

## رقابت و واگرایی در سازمان همکاری شانگهای؛ با تأکید بر اختلافات چین-روسیه و هند-پاکستان

سید مجید قافله باشی<sup>۱</sup>

چشم انداز همگراییانه تعمیق همکاری‌ها میان اعضای سازمان همکاری شانگهای طی دو دهه گذشته به ویژه بعد از گسترش جغرافیایی اخیر آن به سمت جنوب آسیا با سئوالات جدی مواجه شده است. جدی‌ترین و دیرپاترین اختلاف دوجانبه در سازمان همکاری شانگهای میان هند و پاکستان بر سر کشمیر در جریان است. اختلاف در برداشت‌ها و تفاسیر پکن و مسکو از نحوه عمل در نظام بین‌الملل کنونی و خواست متفاوت آنها از سازمان همکاری شانگهای - در کنار سایر عوامل - نیز با تأثیر بر مأموریت‌ها و عملکرد این سازمان می‌تواند به‌مثابه یک عامل واگرا عمل نماید. پرسش محوری مقاله این است که «اصلی‌ترین رقابت‌های درونی سازمان همکاری شانگهای کدام هستند و چه تأثیری بر انسجام و آینده این سازمان دارند؟» فرضیه به‌آزمون گذاشته شده این بوده‌است که «اصلی‌ترین رقابت‌ها در سازمان همکاری شانگهای میان چین و روسیه برای تعیین جهت و دستورکار این سازمان و میان هند و پاکستان بر سر مسأله کشمیر در جریان است که اولی از طریق پراکندگی در اولویت‌های سازمان و دومی به‌واسطه تضعیف پیوندهای امنیتی و دفاعی میان اعضا، ظرفیت‌های واگرایی در سازمان را تقویت و مانع ارتقای آن در آینده می‌شود».

**واژگان کلیدی:** سازمان همکاری شانگهای، منطقه‌گرایی، آسیای مرکزی، چین، روسیه، هند و پاکستان.

---

۱. نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، تهران، ایران.  
Email: Qafelebashi54@gmail.com

- این مقاله علمی \_ پژوهشی می‌باشد. تاریخ دریافت: ۹۷/۱۱/۹ و تاریخ پذیرش: ۹۸/۱/۲۶

## مقدمه

امروز بعد از نزدیک به دو دهه از تاسیس سازمان همکاری شانگهای می‌توان نتیجه گرفت که بخش عمده‌ای از سخنان حماسی و تحلیل‌های پیشین درباره ظهور قدرت شرق در قالب این سازمان<sup>۱</sup> به‌رغم پیشرفت‌های آن، اگر نه بیش از حد خوش‌بینانه، دست‌کم زود هنگام بوده‌است. برآمدن شرق در سیاست بین‌الملل را به‌مثابه یک واقعیت می‌توان در رشد اقتصادی فزاینده چین و هند و رقابت‌های امنیتی و نظامی روسیه با غرب در بخش‌های گوناگون جهان مشاهده کرد، اما تجمع این قدرت‌ها تحت سازمان همکاری شانگهای لزوماً به‌معنای تجمیع و هم‌افزایی قدرت آنها و تشکیل بلوکی از قدرت در نظام بین‌الملل نیست.

تأکید چندباره سران کشورهای عضو از جمله چین - به‌مثابه بزرگ‌ترین تکیه‌گاه و اصلی‌ترین حامی سازمان همکاری شانگهای - بر تدوین مسیری جدید برای توسعه این سازمان (Jiayao, 2019; Xinhua, 2018) نشان از عدم تحقق اهداف مؤسسان اصلی آن دارد. سازمان همکاری شانگهای همچنین برای بیش از یک دهه در موضوع "توسعه"<sup>۲</sup> در بن‌بست قرار داشت و اعضای آن بین "گسترش جغرافیایی"<sup>۳</sup> و "تعمیق همکاری"<sup>۴</sup> گرفتار آمده بودند (Sayfiddinova, 2017:58). به همین دلیل نیز بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۷ به‌رغم افزایش اعضای ناظر و شرکای گفت‌وگوی سازمان همکاری شانگهای، اعضای اصلی همان شش کشور چین، روسیه، قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان و ازبکستان بودند که در ۱۵ ژوئن سال ۲۰۰۱ تاسیس سازمان همکاری شانگهای را اعلام کرده بودند.

سازمان همکاری شانگهای که در اصل به‌مثابه نهادی امنیتی به‌منظور رفع نگرانی‌های سیاسی - امنیتی مشترک اعضا بنا نهاده شده بود در ادامه نیز به‌رغم برخی تلاش‌ها برای سوق دادن آن به‌سوی همکاری‌های اقتصادی و چندمنظوره (Kocamaz, 2019:130) همچنان بر محور اهداف و همکاری‌های سیاسی - امنیتی باقی‌ماند و تمایل اعضای اصلی سازمان همکاری شانگهای به همفکری‌های اقتصادی و مالی در چارچوبی دیگر - ائتلاف بریکس<sup>۵</sup> - دنبال شد. حتی از چشم‌انداز امنیتی نیز مأموریت سازمان همکاری شانگهای طی دو دهه گذشته به‌دلایل

<sup>1</sup>. Shanghai Cooperation Organisation

<sup>2</sup>. Development

<sup>3</sup>. Geographic Expansion

<sup>4</sup>. Deepening Cooperation

<sup>5</sup>. BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa)

داخلی و خارجی به‌طور قابل توجهی تغییر کرده است. امروزه در حالی که امنیت مرزی به‌طور کامل از دستور کار این سازمان خارج نشده است، اما تا حد زیادی تحت الشعاع ترس از تروریسم منطقه‌ای، جرایم فراملی و نگرانی‌ها درباره روابط بین واشنگتن و مسکو قرار گرفته است.

یکی از وظایف اولیه سازمان همکاری شانگهای، توسعه امنیت اوراسیا<sup>۱</sup> برای محافظت از اعضای خود در برابر تهدیدهای امنیتی غیردولتی و به‌ویژه سازمان‌های تروریستی - از گروه‌های محلی در کشورهای عضو گرفته تا موجودیت‌های فرمانطقه‌ای مانند القاعده<sup>۲</sup> و بعدها داعش<sup>۳</sup> - بود (Jackson and Lopez, 2017:3). هم‌راستا با این هدف، سازمان همکاری شانگهای بخشی از خلاء امنیتی ایجاد شده پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی را تا حدودی پر کرد، بدون اینکه روسیه یا چین نقشی کاملاً هژمونیک داشته باشند. با این حال به‌رغم اظهارات متعدد مبنی بر حسن نیت متقابل و حمایت از توسعه سازمان همکاری شانگهای در جهت تحقق اهداف مشترک (Huotari and Gaspers, 2017:34)، تفاوت‌های قابل توجهی در درک این دو قدرت بزرگ از مسیر سیاست جهانی وجود دارد که می‌تواند بر چگونگی پیشرفت سازمان همکاری شانگهای به‌عنوان یک رژیم امنیتی در سال‌های آینده تأثیر بگذارد.

اختلاف در برداشت‌ها و تفاسیر پکن و مسکو از نظام بین‌الملل کنونی و خواسته‌های متفاوت آنها از سازمان همکاری شانگهای به‌خودی‌خود برای آینده این سازمان نگران‌کننده نیست، مگر آنکه بر مأموریت‌ها و رویکردهای واقعی آن تأثیر بگذارد و به‌مثابه یک عامل واگرا عمل نماید. اختلافات دوجانبه اعضا خارج از سازمان همکاری شانگهای نیز از جمله عواملی است که علاوه بر کارایی، همگرایی و انسجام درونی این سازمان را به‌شدت تهدید می‌کند. جدی‌ترین و خطرناک‌ترین اختلاف دوجانبه در سازمان همکاری شانگهای میان هند و پاکستان بر سر کشمیر جریان دارد، منازعه‌ای که طی هفت دهه گذشته همواره مناسبات این دو کشور همسایه را زهرآگین کرده است.

علاوه بر این، توافق بر سر الحاق هند و پاکستان، توازن منطقه‌ای کلان سازمان همکاری شانگهای را به‌سمت جنوب آسیا (با تمام شکنندگی‌های آن) تغییر داده و پویایی چندجانبه در آسیای مرکزی را همچنان حل‌نشده باقی گذاشته است که به‌معنای شکاف بیشتر در میزان

<sup>1</sup>. Eurasia

<sup>2</sup>. Al-Qaeda

<sup>3</sup>. Islamic State of Iraq and Syria (ISIS)

همگرایی درونی این سازمان است. اختلافات سطح پایین تری نیز میان برخی اعضای سازمان همکاری شانگهای وجود دارد که به طور عمده شامل مناقشات مرزی، ارضی و منابع آب است. عوامل مؤثر بر واگرایی سازمان همکاری شانگهای تنها به تضاد و مغایرت در برداشت‌ها و تفاسیر اعضا از مأموریت‌ها و دستورکارهای این سازمان یا اختلافات دوجانبه خارج از سازمان محدود نمی‌شود و مؤلفه‌هایی همچون تعلق اعضا به حوزه‌های فرهنگی/دینی متفاوت، برخورداری از ساختارهای حکومتی متفاوت و وابستگی و تمایل خارج سازمانی برخی اعضا را نیز در برمی‌گیرد. با این همه تا آنجا که به موضوع انسجام و همگرایی سازمانی مربوط می‌شود، میزان همگرایی/واگرایی سازمان همکاری شانگهای بیش از هر چیز تحت تأثیر رقابت میان اعضای آن قرار دارد که از یک سو به رقابت چین و روسیه بر سر تحمیل دستورکار دلخواه خود بر این سازمان بازمی‌گردد و از سوی دیگر هم‌آوردی خونین هند و پاکستان در کشمیر را شامل می‌شود. از این چشم‌انداز، توسعه سازمان همکاری شانگهای به دلیل تشدید تضاد میان اهداف خواسته‌های مسکو و پکن از این سازمان در شاخص "تعمیق همکاری" و به دلیل تشدید مواجهه نظامی میان هند و پاکستان پس از عضویتشان در این سازمان در شاخص "گسترش جغرافیایی" ناموفق بوده‌است. به عبارت دیگر، نه تنها همکاری عمیق میان اعضای سازمان همکاری شانگهای طی دو دهه گذشته استحکام قابل انتظار اولیه را نیافته، بلکه گسترش جغرافیایی اخیر آن بر ظرفیت و درجه واگرایی این سازمان افزوده‌است. سازمان همکاری شانگهای همچنین فاقد یک سیستم مرکزی هماهنگی بوده و ایجاد یک سیستم اتحاد از بدو تأسیس این سازمان تا به امروز هیچ‌گاه مورد رضایت دو عضو برتر آن قرار نگرفته‌است. تأکید بر "همکاری به جای اتحاد"<sup>۱</sup> در سازمان همکاری شانگهای بیشتر از سوی چین دنبال می‌شود (Alden et al., 2017:313) که تعامل -دوجانبه یا چندجانبه- با سایر دولت‌ها را عملاً در چارچوب سه اصل منافع متقابل، عدم‌مداخله و عدم اتحاد دنبال می‌کند.

با این وجود، شواهد و تحلیل‌هایی از این دست می‌تواند در ظاهر گمراه‌کننده بوده و به ارزیابی غیرواقعی سازمان همکاری شانگهای به مثابه یک ساختار ضعیف منجر شود. در حالی که سازمان همکاری شانگهای عملکردهای رسمی گسترده‌ای دارد و در زمینه هماهنگی خط‌مشی‌های امنیتی و همگرایی حمایتی کارنامه نسبتاً خوبی ارائه می‌دهد؛ به گونه‌ای که تاکنون بالغ بر ۲۵ تمرین نظامی مشترک دو یا چندجانبه تحت عنوان این

<sup>۱</sup>. Partnership Instead of Alliance

سازمان انجام شده است (Yan, 2018). بنابراین، مقاله حاضر تنها محدوده بررسی خود را به تأثیر رقابت‌های درونی اعضای سازمان همکاری شانگهای بر درجه انسجام این سازمان اختصاص داده و نتایج حاصله را نمی‌توان مستقیماً به کارایی یا دوام آن تعمیم داد. بررسی پیش‌رو همچنین تنها یک عامل محدود (یعنی رقابت درونی میان برخی اعضا) را از بین چندین عامل مؤثر بر همگرایی/واگرایی سازمان همکاری شانگهای مورد ارزیابی قرار می‌دهد و بنابراین صرفاً تکمیل‌کننده بخشی از نقشه‌واهم‌گرایی این سازمان بوده و معرف تمام آن نیست.

بر این اساس، مقاله حاضر در پی یافتن پاسخی مناسب برای این پرسش است که «اصلی‌ترین رقابت‌های درونی سازمان همکاری شانگهای کدام هستند و چه تأثیری بر انسجام و آینده این سازمان دارند؟»، پاسخ اولیه نویسنده این است که «اصلی‌ترین رقابت‌ها در سازمان همکاری شانگهای میان چین و روسیه برای تعیین دستورکار محتوایی این سازمان و میان هند و پاکستان بر سر مسأله کشمیر در جریان است که اولی از طریق پراکندگی در جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های سازمان و دومی به‌واسطه تضعیف پیوندهای امنیتی و دفاعی میان اعضا، این سازمان را می‌تواند به سمت واگرایی سوق داده و یا مانع ارتقای آن در آینده شود».

سازمان همکاری شانگهای در درجه نخست نهادی سیاسی-امنیتی است و رقابت در آن برخلاف نهادهای اقتصادی-مالی با مسأله بقا و موجودیت ارضی دولت‌های عضو گره خورده است. بنابراین، رقابت میان اعضای سازمان همکاری شانگهای بیش از آنکه به دستاوردهای مطلق مربوط باشد به دستاوردهای نسبی بازمی‌گردد که نشان از اهمیت عنصر آناژشی بین‌المللی در همکاری‌های سیاسی و امنیتی میان دولت‌ها دارد. همین نکته کافی است تا با درک ماهیت متفاوت و پیامدهای حساس رقابت در سازمان همکاری شانگهای در مقایسه با نهادهای اقتصادی-مالی (از جمله بریکس، اتحادیه اقتصادی اوراسیا<sup>۱</sup>، سازمان همکاری‌های اقتصادی آسیا-پاسفیک<sup>۲</sup> و بانک سرمایه‌گذاری زیربنایی آسیا<sup>۳</sup>) به تأثیر تعیین‌کننده چنین رقابت‌هایی بر میزان انسجام میان اعضای سازمان همکاری شانگهای و سرنوشت آن پی ببریم.

تشکیل و استمرار سازمان همکاری شانگهای، اگرچه نشان‌دهنده وجود میزانی از همگرایی سیاسی میان دولت‌های عضو آن است، اما یقیناً به‌معنای ادغام یا اتحاد سیاسی آنها نیست و

<sup>۱</sup>. Eurasian Economic Union (EAEU)

<sup>۲</sup>. Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

<sup>۳</sup>. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)

بیشتر با رویکردهای نظری (نو)واقع‌گرا<sup>۱</sup> به منطقه‌گرایی (جدید)<sup>۲</sup> با تأکید بر خواست سیاسی حکومت‌ها هم‌خوان است تا با رویکردهای نظری لیبرال درقبال همگرایی همچون نوکارکردگرایی که همکاری بین‌المللی را به طور عمده بر اساس منافع اقتصادی و دستاوردهای مطلق توجیه می‌کنند.

بنا به ماهیت و موضوع مورد بررسی، روش تحقیق در این مقاله توصیفی-تحلیلی بوده و در گردآوری اطلاعات آن از منابع کتابخانه‌ای و روش مطالعه اسنادی استفاده شده است. از آنجا که جمهوری اسلامی ایران از سال‌ها پیش به عضویت ناظر این سازمان درآمده و عضویت دائم آن نیز در دستور کار سازمان قرار دارد، فهم کامل تر و دقیق تر از روند پیش روی سازمان همکاری شانگهای از جمله شناخت عناصر و ظرفیت های وا/همگرایی در سازمان می‌تواند تصویر روشن‌تری از مسیر پیش روی یکی از موضوعات سیاست خارجی کشور ارائه کند.

### چارچوب نظری

تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای پدیده تازه‌ای نیست و طی دهه‌های گذشته در سراسر جهان تحت شرایط گوناگون و برای اهداف مختلف اتفاق افتاده است. همکاری رسمی منطقه‌ای در اروپا از اواخر سده نوزدهم آغاز شد و پس از پایان جنگ جهانی دوم سازمان‌های منطقه‌ای توجه زیادی را به خود جلب کردند. از دهه ۶۰ میلادی به بعد نیز موجی از علاقه به منطقه‌گرایی به واسطه عمیق‌تر شدن سازمان‌های منطقه‌ای موجود برانگیخته شد (Wilson et al., 2005:3).

در نیم‌کره غربی نمونه‌های برجسته‌ای از منطقه‌گرایی به شکل یکپارچگی سیاسی را می‌توان مثال زد که تشکیل اتحادیه اروپا<sup>۳</sup> در سال ۱۹۹۲ و تحکیم اقتصادی قرارداد تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا)<sup>۴</sup> در سال ۱۹۹۵ از جمله آنهاست. منطقه‌گرایی در نیم‌کره شرقی بیشتر مبتنی بر همکاری امنیتی منطقه‌ای بوده است که به تأسیس اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا<sup>۵</sup> (آسه‌آن) در سال ۱۹۶۷ و گسترش نظم اقتصادی منطقه‌ای در شرق آسیا در قالب آسه‌آن+۳<sup>۶</sup> (آسه‌آن

<sup>۱</sup> Neo(Realist)

<sup>۲</sup> (New) Regionalism

<sup>۳</sup> European Union (EU)

<sup>۴</sup> North American Free Trade Agreement (NAFTA)

<sup>۵</sup> Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

<sup>۶</sup> ASEAN Plus Three (APT)

به‌علاوه چین، ژاپن و کره جنوبی) اشاره دارد. در منطقه غرب آسیا نیز می‌توان به ساختار توسعه همکاری منطقه ای<sup>۱</sup> (آر.سی.دی) بر مبنای پیمان سنتو که متعاقباً خود را در قالب سازمان همکاری اقتصادی<sup>۲</sup> (ا.کو) جلوه گر ساخت اشاره کرد.

علاوه بر تمایزات فوق، متغیرهای اساسی مؤثر بر الگوهای همکاری بین‌دولتی و هدایت سازمان‌های منطقه‌ای با گذر زمان در کنار تحولات در روابط بین‌الملل تغییر یافته‌اند (Kobayashi, 2017:3). از چشم‌انداز دگرگونی‌ها در آرایش منطقه‌ای طی دهه‌های گذشته، ادبیات ماهوی منطقه‌گرایی از غنای کمی و کیفی بالایی برخوردار شده‌است که چارچوب مفهومی و تحلیلی پربار و درعین حال پراکنده‌ای برای بازشناسی ماهیت آن ارائه می‌کند. بر این اساس، رویکردهای نظری گوناگونی با تفاوت‌هایی در درک و تفسیر وجود دارند که به‌منظور ارائه برخی عوامل کلیدی توضیحی برای دستیابی به یکپارچگی منطقه‌ای ارائه شده‌اند.

نخستین رویکرد منسجم و معتبر در قبال منطقه‌گرایی/همگرایی منطقه‌ای توسط نوکارکردگرایان<sup>۳</sup> ایجاد شد (Nikola and Ilievski, 2015:2). آنها استدلال می‌کنند که همکاری اقتصادی موفق میان دولت‌ها در یک منطقه به سایر بخش‌ها سرایت می‌کند تا اینکه درنهایت به‌صورت یک کل ادغام خواهند شد. چنین تبیینی بر نقش مهم بازیگران اقتصادی و بازار در ایجاد همکاری‌های منطقه‌ای نزدیک‌تر دلالت دارد.

به‌طور کلی، نوکارکردگرایان در سنت لیبرال مطالعات روابط بین‌الملل ریشه دارد. این نظریه ابتدا توسط ارنست هاس<sup>۴</sup> در کتاب ادغام اروپا<sup>۵</sup> (۱۹۵۸) ارائه شد و سپس با انتشار کتب لئون لیندبرگ<sup>۶</sup> تحت عنوان پویایی‌های سیاسی همگرایی اروپایی<sup>۷</sup> (۱۹۶۳) توسعه یافت. نوکارکردگرایان عموماً به‌عنوان یک رویکرد نظری برای مطالعه انسجام منطقه‌ای شناخته می‌شود. نقطه آغازین این رویکرد نظری، درک "اهمیت وابستگی متقابل"<sup>۸</sup> نه تنها بین دولت‌ها، بلکه بین حوزه‌های گوناگون فعالیت‌های انسانی است.

<sup>۱</sup> Regional Cooperation Development (RCD)

<sup>۲</sup> Economic Cooperation Organization (ECO)

<sup>۳</sup> Neo-Functionalists

<sup>۴</sup> Ernst Hass

<sup>۵</sup> The Uniting of Europe

<sup>۶</sup> Leon Lindberg

<sup>۷</sup> The Political Dynamics of European Integration

<sup>۸</sup> The Significance of Interdependence

هدف اولیه نوکارکردگرایی، بررسی و توضیح فرآیندهای یکپارچه‌سازی منطقه‌ای به‌ویژه در جامعه اروپایی بود، اما این رویکرد همچنین در جهان در حال توسعه از سوی دولت‌هایی به‌کار گرفته شد که اغلب مجبور بودند با دستورکار استراتژیک کشورهای قدرتمند مقابله کنند. به این ترتیب، تفاسیر نوکارکردگرایی از همگرایی که به طور عمده متأثر از تجربه تأسیس جامعه اقتصادی اروپا<sup>۱</sup> بود بر نخستین موج منطقه‌گرایی غیرغربی در دهه ۶۰ میلادی تأثیر به‌سزایی گذاشت. در این دوره، بازیگران "امنیت زیرمنطقه‌ای"<sup>۲</sup> دولت‌های نسبتاً کوچک یا توسعه‌نیافته‌ای بودند که اغلب در معرض تهدید یا دستکاری از سوی قدرت خارجی قرار داشتند، چیزی شبیه وضعیت کشورهای کوچک‌تر اوراسیا در دهه ۹۰ میلادی که موضوع تلاش‌های قدرت‌های منطقه‌ای برای حفظ و یا افزایش برتری منطقه‌ای بودند (Tow, 1990:4-5&20-22).

در این رویکرد، "اجتماعات شناختی"<sup>۳</sup> که با سطح بالایی دانش فنی و تخصصی مشخص می‌شوند، ممکن است نقش مهمی در تسریع ادغام منطقه‌ای ایفا کنند. به این دلیل است که همکاری علمی تمایل به همگراشدن و تسهیل شکل‌گیری جوامع سیاست دارد (Farrell and Heritier, 2005:275). ایجاد یک اجتماع شناختی می‌تواند به فرآیند ادغام کمک کند. بنابراین، یکپارچه‌سازی منطقه‌ای در حوزه‌های سیاست ادنی<sup>۴</sup> با استراتژی یکسان در بخش‌های اقتصادی سهل‌الوصول‌تر خواهد بود. با این همه، سیاست اگرچه در چشم‌انداز نوکارکردگرایی موتور محرکه انسجام منطقه‌ای به‌شمار نمی‌آید، اما جزئی ضروری برای آن تلقی می‌شود (Lindberg, 1963:78).

توسعه موج دوم همگرایی منطقه‌ای با عنوان "منطقه‌گرایی جدید" در دهه ۸۰ میلادی آغاز شد که شامل تلاش بسیاری از واحدهای سیاسی برای ایجاد اجماع امنیتی در یک منطقه معین بدون پشتیبانی یک قدرت عمده می‌شد (Allison, 2004:463). بین‌حکومت‌گرایی<sup>۵</sup> (بدون قید لیبرال) از جمله این تلاش‌ها بود که به‌طور قابل‌توجهی توسط استنلی هافمن<sup>۶</sup> و اندرو

<sup>1</sup> European Economic Community (EEC)

<sup>2</sup> Sub-Regional Security

<sup>3</sup> Epistemic Communities

<sup>4</sup> Areas of Low Politics

<sup>5</sup> Intergovernmentalism

<sup>6</sup> Stanley Hoffmann



موراوچیک<sup>۱</sup> توسعه یافت. متفاوت از تفسیر سرریز<sup>۲</sup> نوکارگردگرای، بین حکومت‌گرایان اساساً بر "نقش اصلی دولت‌ها در سیاست بین‌الملل" تأکید دارند و معتقد هستند که اقدام دولت‌ها به‌طور قابل توجهی به‌واسطه "منافع ملی" و به‌ویژه به‌سبب حفاظت از "حاکمیت ملی"<sup>۳</sup> هدایت می‌شود (Hix, 1999: 15). در این شرایط، بازی ادغام منطقه‌ای با سیاست‌های داخلی کشورهای عضو و صف‌بندی متمایز آنها در نظام بین‌الملل پیچیده‌تر می‌شود.

بین حکومت‌گرایی لیبرال نیز یکی از شاخه‌های این رویکرد نظری است که تحت تأثیر سنت لیبرال روابط بین‌الملل بر اهمیت عوامل اقتصادی در تدوین و پیشبرد منافع ملی اصرار دارند و به‌نوعی در پی تلفیق این رویکرد با نوکارگردگرای است. با این همه به همان اندازه که ایده نوکارگردگرایان مبنی بر تغییر وفاداری به یک نهاد فراملی جدید برای نظریه روابط بین‌الملل سنتی چالش برانگیز است، توجیهات اقتصادی بین حکومت‌گرایان لیبرال نیز برای نظریه‌پردازان (نو)واقع‌گرا پذیرفتنی نیست.

در این راستا، مفهوم سرریز کارکردی مثبت<sup>۴</sup> نوکارگردگرایان به‌شدت با اندیشه‌های دولت-محوری و خودمنفعتی ملی<sup>۵</sup> که از سوی بین حکومت‌گرایان و به‌ویژه مفاهیم امنیت ملی و بقا که از سوی (نو)واقع‌گرایان ارائه می‌شود در تضاد است. به همین ترتیب، توضیح مربوط به عوامل مؤثر بر همگرایی و واگرایی دولت‌ها در فرایند منطقه‌گرایی و تشکیل نهادهای منطقه‌ای بسته به نوع انتخاب چشم‌انداز نظری می‌تواند بسیار متفاوت باشد. به‌عنوان نمونه، تأکید دانش نوواقع‌گرایی بر نقش قدرت ساختاری به‌شدت بر تحلیل ابعاد سیاست امنیتی منطقه‌گرایی و میزان همگرایی واحدها تأثیر می‌گذارد. این تأثیر به‌ویژه زمانی حائز اهمیت است که قدرت‌های بزرگ در ساختارهای منطقه‌ای شرکت می‌کنند.

آنچه مسلم است، نظریه‌های منطقه‌گرایی از وضعیت تک‌عاملی به چندعاملی تغییر و تحول یافته‌اند و تحلیل همگرایی منطقه‌ای با صرف توسل به یک چشم‌انداز نظری ناقص خواهد بود. با این همه تا آنجا که به شناخت عوامل وا-همگرا در نهادهای سیاسی-امنیتی فراملی به‌ویژه مستقر در مناطق در حال توسعه-مربوط می‌شود، رویکرد نظری بین حکومت‌گرایی با تکیه بر

<sup>1</sup>. Andrew Moravcsik

<sup>2</sup>. Spillover

<sup>3</sup>. National Sovereignty

<sup>4</sup>. Positive Functional Spillover

<sup>5</sup>. National Self-Interest

مفاهیم و ادراکات (نو)واقع‌گرایی از قدرت تبیینی بیشتری درمقایسه با رویکردهای نو(لیبرال) برخوردار است. به‌عنوان نمونه از چشم‌انداز بین‌حکومت‌گرایی نوواقع‌گرا هماهنگی امنیتی با دست‌کم یک قدرت برتر برای کشورهای پساکمونیزستی همچنان متداول است. در صورتی که نوکارگردگرایان قادر به توجیه هزینه‌های گزاف مالی و ارائه امتیازات اقتصادی از سوی مسکو به دولت‌های پساکمونیزستی برای تشکیل و حفظ نهادهای منطقه‌ای به رهبری روسیه نیستند.

رویکرد نوواقع‌گرای بین‌حکومت‌گرا همچنین نشان می‌دهد که نفوذ روسیه به‌عنوان یک هژمون منطقه‌ای منطقه‌گرایی را به‌ویژه در آسیای مرکزی به‌جز در اشکال منطقه‌گرایی هژمونیک<sup>۱</sup> یا منطقه‌گرایی حمایتی<sup>۲</sup> محدود خواهد کرد (Mittelman and Falk, 2000:5). برای نوواقع‌گرایان در اصل، یک دولت هژمون یا "تثبیت‌کننده"<sup>۳</sup> می‌تواند ظهور همکاری منطقه‌ای و نهادهای منطقه‌ای را به شیوه‌های مختلف برانگیزد (Hurrell, 1995:52). تأسیس کشورهای مستقل مشترک‌المنافع<sup>۴</sup> و پس از آن سازمان پیمان امنیت جمعی<sup>۵</sup> را می‌توان از این دیدگاه تحلیل کرد.

ساختار این دو نهاد از چشم‌انداز نوواقع‌گرایی بین‌حکومت‌گرا متفاوت از سازمان همکاری شانگهای است، چراکه دومی با حضور دو قدرت هژمون یا دست‌کم مدعی هژمونی تشکیل شده و بنابراین تلاش برای تثبیت یک‌جانبه اوضاع یا دنباله‌روی اعضا از یک عضو قدرت‌مند در آن منتفی است. از این رو، تحلیل موضوعات مرتبط با همگرایی و واگرایی در این سازمان نیز متفاوت از دو سازمان دیگر است. علاوه بر این، سازمان همکاری شانگهای به‌تازگی پذیرای هند و پاکستان به‌مثابه دو قدرت رقیب و بعضاً متخاصم نیز شده است که به این ترتیب تحلیل وا-همگرایی در آن با توسل به نظریه‌های اقتصاد-محور (نو)لیبرال تا حد زیادی منتفی است.

توسل به رویکرد بین‌حکومت‌گرایی (نو)واقع‌گرا نشان می‌دهد که در صورت عدم مدیریت درست رقابت‌ها، سازمان همکاری شانگهای به‌جهت حضور چهار قدرت هسته‌ای با دستور کارهای منطقه‌ای و بین‌المللی واگرا می‌تواند به عرصه منافع ملی اختلاف‌زا تبدیل شود، یعنی درست همان سناریویی که این سازمان در درجه نخست برای جلوگیری از آن طراحی شده بود.

<sup>1</sup>. Hegemonic Regionalism

<sup>2</sup>. Sponsored Regionalism

<sup>3</sup>. Stabilizer

<sup>4</sup>. Commonwealth of Independent States (CIS)

<sup>5</sup>. Collective Security Treaty Organization (CSTO)

### رقابت درون‌سازمانی چین-روسیه

منافع چین و روسیه به‌عنوان قدرت‌های اصلی در نظام بین‌الملل به کرات بر مواضع اتخاذ شده و مباحث سازمان همکاری شانگهای و رای سیاست‌های اعلامی اعضا و خط‌مشی‌های امنیتی و سیاسی پذیرفته‌شده جمعی تأثیر گذاشته‌است. عملکرد این سازمان تا حد زیادی متأثر از تعاملات میان چین و روسیه بوده و تنها گاهی اوقات ممکن است منافع خاص کشورهای عضو کوچک‌تر مورد توجه قرار گیرد. در عین حال سازمان همکاری شانگهای همچون سازمان پیمان امنیت جمعی از یک سلسله مراتب منظم قدرت برخوردار نیست تا اعلامیه‌های مشترک آن در خصوص امنیت بین‌المللی و منطقه‌ای همواره پشتیبان مواضع مسکو باشد. عدم وجود چنین سلسله‌مراتبی در عین رقابت چین و روسیه برای تعیین دستورکارهای اصلی این سازمان بیشترین سهم را در میان عوامل واگرا دارد.

سازمان همکاری شانگهای به‌دلیل هم‌گرایی خط‌مشی‌های استراتژیک قدرت‌های بزرگ در اوراسیا و نگرانی‌های فوری پس از جنگ سرد در مورد خلاء امنیتی بالقوه در آسیای مرکزی و نیز افزایش خطر تروریسم جهانی ظهور یافت. کمی پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در دهه ۹۰ میلادی، یکی از نگرانی‌های اصلی سیاست خارجی روسیه حفظ امنیت در "خارج نزدیک"<sup>۱</sup> یعنی در دولت‌های حاشیه‌ای شوروی بود (Gvelesiani and Molder, 2018:144). در همان زمان، چین نیز به‌دنبال بهبود امنیت مرزهای خود با آسیای مرکزی به‌منظور جلوگیری از ورود به اصطلاح "سه شر"<sup>۲</sup> (افراط‌گرایی، جدایی‌طلبی و تروریسم) به مناطق دوردست غربی چین به‌ویژه سین‌کیانگ<sup>۳</sup> بود (Sayfiddinova, 2017:60). در عین حال همچنین به‌دلیل نگرانی مشترک چین و روسیه از افزایش قدرت واشنگتن در اوراسیا به‌ویژه پس از آغاز جنگ ایالات متحده علیه افغانستان در سال ۲۰۰۱، هر دو کشور از اینکه می‌توانستند برای نخستین بار پس از پایان جنگ سرد با عقب‌نشینی نیروهایشان از مرزهای دوجانبه به‌عنوان حاصل از این مصالحه دست‌یابند، رضایت داشتند.

<sup>1</sup>. Near Abroad

<sup>2</sup>. Three Evils

<sup>3</sup>. Xinjiang

در آن زمان برای هر دو دولت بوریس یلتسین<sup>۱</sup> در روسیه و دولت جیانگ زمین<sup>۲</sup> در پکن، گزینه‌های محدودی برای ترویج امنیت بیشتر در آسیای مرکزی وجود داشت. هیچ‌یک از این دو دولت مایل یا قادر به افزایش حضور نظامی یک‌جانبه خود در منطقه نبودند و درعین حال ایجاد یک سیستم اتحاد مانند ناتو در منطقه برای هیچ‌کدام از آنها رضایت‌بخش نبود. پکن همچنین نگران این بود که در صورت گسترش حضورش در آسیای مرکزی به‌عنوان یک قدرت توسعه‌طلب در نظر گرفته شود و بنابراین درعین مخالفت با ایجاد یک پیمان رسمی دفاعی بیشتر پذیرای ایده ایجاد یک جامعه امنیتی در آسیای مرکزی بود. علاوه بر این با توجه به منافع چین در بهبود روابط اقتصادی با همسایگان غربی خود و بهبود بیشتر روابط با روسیه، دولت جیانگ زمین به‌دنبال افزودن یک بعد تجاری به هرگونه موافقت‌نامه همکاری بود.

در چنین شرایطی بود که سازمان همکاری شانگهای در سال ۲۰۰۱ از دل گفت‌وگوهای "شانگهای پنج" که در اواخر دهه ۹۰ میلادی به‌منظور حل‌وفصل اختلافات مرزی باقی‌مانده چین-شوروی و نیز ترویج همکاری‌های صلح‌آمیز سیاسی در آسیای مرکزی تشکیل شده بود، بیرون آمد (Chase and Medeiros, 2017: 20). امروزه اما با گذشت نزدیک به دو دهه از عمر این سازمان، مباحث در خصوص مشکلات بر سر نیل به اهداف عالی و یا کارآمدی سازمان در این حوزه‌ها افزایش یافته است.

سازمان همکاری شانگهای سازمانی نسبتاً مبهم است که تحقق اهداف آن از سوی بسیاری از مفسران با تردید مواجه شده است. به‌ویژه در حوزه امنیت این پرسش مطرح می‌شود که آیا سازمان همکاری شانگهای توانسته است به‌مثابه یک سازمان امنیتی پایدار در آسیای مرکزی ظاهر شود یا خیر (Lohschelder, 2017: 101). نقش سازمان همکاری شانگهای در روابط روسیه و چین نیز به‌جهت وجود اهداف ملی واگرا و تنش‌های دوجانبه همچنان در میان تحلیلگران مورد مناقشه است.

از یک‌سو، روسیه و چین دیدگاه‌های متفاوتی در مورد چگونگی توسعه سازمان همکاری شانگهای داشته‌اند که منجر به یک دهه بن‌بست شد. مسکو بلوک ژئوپلیتیک محوری را ترجیح می‌دهد که بتواند از آن به‌عنوان یک عامل توازن در برابر متحدان غربی خود استفاده کند. درعین حال، طرف روسی تلاش دارد تا از سازمان همکاری شانگهای به‌مثابه ابزاری برای

<sup>۱</sup>. Boris Yeltsin

<sup>۲</sup>. Jiang Zemin

کنترل فعالیت‌های چین در آسیای مرکزی استفاده کند. ایده تشکیل "باشگاه انرژی"<sup>۱</sup> در بطن سازمان همکاری شانگهای که بیش از یک دهه پیش از سوی مسکو مطرح شده بود، بر آن بود تا به روسیه امکان نظارت بر تماس‌های چین با کشورهای آسیای مرکزی در بخش‌های نفت و گاز را بدهد. پکن نیز به نوبه خود سازمان همکاری شانگهای را به‌عنوان شکلی از همکاری منطقه‌ای قلمداد می‌کند که ترس کشورهای کوچک‌تر آسیای مرکزی از حضور چین را کاهش خواهد داد. نظرات چین درباره توسعه سازمان همکاری شانگهای برخلاف مسکو بر تقویت ابعاد اقتصادی از جمله ایجاد یک منطقه آزاد تجاری و تدابیر ضد بحران متمرکز بود (Kaczmarzski et al., 2018: 31).

از سوی دیگر به نظر می‌رسد که سازمان همکاری شانگهای پایگاهی منطقه‌ای برای گفت‌وگو در امور آسیای مرکزی فراهم نموده و بنابراین شفافیت در منطقه را دست‌کم در سطح نخبگان حاکم بر کشورهای عضو ایجاد کرده است. این سازمان همچنین با کمک چین راهی را پیش روی جمهوری‌های آسیای مرکزی برای ایجاد تعادل در مناسباتشان با روسیه و مقاومت در برابر برخی از سیاست‌های این کشور قرار داده که امتناع این جمهوری‌ها از به رسمیت شناختن استقلال آبخازیا<sup>۲</sup> و اوستیای جنوبی<sup>۳</sup> به دنبال جنگ آگوست ۲۰۰۸ روسیه-گرجستان از جمله آنهاست (Kaczmarzski et al., 2018: 31). این وضعیت بی‌شک خوش‌آیند مسکو نیست و رهبری روسیه حاضر به تقسیم منافع‌شان در خارج نزدیک با چین حتی در ازای همکاری با این کشور علیه توسعه‌طلبی غرب نخواهد بود.

روسیه تحت اداره ولادمیر پوتین<sup>۴</sup> هنوز خود را برادر بزرگ<sup>۵</sup> در امور اوراسیا می‌پندارد و از ایده تبدیل سازمان همکاری شانگهای به بازیگر امنیتی رسمی‌تری پشتیبانی می‌کند تا از این طریق به نقطه نهایی موازنه با غرب دست یابد. پوتین از سال ۲۰۰۵ حامی همکاری نظامی دولت‌های عضو سازمان همکاری شانگهای از جمله انجام مانورهای نظامی مشترک مأموریت صلح<sup>۶</sup> بوده است که توان و آمادگی رزمی نیروهای مسلح کشورش را در کنار سایر اعضا به‌نمایش می‌گذارد (Rafi, 2018: 107-108).

<sup>1</sup>. Energy Club

<sup>2</sup>. Abkhazia

<sup>3</sup>. South Ossetia

<sup>4</sup>. Vladimir Putin

<sup>5</sup>. Big Brother

<sup>6</sup>. Peace Mission

پکن در ابتدا تمایلی به مشارکت بیش از حد در این گونه عملیات‌ها نداشت، اما در سال‌های اخیر همکاری‌های نظامی چین با دیگر اعضای سازمان همکاری شانگهای از جمله روسیه به‌طور قابل توجهی رشد داشته‌است. در این راستا، بیش از سه هزار تن از پرسنل ارتش آزادی‌بخش خلق چین<sup>۱</sup> در بزرگ‌ترین رزمایش روسیه پس از سال ۱۹۸۱ با عنوان شرق-۲۰۱۸ شرکت کردند که طی ۱۷-۱۱ سپتامبر ۲۰۱۸ در سیبری شرقی<sup>۲</sup> و منطقه خاوردور<sup>۳</sup> روسیه برگزار شد (Carlso, 2018:1).

انزوای دیپلماتیک روسیه از زمان بحران ۲۰۱۴ اوکراین به این معنا است که دولت پوتین به‌طور پیوسته برای کسب پشتیبانی دیپلماتیک به سمت شرق از جمله اعضای سازمان همکاری شانگهای حرکت می‌کند که البته نتایج آن همواره خوش‌آیند مسکو نبوده‌است. به‌عنوان نمونه در موارد درگیری روسیه در گرجستان در سال ۲۰۰۸ و الحاق کریمه به روسیه و مناقشات به رهبری روسیه در شرق اوکراین از سال ۲۰۱۴، واکنش‌های دولت‌های عضو سازمان همکاری شانگهای از جمله چین در بهترین حالت سکوت بوده است (Boland, 2011: 17; Chase and Medeiros, 2017:9).

چین به‌ویژه در سال‌های اخیر چشم‌انداز جامع‌تری در قبال سازمان همکاری شانگهای اتخاذ کرده‌است. در این چشم‌انداز، سازمان همکاری شانگهای نه تنها به‌مثابه یک سازوکار امنیتی، بلکه به‌عنوان پایگاهی بالقوه برای ایجاد یک جامعه اوراسیایی چندوجهی شامل ابعاد اقتصادی و مسیرهای تجاری در نظر گرفته می‌شود. تلاش‌های پکن در این زمینه باعث شده‌است تا هم روسیه و هم جمهوری‌های آسیای مرکزی به‌طور گسترده‌ای در توسعه مسیرها و زیرساخت‌های بازرگانی زمینی مرتبط با "ابتکار یک کمربند، یک راه"<sup>۴</sup> مشارکت داشته‌باشند.

برای نمونه، تأسیسات "بندر خشک"<sup>۵</sup> که از سوی چین در قورغاس<sup>۶</sup> واقع در جنوب قزاقستان تعبیه شده‌است، بخش عمده‌ای از "ابتکار یک کمربند، یک راه" را تشکیل می‌دهد و قطب بالقوه حمل‌ونقل گسترده بین آسیا و اروپا به‌شمار می‌آید (Selmier, 2018:12). اگرچه این ابتکار از حمایت دولت پوتین برخوردار است، اما در عین حال نگرانی از بهره‌برداری چین از

<sup>1</sup>. China's People's Liberation Army (PLA)

<sup>2</sup>. East Siberia

<sup>3</sup>. Far East Region

<sup>4</sup>. Belt and Road' initiative (BRI)

<sup>5</sup>. Dry Port

<sup>6</sup>. Khorgos

قدرت اقتصادی رو به رشد خود برای ممانعت از نفوذ مسکو در اوراسیا به تدریج در محافل سیاست خارجی روسیه در حال ظهور است.

درواقع، اهداف منطقه‌ای رقابتی مسکو و پکن یک دلیل اغلب تکراری برای کم‌اثر خواندن سازمان همکاری شانگهای محسوب می‌شود. ذهنیت مفسران بر آن است که روسیه آسیای مرکزی را مستقیماً در حوزه نفوذ خود می‌بیند و تعدی اقتصادی چین و نفوذ متعاقب این کشور در منطقه با مقاومت مسکو روبه‌رو خواهد شد. در مقابل، پکن نیز از تلاش‌های روسیه در جهت تعیین دستور کارهای آشکارا ضد غربی برای این سازمان و معرفی آن به مثابه نماینده شرق در برابر غرب ناخشنود است. این اختلاف‌ها در ابتدا چندین مشاهده نبود اما از زمانی که سازمان همکاری شانگهای تعداد اعضا و دستور کار خود را گسترش داد، اختلاف میان چین و روسیه بر سر آینده و نقش این سازمان نیز برجسته‌تر شد. روسیه بیشتر به ترویج جنبه‌های امنیتی سازمان همکاری شانگهای علاقه‌مند است؛ در حالی که چین تأکید بر مسایل اقتصادی را ترجیح می‌دهد.

ضعف اصلی سازمان همکاری شانگهای به‌ویژه در مسیر همگرایی نیز به طور عمده در عدم توافق سیاسی میان دو عضو برجسته آن بر سر دستور کار و آینده این سازمان است: چین مانع تلاش‌های روسیه برای تبدیل سازمان همکاری شانگهای به یک اتحاد نظامی شده و روسیه تلاش‌های چین برای تبدیل این سازمان به یک بلوک بیشتر تجاری را مسدود کرده است. این در حالی است که نقض اصول سازمان همکاری شانگهای یا ایجاد تعهدهای متفاوت و بعضاً متضاد، هزینه‌های سیاسی سنگینی را به دولت‌های عضو تحمیل کرده و مسیر همگرایی را ناهموار می‌سازد.

چین به‌عنوان آغازگر و نیروی محرک در سازمان همکاری شانگهای، در درجه نخست نگران امنیت در سین‌کیانگ است. با این همه، پکن فائق‌آمدن بر چالش امنیتی مذکور را با پی‌گیری همکاری‌های اقتصادی و توسعه از طریق سازمان همکاری شانگهای برای تأمین امنیت منطقه غربی خود دنبال کرده است. منافع اصلی روسیه اما در سازمان همکاری شانگهای بر این محور استوار است که نفوذ خود را در آسیای مرکزی - که هنوز آن را نزدیک خارج می‌پندارد - در مقایسه با دیگر بازیگران بزرگ منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای حفظ کند. در این میان، هدف اصلی جمهوری‌های آسیای مرکزی از پیوستن به سازمان همکاری شانگهای حفظ استقلال، حاکمیت و تمامیت ارضی خود است (Hoagland, 2016: 1).

در سال‌های اخیر نیز افزایش علاقه چین به این منطقه فرصت و چالشی را پیش روی جمهوری‌های آسیای مرکزی قرار داده‌است. آنها می‌توانند از چین برای مهار روسیه استفاده کنند، اما ممکن است از سلطه چینی‌ها بیشتر از سلطه روس‌ها متضرر شوند. این تنگنا از سوی یک مفسر قزاق این‌گونه به تصویر کشیده شده‌است، «انتخابی بین دو یوغ<sup>۱</sup> بالقوه پیش‌روی قزاق‌ها است: روسی و چینی. یوغ روسیه از چرم ساخته شده‌است که به تدریج می‌تواند فرسوده شود، اما یوغ چینی‌ها از آهن ساخته شده‌است و هرگز کسی نمی‌تواند خود را از آن آزاد کند» (Kasantzev, 2008:1081). مفهوم اصلی در بروز این نگرانی‌ها ناشی از آثار عمیق و درازمدت مالی و اقتصادی برنامه توسعه فرا منطقه‌ای چین است که بطور مشخص از طریق ابتکار کمربند - راه<sup>۲</sup> دنبال می‌شود. توسعه زیرساخت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای این ابتکار به گمان برخی ناظران می‌تواند به تله بدهی<sup>۳</sup> برای کشورهای میزبان و به نفع چین مبدل شود.

با اینکه توصیف مهیج فوق به‌خودی‌خود نشان‌دهنده اختلاف میان روسیه و چین و آثار آن بر وا-همگرایی سازمان همکاری شانگهای نیست، اما با کمی تدقیق در آن می‌توان به شدت این اختلاف پی برد. به‌گونه‌ای که جمهوری‌های آسیای مرکزی یا درواقع، اعضای اولیه سازمان همکاری شانگهای را وادار می‌سازد تا از میان دو قدرت برتر عضو این سازمان یکی را برگزینند یا در بهترین حالت میان تمایل به آنها تعادل برقرار سازند. در هر صورت، چنین رویکردی نه‌تنها به‌لحاظ تأیید تضاد میان منافع اهداف و منافع چین و روسیه، بلکه از لحاظ تسری این تضاد به سایر اعضای سازمان همکاری شانگهای بر سوق‌دادن این سازمان به‌سوی واگرایی به‌شدت تأثیرگذار است.

همان‌گونه که در بالا نیز تأکید شد، سازمان همکاری شانگهای در درجه نخست یک نهاد منطقه‌ای بین‌دولتی با اهداف سیاسی و امنیتی است. منافع امنیتی اصلی دولت‌های مشارکت‌کننده در این سازمان را می‌توان به‌طور خلاصه در سه دسته جای داد؛ الف) ثبات رژیم شامل مبارزه با افراط‌گرایی، جدایی‌طلبی و تروریسم؛ ب) حفظ توازن قدرت در منطقه؛ و ج) همکاری امنیتی-نظامی برای رسیدن به اهداف فوق‌الذکر. شواهد و تحلیل‌های موجود نشان می‌دهد که سازمان همکاری شانگهای تاکنون نقش محدودی در حفظ ثبات رژیم (مبارزه با

<sup>1</sup>. Yoke

<sup>2</sup>. Belt – Road Initiative

<sup>3</sup>. Debt Trap



افراط‌گرایی، جدایی‌طلبی و تروریسم) و هموارساختن مسیر همکاری‌های نظامی دولت‌های عضو ایفا نموده‌است. با این وجود، سازمان همکاری شانگهای با موفقیت به‌مثابه عرصه‌ای برای برقراری و حفظ توازن قدرت عمل کرده‌است.

به‌عبارت بهتر، توان این سازمان تا حد زیادی معطوف به برقراری تعادل میان اهداف و منافع منطقه‌ای چین و روسیه بوده‌است. این وضعیت اگرچه مانع واگرایی بیشتر در سازمان همکاری شانگهای می‌شود، اما به قیمت هزینه‌های سنگین که همانا عدم پیشرفت این سازمان است. در واقع، اختلافات منطقه‌ای چین و روسیه و نگرانی هر یک از آنها از انتفاع بیشتر دیگری از عضویت در سازمان همکاری شانگهای باعث شده‌است تا دولت‌های عضو گسترش کارکردی این سازمان را قربانی ممانعت از واگرایی بیشتر کنند. در صورتی که موفقیت سازمان همکاری شانگهای همچون سایر نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی منوط به حفظ انسجام میان اعضا در عین ارتقای کمی و کیفی فعالیت‌های خود است، نه اینکه از ارتقای فعالیت‌های آن جلوگیری شود تا مبادا با دامن‌زدن به اختلافات دو عضو مدعی و برتر آن منجر به واگرایی بیشتر شود.

ترس از ارتقای فعالیت‌های سازمان همکاری شانگهای به‌دلیل فوق در حالی است که توسعه جغرافیایی این سازمان نیز از دیگر موضوعات مورد بحث بین روسیه و چین به‌شمار می‌آید که توسط اولی ترویج داده‌شده، اما به طور قوی با مخالفت دومی همراه بوده‌است. در این مورد به‌خصوص، اما پکن در نهایت تصمیم گرفت با عدول از این رویکرد با پیوستن هند و پاکستان در سال ۲۰۱۷ موافقت کند. این تحول را میتوان از یک سو به رابطه راهبردی چین و پاکستان نسبت داد که در قالب شاهراه اقتصادی چین و پاکستان<sup>۱</sup> جلوه‌گر شده است که متعاقباً می‌بایست با عضویت همزمان هند متوازن شود، و از سوی دیگر امتیازی برای روسیه در نظر گرفت که متمایل به گسترش جغرافیایی سازمان بوده است. اما با توجه به روابط پرتنش بین تازه‌واردان از یک سو و چین و هند از سوی دیگر، شک و تردیدها در رابطه با انسجام سازمان همکاری شانگهای به‌شدت افزایش یافته که این موضوع در ادامه مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌است.

<sup>۱</sup>. China – Pakistan Economic Corridor

### اختلاف هند-پاکستان

یکی از مهم‌ترین نتایج اجلاس سران سازمان همکاری شانگهای در شهر آستانه<sup>۱</sup> (نورسلطان<sup>۲</sup> کنونی) در ماه ژوئن ۲۰۱۷، ارتقای موقعیت هند و پاکستان از عضویت ناظر به عضویت اصلی در این سازمان بود. هر دو دولت تمامی اسناد سازمان همکاری شانگهای را بی‌قید و شرط به امضا رساندند و به مشارکت سازنده در جهت تقویت و توسعه همکاری در چارچوب سازمان متعهد شدند (Mitra, 2017). به این ترتیب با گردهم‌آیی چهار قدرت هسته‌ای چین، روسیه، هند و پاکستان (یعنی نیمی از اعضای باشگاه هسته‌ای جهان) سازمان همکاری شانگهای به عنصری مهم در معادلات جهانی تبدیل شده و حائز نقشی مهم در حفظ ثبات استراتژیک در سراسر منطقه و جهان گردیده‌است.

علاوه بر این، سازمان همکاری شانگهای با لحاظ این دو عضو جدید تقریباً نیمی از جمعیت جهان و یک چهارم تولید ناخالص داخلی<sup>۳</sup> جهان را در بر می‌گیرد که معرف اهمیت این سازمان به‌مثابه یک صدای جدی در اقتصاد و دیپلماسی بین‌المللی است. در واقع با پیوستن هند و پاکستان - دو کشور قدرتمند آسیایی - به سازمان همکاری شانگهای این سازمان به بزرگ‌ترین اتحادیه بین‌المللی تبدیل شده‌است. همچنین اتصال آسیای جنوبی به چین، روسیه و اروپا یک عنصر حیاتی برای انسجام اقتصادی بلندمدت در آسیای مرکزی محسوب می‌شود که چشم‌انداز تحقق آن با پذیرش عضویت کامل هند و پاکستان روشن‌تر خواهد شد. بنابراین، پذیرش هند و پاکستان به‌عنوان اعضای کامل سازمان همکاری شانگهای ظرفیت تغییرات اساسی در ماهیت این سازمان و ارتباط آن با منطقه آسیای مرکزی را دارا می‌باشد.

در مقابل درعین وجود اختلافات و دیدگاه‌های متفاوت و بعضاً متضاد چین و روسیه در درون سازمان همکاری شانگهای، گسترش این سازمان به‌سوی هند و پاکستان به پیچیده‌تر شدن مسأله انسجام درونی سازمان همکاری شانگهای دامن زده‌است. مناسبات میان هند و پاکستان از بیش از هفت دهه پیش با منازعات ارضی و مرزی و درگیری‌های نظامی گره خورده است و تازه‌ترین دور این تنش‌ها به اوایل سال ۲۰۱۹ بازمی‌گردد که پس از حمله‌ای انتحاری به کشمیر هند بالا گرفت و طبق برخی ادعاها بیش از ۴۰۰ کشته برجای گذاشت (Chacko, 2019). نزاع

<sup>1</sup>. Astana

<sup>2</sup>. Nur-Sultan

<sup>3</sup>. Gross Domestic Product (GDP)

اخیر هند و پاکستان بر سر کشمیر در حالی اتفاق افتاد که اعضای اصلی سازمان همکاری شانگهای در هنگام پیوستن به این سازمان متعهد می‌شوند تا از قدرت نظامی برای حل و فصل اختلافات و حمله علیه یکدیگر استفاده نکنند (Grainger, 2014:7).

گنجاندن هند و پاکستان در سازمان همکاری شانگهای حاوی چالش‌های بالقوه‌ای برای این سازمان است که جدی‌ترین و مهم‌ترین آن تشدید واگرایی است. هند و پاکستان سابقه‌ای طولانی از بی‌اعتمادی به یکدیگر در مسائل نظامی دارند و حضور هم‌زمان آنها احتمالاً سطح همکاری اطلاعاتی، امنیتی و نظامی در سازمان همکاری شانگهای را کاهش خواهد داد.

راه‌های زیادی وجود دارند که سازمان همکاری شانگهای می‌تواند توانایی خود برای تأمین امنیت دولت‌های عضو را تقویت کند، کما اینکه بسیاری از این راه‌ها امروزه در حال پیمودن هستند و ظرفیت ارتقای آنها نیز وجود دارد. به‌عنوان نمونه، تشکیلات ضد-تروریستی منطقه‌ای<sup>۱</sup> سازمان همکاری شانگهای می‌تواند زمینه‌های همکاری نزدیک‌تر میان اعضا در مسایل نظامی و اطلاعاتی را فراهم سازد. با این همه، حضور هند و پاکستان در این سازمان ممکن است به این تلاش‌ها ضربه بزند (Lohschelder, 2017:115).

با این وجود این گمان خوشبینانه نیز وجود دارد که حضور هم‌زمان هند و پاکستان در سازمان همکاری شانگهای موجب بهبود رفتار دهلی‌نو و اسلام‌آباد در قبال یکدیگر شده و از شدت تنش‌های سیاسی، امنیتی و نظامی میان آنها بکاهد. ولی دشمنی تاریخی آمیخته با عناصر هویتی و حاکمیتی در دو کشور هند و پاکستان چشم‌انداز روشنی را نوید نمی‌دهد و در مناقشه اخیر نیز رویکردی میانجیگرانه از سوی سازمان مشاهده نشد. با این همه تا آنجا که به موضوع انسجام درونی سازمان همکاری شانگهای مربوط می‌شود، الحاق هند و پاکستان می‌تواند عناصر واگرایی در این سازمان را همراه داشته باشد. هدف سازمان همکاری شانگهای جذب دولت‌های متخاصم و برقراری آشتی میان آنها نیست که اگر این‌گونه بود، موافقت با حضور هند و پاکستان را می‌شد جزو موفقیت‌های این سازمان به‌شمار آورد.

کمترین انتظار از اعضای یک سازمان سیاسی-امنیتی همچون سازمان همکاری شانگهای، هماهنگی با یکدیگر در حوزه‌های اطلاعاتی و نظامی و حفظ آمادگی در برابر چالش‌های امنیتی است. به‌همین دلیل نیز حضور هم‌زمان هند و پاکستان در رزمایش مشترک نیروهای نظامی

<sup>۱</sup>. Regional Anti-Terrorist Structure (RATS)

سازمان همکاری شانگهای که سپتامبر ۲۰۱۸ با عنوان "مأموریت صلح-۲۰۱۸"<sup>۱</sup> در رزمایش گاه چیباربکول<sup>۲</sup> واقع استان چیلیابینسک<sup>۳</sup> روسیه برگزار شد (Urchick, 2018) را نمی توان به مثابه شاهدی برای همگرایی سازمان همکاری شانگهای در نظر گرفت.

درست است که این دو کشور هسته ای جنوب آسیا برای نخستین بار در تاریخ مناسبات خود در یک رزمایش مشترک شرکت داشتند، اما این حضور آنها جزو کمینه وظایفی است که از آنها به عنوان اعضای اصلی سازمان همکاری شانگهای انتظار می رود. کما اینکه سربازان هندی و پاکستانی پیش از این نیز در عملیات های حفظ صلح سازمان ملل متحد در کشورهای خارجی با یکدیگر همکاری کرده بودند (Economic Times, 15 July 2018) که جزو وظایف ذاتی اعضای این سازمان محسوب می شود. در این میان به عدم شرکت هند یا پاکستان در کنفرانس ها، نشست های مشورتی یا اتاق های فکر برگزار شده در هر یک از دو کشور در خصوص سازمان شانگهای نیز اشاره کرد.

ورود هند و پاکستان به سازمان همکاری شانگهای با تغییرات اساسی در ژئوپلیتیک و به طور بالقوه در قلمرو موضوعی سازمان همکاری شانگهای همراه خواهد بود. به این ترتیب، سازمانی که هدف و موجودیت آن تاکنون به منطقه آسیای مرکزی و مبارزه با تروریسم، جدایی طلبی و افراط گرایی پیوند خورده بود از این پس به سمت آسیای جنوبی متمایل شده و بخشی از ظرفیت اعضا به ممانعت از سرایت درگیری های نظامی هند-پاکستان به دورن سازمان معطوف خواهد بود.

آنچه مسلم است، تفاوت های سیاسی و امنیتی عمیق میان هند و پاکستان تأثیری به شدت منفی بر یکپارچگی این سازمان دارد. یکی از پیامدهای مهم امنیتی الحاق هند و پاکستان به سازمان همکاری شانگهای، تفرقه بر سر تعریف گروه های تروریستی است. این موضوع اگرچه تا حدودی از سوی تشکیلات ضد-تروریستی منطقه ای سازمان همکاری شانگهای تدوین شده است، اما دولت های عضو در زمینه پیاده سازی مقررات ضد تروریستی در حوزه صلاحیت قضایی خود از آزادی عمل فراوانی برخوردار هستند که مانع از ارائه تصویری منسجم از عملکرد سازمانی آنها در قالب سازمان همکاری شانگهای می شود.

<sup>1</sup>. Peace Mission- 2018

<sup>2</sup>. Cherbarkulsky

<sup>3</sup>. Chelyabinsk Oblast

علاوه بر تضاد میان چین و هند بر سر تعریف تروریسم و تعیین مصادیق آن، پکن بلافاصله پس از الحاق هند و پاکستان به سازمان همکاری شانگهای در جریان نشست سران ائتلاف بریکس در سپتامبر ۲۰۱۷ در شیامن<sup>۱</sup> به دهلی نو گوشزد کرده بود که مانع از آغاز هرگونه بحثی در مورد نقش پاکستان در پناه‌دادن به تروریست‌ها خواهد شد. پاکستان همچنین در بیانات رهبران چین به‌عنوان "خط مقدم تلاش‌های ضد تروریستی" توصیف شده است (Dasgupta, 2017).

با این حال، اصرار نارندرا مودی<sup>۲</sup> - نخست‌وزیر هند - در جهت شناسایی گروه‌های ضد هندی مستقر در پاکستان همچون لشکر طیبه<sup>۳</sup> از سوی سازمان همکاری شانگهای نشان می‌دهد که تروریسم ممکن است به یک موضوع فتنه‌انگیز میان هند و پاکستان در این سازمان تبدیل شود. در چنین شرایطی بدیهی است که درک دو کشور از به اشتراک‌گذاری اطلاعات در مورد سازمان‌های تروریستی دشوار خواهد بود.

پذیرش هند و پاکستان به‌عنوان اعضای اصلی سازمان همکاری شانگهای بر وزن سیاسی دو عضو برتر سازمان همکاری شانگهای نیز تأثیر گذاشته و روابط میان آنها را بیش از پیش متلاطم می‌سازد. تغییر وضعیت ژئوپلیتیک و ژئواستراتژیک چین و روسیه در پی صف‌بندی‌های داخلی سازمان همکاری شانگهای - حتی اگر همیشگی نبوده و تنها گاهی اوقات رخ دهد - ظرفیت ایجاد مباحثاتی در سطح بین‌المللی را دارد. هند و پاکستان به‌ترتیب جزو شرکای منطقه‌ای روسیه و چین محسوب می‌شوند. به‌همین دلیل پکن ضمن ابراز عدم رضایت صریح و ضمنی از گسترش جغرافیایی این سازمان اصرار داشت چنان‌که روزی بنا باشد هند و پاکستان به عضویت کامل درآیند این پذیرش باید به‌صورت هم‌زمان رخ دهد (Sibal, 2015; Mudiam, 2018:457).

وضعیت افغانستان به عنوان یک کشور ناظر و در عین حال واقع شدن در حوزه پیرامونی شانگهای همواره واجد نگرانی امنیتی برای اعضای این سازمان بوده است. با الحاق هند و پاکستان اینک سرزمین پرخطر و پیچیده افغانستان به نحوی در قلب جغرافیایی سازمان قرار گرفته است. سرزمینی که هریک از اعضای پیرامونی آن دیدگاه‌های مشترکی نسبت به روندهای ثبات/ بی‌ثباتی و امنیت/ ناامنی آن ندارند. به ویژه دو عضو جدید هند و پاکستان دیدگاه‌های

1. Xiamen

2. Narendra Modi

3. Laskar-e-Taiba

کاملاً متغییری و رقابت آمیزی نسبت به این روندها دارند. تقابل این دو دیدگاه نیل به اجماع در سازمان پیرامون ایجاد صلح، ثبات و امنیت در افغانستان را نیز با چالش مواجه می‌سازد. روسیه که طی سال‌های پس از جنگ سرد روابط خود را با هند در زمینه فروش تسلیحات و همچنین توسعه مشترک زیردریایی‌های هسته‌ای، جت‌های جنگنده و فناوری‌های ماهواره‌ای عمیق‌تر کرده (Dasgupta and Cohen, 2011:23-25)، پشتیبان جدی عضویت هند در سازمان همکاری شانگهای بوده‌است. افزون بر تقویت مناسبات مسکو-دهلی‌نو در ابعاد فوق، روسیه امیدوار است تا هند در ازای این پشتیبانی برای تأمین بخش عمده‌ای از انرژی مورد نیاز خود به روسیه متوسل شود. علاوه بر این، برخی ناظران اظهار می‌کنند که استقبال روسیه از ورود هند به سازمان همکاری شانگهای با امید ایجاد راهی برای کاهش قدرت اقتصادی چین در این گروه بوده‌است (Gabuev et al., 2017).

در عمل نیز مسکو و دهلی‌نو روابط اقتصادی و نظامی خود را پس از عضویت کامل هند در سازمان همکاری شانگهای عمیق‌تر کرده‌اند. در رابطه با پیوندهای دفاعی، روس‌ها با تولید مشترک بالگرد در خاک هند، فروش سامانه دفاع موشکی زمین به هوای اس ۴۰۰- به هند، ساخت ۴ فروند کشتی برای نیروی دریایی هند و همکاری در زمینه امنیت سایبری توافق کرده‌اند (Gorenburg, 2016). روسیه همچنین در جریان پیوستن هند به سازمان همکاری شانگهای با ساخت نیروگاه برق هسته‌ای در هند و خرید سهام شرکت نفت اسار<sup>۱</sup> این کشور موافقت و از سرمایه‌گذاری‌های بزرگ هند در بخش هیدروکربن روسیه استقبال کرد (Shikin and Bhandari, 2017:3-6).

از همه مهم‌تر، روسیه و هند در پی توسعه راهگذر حمل‌ونقل بین‌المللی شمال-جنوب<sup>۲</sup> هستند. یعنی مسیر تجاری ترکیبی تازه‌ای بر پایه دریا، راه‌ها و خطوط آهن در حال تأسیس تا صادرات هند را از طریق ایران و جمهوری آذربایجان به روسیه و از آنجا به اروپا انتقال دهد (Sarma, 2018:125). این راهگذر که به‌مثابه حلقه تجارت بین آسیا و اروپا در حال توسعه است، اگرچه در ظاهر مکمل "ابتکار یک کمربند، یک راه" معرفی می‌شود، اما در عمل رقیبی برای استراتژی حمل‌ونقل زمینی و دریایی چین به‌شمار می‌آید. از این منظر نیز ورود هند و

<sup>1</sup>. Essar Oil Limited (EOL)

<sup>2</sup>. International North-South Transport Corridor (INSTC)

پاکستان به سازمان همکاری شانگهای به‌طور غیرمستقیم بر رقابت‌ها و اختلافات دو عضو برتر این سازمان - به تبع آن بر میزان انسجام درونی آن - تأثیرگذار بوده است.

عضویت هند در سازمان همکاری شانگهای به‌رغم بی‌میلی دائمی این کشور برای پیوستن به طرح‌های "ابتکار یک کمربند، یک راه" به رهبری چین صورت پذیرفت. هند به‌ویژه نگران آن بخش از این ابتکار با عنوان راهگذر اقتصادی چین-پاکستان<sup>۱</sup> است که از شمال پاکستان شامل سرزمین‌های مورد ادعای هند عبور می‌کند (Bhaumik, 2019:2). چنین نگرانی‌هایی، اگرچه به احتمال زیاد در صورت برخورداری دهلی‌نو از منافع بلندمدت همگرایی اقتصادی منطقه‌ای کاهش می‌یابد، اما غلبه بر نگرانی‌های امنیتی هند در این رابطه به‌دلیل تشدید مخاصماتش با پاکستان آسان نخواهد بود.

تداوم رقابت چین-روسیه در سازمان همکاری شانگهای و کشیده‌شدن دامنه اختلافات هند-پاکستان به این سازمان، پشتیبانی چین از پاکستان را تشدید و مناسبات پکن-اسلام‌آباد را تقویت نمود. پاکستان به‌عنوان متحد منطقه‌ای چین نه‌تنها از جهت کمک در کنترل هند بلکه برای موفقیت طرح‌های دریایی "ابتکار یک کمربند، یک راه" نیز حیاتی است. چین از طریق ابتکار راهگذر اقتصادی چین-پاکستان چندین طرح زیرساختی عظیم را در دست ساخت دارد که به‌منظور تأمین حلقه‌های حیاتی اتصال اقیانوس هند به آسیای مرکزی، روسیه و اروپا طراحی شده‌اند. از این منظر، بندر آب عمیق گوادر<sup>۲</sup> پاکستان واقع در دریای عمان سرآغاز یکی از مسیرهای اصلی "ابتکار یک کمربند، یک راه" چین به‌شمار می‌آید (Alam, 2019:3-4). درعین حال، رقابت چین-روسیه باعث شده‌است تا درحالی‌که چین از مناسبات سیاسی و اقتصادی گسترده خود با پاکستان بهره‌مند می‌شود، روسیه نیز طی سال‌های اخیر پیوندهای اقتصادی و همکاری‌های نظامی خود را با پاکستان افزایش دهد.

ارتقای سطح عضویت هند و پاکستان در سازمان همکاری شانگهای از لحاظ اقتصادی نیز بیشتر در جهت واگرایی و نه همگرایی بوده‌است. اهداف کارکردی سازمان همکاری شانگهای در حالی از سوی "ابتکار یک کمربند، یک راه" چین برای توسعه زیرساخت و اقتصاد منطقه مورد توجه قرار گرفته‌است که پکن دیگر برای پیاده‌سازی این اهداف به پوشش چندجانبه کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای وابسته نیست. تا پیش از عضویت کامل هند و چین، تمامی

<sup>1</sup>. ChinaPakistan Economic Corridor (CPEC)

<sup>2</sup>. Gwardar

دولت‌های عضو سازمان همکاری شانگهای بخشی از "ابتکار یک کمربند، یک راه" به رهبری چین نیز محسوب می‌شدند که این انسجام دست‌کم از لحاظ شکلی با حضور هند در جمع اعضای اصلی با اصرار بر مخالفت در پیوستن به این ابتکار خدشه‌دار شد. از این رو، توسعه جغرافیایی اخیر سازمان همکاری شانگهای چالش‌های بیشتری را پیش روی اهداف و انسجام اقتصادی این سازمان قرار داده‌است.

در نهایت اینکه گنجاندن هند و پاکستان در حال حاضر این دغدغه قدیمی را زنده می‌سازد که سازمان همکاری شانگهای حوزه عملیاتی خود را تا حد تمرکز بر امنیت سیاسی فراملی، ثبات داخلی دولت‌های عضو و برخی برنامه‌های اقتصادی محدود خواهد ساخت، زیرا نیل به توافق همه‌جانبه میان اعضا تنها در این حوزه‌ها ممکن است (Aris, 2009:480). تأکید بر عضویت مضیق و اجتناب از همکاری‌های عمیق‌تر نیز عملاً به معنای عدم انسجام درونی - به مثابه نقطه شروع اولیه همگرایی منطقه‌ای/منطقه‌گرایی - خواهد بود. این امر نشان‌دهنده نیاز به متعادل کردن پویایی‌های سیاسی پیچیده‌تر حلقه جدید سازمان همکاری شانگهای است تا آن را به سمت سازمان منطقه‌ای مؤثری رهنمون سازد.

### نتیجه‌گیری

چالش‌های پیش روی همگرایی سازمان همکاری شانگهای بسیار متنوع هستند که در این مقاله دو مورد از مهم‌ترین آنها به بحث گذشته شد. عامل نخست، به اختلاف و بعضاً تضاد همیشگی میان پکن و مسکو بر سر تعیین اهداف و عملکردهای این سازمان و تلاش برای تأثیر بر دستورکارهای آن بازمی‌گردد. عامل دوم که در بطن خود باعث تشدید عامل پیشین شده‌است، ارتقای عضویت هند و پاکستان در این سازمان به‌رغم تداوم و تشدید منازعات میان آنها است.

چین و روسیه نه تنها می‌توانند، مانع توسعه جغرافیایی سازمان همکاری شانگهای شوند - کما اینکه بین سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۰۱ این گونه بود - بلکه با ترسیم چشم‌اندازها و دستورکارهای متفاوت و متضاد برای این سازمان در جهت واگرایی آن گام برمی‌دارند. پکن خواهان عملکرد سازمان همکاری شانگهای به مثابه نهاد فرا منطقه‌ای محدود با دستورکارهای به طور عمده اقتصادی است تا بتواند از ظرفیت نهادی آن برای تقویت "ابتکار یک کمربند، یک راه" و نقش



آفرینی در ژئواکونومی جهانی استفاده نماید. روسیه، اما سودای تبدیل این سازمان به گردهم‌آیی منطقه‌ای با اعضای بیشتر و هدف ایجاد موازنه ژئوپلیتیک جهانی را در سر دارد.

بدیهی است که تجمیع این دو خواسته متفاوت دو عضو برتر سازمان همکاری شانگهای با یکدیگر اگر نه غیر ممکن ولی مشکل خواهد بود و می‌تواند یکی از پیشران‌های واگرایی در این سازمان به‌شمار می‌آید. تعیین دستور کار ضد غربی و ضد آمریکایی از سوی مسکو برای سازمان همکاری شانگهای از سوی پکن پذیرفتنی نیست زیرا هرگونه تنش در روابط میان چین با غرب به‌ویژه در ابعاد نظامی و امنیتی مانع تداوم رشد بالای اقتصادی چین خواهد بود. تلاش چین برای حفظ انسجام درونی سازمان همکاری شانگهای نیز تا حد زیادی متأثر از نیاز این کشور به محیطی آرام و باثبات برای دسترسی به بازارهای منطقه و انتقال کالا و سرمایه به خارج از منطقه است.

در مقابل، روسیه، اگرچه در مجموع خواهان تنش در منطقه یا جهان نیست، اما تلاش چندانی نیز برای پرهیز از آن انجام نمی‌دهد. نفع ثبات منطقه‌ای بیش از همه نصیب چین می‌شود که در طی دو دهه گذشته در مدار توسعه و رشد اقتصادی قرار گرفته‌است. بنابراین، پکن برخلاف مسکو نه از دستور کارهای حساسیت‌برانگیز برای سازمان همکاری شانگهای استقبال می‌کند و نه خواهان گسترش جغرافیایی سریع آن به سایر کشورها به ضرر تحت‌الشعاع قرار گرفتن اولویت‌های سازمان موسوم به روح شانگهای<sup>۱</sup> است. با این همه، اختلاف دیدگاه و حتی اختلاف منافع این دو کشور در قالب سازمان همکاری شانگهای تاکنون به‌خوبی مدیریت شده‌اند که از تقای عضویت هند و پاکستان یکی از نشانه‌های ملموس آن به‌شمار می‌آید.

از سوی دیگر از دست‌دادن انسجام درونی و کاهش ظرفیت نیل به اجماع در سازمان همکاری شانگهای را می‌توان از پیامدهای الحاق هند و پاکستان به این سازمان برشمرد. این تصمیم با افزودن مشکلات امنیتی قابل توجه کشورهای جنوب آسیا به‌ویژه درگیری‌ها در کشمیر و وضعیت افغانستان به دستور کار سازمان همکاری شانگهای، میزان انسجام درونی آن را به‌طور قابل توجهی کاهش داده‌است.

پکن در مورد تضعیف نقش خود در سازمان همکاری شانگهای از سوی دهلی‌نو نگران است، در حالی که مسکو عضویت هند را به‌مثابه راهی برای مهار نفوذ قدرتمند پکن در این سازمان ارزیابی می‌کند. بنابراین از آن چشم‌انداز نیز الحاق هند و پاکستان به ناهماهنگی بیشتر کشورهای

<sup>۱</sup>. Shanghai Spirits

عضو این سازمان منجر خواهد شد. این امر پویایی‌ها و مسایل جدیدی را به سازمان همکاری شانگهای وارد می‌کند و به‌طور بالقوه جستجو برای رسیدن به مخرج مشترک را در آینده دشوارتر می‌کند.

نگرانی‌های اصلی دیگر این است که آیا هند و پاکستان درگیری‌های خود را به سازمان همکاری شانگهای خواهند کشاند و اینکه آیا آنها مایل به تبادل اطلاعات در جهت اهداف امنیتی و نظامی سازمان با یکدیگر خواهند بود یا خیر.

جدای از مناسبات میان هند و پاکستان در درون سازمان همکاری شانگهای و تأثیر آن بر روابط بین چین و روسیه به‌مثابه متحدان منطقه‌ای آنها، جمهوری‌های آسیای مرکزی عضو این سازمان با ارتقای عضویت هند و پاکستان احتمالاً مشکلات بیشتری را در پیشبرد مواضع خود در این سازمان تجربه خواهند کرد. توسعه جغرافیایی سازمان همکاری شانگهای به همان اندازه که امکان افزایش موفقیت دارد، می‌تواند مانع همکاری نیز شود. در سال‌های گذشته، رهبران آسیای مرکزی مانند همتایان چینی خود از تعمیق همکاری‌ها در عوض گسترش جغرافیایی این سازمان حمایت می‌کردند. اکنون نیز با توسعه این سازمان به‌سمت جنوب آسیا و تداوم اختلافات چین-روسیه در آن این جمهوری‌ها می‌کوشند تا گزینه‌های خود را برای همکاری با جهان خارج باز نگه دارند که نشان از تردید جدی آنها در به همگرایی منطقه‌ای در قالب سازمان همکاری شانگهای دارد.

در این شرایط، سازمان همکاری شانگهای می‌تواند کاربرد خود را به‌عنوان ابزاری مؤثر و قانونی برای ارتقای سیاست منطقه‌ای از دست بدهد. بر این اساس به‌نظر می‌رسد، همکاری میان دولت‌های عضو سازمان همکاری شانگهای احتمالاً در آینده محدود و در ادامه بر فعالیت‌های اولیه سازمان - یعنی مبارزه با تروریسم، افراط‌گرایی و جدایی‌طلبی - متمرکز خواهد شد. در این حالت، تمرکز قوی اما محدود در رابطه با همکاری‌های امنیتی در سازمان همکاری شانگهای وجود خواهد داشت و همکاری‌های اقتصادی نیز در قالب‌های دیگر از جمله "ابتکار یک کمربند، یک راه" دنبال خواهد شد. در واقع، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که طی یک دهه اخیر نسبت عکسی میان گسترش جغرافیایی و موضوعی سازمان همکاری شانگهای با میزان همگرایی درونی آن برقرار بوده‌است.

منابع و مأخذ

- Alam, K. M., Li, X. and Baig, S. (2019), "Impact of Transport Cost and Travel Time on Trade under China-Pakistan Economic Corridor (CPEC)", *Journal of Advanced Transportation* 2(3): 1-16.
- Alden, C., Alao, A., Chun, Z. and Barber, L. (2017), *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*, Cham: Springer.
- Allison, R. (2004), "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia", *International Affairs* 80(3): 463-483.
- Aris, S. (2009), "The Shanghai Cooperation Organisation: 'Tackling the Three Evils' A Regional Response to Non-traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?", *Europe-Asia Studies* 61(3): 457-482.
- Bhaumik, S. (2019), "China's Belt and Road Initiative; A South Asian Perspective and Case for Harmony with India's Act East Policy", *Rosa Luxemburg Stiftung*, January, Available at: [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Policy\\_Paper/PolicyPaper\\_1-2019.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Policy_Paper/PolicyPaper_1-2019.pdf), Accessed on: 12 March 2019.
- Boland, J. (2011), "Ten Years of the Shanghai Cooperation Organization: A Lost Decade? A Partner for the U.S.?", *Foreign Policy at Brookings*, Available at: <https://www.brookings.edu/research/ten-years-of-the-shanghai-cooperation-organization-a-lost-decade-a-partner-for-the-united-states>, Accessed on: 4 March 2019.
- Carlso, B. G. (2018), "Vostok-2018: Another Sign of Strengthening Russia-China Ties", *SWP Comment*, No. 47, Available at: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161208/69-2018-https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C47\\_Carlson.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161208/69-2018-https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C47_Carlson.pdf), Accessed on: 12 March 2019.
- Chacko, J. (2019), "Both India and Pakistan may be Lying, and that may Breed Worse Disasters", *Quartz*, 2 March, Available at: <https://qz.com/india/1563323/india-pakistan-lying-on-balakot-jem-will-breed-disaster>, Accessed on: 5 March 2019.
- Chase, M. S. and Medeiros, E. S. (2017), *Russia-China Relations; Assessing Common Ground and Strategic Fault Lines*, Seattle: The National Bureau of Asian Research.
- Dasgupta, S. (2017), "Beijing to PM Modi: Don't raise Pakistan Terror Issue at BRICS", *Times Of India*, 1 September, Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/china/china-wary-about-pm-raising-pakistan-terrorism-issue-at-brics/articleshow/60313232.cms>, Accessed on: 13 March 2019.
- Dasgupta, S. and Cohen, S. P. (2011), "Arms Sales for India: How Military Trade Could Energize U.S.-Indian Relations", *Foreign Affairs* 90(2): 22-26

- 
- *Economic Times* (15 July 2018), "India and Pakistan to be Part of Anti-Terror SCO Drill in Russia", Available at:  
<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-and-pakistan-to-be-part-of-anti-terror-sco-drill-in-russia/articleshow/64996690.cms>, Accessed on: 7 March 2019.
- Farrell, H. and Heritier, A. (2005), "A Rationalist-Institutionalist Explanation of Endogenous Regional Integration", *Journal of European Public Policy* 12(3): 273-290.
- Gabuev, A., Haenle, P., Mohan, C. R., and Trenin, D. (2017), "Shanghai Cooperation Organization at Crossroads: Views from Moscow, Beijing and New Delhi", *Carnegie Moscow Center*, 9 June, Available at:  
<https://carnegie.ru/commentary/71205>, Accessed on: 11 March 2019.
- Gorenburg, D. (2016), "Russian Military Reform; Tracking Developments in the Russian Military", *Russia Mil*, 19 October, Available at:  
<https://russiamil.wordpress.com/tag/india>, Accessed on: 11 March 2019.
- Grainger, S. (2014), "Challenges and the Future Direction of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO)", *12<sup>th</sup> EBES Conference*, 9-11 January, Singapore, Available at:  
[https://www.researchgate.net/publication/324528182\\_Challenges\\_and\\_the\\_future\\_direction\\_of\\_the\\_Shanghai\\_Cooperation\\_Organisation\\_SCO](https://www.researchgate.net/publication/324528182_Challenges_and_the_future_direction_of_the_Shanghai_Cooperation_Organisation_SCO), Accessed on: 14 March 2019.
- Gvelesiani, L. and Molder, H. (2018), "Maintaining the Security Dilemma in the South Caucasus: Russia's Geostrategic Interests in Georgia", *Estonian Journal of Military Studies* 7(3): 137-157.
- Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Macmillan Press.
- Hoagland, R. E. (2016), "Central Asia; Not in Our Backyard, Not a Hot Spot, Strategically Important", *CIGI Papers*, No. 87, Available at:  
[https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi\\_paper\\_no.87web.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.87web.pdf), Accessed on: 10 March 2019.
- Huotari, M. and Gaspers, J. (2017), *China's Emergence as a Global Security Actor; Strategies for Europe*, Berlin: MERICS.
- Hurrell, A. (1995), "Regionalism in Theoretical Perspective", In L. Fawcett and A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (pp. 38-73), Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, S. F. and Lopez, A. M. (2017), "RATS Play Whack-A-Mole: The Shanghai Cooperation Organization and the Problem of Radical Islamic Terrorism", *International Meeting of International Studies Association*, Hong Kong, SAR China, 17 June, Available at:  
<http://web.isanet.org/Web/Conferences/HKU2017-s/Archive/c3062a77-fb37-4069-921a-969f8cfed4b6.pdf>, Accessed on: 8 March 2019.

- Jiayao, L. (2019), "SCO Important to World Peace, Development: Chinese official", *China Military*, 1 May, Available at: [http://eng.chinamil.com.cn/view/2019-05/01/content\\_9494174.htm](http://eng.chinamil.com.cn/view/2019-05/01/content_9494174.htm), Accessed on: 1 May 2019.
- Kaczmarek, M., Katz, M. N. and Tiilikainen, T. (2018), "The Sino-Russian and US-Russian Relationships: Current Developments and Future Trends", *Publications of the Government's Analysis, Assessment and Research Activities*, No. 69, Available at: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161208/69-2018-CHANGING%20GREAT%20POWER%20RELATIONS%20AND%20FINLAND.pdf>, Accessed on: 12 March 2019.
- Kasantzev, A. (2008), "Russian Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region", *Europe-Asia Studies* 60(6): 1073-1088.
- Kobayashi, K. (2017), "Competing Regional Orders in the Shared Neighborhood: The EU, Russia, and the Norm Contestation in the Post-Soviet Space", *Online Paper Published by the Ghent Russia Platform*, Available at: <http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1192/Kobayashi%20-%20paper.pdf>, Accessed on: 5 March 2019.
- Kocamaz, S. U. (2019), "The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization", *Uluslararası İlişkiler* 16(61): 127-141.
- Lindberg, L. (1963), *The Political Dynamic of European Integration*, Stanford: Stanford University Press.
- Lohschelder, S. (2017), "The Shanghai Cooperation Organization as a Multilateral Security platform in Central Asia", *Journal of Public and International Affairs* 4(1): 101-120.
- Mitra, D. (2017), "India, Pakistan Formally Inducted as Members of Shanghai Cooperation Organisation", *The Wire*, 9 June, Available at: <https://thewire.in/diplomacy/sco-india-pak-membership>, Accessed on: 10 March 2019.
- Mittelman, J. and Falk, R. (2000), "Global Hegemony and Regionalism", In S. Calleya (Ed.), *Regionalism in the Post-Cold War World* (pp. 3-20), Aldershot: Ashgate.
- Mudiam, P. R. (2018), "The Shanghai Cooperation Organization and the Gulf: Will India Prefer a Further Westward Expansion of the SCO or its Consolidation?", *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 12(4): 457-474.
- Nikola, L. j. and Ilievski, M. A. (2015), "the Concept of Political Integration: The Perspectives of Neo-functional Theory", *Journal of Liberty and International Affairs* 1(1): 1-14.

- 
- Rafi, A. E. (2018), "Shanghai Cooperation Organization (SCO) and Regional Security", *Journal of Current Affairs* 3(1): 100-116.
- Sahai, D. (2019), "Russian Far East and Central Asia: Impediments to Sino-Russian Partnership", *Observer Research Foundation (ORF)*, No. 280, February, Available at:  
[https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/02/ORF\\_IssueBrief\\_280\\_Russia-China.pdf](https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/02/ORF_IssueBrief_280_Russia-China.pdf), Accessed on: 13 March 2019.
- Sarma, H. (2018), "Turning the International North-South Corridor into a 'Digital Corridor'", *Comparative Politics* 9(4): 124-138.
- Sayfiddinova, N. (2017) "Shanghai Cooperation Organization and Dynamics of Economic Integration in the Far East", *International Journal of Engineering Inventions* 6(6): 58-63.
- Selmier, W. T. (2018), "Kazakhstan as Logistics Linchpin in the Belt and Road Initiative", In I. Heim (Ed.), *Investing in Kazakhstan, a Junction on the New Silk Road*, Indiana University, Available at:  
[https://www.researchgate.net/publication/330798478\\_Kazakhstan\\_as\\_Logistics\\_Linchpin\\_in\\_the\\_Belt\\_and\\_Road\\_Initiative](https://www.researchgate.net/publication/330798478_Kazakhstan_as_Logistics_Linchpin_in_the_Belt_and_Road_Initiative), Accessed on: 13 March 2019.
- Shikin, V. and Bhandari, A. (2017), "Russia – India Energy Cooperation: Trade, Joint Projects, and New Areas", *Russian International Affairs Council*, No. 13, October, Available at:  
[https://www.gatewayhouse.in/wp-content/uploads/2017/10/GH-RIAC\\_Russia---India-Energy-Paper\\_Web\\_2017.pdf](https://www.gatewayhouse.in/wp-content/uploads/2017/10/GH-RIAC_Russia---India-Energy-Paper_Web_2017.pdf), Accessed on: 4 March 2019.
- Sibal, A. K. (2015), "India is Now in But Let's Not Forget the 'S' in SCO Stands for Shanghai", *East West*, 27 July, Available at:  
<https://www.eastwest.ngo/idea/india-now-let%E2%80%99s-not-forget-%E2%80%98s%E2%80%99-sco-stands-shanghai>, Accessed on: 4 March 2019.
- Tow, W. (1990), *Subregional Security Cooperation in the Third World*, Boulder and London: Lynne Rienner.
- Urchick, D. (2018), "Looking Forward to Peace Mission 2018", *Real Clear Defense*, 12 July, Available at:  
[https://www.realcleardefense.com/articles/2018/07/12/looking\\_forward\\_to\\_peace\\_mission\\_2018\\_113599.html](https://www.realcleardefense.com/articles/2018/07/12/looking_forward_to_peace_mission_2018_113599.html), Accessed on: 7 March 2019.
- Wilson, A., Thrift, N., Bradford, M. and Edward, W. S. (2005), *Uneven Development and Regionalism: State, Territory and Class in Southern Europe*, Kent: Taylor & Francis.
- *Xinhua* (2018), "China Elevates SCO Practical Cooperation for Common Development", 14 October, Available at:  
[http://english.gov.cn/premier/news/2018/10/14/content\\_281476345027450.htm](http://english.gov.cn/premier/news/2018/10/14/content_281476345027450.htm), Accessed on: 17 March 2019.

مقاله علمی \_ پژوهشی رقابت و واگرایی در سازمان همکاری شانگهای؛ با تأکید بر اختلافات ... / ۱۳۱

---

- Yan, L. (2018), “A Quick Guide to SCO and Its Military Cooperation”, *China News*, 5 June, Available at:  
<http://www.ecns.cn/hd/2018-06-05/detail-ifyuurnp1000209.shtml>, Accessed on:  
12 March 2019.