

فصل نانوشته سیاست خارجی جمهوری اسلامی افغانستان

دکتر عبدالقیوم سجادی*

چکیده

فصل ناتمام سیاست خارجی جمهوری اسلامی افغانستان ناظر به ناکامی حکومت افغانستان در امر تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی کشور است. این نوشتار تلاش می‌کند تا ضمن مرور اجمالی بر علل و عوامل ناکامی دولت در تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی کشور، مسوده پیشنهادی از تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی کشور در واقع بیانگر فقدان استراتژی مدون در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست خارجی افغانستان است، امری که باعث رکود، سر درگمی و در نهایت انفعالی شدن سیاست خارجی افغانستان گردیده است. ضرورت تدوین استراتژی سیاست خارجی اهتمام و توجه جدی دولتمردان به این مهم را تأکید می‌کند.

کلید واژه‌ها: سیاست خارجی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی افغانستان، خطوط اساسی.

۱. طرح مسئله

از دوره پانزدهم شورای ملی تا کنون تدوین و ارایه خطوط اساسی سیاست خارجی یکی از خواست‌های مجلس نمایندگان از حکومت بوده است. حکومت براساس ماده ۶۴ قانون اساسی مکلف است که خطوط اساسی سیاست خارجی کشور را تنظیم و جهت تصویب به مجلس نمایندگان ارایه نماید. علیرغم تقاضای مکرر مجلس نمایندگان و اهمیت جدی تنظیم و تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی کشور این فصل هم‌چنان نانوشته و ناتمام باقی مانده است. وضعیت خاص کشور و پیچدگی نظام بین‌الملل و شرایط سیاسی کشور همراه با ضعف و ناتوانی کارگزاران نظام سیاسی و دستگاه دیپلماسی از مهم‌ترین عوامل ناتمام ماندن این فصل از سیاست خارجی است.

بازی‌های استخباراتی و سیاسی کشورهای دخیل در افغانستان، چالش‌های امنیتی، بی‌ثباتی سیاسی و برخورد مقطعی با سیاست خارجی از عوامل ناتمام ماندن این فصل سیاست خارجی کشور ماست. در واقع سیاست خارجی ما در شرایط دشوار و پیچیده کنونی فاقد دورنمایی روشن و استراتژی تعریف شده و مدون است. فقدان استراتژی مدون، نبود دورنمایی تعریف شده در واقع یکی از عوامل انفعال و ناپویایی سیاست خارجی ماست. در این فصل ضمن مروری بر تلاش‌های انجام شده برای تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی تلاش می‌شود تا دریچه‌ای به سوی تأمین این هدف مهم و اساسی برداشته شود.

۲. مسوده خطوط اساسی سیاست خارجی کشور

فشارهای ممتد مجلس نمایندگان بر حکومت در نهایت به اقدام عملی وزارت خارجه و دستگاه دیپلماسی کشور منجر گردید. یکبار حکومت برای تأمین این هدف مجموعه یادداشت‌هایی را با عنوان خطوط اساسی دولت جمهوری اسلامی افغانستان تدوین و به کمیسیون امور بین‌المللی مجلس نمایندگان ارایه نمود. در این یادداشت که حاوی مجموعه‌ای از معلومات در مورد شرح وظایف ادارات مختلف دولتی بود، به باور حکومت خطوط اساسی سیاست خارجی کشور نیز گنجانیده شده بود. اما با تأسف در این یادداشت هیچ‌گونه دیدگاه روشن در مورد جهت‌گیری سیاست خارجی و خطوط اساسی سیاست خارجی ارایه نگردید. این یادداشت به دلیل فقدان ارایه یک استراتژی روشن در مورد سیاست خارجی از سوی مجلس نمایندگان مسترد گردید.

در مرحله بعدی وزارت امور خارجه در تلاش برای تدوین و تنظیم خطوط اساسی سیاست خارجی کشور در اواخر سال ۱۳۹۵ یادداشت قطور و پر حجمی را با عنوان مسوده خطوط اساسی سیاست خارجی کشور به مجلس نمایندگان ارایه نمود. مروری بر این مسوده نیز نشان می‌دهد که هنوز هم خطوط اساسی سیاست خارجی کشور قصه پر غصه و نانوخته است. داستانی که بخشی از آشفتگی و سردرگمی جهت‌گیری‌های سیاست خارجی را رقم می‌زند.

در مسوده جدید که در حد یک کتاب پر حجم و قطور تهیه گردیده، عمدتاً به پیشینه مناسبات خارجی افغانستان در قبال کشورهای مختلف پرداخته شده است. رویکرد توصیفی در مورد محورهای مورد علاقه طرفین این نوشتار را بیشتر سمت و سوی توصیفی در مورد مناسبات خارجی کشور بخشیده است. بخش عمده این یادداشت به بیان علایق سیاسی، فرهنگی و اقتصادی افغانستان با کشورهای مختلف پرداخته و هیچ‌گونه دیدگاه روشنی را در مورد استراتژی و جهت‌گیری‌های خرد و کلان کشور ارایه نمی‌دهد. در ادامه این فصل ابتدا علل و عوامل نانوخته ماندن صفحات خطوط اساسی سیاست خارجی کشور را مرور نموده و تبعات منفی این امر بر حیرت و درماندگی سیاست خارجی افغانستان را به بحث خواهیم گذاشت. در نهایت تلاش می‌شود تا تلاشی هر چند ابتدایی برای تدوین و تنظیم خطوط اساسی سیاست خارجی کشور برداشته شود.

۳. عوامل ناتمامی مسوده سیاست خارجی

همانگونه که اشاره شد علیرغم تأکید و فشار مجلس نمایندگان بر حکومت در مورد تنظیم و تدوین مسوده خطوط اساسی سیاست خارجی کشور، هنوز هم سیاست خارجی ما فاقد یک طرح منسجم و مدون به‌عنوان استراتژی ملی و خطوط اساسی سیاست خارجی است. چرا تاکنون اقدام عملی برای این مهم برداشته نشده؟ چرا سیاست خارجی ما هنوز هم فاقد جهت‌گیری اساسی و استراتژی ملی است؟ و بالأخره چرا حکومت و دستگاه دیپلماسی در مورد توجه و اهتمام کافی و لازم را ندارد؟

پاسخ ساده و روشن این پرسش‌ها به دشواری تدوین استراتژی سیاست خارجی و ناتوانی دستگاه سیاستگذاری خارجی کشور باز می‌گردد. تدوین سیاست خارجی افغانستان امروزه به مراتب دشوارتر و پیچیده‌تر از هر زمان دیگر است. تعدد بازیگران ملی، منطقه و

بین‌المللی مؤثر بر سیاست خارجی، دگرگونی‌های محیط بین‌المللی، شرایط درهم تنیدگی سیاسی و امنیتی کشور با سیاست و امنیت بین‌الملل و بالأخره فقدان کارگزاران متخصص و برخوردار از دید علمی و آکادمیک از عوامل این ناکامی در تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی است.

۳-۱. تعدد بازیگران در سیاست خارجی افغانستان

هر چند در عصر جهانی شدن سیاست خارجی اکثر کشورها با تحول و دگرگونی‌های جدی روبرو گردید، اما تأثیرات این مقوله روی سیاست خارجی ما نسبت به هر کشور دیگری عمیق‌تر و گسترده‌تر است. افغانستان پس از حادثه یازدهم سپتامبر و حضور قوت‌های بین‌المللی و کشورهای عضو ناتو به گونه‌ای جدی و همه جانبه در معرض پیامدهای عملی جهانی شدن قرار گرفت. جهانی شدن سیاست خارجی افغانستان را بیش از هر زمان با تحولات جهانی و منطقه‌ای درگیر نمود. جهانی شدن حاکمیت دولت‌ها را با فرسایش و ضعف روبرو ساخته است. دیگر دولت‌ها در سیاست خارجی خویش نمی‌توانند مدعی انحصار حاکمیت و کنترل همه جانبه روی مسایل و موضوعات باشد. جهانی شدن در بعد تکنولوژیک مرزهای ملی و جغرافیایی واحدهای رسمی بین‌المللی را در نوردیده و بازیگران بدون مرز و فاقد سرزمین را وارد بازی‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نمود (ر.ک. سجادی، ۱۳۹۴).

حضور بیش از چهل کشور عضو ناتو در افغانستان علاوه بر اینکه فرصت‌های ارزشمندی در اختیار افغانستان نهاد، سیاست خارجی ما را با پیچیدگی گسترده روبرو نمود. تنظیم مناسبات سیاسی منطقی و عقلانی با تأثیرات سیاسی و امنیتی این کشورها در افغانستان دستگاه سیاست خارجی ما را با مسایل و موضوعات جدی و تازه روبرو ساخت. از جانب دیگر جهانی شدن با کم رنگ ساختن مرزهای جغرافیایی و سرزمینی و وارد نمودن بازیگران غیر رسمی مانند سازمان‌های بین‌المللی غیر حکومتی، جریان‌های ایدئولوژیکی و شرکت‌های فراملی و اقتصادی مباحث و مسایل تازه‌ای را در دستور کار سیاست خارجی کشورها از جمله افغانستان قرار داد. (کریستفر هل، ۲۷۱، ۱۳۷۸)

سیاست خارجی افغانستان با تنوع بازیگران رسمی و غیر رسمی روبرو گردید. از سویی مدیریت و تنظیم منافع متضاد کشورهای متعدد و تأثیر گزار منطقه‌ای و بین‌المللی مطرح است و از جانب دیگر تعریف جهت‌گیری عقلانی در مواجهه با جریان‌های ایدئولوژیکی و

بازیگران بین‌المللی فراملی و بی‌سرزمین در دستور کار سیاست خارجی کشور قرار گرفت. هر دو امر برای سیاست خارجی افغانستان که هنوز در ابتدای راه قرار دارد دشورا به نظر می‌رسد. هر چند هر دو مقوله دارای ابعاد مثبت و منفی، تبعات سازنده و ویرانگر، ماهیت فرصت‌سازی و تهدید‌زایی است، اما بدون شک استفاده از فرصت‌های موجود نیازمند رهبری کارآمد و مدیریت مؤثر و پویا در عرصه سیاست خارجی است. عدم استفاده از فرصت‌ها و ابعاد سازنده شرایط جدید، سیاست خارجی افغانستان را در معرض آسیب‌پذیری‌های ناشی از تهدیدات و جنبه‌های منفی آن قرار داده است.

تعارض منافع کشورهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای دخیل و تأثیرگذار بر مسایل ملی افغانستان از دیگر جنبه‌های مشکله تعدد بازیگران در سیاست خارجی ماست که به‌گونه‌ای تنوع در جهت‌گیری سیاست خارجی ما را نیز در پی داشت. جمع میان منافع متعارض کشورهای مختلف، ایجاد تعادل میان رقبای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای و در نهایت کنارآمدن با دیدگاه‌های و مفکوره‌های سیاسی متنوع از دیگر معضلات سیاست خارجی افغانستان در زمانه کنونی است.

۲-۳. رقابت و تعارض منطقه‌ای و بین‌المللی

هم‌چنان که در صفحات قبل اشاره گردید، تحولات بین‌المللی و دگرگونی ساختار نظام بین‌الملل از عوامل مؤثر بر سیاست خارجی کشور ماست. فروپاشی نظام دو قطبی و ظهور ساختار هژمونیک تأثیرات جدی روی جهت‌گیری کشورهای جهان سوم و توسعه نیافته از جمله افغانستان گذاشت. دگرگونی و تحولات منطقه‌ای و بین‌المللی، تعارض و رقابت قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای بدون شک تأثیرات مستقیم روی مسایل سیاسی و امنیتی کشور ما دارد، که مدیریت آن نیازمند دانش و درک متخصصانه امور بین‌المللی و توانایی ملی است.

از آغاز شکل‌گیری دوره نوسازی با همکاری جامعه جهانی و رهبری حامد کرزی تاکنون، سیاست خارجی ما همواره در میانه دیدگاه‌های مختلف و متعارض سیاست خارجی کشورهای منطقه و فرامنطقه درگیر بوده است. پاکستان به‌عنوان همسایه جنوبی ما از همان آغاز شکل‌گیری دولت عصر نوسازی تاکنون جهت‌گیری رقابتی با هند، تعارض با دیدگاه‌های افغانستان و جامعه جهانی در امر مبارزه با تروریسم را در پیش گرفت.

(سپنتا، ۱۳۹۶) سیاست تعارضی همسایه غربی ما ایران با آمریکا نیز برای سیاست خارجی ما در قبال هر دو کشور محدودیت‌ساز بوده است. تعارض منافع روسیه و چین با آمریکا و رقابت‌های هر سه قدرت در سطح منطقه و جهان به‌گونه‌ای مستقیم روی مسایل سیاسی جامعه ما بازتاب داشته است.

در سطح فرامنطقه‌ای نیز تعارض منافع میان کشورهای عضو ناتو و کشورهای اسلامی در برخورد با مسایل افغانستان وجود داشته است. تعارض منافع کشورهای مختلف و دخیل در افغانستان که آنان را به‌عنوان همکاران بین‌المللی افغانستان در امر مبارزه با تروریسم و مواد مخدر، تأمین حقوق بشر و حقوق شهروندی، تحکیم اصل حاکمیت قانون و مبارزه با افراط‌گرایی و دموکراسی‌سازی در کنار هم قرار می‌داد، موجب برخوردهای متناقض این کشورها در محورهای مذکور گردید. مبارزه با دهشت افگنی و برچیدن لانه‌های تروریسم در منطقه و در نهایت تأمین حاکمیت قانون و دموکراسی در افغانستان در سایه سیاست منفعت‌جویانه و یک‌جانبه‌گرایانه همکاران بین‌المللی افغانستان رنگ باخت. سیاست خارجی افغانستان برای انسجام دیدگاه و مدیریت منافع متعارض و رقابتی و تبدیل آن به محورهای همکاری با دشواری و ناتوانی جدی روبرو بود.

در مباحث سیاست خارجی از سه الگوی رفتاری نسبتاً رایج یاد می‌شود. الگوی همکاری، الگوی رقابت و الگوی تعارض. به صورت منطقی پیچیده‌ترین سیاست خارجی برای آن دسته از کشورهایی است که در منطقه تعارضی قرار دارد. سیاست خارجی افغانستان کم و بیش در زیر سیستم‌های منطقه‌ای با هر سه نوع الگو روبرو است. الگوی همکاری منطقه‌ای می‌تواند برای سیاست خارجی کشور فرصت ایجاد کند. جهت‌گیری سیاست خارجی افغانستان با کشورهای همسو و همکار با چالش‌های کمتری روبرو است. این چالش‌ها در تعامل سیاست خارجی افغانستان با کشورهای برخوردار از الگوی رقابتی بیشتر خواهد بود. اما پیچیده‌ترین حالت تعامل سیاست خارجی ما با آندسته از کشورهایی است که در قالب الگوی تعارضی قرار دارند. تعارض میان هند و پاکستان، رقابت میان ایران و عربستان، رقابت میان روسیه و چین با آمریکا و تعارض ایران و آمریکا هر کدام می‌تواند سیاست خارجی ما را تحت تأثیر قرار دهد.

۳-۳. وابستگی یکسویه در سیاست خارجی

امروزه در ادبیات بین‌الملل و سیاست خارجی سخن از وابستگی متقابل در جایگاه بلندی قرار داد. وابستگی متقابل به دلیل ماهیت تسری و همکاری موجبات همکاری و همگرایی در سیاست خارجی کشورها می‌گردد. براساس تئوری لیبرالیسم، وابستگی متقابل از طریق ایجاد همسویی میان دولت‌ها و نیز ایجاد محورهای مشترکی از منافع ملی و تهدیدات به گسترش همگرایی در سیاست خارجی کشورها می‌انجامد. اما وابستگی یکسویه منافع ملی کشور ضعیف را قربانی منافع ملی کشور قوی‌تر می‌سازد. (رابرت جکسون، فصل چهارم، ۱۳۸۵)

وابستگی یکسویه افغانستان به منابع اقتصادی و سیاسی جامعه جهانی، سیاست خارجی کشور را در وضعیت دشواری قرار داده است. این وابستگی موجب گردید که سیاستمداران ما به‌گونه مستمر روی مناسبات نینگ و دوستانه با همه کشورها تأکید نموده و در سیاست اعلانی خود بین دیدگاه‌های متناقض و منافع متضاد پیوند زنند. اما واقعیت این است که در حالت وابستگی یکسویه کشور تأمین کننده منابع اقتصادی و حمایتی، بیشترین تأثیرگذاری را روی سیاست خارجی کشور وابسته دارد.

وابستگی سیاست خارجی ما به کشورهای غربی موجب گردید که جهت‌گیری‌های سیاست خارجی کشور عمدتاً با ملاحظه نقطه نظرات این کشورها عیار گردد. جهان اسلام که تأثیرات ایدئولوژیکی عمیق و همه‌جانبه روی جامعه اسلامی افغانستان دارد نه تنها مورد توجه جدی قرار نگرفت، بلکه تحت تأثیر تصویر سازی‌های منفی جریان‌های بنیادگرا و افراطی به معضل جدی برای افغانستان تبدیل گردید. دستگاه دیپلماسی نتوانست ذهنیت سیاستمداران و افکار عمومی جهان اسلام را در راستای شرایط و موقعیت خاص افغانستان و تأمین منافع ملی کشور مدیریت نماید. این حالت نیز موجب گردید که سیاست خارجی ما دچار نوعی روزمرگی و واکنشی در قبال کشورهای اسلامی در مورد ارتباط شان با طالبان و جریان‌های نظامی مخالف دولت افغانستان کشیده شود.

۳-۴. موقعیت سیاسی و امنیتی افغانستان

یکی از چالش‌های اساسی و مهم سیاست خارجی ما در عصر کنونی شرایط دشوار و پیچیده سیاسی و امنیتی کشور است. موقعیت و جایگاه افغانستان در منطقه، تنوع اجتماعی و سیاسی موجود، شکاف‌های قومی و زبانی و در نهایت نفوذ گذاری‌های خارجی در

تصمیم‌گیری‌های ملی و فقدان دیدگاه مشترک ملی بر سر محورهای کلان منافع ملی سیاست خارجی ما را با تنگناها و محدودیت‌های جدی روبرو ساخته است. اگر در ادبیات روابط بین‌الملل تبعیت سیاست خارجی از سیاست داخلی و قدرت ملی یک اصل است، سیاست خارجی افغانستان اما از این اصل استثناء است. سیاست داخلی ما در حالت تبعی و پیروی از مناسبات خارجی ما قرار دارد. اوضاع آشفته و نابسامان سیاست داخلی، تعارضات قومی و زبانی و نبود وفاق سیاسی بر سر محورهای اساسی و کلان منافع ملی به گونه‌ای مستقیم در ضعف و ناکامی سیاست خارجی ما تأثیر گزار می‌باشد، اما این نابسامانی‌های داخلی به گونه‌ای معلول مداخلات خارجی و رقابت‌های بین‌المللی است. جهت‌گیری کلان سیاست خارجی و تنظیم مناسبات سیاسی با کشورهای مختلف منطقه و جهان بیش از هر امری نیازمند وجود دیدگاه مشترک و وفاق سیاسی میان رهبری سیاسی و سیاستمداران است. تعارض قومی و زبانی، تنوع افکار و اندیشه‌های سیاسی در یک رابطه دیپلماتیکی با رقابت قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی، اجازه نداده است که سیاست و حکومت در جامعه افغانستان مسیر تعامل منطقی و عقلانی را بییماید. هنوز هم این تنوعات موجب می‌گردد که منافع کلان ملی با آسیب‌پذیری‌های جدی روبرو گردد. این تنوعات هنوز هم مانع جدی بر سر راه تعریف مشخص و مورد توافق از هویت ملی، منافع ملی، تهدید ملی و امنیت ملی است. (سجادی، ۱۳۹۵، فصل دوم و سوم)

۳-۵. کمبود تخصص و دانش سیاسی

یکی از چالش‌های اساسی و مهم سیاست خارجی ما، کمبود کارگزاران و تصمیم‌سازان متخصص و توانمند در عرصه سیاست خارجی و دیپلماسی است. نظام بین‌الملل معاصر با پیچیدگی‌های خاص به خود دستگاه سیاست خارجی و دیپلماسی را با ضرورت جدی دانش و تخصص امور سیاست خارجی و بین‌المللی روبرو ساخته است. پیچیدگی‌های یاد شده همه حکایت از ضرورت کارگزاران و تصمیم‌گیرندگان متخصص و توانمند دارد. این در حالی است که هنوز دستگاه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ما با کمبود تخصص و دانش لازم روبرو است. تصمیم عقلانی نسبی در حوزه سیاست خارجی نیازمند صاحب نظران امور بین‌المللی و سیاست خارجی است که از درک و شناخت دقیق ماهیت محیط بین‌المللی، بازیگران و قواعد بازی بین‌المللی برخوردار باشند. درحالی که هنوز هم دستگاه دیپلماسی

کشور، همانند دیگر عرصه‌های حکومت‌داری، اسیر سیاست قومی و قبلی بوده و گزینش کارگزاران نه بر مبنای تخصص مورد نیاز بلکه براساس روابط خویشاوندی صورت می‌گیرد. بدون تردید یکی از عوامل ناکامی ما در فقدان استراتژی ملی سیاست خارجی و ناتمام ماندن خطوط اساسی سیاست خارجی به این عامل باز می‌گردد. هم‌چنان که در فصل توصیف کارگزاران سیاست خارجی کشور مشاهده می‌شود، فیصدی بلندی از کارگزاران دستگاه دیپلماسی ما هم‌چنان فاقد تحصیلات تخصصی لازم در عرصه سیاست خارجی و امور بین‌المللی است. هر چند وزارت امور خارجه کشور دارای مرکز مطالعات استراتژیک در حوزه سیاست خارجی است، اما واقعیت تلخ این است که این نهاد صرفاً در حد یک نمایش عالمانه از سیاست سنتی و روزمره نشان دیگری ندارد.

۴. خطوط اساسی سیاست خارجی افغانستان

براساس ماده‌های ۶۴ و ۷۶ قانون اساسی دولت جمهوری اسلامی افغانستان دولت مکلف است خطوط اساسی سیاست خارجی کشور را تنظیم و برای تأیید به مجلس نمایندگان ارایه نماید. این الزام ناشی از اهمیت خطوط اساسی برای رهنمود عملی و تعیین جهت‌گیری‌های سیاست خارجی است. در واقع خطوط اساسی نه اصول سیاست خارجی است و نه کنش‌ها و جهت‌گیری‌های مقطعی و تاکتیکی. مقصود از خطوط اساسی همانا جهت‌گیری‌های کلان و اساسی است که برای مدت نسبتاً طولانی دوام داشته و استمرار می‌یابد. در مباحث سیاست خارجی مفهوم خطوط اساسی به‌عنوان یک مفهوم تخصصی شناخته شده نیست، بلکه مفهوم استراتژی، خط مشی و جهت‌گیری بیشتر رایج و شناخته شده است.

خطوط اساسی براساس تعریف خط مشی سیاست خارجی عبارت است از جهت‌گیری‌های بنیادین و کلان که با کنش‌های بازیگران کمتر دچار تحول و دگرگونی می‌گردد. براساس این تعریف در واقع خطوط اساسی مفهوم قریب به استراتژی سیاست خارجی است که مسیر حرکت و جهت‌گیری‌های کلان سیاست خارجی را روشن و واضح می‌سازد. اما تعریف استراتژی و خط مشی اساسی سیاست خارجی یک کشور نمی‌تواند خارج از اصول و ماده قانون اساسی باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان هم چنانکه قبلاً اشاره شد ماده‌های هفتم و هشتم مربوط به سیاست خارجی است. در ماده‌های یاد شده رعایت و التزام به معاهدات بین‌المللی و منشور حقوق بشر، مبارزه با مواد مخدر و

تروریزم و در نهایت حفظ استقلال، منافع ملی، تمامیت ارضی، حسن همجواری، احترام متقابل و تساوی حقوق به عنوان اصول سیاست خارجی کشور مطرح گردیده است. ماده هشتم به صراحت دولت را مکلف می‌سازد تا سیاست خارجی سیاست خارجی کشور را براساس موارد یاد شده و با التزام و احترام به میثاق‌ها، معاهدات بین الدول و اعلامیه جهانی حقوق بشر تنظیم و اجرا نماید. بنابر این استراتژی سیاست خارجی کشور الزاما باید در چارچوب اصول یاد شده و با التزام عملی به موارد یاد شده تهیه و تنظیم گردد.

۵. محورهای خطوط اساسی

خطوط اساسی سیاست خارجی افغانستان در چارچوب اصول کلی قانون اساسی باید تنظیم گردد. خطوط اساسی به عنوان استراتژی سیاست خارجی باید علاوه بر دیدگاه کلان شامل جهت‌گیری‌های اساسی در قبال حوزه‌های مختلف سیاست خارجی افغانستان باشد. اگر طبق طبقه‌بندی رییس جمهور سیاست خارجی کشور را به پنج حلقه یا حوزه تقسیم نماییم، به صورت منطقی استراتژی سیاست خارجی نیز در حوزه‌های یاد شده باید رهنمود عملی برای جهت‌گیری‌های کلان سیاست خارجی را واضح سازد. بدین منظور به باور نگارنده تدوین و تنظیم خطوط اساسی سیاست خارجی علیرغم پیچیدگی‌ها و چالش‌های موجود باید در یک چارچوب تیوریک مشخص صورت گیرد. این چارچوب تیوریک می‌تواند برای تعیین محورهای تدوین استراتژی ما را کمک نماید.

براساس تیوری (SWOT) تدوین استراتژی سیاست خارجی باید در چهار محور مهم و اساسی صورت گیرد. براساس این تیوری، استراتژی محصول فهم و شناخت علمی و دقیق از قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها است. در هر پنج حلقه یاد شده با در نظر داشت این چهار محور اساسی باید به تهیه و تدوین استراتژی سیاست خارجی افغانستان پرداخت. بنابراین جهت‌گیری کلان سیاست خارجی کشور در هر یک از حلقات یاد شده با توجه به قوت‌ها و ضعف‌های داخلی، فرصت‌ها و تهدیدات خارجی باید تهیه و تدوین گردد.

برای تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی علاوه بر تعریف و تعیین دقیق و عینی اهداف ملی و منافع ملی نیازمند سنجش و برآورد دقیق ابزارهای سیاست خارجی و امکانات ملی هستیم. از درون این مطالعه می‌توانیم به شناسایی دقیق نقاط ضعف و قوت خویش آگاه شویم. از جانب دیگر شناخت و تحلیل زیر سیستم‌های منطقه‌ای سیاست

خارجی افغانستان نیز برای استراتژی سازی و تنظیم خطوط اساسی اهمیت جدی دارد. مسایل سیاست خارجی افغانستان بدون شک علاوه بر این که از سیستم امنیتی جهانی تأثیر پذیر است، از زیر سیستم امنیتی منطقه‌ای نیز متأثر می‌باشد. سیاست خارجی ما با سه چهارم زیر سیستم منطقه‌ای روبرو است. تهدیدات و الزامات امنیتی هر یک از این زیر سیستم‌ها جهت‌گیری ما را در سیاست خارجی تحت تأثیر قرار می‌دهد. زیر سیستم آسیای جنوب شرقی با محوریت پاکستان و هند و با خصلت تعارضی و منازعه‌زا بودنش روی سیاست خارجی ما بازتاب جدی دارد.

زیرا سیستم منطقه‌ای خاورمیانه و کشورهای عربی و اسلامی با محوریت ایران و عربستان و خصلت رقابتی از دیگر سو سیاست خارجی ما را تحت تأثیر قرار می‌دهد. زیر سیستم سوم به منطقه آسیای مرکزی و کشورهای اقمار شوروی سابق بر می‌گردد. این زیر سیستم نیز با خصلت منازعه‌ای و رقابتی خود روی جهت‌گیری‌های سیاست خارجی افغانستان تأثیر گزار است. بویژه شکل‌گیری دور تازه از رقابت و گاه منازعه میان روسیه و آمریکا را باید مورد توجه قرار داد. در زیر سیستم منطقه‌ای چهارم محور چین و شانکهای را با ماهیت ضد هژمونیک آن باید مورد مطالعه و بررسی قرار داد.

بنابر این تجزیه و تحلیل ضعف‌ها و قوت‌های داخلی که به سیستم ملی افغانستان باز می‌گردد یک بخش مهم برای تدوین استراتژی است. از جانب دیگر درک و شناخت فرصت‌ها و تهدیدات ناشی از سیستم‌های جهانی و منطقه‌ای با عنایت به زیر سیستم‌های یاد شده نیز به گونه جدی سیاست خارجی ما را تحت تأثیر قرار می‌دهد. استراتژی سیاست خارجی افغانستان را از درون تعامل و رابطه قوت‌ها و ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدات باید استخراج نمود. بر اساس این الگو ما ناگزیریم برای هر یک از زیر سیستم‌های یاد شده استراتژی خاص و مناسب خود را پی‌ریزی نماییم.

اصول سیاست خارجی بیان شده در قانون اساسی کشور در جایگاه اصول غیر قابل اغماض باید در تدوین استراتژی مورد توجه قرار گیرد. اصل تعهد و التزام به معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی جهت‌گیری سیاست خارجی کشور را در راستای مصالح مشترک جامعه بشری و همگرایی با جامعه بین‌المللی سوق می‌دهد. از جانب دیگر اصل حسن هم‌جواری و عدم مداخله نیز سیاست خارجی را از جهت‌گیری تهاجمی و ماجراجویانه در منطقه و نسبت به همسایگان برحذر می‌دارد. مبارزه با تروریسم به‌عنوان یک وظیفه ملی

سیاست خارجی کشور را در راستای همسویی با جامعه جهانی و کشورهای همسایه برای تلاش مشترک جهت تأمین نظم و امنیت منطقه‌ای هدایت می‌کند. اما در این میان اصول اساسی و راهنمای عملی سیاست خارجی همانا اصل تأمین منافع ملی، حاکمیت و استقلال ملی است که دولت افغانستان را مکلف می‌سازد تا سیاست خارجی کشور را به گونه‌ای مدیریت و رهبری نماید که علاوه بر اینکه تأمین کننده منافع ملی افغانستان باشد، حاکمیت و استقلال سیاسی کشور را نیز تأمین نماید.

مقابله با تروریسم و تهدیدات ملی از یکسو به‌عنوان امر ضروری و اجتناب ناپذیر سیاست خارجی ما را به سوی همراهی و جلب کمک‌های بین‌المللی سوق می‌دهد و از جانب دیگر اصل استقلال و حاکمیت ملی، ما را مکلف می‌سازد تا این همراهی و همکاری در چارچوب احترام به حقوق متقابل متساوی و اصل حاکمیت ملی تعریف گردد. هنر دیپلماسی جمع بین ممکنات و ضروریات است. در اینجا جلب همکاری و همگرایی با کشورهای همکار و متعاقد با افغانستان امر ضروری است اما از سوی دیگر توانمندی ملی ما برای تأمین حاکمیت و استقلال امر ممکن و دشوار.

قبل از معاهده استراتژیک افغانستان و آمریکا دو دیدگاه مثبت و منفی با دو رویکرد خوش بینانه و بد بینانه در زمینه مطرح بود. دیدگاه مثبت و خوش بینانه با تأکید بر سازنده بودن این معاهده از سودمندی آن برای منافع ملی افغانستان در عرصه‌های امنیتی، نظامی، سیاسی و اقتصادی سخن می‌گفتند. در این تلقی استدلال اساسی این بود که ما ناگزیریم برای مقابله با تهدیدات بین‌المللی و مبارزه با تروریسم قراردادی را امضاء کنیم که برای آمریکا اجازه می‌دهد تا در چندین نقطه کشور از پایگاه نظامی برخوردار گردد. گفته می‌شد دولت نوپا و پس از جنگ افغانستان از توانمندی و ظرفیت لازم برای مقابله یک تنه با تروریسم و قطع مداخلات خارجی و همسایگان برخوردار نمی‌باشد. بدین منظور نیازمند همراهی و کمک جامعه جهانی واز جمله ایالات متحده آمریکا است. جلوگیری از مداخلات خارجی و بخصوص دست درازی‌های پاکستان در امور داخلی افغانستان در واقع یکی از استدلال‌های جدی رویکرد مثبت و خوش بینانه بود.

در جانب دیگر هم گفته می‌شد امضای این قرار داد تأمین کننده بخش مهمی از منافع اقتصادی کشوری است که هنوز هم بخش قابل توجهی از بودجه ملی خویش را از طریق کمک‌ها و قرضه‌های خارجی تأمین می‌کند. پرداخت سالیانه مبلغ قریب به پنج میلیارد دالر

برای مصارف نیروهای امنیتی و دیگر نیازهای ملی کشور از سوی آمریکا منطق اقتصادی انعقاد قرارداد استراتژیک دو جانبه میان دو کشور بود.

از منظر سیاسی نیز این دیدگاه روی اعتبار بین‌المللی افغانستان تأکید می‌کرد. اعتباری که از طریق همراهی با قدرت بزرگ غربی ایجاد می‌گردد. در این تلقی استدلال اساسی این بود که همراهی و ائتلاف افغانستان با آمریکا و کشورهای عضو ناتو می‌تواند برای افزایش اعتبار سیاسی کشور مؤثر واقع شود. این اعتبار به بلند رفتن جایگاه بین‌المللی و منطقه‌ای کشور در عرصه بین‌المللی انجامید و سیاست خارجی افغانستان را از پشتوانه سیاسی قدرتمند برخوردار می‌سازد.

دیدگاه بدبینانه عمدتاً روی نیت و اراده جانب آمریکا برای ختم جنگ و مقابله جدی با تروریسم و قطع مداخلات خارجی بویژه پاکستان انگشت گذاشته و تحقق این اهداف را با شک و تردید مطرح می‌کردند. رییس جمهور کرزی که در نهایت از امضای این قرارداد استتکاف نمود، دقیقاً با استدلال به همین نکته نسبت به امضای این قرارداد مخالفت نمود. کرزی شرط امضای قرارداد استراتژیک را ختم جنگ و آوردن امنیت در افغانستان عنوان نمود.

ادامه جنگ و گریز بنام تروریسم، طالبان و داعش و مهم‌تر از همه مداخلات آشکار و عریان پاکستان نشان داد که طرفداران دیدگاه منفی و بدبینانه تا اندازه‌ای درست فکر می‌کردند. حملات راکتی مرزبانان پاکستانی بر خاک افغانستان و تشدید این حملات در بهار سال ۱۳۹۶ در حالی صورت گرفت که آمریکا به‌عنوان متحد استراتژیک افغانستان در زمینه کمترین اقدام و حتی واکنشی از خود نشان نداد. عدم واکنش آمریکا و حتی اجتناب این کشور از محکوم نمودن این تحرکات شک و تردیدهای جدی را در همراهی صادقانه این کشور با افغانستان ایجاد کرد. از این روی دولت افغانستان ناگزیر است تا در مورد تطبیق مفاد این معاهده و تنظیم سیاست خارجی خود بازنگری جدی و همه جانبه انجام دهد.

استراتژی اتحاد و ائتلاف با قدرت‌های غربی و ناتو یکی از گزینه‌های پیش روی سیاست خارجی ماست. جنبه‌های مختلف این استراتژی؛ فرصت‌ها و تهدیدات آن همراه با قوت‌ها و ضعف‌های آن باید مورد تحلیل و بررسی دقیق و عالمانه قرار گیرد. فهم و شناخت جنبه‌های فرصت‌سازی و تهدیدزایی، قوت‌ها و ضعف‌ها پیش شرط اساسی برای پی‌ریزی استراتژی اتحاد و ائتلاف با غرب محسوب می‌گردد. از جانب دیگر استراتژی همگرایی منطقه‌ای نیز

گزینه‌ای است که باید با توجه به فرصت‌ها و تهدیدات احتمالی، قوت‌ها و ضعف‌های موجود مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. (جهت مطالعه بیشتر، ر.ک سجادی، ۱۳۹۷)

با توجه به زیر سیستم‌های منطقه‌های یاد شده در فوق، سیاست‌گذاران خارجی کشور باید متناسب با هر مورد به تدوین و تنظیم جهت‌گیری کلان سیاست خارجی کشور پردازند. بدین منظور درک و فهم دقیق امکانات ملی، شناخت عناصر و اجزای اساسی قدرت ملی، تعریف دقیق اهداف ملی و تهدیدات ملی امر ضروری برای تعریف استراتژی سیاست خارجی کشور است. طبعاً با توجه با گستردگی اهداف و محدودیت امکانات ملی، علاوه بر تعریف دقیق اهداف ملی لازم است در یک طبقه‌بندی منطقی و عینی، اهداف ملی نیز اولویت بندی و درجه بندی گردد. اهداف ملی حیاتی و مهم از اولویت بیشتر باید برخوردار گردد. همه موارد یاد شده دستگاه سیاست خارجی را مکلف می‌سازد تا در قدم از طریق ایجاد مرکز سیاستگذاری ملی به جمع‌آوری دیدگاه‌ها و توحید اندیشه‌ها و نقطه نظرات سیاستمداران کشور در موارد فوق اقدام نماید.

بنابراین محورهای مهم خطوط اساسی سیاست خارجی افغانستان را در قبال کشورهای همسایه و منطقه، جهان اسلام، ناتو و آمریکا، روسیه و چین، جنوب شرق آسیا و بالآخره سازمان‌های بین‌المللی در چند محور زیر باید مورد توجه قرار داد.

۱. اصول و ارزش‌های حاکم بر مناسبات خارجی و سیاست خارجی کشور؛
۲. هدف‌گذاری سیاست خارجی در قبال کشورهای مختلف؛
۳. سنجش دقیق از رابطه اهداف ملی و امکانات ملی با توجه به اولویت‌های ملی؛
۴. تجزیه و تحلیل قوت‌های و ضعف‌های دستگاه سیاست خارجی با عنایت به محیط داخلی؛
۵. تجزیه و تحلیل فرصت‌های و تهدیدات ملی محیط بیرونی سیاست خارجی؛
۶. تدوین استراتژی سیاست خارجی با توجه به موارد فوق.

بنابر این باید این مهم مورد توجه قرار گیرد که تدوین استراتژی و جهت‌گیری‌های کلان سیاست خارجی کشورها از درون مطالعه و سنجش دقیق رابطه امکانات ملی و محدودیت‌های ملی استخراج می‌گردد. (کالاها، ۱۳۸۷) استراتژی‌های سیاست خارجی کشورها متناسب با قدرت و ظرفیت ملی و با توجه به محدودیت‌ها و اهداف ملی باید تهیه و تدوین گردد. سیاست خارجی فاقد استراتژی باعث نوعی بی‌ثباتی و روزمرگی در رفتار

سیاسیت خارجی کشورها می‌گردد. سیاست خارجی افغانستان فاقد استراتژی ملی و خطوط اساسی مدون و تعریف شده است. همین امر باعث گردیده است که رفتار سیاست خارجی کشور ما دچار نوعی روزمرگی گردیده و بجای جهت‌گیری فعال همواره به گونه‌ای منفعل نسبت به مسایل اقدام نماید. علیرغم اینکه قانون اساسی دولت را مکلف به تنظیم خطوط اساسی سیاست خارجی کشور می‌کند، تا کنون در زمینه اقدام عملی و جدی صورت نگرفته است.

نتیجه

با توجه به آنچه گفته شد سیاست خارجی جمهوری اسلامی افغانستان فاقد دیدگاه کلان و استراتژیک در تنظیم مناسبات خارجی است. و از این روی به باور این نوشتار تنظیم خطوط اساسی سیاست خارجی کشور و تدوین استراتژی سیاست خارجی فصل نانوخته و ناتمام سیاست خارجی ماست. فقدان استراتژی مدون در سیاست خارجی کشور باعث رکود، سردرگمی و درماندگی دستگاه دیپلماسی است. این امر موجب می‌شود که رفتار سیاست خارجی کشور بیشتر خصلت انفعالی و واکنشی به خود گیرد تا ماهیت فعال و ابتکاری. با عنایت به اهمیت این فصل ضروری است تا دست اندکاران سیاست خارجی کشور با استفاده از تجربیات گذشته و با سنجش دقیق فرصت‌ها و تهدیدها، امکانات و محدودیت‌های ملی در زمینه برنامه‌ریزی و اقدام نمایند. طبعاً تأمین این هدف مهم نیازمند حضور کارگزاران متخصص، مجرب و توانمند در دستگاه خارجی است که نسبت به ماهیت بازی، محیط بازی، ماهیت بازیگران و قواعد بازی‌های بین‌المللی آشنایی کافی داشته باشند.

منابع

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. اسکات برچیل و دیگران، نظریه‌های روابط بین‌الملل، ترجمه حمیرا مشیرزاده و روح‌الله طالبی آرانی، بنیاد حقوقی میزان، تهران، ۱۳۹۱.
۳. هل کریستفر، ماهیت متحول سیاست خارجی، ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۸۷.
۴. جکسون رابرت و دیگران، درآمدی بر روابط بین‌الملل، ترجمه مهدی ذاکریان و دیگران، نشر میزان، تهران، چاپ دوم، ۱۳۸۵.
۵. سجادی عبدالقیوم، جامعه‌شناسی سیاسی افغانستان، دانشگاه خاتم النبیین، ۱۳۹۴.
۶. کالاهان ماتریک، منطق سیاست خارجی آمریکا، ترجمه داوود غرایق زندی و دیگران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۸۷.
۷. سجادی عبد القیوم، سیاست خارجی افغانستان، دانشگاه خاتم النبیین، ۱۳۹۷.
۸. تمنا فرامز و دیگران، سیاست خارجی افغانستان در سپهر همکاری‌های منطقه‌ای، ج ۱، مرکز مطالعات استراتژیک وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی افغانستان، کابل، ۱۳۹۳.
۹. بوزان بری، ایالات متحده و قدرت‌های بزرگ سیاست جهانی در قرن بیست و یکم، ترجمه عبدالمجید حیدری، پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم، تهران، ۱۳۹۰.
۱۰. پارمار ایندر جیت و مایکل کاکس، قدرت نرم و سیاست خارجی ایالات متحده، ترجمه علیرضا طیب، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۹۰.
۱۱. سپنتا رنگین داد فر، سیاست افغانستان؛ نگاهی از دورن، کابل، انتشارات حازم، ۱۳۹۶.