



تاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

TEHRAN CHAMBER OF COMMERCE,  
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

تحلیل ژئوپلتیک سازمان همکاری های شانگهای

سال ۱۹۹۶، وقتی چین و روسیه به منظور سامان دادن به چالش‌های مرزی خود پس از فروپاشی شوروی، راه‌حل گفت‌وگو را برگزیدند؛ قرقیزستان، تاجیکستان و قزاقستان به عنوان سه جمهوری تازه استقلال یافته از شوروی سابق را هم به این مذاکرات در شانگهای چین فراخواندند تا گروهی موسوم به «شانگهای ۵» شکل گیرد. به فاصله یک سال از بکستان، دیگر جمهوری تازه تاسیس هم به این گروه پیوست و سازمان همکاری‌های شانگهای شکل گرفت. در حالی که تاکید و تمرکز این سازمان از ابتدا بر مقابله با «سه شر» تروریسم، جدایی طلبی و افراطی‌گری بوده و عمدتاً به عنوان یک گروه سیاسی و امنیتی تلقی می‌شده است؛ ولی امروزه با داشتن نزدیک به ۲۵ درصد تولید ناخالص جهان و ۴۰ درصد جمعیت جهان و مجموع تجارت ۶/۶ تریلیون دلاری اعضای آن؛ اهمیت اقتصادی آن در حال تبدیل شدن به وزنه‌ای پراهمیت در اقتصاد جهانی است. از این رو چشم‌انداز سازمان همکاری‌های شانگهای از طریق گسترش همکاری در زمینه حمل‌ونقل و اتصال، انرژی، امنیت غذایی و محیط‌زیست، نوآوری، تحول دیجیتال و اقتصاد سبز افق‌های روشنی را پیش رو قرار داده است.

## روندهای تاریخی در تشکیل سازمان همکاری‌های شانگهای

- کلید تاسیس سازمان همکاری‌های شانگهای توسط یوگنی پریماکوف، سیاست‌مدار و دیپلمات روس، در سال ۱۹۹۶ زده شد. روسیه از ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۶ به سمت غرب متمایل و شرایط اقتصادی و سیاسی آن بفرنج شد و حتی انجمن‌های همکاری روسیه با بریتانیا یا ایالات متحده در تمام مناطق روسیه با افتتاح دفتر، سعی در افزایش نفوذ داشتند. از همین روی، پریماکوف تصمیم به پوشاندن این ضعف از طریق گسترش همکاری با شرق گرفت.
- مناطق شرقی روسیه در مقایسه با غرب آن با وجود داشتن منابع انرژی، از نظر جمعیت و تکنولوژی در سطح پایینی قرار دارد و همچنین نگرانی روسیه در شرق کشور از بابت چین بود. به طوری که نیروهای مسلح دو کشور همیشه در حالت آمادگی نظامی قرار داشتند، از همین روی پریماکوف برای حل و فصل این نگرانی‌های امنیتی با چین پیشنهاد تاسیس سازمان همکاری‌های شانگهای را داد.
- روس‌ها توانستند تا حدودی برخی از نگرانی‌های امنیتی خود را برطرف کنند، اما وسعت فعالیت چین و اهداف آن مانند طرح‌های اقتصادی در آسیای میانه بر این نگرانی‌ها افزود و باعث شد تا روسیه جهت مهار پکن، هند را هم وارد سازمان همکاری‌های شانگهای کند.
- تغییر فاز سازمان از همکاری‌های سیاسی و امنیتی به اقتصادی ادامه یافت تا در سال ۲۰۱۸، در اجلاس چین‌گدائو در چین، سازمان همکاری‌های شانگهای توافق‌نامه‌ای متشکل از ۱۷ سند را به تصویب رساند که شامل برنامه‌های اقدام برای همکاری اقتصادی بین کشورهای عضو سازمان و نیاز به بررسی چشم‌اندازهای استفاده از پول ملی در تجارت و سرمایه‌گذاری بود. ۸ کشور عضو سازمان همکاری‌های شانگهای، ۴ کشور ناظر و ۶ شریک گفت‌وگو دارای حجم کل اقتصادی نزدیک به ۲۰ تریلیون دلار بوده که ۱۰۰ برابر بیشتر از

ارزش ۲۰ سال پیش است. بنابراین برای ایران و اقتصاد تحت تحریم آن، پیوستن و گسترش همکاری با سازمان همکاری‌های شانگهای دسترسی به بازارهای بزرگتر جهان را فراهم می‌کند.

### روندهای گذشته در روابط ایران و سازمان همکاری‌های شانگهای

در سال‌های اخیر نظم لیبرال بین‌المللی به چالش کشیده شده است. منظور از این نظم شامل نهادها، ساختارها، ارزش‌ها و هنجارهایی است که از اقتصاد بازار آزاد و دموکراسی حمایت می‌کند. این نگاه با زیر سوال رفتن برخی از پیش‌فرض‌های آن، نه تنها در کشورهای شرقی (برای نمونه رشد اقتصادی چین علی‌رغم امتناع دموکراسی) بلکه در غرب نیز مورد توجه برخی کارشناسان و اصحاب سیاست (رشد گرایش‌های پوپولیستی و راست افراطی و توجه به اقتصاد ملی) قرار گرفته است.

- به واسطه افول نظم لیبرالی، سازمان همکاری‌های شانگهای، چین و روسیه مدعی هستند که باید پیشرو نظم نوین جهانی باشند و ساختارهای اصلاح شده‌ای بنا کنند که نقاط ضعف نظام لیبرالی (نظیر تشدید نابرابری، تغییرات آب و هوایی، انحصارگرایی سازمان‌های بین‌المللی) را با داشتن نقاط قوت آن بپوشاند و نظم لیبرالی جهان را با شکل بهتر و فرمت جدید جایگزین کنند. تاسیس بانک در سازمان همکاری‌های شانگهای در این راستاست و همان کارکردهای صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی را دارد. اما بر خلاف نهادهای لیبرال در ازای اعطای تسهیلات هیچ درخواست سیاستی الزام‌آوری ندارد.
- سازمان همکاری‌های شانگهای مدعی است جهان را باید به سمت جهان چندقطبی و اصلاح شده سوق داد و در واقع این امر نشان می‌دهد که پکن برخلاف نازیسم آلمان یا امپریالیسم ژاپن به دنبال براندازی نظم جهانی نیست.
- قدرت نرم چین و مشروعیت آن در مقایسه با ایالات متحده کمتر است، اما عملکرد واشنگتن باعث می‌شود تا سایر کشورها به این سطح از مشروعیت چین نیز راضی باشند.
- هر دو کشور چین و روسیه تمایل چندانی به پیوستن ایران به سازمان همکاری‌های شانگهای به دلیل مواضع ضدآمریکایی ایران نداشتند، چون هیچ تمایلی به تحریک غرب و آمریکا نداشتند و حتی پیشنهاد پیوستن واشنگتن به عنوان عضو ناظر به این سازمان را رد کردند. اما افزایش تنش روسیه و چین با ایالات متحده و تحولات بین‌المللی مانند سقوط دولت ملی در افغانستان و تلاش آمریکا برای کنترل چین و روسیه و البته تحولات جنگ اوکراین باعث شد تا روند پیوستن ایران به شانگهای سرعت بگیرد.
- طی چند سال گذشته، تهران در تلاش بوده تا با روسیه و چین برای امضای مشارکت راهبردی بلندمدت دست یابد و با پیوستن کشور به سازمان همکاری‌های شانگهای به تکمیل این مشارکت نزدیک‌تر شده تا از این طریق سیاست خارجی جدید خود را مبتنی بر دو رکن؛ ۱- تقویت روابط با همسایگان و ۲- ایجاد مشارکت راهبردی با قدرت‌های غیرغربی؛ با محوریت آسیا پیش ببرد.

## روندهای جاری در روابط ایران و سازمان همکاری‌های شانگهای

باید توجه داشت که عدم پیوستن به FATF و تداوم تحریم‌ها سقف پرواز اقتصادی ایران و بازرگانان آن را محدود می‌کند. در ارزیابی تاثیرات تحریم‌ها، علاوه بر زندگی روزمره جامعه ایران باید به دو مورد هم توجه داشت:

۱. تحریم‌ها باعث عدم توسعه نرم‌افزاری و غیراقتصادی شدن بخش «فناور»<sup>۱</sup> ایران می‌شود.
  ۲. موقعیت جغرافیایی ایران از تمام پروژه‌های زیرساختی حمل‌ونقل و انرژی حذف می‌شود و کشور یا نهادی تمایل به تامین مالی یا سرمایه‌گذاری در ایران را پیدا نخواهد کرد.
  ۳. اقتصاد و معیشت جامعه گران‌تر و دشوارتر می‌شود.
- با این وجود، تهران بر این باور است که پیوستن ایران به شانگهای می‌تواند این شکاف را از طریق پروژه‌های عظیمی مانند ابتکار کمربند - جاده (BRI) تا حدودی پر کند.
- رویکرد کنونی ایران نسبت به سازمان همکاری‌های شانگهای معمولاً «فرصت‌مدارانه» است که ناشی از مزیت سازمان یا شناخت عمیق ایران نیست، بلکه ریشه در سه عامل «افزایش فاصله چین از غرب (به رهبری آمریکا)»، «مدیریت قدرت روسیه» و «تغییرات دولت در ایران» دارد.
  - بر اساس داده‌های گمرک ایران، ارزش تجارت ایران و اعضای سازمان همکاری‌های شانگهای (با احتساب کشورهای ناظر) در سال ۲۰۲۱ به ۲۸ میلیارد دلار رسیده بود. به این ترتیب، چین بزرگ‌ترین شریک تجاری ایران با ارزش تجاری ۱۸/۹ میلیارد دلار بوده که تقریباً دو سوم کل تجارت ایران با اعضای سازمان همکاری‌های شانگهای را شامل می‌شده است. حجم تجارت ایران با روسیه تقریباً ۴ میلیارد دلار، هند ۳/۴ میلیارد دلار و افغانستان ۲/۳ میلیارد دلار بوده است. بر اساس داده‌های ایران، پاکستان از نظر ارزش تجارت در رتبه پنجم قرار دارد و ارزش تجارت شش کشور باقی‌مانده تنها ۵۶۹ میلیون دلار بوده است.
  - ایران برای پیوستن به سازمان همکاری‌های شانگهای باید ۴۹ سند را تصویب و به آن ملحق شود. در همین راستا، چهار کارگروه عمدتاً دولتی در حوزه‌های حاکمیتی، اقتصادی، سیاسی و علمی - فرهنگی تشکیل شده است و اخیراً مجلس ایران نیز پیش‌نویس آن را مورد تصویب قرار داده است.
  - برای فرآیند عضویت ایران، سازمان همکاری‌های شانگهای سه ضرب‌العجل تعیین نموده است که آخرین آن ۲۶ فروردین سال ۱۴۰۲ است که البته هر کشوری فرصت تمديد تنها یک‌بار آن را دارد.
  - بیانیه اخیر سمرقند ۱۲۱ بند دارد که ۶۴ بند آن مربوط به مسائل سیاسی و امنیتی است. در این میان ۴ بند مربوط به مخالفت با نظام تک‌قطبی و حمایت از نظام چندقطبی، ۲۲ بند حقوقی و دیپلماتیک، ۳۶ بند در مورد چالش امنیتی و منطقه‌ای، ۱۰ بند در مورد زیرساخت و انرژی، ۱۹ بند در مورد همکاری‌های اقتصادی، ۸ بند در مورد محیط‌زیست، ۹ بند در مورد آموزش و سلامت و در نهایت، ۱۳ بند مربوط به مسائل فرهنگی و ورزشی است.

<sup>1</sup> High Technology

- تنوع دستگاه‌های تصمیم‌گیری و ضعف برخی دستگاه‌ها در سیاست‌گذاری و مدیریت و هماهنگی حوزه اتصالات و حمل‌ونقل و امور بانکی و بیمه‌ای منجر به کندی پیوستن و بهره‌برداری از سیاست جهش فوری با سازمان همکاری‌های شانگهای و چین شده است.

### روندهای راهبردی در روابط ایران و سازمان همکاری‌های شانگهای

- الف)** با توجه به نتایج بیستمین کنگره حزب کمونیست چین که باعث تمرکز قدرت بیشتر در شی جین پینگ، دبیرکل کمیته مرکزی حزب کمونیست و رئیس جمهور چین، شد؛ پیش‌بینی می‌شود این کشور به عنوان محور سازمان همکاری‌های شانگهای به سمت هم‌وزن‌سازی بیشتر قدرت جهانی اقتصادی و قدرت جدید ژئوپلیتیک خود خواهد رفت. از همین روی، رویکرد پکن به فردای سازمان همکاری‌های شانگهای متفاوت خواهد بود و احتمالاً این سازمان را به زیرساختی برای ایجاد نهاد مرجع جهانی تبدیل کند. در واقع هژمون‌طلبی چین، از اقتصاد به سایر حوزه‌ها مانند سیاست و امنیت سوق می‌یابد، بنابراین ایران باید بداند که در کدام مسیر گام می‌گذارد.
- قدرت‌یابی ایران از مسیر ورود به بلوک‌بندی‌های بین‌المللی و افزایش پیوستگی سیاست خارجی میسر می‌شود و لذا سازمان همکاری‌های شانگهای یکی از این مکانیزم‌ها بوده است که در همه دولت‌های گذشته کشور این موضوع پیگیری شده است.
  - ایران باید با بهره‌گیری از کریدور شمال - جنوب، پروژه ابتکار کمربند - جاده (BRI) و موازی‌سازی کریدورهای جدید توازنی بین قدرت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ایجاد کند. برای نمونه، ایران باید با راه‌اندازی کریدور مسیحی - ارمنستان، گرجستان، دریای سیاه - وسوسه تکمیل کریدور شمال - جنوب را ایجاد نماید.
  - ظرفیت‌های حقوقی، پولی و بانکی، حمل‌ونقل، انرژی و همکاری‌های ترکیبی در بخش اقتصاد در سازمان همکاری‌های شانگهای می‌تواند برای تهران فرصت‌آفرین باشد.
  - تهران بر این نظر است که در شرایط فعلی از نظر سیاسی، تمام تلاش غرب معطوف به انزوای ایران است. اما سازمان همکاری‌های شانگهای می‌تواند به عنوان بن‌بست‌شکن عمل کند. به طوری که پس از جنگ اوکراین توجه کشورهای آسیای مرکزی به ایران افزایش یافته است که این موضوع به دو دلیل است؛ ۱- افزایش هراس این کشورها از روسیه و تلاش برای کاهش وابستگی اقتصادی به مسکو و ۲- دسترسی به آب‌های آزاد از طریق بنادر جنوب ایران. بنابراین ایران می‌تواند فشار چین و روسیه بر آسیای میانه را تعدیل کند.
  - یکی از اهداف تاسیس سازمان همکاری‌های شانگهای ایجاد موازنه درون سازمانی بوده است. برای نمونه، یکی از اهداف تشکیل ناتو در کنار مقابله با شوروی، ایجاد موازنه بین قدرت‌های اروپایی مانند فرانسه، بریتانیا و آلمان بود تا به رقابت‌های قرن ۱۹ میلادی بازنگردند. در سازمان همکاری‌های شانگهای نیز کشورهای آسیای میانه از رقابت روسیه و چین استقبال می‌کنند، چون با موازنه‌گری بین این دو قدرت امکان تنفس برای آن‌ها فراهم می‌شود.

- حضور هند و پاکستان را می‌توان در چارچوب رویکرد موازنه‌سازی سازمان همکاری‌های شانگهای تعریف کرد. به واسطه عضویت هند در سازمان همکاری‌های شانگهای امکان دسترسی این نهاد به اقیانوس هند و «اتصال هارتلند به ریمبلند» فراهم می‌شود که امکان مهار آن را دشوار می‌کند. از نگاه هند نیز، حضور در آن علاوه بر رصد فعالیت‌های رقیب دیرین خود چین، امکان اثرگذاری رقابت‌آمیز (یا حتی ایجاد اختلال) در آن را در صورت نیاز فراهم می‌کند.
- ایران می‌تواند در حوزه تجاری کشورهای آسیای مرکزی ورود و در حوزه‌هایی که این کشورها به دنبال مهار هژمون‌های درون سازمان هستند، همکاری کند. کشورهای آسیای مرکزی نگران فعالیت‌های چین در بخش ساخت و ساز هستند که وجود اعتراضات مختلف ضدچینی گواه آن است، بنابراین ایران باید از این فرصت استفاده کرده و با توجه به مزیت رقابتی در عرصه خدمات فنی - مهندسی در پروژه‌های ساخت و ساز ورود کند.
- کشورهای کوچک‌تر مانند ارمنستان و قرقیزستان، به دلایل گوناگون متمایل به همکاری بیشتر با ایران به شرط رفع تحریم‌ها هستند.

### ملاحظات راهبردی در روابط ایران و سازمان همکاری‌های شانگهای

- برای کنترل فشار تحریم‌های غرب، نگاه امنیتی به سازمان همکاری‌های شانگهای در دولت ایران در اولویت بوده است، لذا هنوز رویکرد توسعه‌گراتری برای بهره‌برداری از فرصت‌های آن تعریف نشده است.
- در حالی که پیوستن ایران به عضویت کامل در سازمان همکاری‌های شانگهای از دیدگاه نظری می‌تواند تجارت این کشور را با سایر کشورهای عضو تقویت کند، موانع قابل توجهی وجود دارد که بعید به نظر می‌رسد که به تهران اجازه دهد تا در کوتاه‌مدت از یک سود اقتصادی قابل توجه بهره‌مند شود.
  - با وجود مناسبات دوستانه تهران - پکن، ایران هنوز مسیر گفت‌وگوی راهبردی با چین را هموار نکرده است. البته رویکرد چین در قبال ایران بیشتر معطوف به تامین مواد اولیه بوده، در حالی که عمده نیاز ایران همکاری در بخش مالی و سرمایه‌گذاری است. در مجموع به نظر می‌رسد توافق راهبردی با ایران شاید ناشی از تحریم‌های غرب، نپیوستن ایران به FATF و کندی مسیر توافق بوده، از اولویت دستور کار سیاست خارجی چین خارج شده است.
  - در حالی که چهار قدرت هسته‌ای شامل پاکستان، چین، هند و روسیه در سازمان همکاری‌های شانگهای حضور دارند آن‌ها همگی مخالف ایران هسته‌ای هستند.
  - باید توجه داشت که این سازمان به دنبال همکاری در دو حوزه اقتصاد و امنیت با ایران است، در حالی که هنوز نتوانسته راهکار امنیتی مشخصی برای موضوع افغانستان تعریف کند.



- هر چند شرکت‌های خدمات فنی و مهندسی ایران از تجربه و دانش لازم برخوردار هستند، اما باید این شرکت‌ها را نسبت به عواقب همکاری مستقیم با روسیه به دلیل تحریم‌های ثانویه غرب آگاه کرد تا دچار بحران مالی نشوند و باید از قالب سازمان همکاری‌های شانگهای یا اتحادیه اوراسیا استفاده نمایند.

### اقدامات پیشنهادی در روابط ایران و سازمان همکاری‌های شانگهای

هر چند دلایل امنیتی و سیاسی موجب تاسیس سازمان همکاری‌های شانگهای شد، اما این نهاد دارای سه رکن اقتصادی مهم است:

۱. باشگاه انرژی، این رکن به دلیل ملاحظات چین هنوز کارکردهای مورد انتظار را پیدا نکرده است،
  ۲. انجمن بین بانکی که از بانک‌های کشورهای عضو شانگهای تشکیل شده و تا کنون ۶۳ پروژه به ارزش ۱۵ میلیارد دلار را تامین مالی کرده است.
  ۳. شورای تجاری که از نمایندگان بخش خصوصی و اتاق‌های بازرگانی کشورهای عضو تشکیل شده و در مورد تامین مالی پروژه‌ها و تسهیل مناسبات اقتصادی تصمیم‌گیری می‌کند، طبیعتاً فعالیت شورای تجاری سازمان همکاری‌های شانگهای می‌تواند برای بخش خصوصی ایران مهم و مفید باشد.
- سازمان همکاری‌های شانگهای می‌تواند کمک‌های قابل توجهی به توسعه کریدور حمل‌ونقل شمال - جنوب انجام دهد، که ایران سرمایه‌گذاری قابل ملاحظه‌ای در آن انجام داده است. علاوه بر این، کریدور چین - آسیای مرکزی - آسیای غربی - مدیترانه پتانسیل بالایی دارد، که با همکاری اعضای سازمان همکاری‌های شانگهای می‌توان شرایط لازم را برای اجرای این کریدور و بهره‌مندی اعضا از آن تضمین کرد. تامین مالی مشترک زیرساختی کریدورهای شمال - جنوب با همکاری هند و روسیه و کشورهای آسیای مرکزی و همچنین چین - غرب آسیا - مدیترانه و نقش مشترک در اجرا و مدیریت آن‌ها می‌تواند به عنوان راه‌حلی در قالب سازمان همکاری‌های شانگهای پیشنهاد شود.
  - بی‌شک همگرایی انرژی در سازمان همکاری‌های شانگهای کمک قابل توجهی به توسعه بیشتر اقتصادی و در نهایت کاهش هزینه‌های امنیت و اقتصاد و همچنین ثبات در منطقه و فراتر از آن خواهد داشت. ایران از فرصت‌های منحصر به فرد خود مانند مجاورت با دو پهنه بزرگ نفت و هیدروکربن جهان یعنی خلیج فارس و دریای خزر بهره فراوان می‌برد. علاوه بر این، ایران دارای شبکه گسترده حمل‌ونقل نفت و گاز و موقعیت مناسب برای ترانزیت و همچنین نیروی کار ماهر است. به لطف این مزیت‌ها، ایران می‌تواند در این زمینه نقش موثری ایفا کند و نگرانی‌های اعضای سازمان همکاری‌های شانگهای در تامین امنیت تامین انرژی را برطرف کند.
  - ایران تلاش کند کشورهای شمالی خود را ترغیب به سرمایه‌گذاری در جنوب ایران و حذف‌بندر چابهار تا بندرعباس کند، این امر می‌تواند از طریق اعطای مشوق‌هایی مانند دادن زمین رایگان برای ایجاد انبار کالا صورت بگیرد.

- یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های شانگهای حضور بزرگ‌ترین تولیدکننده انرژی «روسیه» و مصرف‌کننده «چین» در این سازمان است که محیط مناسبی برای همکاری ایران بویژه بخش پایین دست انرژی را فراهم می‌کند.
- در بخش برق، ایران می‌تواند با کشورهای آسیای میانه در حوزه تولید و صادرات و سنکرون برق همکاری کند.
- باید توجه داشت که تکنولوژی زیرساخت‌های معادن ایران به نوعی از روسیه وارد شده است. لذا همکاری ایران و روسیه در حوزه تکنولوژی معدنی قابلیت افزایش ویژه‌ای دارد.
- ایران از تکنولوژی روسیه برای تولید گاز هلیوم از نفت استفاده کند. این گاز به دلیل نقش آن در تولید تراشه از اهمیت بالایی در سال‌های آینده برخوردار خواهد شد.
- ایران نیازمند اقدامات فوری برای تشکیل فورواردهای حمل‌ونقلی بین‌المللی است. زیرا تشکیل فورواردر بویژه و به صورت ترکیبی می‌تواند تاثیر مثبت در تجارت ایران با سازمان همکاری‌های شانگهای یا اتحادیه اوراسیا داشته باشد. به طور کلی توسعه خدمات‌رسانی شرکت‌های فورواردر در هر سه عرصه هوایی، زمینی و دریایی با شرکت‌های حمل‌ونقلی کشورهای همکاری‌های شانگهای می‌تواند روندی راهبردی باشد.
- استفاده از ظرفیت‌های اکو و همکاری ایران و ترکیه و پاکستان و افغانستان می‌تواند یکی از آورده‌های موثر غرب آسیا در سازمان همکاری‌های شانگهای باشد.