Potential, Challenges and the Way Forward*. New Delhi: United Nations publication.
- United States Institute of Peace (2020). *China's Influence on Conflict Dynamics in South Asia*, No. 4. Washington, USIP Senior Study Group Report.
- World Bank (2023). "Why # One South Asia? *The World Bank*". Available on: <https://www.worldbank.org/en/programs/south-asia-regional-integration/trade>
- WTO (2023). *World Trade Statistical Review 2023*, Publication of World Trade Organization.
- Xavier, C., & Sinha, R. (2020). "Regional Connectivity and India's BIMSTEC Policy". *National Security, Vivekananda International Foundation Vol.III (1)* pp.34-51.
- Yhome, K and Maini, S. (2017). *ORF Occasional Paper*, Issue 135, 1-27.