

بسمه تعالی

بررسی فرصت‌ها و چالش‌های عضویت ایران در سازمان همکاری شانگهای

خلاصه مدیریتی

امروزه اعضای سازمان همکاری شانگهای به عنوان بزرگ‌ترین سازمان منطقه‌ای جهان، حدود یک سوم مساحت خشکی های زمین، بیش از ۴۰ درصد از جمعیت و حدود ۲۲/۹ درصد از کل تولید ناخالص جهان را تشکیل می‌دهند. این سازمان از ۲۰ درصد ذخایر نفتی و ۵۰ درصد ذخایر گاز جهان نیز برخوردار است. این آمار، ظرفیت بالای همکاری در زمینه های مختلف میان اعضا را نشان می‌دهد. لازم به ذکر است در جریان اجلاس بیست و یکم سران سازمان همکاری شانگهای، تمام اعضا با عضویت دائم ایران در این سازمان موافقت کرده و در اجلاس بیست و سوم در سال ۲۰۲۳، این عضویت رسماً اعلام شد.

با وجود اینکه همکاری‌های امنیتی همچون مبارزه با سه شرافراط‌گرایی، جدایی‌طلبی و تروریسم هدف اولیه تشکیل این سازمان به شمار می‌رود، موضوعات همکاری میان کشورهای عضو در دهه اخیر به مسائل اقتصادی، فرهنگی، علم و فناوری و آموزشی گسترش یافته است. با این وجود، سازمان همکاری شانگهای همچنان یک سازمان ژئوپلیتیکی و امنیتی با زیرساخت‌های محدود برای پیگیری اهداف اقتصادی است.

اگر در چشم‌اندازی وسیع‌تر ایجاد موازنه در برابر نفوذ آمریکا و ناتو در منطقه یکی از اهداف تشکیل این سازمان در نظر گرفته شود، می‌توان گفت عضویت در سازمان همکاری شانگهای در راستای اهداف استراتژیک سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد. با این حال، لازم است ایران علاوه بر مسائل سیاسی، کسب منافع اقتصادی و استفاده از فرصت‌های حاصل از این عضویت را نیز مورد توجه قرار دهد. در همین راستا، به نظر می‌رسد دو مبحث همکاری‌های ترانزیتی و تجارت انرژی از جمله ظرفیت‌های موجود در سازمان باشند که ایران می‌بایست با استفاده از آنها و طرح ابتکارات مناسب در این حوزه، در جهت ارتقای جایگاه خود در ترانزیت بین‌المللی و تجارت انرژی گام بردارد و با مدیریت چالش‌های احتمالی این مسیر، تاثیرات منفی آنها را به حداقل برساند.



گفتنی است بهره‌مندی از ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های سازمان در حوزه‌های علمی، آموزشی، فناوری، فرهنگی و غیره از دیگر فرصت‌های پیش روی ایران است که می‌تواند برحسب توانمندی‌ها و الزامات مورد نظر، تعریف و پیگیری شود. در صورت پیشبرد این امور و استفاده از تمامی ظرفیت‌های سازمان، این فرصت وجود دارد که جایگاه جمهوری اسلامی ایران در نظام بین‌الملل و خصوصاً در نظم نوین جهانی، ارتقا یابد.



فهرست

مقدمه ۱

تاریخچه سازمان ۱

ساختار سازمانی سازمان همکاری شانگهای ۳

مهم ترین نهادهای غیردولتی سازمان همکاری شانگهای ۴

شورای تجاری سازمان همکاری شانگهای ۴

کنسرسیوم بین بانکی سازمان همکاری شانگهای ۵

باشگاه انرژی سازمان همکاری شانگهای ۵

شورای جوانان سازمان همکاری شانگهای ۶

شبکه اسکولار ۶

نشست سازمان همکاری شانگهای ۶

ایده های اقتصادی مطرح شده در سازمان همکاری شانگهای ۶

تجارت آزاد میان اعضای سازمان: ۶

تجارت با ارزهای ملی: ۷

تاسیس بانک مشترک: ۷

کریدورهای ترانزیتی میان ایران و اعضای سازمان همکاری شانگهای ۸

کریدور شمال-جنوب ۸

کریدور تراسیکا ۹

Error! Bookmark not defined...... کریدور شرق-غرب

کریدور اسلام آباد-تهران-استانبول ۱۰

کریدور بندرعباس-آلماتی ۱۱

تجارت انرژی در سازمان همکاری شانگهای ۱۲

چالش های تجارت انرژی ایران با اعضای سازمان همکاری شانگهای ۱۳

چالش های پیش روی سازمان همکاری شانگهای ۱۴

جمع بندی ۱۷

مقدمه

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در دهه ۱۹۹۰ میلادی منجر به پدید آمدن یک خلا امنیتی در منطقه اوراسیا شد. به دنبال این مسئله، گروه شانگهای ۵ در سال ۱۹۹۶ به عنوان یک نهاد امنیتی تاسیس گشت که اعضای آن را چین، روسیه، قزاقستان، قرقیزستان و تاجیکستان تشکیل می دادند. این گروه در سال ۲۰۰۱ با پیوستن ازبکستان به سازمان همکاری شانگهای تبدیل شد. به رغم اینکه مباحث امنیتی همچون مبارزه با تروریسم هدف اولیه تشکیل این سازمان به شمار می رفت، دامنه همکاری های میان کشورهای عضو در سال های اخیر به موضوعات اقتصادی، فرهنگی، علم و فناوری و آموزشی گسترش یافته است.

امروزه اعضای سازمان همکاری شانگهای به عنوان بزرگ ترین سازمان منطقه ای جهان، حدود یک سوم مساحت خشکی های زمین، بیش از ۴۰ درصد از جمعیت و حدود ۲۲/۹ درصد از کل تولید ناخالص جهان را تشکیل می دهند. این سازمان از ۲۰ درصد ذخایر نفتی و ۵۰ درصد ذخایر گاز جهان نیز برخوردار است. این آمار نشانگر وجود ظرفیت بالای همکاری در زمینه های مختلف میان اعضای سازمان همکاری شانگهای می باشد. جمهوری اسلامی ایران از سال ۲۰۰۵ به عنوان عضو ناظر این سازمان پذیرفته شده بود و در پایان اجلاس بیست و یکم در سال ۲۰۲۱ نیز همه اعضا موافقت خود را با عضویت دائم ایران در این سازمان اعلام کردند.

در این گزارش سعی می شود پس از پرداختن به تاریخچه سازمان و ساختار آن، ظرفیت های همکاری میان اعضا در سازمان معرفی شوند. طرح ابتکاراتی از سوی ایران که ناظر بر این ظرفیت ها و تامین منافع همه اعضا باشد، نقش مهمی در کسب منفعت اقتصادی و تثبیت جایگاه سیاسی ایران در سازمان خواهد داشت.

تاریخچه سازمان

در دهه ۱۹۹۰ گروه های جدایی طلب و افراط گرا در آسیای مرکزی قدرت گرفته بودند و این امر موجب نگرانی های امنیتی به خصوص برای چین و روسیه شده بود. علاوه بر این، عواملی همچون ژئوپلیتیک منطقه، بازارهای جدید و منابع انرژی موجود در آسیای مرکزی موجب شد این منطقه مورد توجه قدرت های چین، روسیه و آمریکا قرار گیرد. در این اثنا، چین و روسیه در پی جلوگیری از نفوذ

آمریکا و ناتو در منطقه برآمدند و برای تشکیل گروه شانگهای ۵ اقدام کردند. جمهوری های آسیای مرکزی نیز با هدف رفع موانع و مشکلاتی نظیر اختلافات مرزی، شورش ها و ناآرامی های داخلی، مبارزه با جدایی طلبی، افراط گرایی و غیره از پیوستن به این گروه استقبال کردند. بنابراین در سال ۱۹۹۶ سران کشورهای چین، روسیه، قزاقستان، قرقیزستان و تاجیکستان به منظور تعمیق همکاری های امنیتی و نظامی در نقاط مرزی، گرد هم آمدند و گروه شانگهای ۵ را بنیان نهادند. اما رفته رفته اقدامات و سیاست گذاری های این گروه از اقدامات امنیتی به موضوعات اقتصادی و سیاسی هم گسترش یافت. تا جایی که در ششمین اجلاس سران گروه شانگهای ۵ در سال ۲۰۰۱ از بکستان به عنوان ششمین عضو پذیرفته شد و به دنبال آن سران کشورهای عضو، اعلامیه تاسیس سازمان همکاری شانگهای را امضا نمودند. بدین ترتیب این گروه به یک سازمان چندجانبه منطقه ای تبدیل گشت. بعد از آن مغولستان در سال ۲۰۰۴ به عنوان اولین عضو ناظر پذیرفته شد و یک سال پس از آن کشورهای ایران، هند و پاکستان اعضای ناظر بعدی شدند. افغانستان و بلاروس نیز کشورهایی بودند که به ترتیب در سال های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۵ به عنوان عضو ناظر پذیرفته شدند. هند و پاکستان هم در سال ۲۰۱۷ مشترکاً به عضویت دائم سازمان درآمدند. جمهوری اسلامی ایران و بلاروس نیز از دیگر کشورهایی هستند که انتظار می رود عضویت دائمشان پس از انجام شروط سازمان به زودی تایید شود. علاوه بر این اعضا، کشورهای ارمنستان، آذربایجان، کامبوج، مصر، کویت، مالدیو، میانمار، نپال، قطر، عربستان، سریلانکا، ترکیه و امارات از شرکای گفتگوی این سازمان محسوب می شوند. همچنین ترکمنستان و سه سازمان بین المللی شامل کشورهای مستقل مشترک المنافع^۱، اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا (آسه آن)^۲ و سازمان ملل متحد^۳ به عنوان مهمان مورد استقبال سازمان همکاری شانگهای قرار دارند. لازم به ذکر است بر طبق اعلامیه تاسیس سازمان، اساس تشکیل سازمان همکاری شانگهای امنیت مبتنی بر همکاری در زمینه مبارزه با جدایی طلبی، افراط گرایی، تروریسم، مواد مخدر، جنایات سازمان یافته و غیره است.

¹ Commonwealth of independent states(CIS)

² Association of Southeast Asian Nations(ASEAN)

³ United Nations

ساختار سازمانی سازمان همکاری شانگهای

در جهت ارتقای همکاری های کشورهای عضو، ساختارهای مختلفی در زمینه های امنیتی، فرهنگی، اقتصادی و امور تخصصی در سازمان پدید آمده است. شورای سران^۴ به عنوان عالی ترین نهاد تصمیم گیر در سازمان، اقدامات مهم و لازم در مورد تمام موضوعات مربوط به سازمان را انجام می دهد و بطور سالانه جلسات منظمی را با حضور سران تمام کشورهای عضو برگزار می کند. در واقع جلسات سالانه شورای سران را می توان مهم ترین رویداد مربوط به سازمان همکاری شانگهای در سال نامید. در جلسات سالانه شورای سران دولت ها^۵ که دومین نهاد عالی سازمان محسوب می شود نیز معمولاً نخست وزیران و یا معاونین اول روسای جمهور کشورهای عضو حضور یافته و در مورد مسائل مرتبط با همکاری ها، حوزه های اولویت دار و تصویب بودجه سالانه سازمان بحث و گفتگو می کنند. در جلسات شورای وزرای امور خارجه به مسائل بین المللی و تعامل سازمان با دیگر کشورها پرداخته می شود و شورای هماهنگ کنندگان ملی^۶ همکاری های چندجانبه میان کشورهای عضو در چارچوب سازمان را هماهنگ می کند.

سازمان همکاری شانگهای دو نهاد دائمی دارد. دبیرخانه سازمان همکاری شانگهای^۷ و کمیته اجرایی ساختار ضد تروریسم منطقه ای^۸. دبیرخانه سازمان همکاری شانگهای که نهاد اجرایی دائمی و اصلی سازمان محسوب می شود و محل استقرار دائمی آن در شهر پکن است، وظایف مختلفی از جمله اجرای تصمیمات و احکام سازمانی، تهیه پیش نویس اسناد پیشنهادی (مثل بیانیه ها و دستور کارها)، ترتیب دادن فعالیت های خاص در چارچوب سازمان و ترویج و به اشتراک گذاشتن اطلاعات مورد نظر را برعهده دارد. از آن جا که سازمان همکاری شانگهای بر همکاری بین کشورهای عضو در زمینه های امنیتی و مبارزه با سه شر تروریسم، جدایی طلبی و افراط گرایی بنا شده است در سال ۲۰۰۴ به منظور چارچوب دادن این همکاری های امنیتی و اشتراک گذاری اطلاعات بین کشورهای عضو، یک نهاد ویژه موسوم به ساختار مبارزه با تروریسم منطقه ای ذیل سازمان همکاری شانگهای تاسیس شد که در شهر تاشکند ازبکستان واقع شده است. کار گروه های تخصصی از دیگر نهادهای سازمان هستند که به منظور بررسی

⁴ Council of Heads of States(CHS)

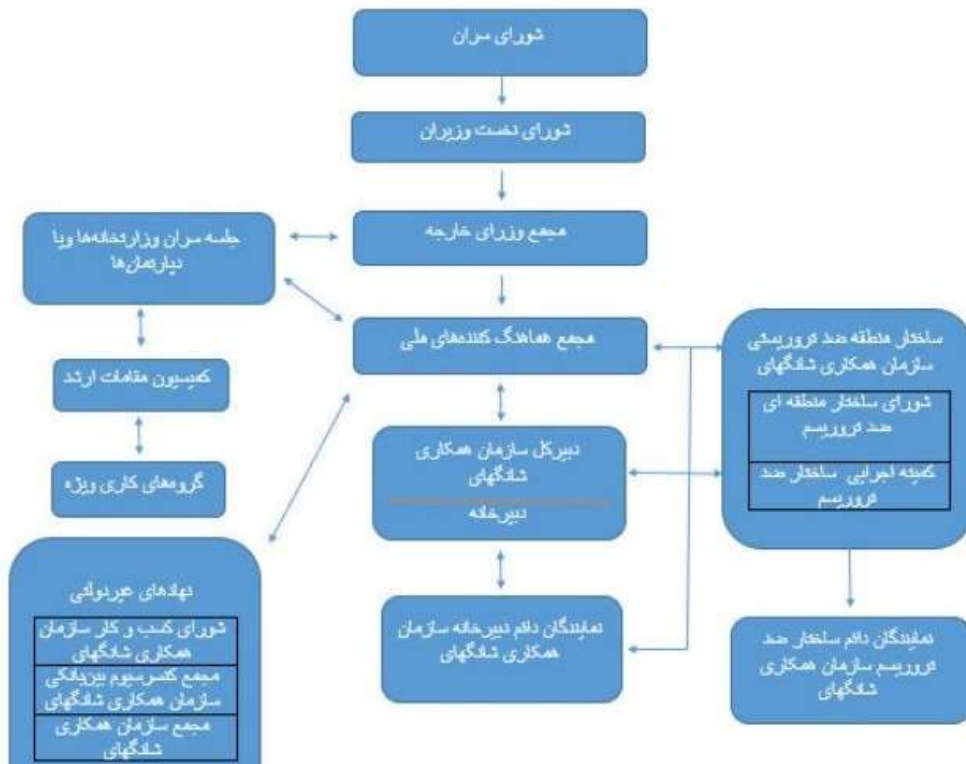
⁵ Council of Heads of Government(priministers)

⁶ The Council of National Coordinators of SCO Member States(CNC)

⁷ SCO Secretariat

⁸ Regional Anti-Terrorist Structure (RATS) Executive Committee

همه جانبه موضوعات مختلف تشکیل می شوند تا بطور تخصصی روی یک موضوع خاص متمرکز شده و همکاری های آن حوزه را ساماندهی کنند. کارگروه های تخصصی مراقبت های بهداشتی، آموزش و همکاری های علمی و فناوری از جمله آنان هستند. لازم به ذکر است سازمان همکاری شانگهای به غیر از نشست های سالانه یاد شده، در سطوح دیگر نیز جلسات و نشست هایی را برگزار می کند که در این زمینه می توان به نشست هایی در سطح روسای مجلس، وزیر اقتصاد، بهداشت، آموزش، فرهنگ، دفاع، حمل و نقل، روسای بانک مرکزی، دادگاه های عالی و دادستان های کل اشاره کرد. گفتنی است براساس اساسنامه، زبان رسمی سازمان همکاری شانگهای روسی و چینی است. هند نیز اخیراً پیگیری هایی برای افزودن زبان انگلیسی به زبان های رسمی سازمان انجام داده است.



نمودار ۱، ساختار سازمانی سازمان همکاری شانگهای

مهم ترین نهادهای غیردولتی سازمان همکاری شانگهای

شورای تجاری سازمان همکاری شانگهای^۹: متشکل از نمایندگان معتبر جامعه تجاری کشورهای عضو است و وظیفه تعریف و گسترش همکاری های اقتصادی و برقراری روابط مستقیم و گفتگو بین

⁹ The Business Council of the Shanghai Cooperation Organisation

جوامع تجاری و مالی و غیره را برعهده دارد. کارکرد این نهاد شامل اتخاذ تصمیمات مشورتی و ارائه ارزیابی‌های کارشناسی در خصوص مشارکت اعضای جامعه تجاری کشورهای عضو در تعاملات اقتصادی در چارچوب سازمان است. گفتنی است این شورا نشست منظم سالانه داشته و دفتر مرکزی آن در مسکو قرار دارد.

کنسرسیوم بین بانکی سازمان همکاری شانگهای^{۱۰}: وظیفه تأمین منابع مالی و ارائه خدمات بانکی موردنیاز برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری تحت حمایت کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای و نیز تعمیق تعاملات با نهادهای مالی کشورهای عضو را برعهده دارد. این کنسرسیوم از زمان تشکیل خود در سال ۲۰۰۵ تاکنون از ۵۹ پروژه در قالب ارائه حداقل ۱۰/۷ میلیارد دلار وام حمایت کرده‌است.

باشگاه انرژی سازمان همکاری شانگهای^{۱۱}: به‌منظور گسترش همکاری‌ها در حوزه انرژی، تشکیل یک بازار واحد انرژی، شکل‌دهی یک الگوی نوین برای تبادل انرژی و تدوین یک راهبرد مشترک در حوزه انرژی این باشگاه در سال ۲۰۱۳ تشکیل شد. عدم تمایل چین به همکاری‌های بخش انرژی در چهارچوب این باشگاه از عواملی است که به این باشگاه نقش حاشیه‌ای در سازمان همکاری شانگهای داده است. این موضوع باعث شده همکاری‌ها اکثراً بصورت دوجانبه و خارج از ساختار این باشگاه انجام شود. به‌عنوان مثال از سال ۲۰۱۵ دو قدرت سازمان یعنی چین و روسیه در حال احداث خط لوله گاز طبیعی به طول ۳۳۷۱ کیلومتر هستند که همکاری‌شان خارج از ساختار این باشگاه و سازمان انجام شده‌است. به‌نظر می‌رسد بی‌رغبتی چین ریشه در این مسئله دارد که این کشور قصد دارد تأمین انرژی خود را از طریق تعاملات بیرون سازمانی اش انجام دهد چون از این مسیر قدرت چانه‌زنی بیش‌تری در بازار انرژی داشته و سبب واردات خود را متنوع کرده است. علاوه بر آن، چین تمایلی ندارد که روسیه با استفاده از مزیت خود (داشتن منابع سرشار انرژی)، دست بالاتر را در سازمان داشته‌باشد و از این طریق نفوذ خود را بر کشورهای عضو سازمان اعمال کند.

¹⁰ The SCO Interbank Consortium (SCO IBC)

¹¹ SCO Energy Club

شورای جوانان سازمان همکاری شانگهای^{۱۲}: به عنوان بخشی از فعالیتهای مشترک اعضا و به منظور توسعه همکاریها و تبادل تجربیات نیروهای جوان کشورهای عضو سازمان در حوزههای مختلف تأسیس شده تا به رشد نیروهای مورد نیاز برای ارتقا و تداوم سیاستهای سازمان همکاری شانگهای و نیز ترویج مأموریت سازمان کمک نماید.

شبکه اسکولار: به عنوان یک تشکل مردم نهاد، فعالیتهای آموزشی و ترویجی متنوع و جالبی را در راستای اهداف سازمان همکاری شانگهای برای جوانان کشورهای عضو تدوین کرده است. شبکه اسکولار امکان ارتباط و گرد هم آمدن جوانان از مناطق مختلف کشورهای عضو سازمان را فراهم می آورد.

نشست سازمان همکاری شانگهای^{۱۳}: این سازوکار کارشناسی-مشاوره ای چند جانبه با هدف ایجاد اتاقهای فکر و استفاده از نظرات کارشناسان برای بهبود عملکرد سازمان ایجاد شده است. هر یک از کشورهای عضو یک موسسه معتبر تحقیقاتی ملی را برای فعالیت در نشست معرفی می کند. این موسسات در واقع، مراکز تحقیقات سازمان همکاری شانگهای را به شمار می روند. این نشست سالانه جلسات منظمی را برگزار می کند و ابعاد مختلف همکاریهای کشورهای عضو را تجزیه و تحلیل می کند.

ایدههای اقتصادی مطرح شده در سازمان همکاری شانگهای

تجارت آزاد میان اعضای سازمان: بر اساس برنامه همکاریهای تجاری و اقتصادی چند جانبه میان کشورهای عضو سازمان که در سال ۲۰۰۳ به تصویب اعضا رسید، ایجاد یک منطقه آزاد تجاری در قلمرو کشورهای عضو یک هدف بلند مدت می باشد اما این هدف تاکنون عملیاتی نشده است. به نظر می رسد به غیر از چین و هند، سایر کشورها تمایل چندانی برای اجرای این طرح نداشته باشند. غالب کشورهای عضو سازمان اقتصاد تک محصولی دارند و برای تامین بسیاری از نیازهای خود به واردات وابسته اند. حال اگر تجارت آزاد میان اعضا محقق شود بدین معنی است که این کشورها بطور وسیع محصولات چینی وارد کنند و هیچ تعرفه ای در قبال آنها دریافت نکنند؛ یعنی چین بخش بزرگی از

¹² SCO Youth Council

¹³ SCO Forum

بازار آن‌ها را تصرف خواهد کرد بدون اینکه برای آن‌ها آورده قابل توجهی داشته باشد. از طرف دیگر روسیه نیز به عنوان یکی از دو قدرت اصلی سازمان، از گسترش نفوذ چین در کشورهای حوزه آسیای میانه نگران است و به همین خاطر بعید است در جهت عملیاتی کردن تجارت آزاد همکاری‌های لازم را انجام دهد. مگر آن که چین بتواند در صورت اجرای این طرح، منافع روسیه را نیز تامین کند. در مورد اثرات تجارت آزاد با اعضای سازمان همکاری شانگهای ناظر بر ایران نیز می‌توان به پژوهش‌های اقتصادی انجام شده در این زمینه همانند پژوهش نجاتی (۱۴۰۰) استناد کرد. نتایج این پژوهش‌ها نشان می‌دهد کاهش یا حذف تعرفه دوجانبه همه بخش‌های اقتصادی میان ایران و اعضای سازمان همکاری شانگهای، به افزایش رفاه ایران و سازمان همکاری شانگهای منجر می‌گردد. از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی می‌توان به بخش‌هایی همچون غلات و محصولات زراعی، منسوجات و پوشاک، صنایع سبک و صنایع سنگین اشاره کرد.

تجارت با ارزهای ملی: در اجلاس سازمان همکاری شانگهای در سمرقند (۲۰۲۲)، اعضا دستورالعمل حذف دلار از تجارت بین اعضا را تصویب کردند و همه موظف به اجرای آن شدند. به نظر می‌رسد در آینده نه چندان دور شاهد اجرای این طرح خواهیم بود. این بدان معناست که گردش مالی بین این کشورها، به جای دلار ارزهای محلی خودشان خواهد شد. اجرای این طرح در راستای سیاست به چالش کشیدن نظم موجود جهانی به رهبری آمریکا است که از اهداف استراتژیک سازمان تلقی می‌شود.

تاسیس بانک مشترک: در اجلاس نخست وزیران کشورهای عضو سازمان در شهر دوشنبه (۲۰۱۰) بود که ون جیابائو، نخست وزیر چین ایده تاسیس بانک توسعه شانگهای^{۱۴} را به منظور ایجاد بستری جهت تسهیل پرداخت‌های میان اعضا مطرح کرد ولی این موضوع تاکنون محقق نشده است که بطور غیررسمی، عدم حمایت روسیه علت این امر عنوان می‌شود. پس از اجلاس سال ۲۰۲۱ در شهر دوشنبه نیز دبیرکل وقت سازمان ولادیمیر نورووف، بحث برداشتن گام‌های لازم برای تاسیس بانک توسعه سازمان همکاری شانگهای را مطرح کرد. این بستر در صورت تحقق، به تسهیل مراودات میان اعضا و تامین منابع مالی مورد نیاز پروژه‌ها کمک بسزایی خواهد کرد. گفتنی است تاسیس بانک مشترک میان اعضا، سطح بالاتری از همکاری‌های مالی و بانکی را نسبت به کنسرسیوم بین بانکی ایجاد می‌کند.

¹⁴ SCO Development Bank

به عنوان مثال یکی از کارکردهای این بانک مشترک تضمین مبادلات تجاری میان اعضا می تواند باشد. بدین صورت که هر کشوری مقدار مشخصی از منابع ارزی خود را در این بانک به عنوان سپرده نگه دارد تا پشتوانه‌ای برای تجارت این کشور با دیگر اعضا وجود داشته باشد. اگر تمرکز اعضای سازمان به طور واقعی به گسترش همکاری‌های اقتصادی معطوف شده و حمایت روسیه نیز در این راستا جلب شود تاسیس بانک توسعه سازمان همکاری شانگهای دور از دسترس نخواهد بود. در این صورت، ایران نیز می تواند از تسهیلات این بانک همچون اخذ وام برای پیشبرد طرح‌های توسعه‌ای کلان بهره برد.

کریدورهای ترانزیتی میان ایران و اعضای سازمان همکاری شانگهای

موقعیت ویژه جغرافیایی ایران و قرار گرفتن در کریدورهای بین‌المللی شمال - جنوب و شرق - غرب و متصل کردن خاورمیانه، آسیا و اروپا جایگاه ویژه‌ای برای کشورمان در حوزه ترانزیت فراهم کرده است که ابتکارات ایران در سازمان همکاری شانگهای در به فعلیت رساندن این ظرفیت‌های بالقوه نقش موثری می تواند ایفا کند. لازم به ذکر است برای ارتقای جایگاه ترانزیتی ایران در جهان، علاوه بر این تعاملات بین‌المللی، رفع موانع داخلی موجود بر سر ترانزیت کالا از ایران نیز می بایست در دستور کار قرار بگیرد. موانعی داخلی نظیر بوروکراسی اداری یا هزینه بالا و زمان بردن ترخیص کالا در گمرک.

شبکه ریلی ایران از غرب کشور (مرز رازی) به ترکیه و از آنجا به اروپا، از شمال غربی کشور (مرز جلفا) جمهوری آذربایجان، از شمال کشور از طریق بندر امیرآباد، نکا و ترکمن قابلیت دسترسی به دریای خزر و بندر ترکمنستان، قزاقستان، آذربایجان و روسیه فدرال، از شمال شرقی کشور (مرز سرخس، اینچه برون و لطف آباد) به ترکمنستان و آسیای میانه، روسیه و چین، از جنوب شرقی کشور (مرز میرجاوه) به پاکستان و از جنوب کشور از طریق بندرعباس و بندر امام خمینی به خلیج فارس و آب‌های آزاد جهان دسترسی دارد.

کریدور شمال - جنوب^{۱۵}: این کریدور اقیانوس هند و خلیج فارس را از طریق ایران به دریای خزر سپس از طریق روسیه به سن پترزبورگ و شمال اروپا متصل می کند. این مسیر عمدتاً شامل حمل کالا از هند، ایران، آذربایجان و روسیه از طریق کشتی، راه آهن یا جاده است. کوتاهی مسیر و صرفه جویی در زمان حمل به همراه ارزانی حمل و کاهش هزینه‌ها از مهم‌ترین ویژگی‌های این کریدور محسوب

¹⁵ North South Transport Corridor (NSTC)

می شود. در حال حاضر کریدور شمال-جنوب اسما فعال بوده و انتظار می رود در صورت اجرای قرارداد سرمایه گذاری روسیه برای اتصال مسیر ریلی رشت آستارا کاملاً عملیاتی شود.

تصویر ۱، کریدور شمال-جنوب



کریدور تراسیکا^{۱۶}: تراسیکا به عنوان مسیری شناخته می شود که کمترین هزینه و زمان را برای اتصال جمهوری های آسیای میانه به بازارهای جهانی و بنادر اروپایی دارد.

- مسیر کریدور تا پیش از الحاق ایران: چین، جمهوری های آسیای میانه، دریای خزر، جمهوری های قفقاز، دریای سیاه، ترکیه، اروپا
- مسیر جایگزین کریدور پس از الحاق ایران: چین، جمهوری های آسیای میانه، ایران، ترکیه، اروپا

در این مسیر جدید کشورهای چین و آسیای میانه برای دسترسی به ترکیه و نهایتاً کشورهای اروپایی نیازی به عبور از عرض دریای خزر و دریای سیاه ندارند که این مسئله می تواند موجب کاهش هزینه ترانزیت شود. جمهوری اسلامی ایران می تواند با استفاده از فرصت تعامل ذیل سازمان همکاری

¹⁶ TRACECA Corridor

شانگهای، با چین و جمهوری های آسیای میانه در جهت ترانزیت کالا و بار از طریق مسیر جایگزین این کریدور رایزنی کند.



تصویر ۲، کریدور ترانسیکاسپا

کریدور اسلام آباد-تهران-استانبول^{۱۷}: مبدا این کریدور اسلام آباد پاکستان و مقصد آن استانبول ترکیه است. کریدور اسلام آباد-تهران-استانبول با طول ۶ هزار و پانصد کیلومتر می تواند کشورهای جنوب آسیا و حتی چین را به اروپا متصل کند. این کریدور در مسیر ایران، زاهدان را به رازی و بعد به ترکیه متصل می کند. لازم به ذکر است با وجود اینکه جمهوری اسلامی ایران اسما در این کریدور عضویت دارد اما در حال حاضر کریدور مذکور چندان فعال نبوده و بار ترانزیتی قابل توجهی در این مسیر در گردش نیست. آمارها نشان می دهد حجم تجارت ترکیه و پاکستان در سال ۲۰۲۲، حدود ۱.۳ میلیارد دلار بوده که بخش قابل توجهی از کالاهای جابجا شده در این تجارت، این امکان را دارند که از مسیر این کریدور گذر کنند. در این صورت مسافت طی شده تقریباً نصف مسافت تجارت دریایی بین پاکستان و ترکیه خواهد بود. گفتنی است پیگیری های مربوط به عملیاتی کردن این کریدور تاکنون بیش تر از طریق سازمان همکاری های اقتصادی (اگو) انجام شده است اما با توجه به عضویت ایران و پاکستان در سازمان همکاری شانگهای و همچنین حضور نسبتاً فعال و شریک گفتگو بودن ترکیه در این سازمان، این امکان وجود دارد که امور مربوط به عملیاتی کردن این کریدور از طریق سازمان همکاری شانگهای انجام شود. به نظر می رسد بطور کلی ترکیه به عملیاتی شدن کریدورهای عبوری از

¹⁷ ITI Corridor

ایران چندان تمایلی ندارد. از طرفی دیگر اردوغان در سال‌های اخیر از برنامه این کشور برای عضویت در سازمان همکاری شانگهای صحبت کرده که در صورت درخواست ترکیه برای عضویت، به موافقت همه کشورها از جمله ایران نیاز خواهد بود. در صورت بروز این اتفاق، جمهوری اسلامی ایران این فرصت را خواهد داشت که در آینده از این فرصت در جهت امتیازگیری از ترکیه در زمینه‌های گوناگون از جمله همکاری برای ترانزیت کالا در کریدورهای عبوری از ایران استفاده کند.



تصویر ۴، کریدور اسلام‌آباد، تهران، استانبول

کریدور بندرعباس - آلماتی^{۱۸}: با مبدا بندرعباس در ایران و مقصد آلماتی در قزاقستان به طول ۳ هزار و هفتصد کیلومتر است که پس از ایران (گذر از سرخس)، از کشورهای ترکمنستان، ازبکستان و قزاقستان عبور می‌کند. با توجه به محصور در خشکی بودن کشورهای حوزه آسیای میانه، اتصال این کشورها به آب‌های آزاد از طریق این کریدور می‌تواند انجام شود که این مسئله به تثبیت جایگاه ترانزیتی ایران نیز کمک بسزایی خواهد کرد.

¹⁸ Bandar Abbas - Almaty Corridor



تصویر ۵، کریدور بندرعباس-آلماتی

تجارت انرژی در سازمان همکاری شانگهای

حضور کشورهای دارنده منابع عظیم انرژی (همچون روسیه و ایران) در سازمان از یک سو و وجود کشورهای واردکننده انرژی (همچون چین و هند) از سوی دیگر، نشانگر این است که یکی از ظرفیت‌های بالقوه همکاری در سازمان، بحث تجارت انرژی و بطور خاص تجارت نفت و گاز است. در همین راستا باشگاه انرژی سازمان همکاری شانگهای در سال ۲۰۱۳ تشکیل شد که بنا به دلایلی همچون عدم حمایت چین تاکنون نقش حاشیه‌ای داشته‌است. به نظر می‌رسد علت عدم حمایت چین از طرح باشگاه انرژی این است که چینی‌ها در تعاملاتی که با کشورهای دارنده انرژی دارند، خارج از ساختار سازمان از قدرت چانه زنی بیشتری برخوردارند و همچنین باشگاه انرژی نتوانسته انتظارات چین به عنوان واردکننده بزرگ انرژی را تامین کند. با این حال اکنون با اضافه شدن ایران به اعضای اصلی سازمان، ظرفیت تجارت انرژی بین اعضا افزایش یافته و این امر به همراه طرح ابتکاراتی که جمیع اعضا را در حوزه انرژی تضمین کند، ظرفیت تجارت در این حوزه را می‌تواند به فعلیت برساند.

کشورهای تولیدکننده نفت عضو سازمان همکاری شانگهای:

- روسیه: روزانه ۱۱ میلیون بشکه (صادرات ۵ میلیون بشکه)
- چین: روزانه ۴ میلیون بشکه (مصرف داخلی)
- ایران: روزانه ۳ میلیون بشکه (صادرات ۱.۶ میلیون بشکه)
- قزاقستان: روزانه ۱.۶ میلیون بشکه

کشورهای واردکننده نفت عضو سازمان همکاری شانگهای:

- چین: روزانه ۱۰ میلیون بشکه
- هند: روزانه ۴ میلیون بشکه
- بلاروس: روزانه ۳۵۰ هزار بشکه
- پاکستان: روزانه ۱۸۰ هزار بشکه

نتیجه حاصله از بررسی مبادی وارداتی نفت چین این است که به جز روسیه، دیگر کشورهای عضو سازمان نقش برجسته‌ای در تامین نیاز نفت چین نداشته و در مورد گاز طبیعی هم تنها روسیه و اندکی قزاقستان به چین گاز صادر می‌کنند. همچنین کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای، در واردات نفت و گاز هند سهمی اندک دارند. این‌ها بیانگر این است که به رغم ظرفیت بالای همکاری در حوزه انرژی، کشورهای عضو سازمان تا کنون گام عملی جدی در این زمینه برنداشته‌اند و این ظرفیت مغفول باقی مانده است. باید خاطر نشان کرد به رغم این غفلت و تجربه ناموفقی که باشگاه انرژی تا به امروز داشته، خلق ابتکارات مناسب از سوی کشورهای عضو میتواند وضعیت را کد این باشگاه را به حالت فعال تغییر دهد. توضیح آنکه تامین امنیت واردات انرژی نیاز واردکنندگان بوده و تامین امنیت بازار انرژی نیاز صادرکنندگان. پس تضمین تامین سطحی از انرژی از سوی اعضای صادرکننده و نیز تضمین خرید آن میزان از سوی اعضای واردکننده در قالب قراردادهای بلندمدت، میتواند برای همه اعضا سودمند باشد و آن‌ها را به تعریف همکاری های حوزه انرژی در قالب سازمان سوق دهد.

چالش‌های تجارت انرژی ایران با اعضای سازمان همکاری شانگهای

در صورت شکل‌گیری همکاری‌های گسترده در حوزه انرژی در سازمان، ایفای نقش موثر از سوی ایران در این حوزه با موانع داخلی و خارجی روبروست. مانع داخلی اینکه به رغم داشتن منابع سرشار انرژی، زیرساخت‌های ایران برای برداشت و صادرات انرژی به کشورهای مختلف محدودیت دارد. به عنوان مثال در فصول سرد سال که مصرف گاز افزایش می‌یابد، دولت جهت تامین گاز برای مصارف داخلی نیز با چالش مواجه شده و ناچار است صادرات گاز را کاهش داده یا حتی متوقف کند که این امر باعث نارضایتی مشتریان خارجی همچون ترکیه شده است. بنابراین برای ایفای نقش موثر در تجارت انرژی در سازمان همکاری شانگهای، ارتقای کمی و کیفی زیرساخت‌های موجود برای صادرات انرژی به کشورهای عضو ضروری است.

یکی از موانع خارجی بر سر راه تجارت انرژی ایران با کشورهای مختلف، مسئله تحریم در نظر گرفته می شود. به عنوان مثال، تحریم های یکجانبه آمریکا منجر به متوقف شدن پروژه خط لوله صلح شده است. بر اساس این طرح قرار بود گاز ایران از طریق این خط لوله به پاکستان و بعد هند صادر شود. گفتنی است هند پس از توقف این پروژه، پیشبرد خط لوله تاپی^{۱۹} پیگیری می کند که بر اساس آن، گاز ترکمنستان از طریق افغانستان و پاکستان به هند صادر می شود.

مانع خارجی دیگر عبارت است از احتمال مانع تراشی روسیه در برابر همکاری های ایران با کشورهای عضو سازمان در زمینه انرژی. زیرا روسیه ایران را به عنوان یکی از رقبای بالقوه خود در صادرات انرژی می داند و مایل نیست بازارهای انرژی اعضای سازمان را ایران تصاحب کند. در صورتی که روسیه برای صادرات انرژی ایران به اعضا، مانع تراشی کند ممکن است به امتیازگیری از ایران روی بیاورد تا با این طرح همراهی کند. در این موقعیت، گزینه همکاری ایران می تواند صادرات تسلیحات به روسیه باشد؛ یعنی جمهوری اسلامی ایران در ازای همکاری های تسلیحاتی با روسیه و با تکیه بر این مزیت خود، روسیه را مجاب کند تا مانع صادرات انرژی ایران نشود.

چالش های پیش روی سازمان همکاری شانگهای

اولویت همکاری های امنیتی نسبت به همکاری های اقتصادی

سازمان همکاری شانگهای یک سازمان منطقه ای بوده که بر بنیان همکاری های امنیتی استوار است و طبق اساسنامه آن، موضوعاتی نظیر مبارزه با تروریسم و افراط گرایی نسبت به موضوعات اقتصادی در اولویت قرار دارند. به همین دلیل است که این سازمان دارای نهادهای اقتصادی محدود بوده و برخی طرح ها و ایده های اقتصادی مطرح شده در سازمان همچون ایده تجارت آزاد و تاسیس بانک مشترک، همچنان در حد ایده باقی مانده و هنوز عملیاتی نشده است. با این اوصاف، ترجیح کشورها در بسیاری از موارد این است که همکاری های اقتصادی شان را خارج از ساختار محدود سازمان و بصورت دوجانبه پیش ببرند که این مسئله خود یکی از چالش هایی محسوب می شود که سازمان همکاری شانگهای در حال حاضر با آن روبروست.

¹⁹ TAPI Pipeline

اجرای موافقتنامه‌های مصوب سازمان

در مورد اجرای موافقتنامه‌های امضا شده در سازمان، برخی این مسئله را مطرح می‌کنند که بسیاری از آن‌ها تاکنون عملی نشده و کارکرد خود را از دست داده‌اند. اما طبیعتاً این موافقتنامه‌ها در سطحی عملی شده و مسئله عدم اجرای موافقتنامه‌ها بطور مطلق، قابل رد است بلکه بحث بر سر سطح کیفی عملیاتی شدن این موافقتنامه‌ها و فاصله آن با سطحی است که از سازمان توقع می‌رود. برای سنجیدن این سطح نیز لازم است بررسی‌های داده‌محور و تخصصی در مورد هر موافقتنامه صورت گیرد. البته این تا حدی طبیعی است که موافقتنامه‌هایی که در یک سازمان امضا می‌شود تحت تاثیر تعهدی که کشورها به یک سازمان یا کشور دیگر دارند قرار بگیرد و از سطح عملیاتی شدن آن کاسته شود. به‌عنوان مثال کشورهای عضو اتحادیه اقتصادی اوراسیا، میان این اتحادیه تخصصی در حوزه مسائل اقتصادی و سازمان همکاری شانگهای، قاعدتاً تعهدات اقتصادی بیشتری نسبت به اتحادیه دارند. موضوع دیگری که اینجا مطرح می‌شود این است که عملاً دسترسی عمومی به بسیاری از موافقتنامه‌های شکل گرفته در سازمان وجود ندارد و اطلاعاتی از موضوعات و جزئیات آن‌ها در دسترس نیست. حتی طبق آیین نامه سازمان، کشورهای عضو ناظر نیز حق شرکت در برخی جلسات و دسترسی به برخی اسناد و موافقتنامه‌ها را ندارند. بنابراین، امکان پاسخ به این پرسش که موافقتنامه‌های تصویب شده در سازمان چقدر عملیاتی شده‌اند، تا حد زیادی وجود ندارد. ضمناً در مورد تصویب موافقتنامه‌های جدید نیز باید خاطر نشان کرد که در بسیاری از مواقع، موافقتنامه‌های مصوب گذشته حدی از کارایی خود را در زمان جدید از دست می‌دهند و لازم می‌شود متناسب با شرایط زمان، موافقتنامه‌های جدیدی تنظیم و تصویب شوند.

اختلافات سیاسی و رقابت‌های میان کشورهای عضو

سازمان همکاری شانگهای در سال‌های اخیر با توسعه جغرافیایی روبرو بوده است و با پذیرش اعضای جدید و شرکای گفتگوی مختلف، از آسیای مرکزی به سمت جنوب آسیا و خاورمیانه گسترش یافته است. طبیعتاً به تناسب گسترش حوزه جغرافیایی سازمان، لازم است حوزه‌های کارکردی سازمان نیز توسعه پیدا کند و به همین نسبت، دید کلی نگرانه تری نسبت به مسائل سازمان شکل گیرد تا منافع متعارض بیشتری را گرد هم جمع کند. در این موقعیت، این چالش وجود دارد که منافع کشورهایی با اختلافات سیاسی (نظیر هند و پاکستان) یا کشورهای رقیب در برخی از مسائل ممکن است باهم

متعارض باشند و جمع این منافع در این موضوعات ممکن نباشد. طبیعتاً این اختلافات سیاسی میان برخی اعضا، منجر به کاهش همگرایی کشورها در پیشبرد اهدافشان در سازمان می‌شود. با این حال، همچنان یک سطحی از همگرایی و همکاری میان همه کشورها (از جمله کشورهای دارای اختلاف سیاسی) در سازمان شکل گرفته و ظرفیت حل و فصل اختلافات میان اعضا هم هنوز وجود دارد. برای تجربه موفق سازمان در زمینه حل و فصل اختلافات، رفع منازعات مرزی چین و روسیه در دهه ۱۹۹۰ میلادی و برای تجربه ناموفق یا ناملموس در این زمینه، اختلافات مرزی تاجیکستان و قرقیزستان را می‌توان به عنوان نمونه مطرح کرد.

اولویت‌های متفاوت چین و روسیه از سازمان همکاری شانگهای

چین و روسیه به‌عنوان دو محور اصلی سازمان، در پیشبرد اهداف اقتصادی ذیل سازمان همکاری شانگهای هماهنگی زیادی با یکدیگر ندارند. روسیه به‌عنوان کشوری که به منطقه آسیای میانه به‌عنوان عمق استراتژیک خود می‌نگرد، تمایلی به نفوذ گسترده اقتصادی و در پی آن نفوذ سیاسی چین در این منطقه ندارد. بنابراین به دنبال گسترش همکاری‌های سازمان از مباحث امنیتی، به مباحث اقتصادی نبوده و سعی دارد همچنان کارکرد امنیتی سازمان را حفظ کند. به همین دلیل این کشور قصد دارد همکاری‌های اقتصادی مد نظر خود با کشورهای این منطقه را از طریق اتحادیه اقتصادی اوراسیا ادامه دهد. چین هم طی دهه اخیر موافقتنامه‌های همکاری متعددی در قالب ابتکار یک کمربند-یک راه با بیش از ۱۰۰ کشور و سازمان بین‌المللی امضا کرده است و این ابتکار در کانون سرمایه‌گذاری خارجی این کشور قرار گرفته است. شاید بتوان گفت که به لحاظ دیپلماسی اقتصادی، این ابتکار برای چین تا حد زیادی جایگزین ساز و کارهای سازمان همکاری شانگهای شده است و احتمالاً پیچیدگی پیشبرد برنامه‌های اقتصادی مورد نظر چین در قالب ساختار اجماعی سازمان همکاری شانگهای، این کشور را به سوی ساختار جدیدی سوق داده است که در آن از موقعیت مسلط‌تری برخوردار باشد. البته چین همچنان از همکاری‌های اقتصادی ذیل سازمان همکاری شانگهای که منافع این کشور را تامین کند استقبال خواهد کرد اما اولویت دیپلماسی اقتصادی‌اش نه سازمان همکاری شانگهای بلکه ابتکار یک کمربند-یک راه در نظر گرفته می‌شود. در واقع، این سازمان در درجه اول برای روسیه و چین به مثابه بستری است تا امنیت محیط پیرامون خود را مدیریت کنند و تهدیدهای مشترک علیه امنیت ملی و

تمامیت ارضی خود را رفع کنند. همه این مسائل سبب می شود برای همکاری های اقتصادی گسترده ذیل سازمان همکاری شانگهای، چشم انداز روشنی وجود نداشته باشد.

جمع بندی

به طور کلی عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان همکاری شانگهای به رغم فشارها و مخالفت های غرب، یک موفقیت سیاسی محسوب شده و شکی نیست این مسئله، وزن راهبردی ایران در نظام بین الملل را بالا می برد. علاوه بر این، سازمان همکاری شانگهای با طراحی یکسری مکانیزم هایی که شامل دیالوگ های سیاسی، منافع امنیتی، مبارزه مشترک با تروریسم و موارد دیگر می شود، روابط درون سازمان را با خارج از آن متفاوت می کند و از این طریق مزیت هایی برای روابط درون سازمانی مهیا می سازد. در این چارچوب، طرح دیالوگ های سیاسی درون سازمان اهمیت بسزایی دارد. بر این اساس، سازمان همکاری شانگهای بستری را برای ایران فراهم می کند که با کشورهای که در خارج از سازمان مناسبات زیادی با آنها ندارد، رابطه برقرار کرده و تسهیل گری های بیش تری در مناسبات با آنها صورت دهد. لازم است در بیان مزایای عضویت در این سازمان از اغراق جلوگیری کرده و موضوعاتی فراتر از ظرفیت سازمان همکاری شانگهای به عنوان منفعت برای ایران ذکر نشود. همان طور که در گزارش اشاره شد، سازمان همکاری شانگهای بر بنیان همکاری های امنیتی استوار بوده و طبق اساسنامه آن، مسائل این حوزه در صدر اولویت های این سازمان قرار دارند. با این حال، رویکرد سازمان در یک دهه اخیر این بوده که در حوزه های امنیتی به سمت رویکردهای موسع نسبت به امنیت برود؛ یعنی حوزه های اقتصادی، زیست محیطی، مسائل کار و مهاجرت، امنیت سایبری و اینگونه موارد را در دستور کار قرار داده و از این طریق کارکرد خود را از مسائل امنیتی صرف به مسائل دیگر نیز گسترش دهد. هرچند به رغم این تلاش ها، سازمان همکاری شانگهای همچنان دارای زیرساخت های محدود برای پیگیری اهداف اقتصادی و غیره است. با این اوصاف، لازم است تلاش جمهوری اسلامی ایران به بیشینه کردن منافع خود از طریق عضویت در سازمان همکاری شانگهای منعطف شود.

بهره مندی از ظرفیت ها و زیرساخت های سازمان در حوزه های اقتصادی، علمی، آموزشی، فناوری، فرهنگی و غیره از دیگر فرصت های پیش روی ایران است که می تواند با ابتکارات ویژه ای برحسب توانمندی ها و الزامات مورد نظر، تعریف و پیگیری شود. در همین راستا، به نظر می رسد دو مبحث همکاری های ترانزیتی و تجارت انرژی از جمله موضوعاتی باشند که ایران در آنها مزیت داشته و این



امكان را دارد كه با استفاده از فرصت عضويت در سازمان همكاري شانگهای، منفعت زيادی در اين حوزه كسب كند. بنابراين، اگر اين موضوعات با طرح ابتكارات مناسب از سوی ايران در سازمان همراه شوند به طوري كه منافع اعضا را نيز تايمين كند، به تثبيت جايگاه ايران در ترانزيت بين المللي و تجارت انرژي می انجامند. ناگفته نماند كه در مسير بهره برداري از اين مزایا، موانع و چالش هایی نيز وجود دارند كه لازم است جمهوری اسلامی ايران آنها را مدیریت كرده و تاثيراتشان را به حداقل برساند. چالش هایی نظير در اولويت نبودن همكاري های اقتصادي در سازمان، امكان عدم همراهی كامل ديگر اعضا در اين همكاري ها و يا محدوديت زيرساخت های داخلي در بهره برداري از اين ظرفيت ها.