

جای گاه سازمان هم کاری شانگهای در عرصه هم گرایی آسیایی و فرصت‌ها و چالش‌های آن برای جمهوری اسلامی ایران

دکتر محمد غفوری*
روح‌الامین سعیدی**

تاریخ دریافت: ۸۸/۵/۲۰

تاریخ تأیید نهایی: ۸۸/۱۲/۱۷

چکیده

از زمان فرونشستن شعله‌های جنگ سرد و اضمحلال نظام دوقطبی، دولت‌ها هم‌کاری در چارچوب سازوکارهای منطقه‌ای را بر هم‌کاری‌های جهانی ترجیح داده‌اند. لذا در سال‌های اخیر، مقوله منطقه‌گرایی به‌طور جدی مورد توجه قرار گرفته و نقش سازمان‌های منطقه‌ای در معادلات سیاست بین‌الملل پرفروغ‌تر می‌گردد.

در این میان، آسیای مرکزی با وجود نیاز به هم‌گرایی منطقه‌ای در مقایسه با دیگر بخش‌های قاره کهن، ناحیه‌ای است که از نظر تعاملات منطقه‌ای هم‌چنان در سطح پایین‌تری قرار دارد. اخیراً برخی از سازوکارها و سازمان‌های منطقه‌ای در حال کمک به دولت‌های منطقه هستند، و در بین آن‌ها، سازمان هم‌کاری شانگهای نقش برجسته‌تری داشته و توجه بسیاری از ناظران بین‌المللی را به خود معطوف کرده است. لکن میان تحلیل‌گران در مورد نقش و وزن حقیقی شانگهای اجماع نظر چندانی وجود ندارد. اعتقاد عمومی این است که اگر شانگهای بتواند به نگرانی‌ها و چالش‌های امنیتی اعضا

* عضو هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی (fdaneshnia@gmail.com).

** دانشجوی دوره دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران.

پاسخ گوید و زمینه رشد و توسعه اقتصادی- اجتماعی آنان را نیز فراهم سازد، به یک بازی‌گر مقتدر در صحنه‌های منطقه‌ای و جهانی تبدیل خواهد شد.

جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با اتخاذ رفتاری مدبرانه در محیط بین‌المللی، پرهیز از تنش با غرب و تلاش مضاعف برای عادی‌سازی جریان پرونده هسته‌ای، حساسیت اعضای شانگهای را نسبت به ورود دائم خود که منافع دوسویه‌ای را برای ما و سایر اعضای سازمان به همراه خواهد داشت، کاهش دهد.

کلیدواژگان: منطقه‌گرایی، هم‌گرایی، شانگهای، آسیای مرکزی، چین، روسیه، جمهوری اسلامی ایران، کارکردگرایی، نوکارکردگرایی.

طرح مسأله

بررسی معادلات حاکم بر روابط بین‌الملل در دهه‌های اخیر، بیان‌گر آن است که از زمان فرونشستن شعله‌های جنگ سرد و اضمحلال نظم دوقطبی، دولت‌ها هم‌کاری در چارچوب سازوکارهای منطقه‌ای را بر هم‌کاری‌های جهانی ترجیح داده‌اند. چرایی این پدیده را می‌توان در وجود دو عامل جست‌وجو کرد: از یک سو حضور بازی‌گران بسیار، با قدرت و امکانات نابرابر، منافع متنوع و گاه متعارض، اهداف مختلف و هویت‌های گوناگون، هم‌گرایی در مقیاس کلان نظام را با دشواری طاقت‌فرسایی مواجه می‌سازد. ناکامی نهادهای جهانی‌ای چون جامعه ملل و سازمان ملل متحد در راستای نیل به مقاصد پیش‌بینی‌شده نیز شاهدهی بر این مدعا است. از سوی دیگر، توفیقات چشمگیر اتحادیه اروپایی برای تحقق اروپای متحد و یک‌پارچه از طریق اقداماتی چون کم‌رنگ نمودن مرزهای جغرافیایی و آزادسازی عبور و مرور اعضای اتحادیه در قالب پیمان شینگن، گزینش یورو به‌عنوان واحد پولی مشترک، اتخاذ سیاست‌های تجاری، اقتصادی، دیپلماتیک و امنیتی هم‌سو، تلاش برای ایجاد قانون اساسی واحد اروپایی و... که در مجموع این اتحادیه را به نمونه‌ای بسیار موفق و بی‌نظیر از یک سازمان منسجم برای هم‌گرایی منطقه‌ای بدل ساخته، گرایش دیگر کشورها را نیز به ائتلاف با دوستان خود برای هم‌کاری در زیر چتر نهادهای منطقه‌ای افزون کرده است.

طبیعتاً برقراری فضای هم‌کاری و تعامل بین بازی‌گرانی که به‌علت واقع شدن در یک منطقه جغرافیایی با هم قرابت هویتی دارند، سهل‌الوصول خواهد بود. لذا در سال‌های اخیر، مقوله منطقه‌گرایی (regionalism) به‌طور جدی مورد توجه قرار گرفته

و نقش سازمان‌های منطقه‌ای در معادلات سیاست بین‌الملل پیوسته پرفروغ‌تر می‌گردد. امروزه شاهد نهادهای بسیاری هستیم که با الگوپذیری از تجربه اروپا در اقصی نقاط جهان ظهور کرده و کشورهای هم‌پیوند را حول محور سازوکارهای هم‌گرایانه به گرد یک‌دیگر جمع کرده‌اند. برای مثال، می‌توان به نهادهایی چون انجمن کشورهای آسیای جنوب شرقی (ASEAN)، سازمان هم‌کاری‌های اقتصادی آسیا - اقیانوسیه (APEC)، اتحادیه هم‌کاری منطقه‌ای جنوب آسیا (SARC)، موافقت‌نامه تجارت آزاد امریکای شمالی (NAFTA) و بلوک تجاری کشورهای امریکای لاتین (MERCOSUR) اشاره کرد. بازی‌گران محیط بین‌الملل نیز با اشراف بر تقویت شدید منطقه‌گرایی، مشتاقانه خواهان دریافت جواز ورود به سازمان‌هایی از این دست هستند. در این میان «آسیای مرکزی»^(۱) در مقایسه با دیگر بخش‌های قاره کهن، ناحیه‌ای است که از نظر هم‌کاری منطقه‌ای هم‌چنان در سطح پایین‌تری قرار دارد و از فقدان سازوکارهای لازم برای رسیدن به یک هم‌گرایی عمیق‌تر و مستمر برای رفع مشکلات پیش روی کشورها و تعقیب منافع مشترک رنج می‌برد، و بیش از همیشه نیازمند هم‌کاری و هم‌گرایی منطقه‌ای است.

از میان عواملی که موجب بروز این نقصان شده‌اند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. غالب کشورهای آسیای مرکزی، تازه استقلال یافته‌اند، و هنوز با مسأله «تعریف هویت خود» (self identification) درگیر هستند.

۲. برخی منازعات قومی و محیطی میان پنج «استان» (the five stans) برجای مانده از اتحاد جماهیر شوروی وجود دارد که به تشدید جو بی‌اعتمادی میان دولت‌های آن‌ها دامن می‌زند.

۳. نیروهای بیرونی، مانند امریکا و ناتو، چنان قدرت‌مند و پرنفوذند که بر روابط داخلی کشورهای منطقه تأثیر می‌گذارند.

اخیراً چند سازوکار و سازمان منطقه‌ای در آسیای مرکزی ایجاد شده که در حال کمک به دولت‌های منطقه برای حل و فصل مشکلات آن‌ها هستند. این نهادها عبارتند از: سازمان پیمان امنیت دسته‌جمعی (CSTO) یا Collective Security Treaty Organization به رهبری روسیه، و ناحیه‌عاری از سلاح‌های هسته‌ای آسیای مرکزی (CANWFZ) که به ابتکار ازبکستان مطرح شد و اسنادش در ۸ سپتامبر ۲۰۰۶ در شرق این کشور به امضاء رسید، جامعه اقتصادی اوراسیایی (EEC) یا Eurasian Economic Community و سازمان هم‌کاری شانگهای (SCO) یا Shanghai Cooperation Organization.

در این بخش از پژوهش برآنیم تا ضمن اتخاذ روی‌کردی واقع‌بینانه، به شناسایی و مطالعه سازمان‌های پرتلاطم و پتانسیل‌های آن برای تبدیل شدن به سازوکاری مناسب برای هم‌گرایی منطقه‌ای قلب آسیا را ارزیابی کنیم. بدین منظور، ابتدا کار خود را با ارائه چارچوب نظری منطقه‌گرایی شروع کرده، سپس به معرفی شناسنامه‌ای سازمان و بررسی ریشه‌های پیدایی آن می‌پردازیم. در گام بعدی با عنایت به این مطلب که بسیاری از صاحب‌نظران، سازمان هم‌کاری‌های شانگهای را نهادی روسی-چینی و اهرمی برای تحکیم و ارتقای جای‌گاه این دو کشور در منطقه آسیای مرکزی برای مقابله با نفوذ ایالات متحده آمریکا می‌انگارند، به مشاهده چشم‌انداز حال و آینده شانگهای از منظر روسیه و چین می‌پردازیم. در پایان نیز این پرسش کلیدی تحقیق را مورد کاوش قرار خواهیم داد که ورود جمهوری اسلامی ایران به عرصه شانگهای چه فرصت‌هایی را می‌آفریند و این سازمان تا چه میزان در راستای تأمین منابع و امنیت ملی کشور قابل اتکا خواهد بود؟

تحلیل نظری هم‌گرایی در چهارچوب منطقه‌گرایی

در خصوص عناصر تشکیل‌دهنده هم‌گرایی، نظریه‌پردازان دیدگاه‌های متفاوتی دارند. گالتونک به بازی‌گران جدید اشاره می‌کند و دویچ واحدهای سیاسی را که پیشتر مجزا بوده‌اند، مورد توجه قرار داده و شرایط ایجاد هم‌گرایی را هم مطرح و بررسی می‌کند. ولی ارنست‌هاس (Ernst Haas)، هم‌گرایی را فرآیندی برای ایجاد جوامع سیاسی تعریف کرده است. به نظر وی هم‌گرایی منطقه‌ای با این مسأله ارتباط دارد که چگونه و چرا کشورها به این روند تمایل پیدا می‌کنند که همراه با گروهی از دولت‌ها به سوی کاهش حاکمیت خود حرکت کنند و برای حل تعارضات خود از تکنیک‌های جدید بهره‌گیرند. هاس هم‌گرایی را فرایندی می‌داند که بازی‌گران سیاسی و واحدهای ملی مجزا در آن به سمت مرکزی جدید، وفاداری‌ها و فعالیت‌ها و انتظارات خود را معطوف می‌نمایند. نهادهای این مرکز یا دارای صلاحیتی هستند که دولت‌های ملی موجود را تحت پوشش خود قرار می‌دهد، و یا در پی ایجاد چنین صلاحیتی هستند.^(۲)

لئون لیندبرگ هم‌گرایی را فرایندی تعریف می‌کند که در آن کشورها از قدرت مستقل سیاست خارجی و سیاست‌های داخلی عمده خود چشم‌پوشیده و در مقابل می‌کوشند به تصمیمات مشترک دست یابند و تصمیم‌گیری را به نهادهای جدیدی

واگذار نمایند. به نظر لیندبرگ، هم‌گرایی سیاسی جزئی از هم‌گرایی بین‌المللی است که تکوین نوعی نظام تصمیم‌گیری دسته‌جمعی را بین ملت‌ها آشکار می‌سازد.^(۳) به این ترتیب، فقدان اجماع در تعریف هم‌گرایی سبب ایجاد رهیافت‌های نظری متعدد برای تحقق هم‌گرایی منطقه‌ای شده است.^(۴)

بحث اصلی

در زمینه هم‌گرایی نظریه‌های گوناگونی مطرح شده است که در پاره‌ای جهات و به‌خصوص از لحاظ هدفی که دنبال می‌کنند با هم مشابهت دارند و از برخی جنبه‌ها نیز تفاوت‌هایی میان آن‌ها وجود دارد. اما به‌طور کلی در بررسی نظریه‌های هم‌گرایی دولت‌ها و شکل‌گیری اتحادهای سیاسی می‌توان تقسیم‌بندی‌های مختلفی انجام داد که به این شرح مورد بررسی قرار می‌گیرند: نظریه فدرالیسم (فدرال‌گرایان یا Federalists)، نظریه کارکردگرایی (کارکردگرایان) یا (Functionalists)، نظریه نئوکارکردگرایی (نئوکارکردگرایان یا Neo-functionalists)، نظریه ارتباطات (کثرت‌گرایان یا پیروان نظریه ارتباطات / communication theories or pluralist).

فدرال‌گرایی

فدرال‌گرایان به‌عنوان قائلین به نظریه هم‌گرایی منطقه‌ای یا جهانی، بر این اصل تأکید می‌کنند که دیالکتیک وحدت در تنوع می‌تواند برای وحدت متقابل دولت‌ها مناسب باشد، و به‌مثابه راهی برای پیشگیری از درگیری‌های مجدد مورد توجه قرار گیرد. در فرآیند هم‌گرایی در چارچوب فدرالیسم، فدراسیونی از دولت‌ها که قبلاً از یک‌دیگر مجزا بودند، اینک از طریق سهم شدن در قدرت می‌توانند در قالب یک جامعه واحد در یک‌دیگر ادغام شوند. فدرالیسم عمده‌تاً از سوی روشن‌فکران و سیاست‌مدارانی حمایت می‌شود که سال ۱۹۳۹ را اوج افت نظام اروپا و سال ۱۹۴۵ را فرصتی برای حرکت اروپا به ورای دولت-ملت تلقی کردند. در حقیقت پیمان ماستریخت در زمینه اتحادیه اروپا این جسارت را به فدرالیست‌ها داد تا اتحادیه را وارد حوزه‌های موضوعی‌ای کنند که برای یک نظام فدرالی جنبه حیاتی دارد.^(۵)

فدرالیسم بر آن است تا نهادهایی را که در سطح ملی با موفقیت عمل کرده‌اند، به سطح فراملی (transnational) ارتقاء دهد. فدرالیست‌ها با توجه به تجربه‌های سیاست

بین‌الملل، کنترل دولت‌های ملی را از طریق یک نهاد فراملی، ایده‌آل می‌دانند^(۶). فدرال‌گرایان توزیع قدرت تصمیم‌گیری در میان نهادهای مرکزی و محلی را اساس مطالعات خود قرار داده‌اند. افرادی مانند فریدریچ (Friedrich)، رایکر (Riker) و لیسکا (Liska) در تدوین و توسعه نظریه فدرالیسم سهم بسزایی دارند.

نظریه کارکردگرایی

کارکردگرایان به ایجاد نهادهای جهانی برای حفظ روابط مسالمت‌آمیز و دوستانه توجه دارند. برنامه صلح کارکردگرایان با توجه به مسأله جنگ که همواره روابط کشورها را تهدید می‌کند، مبتنی بر سه فرضیه است:

الف) جنگ و مناقشه ناشی از سرشت انسان یا دولت نیست، بلکه نوعی بیماری در روابط کشورها است که از کاستی‌های اقتصادی-فرهنگی مناسبات افراد بر می‌خیزد و ریشه آن را باید در کاهش سطح زندگی در ممالک عقب‌نگه‌داشته‌شده، افول اعتبار مرزهای ملی و افزایش عوامل بی‌ثباتی دانست. برعکس، ارتقای سطح زندگی و آموزش عمومی می‌تواند در افزایش ثبات و امنیت و کاهش مناقشات منطقه‌ای نقش بسزایی ایفا کند.

ب) در اندیشه‌های کارکردگرایی، جنگ و کشمکش برخاسته از مسائل نهادی کشورهایی است که به‌طور فزاینده ناتوان از حل معضلات اجتماعات بشری‌اند. تشکیلات بین‌المللی ویژه‌ای پاسخ‌گوی رفع مشکلات اقتصادی-اجتماعی جامعه جهانی است که عمدتاً دولت‌ها تناسبی با آن‌ها ندارند. بدین‌سان، منطقه‌ای کردن ارگان‌های حکومتی می‌تواند راهکار مؤثری برای فیصله‌تنگناهای اجتماعی-اقتصادی باشد.^(۷)

ج) توسل به سازوکارهای پاره‌ای از نهادهای تخصصی را می‌توان به‌عنوان ابزار دیپلماسی در کاهش روابط منازعه‌آمیز مورد استفاده قرار داد و به حل و فصل مسائل جوامع انسانی مبادرت نمود. هم‌کاری و تعامل بازی‌گران غیردولتی غیرسیاسی، در نهایت بازی‌گران حکومتی را تحت تأثیر قرار داده و کاهش اقتدار صاحب‌مقامان دولتی را در پی خواهد داشت.

در خصوص هم‌کاری بین‌المللی در سطوح فنی و اقتصادی، به عقیده کارکردگرایان، به جای دیپلمات‌های حرفه‌ای، متخصصان فنی بهترین عامل پیوندهای تشریک‌مسابی در آن‌سوی مرزهای ملی به‌شمار می‌روند. میترانی، معرف نقش کارکردگرایی در روابط بین‌الملل، نیاز به نوعی هم‌کاری در نظام بین‌المللی بر اساس نیازهای کارکردی‌ای چون

حمل‌ونقل، ارتباطات، بهداشت، فعالیت‌های فرهنگی و تجاری را به جای نظام موجود که سبب بروز جنگ است، مطرح ساخت. او فدرال‌گرایی را که به قانون‌مندی و مشارکت در قدرت گرایش دارد، برای تشکیل یک نظام نوین (a new order) در جهان مناسب نمی‌بیند، و معتقد است بین فدرالیسم و کارکردگرایی که به تمهیداتی برای نیازهای مشترک می‌اندیشد، تعارضاتی وجود دارد. بنابر این، وی به جست‌وجوی یافتن یک راه‌حل عملی و جهانی برای گسترش هم‌کاری‌های کارکردی روی آورد.^(۸) از نگاه او حاکمیت دولت‌ها با توسعه نهادهای کارکردی ضعیف نمی‌شود، بلکه در قالب‌های خاصی تغییر می‌یابد. میترانی بر این باور است که با استقرار شبکه‌هایی از سازمان‌های کارکردی بین‌المللی به‌منظور رفع ملزومات بشری، تمایل به خشونت از بین رفته و افراد در مسیر صلح پایدار قرار خواهند گرفت.^(۹) وی رقابت ملی‌گرایانه کشورها را موجب به‌خطر افتادن نظام جهانی دانست و شرط بقای آن را تقویت تمایلات کارکردگرایانه می‌داند.^(۱۰)

بر این نظریه چند انتقاد نیز وارد شده است:

۱. تفکیک بسیاری از مسائل ملی و جهانی از یک‌دیگر موضوعی پیچیده است؛ مانند جدایی مسائل تکنیکی از مسائل سیاسی یا تفکیک مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی از یک‌دیگر. زیرا قدرت و رفاه از هم جدایی‌ناپذیر جلوه می‌دهند.

۲. کارکردگرایی بر ارزش‌های سیاسی سودمندگرایانه لیبرالی مبتنی است، و مناطقی از جهان که از ارزش‌های رفاهی تبعیت نمی‌کنند، عملاً از شمول کارکردگرایی در رابطه با هم‌گرایی مستثنی می‌شوند.

۳. این دیدگاه در مورد تسری فعالیت‌ها به بخش‌های دیگر خیلی خوش‌بینانه است.

۴. بسیاری از منتقدان، عمر کارکردگرایی را از آن جهت که بسط و گسترش صلاحیت و اقتدار نهادهای فراملی با هزینه حکومت ملی به آسانی میسر نیست، پایان یافته می‌دانند.^(۱۱)

نوکارکردگرایی

همان‌گونه که از این واژه مستفاد می‌شود، برخی از مفروض‌های کارکردگرایی، بنیان نظریه‌ای جدید شد که از آن با عنوان نوکارکردگرایی یاد می‌گردد و بیشتر با نام

ارنست هاس پیوند دارد. هاس با کنار گذاشتن بعد هنجاری نظریه کارکردگرا و افزودن یک بعد فایده‌گرا (Utilitation) به آن، که بر اهمیت منافع و سود حاصل از تعاملات و تصمیمات تأکید دارد، در زمانی که رفتارگرایی رهیافت غالب را تشکیل می‌داد، تلاش نمود جنبه علمی نظریه را حفظ نماید. هدف نوکارکردگرایان، تبیین این مسأله بود که چرا و چگونه دولت‌ها حاکمیت خود را رها می‌کنند و در هم ممزوج می‌شوند و فنون جدیدی برای حل و فصل تعارضات میان کشورها تدبیر می‌گردد. وی استدلال‌های خود را بر پایه مطالعات تجربی درباره وحدت اروپا استوار می‌کند. نتیجتاً هم‌گرایی از این منظر به‌عنوان فرایندی توصیف می‌شود که از طریق آن «کنش‌گران سیاسی در فضاهاى ملی متعدد و متمایز متقاعد می‌شوند که وفاداری‌ها، انتظارات و فعالیت‌های سیاسی خود را به سمت مرکز جدید و بزرگ‌تری سوق دهند که نهادهای آن از صلاحیت قانونی بر دولت‌های قبلی برخوردارند، یا خواهان چنین صلاحیتی هستند.»

این فرایند در بستری غیرسیاسی، یعنی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فنی شکل می‌گیرد. هاس و میترانی در این دیدگاه اشتراک نظر دارند که می‌توان وظایف فنی را از مسائل سیاسی و مسائل قدرت را از امور رفاهی جدا کرد. ولی هاس بر این عقیده است که برای تحقق هم‌گرایی باید نخبگان سیاسی منافع خود را در آن فرایند ببینند. تخصیص وظایف به سازمان‌های بین‌المللی - حتی اگر وظایف کارکردی هم باشد - تنها زمانی تحقق می‌یابد که بازی‌گران منافع خود را در آن ملاحظه کنند و به مشارکت در آن متعهد باقی بمانند.

نوکارکردگرایی از بسیاری جهات با کارکردگرایی تفاوت دارد. برای مثال، هاس بر خلاف میترانی، اقتصاد و سیاست را کاملاً جدا از هم در نظر نمی‌گیرد و به اهمیت سیاسی مسائل اقتصادی اذعان دارد. وی با تمرکز بر فرآیند هم‌گرایی در اروپا بر آن است که در فرایند هم‌گرایی، غیر از حکومت‌ها که قدرت سیاسی را در دست دارند و می‌توانند مانع یا مشوق فرایند هم‌گرایی باشند، کنش‌گران دیگری نیز فعال‌اند که هم مستقلاً و هم از طریق نفوذ در حکومت‌ها می‌توانند در فرایند هم‌گرایی تأثیرگذار باشند. برای نمونه، مدیران فن‌سالار و دیوان‌سالاران فراملی، احزاب و گروه‌های ذی‌نفع و هم‌چنین اتحادیه‌های صنفی کارگری یا کارفرمایان که منفعی در هم‌گرایی دارند، از آن دسته‌اند که قادرند برای پیشبرد خواسته‌های خود بر نهادهای فوق ملی فشار بیاورند.^(۱۲)

هاس هم‌گرایی منطقه‌ای را از نظریه‌های هم‌کاری منطقه‌ای، سازمان‌های منطقه‌ای، نظام‌های منطقه‌ای و خرده‌سیستم‌های تابع (sub-systems) جدا تلقی می‌کند، و موضوع هم‌گرایی منطقه‌ای را از نظریه‌های ذکر شده متمایز می‌داند. به نظر هاس، اعضای یک گروه منطقه‌ای به‌طور فزاینده، میزان تعامل میان خود را افزایش می‌دهند. بنابر این، بهتر است هم‌گرایی بین گروهی از کشورهای متجانس در یک منطقه شکل بگیرد و اگر بازی‌گران در بهره‌مندی از مزایای افزایش همبستگی، دیگران را برتر ببینند، نسبت به پیشرفت و تأمین هدف، مأیوس و بی‌تفاوت خواهند شد و این مسأله در مورد کشورهای کمتر توسعه‌یافته بیشتر صادق است. او اندازه و تناسب کشورهای معطوف به هم‌گرایی را در موفقیت آن مؤثر می‌داند و بر عکس نابرابری‌ها را موجب افزایش هزینه‌های هم‌گرایی تلقی می‌نماید. از نظر هاس، توسعه مجاری نهادها، اعم از خصوصی و دولتی در یک منطقه سبب تقویت همبستگی اعضای سازمان خواهد شد و مآلاً انباشتی از اقدامات هم‌گرایانه می‌تواند در برخی از نواحی برای نیل به اتحاد سیاسی مؤثر واقع گردد. وی توجه و الزام نسبت به ایجاد بازار مشترک (Common market) را بهترین ابزار برای تسریع در هم‌گرایی منطقه‌ای معرفی می‌کند^(۱۳).

هاس هم‌کاری را نتیجه نوعی تصمیم تدریجی و فزاینده می‌داند و معتقد است با آغاز هم‌کاری بین بعضی از بازی‌گران، تبعیض ناشی از خارج ماندن از هم‌کاری گروهی از کشورها با یکدیگر، بازی‌گران خارج مانده از جامعه را به پیوستن به اتحادیه یا تلاش برای ایجاد جامعه‌ای مشابه تحریک می‌کند. هر یک از این دو حرکت در عمل موجب تشویق مضاعف اعضای جامعه می‌شود تا همبستگی داخلی خود را تقویت کنند^(۱۴).

نظریه ارتباطات

شاید بتوان نظریه ارتباطات کارل دویچ در زمینه هم‌گرایی را در ابعادی مؤید نظریه تجارت و تأثیر آن بر هم‌گرایی دانست. دویچ نظریه‌پرداز اصلی رهیافت مبادلاتی (Transnationalist Approach) است و بر نقش مبادلات فراملی در میان مردم به عنوان عامل همبستگی در بین جوامع تأکید دارد و به بررسی سازوکارهای ملی‌گرایی و

نقش ارتباطات اجتماعی در آگاهی و وحدت ملی می‌پردازد. وی از منظری تجربی و علمی به هم‌گرایی در سطوح مختلف می‌نگرد. نقطهٔ عزیمت دویچ این است که شاخص همهٔ اجتماعات میان اشخاص، وجود حجم چشم‌گیری از مبادلات اقتصادی و ارتباطات اجتماعی است. استدلال او این است که با تراکم مبادلات اجتماعی در میان افراد در دوره‌های زمانی طولانی، اجتماعات جدیدی بر مبنای هویتی مشترک شکل می‌گیرد که نهایتاً می‌تواند به خلق یک ابردولت یا نهادهای متمرکز منجر شود. به بیان دیگر، او به این موضوع می‌پردازد که چگونه ممکن است یک اجتماع سیاسی در مقیاسی وسیع گسترش یابد و چندین اجتماع کوچک را که حتی تخصص بالقوه‌ای نیز دارند (دولت‌ها و مردم)، در درون اجتماع سیاسی وسیع‌تری که جنگ در آن حذف می‌شود، دربرگیرد. منظور از اجتماع سیاسی (political community) دولت‌ها است. در میان اجتماعات سیاسی، اجتماعاتی که در آن‌ها جنگ از روابط حذف می‌شود، اجتماع امنیتی (security Community) نام دارند که به‌طور خاص کانون توجه دویچ را تشکیل می‌دهند.

دویچ به دو نوع اجتماع امنیتی اشاره می‌کند: اجتماع امنیتی ادغام شده (amalgamated security community) و اجتماع امنیتی کثرت‌گرا (pluralist-security community). در اجتماع امنیتی ادغام شده ما با حکومت و حاکمیتی واحد روبه‌رو هستیم. مانند بریتانیا یا ایالات متحدهٔ آمریکا، یا هر کشور دیگری که در آن هم‌گرایی در حدی معقول صورت گرفته باشد.^(۱۵) در یک جامعهٔ امن کثرت‌گرا، دو یا چند دولت با هم مراودات بسیار و تقریباً کنش متقابل دائمی دارند، اما لزوماً سازمان‌های رسمی برای هم‌گرایی وجود ندارد. به هر حال جنبهٔ متمایز جامعهٔ امن کثرت‌گرا آن است که در این جامعه، همهٔ روابط میان واحدها به گونه‌ای قابل پیش‌بینی، مسالمت‌آمیز هستند و هنگامی که برخورد به‌وجود آید، بیشتر از طریق خویش‌داری و وعدهٔ پاداش فیصله می‌یابد تا با تهدید یا زور.^(۱۶)

۱. شانگهای: تحولات و اقدامات

تجربهٔ موفق شانگهای ۵ و ارتقاء آن به سطح یک سازمان منطقه‌ای بزرگ‌تر که توجه بسیاری از تحلیل‌گران و سیاست‌مداران جهانی را به خود معطوف نموده، در حقیقت مهر تأییدی بر این فرض کارکردگرایان بود که هم‌گرایی به بهترین وجه از حوزه‌های مربوط به منافع هم‌پوش و مشترک و به‌صورت تدریجی آغاز می‌گردد. منفعت مشترک چین، روسیه و سه عضو دیگر شانگهای ۵ در مورد لزوم تعیین حدود و ثغور مرزی،

بهانه آغاز هم‌گرایی منطقه‌ای آن‌ها شد و استمرار این هم‌گرایی‌ها سنگ بنای سازمان هم‌کاری شانگهای را گذاشت. بدین‌سان، فدراسیونی از دولت‌ها که پیش از آن مجزا از یک‌دیگر قرار داشتند، اینک در فرایند هم‌گرایی در قالب فدرالیسم از طریق مشارکت در قدرت توانستند در چارچوب یک جامعه واحد در یک‌دیگر ادغام شوند^(۱۷).

۲. پس از ۱۱ سپتامبر

حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر را می‌توان نقطه عطف اثرگذاری در مسیر حرکت سازمان شانگهای قلم‌داد کرد. روسیه و چین بلافاصله حمله تروریستی را به باد انتقاد گرفتند و حمایت خویش از مواضع امریکا را اعلام نمودند. چهار عضو دیگر نیز با آن‌ها هم‌داستان شدند و شش رهبر SCO بیانیه‌ای فوری را که حاکی از آمادگی کامل آن‌ها برای مشارکت با هر کشور یا سازمان بین‌المللی در جنگ علیه تروریسم جهانی بود، منتشر ساختند. لذا SCO به یکی از سازمان‌های پیش‌گام ضدتروریسم تبدیل شد.

بر مبنای منشور شانگهای، اعضای شش‌گانه پیرامون ایجاد یک ساختار ضدتروریسم منطقه‌ای مشترک که مقر آن در بیشکک قرقیزستان باشد به توافق رسیدند (در ۷ جولای ۲۰۰۲). ولادیمیر پوتین این ساختار را که به RATS ملقب شد، «کمک به تلاش‌های جهانی ضدتروریسم» قلم‌داد کرد. با این حال، علی‌رغم موضع‌گیری‌های ظاهراً هماهنگ، اختلافاتی میان سران شانگهای، به‌ویژه چین و روسیه وجود داشت که از روابط امریکا با این دو کشور نشأت می‌گرفت. پوتین سیاست آشتی‌جویانه با غرب را در پیش گرفته بود. برگزاری شورای روسیه و ناتو در ۲۸ ماه می و امضای «پیمان کاهش سلاح‌های کشتار جمعی» (Treaty for the Reduction to weapons of mass destruction) با امریکا، در این راستا قابل تحلیل هستند.^(۱۸)

سایر دولت‌های منطقه نیز هر یک به شیوه خود با امریکا هم‌کاری کردند. برخی به آن اجازه دادند تا از امکانات و تأسیسات نظامی آنان استفاده نماید و حتی در قلمروشان پایگاه نظامی مستقر سازد. اتخاذ این سیاست‌های امریکاطلبانه از سوی کشورهایی که به‌نظر می‌رسید تحت نفوذ روسیه هستند در منطقه آسیای میانه، نمایان‌گر عمق تضاد و اصطکاک میان منافع اعضای پیمان شانگهای بود. این چالش جدی می‌توانست شانگهای را در حد یک سازمان صوری و تشریفاتی مانند سازمان کشورهای مستقل مشترک‌المنافع تنزل دهد.

به‌طور خلاصه، می‌توان گفت که حادثه ۱۱ سپتامبر توان امنیتی SCO را تضعیف کرد و جهت‌گیری ضدتروریستی آن را به شدت تحت‌الشعاع عواملی محیطی که عمدتاً ناشی از اقدامات امریکا بود قرار داد.^(۱۹)

۳. شانگهای در مسیر توسعه و ترقی

استابس و آندرهیل بهره‌مندی از تجربه تاریخی مشترک و وجود پیوندهای نزدیک میان کشورها و جوامع را عناصر مرکزی منطقه‌گرایی می‌دانند. کشورهای آسیایی در این عرصه ظرفیت‌های بالایی دارند و داشتن تجارب تاریخی مشترک از زمان‌های بسیار دور، پیوندهای عمیق ملل در طول سالین دراز و باور تعلق به تمدن کهن و درخشان مشرق زمین، سبب تقویت احساس مشترک آسیایی و اقبال روز افزون رهبران کشورها به اتحاد و یکپارچگی زیر چتر سازمان‌های منطقه‌ای شده است.^(۲۰)

به‌عنوان آغازگر روند هم‌کاری، اعضا توفیق یافتند که نشست‌های سالانه را به‌طور مستمر در پایتخت کشورها برگزار نمایند. در کنار این، جلسات منظمی هم میان نخست‌وزیران، وزرای امور خارجه و مسئولین سطوح مختلف هم‌چون رؤسای دیگر وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها بر پا شد. علاوه بر تعاملات نزدیک میان پلیس و نهادهای اطلاعاتی، SCO رفته‌رفته وارد فاز هم‌کاری نظامی هم گردید و کشورهای عضو توانستند چند رزمایش مشترک نظامی را در مقیاس بزرگ و با هدف مقابله با فعالیت‌های تروریستی به انجام برسانند. گام بعدی به توسعه و ارتقاء روابط اقتصادی میان شش کشور حاضر در چارچوب شانگهای اختصاص یافت. برای مثال، جدول زیر نشان‌گر افزایش میزان مبادلات تجاری میان چین و دیگر کشورهای SCO از زمان پیدایی این سازمان است.

Trade between china and other members of the SCO (in us \$ 1,000)^(۲۱)

Country	2001	2005	Growth
Russia	10,610,550	29,103,140	173%
Kazakhstan	1,288,370	6,810,320	429%
Kyrgyzsan	118,860	972,200	718%
Tajikistan	10,760	157,940	1,368%
Uzbekistan	58,300	680,560	1,067%

به موازات افزایش دادوستدهای تجاری، تلاش‌های پیگیری هم‌میان‌اعضای SCO برای احداث خطوط حمل‌ونقل، خطوط لوله‌های نفتی و کابل‌های فیبر نوری ارتباطات الکترونیکی صورت گرفت که شالوده مستحکمی را برای گسترش پرشتاب روابط اقتصادی در منطقه آسیای مرکزی بنا نهاده است.

در گام چهارم، سازمان شانگهای برخی سازوکارهای نهادی را به‌منظور تسهیل و استمرار هم‌کاری ایجاد کرد. تاکنون دو نهاد دائمی شامل دبیرخانه (در پکن) و ساختار منطقه‌ای ضدتروریسم (در تاشکند) تأسیس گردیده و ایجاد «شورای تجارت شانگهای» (SCO Business Council) و «انجمن بین‌بانکی» (Interbank Association) نیز مورد حمایت قرار گرفته است.

در سال‌های اخیر که «انقلاب‌های رنگی» (Color Revolution) موجب بروز بی‌ثباتی در کشورهای منطقه گردید، هراس از بی‌ثباتی داخلی، کشورهای آسیای مرکزی را لاجرم به قرار گرفتن در پناه چتر حمایتی شانگهای واداشته است.^(۲۲)

بنابر این، هم‌کاری کارکردی در یک بخش، بر بخش دیگر نیز تأثیر گذاشت؛ به‌طوری که هم‌کاری اقتصادی باعث ضرورت هم‌کاری در بخش سیاست گردید. نکته‌ای که مورد توجه کارکردگرایان قرار دارد و مدعای آنان که هم‌گرایی به یک حوزه جغرافیایی محدود نمی‌گردد و به واسطه ویژگی‌های نظام بین‌الملل لاجرم به صورت الگویی به دیگر مناطق جهان نیز سرایت خواهد کرد، در مورد آسیا صادق بوده و نشانه‌های بسط تدریجی تجربه اروپا در بستر قاره کهن به وضوح قابل رؤیت است.

به این ترتیب، به نظر می‌رسد با استقرار شبکه‌هایی از سازمان‌های کارکردی بین‌المللی، براساس نظریه دیوید میتزانی، معرف نقش کارکردگرایی در روابط بین‌الملل، مبنی بر نوعی هم‌کاری در نظام بین‌المللی بر اساس نیازهای کارکردی که خود عاملی عمده در متحد ساختن مردم در آن سوی مرزهای دولت‌هاست، تمایل به خشونت از بین رفته و افراد در عین هماهنگی طبیعی منافع جمعی، در مسیر صلح و ثبات قرار گیرند. این روند وابستگی متقابل را هم به دنبال دارد، و خروج از آن ترتیبات و بیرون ماندن از آن اتحاد، هزینه‌های گزافی را بر نظام سیاسی وارد خواهد کرد. این خود انگیزه‌ای قوی برای پیوستن به آن اتحادیه را فراهم می‌آورد.^(۲۳)

بدین‌سان، شرط استابس و آندرهیل، یعنی لزوم پیدایش سازمانی که به منطقه هویت حقوقی و نمادین بخشند و برخی قواعد بازی را تعیین کند، با ارتقای جای‌گاه سازمان‌هایی مانند آ. سه. آن، سارک و شانگهای در حال تحقق است.

۴. مروری بر فعالیتهای شانگهای

منشور سازمان همکاری شانگهای، عرصه فراخی از همکاری در زمینه‌های گوناگون را فراروی اعضا گسترانیده است. لکن طی چند سالی که از آغاز حیات این سازمان می‌گذرد، کشورها صرفاً به تعاملات امنیتی و اقتصادی اقبال نشان داده‌اند. البته همکاری‌های بسیار محدود و نمادینی را نیز می‌توان در حوزه مسائل فرهنگی مشاهده کرد، لکن رویکرد غالب سازمان، امنیتی - اقتصادی است. در این‌جا به ذکر اهم فعالیتهای انجام شده در چارچوب SCO می‌پردازیم.

۴-۱. قابلیت‌های امنیتی سازمان شانگهای

بر خلاف برخی تفاسیر که این سازمان را صرفاً نهادی نظامی می‌دانند و آن را «ناتوی شرق» و دارای هدف برخورد با قدرتهای فرامنطقه‌ای به ویژه امریکا قلم‌داد می‌کنند، تأکید تمامی اعضای سازمان بر این است که این نهاد به هیچ وجه نظامی نیست. در اجلاس سران شانگهای در تاشکند (۱۶ و ۱۷ ژوئن ۲۰۰۴)، ساختار منطقه‌ای ضد تروریسم تأسیس گردید. هدف این سازوکار امنیتی، مقابله با تهدیدات تروریسم، جدایی‌طلبی، افراطی‌گرایی و نیز جرایم بین‌مرزی قاچاق مواد مخدر بود. SCO چند رزمایش نظامی مشترک را میان اعضای خود برگزار کرد؛ از جمله رزمایش دوجانبه چین، قرقیزستان در اکتبر ۲۰۰۲، رزمایش فراگیر تمامی کشورهای عضو شانگهای که فاز اول آن در قزاقستان و فاز دومش در اوت همان سال در چین اجرا شد و نیز نخستین رزمایش مشترک چین و روسیه با عنوان «مأموریت صلح ۲۰۰۵» (Peace Mission 2005) که در مقیاسی وسیع و البته خارج از چارچوب SCO در ۱۹ اگوست ۲۰۰۵ به انجام رسید. در پی اجرای موفقیت‌آمیز این رزمایش‌ها، مقامات روسی مذاکراتی را برای ورود هند به چنین تمریناتی آغاز کرده‌اند.^(۲۴)

در اکتبر ۲۰۰۷ SCO موافقت‌نامه‌ای را برای ایجاد «سازمان پیمان امنیت دسته جمعی» (collective security treaty organization) در دوشنبه تاجیکستان منعقد ساخت تا ضمن ضروری ساختن دخالت همه‌جانبه نیروهای مسلح به‌منظور مقابله با تهدیدات فزاینده تروریسم، جدایی‌طلبی و افراطی‌گرایی، فعالیت‌هایش را در زمینه امنیت، جرم و قاچاق مواد مخدر افزایش دهد.^(۲۵)

۲-۴. فعالیت‌های اقتصادی

در تاریخ ۲۳ سپتامبر ۲۰۰۳ در نشست سران شانگهای توافق‌نامه‌ای پیرامون ارتقای تعاملات منعقد شد. یک سال بعد، یعنی در ۲۳ سپتامبر ۲۰۰۴ نیز یک طرح تکمیلی شامل صد اقدام مشخص توسط کشورهای عضو به امضا رسید. در اجلاس سران SCO در مسکو - ۲۶ اکتبر ۲۰۰۵- دبیرکل سازمان اعلام کرد که شانگهای پروژه‌های مشترک انرژی خصوصاً پروژه‌های نفت و گاز، اکتشاف ذخایر هیدروکربن و هم‌چنین بهره‌برداری مشترک از منابع آب را در اولویت قرار خواهد داد. ایجاد شورای بین‌بانکی SCO به منظور تأمین سرمایه پروژه‌های مشترک آتی، از دیگر توافقات نشست مذکور بود.

در ۳۰ نوامبر ۲۰۰۶ آلمانی قزاقستان میزبانی یک کنفرانس بین‌المللی با عنوان «SCO، نتایج و چشم‌اندازها» (SCO; Results and Perspectives) را عهده‌دار گردید. در خلال این کنفرانس، طرح تدوین و تأسیس «کلوپ انرژی شانگهای» (SCO Energy Club) از سوی چین و روسیه مورد تأکید قرار گرفت.

موافقت‌نامه‌های تأمین اعتبار پروژه‌های گوناگون از جمله ساخت بزرگراه زمینی تاجیکستان - ازبکستان، احداث خط انتقال برق در تاجیکستان، ساخت کارخانه سیمان در قرقیزستان و یک نیروگاه برق آبی در قزاقستان، مطالعه درباره چگونگی دستیابی به فعالیت‌های مشترک در بخش گمرک، حمل‌ونقل و ارتباطات و از همه مهم‌تر، هم‌کاری‌های اقتصادی تا سال ۲۰۲۰ میلادی با هدف آزادسازی کامل مبادلات کالا و خدمات، پول، سرمایه و فناوری در میان کشورهای عضو از دیگر دستاوردهای اجلاس سران در سال ۲۰۰۶ بود.^(۳۶)

نکته مهم این‌جاست که اگر فرضیه «تسری» دیوید میترا نی را بپذیریم، مبنی بر این‌که هم‌کاری‌های فراملی فنی و اقتصادی به‌طور خودکار موجب باز شدن فضای هم‌کاری حول محور موضوعات مختلف، از جمله مسائل سیاسی و امنیتی می‌شود، می‌توان امیدوار بود که تعاملات اقتصادی و تجاری دول آسیایی در نهایت بستر لازم را برای پیوندهای وثیق‌تر و ورود هم‌گرایی‌ها به فاز سیاسی و استراتژیک فراهم سازد.

۳-۴. فعالیت‌های فرهنگی

فعالیت‌های فرهنگی بسیار محدود و کم‌رمتی در چارچوب شانگهای صورت پذیرفته که تنها به برپایی نشست و یک نمایش‌گاه خلاصه می‌شود: ملاقات وزیران فرهنگ SCO در ۱۲ آوریل ۲۰۰۲ در پکن و صدور بیانیه‌ای با هدف استمرار هم‌کاری‌ها،

تشکیل اجلاس سوم وزاری فرهنگ در ۲۷ و ۲۸ آوریل ۲۰۰۶ در تاشکند و برگزاری «نمایشگاه و جشنواره هنری شانگهای» (SCO arts festival and exhibition) در حاشیه اجلاس سران آستانه در سال ۲۰۰۵، از آن جمله است.

۵. هم‌کاری با سایر سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای

برقراری سازوکارهای رسمی مراوده و هم‌کاری با مجمع ملل آسیای جنوب شرقی (ASEAN)، کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (CIS) و جامعه اقتصادی ارواسیایی (EEC) از دیگر دستاوردهای مهم سازمان هم‌کاری شانگهای در سال‌های اخیر است. علاوه بر این، سازمان شانگهای تلاش‌های مشابهی را برای ایجاد ارتباطات سازمان‌دهی شده و رسمی با سازمان پیمان امنیت دسته‌جمعی (CSTO) آغاز کرده است. به‌طوری که موضوع لزوم هم‌کاری و تعاملات بیشتر میان دو سازمان در جریان دوازدهمین اجلاس سران آ. سه. آن در فیلیپین و توصیف سازمان کشورهای آسیای جنوب شرقی به‌عنوان نزدیک‌ترین همسایه و شریک بالقوه شانگهای در توسعه روند صلح و امنیت منطقه مورد استقبال سایر اعضا قرار گرفت و بر اتخاذ راه‌کارها و تدابیر لازم به‌منظور تقویت و گسترش ارتباطات با SCO افزون بر مراودات موجود میان دبیرخانه‌های دو تشکل تأکید گردید. به‌طور کلی، اجلاس فیلیپین را می‌توان یک امتیاز مثبت برای سازمان هم‌کاری شانگهای در فرایند تعاملات منطقه‌ای آن فرض کرد.

به‌علاوه، سازمان شانگهای تاکنون نمایندگانی را برای حضور در نشست ویژه کمیته مبارزه با تروریسم شورای امنیت سازمان ملل (مارس ۲۰۰۳)، اجلاس شرکای سازمان کنفرانس هم‌کاری و امنیت اروپا در وین (آوریل ۲۰۰۳) و همایش سازمان یاد شده در خصوص پیش‌گیری و مقابله با تروریسم در لیسبون (سپتامبر ۲۰۰۳) و پنجمین نشست عالی سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای در نیویورک (جولای ۲۰۰۳) گسیل داشته است^(۲۷).

به‌نظر می‌رسد که امروزه پیش‌شرط ارنست هاس مبنی بر لزوم آگاهی رهبران جوامع از اهمیت هم‌گرایی و تمایل آن‌ها به تحدید حاکمیت‌های خود و گرد آمدن در زیر چتر نهادهای منطقه‌ای، رفته رفته در آسیا پدیدار شده است. بازی‌گران آسیایی اینک به خوبی بر ناتوانی خود در تأمین نیازهای متنوع کارکردی و بر لزوم هم‌کاری و

تشریک‌مسابی در سطوح جهانی و منطقه‌ای برای پاسخ‌گویی به این نیازها اشراف یافته‌اند. لذا با طیب خاطر مشتاق پذیرفتن قواعد و محدودیت‌های عمل جمعی و ورود به گردونه تعاملات هستند.

۶. شانگهای و گسترش دامنه عضویت

پایه‌گذاران سازمان هم‌کاری شانگهای، شش کشور روسیه، چین، ازبکستان، قزاقستان، قرقیزستان و تاجیکستان بودند. با این حال، منشور SCO مقرر می‌دارد که درهای این نهاد منطقه‌ای به روی دیگر کشورهای هم‌جوار گشوده است و متقاضیان در صورت توافق شورای سران SCO می‌توانند به قلمرو آن پا بگذارند.

چنین اتفاقی نخستین بار در سال ۲۰۰۴ میلادی رخ داد و مغولستان نخستین کشوری بود که توانست امتیاز عضویت ناظر سازمان شانگهای را در اجلاس تاشکند کسب نماید. یک سال بعد (۵ جولای ۲۰۰۵) نیز هند، پاکستان و ایران در اجلاس آستانه، این امتیاز را به‌دست آوردند و همراه مغولستان به‌عنوان ۴ عضو ناظر در مقابل ۶ عضو اصلی SCO شناخته شدند. از بین ۴ عضو ناظر، ایران و پاکستان تاکنون رایزنی‌هایی را به‌منظور کسب عضویت دائم انجام داده‌اند، لکن پذیرش اعضای جدید در سازمان یا تغییر عضویت کشورها از عضو ناظر به اصلی، نیازمند سازوکارهای قانونی و مبانی حقوقی است که تاکنون تدوین نگردیده‌اند.^(۲۸) از طرفی ابهام‌آمیز بودن دورنمای آتی سازمان هم‌کاری شانگهای سبب شده تا اعضای اصلی آن خصوصاً چین و روسیه، افزایش مهره‌های دائم را تا هنگامی که تکلیف سازمان مشخص نگردیده، به مصلحت ندانند.^(۲۹) در نتیجه و با عنایت بدین نکات که هرگونه تصمیمی در خصوص افزایش عضویت‌ها می‌بایست به‌صورت اجماعی اتخاذ گردد، امکان تعیین یک جدول زمانی برای ورود مهره‌های جدید به قلمرو SCO یا ارتقای جای‌گاه چهار کشور ناظر در آینده نزدیک بسیار بعید به نظر می‌رسد.

۷. چالش‌های پیش‌روی سازمان هم‌کاری شانگهای

چالش‌های پیش‌روی سازمان شامل دو دسته چالش‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای است. چالش‌های سازمان در سطح فرامنطقه‌ای و بین‌المللی ماهیتی سیاسی و امنیتی دارد که از سوی بازی‌گران عمده نظام بین‌الملل، اعم از کشورها یا دیگر سازمان‌ها و پیمان‌های

مشابه، متوجه آن است. کشورهای اروپای غربی در کنار ایالات متحده آمریکا و هم‌چنین سازمان‌ها و پیمان‌هایی نظیر سازمان هم‌کاری و امنیت اروپا و ناتو، سازمان شانگهای را یک رقیب جدی ارزیابی می‌کنند.^(۳۰)

عمده‌ترین چالش‌های منطقه‌ای و درونی پیش روی شانگهای عبارتند از: عدم وجود اعتماد و عزم سیاسی، رقابت میان مسکو و پکن برای ایفای نقش برتر در سازمان، موقعیت‌های اقتصادی متفاوت، وجود رقابت میان کشورهای عضو، فقدان منابع توسعه، مسائل داخلی کشورهای عضو و هم‌چنین اختلافات و منازعات دیرباز میان کشورهای منطقه. به دیگر سخن، ضعف شانگهای را به دو بخش سیاسی و اقتصادی می‌توان تقسیم کرد. در بخش سیاسی، رقابت مسکو و پکن است که موجب دوقطبی شدن سازمان گردیده؛ به طوری که این دو بازی‌گر قدرتمند تلاش می‌کنند سایر اعضا را با خود همراه سازند. لکن با توجه به دیدگاه و منافع خاصی که هر یک از این دو کشور در منطقه آسیای مرکزی دارند، تداوم این روند می‌تواند موجب برخی چالش‌ها در منطقه گردد. از سوی دیگر، در اتخاذ تصمیم‌ها و تبیین استراتژی‌ها، منافع جمعی اعضا قربانی منافع بازی‌گران بزرگ (چین و روسیه) می‌گردد. با این توصیف، شاید بتوان گفت که پیمان شانگهای بر اثر رقابت‌های چین و روسیه بر سر منابع آسیای مرکزی در حال دوقطبی شدن است.

به‌علاوه، مهم‌ترین مانع اقتصادی میان کشورهای عضو، کمبود سرمایه در منطقه است. کشورهای آسیای مرکزی چشم انتظار سرمایه‌گذاری منطقه‌ای هستند تا از این طریق وضعیت تجاری و اقتصادی منطقه متحول گردد، اما بزرگ‌ترین قدرت اقتصادی عضو، یعنی چین، توانایی حل این مسأله را ندارد.^(۳۱) در ادامه، اجمالاً به تشریح هر یک از چالش‌های پیش روی سازمان می‌پردازیم.

۱-۷. پذیرش چهار عضو ناظر

در سال ۲۰۰۴ مغولستان و در سال ۲۰۰۵ ایران، پاکستان و هند امتیاز عضویت ناظر سازمان هم‌کاری شانگهای را کسب نمودند. این مسأله در محافل سیاسی و رسانه‌ای جهان غرب بازتاب بسیار گسترده‌ای داشت. زیرا ورود سه بازی‌گر اثرگذار و توانمند منطقه‌ای به قلمرو SCO، در صورت قرار گرفتن در جای‌گاهی هم‌تراز اعضای اصلی، می‌توانست شانگهای را به یک بلوک تجاری-امنیتی فوق‌العاده مستعد با پتانسیل‌های

کم‌نظیر در عرصه‌های گوناگون دیپلماسی، امنیت، تجارت، انرژی و مبدل سازد که از دامنه نفوذ وسیعی برخوردار بوده و نقطه کانونی هم‌گرایی در منطقه آسیای میانه باشد. شانگهای حتی از نظر توان هسته‌ای نیز چهره رعب‌انگیزی پیدا می‌کرد. زیرا با در نظر گرفتن اعضای جدید پنج مهره هسته‌ای را در قلمرو خود حاضر می‌دید. دو کشور دارنده سلاح اتمی عضو NPT (چین و روسیه)، دو کشور دارنده سلاح اتمی خارج از NPT (پاکستان و هند) و یک کشور که سلاح اتمی در اختیار نداشت، اما به فناوری غنی‌سازی اورانیوم و ایجاد چرخه کامل سوخت هسته‌ای دست یافته بود؛ یعنی جمهوری اسلامی ایران.

۲-۷. مسأله تایوان

نگرانی چین از احتمال استقلال تایوان با عنایت به وجود پیمان اتحاد میان تایوان و آمریکا می‌تواند یک تهدید سیاسی، نظامی و امنیتی تولید کند. حمایت‌های سازمان هم‌کاری شانگهای از سیاست «چین واحد» (One China) می‌تواند اوضاع را وخیم‌تر نموده و تنش‌ها را به گونه‌ای تصاعدی افزایش دهد. چین بارها اظهار داشته است که تایوان در صورت اعلام رسمی جدایی از این کشور، با پاسخ نظامی روبه‌رو خواهد شد. لذا از آن‌جا که تایوان هم‌پیمان آمریکا به شمار می‌آید، هر نوع اقدام نظامی چین علیه تایوان بر روابط پکن با واشنگتن نیز اثر می‌گذارد.^(۳۲)

۳-۷. طرح استقرار سامانه دفاع موشکی

طرح ایجاد سامانه دفاع موشکی، جاه‌طلبی نظامی آمریکا در زمان ریگان بود که با فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد و برچیده شدن رقابت تسلیحاتی، دیگر از آن سخنی به میان نیامد. لکن با روی کار آمدن جمهوری خواهان در سال ۲۰۰۰، پروژه دفاع موشکی به عنوان یک قطعه از پازل تفکر سیطره‌طلبانه نومحافظکاران، مجدداً در دستور کار واشنگتن قرار گرفت.

برای پیگیری چنین طرحی، دولت مردان ایالات متحده ابتدا می‌بایست خود را از قید و بند «پیمان ضد موشک‌های بالستیک» (Anti - Ballistic Missile treaty) موسم به ABM که در سال ۱۹۷۲ میان آمریکا و شوروی منعقد گردیده بود، رها می‌کردند. بدین منظور در ۱۳ سپتامبر ۲۰۰۱ رسماً اظهار داشتند که ظرف ۶ ماه آینده، با هدف دفاع از

سرزمین خود در مقابل حملات موشک‌های بالستیک و نیز هم‌کاری با دوستان و هم‌پیمانانشان در راستای توسعهٔ دفاع موشکی علیه تهدیدات بلنددامنه، از معاهدهٔ ABM خارج خواهند شد.

اعضای گروه شانگهای ۵، نسبت به تصمیم امریکا موضع‌گیری نموده و با صدور بیانیه بر لزوم پایبندی بی‌قید و شرط به معاهده منع موشک‌های بالستیک تأکید ورزیدند و نیاز مبرم به حفظ و نظارت کامل بر اجرای پیمان ABM را در راستای ممنوعیت استقرار سیستم‌های دفاع ضد موشکی در قلمرو کشورها خاطرنشان ساختند. آنان اعلام کردند که این پیمان پایهٔ ثبات استراتژیک و شالوده‌ای برای کاهش هر چه بیشتر تسلیحات تهاجمی است. لکن امریکا به این قبیل بیانیه‌ها وقعی ننهاد و از سال ۲۰۰۱ تاکنون در جهت پیشبرد پروژهٔ دفاع موشکی‌اش گام برداشته است.^(۳۳)

روسیه به‌عنوان جانشین شوروی که طرف معاهدهٔ پیمان ABM بود، ضمن محکوم نمودن اقدامات امریکا، پیغام داد که دیگر به معاهدهٔ «اسارت ۲» (START 2) پایبند نخواهد بود. اما بی‌اعتنا به تهدیدات روسیه، انتشار خبر استقرار سامانه دفاع موشکی در دو کشور جمهوری چک و لهستان- با توجه به نزدیکی دو کشور مذکور به خاک روسیه- از سوی دولت مردان کاخ سفید در سال ۲۰۰۶، سران کرملین را تا سر حد جنون بر آشفته.^(۳۴)

دلایل مخالفت شدید سازمان شانگهای با طرح سیستم دفاع موشکی امریکا روشن و قابل درک است. دو بازی‌گر کلیدی حاکم بر ساز و کار SCO یعنی روسیه و چین منافع قابل ملاحظه‌ای در جلوگیری از اشاعهٔ سیستم‌های دفاع موشکی دارند. زیرا استقرار چنین سیستم‌هایی از دامنهٔ نفوذ و تسلط آن‌ها در آسیای مرکزی می‌کاهد و موقعیت راهبردی‌شان را بین کشورهای پیرامون با توجه به حضور فزایندهٔ نظامی امریکا در منطقه متزلزل خواهد ساخت.

با این حساب، اگر ایالات متحده منافع استراتژیک خود را در توسعه و تقویت سیستم دفاع موشکی‌اش ببیند، مستقیماً وارد فضای کشمکش و منازعه با اعضای شانگهای خواهد شد، و در ازای هرگونه کشمکش یا برخورد نظامی با یکی از کشورهای عضو، می‌تواند انتظار روبه‌رو شدن با ائتلاف سیاسی و حتی نظامی دیگر مهره‌های SCO را داشته باشد.^(۳۵)

۴-۷. حضور امریکا و ناتو در افغانستان

منافع مشترک کشورهای خارج از چهارچوب شانگهای - خصوصاً دول غربی - در افغانستان بسیار گسترده است. از جمله می‌توان به برقراری و حفظ ثبات در این کشور، نابودی شبکه‌های تروریستی و کاهش تولید مواد مخدر اشاره کرد که با منافع کشورهای شانگهای نیز سازگاری دارد. با این حال، SCO و جامعه بین‌الملل هنوز بر سر‌گزینش بهترین راه برای تأمین منافع مذکور هم‌عقیده نیستند. در شرایطی که تنها در سال ۲۰۰۶ ماهانه ۶۰۰ حمله تروریستی در افغانستان صورت پذیرفته، SCO قویاً خواهان خروج نیروهای ائتلاف امریکا و سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (NATO) است. این مسأله به وضوح نشان می‌دهد که منافع اعضای شانگهای در افغانستان برای ایشان از درجه دوم اهمیت برخوردار است و بیرون راندن سربازان ائتلاف غرب از منطقه، اولویت اصلی آن‌ها محسوب می‌شود. چین و روسیه به‌عنوان دو ابرقدرت سنتی آسیای مرکزی که در پی دور نگه داشتن امریکا و اروپا از محدوده حیاط خلوت خود هستند، این قییل موضع‌گیری‌های شانگهای را هدایت می‌کنند. اصولاً شانگهای و امریکا نگاه متفاوتی به افغانستان دارند. نزدیکی و مجاورت منطقه‌ای، علقه‌های تاریخی و هم‌گرایی‌های فرهنگی، افغانستان را به دیگر نواحی آسیای مرکزی پیوند می‌دهد.^(۳۶)

۵-۷. ازبکستان و پایگاه هوایی K2

در سال ۲۰۰۱، اسلام کریم‌اف رئیس‌جمهوری ازبکستان اجازه استفاده از «پایگاه هوایی کارشی کاناباد» (Karish- kanabad (k2) Airbase) موسوم به K2 را برای استقرار هواپیما و سوخت‌گیری مجدد در عملیات افغانستان به امریکایی‌ها داد. دسترسی به K2 مستلزم عدم انتقاد کاخ سفید از سیاست‌های دیکتاتورمآبانه و ضد حقوق بشری ازبکستان بود. لکن انتقاد امریکا از کشتار «اندیجان» در سال ۲۰۰۵ که طی آن مقامات ازبک بر روی اجتماع معترضان دولت آتش گشودند، سبب شد که کریم‌اف در واگذاری K2 تجدیدنظر کند. این مسأله و رنجیدگی خاطر مقامات کرم‌لین از حضور نظامی امریکا در نزدیکی مرزهای خود و درون قلمرو یک دولت میراث‌خوار شوروی سابق، عزم ازبکستان را در عدم استفاده از K2 جزم نمود و نتیجتاً رابطه دوستانه کریم‌اف و پوتین به‌عنوان دو شریک حاضر در چارچوب شانگهای پس از چهار سال دوباره جان تازه‌ای گرفت.

۶-۷. قرقیزستان و پایگاه هوایی ماناس

با از دست دادن پایگاه K2، نیروی ایالات متحده و ائتلاف ضد تروریسم، شدیداً به «پایگاه هوایی ماناس» وابسته شدند، دولت «قربان‌بیک باقی اف» در بیشکک به قصد بهره‌جویی بیشتر از امتیاز استراتژیک جدید خود در جولای ۲۰۰۶ تصمیم گرفت اجاره پایگاه ماناس را افزایش دهد و سالانه در ازای ۲/۶ میلیون دلار قیمت توافقی سال ۲۰۰۱، مبلغ ۱۵۰ میلیون دلار اجاره بها طلب کند. اقدام مقامات بیشکک حاوی این پیام خطاب به هم‌قطاران خود در سازمان هم‌کاری شانگهای بود که انقلاب سیاسی اخیر قرقیزستان موجب چرخش کامل آن به سوی غرب نگردیده است.

پایگاه‌های هوایی K2 و ماناس نشان‌گر عمیق‌تر شدن پیوندهای سیاسی اعضای SCO هستند. سازمان هم‌کاری شانگهای فضایی را در آسیای مرکزی به وجود آورده که می‌تواند منافع نظامی و امنیتی ایالات متحده را به چالش بکشد. به‌ویژه زمانی که تحرکات کشورهای عضو با پشتیبانی قدرت‌هایی چون روسیه و چین صورت می‌گیرد، تهدیدات بالقوه سازمان بیش از پیش رخ می‌نماید.^(۳۷)

۷-۷. تخمین آینده تنش‌ها

احساس روس‌ها نسبت به آسیای مرکزی و دوران شکوهمند سلطه فراگیرشان بر این منطقه، در کنار نگرانی‌های آنان از حضور نیروهای امریکایی، دولت روسیه را به بازی‌گری سرسخت مبدل ساخته، و از طرف دیگر دلواپسی چین از مسئله تایوان و تصویر چین واحد، عاملی برای بی‌ثباتی آتی محسوب می‌شود. این قبیل تنش‌ها، به موازات پیگیری طرح استقرار سامانه‌های دفاع موشکی توسط ایالات متحده، پیمان اتحاد سیاسی آن با تایوان و ادامه جنگ در افغانستان، ممکن است موجب اتخاذ عکس‌العمل‌های حاد از جانب اعضای شانگهای گردد.^(۳۸)

۸. منافع متفاوت اعضای سازمان هم‌کاری شانگهای

۸-۱. منافع چین

شاید برخی پژوهش‌گران این سازمان را ناتوی شرق بشمار آورده‌اند، لکن در مورد کشور چین این فرضیه صادق نیست. زیرا عمده تلاش چین بر حفظ دستاوردهای اقتصادی و سیاسی خود متمرکز است، و تحقق آن از طریق ادغام اقتصادی و تعامل با ایالات

متحده امریکا حاصل می‌شود، نه تقابل نظامی. چینی‌ها در صدد استفاده از ابزارهایی نظیر سازمان هم‌کاری شانگهای هستند تا بتوانند با مهار حضور نظامی و استراتژیک امریکا در مناطق پیرامونی خود، آثار ضدچینی آن حضور را خنثی کنند.^(۳۹) بنابر این، مناسب‌ترین راه دستیابی به این هدف را در استحکام مناسبات منطقه‌ای، نزدیکی بیشتر در روابط دو جانبه و برجسته کردن علایق امنیتی و اقتصادی در سازمان هم‌کاری شانگهای بدون تبدیل آن به سازوکار تخصصی می‌دانند.

در واقع، چین با جای‌گاه خاص خود قصد دارد با توجه به اتحاد ژاپن و امریکا، مقام ویژه‌ای برای خود در عرصه مناسبات جهانی ایجاد کند و از طریق سازمان از بروز هرگونه بحران و آشوب در منطقه خاور نزدیک ممانعت به‌عمل آورد؛ زیرا حدود نیمی از نفت خام چین از این منطقه وارد می‌شود.

بدین‌سان، چین استقرار پایگاه‌های نظامی امریکا در منطقه آسیای مرکزی را با امنیت نظامی و منابع اقتصادی خود مغایر می‌بیند و از آن‌جا که عمده‌ترین هدف چین از تقویت شانگهای تضمین امنیت به‌منظور دستیابی به منابع انرژی منطقه آسیای مرکزی و نیز فراهم ساختن بازارهای جدید برای کالاهای خویش است، لذا از سازمان به‌عنوان یک اهرم قدرت استفاده می‌کند.

چهار رکن اصلی سیاست منطقه‌ای چین، نشان از اهمیتی دارد که این کشور برای اقتصاد خود قائل است، زیرا قدرت اقتصادی و متعاقب آن تأمین مواد اولیه را به مثابه یک زرادخانه صلح‌آمیز موجب اعتبار کشور در عرصه جهانی می‌داند. اصول چهارگانه گویای این واقعیت است:

- توسعه هم‌کاری‌های استراتژیک و تحکیم روابط دو جانبه با قدرت‌های منطقه‌ای؛
- گسترش روابط اقتصادی منطقه‌ای؛
- مشارکت گسترده در تشکیلات منطقه‌ای؛
- کاهش بی‌اعتمادی در فضای امنیتی منطقه‌ای.^(۴۰)

دغدغه چین، بهره‌گیری از سازمان به‌عنوان عامل تسهیل‌کننده حضور خود در منطقه به‌منظور گسترش تجارت و سرمایه‌گذاری برای کشور است. بنابر این، ظرفیت شانگهای به‌گونه‌ای است که می‌تواند سه مزیت اساسی برای چین به‌وجود آورد:

الف - نخست ذخایر غنی انرژی منطقه آسیای مرکزی است که قادر است نیاز چین به انرژی را تأمین کند. با توجه به عضویت روسیه بی‌خطر، دستیابی چین به منابع انرژی آسیای مرکزی مطمئناً تسهیل و تضمین خواهد شد.

ب- خطر فزاینده جنبش‌های اسلام‌گرایانه که از محدوده جغرافیایی قفقاز تا آسیای جنوبی گسترش یافته است. چین نمی‌تواند تحمل کند که این نگرانی را از طریق عضویت در این سازمان و هم‌کاری با سایر اعضای آن برطرف نماید.

ج- با اطمینان از ثبات و امنیت در آسیای مرکزی، دغدغه چین در مورد مسأله تایوان و دریای جنوبی مرتفع و آرمان دیرینه آن کشور در تحقق اصل «چین واحد» شاید فراهم آید.^(۴۱)

۲-۸. منافع روسیه

به‌منظور احیای سرزمین شوراهای روسیه در پی ایجاد محور جدید شرق با ائتلاف چین، هند و جهان اسلام است. زمینه‌سازی تشکیل بلوک شرق، منافع روسیه را در چند جهت برای ایجاد جهان چندقطبی و تقویت وجهه و اعتبار بین‌المللی آن کشور تأمین می‌کند. از لحاظ سرزمینی، این مجموعه از کشورها، بخش پهناوری از خشکی‌های جهان را در انحصار خود دارد؛ به‌علاوه جمعیتی نزدیک به دو سوم جهان. زمینه‌های ایجاد یک پیمان نظامی و امنیتی هم از دیگر نشانه‌های برخورداری روسیه از سازمان قلمداد می‌گردد.^(۴۲)

کاهش نفوذ غرب، به‌ویژه آمریکا و ناتو در آسیای مرکزی به‌عنوان حوزه نفوذ روسیه هم فرصت مناسبی را از طریق یک سازوکار مشخص سازمانی در اختیار آن کشور قرار می‌دهد تا بر حجم فعالیت‌های خود در این منطقه افزوده و مشارکت فعال داشته باشد.

سناریوی جدیدی که در آسیای مرکزی در حال اجرا است، تقابل دو بازی‌گر قدرت‌مند جهانی یعنی ایالات متحده و روسیه است. در حالی که روسیه برای تجدید اتحاد فضای شوروی سابق سعی می‌کند به‌طور سیاسی و اقتصادی در قفقاز جنوبی و آسیای مرکزی بماند، آمریکا با هر وسیله ممکن بر آن است تا از تلاش‌های مسکو برای یک‌پارچه کردن شوروی پیشین ممانعت به‌عمل آورد.^(۴۳)

۳-۸. منافع کشورهای آسیای مرکزی

با فروپاشی شوروی، کمک‌های قابل توجه این کشور به جمهوری‌های آسیای مرکزی به پایان رسید. اما کشورهای این منطقه در پاسخ به نیازهای عمیق اقتصادی و حضور در نظم بین‌المللی جدید، سیاست درهای باز را اعمال کردند. لکن روسیه با یک وقفه چند ساله ناشی از ترمیم داخلی بعد از فروپاشی، تدریجاً متوجه حوزه نفوذ سنتی خود شد و

در تعاملات منطقه‌ای به دنبال نقش مضاعف بود. ضمن آن‌که با توجه به همین سابقه تاریخی و همسایگی با روسیه، کشورهای منطقه نیز خواهان چنین امری بوده‌اند. از سوی دیگر، ایالات متحده در طول این سالیان غیبت روسیه به تعامل با کشورهای منطقه پرداخته و چین هم به‌عنوان قدرت در حال پیشرفت، به دنبال منابع اولیه، بازار و هم‌چنین ایفای نقش در منطقه بود.

چین می‌تواند موجب تغییر اساسی در وضعیت اقتصادی تمامی جمهوری‌های آسیای مرکزی شود، و صنایع تولیدی کشورهای منطقه را بهبود بخشد. این سطح از هم‌کاری برای طرفین در قالب تنها سازمان موجود برای هم‌کاری چندجانبه در منطقه، یعنی شانگهای، قابل توجه است^(۴۴).

عرصه رقابت و حضور این سه قدرت در آسیای مرکزی بعضاً راه سیاست دوگانه‌ای را پیش روی کشورهای منطقه گذارده است. این مسأله گاه به فقدان مشی مشخص در سیاست خارجی آن‌ها منجر شد. امریکا با اعطای کمک‌های مالی در منطقه به ایفای نقش پرداخته و هم‌چنین با ترویج دموکراسی از طریق بنیاد سوروس و بنیاد ملی به فعالیت می‌پردازد. حضور نظامی آن کشور در منطقه در جریان جنگ علیه تروریسم در افغانستان با اجاره دو پایگاه مناس و خان‌آباد نیز قابل تأمل است. حمایت کشورهای منطقه از حضور نظامی امریکا در چارچوب اهداف ذیل صورت می‌گیرد:

۱- رونق اقتصادی: بهبود وضعیت اقتصادی و رها شدن از وخامت مالی نخستین

انگیزه در این جمهوری‌هاست. کمک‌های فنی و اقتصادی امریکا بعد از حضور نظامی، همواره به دولت‌های منطقه قدرت چشم‌گیری داشته است.

۲- تقویت و تثبیت حاکمیت ملی: اغلب این جمهوری‌ها فاقد دولت‌های انتخابی

و ساختارهای مدنی مدرن هستند. لذا با حضور امریکا در منطقه آن‌ها خواهان

کاهش انتقادهای بین‌المللی در خصوص وضعیت حقوق بشر هستند.

۳- سرکوب جنبش‌های رادیکال اسلامی: از آن‌جا که شانگهای در مقطع کنونی

قادر به تأمین نیازهای امنیتی اعضا نیست، رهبران این کشورها امیدوارند

شبه‌نظامیان مرتبط با القاعده را از این طریق سرکوب کنند.^(۴۵)

۹. تحلیلی از شرایط فعلی شانگهای: توان‌مندی‌ها و کاستی‌ها

تحلیل‌گران و کارشناسان بین‌المللی در مورد ارزیابی نقش حقیقی شانگهای به نقطه واحدی نرسیده‌اند. عده‌ای قویاً معتقدند که یکی از ریشه‌های اصلی پیدایی SCO تمایل چین و روسیه به ایجاد یک بلوک امنیتی شرقی برای برقراری موازنه با بلوک جهان غرب یعنی ناتو و نیز پاسخ به برخی اقدامات امریکا نظیر دخالت در امور آسیای مرکزی، ساماندهی انقلاب‌های رنگی در حیط خلوت روس‌ها و طرح استقرار سپر دفاع موشکی در اروپای شرقی بوده است. بر این اساس، شانگهای را تشکلی ضدامریکایی و هراس‌انگیز توصیف می‌کنند که قدرت مانور وسیعی دارد و می‌تواند منافع دولت واشنگتن را به مخاطره افکند. چنین دیدگاهی به افراط و مبالغه در تحلیل و بزرگ‌نمایی توان‌مندی‌های فعلی SCO منجر می‌شود.

لکن عده‌ای دیگر از تحلیل‌گران شانگهای را لاقلاً در شرایط کنونی نه یک سازوکار موفق و پیشرو برای هم‌گرایی منطقه‌ای، بلکه صرفاً باشگاهی برای نشست‌های نمادین دیپلماتیک می‌دانند. به زعم آن‌ها شانگهای ابداً قادر به ایجاد موازنه در برابر ناتو نیست، و علی‌رغم بروز برخی تنش‌ها با ایالات متحده در دو سال اخیر، منطقی نخواهد بود اگر آن را نهادی ضدامریکایی تلقی کنیم. زیرا در حال حاضر هیچ تهدید بالفعلی از جانب کشورهای SCO متوجه منافع ایالات متحده نیست.

به نظر می‌رسد برای ترسیم چهره‌ای شفاف‌تر و واقعی‌تر از سازوکار SCO می‌بایست مسیر اعتدال در پیش گرفته و توأمان به توان‌مندی‌ها و کاستی‌های آن توجه نشان دهیم. حقیقت این است که SCO پتانسیل‌های فوق‌العاده بالایی برای تبدیل شدن به یک سازمان منطقه‌ای سیاسی - اقتصادی - امنیتی با قدرتی چشم‌گیر در قلب آسیا و در سطح جهانی دارد. اهم این پتانسیل‌ها را - البته با دخیل دانستن اعضای ناظر - می‌توان به ترتیب زیر فهرست نمود.^(۴۶)

- حضور دو بازی‌گر قدرتمند و متنفذ بین‌المللی یعنی روسیه و چین که از توان سیاسی، اقتصادی و نظامی قابل‌توجهی برخوردارند و ستون‌های خیمه شانگهای به حساب می‌آیند.

- در اختیار داشتن دو کرسی دائمی در شورای امنیت که بر توان چانه‌زنی سازمان در عرصه مذاکرات دیپلماتیک می‌افزایند.

- امکان برقراری جریان گسترده‌ای از دادوستد کالا در سرتاسر منطقه، خصوصاً با اتکا بر بازار پررونق و مستعد چین که یک‌تنه می‌تواند بخش اعظم نیازمندی شرکای کمتر توسعه‌یافته‌اش را برآورده سازد.
- توانایی ایجاد کلوپ هسته‌ای شرق با قدرت بازدارندگی بسیار مؤثر در نتیجه گردهمایی چهار کشور دارنده سلاح اتمی و یک کشور برخوردار از فناوری غنی‌سازی اورانیوم و چرخه سوخت؛ یعنی ایران.
- روشن بودن افق خیزش اقتصادی منطقه قلمرو شانگهای با توجه به حضور اقتصادهای مترقی و توسعه‌یافته‌ای چون روسیه و هند که زمینه تبدیل شانگهای به قطب اقتصادی آسیا و ارتقا تعاملات کشورهای عضو را فراهم می‌سازد.
- ظرفیت بالای تولید تسلیحات متعارف و موشکی در روسیه، چین، هند، پاکستان و ایران.
- وجود بستری مناسب برای بسط هم‌کاری‌های امنیتی، به‌ویژه مقابله با چهار نیروی شیطانی یعنی جدایی‌طلبی، اسلام‌گرایی افراطی (طالبان‌یسم)، تروریسم و تولید و قاچاق مواد مخدر در منطقه، به‌ویژه در افغانستان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع ایجاد ناامنی.
- امکان گسترش مسیرهای حمل‌ونقل و ترانزیت در راستای تسهیل تبادل کالا میان کشورهای عضو - فی‌المثل از طریق احیای جاده ابریشم - و نیز صدور آسان‌تر محصولات منطقه به بازارهای جهانی.
- احداث یک حصار بازدارنده برای مقابله با دخالت نیروهای خارجی در امور بازی‌گران منطقه.
- سرانجام قلمرو پهناور با مساحت زایدالوصف و جمعیت فراوان معادل $\frac{1}{4}$ جمعیت جهان.^(۴۷)

در این جا شاید بتوان نظریه ارتباطات کارل دویچ در زمینه هم‌گرایی را که مؤید نظریه تجارت و تأثیر آن بر هم‌گرایی است مورد استناد قرار داد. نظریه ارتباطات بر نقش مبادلات فراملی در میان مردم به‌عنوان عامل هم‌بستگی بین جوامع تأکید دارد. دویچ که از منظر تجربی و علمی به هم‌گرایی در سطوح مختلف می‌نگرد، معتقد است که وجود حجم چشم‌گیری از مبادلات اقتصادی و ارتباطات اجتماعی میان افراد در دوره‌های طولانی می‌تواند مبنای تشکیل اجتماعی نوین بر اساس هویتی مشترک باشد که نهایتاً منجر به خلق نهادهایی متمرکز خواهد شد.^(۴۸)

لکن باید دانست که سازمان هم‌کاری شانگهای در مقطع کنونی صرفاً یک مجموعه از پتانسیل‌هایی است که تا مرحله فعلیت، راه طولانی پیش‌رو دارد و هنوز حائز بسیاری از ملزومات و شروط هم‌گرایی نیست. امروزه سئوالات بسیار جدی و بنیادینی پیش روی شانگهای قرار دارد که سرنوشت آینده آن را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و سازمان در آغاز راه خود می‌بایست بیش از هر چیز پاسخ‌های روشنی برای آن‌ها بیابد. این پرسش‌ها را می‌توان در چند محور به صورت ذیل طراحی نمود:

۱. SCO چگونه باید روند هم‌کاری و هماهنگی را درون ساختار خود تسهیل نماید؟ در این زمینه، دو نوع ارتباط برای توسعه آتی سازمان حیاتی است. یکی ارتباط قدرت‌های بزرگ منطقه یعنی روسیه و چین با دیگر کشورهای آسیای مرکزی است. آیا این دو مهره اصلی شانگهای به منافع کوچک‌ترها توجه بیشتری نشان خواهند داد؟ ارتباط دیگر به خود روسیه و چین بازمی‌گردد. آن‌ها تا چه میزان در مورد مسیر آینده شانگهای به توافق می‌رسند و تا چه میزان برای تقویت آن همت می‌گمارند؟

چون روسیه سکوه‌های دیگری را نیز مانند سازمان پیمان امنیت دسته جمعی (CSTO) برای پیشبرد سیاست خود در آسیای مرکزی در اختیار دارد. این‌که او نقش و جای‌گاه SCO را در مقایسه، با سایر سازوکارهای موجود چگونه تفسیر می‌کند، بر میزان فعالیت‌هایش در این سازمان منطقه‌ای تأثیرگذار خواهد بود.

۲. آیا SCO توفیق خواهد یافت که هم‌گرایی و توسعه اقتصادی منطقه را ارتقا بخشد؟ تاکنون هم‌کاری‌های اقتصادی کشورهای منطقه بیشتر در سطوح دو جانبه صورت گرفته و در چارچوب SCO نبوده است. علل روند کند و کم‌شتاب هم‌گرایی اقتصادی زیر چتر سازمان شانگهای را می‌توان چنین بر شمرد:

الف- عرصه‌های بالفعل هم‌کاری، تنگ و کیفیت نازل است.

ب- ظرفیت محدود سرمایه‌گذاری خارجی سبب می‌شود کشورهای آسیای مرکزی بر جذب سرمایه از امریکا، ژاپن و اروپا تمرکز نمایند، نه از همتایان منطقه‌ای خود که این مسأله بر روابط اقتصادی آنان اثر می‌گذارد.

ج- اعضای SCO هر کدام در مراحل مختلفی از تجارت آزاد و سرمایه‌گذاری هستند. از آنجایی که تنها چین و قرقیزستان در سازمان تجارت جهانی (WTO) عضویت دارند، منازعات اقتصادی منطقه نمی‌تواند مطابق استانداردهای بین‌المللی حل و فصل گردد.

د- سازمان‌های اقتصادی دیگری نظیر CSTO و جامعه اقتصادی و اوراسیا در منطقه حاضر هستند که اخیراً سطح معینی از هم‌گرایی منطقه‌ای را آغاز کرده‌اند. بیشتر فعالیت‌های روسیه و کشورهای آسیای مرکزی در چارچوب سازمان‌های مذکور انجام می‌شود و این امر، نقش SCO را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

۳. حدود و مرز قلمرو SCO تا کجاست؟ هم اینک شانگهای چهار عضو ناظر دارد و روابطی را نیز در سطح کارگروه‌ها با افغانستان برقرار نموده است. برخی از اعضای ناظر به‌تازگی خواستار دریافت امتیاز عضویت دائم شده است. چند کشور دیگر هم برای الحاق به SCO تقاضا داده‌اند. اما در نشست سران شانگهای، مهره‌های اصلی توافق کردند که سازمان برای استحکام بنیان خود و تمرکز بر مهم‌ترین مشکلات منطقه نیازمند گذر زمان است و تا آن موقع گسترش شتاب‌زده قلمرو عاقلانه نخواهد بود.

در هر حال، این سئوالات هم‌چنان بی‌پاسخ می‌مانند که آیا SCO باید فعالیت‌های خویش را تنها به آسیای مرکزی منحصر سازد؟ چگونه با مشکلات افغانستان و جنوب آسیا روبرو شود؟ و آیا استانداردهای مشخصی در مورد پذیرش عضویت‌های جدید وجود خواهد داشت؟

۴. رابطه و تعامل SCO با آمریکا و ناتو باید بر چه مبنایی استوار باشد؟ مقامات واشنگتن موضعی منفی در قبال سازمان شانگهای اتخاذ نموده و در مورد مسیر توسعه آینده آن بیمناک هستند. لذا از آن جا که آمریکا پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به بازی‌گر مهمی در آسیای مرکزی مبدل شده، SCO می‌بایست نگرانی‌های عمده آن را مدنظر قرار دهد. ناتو نیز دیگر بازی‌گر مهم حاضر در منطقه است که با روسیه گفت و شنودهایی داشته و از طریق «برنامه شراکت» (Partnership program) خود، روابطی را هم با پنج کشور آسیای مرکزی آغاز کرده است. با این همه، علی‌رغم ضرورت هم‌کاری هنوز یک سازوکار تعاملی میان SCO و ناتو وجود ندارد^(۴۹).

نگاهی اجمالی به کارنامه عملیاتی شانگهای از طلیعه پیدایی آن تاکنون، آشکارا نشان می‌دهد که این سازوکار هم‌گرایی آسیای مرکزی هرگز در حد و قواره نهادهای پرسابقه و جاافتاده‌ای مانند ناتو، یا حتی نمونه آسیایی آن نظیر آ.سه. آن نیست. لذا به ضرس قاطع می‌توان گفت که کاربرد اصطلاحاتی چون «ناتوی آسیا» در توصیف شانگهای، بیشتر لفاظی و ژورنالیستی محسوب می‌شود، تا یک کلام علمی مستدل و برخاسته از واقعیت.

۱۰. جمهوری اسلامی ایران و سازمان هم‌کاری شانگهای

هدف ما از ارائه بحثی نه چندان مفصل پیرامون ماهیت و عمل‌کرد سازمان هم‌کاری شانگهای آن بود که بتوانیم تا جای ممکن تصویر کم و بیش شفافی از این سازمان منطقه‌ای نوپا ترسیم کنیم، تا در نهایت بتوانیم پاسخ قابل قبولی برای یکی از سئوالات اصلی پژوهش بیابیم؛ یعنی عضویت در شانگهای تا چه میزان تأمین‌کننده منافع و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران در راستای راهبرد نگاه به شرق خواهد بود؟

پیش‌تر گفتیم که ایران از سال ۲۰۰۵ در نقش یک عضو ناظر قدم به قلمرو SCO گذارده و برای دریافت امتیاز عضویت دائم نیز ابراز تمایل کرده است. طی این مدت شاهد طرح بحث‌ها و اظهارنظرهای گوناگون از جانب کارشناسان، دانشگاهیان و صاحب‌نظران پیرامون فواید و مضار حضور کشور در سازمان شانگهای بوده‌ایم. به زعم عده‌ای، با توجه به سیاست دولت نهم مبنی بر تعمیق مناسبات و هم‌کاری‌ها با آسیا، شانگهای می‌تواند مدخل مناسبی برای ورود فعال‌تر به عرصه تعاملات اقتصادی-تجاری، خصوصاً دادوستد انرژی با همسایگان شرقی و شمالی باشد.

برخی نیز عقیده دارند در شرایطی که فشارهای امریکا، اروپا و اسرائیل بر ایران به علت استمرار فعالیت‌های هسته‌ای فزونی یافته و رابطه با غرب حساس و پرتنش گردیده، قرار گرفتن در پناه بازی‌گران قدری چون چین و روسیه در چارچوب شانگهای، سپر مطمئنی به منظور تأمین امنیت ملی ما در برابر تهدیدات احتمالی خواهد بود. برخی دیگر هم از یک سو معتقدند که SCO سازمانی نوپا و نارس است و به هیچ وجه نمی‌تواند کمکی به تأمین امنیت و منافع ملی جمهوری اسلامی ایران بکند، و از سوی دیگر این عده احتمال پذیرش درخواست عضویت دائمی ایران توسط سران SCO را بسیار ضعیف می‌پندارند. اکنون به بررسی فرصت‌ها و چالش‌های حضور ایران در چارچوب SCO می‌پردازیم.

۱-۱۰. فرصت‌ها

گرایش راهبردی ایران به عضویت در سازمان شانگهای بر اساس مؤلفه‌های تعیین‌کننده‌ای نظیر موقعیت ژئوپلیتیک و پیوند امنیتی با آسیای مرکزی، قفقاز و آسیای جنوب غربی، هم‌گرایی در اهداف کلان تجاری و اقتصادی با دیگر اعضای شانگهای، برخورداری از ظرفیت‌های اقتصادی - تجاری و مزیت‌های حمل‌ونقل، انرژی و در

نهایت بهره‌مندی از موقعیت SCO در تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی و نیز ارتقای سطح تعاملات راهبردی - امنیتی با روسیه و چین به‌عنوان دو محور اصلی تعیین‌کننده سیاست‌گذاری‌های سازمان با هدف بالا بردن موقعیت سیاسی و امنیتی خود در سطح منطقه و جهان است.

۱-۱-۱۰. فرصت‌های اقتصادی

جمهوری اسلامی ایران نیز به‌عنوان یکی از مهره‌های توانمند آسیا در راستای استراتژی نگاه به شرق و به‌منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله، چاره‌ای ندارد جز آن که حتی‌المقدور حضور فعالانه خود در نهادهای هم‌کاری آسیایی را پررنگ‌تر نموده و با امواج خروشان توسعه اقتصادی آسیا درآمیزد. با این حساب، حضور در سازوکار شانگهای به خاطر وجود کشورهایی مثل چین، روسیه و احتمالاً هند می‌تواند بستر مناسبی برای افزایش تعاملات اقتصادی با همسایگان شرقی به شمار آید. سازمان شانگهای با احتساب اعضای ناظر، دو تولیدکننده عمده نفت و گاز یعنی روسیه و ایران و دو مصرف‌کننده عمده انرژی یعنی چین و هند را - که به واسطه آهنگ شتابان رشد صنعتی‌شان شدیداً نیازمند سوخت هستند- در مجموعه خود حاضر می‌بیند. هم‌گرایی این چهار بازی‌گر، امتیازات ارزش‌مندی را عاید آن‌ها خواهد ساخت، و که قطعاً ایران نیز بی‌نصيب نخواهد ماند. تشکیل بلوک انرژی شانگهای به ویژه در زمینه صادرات گاز از طریق خطوط لوله، تحول عظیمی ایجاد خواهد کرد. از یک سو، روسیه و ایران به ترتیب اولین و دومین دارندگان بیشترین ذخایر قابل استحصال گاز جهان هستند و هر دو بر روی فروش گاز به‌عنوان یک منبع مهم درآمدزا حساب ویژه‌ای گشوده‌اند. از سوی دیگر، چین و هند مصراً در پی یافتن مسیرهایی آسان، مطمئن و دارای صرفه اقتصادی برای تأمین گاز مورد نیاز صنایعشان در بلندمدت هستند. این موضوع فرصتی طلایی را پیش روی کشور ما قرار می‌دهد که باید با هوشیاری و کیاست از آن بهره جست. ایران می‌تواند همگام با روسیه نبض بازار سوخت آسیای مرکزی را در دست گیرد. با توجه به عضویت ناظر پاکستان و هند در شانگهای، می‌شود از سازوکار هم‌کاری این نهاد منطقه‌ای برای پیشبرد طرح خط لوله صلح که گاز ایران را از طریق پاکستان به هند و شاید حتی چین منتقل می‌سازد، استفاده کرد.

وجود قابلیت هم‌کاری در زمینه ترانزیت کالا از دیگر مزایای اقتصادی حضور در سازمان شانگهای به شمار می‌آید. با توجه به موقعیت جغرافیایی بی‌نظیر ایران در منطقه، این کشور می‌تواند نقطه اتصال آسیای مرکزی به شبه قاره و آب‌های آزاد باشد. گسترش خطوط مواصلاتی جاده‌ای و ریلی امکان ترانزیت آسان، مطمئن و کم‌هزینه کالا از آسیای مرکزی به نواحی جنوب، غرب و جنوب غربی آسیا و بالعکس را از مجرای ایران فراهم خواهد کرد.

۲-۱-۱۰. فرصت‌های سیاسی

نقش‌آفرینی پررنگ در اجتماعات کشورها و نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی اهمیت بسزایی خواهد داشت. این نشان خواهد داد که جمهوری اسلامی ایران با همسایگان ارتباط دارد و منزوی نشده است. از میان تشکل‌های بین‌الدولی اطراف ما، سازمان هم‌کاری شانگهای به واسطه حضور دو قدرت مطرح جهانی، یعنی روسیه و چین که وجهه سیاسی بسیار قابل‌اعتنایی دارند، در بین اعضای اصلی آن از اعتبار و منزلت خاصی برخوردارند. نظر به افزایش چشم‌گیر وزن و نقش آن دو کشور در عرصه سیاست بین‌المللی طی سال‌های اخیر، گسترش مناسبات دیپلماتیک، اقتصادی و امنیتی با این دو مهره کلیدی از طریق سازوکار شانگهای، ضمن بهبود موقعیت منطقه‌ای و جهانی ایران می‌تواند قدرت چانه‌زنی کشور را در نهادهای رسمی بین‌المللی ارتقا بخشد^(۵۰).

۳-۱-۱۰. فرصت‌های امنیتی

عوامل خارجی تهدیدگر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. یکی عواملی‌اند که در سطح کلان بین‌المللی شکل گرفته و عموماً ناشی از ناهم‌خوانی رفتارهای ایران به‌عنوان یک بازی‌گر بنیادگرای ایدئولوژیک پیرامونی با قواعد وضع‌شده در ساختار سلطه جهانی از سوی قدرت‌های مرکز هستند؛ مانند تهدیدات و فشارهای غرب بر کشور به علت پیگیری برنامه هسته‌ای، تحریم‌های اقتصادی شورای امنیت، احتمال حمله نظامی امریکا یا اسرائیل و غیره؛ دیگر آنهایی هستند که ریشه منطقه‌ای دارند و حول مرزهای شمالی، جنوبی، شرقی و غربی ما پدیدار می‌گردند.^(۵۱)

در مورد دفع تهدیدات دسته اول باید گفت بر اساس دلیلی که ذکر شد، سازمان هم‌کاری شانگهای یا سایر نهادها کمکی نمی‌تواند بکند و ایران می‌بایست منفرداً به فکر حل مشکلات خویش با قدرت‌های بزرگ باشد. اما در مورد دسته دوم، یعنی تهدیدات منطقه‌ای، اوضاع به گونه دیگری است. زیرا تمامی عوامل تهدیدزای منطقه‌ای، دغدغه امنیتی مشترک ما و همسایگان هستند و شاید تنها راه مقابله با آنها، عمل دسته‌جمعی تحت لوای تشکل‌های بین‌الدولی باشد. به طور خاص در اطراف مرزهای شرقی و شمالی، محیط امنیتی ایران هم‌پوشی زیادی با محیط امنیتی دول عضو SCO دارد. زیرا در این نواحی وجود عوامل تهدیدآفرین امنیت ملی ایران، پاکستان، افغانستان، روسیه، چین و سایر کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز را مشترکاً دچار مخاطره می‌سازد. این عوامل همان چهار نیروی مشهورند که سازمان شانگهای از بدو پیدایی، راهبرد کلان امنیتی‌اش را در جهت مقابله با آنها ترسیم کرده بود. البته باید مسأله حضور نیروهای خارجی - ائتلاف امریکا و ناتو - را نیز به این جمع اضافه نمود که پس از حملات ۱۱ سپتامبر و به بهانه سرکوب گروه‌های تروریستی، در افغانستان و آسیای مرکزی مستقر شدند.

در مجموع، می‌توان گفت قرابت محیط امنیتی ایران با محیط امنیتی همسایگان شرقی و شمالی و وجود دغدغه‌های مشترک پیرامون تهدیدات ناشی از تروریسم، افراط‌گرایی مذهبی، جدایی‌طلبی و تولید و تجارت مواد مخدر، بستر فراخی را برای توسعه تعاملات امنیتی در زیر چتر سازمان هم‌کاری شانگهای فراروی اعضا می‌گستراند که استفاده از فرصت‌های آن ضمن بالا بردن ضریب امنیت کل منطقه، کمک شایانی به تأمین منافع و امنیت ملی یکایک دول عضو خواهد کرد^(۵۲).

۲-۱۰. چالش‌ها

به موازات فرصت‌ها، چالش‌هایی نیز بر سر راه حضور ایران در SCO وجود دارد. آیا اصولاً سازوکار شانگهای از ظرفیت لازم برای کمک به تأمین منافع و امنیت کشور ما برخوردار است؟ در این جا به بررسی سه چالش اساسی خواهیم پرداخت:

۱-۲-۱۰. نارس بودن شانگهای

سازمان هم‌کاری شانگهای یک نهاد نوپا و تازه تأسیس است که تنها هشت سال از آغاز حیات آن می‌گذرد. لذا در ابتدای راه قرار دارد و تا تبدیل شدن به یک نهاد هم‌گرایی

منطقه‌ای تمام‌عیار، هم‌چون نمونه‌های موفق‌تری نظیر آ.سه. آن، می‌بایست مسافت طولانی را بپیماید. اهداف، راهبردهای کلان و چشم‌انداز آتی سازمان هنوز به دقت تعیین و عملیاتی نشده‌اند. مشخص نیست که سرانجام کدام وجهه SCO - اقتصادی - تجاری یا سیاسی، امنیتی جنبه غالب خواهد یافت. فعالیت‌های اقتصادی و امنیتی صورت گرفته تاکنون بسیار ناچیز بوده و عموماً از سطح هم‌کاری دو جانبه فراتر نرفته است. تکلیف گسترش دامنه عضویت سازمان نیز هم‌چنان در پرده ابهام قرار دارد. با این حساب، می‌توان شانگهای را مجموعه‌ای از پتانسیل‌های هم‌کاری دانست که برای به فعلیت رسیدن همه آن‌ها لاجرم باید چند صباحی به انتظار نشست و نظاره‌گر تصمیمات و اقدامات دو عضو قدرتمند آن، یعنی چین و روسیه بود.

۲-۲-۱۰. ابهام در سازوکار عضوگیری

ایران در سال ۲۰۰۵ عضو ناظر سازمان هم‌کاری‌های شانگهای شد. عضویت ایران به لحاظ اهمیت ژئواستراتژیک، ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک آن و قرار گرفتن میان دریای خزر در شمال و آبراه استراتژیک خلیج فارس در جنوب، می‌تواند امتیاز بزرگی برای ایران و نیز سازمان هم‌کاری شانگهای باشد. اما دو مانع عمده وجود دارد که احتمال پذیرش دائمی ایران را دست کم در آینده‌ای نزدیک، بسیار ضعیف و دور از ذهن می‌سازد. یکی از این موانع، ابهام‌آمیز بودن سازوکار عضوگیری شانگهای است.

ابهام در سازوکار عضوگیری را باید یکی از پیامدهای نوپایی ساختار شانگهای دانست. از آن‌جا که از تأسیس SCO تنها چند سال می‌گذرد، و پذیرش یک کشور به‌طور دائم تاکنون مسوق به سابقه نبوده، هنوز دقیقاً روشن نیست که متقاضیان می‌بایست چه روند و روالی را برای دریافت کارت عضویت طی کنند.

۳-۲-۱۰. عدم تمایل به پذیرش عضویت

از دیدگاه سیاسی - امنیتی، عضویت کامل ایران با جهت‌گیری‌های منحصر به فرد آن که مخالف اقدامات یک‌جانبه‌گرایانه حاکم بر نظام بین‌الملل کنونی است، ظرفیت سازمان هم‌کاری شانگهای برای نیل به یک زبان مشترک و یک راهبرد امنیتی - دفاعی واحد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از منظر اعضای سازمان، خصوصاً چین و روسیه،

SCO مرکب از کشورهایی است که دارای منافع متوازن و هماهنگ هستند و عضو جدید باید لزوماً در این چارچوب حرکت کند. آنان معتقدند SCO نمی‌تواند به‌واسطه پذیرش یک کشور مستقل از راهبردهای بازی‌گران بزرگ عرصه سیاست جهانی، در نقش سازوکار مخالفت با کشورهای خاص، مثل ایالات متحده آمریکا و یا یک اتحادیه سیاسی - نظامی نظیر سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) ظاهر شود.

جهت‌گیری کلان چین و روسیه در سیاست بین‌المللی مبتنی بر عدم درگیری استراتژیک با ایالات متحده آمریکا پیرامون بحران هسته‌ای ایران، موضوع عضویت کامل ایران در سازمان را تحت‌الشعاع قرار داده است. لذا با توجه به قرار داشتن پرونده هسته‌ای ایران در شورای امنیت، هرگونه پیشرفتی در امر عضویت ایران منوط به حل و فصل این موضوع خواهد بود.

پذیرش عضویت ایران در شانگهای می‌تواند علامتی در جهت تقابل با غرب ارزیابی شود. این مسأله مهم‌ترین مانع پیش روی ایران برای کسب عضویت دائم است. در این خصوص به‌نظر می‌رسد مقامات و محققین روسی و غربی دارای دیدگاه‌های مشترک‌اند. در مجموع، چالش‌های فوق‌نفس فایده‌مندی شانگهای برای منافع و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران و نیز امکان عضویت دائم ما در این سازمان را زیر سؤال می‌برند و بعید است در آینده‌ای نزدیک - مثلاً ظرف دو سه سال آینده - شاهد برطرف شدن آن‌ها باشیم.^(۵۳)

نتیجه‌گیری

با فروپاشی نظام دوقطبی و پایان جنگ سرد، کشورهای جهان هم‌کاری در چارچوب ترتیبات منطقه‌ای را بر تعامل و هم‌کاری‌های بین‌المللی ترجیح دادند. دلایل بسیاری از جمله پیدایش بازی‌گران جدید با منافع متنوع و متعارض و هم‌چنین ناکارآمدی نهادهایی چون جامعه ملل و سازمان ملل متحد، می‌تواند از عوامل عمده‌گرایش دولت‌ها به سوی سازمان‌های منطقه‌ای به‌شمار آیند. اگر چه توفیقات زایدالوصف اتحادیه اروپا با هدف ایجاد اروپایی متحد که این نهاد را به یک سازمان منسجم برای هم‌گرایی منطقه‌ای بدل ساخته نیز تمایل دیگر واحدهای سیاسی را به ائتلاف با یک‌دیگر برای هم‌کاری در لوای سازوکارهای منطقه‌ای افزایش داده است. اکنون جامعه ملل شاهد نهادهای بسیاری است که با الگوپذیری از تجارب اروپا در مناطق

گونگون جهان حضور یافته و توانسته‌اند ممالک هم‌پیوند را حول محور شبکه‌های هم‌گرایانه گرد هم جمع کند. استمرار شرایط حاکم‌بر جغرافیای سیاسی جهان، باعث شتاب گرفتن هم‌گرایی‌های منطقه‌ای به‌ویژه در زمینه‌های اقتصادی شده و می‌تواند راه را برای هم‌گرایی جهانی هموار سازد. در این میان، سازمان هم‌کاری شانگهای به دلیل برخورداری از ظرفیت‌های عظیم، بستر مناسبی برای تأمین منافع و امنیت ملی کشورهای منطقه از جمله جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌آید. در این تحقیق با ارائه چارچوب نظری منطقه‌گرایی به شناسایی و مطالعه این سازمان پرداخته‌ایم. اعتقاد عمومی این است که اگر شانگهای بتواند به نگرانی‌ها و چالش‌های امنیتی اعضا پاسخ گوید و زمینه رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی آنان را فراهم سازد، به یک بازی‌گر مقتدر در صحنه‌های منطقه‌ای و جهانی تبدیل خواهد شد. این مهم می‌تواند با حل و فصل مناقشات دولت‌های عضو از طریق ایجاد نهادهای کارکردی، خصوصاً اقتصادی، جامعه عمل پوشد.

این تحقیق نشان می‌دهد که شانگهای هم‌اینک جوان و ناپخته است و تا بالفعل شدن ظرفیت‌ها چند سال فاصله دارد. ارتقا یا افول SCO به تصمیمات دو مهره محوری آن یعنی چین و روسیه بستگی مستقیم دارد. در عمل این دو بازی‌گر بزرگ هستند که سرنوشت آینده سازمان را رقم خواهند زد. این که آیا شانگهای بر اثر گسترش تعاملات اقتصادی و امنیتی بین اعضا و نیز ورود احتمالی قدرت‌های دیگر منطقه مانند هند، ایران و پاکستان به یک قطب قدرت‌مند هم‌کاری بین‌الدولی در سطوح منطقه‌ای و جهانی مبدل خواهد شد، یا صرفاً در حد باشگاهی نمادین برای گفت‌وگوهای دیپلماتیک باقی خواهد ماند، سؤالی است که نهایتاً چینی‌ها و روس‌ها می‌بایست به آن پاسخ دهند. اما به نظر می‌رسد با تشکیل فدراسیونی از دولت‌ها در فرآیند هم‌گرایی از طریق مشارکت اعضا در قدرت در چارچوب یک جامعه واحد بتوان به این پرسش پاسخ داد.

اما مسلماً در ظرف زمانی کنونی و تا روشن نشدن وضعیت آینده شانگهای، این سازمان نمی‌تواند تکیه‌گاه چندان مطمئنی برای تأمین منافع و امنیت جمهوری اسلامی ایران باشد. از سوی دیگر، استفاده بهینه از امکانات موجود SCO نیز منوط به عضویت دائم ما است، و دو مانع مهم - ابهام در سازوکار عضوگیری و عدم تمایل اعضا به

پذیرش ایران - بر سر راه عضویت کشور ما وجود دارد که احتمال پذیرش را تا مدت زمانی غیرقابل پیش‌بینی عملاً منتفی می‌سازد. در مجموع، چنین پیشنهاد می‌گردد: ج.ا.ا. می‌تواند با اتخاذ رفتاری مدبرانه و هوش‌مندانه در محیط بین‌الملل، پرهیز از تنش‌های بی‌دلیل با غرب و تلاش مضاعف برای عادی‌سازی جریان پرونده هسته‌ای، حساسیت اعضای شانگهای نسبت به ورود دائم خود را کاهش دهد. مقامات ایرانی باید با استناد به نظریه دویچ در زمینه هم‌گرایی که بر نقش مبادلات فراملی در میان مردم به عنوان عامل هم‌بستگی در جوامع تأکید دارد، با ایجاد حجم چشم‌گیری از مبادلات اقتصادی و ارتباطات اجتماعی، مبنای تشکیل اجتماعاتی نوین را بر اساس هویتی مشترک که نهایتاً موجب خلق یک نهاد متمرکز خواهد شد، تدارک بینند.

نباید از وجود برخی تنش‌ها و اصطکاک‌ها میان چین و روسیه با ایالات متحده به غلط چنین برداشت شود که می‌توان از سازوکار شانگهای و نزدیکی بیشتر به چینی‌ها و روس‌ها، سپر محافظی برای مصونیت یافتن از تهدیدات امریکا و غرب پیدا کرد. این اندیشه یک پندار خام و ناشی از عدم شناخت قواعد حاکم بر بازی مهره‌های بزرگ است. بنابر این، می‌توان نظریه فدرال‌گرایان را مبنی بر دیالکتیک وحدت در تنوع به‌منظور وحدت متقابل دولت‌های منطقه به‌مثابه راهی برای پیش‌گیری از درگیری‌های مجدد مورد تأکید قرار داد.

پی‌نوشت‌ها:

1. See: "Central Asia" in Wikipedia, the Free Encyclopedia www.wikipedia.org.
2. Hass, Ernst (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, p.16.
3. James E. Dougherty and Robert P. Faizgraff (1990), *Contending Theories of International Relations*, N.Y; Harper & Row, p.433.
4. R.O. Keohane & J.S. Nye (1971), *Transnational Relations and World Politics*, Massachusetts' Harvard University Press, p.6.
۵. قوام، سید عبدالعلی. روابط بین‌الملل، نظریه‌ها و روی‌کردها، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۴، صص ۵۳-۵۴.
6. Philip Taylor (1980), *Non-State Actors in International Politics*, Boulder, Westview Press, p.37.
7. F. Taylor, op. cit, p. 41.
8. Lieber, op . cit; p.42.
9. Joseph Frankei (1973), *Contemporary International Theory, and Behavior of States*, London; Oxford, p.11.
10. Mitrany, D (1975), *The Functional Theory of Politics*, Robertson, London, p.11; see also Mitrany, D, A (1943), *Working Peace System*, RIIA, London.
۱۱. قوام، پیشین، ص ۴۸ و ۴۹.
۱۲. مشیرزاده، حمیرا (۱۳۸۶)، تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت، ص ۶۱-۶۲.
۱۳. کولایی، الهه (۱۳۷۹)، اکو و هم‌گرایی منطقه‌ای، چاپ اول، انتشارات مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه، ص ۳۵-۳۴.
۱۴. سیف‌زاده، حسین (۱۳۶۱)، نظریه پردازی در روابط بین‌الملل، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت، ص ۳۰۶-۳۰۱.

جای‌گاه سازمان هم‌کاری شانگهای در عرصه هم‌گرایی آسیایی... / ۱۰۹

۱۵. مشیرزاده، پیشین، ص ۴۱ و ۴۲.
۱۶. هالستی. کی. جی (۱۳۷۳)، *مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل*، ترجمه بهرام مستقیم‌ی و مسعود طارم سری، تهران، انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ص ۷۶۱.
17. Jia Qingguo, *The Shanghai Cooperation Organization; China's Experiment in Multilateral Leadership*, p.3.
18. I. Washita Akihiro; *The Shanghai Cooperation Organization and It's Implications for Eurasian Security; A New Dimension of Partnership after the Post – Cold War Period*, pp. 9-10.
19. *Ibid*, pp. 11- 12.
۲۰. مرتضی پاکدامن جامی (مرداد ۱۳۸۶)، «خانه مشترک: نقش ایران در پیشبرد هم‌گرایی آسیایی»، *ماهنامه همشهری دیپلماتیک*، سال دوم، شماره ۱۶، صفحه ۱۹.
۲۱. بر اساس آمار ارائه شده توسط وزارت بازرگانی چین:
<http://3W.mofcom.gov.cn/table/jcktj2001/2ygb/zygb200112c.html>;
22. Jia Qingguo, 1 bid, pp. 4-5.
۲۳. قوام، پیشین، ص ۴۸.
۲۴. سبجانی، هادی، «ناتوی آسیا: مروری بر روند شکل‌گیری و فعالیت سازمان هم‌کاری شانگهای» *ماهنامه همشهری دیپلماتیک*، پیشین، ص ۵.
۲۵. پیشین، ص ۶.
۲۶. پیشین.
۲۷. دویودی، رامانت (پاییز ۱۳۸۵)، «سازمان هم‌کاری شانگهای: تقویت مشارکت برای هم‌کاری منطقه‌ای»، *فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، سال پانزدهم، دوره چهارم، شماره ۵۵، ص ۲۲.
۲۸. سبجانی، پیشین. ص ۷.
29. Martha Brill Olcott, *the Shanghai Cooperation Organization; Changing the Playing Field in Central Asia, Testimony Before the Helsinki Commission*; September 26, 2006, p.2.
۳۰. خانی، محمد حسن (بهار ۱۳۸۵)، «چین و آسیای مرکزی: روابط اقتصادی حال و آینده»، *فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، شماره ۳۵، ص ۴۳-۴۲.

۳۱. زاهدی انارکی، مجتبی (۱۳۸۶)، «سازمان هم‌کاری شانگهای از تئوری تا عمل»، مجموعه مقالات چهاردهمین همایش بین‌المللی آسیای مرکزی و قفقاز، ص ۱۲۲.

32. Tim Murphy (2006), East of the Middle East, the Shanghai Cooperation Organization and US Security Implications, Center for Defence Information (www. Cdi. Org), December 21, P.2.

۳۳. ولی کوزه‌گر کالجی (اردیبهشت ۱۳۸۶)، «موازنه شکننده: چالش استقرار سیستم دفاع ضد موشکی در شرق اروپا»، ماهنامه همشهری دیپلماتیک، سال دوم، شماره ۱۳، ص ۵۲.

۳۴. پیشین، ص ۸۴.

35. Tim Murphy; ibid; p. 5.

36. Ibid, pp, 5-6.

37. Ibid, p.7.

38. Ibid, p.9.

۳۹. سجادپور، محمد کاظم (تابستان و پاییز ۱۳۸۵)، «سیاست خارجی امریکا و سازمان هم‌کاری شانگهای: ارزیابی گفتمان‌ها و پیامدها»، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیستم، شماره ۲ و ۳، ص ۲۸۸.

۴۰. اخوان کاظمی، مسعود (پاییز ۱۳۸۵)، «سازمان هم‌کاری شانگهای، اهمیت ژئواستراتژیک»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال پانزدهم، دوره چهارم، شماره ۵۵، ص ۱۰۱ - ۱۰۰.

۴۱. پیشین، ص ۱۰۲-۱۰۰.

۴۲. امام جمعه‌زاده، سید جواد و تویسیرکانی (۱۳۸۶)، «جنگ سرد تازه و گزینه‌های ممکن برای آسیای مرکزی و قفقاز در آرایش تازه قدرت جهانی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۴۲ - ۲۴۱، ص ۳۵.

۴۳. ستارف، الکسی (۱۳۸۶)، «رقابت روسیه و غرب در آسیای مرکزی»، ایراس، شماره ۱۸، ص ۹.

۴۴. پارامانف، ولادیمیر (بهار ۱۳۸۵)، «چین و آسیای مرکزی، روابط اقتصادی حال و آینده»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۵۳، ص ۱۱۶ - ۱۱۴.

جای‌گاه سازمان همکاری شانگهای در عرصه هم‌گرایی آسیایی... / ۱۱۱

۴۵. حیدری، موسی‌الرضا (بهار ۱۳۸۱)، «حضور نظامی امریکا در آسیای مرکزی و قفقاز: واکنش روسیه»، *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، شماره ۳۷، ص ۹۲.

46. See: "Central Asia" in Wikipedia the free encyclopedia (www.wikipedia.Org).

۴۷. سبجانی، پیشین، ص ۹.

48. Dr. Shao Yugun; the Shanghi Cooperation Organization and the Development of Sino- US Relation, Position Paper at the Slls Brookings Conference on Regionalism in Asia, Shanghai, December 11-12 2006, pp. 3-4.

۴۹. امینی، پیشین، ص ۵.

۵۰. منفرد، پیشین.

۵۱. منوچهر مرادی (۱۳۸۶)، «صلح در اوراسیا، نتایج نشست سازمان همکاری شانگهای در بیشکک»، *ماهنامه همشهری دیپلماتیک*، سال دوم، شماره ۱۷، ص ۶۱.

۵۲. از لحاظ اداری، به همان میزان که ساز و کار پذیرش عضویت ناظر در سازمان نسبتاً ساده است، عضویت کامل به دشواری انجام می‌گیرد. در عضویت کامل، رویه اعلام شده‌ای وجود ندارد و به تأیید آن در اجلاس وزیران امور خارجه اعضای شانگهای و نهایی شدن آن در نشست سران ارتباط می‌یابد و رویه دیگر هم تأیید این مقوله توسط تمامی کشورهای عضو است. امینی. پیشین، ص ۶.

۵۳. امینی، پیشین، صفحات مختلف.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی