

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

مسئله افغانستان؛ امریکا و همسایگان

معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی

شماره سیصدویک ■ آذر ۱۳۸۸

مطالب این گزارش لزوماً بیانگر دیدگاه‌های معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی مرکز تحقیقات استراتژیک نمی‌باشد.

نشانی | تهران | انتهای پاسداران | روبه‌روی بوستان نیاوران | شماره ۸۴۰

تلفن | ۲۲۸۰۲۵۲۵ | دورنگار | ۲۲۸۰۱۳۷۰ | صندوق پستی | ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵





مرکز تحقیقات استراتژیک

مسئله افغانستان؛ امریکا و همسایگان

گزارش راهبردی ۳۰۱

زیر نظر: دکتر محمود واعظی، معاون پژوهش‌های سیاست خارجی

نویسنده: ام‌البنین توحیدی

چاپ، لیتوگرافی و صحافی: ساغرمهر (saqaremehr@yahoo.com)

ویراستار: حسن میرزایی

حروف‌نگار: افسانه محمودی

صفحه‌آرا: سعید احمدی

ناظر چاپ: عباس زارع

نوبت انتشار: نخست - آذر ۱۳۸۸

شمارگان: ۳۰۰ نسخه

تهران، انتهای خیابان پاسداران، ضلع جنوبی بوستان نیاوران، شماره ۸۴۰

e-mail: foreignpolicy@csr.ir

تلفن: ۲۴۸۰۲۵۲۵، دورنگار: ۲۴۸۰۱۲۷۰



چکیده

پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر، مسئله افغانستان و تحولات آن در صدر اخبار و تحلیل‌ها بوده و به عنوان یک نقطه کانونی در جنگ علیه تروریسم، علاوه بر کارشناسان، افکار عمومی جهان نیز به سمت آن جلب شده است.

اما دستاوردهای حاصل از اقدامات صورت گرفته در صحنه شطرنج افغانستان، بسیار ناچیز بوده است. این امر، ضرورت بررسی دقیق اهداف و منافع کشورهای تأثیرگذار در افغانستان را آشکار می‌کند. گزارش حاضر، به میزان اشتراک و اختلاف منافع کشورهای امریکا و همسایه افغانستان، به عنوان پیش شرط اساسی شکل‌گیری همکاری‌های منطقه‌ای پرداخته است. همچنین به تعارض این کشورها در حوزه منافع حیاتی و استراتژیک آنها با یکدیگر پرداخته خواهد شد و به علل چشم‌انداز تیره برقراری ثبات در افغانستان اشاره خواهیم کرد.

محتوای گزارش

مقدمه

نزدیک به سه دهه است که افغانستان یکی از کانون‌های اصلی بحران در سیاست بین‌الملل به شمار می‌آید. تجاوز شوروی و فروپاشی نهاد دولت در این کشور، آن را به ورطه بی‌ثباتی درازمدت سوق داد. پس از حمله امریکا و شروع دوران جدید در این کشور، امیدهای بسیاری برای شکل‌گیری دولت باثبات در افغانستان و بازگشت این کشور به جامعه بین‌المللی به عنوان کشوری عادی، شکل گرفت؛ اما این امیدها به تدریج رنگ باخت.

حال این پرسش مطرح است که چرا به‌رغم تلاش‌های بسیار در سال‌های اخیر، بی‌ثباتی در افغانستان همچنان تداوم دارد؟ نوشتار حاضر از زاویه منافع بازیگران دولتی درگیر در این صحنه و میزان همپوشی و تعارض آنها، تلاش دارد تا به این پرسش پاسخ دهد.

تحلیل

برای ارزیابی موضوع همکاری‌های منطقه‌ای و امکان‌سنجی موفقیت آن باید به پیش‌شرط اساسی‌اش یعنی وجود منافع مشترک، توجه داشت. بر این مبنایا، اکنون مسئله اساسی، میزان اشتراک منافع این بازیگران در صحنه افغانستان است. بازیگران درگیر در افغانستان را می‌توان به دو دسته دولت‌ها و بازیگران غیردولتی تقسیم کرد. در میان دولت‌ها، امریکا، کشورهای اروپایی، پاکستان، ایران، هند، روسیه، عربستان و چین

را می‌توان بازیگران اصلی نامید. در میان بازیگران غیردولتی، القاعده، طالبان و برخی گروه‌ها و طوایف محلی در دو کشور افغانستان و پاکستان، نقش اصلی را ایفا می‌کنند. از آنجایی که همکاری‌های منطقه‌ای عمدتاً باید در میان دولت‌ها صورت گیرد، در ادامه میزان اشتراک منافع مختلف آنها را بررسی می‌کنیم. منافع دولت‌ها را در یک تقسیم‌بندی کلی به چهار دسته می‌توان تقسیم کرد:

■ **منافع حیاتی:** این منافع معطوف به دفاع از سرزمین است و زمانی که سرزمین یک کشور در خطر قرار می‌گیرد، در واقع منافع حیاتی آن با خطر مواجه شده است.

■ **منافع استراتژیک:** این منافع معطوف به حفظ موازنه قدرت مطلوب یک کشور در سطوح منطقه‌ای یا جهانی است. ممانعت از نفوذ دیگران در مناطقی که برای یک کشور از اهمیت استراتژیک برخوردار است، در زمره این منافع قرار می‌گیرد. حفاظت از منابع خام و پیوندهای تجاری عمده نیز در این حوزه جای می‌گیرد.

■ **منافع ناشی از ثبات:** این دسته از منافع مربوط به حفظ ثبات در کشورهای است که در محیط پیرامونی یک کشور قرار دارند.

■ **منافع ایدئولوژیک:** این منافع معطوف به حفظ ارزش‌ها و ایده‌های مربوط به نظم جهانی و نظم مورد نظر هر کشور است.

بر مبنای این چهار دسته از منافع، اشتراکات کشورهای درگیر در صحنه افغانستان و به تبع آن امکان یک راه‌حل منطقه‌ای برای این بحران را بررسی می‌کنیم:

الف - امریکا

۱. منافع حیاتی

ایالات متحده به‌ویژه پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، تروریسم را تهدیدی علیه منافع حیاتی خود تعریف کرده و مأمور اصلی آن را در گذشته در افغانستان و در حال حاضر در مناطق شمالی پاکستان می‌داند. همان‌گونه که در سند استراتژی رسمی ایالات متحده

در مورد افغانستان و پاکستان در سال ۲۰۰۹ آمده است، مقابله با تهدیدهای امنیتی جاری و بالقوه افراط‌گرایان در افغانستان و پاکستان، از نظر مصالح امنیت ملی ایالات متحده حائز اهمیت حیاتی است. در پاکستان، القاعده و دیگر گروه‌های مرتبط و همکار در حال طراحی حملات تروریستی جدیدی هستند که اهداف خراب‌کارانه آنها شامل خاک ایالات متحده، پاکستان، افغانستان، هند، اروپا، استرالیا و متحدان امریکا در خاورمیانه است. گسترش فزاینده فضای فعالیت آنها، نتیجه مستقیم فعالیت‌های شورشی طالبان و سازمان‌های مرتبط به‌ویژه در پاکستان است. در همین حال، این گروه در تلاش است تا پناهگاه‌های سابق خود را در افغانستان مجدداً برقرار کند. از این رو، هدف اصلی ایالات متحده باید مختل کردن، برچیدن و شکست دادن القاعده و پناهگاه‌های امن این گروه در پاکستان و پیشگیری از بازگشت آنها به افغانستان باشد. بر همین مبناست که یکی از اهداف اصلی ایالات متحده، مختل کردن شبکه‌های تروریستی در افغانستان و به‌ویژه پاکستان، به منظور کاستن از هرگونه توانایی آنها در طراحی و اجرای حملات تروریستی بین‌المللی برشمرده شده است.

توانایی افراط‌گرایان در پاکستان و جغرافیای امنی که برای گروه‌های شورشی افغانی مهیا شده، در تضعیف کشور افغانستان مسلم است، در عین حال جریان ستیزه‌جو در افغانستان، به منبع الهامی برای گروه‌های تندرو در پاکستان مبدل شده و به بی‌ثباتی پاکستان دامن می‌زند. خطر القاعده برای ایالات متحده و متحدان آن کشور در پاکستان، کاملاً واقعی است. بدون اقدام مؤثرتر علیه این گروه‌ها در پاکستان، بی‌ثباتی در افغانستان ادامه خواهد داشت.

۲. منافع استراتژیک

برخی معتقدند حمله امریکا به افغانستان و حضور نظامی در این کشور، بیش از آنکه برای مقابله با تروریسم باشد، در جهت یافتن جای پای در اوراسیاست تا به‌واسطه آن امریکا بتواند دو قدرت بالقوه چالشگر ایالات متحده، یعنی روسیه و چین و در مراحل بعد، ایران را کنترل نماید. این دیدگاه عمدتاً از سوی نظریه‌پردازانی ابراز می‌شود که

هنوز بازی اصلی صحنه بین‌المللی را بازی‌ای ژئوپلیتیکی و با محوریت اوراسیا می‌دانند. بنابراین، دیدگاه‌هایی در مورد منافع استراتژیک امریکا در افغانستان، که حفظ موازنه قدرت مطلوب آن کشور در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی است، به‌ویژه در میان تحلیلگران چینی، روسی و ایرانی، تا حدودی رواج دارد.

۳. منافع ناشی از ثبات

تهدیدات نوینی مانند تروریسم، مرزهای سنتی امنیت و ناامنی را درنور دیده است و به همین دلیل، محیط پیرامونی کشورها مانند گذشته چندان بر مبنای جغرافیا قابل تعریف نیست. ایالات متحده به عنوان تنها ابرقدرت که در اغلب نقاط جهان حضور نظامی و اقتصادی دارد، در واقع از محیط پیرامونی‌ای به پهنه جهان برخوردار است و بنابراین، بیراه نیست که افغانستان نیز محیط پیرامونی این کشور تلقی می‌شود و تلاش می‌کند تا ثبات را در آن کشور برقرار کند. بنابراین، منافع ناشی از ثبات نیز در طیف منافع چهارگانه امریکا در افغانستان قرار می‌گیرد.

۴. منافع ایدئولوژیک

امریکا به‌صراحت یکی از اهداف خود را در افغانستان، از بین بردن ایدئولوژی افراط‌گرایی و تروریسم و جایگزین کردن آن با دولتی برآمده از ارزش‌های دنیای مدرن، یعنی دموکراسی و حقوق بشر اعلام کرده است. نیازی به گفتن نیست که ایالات متحده به عنوان ناظم و حافظ نظم موجود جهانی، نشر ارزش‌های آن را بخشی از منافع ایدئولوژیک خود می‌داند؛ امری که در شکل‌دهی به قانون اساسی افغانستان، برگزاری انتخابات و تلاش برای سوق دادن جامعه افغانستان به سوی ارزش‌های مدرن، مشهود است. دغدغه منافع ایدئولوژیک امریکا در افغانستان در سند راهبردی این کشور این‌گونه مورد تأکید قرار گرفته است: «اقدام به جذب شورشیان، در عمل نباید به سازوکاری برای نهادینه کردن سیاست‌های اجتماعی قرون وسطایی‌ای که مبارزه برای تساوی جنسیتی و حقوق بشر را رها می‌کنند تبدیل شود. ما می‌توانیم با استفاده از اختلافات

موجود میان شورشیان، معتقدان واقعی طالبان را از مبارزان کم‌تعهدتر جدا کنیم».

ب - پاکستان

پاکستان به عنوان مهم‌ترین و تأثیرگذارترین همسایه افغانستان، هر چهار دسته از منافع فوق‌الذکر را در این کشور دارد:

۱. منافع حیاتی

پاکستان اختلاف سرزمینی بسیار جدی با افغانستان دارد و خط مرزی «دیورانده» که در دوره استعمار بریتانیا بین دو کشور کشیده شده است، هیچ‌گاه از سوی دولت افغانستان، حتی در دوره طالبان که وفادارترین دولت به پاکستان بود نیز به رسمیت شناخته نشده است. پاکستان برای اینکه انسجام سرزمینی خود را تداوم بخشد و مانع از شکل‌گیری دولتی منسجم در افغانستان شود، که آن دولت در پی تحقق ادعاهای خود در مورد خاک این کشور باشد، تلاش‌های وسیعی را برای ایجاد دولتی تحت‌الحمایه یا تضعیف نهاد دولت در افغانستان صورت داده است. طالبان به عنوان مهم‌ترین بازیگر غیردولتی در صحنه افغانستان، در جهت شکل‌دهی به یک دولت دوست یا برهم زدن ثبات و امنیت در این کشور، در سیاست خارجی پاکستان اهمیت دارد.

۲. منافع استراتژیک

موازنه قدرت برای پاکستان، در جنوب آسیا و در متن رقابت استراتژیک آن کشور با هند معنا می‌یابد. از این رو پاکستان در افغانستان، به عنوان همسایه خود و همسایه با واسطه هند، باید از موضع برتری برخوردار باشد و در وهله اول، مانع از نفوذ هند در آن کشور شود و در وهله بعد، شکل‌گیری ائتلاف‌های منطقه‌ای همچون ائتلاف ایران - روسیه - هند یا ایران - امریکا - هند را در صحنه افغانستان مانع شود.

۳. منافع ثبات

پاکستان در صورتی ثبات در افغانستان را پیگیری می‌کند که دولتی تحت‌الحمایه خود

در آن کشور شکل‌گیرد. رفتار پاکستان در دوران پیش و پس از ۱۱ سپتامبر و به بیان دیگر در زمان حکومت طالبان و در زمان پس از سرنگونی آنها، این امر را به خوبی نمایان می‌سازد. در دوران حکومت طالبان، پاکستان از بهترین روابط با افغانستان برخوردار بود، اما با روی کار آمدن حکومت کرزای، روابط دو کشور به شدت دچار تنش شد. حکومت کرزای همواره پاکستان را به دخالت در امور داخلی افغانستان و حمایت از طالبان متهم می‌کند.

۴. منافع ایدئولوژیک

منافع ایدئولوژیک پاکستان در افغانستان چندان روشن نیست.

ج - ایران

۱. منافع حیاتی

ایران برخلاف پاکستان مشکلات مرزی جدی با افغانستان ندارد و انسجام سرزمینی آن از سوی این کشور تهدید نمی‌شود. اما معضلی که ایران از ناحیه منافع حیاتی خود در افغانستان با آن مواجهه است، حضور گسترده نیروهای امریکایی و ناتو در این کشور است. ایران از دو منظر نگران حضور این نیروها می‌باشد: نخست، نفس حضور این نیروها در همسایگی ایران و با توجه به نوع روابط ایران با امریکا نوعی تهدید بالقوه علیه ایران محسوب می‌شود و نگرانی دوم نیز بر این مبنا استوار است که ادامه حضور نیروهای نظامی خارجی، تولید انگیزه برای توسعه افراط‌گرایی و گسترش تحرکات تروریستی در منطقه شده و در نتیجه مانع از استقرار ثبات دائمی خواهد شد. از این رو ایران همواره اعلام کرده با حضور نیروهای خارجی در این کشور مخالف است و خواهان خارج شدن آنها می‌باشد.

۲. منافع استراتژیک

حفظ نفوذ سنتی و تاریخی ایران و ممانعت از تسلط کامل ایالات متحده و یا هر کشور منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای و یا گروه‌های تندروی مذهبی نظیر طالبان بر افغانستان، هسته

منافع استراتژیک ایران را شکل می‌دهد. ایران با ایالات متحده در رقابت استراتژیک است و بنابراین موازنه قوای مطلوب در سطح منطقه‌ای، موازنه‌ای است که در آن امریکا از موضع برتر برخوردار نباشد. از دیگر سو، طالبان به عنوان حلقه‌ای از زنجیر افراط‌گرایی سنی که مورد حمایت کشورهای چون عربستان و امارات قرار دارد، طبیعتاً با منافع استراتژیک ایران ناسازگار است.

ناگفته پیداست که افغانستان در محیط پیرامونی ایران قرار دارد و افزون بر قرابت جغرافیایی، بخشی از حوزه فرهنگی و تمدن ایران نیز به شمار می‌آید. از این رو ثبات در این کشور برای ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بی‌ثباتی در افغانستان، آن‌گونه که از دهه ۱۹۸۰ تاکنون شاهد بوده‌ایم، آسیب‌های فراوانی از جمله سیل پناهندگان، قاچاق مواد مخدر و ناامنی مزمن در مرزهای شرقی برای ایران به همراه داشته است. البته ایران به هر قیمتی حاضر به حفظ ثبات در افغانستان نیست و هنگامی که منافع حیاتی‌اش، به دلیل حضور رقبای استراتژیک در افغانستان مورد تهدید قرار گیرد، به سیاست قدرت^۱ روی می‌آورد.

۳. منافع ایدئولوژیک

نظام سیاسی برآمده از انقلاب ایران، نظامی خاص در پهنه جهانی به شمار می‌آید؛ نظامی که هویت آن در تعارض با ارزش‌های لیبرال دمکراتیک شکل گرفته است. از این رو تلاش در جهت ترویج ارزش‌های لیبرال دمکراتیک در محیط پیرامونی این کشور، به منافع ایدئولوژیک آن ضربه زده و با مقاومت این کشور روبه‌رو می‌شود. اما منافع ایدئولوژیک ایران در افغانستان تا حدی خاص است؛ زیرا از یک سو به دلیل ترکیب مذهبی افغانستان، ایران چندان مجالی برای صدور ایده‌های خود ندارد و از دیگر سو، قوام گرفتن دمکراسی، به قوت گرفتن نیروهای نزدیک به ایران - آن‌گونه که انتخابات اخیر و موقعیت عبدالله به عینه نشان داد - می‌انجامد. از این روست که ایران در

افغانستان ضمن اینکه از پیشبرد دموکراسی توسط امریکا استقبال نمی‌کند، آن را تهدیدی جدی برای خود نیز قلمداد نکرده و با آن مقابله نمی‌کند.

د - هند

هند نسبت به سه بازیگر یادشده از نقش و اهمیت کمتری در صحنه افغانستان برخوردار است، اما در حوزه‌های چهارگانه در این کشور منافع دارد. در حوزه منافع حیاتی، هند سرزمین خود را از ناحیه تروریسم در تهدید می‌بیند و ریشه تروریسم را در افغانستان و پاکستان می‌داند؛ تروریسمی که ابزار جنگ نیابتی پاکستان علیه این کشور به شمار می‌آید.

در حوزه منافع استراتژیک، افغانستان نقش پراهمیت موازنه قدرت مطلوب هند در منطقه را ایفا می‌کند. افغانستان عمق استراتژیک پاکستان است و هند به شدت تلاش دارد تا با نفوذ در آن، پاکستان را از این مزیت محروم کرده و موازنه را هرچه بیشتر به سود خود تغییر دهد.

در حوزه منافع ناشی از ثبات، شکل‌گیری دولتی مقتدر و باثبات در افغانستان، از دو جهت منطبق با منافع هند است. از یک سو تروریسم را ریشه‌کن می‌سازد و از دیگر سو، زمینه نفوذ پاکستان را کاهش می‌دهد. در حوزه منافع ایدئولوژیک نیز هند، شکل‌گیری یک حکومت دموکراتیک در افغانستان را در راستای منافع خود می‌داند؛ زیرا چنین دولتی بالطبع با هند به عنوان بزرگ‌ترین دموکراسی جهان روابط دوستانه‌ای خواهد داشت.

جمع‌بندی

همان‌گونه که در متن اشاره شد، منافع مشترک، پیش‌شرط شکل‌گیری و تداوم همکاری میان دولت در صحنه بین‌المللی است. اشتراک منافع بازیگران اصلی درگیر در صحنه افغانستان، آن‌گونه که در متن نشان داده شد، ناچیز است و این کشورها در حوزه‌های پراهمیتی دچار تعارض منافع هستند. ایران با آمریکا از یک سو و پاکستان با هند از دیگر سو، نوعی بازی با حاصل جمع جبری صفر را در این صحنه پیگیری می‌کنند و به‌ویژه در حوزه منافع حیاتی و استراتژیک، با یکدیگر به شدت دچار تعارض هستند. همین تعارض‌ها باعث شده است تا به‌رغم تلاش‌های بسیار، برگزاری کنفرانس‌های متعدد و صرف منافع بسیار، ثبات پایدار در افغانستان برقرار نشود و این کانون بحران همچنان تداوم یابد.

پی نوشت ها

1. Gerg Bruno, *The Cost of Commitment in Afghanistan*, in: www.cfr.org, October 8, 2009.
2. www.state.gov.
3. Jayshree Bajoria, *India-Afghanistan Relations*, in: www.cfr.org, July 22, 2009.
4. Greg Bruno, *Painting Democracy on Afghanistan*, in: www.cfr.org, October 23, 2009.
5. Tad Daley, *Afghanistan and Gorbachev's Global Foreign Policy*, in: www.rand.org/pubs.