

عضویت ایران در سازمان همکاری شانگهای: انگیزه‌ها و پیامدها

به قلم نیکول گراجوسکی (/fa/experts/nykwl-grajwsky/)

۲۱ سپتامبر ۲۰۲۱

همچنین دست‌یافتنی به

/ (English (/policy-analysis/iranian-membership-shanghai-cooperation-organization-motivations-and-implications

العربية (/ar/policy-analysis/dwyt-ayran-fy-mnzmt-shnghay-lltawn-almhfzat-waltdayat/)

درباره نویسنده

نیکول گراجوسکی (/fa/experts/nykwl-grajwsky/)

نیکول گراجوسکی هموند امنیت بین‌المللی در مرکز بلفر برای علوم و امور بین‌الملل در مدرسه کندی در هاروارد و دانشجوی دکترای روابط بین‌الملل در دانشگاه آکسفورد است



تحلیل کوتاه

با وجود ابهامات مربوط به موضع رئیس‌جمهور رئیسی در سیاست خارجی و ناآرامی جاری در افغانستان انتظار می‌رود پیوستن ایران به بلوک تحت رهبری روسیه/چین در این هفته تایید شود

در ۱۶ سپتامبر ابراهیم رئیسی رئیس‌جمهور ایران که تازه کارش را شروع کرده اولین سفر خارجی خود را برای حضور در نشست بیستمین سالگرد تأسیس سازمان همکاری شانگهای در تاجیکستان آغاز خواهد کرد. بختیار حکیموف نماینده ویژه روسیه در سازمان همکاری شانگهای اشاره کرده که یکی از موضوعات اصلی دستورکار این نشست بررسی درخواست قدیمی ایران برای عضویت کامل است. دستورکاری که ممکن است به رغم غیبت پراهمیت ولادیمیر پوتین و شی جین‌پینگ رهبران این بلوک که هر دو به‌خاطر کرونا در قرنطینه هستند با تأیید همراه شود. گرچه این تصمیم برای ایران منافع مستقیم چندانی ندارد این خبر کماکان حاکی از یک پیروزی دیپلماتیک بزرگ برای رئیسی است. آن هم در زمانی که دولت او با سوالات مهمی بر سر بن‌بست گفتگوهای هسته‌ای در وین تصرف افغانستان به دست طالبان و چالش همیشگی رژیم برای بقا مواجه است.

راه طولانی عضویت ایران

سازمان همکاری شانگهای از چارچوب «شانگهای پنج» متولد شد که شامل مجموعه‌ای از نشست‌ها در ۱۹۹۶-۱۹۹۷ بر سر مسائل مرزی بین چین و دولت‌های بعد از دوران شوروی در همسایگی‌اش بود یعنی روسیه قزاقستان قرقیزستان و تاجیکستان. در سال ۲۰۰۱ ازبکستان به آن‌ها پیوست و سازمان همکاری شانگهای رسماً تأسیس شد و قلمرو این بلوک را به همکاری در حیطه اقتصادی فرهنگی و امنیتی با هدف مبارزه با چیزی که پکن «سه شرارت» می‌خواند گسترش داد: تروریسم جدایی‌طلبی افراط‌گرایی. ایران یک سال بعد علاقه‌مندی خود را به همکاری بیان کرد و نهایتاً در سال ۲۰۰۴ درخواست پیوستن به عنوان عضو ناظر را داد. در نشست جولای ۲۰۰۵ در آستانه این سازمان درخواست ایران را پذیرفت و ایران را همراه با هند و پاکستان به‌عنوان عضو ناظر تأیید کرد. تهران در سال ۲۰۰۸ درخواست عضویت کامل داد اما در آن زمان چین ازبکستان و قزاقستان از اقدامی در این سطح بیمناک بودند که دلیل آن تا حدی به خاطر سازش‌ناپذیری رژیم بر سر برنامه هسته‌ای خود و فشار بین‌المللی ناشی از آن بود. در نشست ۲۰۱۰ در تاشکند سازمان همکاری شانگهای شرطی جدید وضع کرد که بر مبنای آن هر کشور داوطلب عضویت «نباید تحت هیچ تحریمی از سوی شورای امنیت سازمان ملل باشد».

وقتی در نتیجه برجام در سال ۲۰۱۵ تحریم‌های سازمان ملل برداشته شد گفتگوهای زیادی درباره پذیرش ایران انجام شد اما به خاطر عوامل مختلف عقب افتادن عضویت ایران ادامه پیدا کرد عواملی مثل: پیوستن اعضای دیگر (هند و پاکستان) افول روابط ایران با

تاجیکستان به خاطر تماس رژیم با اپوزیسیون این کشور و تردید مداوم پکن بر سر بهره‌برداری ایران از سازمان همکاری شانگهای برای ترویج سیاست‌های ضدآمریکایی

با وجود این عدم پیشرفت در مورد عضویت ایران مانع روابط دوسویه اساسی نشد پرسنل ایرانی مکرراً در نشست‌های سازمان همکاری شانگهای نشست‌های وزیران کنفرانس‌ها و مانورهای ضدتروریستی شرکت داشته‌اند علاوه بر این تحولات اخیر نشان می‌دهد که مخالفت‌های گذشته اعضا نسبت به عضویت کامل ایران وجود ندارد این مسئله در ۱۱ آگوست از سوی علی شمخانی دبیر شورای عالی امنیت ملی هم تأیید شد که اعلام کرد در پی گفتگویی با همتای روسی‌اش نیکولای پتروشوف «موانع سیاسی» پیوستن ایران برطرف شده است تهران علاوه بر رفع مشکلاتش با تاجیکستان ظاهراً چین را هم قانع کرده که از پیوستن ایران به سازمان حمایت کند هرچند پکن کمتر از روسیه و تاجیکستان در این مورد حمایت علنی نشان داده اما از قرار گزارش‌ها حسین امیرعبداللّه‌یان وزیر خارجه ایران در تماسی تلفنی که اوایل این ماه با وانگ یی همتای چینی خود داشت به‌خاطر حمایت چین از درخواست عضویت ایران تشکر کرد

پیامدهای سیاست‌گذاری

سازمان همکاری شانگهای اغلب به‌عنوان یک بلوک ذاتاً ضدغربی تصویر می‌شود و حتی برخی آن را «ضد-ناتو» می‌خوانند اما اختلافات هر یک از کشورهای عضو با دیگری هماهنگی سیاسی و یکپارچگی منطقه‌ای این بلوک را از همان آغاز کارش محدود کرده است این امر تا حدی به خاطر طراحی سازمان آن است سازمان همکاری شانگهای با اجماع اداره می‌شود که گستره همکاری‌های بنیادی را محدود می‌کند و دو نهاد دائمی آن (دبیرخانه مرکزی آن در پکن و «ساختار منطقه‌ای ضدتروریسم» آن در تاشکند) هم فاقد صلاحیت قانونی برای اعمال تصمیمات هستند در نتیجه کارکرد سازمان همکاری شانگهای بیشتر شبیه مجمعی برای بحث و همکاری است تا یک ائتلاف منطقه‌ای رسمی شبیه اتحادیه اروپا یا ناتو

در عمل اعطای عضویت به ایران امتیازات مختصری خواهد داشت تهران حالا می‌تواند در تصمیم‌گیری‌های سازمان همکاری شانگهای از جمله در تهیه پیش‌نویس اسناد و امضای آنها شرکت کند همزمان به رغم اتکای این سازمان به اجماع بعید است که اعطای یک کرسی به ایران تغییرات بنیادی در مواضع سازمان در پی داشته باشد چون چین و روسیه کماکان برای سیاست خارجی تهران اهمیت حیاتی خواهند داشت و در امور مهم احتمالاً بر رای ایران تأثیر خواهند گذاشت

اعتباری که ایران ممکن است از عضویت کسب کند مهم‌تر است پیوستن به سازمان همکاری شانگهای سال‌ها هدف تهران بوده است نه آن‌قدرها به خاطر جنبه‌ای از رویکرد سیاسی‌اش به خاورمیانه بلکه بیشتر به‌عنوان بخشی از تلاش‌هایش برای تقویت مشروعیت بین‌المللی جمهوری اسلامی و پیوندهایش با شرق ایران عمدتاً به عنوان قدرتی موجود در وضعیت جاری در آسیای میانه عمل کرده به هژمونی مسکو و پکن تن داده و از تمامیت ارضی کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای حمایت کرده است کسب عضویت کامل ابزاری برای تهران در جهت تحکیم این روابط منطقه‌ای دیده می‌شود رژیم همچنین با تعهد خود به مبارزه با «سه شرارت» پکن خود را شریکی مطلوب نشان داده است (مثلاً با تأکید مکرر بر اقدامات ایران برای جلوگیری از قاچاق مواد مخدر و موج‌های پناهجویان).

این تلاش‌ها با توجه به تنازعات مداوم تهران با آمریکا اهمیت بیشتری پیدا کرده است مقامات ایرانی معمولاً سازمان همکاری شانگهای را نمادی از چرخش تکاپوی قدرت جهانی از آمریکا به سمت قدرتهای غیرغربی و جمعی تصویر می‌کنند قبلاً چین و کشورهای آسیای میانه بیشتر تمایل داشتند نگرانی‌های آمریکا را درباره مشارکت عمیق‌تر ایران در سازمان همکاری شانگهای مورد توجه قرار دهند خصوصاً در دوره احمدی‌نژاد که تهران می‌خواست از این سازمان به‌عنوان سکویی برای ترویج سیاست‌های هسته‌ای خود استفاده کند با این حال دولت بایدن به خاطر روابط معلو از تنش و نگرانی خود با مسکو و پکن شاید نتواند یا نخواهد چنین امتیازاتی بگیرد گذشته از این واشنگتن در سالهای اخیر به آسیای میانه به طور کلی توجه کمتری داشته است

افغانستان و امنیت منطقه‌ای. از سال ۲۰۰۷ سازمان همکاری شانگهای به کشورهای که عضو ناظر بودند اجازه داده تا منظم‌تر و عمیق‌تر در نشست‌های وزیران گروه‌های کاری و «ساختار منطقه‌ای ضدتروریسم» آن شرکت کنند تغییری که باعث شد ایران به تبادل محدودی از اطلاعات درباره تروریسم افراط‌گرایی و قاچاق مواد مخدر دسترسی پیدا کند در سال ۲۰۱۷ سازمان تصمیم گرفت «گروه تماس سازمان شانگهای-افغانستان» را احیا کند که نشان از تمایل برای ایفای نقشی جمعی در این کشور داشت تهران اکنون بخشی از این محاسبات است خروج آمریکا و ثبات نامطمئن دولت جدید طالبان توجیه عضویت کامل ایران را بیشتر کرده و مسکو هم بر نیاز به حضور مقامات ایرانی در گفتگوهای چهارجانبه روسیه-چین-پاکستان-آمریکا درباره افغانستان تأکید کرده است

اما همانند گذشته سیاست‌های واگرا بین کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای احتمالاً توانایی این سازمان را برای پیشبرد دیالوگ نتیجه‌بخش بر سر افغانستان پسا-خروج (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/stop-doomsaying-us->) محدود خواهد کرد کشورهای همسایه تاجیکستان و ازبکستان رویکردهای متضادی در قبال طالبان در پیش گرفته‌اند و در حالی که دوشنبه علناً با دولت جدید مخالفت می‌کند تاشکند لحنی سنجیده‌تر و ملاحظه‌کارانه‌تر دارد

ایران به نوبه خود حمایت پاکستان را از تهاجم طالبان علیه مقاومت پنجشیر محکوم کرده و خواستار دولتی فراگیر در کابل شده است. اما به رغم این اختلافات اعضای سازمان همکاری شانگهای به خاطر منافع عمیقاً درهم تنیده شان در امنیت منطقه نگرانی مشترکی نسبت به ثبات در افغانستان دارند.

بقای رژیم. مخالفت سازمان همکاری شانگهای با ترویج دموکراسی و مداخله خارجی از مدت ها پیش مورد علاقه رژیم ایران بوده است و اغلب شیوه های کنترل قدرت رژیم را در داخل (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-2021-presidential-vote-and-tightening-regime-control>) تحت تأثیر قرار داده است. تهران در واکنش به جنبش سبز که طی انتخابات سال ۱۳۸۸ ظهور کرد با استفاده از شیوه های چینی نظارت بر اینترنت و تکنولوژی سایبری چین کنترل خود را بر تکنولوژی های اطلاعاتی افزایش داد. همین طور زبان قوانین ایران در حوزه امنیت اطلاعات از زبان مورد استفاده در روسیه چین و اسناد سازمان همکاری شانگهای تقلید کرده خصوصاً در این زمینه که استقلال کشور را به کنترل اینترنت پیوند دهد.

ایران به عنوان عضو کامل سازمان همکاری شانگهای قادر خواهد بود برای تظاهر به مشروعیت در انتخابات های آینده خود ناظران انتخاباتی از این سازمان دعوت کند. ایران همچنین خواهد توانست رسماً به برخی گروه ها برچسب سازمان های «تروریست افراط گرا یا جدایی طلب» بزند که در لیست غیرمحرمانه «ساختار منطقه ای ضدتروریسم» وارد می شود کاری که برخی کشورهای سازمان همکاری شانگهای برای به حاشیه راندن جناح های اپوزیسیون خود کرده اند. به طور خلاصه پیشبرد شیوه های اقتدارگرایانه سازمان همکاری شانگهای برای ایجاد ثبات پیامدهایی هم در سیاست داخلی و هم سیاست خارجی ایران خواهد داشت.

نتیجه گیری

پیوستن کامل ایران به سازمان همکاری شانگهای روندی که وقتی رسماً به جریان بیفتد ممکن است تا دو سال طول بکشد بعید است که موجب تغییرات بنیادی در خود سازمان شود. در عوض این حرکت را باید در چارچوب تلاش های ایران برای کاهش انزوای بین المللی خود از طریق گسترش پیوندهای دوجانبه و چندجانبه (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans- Eurasian-wager>) با روسیه چین و کشورهای آسیای میانه مطالعه کرد. این عضویت همچنین می تواند نقش ایران را در مدیریت امنیت منطقه ای تقویت کند و تلاشش را برای افزودن یک «بُردار شرقی» به سیاست خارجی خود پیش تر ببرد.

نیکول گراجوسکی هموند امنیت بین المللی در مرکز بلفر برای علوم و امور بین الملل در مدرسه کندی در هاروارد و دانشجوی دکترای روابط بین الملل در دانشگاه آکسفورد است.



RECOMMENDED



BRIEF ANALYSIS

Iran Takes Next Steps on Rocket Technology

فوریه ۲۰۲۲

Farzin Nadimi

([/policy-analysis/iran-takes-next-steps-rocket-technology](https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iran-takes-next-steps-rocket-technology))



BRIEF ANALYSIS

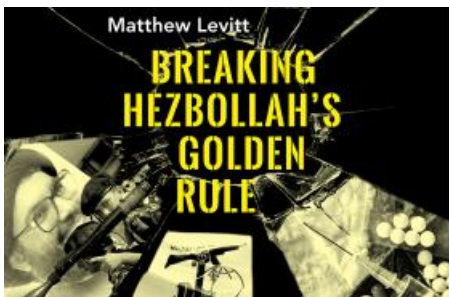
Saudi Arabia Adjusts Its History, Diminishing the Role of Wahhabism

فوریہ ۲۰۲۲ ۱۱



Simon Henderson

(/policy-analysis/saudi-arabia-adjusts-its-history-diminishing-role-wahhabism)



ARTICLES & TESTIMONY

Podcast: Breaking Hezbollah's Golden Rule

فوریہ ۲۰۲۲ ۹



Matthew Levitt

(/policy-analysis/podcast-breaking-hezbollahs-golden-rule)

TOPICS

(fa/policy-analysis/syast-amryka/) سیاست آمریکا

(fa/policy-analysis/nzamy-w-amnyty/) نظامی و امنیتی

REGIONS & COUNTRIES

(fa/policy-analysis/ayran/) ایران