

ملاحظات عضویت ایران در سازمان همکاری شانگهای؛ فرصت‌ها و چالش‌ها

زهرا مشفق^۱

چکیده

سازمان همکاری شانگهای به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سازوکارهای منطقه‌ای و بین‌المللی همواره از جهات امنیتی و اقتصادی مورد توجه کشورهای مختلف از جمله ایران بوده است. ایران همواره خواهان دستیابی به عضویت دائم در این سازمان بوده است. پس از گذشت نزدیک به ۱۷ سال عضویت ایران به‌طور رسمی از سوی این سازمان مورد پذیرش قرار گرفته است. در این گزارش، فرصت‌ها و چالش‌های عضویت ایران در این سازمان تحلیل و بررسی شده است. افزایش قدرت چانه‌زنی در میان کشورهای منطقه، گسترش روابط تجاری با کشورهای عضو، افزایش فرصت‌های دیپلماسی در روابط بین‌الملل، افزایش فرصت‌های اقتصادی در حوزه ترانزیت و تسهیل مسیرهای ارتباطی از مهم‌ترین این فرصت‌هاست. همچنین، مشخص نبودن جایگاه ایران در سازمان همکاری شانگهای و وجود موانع اقتصادی و تجاری در مسیر هم‌گرایی اقتصادی و تجاری ایران با کشورهای عضو شانگهای از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی ایران است. برای بهره‌مندی حداکثری از منافع این سازمان، به‌کارگیری دیپلماسی فعال در سازمان، انعقاد تفاهم‌نامه‌های دوجانبه، تقویت حضور رایزنان بازرگانی در کشورهای عضو سازمان، به‌کارگیری سیاست‌گذاری تجاری کارآمد و خودداری از فرصت‌سوزی در بهره‌گیری از فرصت‌های ترانزیتی توصیه می‌شود.

واژگان کلیدی: سازمان همکاری شانگهای، عضویت ایران، فرصت‌ها و چالش‌های اقتصادی.

مقدمه

اقتصادی اکو^۲ عضو است که بر اساس آمارهای موجود، نقش پررنگی در مبادلات منطقه‌ای ندارد (ایران از بنیان اصلی شکل‌گیری پیمان اکوست که پیش از انقلاب شکل گرفت).

به‌طورکلی، تلاش ایران برای نهادسازی یا عضویت در نهادهای موجود، موضوعی طبیعی و ضروری در دیپلماسی اقتصادی است. یکی از استراتژی‌های مناسب برای مقابله با فشارها و

ایران به‌رغم جایگاه ژئوپلیتیکی و ظرفیت‌های موجود در منطقه غرب آسیا، تاکنون نتوانسته است ترتیب و ساختار مؤثری در منطقه ایجاد کند یا در ساختارهای مهم موجود در منطقه نقش عمده‌ای ایفا کند. ایران در ساختارهای مهم منطقه مانند اتحادیه عرب، شورای همکاری خلیج فارس و سازمان همکاری اوراسیا نقشی ندارد و تنها در سازمان منطقه‌ای

zahra.moshfegh@ut.ac.ir

2- Economic Cooperation Organization

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، ایران

جایگاه درخوری به ایران داده نمی‌شود. پرسش‌های اصلی این گزارش این است که پیوستن به سازمان همکاری شانگهای چه مزایا و فرصت‌هایی برای اقتصاد ایران دارد؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، نشست‌هایی با خبرگان این حوزه در میز تخصصی «الزامات توافق‌ها و پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه منطقه‌ای» تشکیل شده که گزارش حاضر حاصل برگزاری این جلسات بوده است. در بخش نخست گزارش، برای درک اهمیت تاریخی سازمان همکاری شانگهای، ابتدا تاریخچه شکل‌گیری این سازمان به اختصار بررسی می‌شود تا چهارچوبی برای شناخت رژیم بین‌المللی حاکم بر این نهاد فراهم آید. در بخش‌های دوم و سوم، فرصت‌ها و چالش‌های عضویت ایران در این سازمان تحلیل و بررسی شده و در نهایت، توصیه‌های سیاستی برای بهره‌برداری سیاست‌گذاران ارائه شده است.

۱- تاریخچه شکل‌گیری سازمان همکاری شانگهای

سازمان همکاری شانگهای، سازمان اوراسیایی میان‌دولتی است که برای همکاری‌های چندجانبه امنیتی، اقتصادی و سیاسی تشکیل شده است. شکل‌گیری سازمان همکاری شانگهای به دهه ۱۹۹۰ پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی بازمی‌گردد؛ زمانی که به‌جای یک جمهوری شوروی مقتدر، چندین کشور از جمله قزاقستان، قرقیزستان و روسیه همسایه جدید چین می‌شوند که مرزهای گسترده و طولانی داشتند که سبب شد تا دغدغه و ابهامات زیادی درباره اینکه پس از فروپاشی شوروی چه

تهدیدات علیه اقتصاد کشور، گسترش همکاری‌های چندجانبه با دیگر کشورهاست. این هدف با پیوستن به اتحادیه‌های موجود مانند سازمان همکاری شانگهای سریع‌تر محقق می‌شود. سازمان همکاری شانگهای هم یکی از نهادهای مهم منطقه‌ای است که با توجه به ظرفیت‌های غنی اقتصادی، جغرافیایی، سیاسی، فرهنگی و فناوری کشورهای عضو، از ظرفیت بالایی برای تبدیل شدن به قطب سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و تمدنی در عرصه بین‌المللی برخوردار است. پس از ۱۵ سال تلاش، ایران توانست عضویت دائم در سازمان همکاری شانگهای را کسب کند و در شهریور سال ۱۴۰۱، تفاهم‌نامه تعهدات ایران برای پیوستن به این سازمان امضا شد و در بیست و سومین اجلاس سران کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای که به طور مجازی در چهارم ژوئیه ۲۰۲۳ به میزبانی هند برگزار شد، رسماً به عنوان عضو این سازمان انتخاب شد.

از این رو، بررسی درباره انتفاع حداکثری اقتصاد ایران از این سازمان بسیار حائز اهمیت است.

اکنون این پرسش جدی مطرح می‌شود که آیا همان‌طور که دولتمردان اظهار می‌کنند، پذیرش ایران به‌عنوان عضو سازمان همکاری شانگهای^۱، دستاورد بزرگی در عرصه بین‌المللی است و قرار است چه تحولات بزرگی در سیاست خارجی کشور ایجاد شود؟ باید توجه داشت که تنها علاقه ایران برای پیوستن به این اتحادیه‌ها کافی نیست؛ زیرا تجربه نشان داده است که اگر ایران آورده‌ای برای این اتحادیه‌ها نداشته باشد،

گرفت. رویکرد دیگری که در سازمان همکاری شانگهای از سال ۲۰۰۴ به بعد (دو سال پس از تصویب آیین‌نامه‌ها و ساختار سازمان) شکل گرفت، گرایش به سمت همکاری‌های اقتصادی و ایجاد یکپارچگی اقتصادی در کل قاره آسیاست که پیمان همکاری‌های اقتصادی میان اعضای آن امضا شد. از سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۲۲، نزدیک به ۸ تا ۹ سند دیگر به‌عنوان مکمل سند همکاری‌های اقتصادی در حوزه‌هایی مانند کشاورزی، طرح‌های مالی و سرمایه‌گذاری، گردشگری، انرژی، زیرساخت‌ها، ترانزیت و... امضا شد. بنابراین، ابعاد اقتصادی این سازمان هم در مقایسه با سال‌های آغازین فعالیت آن پرنرنگ‌تر شده است. سازمان همکاری شانگهای همچنین، گسترش همکاری‌های اقتصادی و مبادلات فرهنگی را از جمله اهداف خود اعلام کرده است. از نگاه دولت‌های آسیای مرکزی، این سازمان فرصتی ایجاد کرده است تا این کشورها بتوانند مناسبات تجاری خود را با همسایه قدرتمند شرقی خود یعنی چین بهبود بخشند.

از منظر تحلیل فرمانطقه‌ای نیز در سال ۲۰۱۷، پاکستان و هند هم عضو سازمان همکاری شانگهای شدند که در نتیجه، سازمان از چهارچوب منطقه‌ای (چین، روسیه، قزاقستان، قرقیزستان و ازبکستان) خارج شد و ابعاد گسترده‌تری به خود گرفت و به لحاظ جمعیتی بسیار گسترده شد. همچنین، این سازمان دربرگیرنده کشورهایی شد که هم به لحاظ مساحت کشور و هم به لحاظ موقعیت ژئوپلیتیکی حائز اهمیت بودند. این ویژگی‌ها سبب شد تا این فرضیه تقویت شود که این سازمان شاید جاه‌طلبی‌هایی برای آینده نظم جهانی دارد و قصد دارد تا فراتر از

اتفاقاتی خواهد افتاد، برای چین ایجاد شود و گسترش این سازمان کاملاً پیش‌بینی می‌شد. هشت عضو اصلی این سازمان شامل چین، پاکستان، هند، روسیه، ازبکستان، تاجیکستان، قرقیزستان و قزاقستان هستند و به‌سرعت شرکای بحث و گفت‌وگو (دیالوگ پارتnerها) و اعضای ناظر این سازمان افزایش یافت و بلاروس، افغانستان و مغولستان شرکای بحث و گفت‌وگو شدند و ارمنستان، آذربایجان، کامبوج، ترکیه، سریلانکا و نپال به‌عنوان اعضای ناظر افزوده شدند. عضویت ایران نیز از سال ۲۰۰۵ به‌صورت عضو ناظر بوده و پس از گذشت ۱۷ سال عضویت دائم ایران در ژوئیه ۲۰۲۳ به‌طور رسمی از سوی سازمان همکاری‌های شانگهای اعلام شده است.

به‌رغم حضور کشورهای متعدد در این سازمان، روابط چین و روسیه در این سازمان مهم و اساسی است. این دو قدرت بزرگ، پایه‌های اصلی سازمان را تشکیل می‌دهند و در عمل، میزان تعامل این دو کشور برای پیشبرد اهداف سازمان از اهمیت بالایی برخوردار است. شکل‌گیری سازمان همکاری شانگهای به‌نوعی پاسخ به موضوعات امنیتی و غیرنظامی شدن مرزها بود و به ابتکار چین انجام گرفت. ماهیت این سازمان و هدف از شکل‌گیری آن به‌رغم اینکه امنیتی بود، اعضای آن مدعی هستند که پیمان آن‌ها امنیتی نیست، اما همکاری‌های دفاعی، امنیتی و نظامی نیز در قالب رزمایش‌های مشترک دارند. نخستین رزمایش‌های مشترک چین و روسیه و نخستین رزمایش‌های مشترک چین و کشورهای آسیای مرکزی نیز در قالب سازمان همکاری شانگهای بوده است. بنابراین، نمی‌توان بعد امنیتی این سازمان را نادیده

اقتصادی متعددی به همراه خواهد داشت. عضویت ایران نیز در سازمان همکاری شانگهای نیز منافع و هزینه‌هایی دارد که در ادامه مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است.

۱-۲- افزایش قدرت چانه‌زنی در بین کشورهای منطقه

یکی از عوامل اصلی تمایل ایران برای عضویت در این سازمان، تمایل به افزایش مشروعیت در میان کشورهای منطقه است. به‌طور بالقوه، موقعیت جغرافیای منحصربه‌فرد ایران، آن را به پل ارتباطی میان دریای خزر و خلیج فارس و نیز خطوط ترانزیتی میان آسیای مرکزی به ترکیه و سپس اروپا مبدل کرده است و می‌تواند اعضای سازمان را به مناطق دوردست متصل کند. بنابراین، یکی از مزیت‌های عضویت ایران در سازمان شانگهای، افزایش توان تأثیرگذاری ایران در معادلات منطقه‌ای و جهانی است و در بحث اقتصادی این احتمال وجود دارد که چهارچوب‌هایی برای افزایش قدرت چانه‌زنی ایران در منطقه ایجاد شود. لازمه دستیابی به این موضوع، آسیب‌شناسی نقش‌آفرینی ایران در سازمان همکاری شانگهای است.

درباره استفاده از مزیت‌های سازمان همکاری شانگهای باید توجه داشت که این موضوع به‌اندازه زیادی به توانمندی‌های ایران در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی بستگی دارد. نگاهی به تجربه چهل ساله اخیر کشور و حضور ایران در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نشان می‌دهد که عموماً بعد از عضویت، نگاه انتقادی شکل گرفته و از مزیت‌ها و

سازمان منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای باشد و ساختارهای جدیدی را در نظام بین‌المللی ایجاد کند.

از منظر ساختاری و ترکیب، سازمان همکاری شانگهای متشکل از روسیه، چین، هند، پاکستان و چهار کشور آسیای مرکزی یعنی ازبکستان، تاجیکستان، قزاقستان و قرقیزستان است که در این میان، ایران، مغولستان، بلاروس و افغانستان به‌عنوان عضو ناظر در جلسات شرکت می‌کنند. کاملاً مشخص است که محور راهبردی-امنیتی سازمان همکاری شانگهای بر مبنای سیاست‌گذاری‌های روسیه و چین شکل گرفته است؛ البته در حیطه تصمیم‌هایی که درون سازمان همکاری شانگهای گرفته می‌شود، رأی کشوری مانند ازبکستان با کشورهای چین و روسیه یکسان است و ارزش برابری دارد و تسری این قانون به تمام تصمیم‌های این سازمان، وزن راهبردی تقریباً مشابهی به تمام کشورها داده است. به این معنا که کشورهای عضو اثرگذاری تقریباً یکسانی در تصمیم‌گیری‌های سازمان دارند. در واقع، این قانون امتیازی است که روسیه و چین به کشورهای آسیای میانه داده‌اند تا به این پیمان بپیوندند و تا حدی از ایالات متحده آمریکا فاصله بگیرند.

۲- فرصت‌های ایران از عضویت در سازمان همکاری شانگهای

همان‌طور که در بررسی تاریخچه سازمان همکاری شانگهای عنوان شد، این سازمان دارای ماهیت امنیتی است، اما باید پذیرفت گردهمایی کشورها در هر نقطه‌ای از دنیا در قالب پیمان، منافع



از فرصت‌های پیش روی ایران برای عضویت در سازمان همکاری شانگهای، افزایش تجارت با اعضای این سازمان و شرکای آن‌ها در جهان است؛ البته یادآور می‌شود که سازمان همکاری شانگهای به‌خودی‌خود به تقویت روابط تجاری و اقتصادی کشور منجر نمی‌شود و این موضوع تا اندازه زیادی منوط به توانمندی و عملکرد سیاست‌گذاری خارجی کشور است.

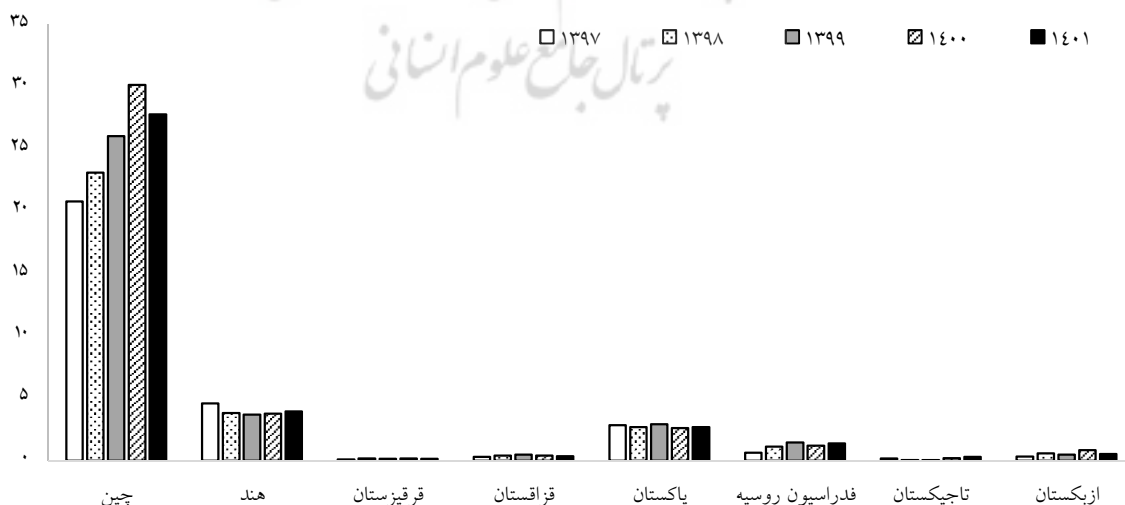
اندازه اقتصاد ۱۰ کشور عضو سازمان همکاری شانگهای بیش از ۲۰ تریلیون دلار است و این سازمان در سال ۲۰۲۲، سهم ۲۴ درصدی از اقتصاد جهانی را در اختیار داشته است که البته چین به‌تنهایی با سهم بیش از ۷۴ درصد، جایگاه کاملاً مسلط در این سازمان دارد. پس از چین، هند، روسیه، ایران، پاکستان و قزاقستان به ترتیب با سهم‌های ۱۲/۸، ۷/۰، ۲/۲، ۱/۶ و ۰/۱ درصد قرار دارند و سهم ۴ کشور عضو دیگر نیز کمتر از ۱ درصد است.

ظرفیت‌های موجود به‌خوبی استفاده نشده است. بزرگ‌ترین مشکل در عدم توانایی بهره‌برداری از پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه و نداشتن عقبه کارشناسی خوب در بدنه کارشناسی سیاست خارجی کشور است. به نظر می‌رسد رویکرد سیاست خارجی ایران مبتنی بر منافع ملی نیست و کاملاً مبتنی بر منافع احزابی است که موفق به پیروزی در انتخابات می‌شوند و دستور کار واحدی در عرصه بین‌المللی در دیپلماسی به‌ویژه از نگاه اقتصادی وجود ندارد.

۲-۲- گسترش روابط تجاری با کشورهای عضو

ایران، چین، پاکستان، هند، روسیه، ازبکستان، تاجیکستان، قرقیزستان و قزاقستان از اعضای اصلی سازمان همکاری شانگهای هستند. اعضای این سازمان یا همسایه ایران هستند یا در نزدیکی کشور قرار دارند و گسترش روابط با آن‌ها از مدت‌ها پیش در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گرفته است. یکی

نمودار ۱- سهم کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای از کل صادرات غیرنفتی ایران (درصد)

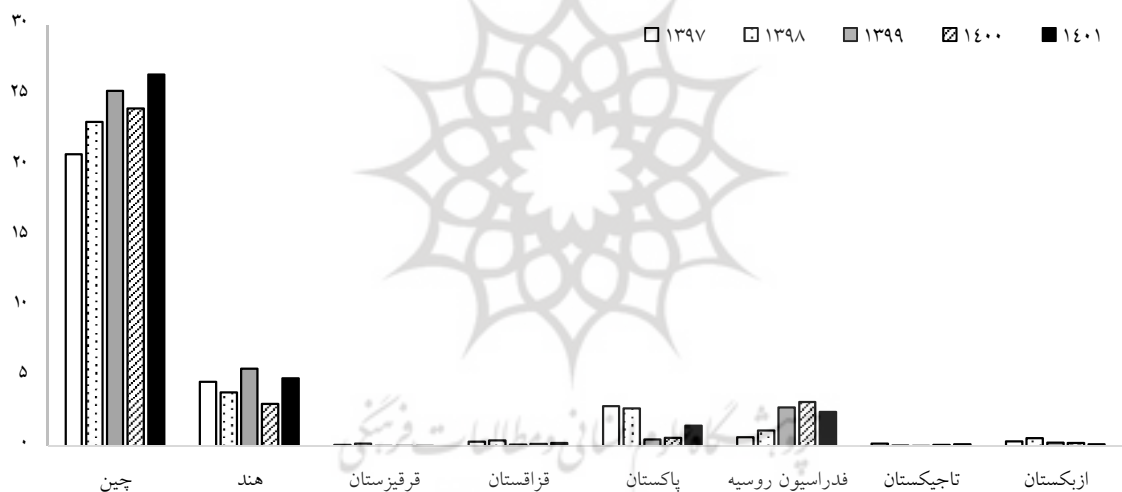


مأخذ: وبگاه گمرک جمهوری اسلامی ایران.

همکاری شانگهای از کل صادرات غیرنفتی کشور نیز از ۳۹ درصد در سال ۱۴۰۰، به ۳۵ درصد در ۱۱ ماه سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است. همچنین، سهم واردات از این کشورها از کل واردات کشور در ۱۱ ماه سال ۱۴۰۱، ۳۵ درصد بوده که نسبت به مدت مشابه سال پیش، ۴ درصد افزایش داشته است. نمودار شماره‌های ۱ و ۲ به تفکیک سهم کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای را از کل صادرات غیرنفتی و واردات کشور نشان می‌دهد.

بر اساس آمار گمرک ایران در ۱۱ ماه سال ۱۴۰۱، ارزش تجارت خارجی بین ایران و کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای، ۳۷ میلیارد و ۲۶ میلیون دلار بوده که در مقایسه با مدت مشابه سال پیش از آن، ۲ میلیارد دلار افزایش داشته است. از بیش از ۳۷ میلیارد دلار تجارت بین ایران و کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای، ۱۸ میلیارد دلار مربوط به صادرات و ۱۹ میلیارد دلار نیز مربوط به واردات بوده است. سهم صادرات به کشورهای عضو سازمان

نمودار ۲- سهم کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای از کل واردات ایران (درصد)



مأخذ: وبگاه گمرک جمهوری اسلامی ایران.

هم در سمت صادرات و هم در سمت واردات، چین با سهم بالای ۷۴ درصد، جایگاه مسلط را در تجارت ایران با کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای دارد. نکته شایان توجه اینکه، درحالی‌که بیش از ۳۰ درصد از کل صادرات ایران به مقصد چین انجام می‌شود، ایران سهم کمتر از ۰/۵ درصدی را از کل واردات چین به ارزش ۲۶۷۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۲ داشته

محور راهبردی-امنیتی سازمان همکاری شانگهای بر مبنای سیاست‌گذاری‌های روسیه و چین شکل گرفته است؛ البته در حیطه تصمیم‌هایی که درون سازمان همکاری شانگهای گرفته می‌شود.



توجه اینکه، درحالی‌که در مجموع، واردات این ۸ کشور در سال ۲۰۲۲، ۳۶۸۷ میلیارد دلار بوده، سهم ایران از بازار این کشورها کمتر از ۰/۵ درصد بوده است.

باید توجه داشت که توسعه و بهبود مناسبات تجاری و اقتصادی ایران با شرکای شرقی به‌طور قطع نیازمند شرایط جدید است. برای مثال، بانک‌های کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای باید بتوانند با ایران همکاری کنند. این موضوع در صورتی محقق و مزیتی برای ایران شمرده می‌شود که سازمان همکاری شانگهای به سازوکاری برای استفاده از ارزهایی به‌جز دلار برسد. در این راستا، معاون دبیرکل سازمان همکاری شانگهای اخیراً اعلام کرده این سازمان در حال تدوین و توسعه نقشه‌راهی برای انتقال دلار به ارزهای ملی است که البته مسائل و مشکلات پیش رو متعدد و راه زیادی در پیش است.

۲-۳- افزایش فرصت‌های دیپلماسی در روابط

بین‌الملل

یکی از مزایای بالقوه عضویت ایران در سازمان همکاری شانگهای این است که بستر مناسبی برای تأسیس اتحادیه‌های پارلمانی منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای برحسب منافع مشترک کشورهای عضو و همچنین، فضای مساعدی برای توسعه دیپلماسی پارلمانی متوازن بین اعضای سازمان به‌ویژه ایران، روسیه، چین و هند برای اتخاذ موازن همسو در نهادهای بین‌المللی فراهم می‌کند. همچنین، سازمان همکاری شانگهای در حوزه مسائل آسیای مرکزی فعال است و تصمیم‌های این سازمان در آینده تأثیرات مهمی در

است. بر اساس آمارهای گمرک چین، ایران در ۵ ماه سال ۲۰۲۱، با صادرات ۲/۵ میلیارد دلاری خود در رتبه ۱۵۰ام مبادی وارداتی چین قرار گرفته؛ به طوری که حتی از کشورهای قزاقستان، کنگو و مغولستان پایین‌تر بوده است. همچنین، واردات چین از ایران، تنها ۵ درصد از کل واردات چین از کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای را شکل می‌دهد.

همان‌طور که در نمودار شماره ۱ مشاهده می‌شود، بیشترین صادرات ایران به کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای پس از چین به مقصد هند بوده است. ایران با صادرات ۱/۸ میلیارد دلار کالا به هند در سال ۱۴۰۱، سهم ۳/۷ درصدی برای این کشور در بازار صادراتی خود در نظر گرفته است. همچنین، سهم هند از کل صادرات ایران به کشورهای عضو سازمان نیز کمتر از ۱۰ درصد و معادل ۹/۷ درصد بوده است. سهم این کشور از بازار صادراتی ایران نسبتاً شایان توجه است، اما صادرات ایران سهم عمده‌ای (تنها ۰/۰۷ درصد) از واردات این کشور را شکل نمی‌دهد. در مجموع، در ۲ سال اخیر، ایران به‌طور متوسط به دو کشور چین و هند بیش از ۱۵ میلیارد دلار صادرات داشته که معادل ۳۳ درصد از بازار صادراتی ایران بوده است. تجارت ایران با دیگر کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای ضعیف بوده و در ۱۱ ماه نخست سال ۱۴۰۱، به ترتیب ۲/۶ و ۲/۳ میلیارد دلار صادرات و واردات به/ از کشورهای قزاقستان، قرقیزستان، ازبکستان، تاجیکستان، پاکستان و روسیه داشته است. نکته شایان

جمهوری آسیای مرکزی، ایران، ترکیه و اروپاست، استفاده کند.

بزرگ‌ترین مشکل در عدم توانایی بهره‌برداری از پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه و نداشتن عقبه کارشناسی خوب در بدنه کارشناسی سیاست خارجی کشور است.

حوزه‌های امنیتی، اقتصادی، تجاری، حمل‌ونقل و... منطقه دارد. بنابراین، حضور ایران در سازمان همکاری شانگهای، نقش‌آفرینی و مناسبات آن با کشورهای این منطقه را افزایش می‌دهد. منافع اقتصادی مستقیم از سازمان همکاری شانگهای شاید حداقلی باشد، اما کشورهای عضو می‌توانند با یکدیگر توافقات دوجانبه را دنبال کنند و ایران می‌تواند این موضوع را به‌عنوان فرصتی برای تعامل نزدیک‌تر با کشورهای عضو این سازمان هم در حوزه سیاسی و هم در حوزه اقتصادی مورد بهره‌برداری قرار دهد.

۳- چالش‌های پیوستن ایران به سازمان همکاری شانگهای

می‌توان منافع متعددی را از دائمی شدن عضویت ایران در سازمان همکاری شانگهای برشمرد، اما مشکلات و موانعی هم در دستیابی به این مهم وجود دارد که در ادامه، به برخی از مهم‌ترین آن‌ها اشاره شده است.

۳-۱- مشخص نبودن جایگاه ایران در سازمان همکاری شانگهای

به نظر می‌رسد که ریشه چالش‌های ایران در مسیر عضویت در سازمان شانگهای را باید در رویکرد دستگاه دیپلماسی کشور جست. نبود دیپلماسی فعال یکی از چالش‌های ایران در مسیر عضویت کامل در سازمان شانگهای بوده. زیرا رویکرد ایران به این سازمان تنها به حضور رئیس‌جمهوری، معاون او و وزیر امور خارجه در اجلاس سالانه سران این سازمان محدود شده است. اگر سیاست‌مداران ایران قصد بهره‌برداری از مزایای

۲-۴- افزایش فرصت‌های اقتصادی در حوزه ترانزیت و تسهیل مسیرهای ارتباطی

یکی از فرصت‌های اقتصادی سازمان همکاری شانگهای برای ایران، ارتقای جایگاه کشور در حوزه لجستیک است. در این راستا، با توجه به اینکه طرح بزرگ اقتصادی جاده ابریشم یکی از چشم‌اندازهای اقتصادی این سازمان است، به‌رغم فرصت‌سوزی‌ها در سال‌های اخیر، همچنان مشارکت در این ابرطرح فرصتی برای بازگشت به زنجیره ارزش جهانی و نیز نقش‌آفرینی در ژئوپلیتیک منطقه است. ایران می‌تواند در کریدور بین‌المللی شمال-جنوب که عمدتاً شامل حمل کالا از هند، ایران، آذربایجان و روسیه از طریق کشتی، راه‌آهن و جاده است و در حال حاضر تنها به‌صورت صوری در آن عضو است و فعالیت مشخصی ندارد، حضور مؤثری داشته باشد. همچنین، ایران می‌تواند از فرصت حضور خود در کریدور حمل‌ونقل اروپا-آسیا یا همان تراسکا که شامل چین،

باشد؛ به طوری که مخالفت یک کشور برای آن هزینه‌ساز باشد. برای مثال، اگر تاجیکستان در مخالفت با عضویت ایران نقش‌آفرینی می‌کند، ایران در عمل اهرم فشار علیه این کشور ندارد یا اگر روسیه بهانه‌تراشی کند ایران اهرمی که بتواند این کشور را از منفعتی عمده محروم کند یا ضرر عمده‌ای متوجه آن کند، در اختیار ندارد. این به این موضوع برمی‌گردد که نوع نگاه سیاست‌گذار اصولاً به این سازوکارها بدبینانه بوده و نقش‌آفرینی مؤثری صورت نگرفته است. ضمن اینکه، اقتضائات لازم نیز در نظر گرفته نشده است؛ یعنی زمانی که رویکرد سیاست خارجی کشور، سیاست رو به شرق است، نمی‌توان تنها چین و روسیه را در نظر گرفت و سیاست فعالی در حوزه آسیای میانه به کار گرفته نشود؛ البته اینکه دستگاه دیپلماسی کشور به‌طور علنی رویکرد خود را به سمت غرب یا شرق اعلام می‌کند نیز چندان هوشمندانه به نظر نمی‌رسد، بلکه برقراری روابط اقتصادی و تجاری در چهارچوب دیپلماسی اقتصادی باید منفعت‌محور باشد.

یکی از مزیت‌های عضویت ایران در سازمان شانگهای، افزایش توان تأثیرگذاری ایران در معادلات منطقه‌ای و جهانی است و در بحث اقتصادی این احتمال وجود دارد که چهارچوب‌هایی برای افزایش قدرت چانه‌زنی ایران در منطقه ایجاد شود.

اقتصادی و سیاسی این سازمان را دارند، باید دیپلماسی فعال‌تری در پیش بگیرند. این در حالی است که جایگاه ایران در سازمان همکاری شانگهای مشخص نیست. در شرایطی که ایران برای خود نقش محوری تعریف کرده است و به‌عنوان قدرت منطقه‌ای در غرب آسیا شناخته می‌شود، دقیقاً مشخص نیست که ایران قرار است با عضویت در این سازمان چه جایگاهی در محیط ژئواستراتژیکی که تحت سیطره دو قدرت بزرگ منطقه‌ای یعنی چین و روسیه و حتی قطب سومی مانند هند است، داشته باشد؟! نکته شایان توجه در رویکرد سیاست‌مداران کشور در حوزه سیاست خارجی این است که متأسفانه این جسارت وجود نداشته است که تصمیم‌های غافل‌گیرانه اتخاذ شود که دست‌کم در مقابل رویدادهایی که پیرامون کشور در حوزه سیاست خارجی اتفاق می‌افتد، برای طرف مقابل پیش‌بینی‌ناپذیر باشیم. زمانی که هند و پاکستان به عنوان عضو اصلی سازمان پذیرفته شدند و ایران به‌خاطر رأی منفی تاجیکستان پذیرفته نشد، واکنش سیاست‌مداران ایران تنها حاضر نشدن در یک دوره از اجلاس سازمان بود.

متأسفانه باید گفت نوع مواجهه ایران برای عضویت در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی موضع انفعالی است. ایران زمانی می‌تواند در سازمان‌ها و گروه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به‌صورت مؤثر حضور داشته و قدرت چانه‌زنی داشته باشد که دست برتر را در برخی زمینه‌ها و تعاملات منطقه‌ای داشته

این گروه کالایی حدود ۱۹ درصد از سبد وارداتی کشورهای سازمان را به خود اختصاص داده است.

در حوزه سیاست‌های تجاری، برخی از کشورهای عضو سازمان در چهارچوب کشورهای CIS^۱، دارای سیاست‌های تجاری هماهنگ و مشترک هستند که با سیاست‌های تجاری ایران هم به دلیل شرایط تحریمی کشور و هم وجود برخی از محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها فاصله دارد. مطالعه روند سیاست تجاری اعضای سازمان همکاری شانگهای در دوره‌ای

بلندمدت (۲۰۰۰-۲۰۲۲) نشان می‌دهد که سطح تعرفه گمرکی در این کشورها تا یک‌چهارم رو به کاهش بوده، اما در این سال‌ها سیاست تجاری ایران با بی‌ثباتی مواجه بوده و سطح تعرفه گمرکی بالایی را وضع کرده است (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۴۰۰). بررسی سیاست‌های تجارت خارجی کشور در حوزه سیاست‌گذاری تعرفه‌ای نشان می‌دهد که بر اساس مصوبه دولت، کمترین و بیشترین تعرفه دریافتی برای واردات به ترتیب ۵ و ۵۵ درصد تعیین شده است. ایران از جمله کشورهایی است که همواره درصد نرخ تعرفه بالایی داشته است. بر اساس آمار وبگاه The Global Economy، رتبه ایران در شاخص آزادی تجاری که شامل محدودیت‌های تعرفه‌ای می‌شود، در سال ۲۰۲۱ در میان ۱۷۸ کشور، ۱۶۶م بوده است.

افزون بر موارد یادشده، نبود زیرساخت‌های مالی مورد نیاز برای همکاری و مبادلات تجاری و

بانک‌های کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای باید بتوانند با ایران همکاری کنند. این موضوع در صورتی محقق و مزیتی برای ایران شمرده می‌شود که سازمان همکاری شانگهای به سازوکاری برای استفاده از ارزهایی به‌جز دلار برسد.

۳-۲- وجود موانع اقتصادی در مسیر هم‌گرایی تجاری و اقتصادی ایران با کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای

کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای هریک دارای ویژگی‌ها و ظرفیت‌های اقتصادی متفاوتی در حوزه تجارت کالایی (ارزش تجاری، سبد کالایی و رشد تجارت) هستند. در حوزه تجارت کالایی، کشورهای این سازمان عمدتاً به کالاهای صنعتی، فناوری و سرمایه‌گذاری نیاز دارند که ایران کمتر قادر به تأمین آن‌هاست. بر اساس بانک اطلاعاتی مرکز تجارت جهانی^۱، سهم ایران در سال ۲۰۲۲ در تأمین نیازهای کشورهای سازمان همکاری شانگهای، تنها ۰/۷ درصد بوده است. برای مثال، در گروه کالایی سوخت‌ها و روغن‌های معدنی و محصولات حاصل از آن‌ها که بیش از ۵۰ درصد سبد کالایی صادرات کشور را به خود اختصاص داده، سهم کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای ۱/۵ درصد است.

1. ITC

3- Commonwealth of Independent States

۲. کد گروه کالایی: ۲۷

منافع ملی روسیه در آسیای مرکزی متغیری وابسته به منافع اقتصادی و امنیتی این کشور در منطقه است. روسیه در گام نخست می‌خواهد بر جمهوری‌های سابق خود تأثیرگذار باشد تا بتواند از منابع انرژی آن‌ها بهره‌مند شود و منابع نفت و گاز آن‌ها را به گونه‌ای هدایت کند که با بخش انرژی روسیه به بهترین شکل ممکن هماهنگی داشته باشد. حتی در زمینه‌های امنیتی نیز روسیه تمایل دارد تا کشورهای آسیای مرکزی را بیشتر به خود وابسته کند. در این زمینه، روسیه سیاستی با معیارهای دوگانه و مبهم در پیش می‌گیرد؛ زیرا از سویی به واسطه چالش‌هایش با غرب، تلاش می‌کند تا روابط خود را با کشورهای شرقی و همسایگانش تقویت کند، اما از سوی دیگر به علت رقابت با ایران به‌ویژه در حوزه انرژی، می‌خواهد منافع ایران را محدود کند. به‌طور کلی، هم روسیه و هم چین هر دو از نفوذ ایران در منطقه آسیای مرکزی نگران هستند؛ زیرا ایران با کشورهای این منطقه تاریخ، فرهنگ و دین مشترک دارد و نزدیکی ایران با کشورهای این منطقه را تهدیدی علیه منافع خود می‌دانند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

یکی از استراتژی‌های مناسب برای مقابله با فشارها و تهدیدات علیه اقتصاد کشور، گسترش همکاری‌های چندجانبه با دیگر کشورهاست. این هدف با پیوستن به اتحادیه‌های موجود مانند سازمان همکاری شانگهای سریع‌تر محقق می‌شود، اما باید توجه داشت که تنها علاقه ایران برای پیوستن به این اتحادیه‌ها

اقتصادی با کشورهای عضو، از دیگر موانع در مسیر هم‌گرایی با کشورهای این سازمان است؛ ضمن اینکه اعضای سازمان همکاری شانگهای پایبند به رعایت قواعد بین‌المللی در تراکنش‌های مالی هستند و نمی‌توانند در شرایط کنونی در این زمینه با ایران تعامل کنند. در این راستا، چین پیشنهاد ایجاد بانک توسعه شانگهای را مطرح کرده، اما به‌رغم جلسات و کارگروه‌های متعدد در سازمان همکاری شانگهای در این باره، روسیه به دلیل نگرانی از سلطه چین در حوزه مالی سازمان، مخالف سازوکارها و ساختارهای تسهیل‌کننده تأمین مالی است.

۳-۳- وجود موانع غیراقتصادی در مسیر هم‌گرایی تجاری و اقتصادی ایران با کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای

از آنجا که دیدگاه و نگرش‌های متفاوتی در میان اعضای سازمان همکاری شانگهای در خصوص پذیرش عضویت دائم ایران در این سازمان وجود داشته، این مسئله می‌تواند حتی بعد از عضویت دائم ایران مانعی برای ایجاد هم‌گرایی تجاری و اقتصادی با کشورهای عضو باشد. برای مثال، از نگاه مقامات روسیه، گسترش و پذیرش اعضای جدید در سازمان همکاری شانگهای موجب تقویت منابع مالی سازمان می‌شود، اما سیاست روسیه در قبال ایران همواره با تناقض‌هایی همراه بوده است. روسیه رقیب انرژی ایران است و اجازه نمی‌دهد که ایران در این بخش به همکاری با کشورهای آسیای مرکزی بپردازد؛ ضمن اینکه ازبکستان و قزاقستان خود در زمره کشورهای صادرکننده انرژی و رقیب ایران هستند.

- به کارگیری دیپلماسی فعال در سازمان همکاری شانگهای: همان‌طور که در گزارش نیز گفته شد، دستیابی به جایگاه مشخص در سازمان همکاری شانگهای نیازمند به کارگیری دیپلماسی فعال در این باره است. سفرای ایران در کشورهای عضو اصلی این سازمان هستند، باید رویکرد جامع و فعالی در پیش بگیرند. این در حالی است که بر اساس اطلاعات در دسترس تاکنون چنین کاری صورت نگرفته است و مباحث مرتبط با عضویت ایران در سازمان تنها هنگام برگزاری اجلاس سالانه برجسته و پس از آن به دست فراموشی سپرده می‌شود.

- ایجاد نظام جامع تبادلات مالی شانگهای و انعقاد تفاهم‌نامه‌های دوجانبه: از آنجاکه ایجاد بستری واحد برای تبادلات مالی نیازمند تفاهم‌نامه‌ها و زیرساخت‌های بسیاری است که دست‌کم در کوتاه‌مدت عملی نمی‌شود، تفاهم‌نامه دوجانبه ابتدایی‌ترین شروع برای ایجاد نظام جامع تبادلات مالی شانگهای است. به این صورت که کشورها حسابی را برای تسویه تبادلات دوجانبه یکدیگر تا سقفی مشخص ایجاد کنند؛ یعنی در موافقت‌نامه بین بانک‌های مرکزی دو کشور، موافقت متقابل برای گشایش خط اعتباری برای بانک عامل امضا شود. در واقع، در این حالت بانک‌های مرکزی دو کشور نقش اتاق تسویه شانگهای را برای دو کشور ایفا می‌کنند. این خط اعتباری، نقش نهاد واسطی را ایفا می‌کند که ایجاد روابط کارگزاری بین بانک‌های دو کشور را آسان می‌کند. از آنجاکه این احتمال وجود دارد که به

کافی نیست؛ زیرا تجربه نشان داده است که اگر ایران آورده‌ای برای این اتحادیه‌ها نداشته باشد، حتی با عضویت ایران در این نهادها، جایگاه درخوری به ایران داده نمی‌شود. نتایج بررسی وضع موجود نشان می‌دهد که ایران برای دستیابی به جایگاه مشخص در سازمان همکاری شانگهای با وضع مطلوب فاصله زیادی دارد و پر کردن این شکاف سخت و زمان‌بر است؛ به‌ویژه که با کشورهای مختلف با سطوح متفاوت اقتصادی نیز در این سازمان روبه‌رو هستیم که بعضاً تضادهایی با یکدیگر دارند.

در این گزارش به‌طور ویژه به ملاحظات و همچنین، شناسایی فرصت‌ها و چالش‌های این سازمان برای اقتصاد کشور توجه شده است. درک درست از الزامات، فرصت‌ها و چالش‌های این سازمان، امکان بیشتر کردن منافع اقتصادی و تجاری کشور را از عضویت در این سازمان تقویت می‌کند. در ادامه، با توجه به آنچه در گزارش بررسی شد، به برخی از راهکارها و توصیه‌های سیاستی اشاره می‌شود.

منافع اقتصادی مستقیم از سازمان همکاری شانگهای شاید حداقلی باشد، اما کشورهای عضو می‌توانند با یکدیگر توافقات دوجانبه را دنبال کنند و ایران می‌تواند این موضوع را به‌عنوان فرصتی برای تعامل نزدیک‌تر با کشورهای عضو این سازمان هم در حوزه سیاسی و هم در حوزه اقتصادی مورد بهره‌برداری قرار دهد.

بدون اینکه اطلاعاتی از کشور مقابل در اختیار قرار دهند. رایزنان بازرگانی باید با مأموریت‌های مشخص و الزام به پاسخ‌گویی مستمر، به کشورهای شریک تجاری به‌ویژه کشورهای همسایه اعزام شوند.

- **به‌کارگیری سیاست‌گذاری تجاری کارآمد:** همان‌طور که در گزارش نیز اشاره شد، یکی از موانع و چالش‌ها برای اقتصاد ایران در راستای بهره‌مندی از منافع اقتصادی سازمان همکاری شانگهای، سیاست‌گذاری غیرشفاف و بی‌ثبات است؛ به‌طوری‌که همواره موجی از ممنوعیت‌های وارداتی و صادراتی به دلیل آنچه شرایط ویژه ارزی و اقتصادی عنوان می‌شود، وجود دارد. در سال‌های اخیر نظام تجاری ایران گام‌هایی را در راستای تعدیل میزان و طبقات تعرفه‌ای برداشته است، اما فاصله زیادی با نظام تعرفه‌ای مبتنی بر تجارت آزاد دارد. توصیه می‌شود که جهت‌گیری سیاست‌گذاری تجاری کشور در صنایع و بخش‌های مختلف اقتصادی کشور مشخص شود و نیز در فضایی شفاف و کارشناسی‌شده درباره موافقت‌نامه‌های تجاری تصمیم‌گیری شود و اقدامات برای تسهیل تجارت و ایجاد هم‌گرایی اقتصادی در موافقت‌نامه‌ها تنها معطوف به کاهش موانع تعرفه‌ای نباشد و موانع غیرتعرفه‌ای را نیز شامل شود.

- **خودداری از فرصت‌سوزی در بهره‌گیری از فرصت‌های ترانزیتی پیش روی ایران در سازمان همکاری شانگهای:** همان‌طور که اشاره شد،

دلیل نوسانات شدید نرخ ارز در کشورهای عضو به‌ویژه ایران، کشورهای دیگر حاضر به پذیرش خط اعتباری نباشند؛ زیرا با کاهش ارزش مثلاً ریال به‌مرور زمان، قدرت خرید اعتباری ایران کاهش می‌یابد، کشورها برای پوشش نوسانات نرخ ارز می‌توانند از خط اعتباری مثلاً ماهانه استفاده کنند. به‌عبارت‌دیگر، دوره اعتبارات اسنادی کوتاه‌تر از یک سال را در نظر گرفت که با استعلام مجدد نرخ برابری ارز هر کشور در مقابل ارز ثالث، دوباره تمدید شود. در این حالت به علت محدوده نوسانی کمتر در چند ماه، دو کشور نگرانی کمتری از ضرر نوسانات ارزی خواهند داشت.

- **تقویت حضور رایزنان بازرگانی در کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای:** یکی از چالش‌های مهم در حوزه دیپلماسی اقتصادی این است که متأسفانه کشور با کمبود دیپلمات اقتصادی و تجاری مواجه است و در حال حاضر از ظرفیت رایزنان بازرگانی در کمترین سطح بهره می‌برد. این در حالی است که به‌طور معمول در کشورهای جهان پس از تعیین مقاصد صادراتی، رایزن‌های بازرگانی با هدف شناسایی بخش‌های مختلف اقتصادی و بازار مصرف به کشور هدف فرستاده می‌شوند. در این راستا، توصیه می‌شود که از ظرفیت رایزن‌های بازرگانی که شناخت کافی از تجارت و اقتصاد کشور مقابل دارند، استفاده شود. باید توجه داشت که نباید به افرادی اجازه ورود به حوزه تجارت کشور را بدهیم که در پوشش کار تجاری تنها از سمت ایران اطلاعات دریافت کنند

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران، دفتر مطالعات سیاسی.

- مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۴۰۰).
بررسی ابعاد اقتصادی و تجاری سازمان همکاری
شانگهای و فرصت‌های پیش روی ایران. ایران:
مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

- وبگاه <https://intracen.org>

- وبگاه <https://www.irica.ir>

استفاده از توان ترانزیتی ایران یکی از زمینه‌های فرصت‌ساز در سازمان همکاری شانگهای است. با توجه به اینکه دولت چین منابع عظیمی برای اجرای طرح‌های ریلی در مسیر کریدورهای طرح اختصاص داده، فرصت مناسبی برای تأمین مالی و اجرای طرح‌های ریلی شمال-جنوب و شرق-غرب در کشور است که می‌توان با توافقات بلندمدت، استفاده از این ظرفیت را تضمین کرد، اما باید توجه داشت که این مزیت که ناشی از جایگاه ژئوپلیتیکی ایران است، لزوماً تضمین‌کننده حفظ جایگاه کشور در مسیرهای ترانزیتی بین‌المللی نیست. در واقع، این مزیت سرمایه‌ای بالقوه است و تا زمانی که به مزیت رقابتی تبدیل نشود، تبدیل به سرمایه بالفعل نمی‌شود. از این رو توصیه می‌شود که رفع چالش‌های بخش ترانزیت کشور مانند هزینه‌های بالا، تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، سرمایه‌گذاری ناچیز و مهیا نبودن زیرساخت مناسب در بخش ترانزیت در اولویت اقدامات سیاست‌گذاران این حوزه قرار گیرد.

منابع

- اندیشکده اقتصاد مقاومتی (۱۴۰۰). بررسی ظرفیت‌ها و فرصت‌های همکاری با کشورهای منطقه CIS. گروه تولید و تجارت.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران، دفتر مطالعات سیاسی (۱۴۰۱). سازمان همکاری شانگهای؛ پیشران‌های دیپلماسی پارلمانی و ابتکارهای پیش رو. ایران: مرکز

