



جایگاه منافع ملی در سیاست خارجی حکومت وحدت ملی افغانستان

امان‌الله شفایی^۱

چکیده

در نگاه نخستین به نظر می‌رسد که با توجه به ماهیت متکثر حکومت وحدت ملی و سهمی شدن قدرت در آن، منافع ملی افغانستان، چه در عرصه سیاست داخلی و چه در صحنه سیاست خارجی، در معرض تهدید قرار گرفته است؛ بنابراین، بررسی جایگاه منافع ملی در سیاست خارجی افغانستان موضوع مهمی است که این نوشتار خود را متکفل تحلیل آن می‌داند؛ لهذا ایده اصلی پژوهش حاضر پاسخ به این سؤال است که حکومت وحدت ملی افغانستان از ۲۰۱۴ تا کنون، در تأمین منافع ملی این کشور در حوزه سیاست خارجی چه کارنامه‌ای از خود بر جای گذاشته است؟ شواهد موجود نشان می‌دهد که بافت سیاست خارجی افغانستان در این حکومت با حکومت پیشین تفاوت ماهوی و ساختاری ندارد؛ لهذا یافته‌ها حاکیست که علی‌رغم این که در حکومت وحدت ملی جریان‌های سیاسی و گروه‌های قومی فراوانی حضور دارند؛ اما دو جریان اصلی لیبرال‌دموکراسی، به رهبری اشرف غنی، رئیس‌جمهور، و اسلام جهادی، به زعامت دکتر عبدالله، موفق شده‌اند در سایه حمایت جامعه جهانی، به ویژه ایالات متحده آمریکا، سیاست خارجی پویا و متحرکی را به نمایش بگذارند. بر این حسب، به نظر می‌رسد که شرکای این حکومت، علی‌رغم برخورداری از ایدئولوژی و جهت‌گیری‌های متفاوت، در تجمیع اصول و تقاضاها و رسیدن به تعریفی واحد از منافع ملی در سیاست خارجی نسبتاً موفق عمل کرده‌اند.

مفاهیم کلیدی: منافع ملی، سیاست خارجی، حکومت وحدت ملی، جریان

لیبرال‌دموکراسی، جریان اسلام جهادی، افغانستان.

۱. کاندید دکتری علوم سیاسی و پژوهش‌گر aman.shafa@yahoo.com

۱. مقدمه

حکومت وحدت ملی و یا دولت وحدت ملی، علی‌رغم عنوان خوش‌ترانش، حکومتی اضطراری است که عمدتاً پس از یک منازعهٔ فرسایشی روی کار می‌آید. این حکومت آخرین گزینه برای حفظ وضعیت موجود و ممانعت از گسست سیاسی در یک جامعه است؛ بنابراین، در این نوع حکومت، مقوله‌های معمول در دیگر حکومت‌ها، به‌ویژه سیاست داخلی و خارجی، چندان نرمال نیست و در وضعیت ویژه‌ای قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، منافع ملی هر چند عمدتاً ثابت و لایتغیر است و با آمد و شد حکومت‌ها تغییر نمی‌کند؛ اما در حکومت وحدت ملی، منافع ملی نیز به‌سبب مورد معامله قرار گرفته و در کشمکش نیروهای طالب قدرت، چهره عوض می‌کند. در افغانستان حکومت وحدت ملی در ۲۰۱۴ زمانی روی کار آمد که نظام سیاسی نوپای این کشور پس از یک انتخابات پر مسئله و آکنده از جدال و منازعه، در خطر سقوط قرار گرفت. پس از برگزاری دور دوم انتخابات، هردو کاندیدای پیش‌تاز دور نخست اعلام پیروزی کردند و از آن‌جا که غالباً پدیده‌ها و کنش‌های سیاسی در افغانستان رنگ قومی به خود می‌گیرد، این خطر وجود داشت که سبکی از تنازع قومی و بحران‌های ناشی از آن افغانستان را در کام خود فرو ببرد. این خطری بود که حامیان بین‌المللی نظام سیاسی افغانستان، به‌ویژه ایالات متحده آمریکا، آن را به وضوح درک کرده و در نتیجه برای حفظ وضعیت موجود و دستاوردهای پس از طالبان، طرفین دعوا را به تشکیل حکومت وحدت ملی راضی کرد.

هر چند که منافع ملی را می‌توان در حلقه‌های سیاست داخلی و سیاست خارجی مطالعه کرد؛ اما این مقوله در شرایط کنونی عمدتاً در صحنه روابط بین‌الملل بازتاب پیدا می‌کند. در روابط بین‌الملل، که امروزه وسعت و پیچیدگی زیادی پیدا کرده، واحدهای سیاسی در نمای دولت-کشورها متولیان تعیین و تعقیب منافع ملی یک جامعهٔ سیاسی به‌شمار می‌روند؛ اما از آن‌جا که جایگاه و وزن واحدهای سیاسی در نظام بین‌الملل متفاوت است، منافع ملی کشورها یکدست نیست و تفاوت‌های بسیاری در تحلیل منافع ملی دیده می‌شود. البته، این را نیز باید افزود که میان منافع ملی و مصالح و اهداف ملی پیوند استواری وجود دارد و به همین دلیل، با وجود تثبیت منافع ملی در استراتژی کشورها، در تعیین و تعقیب این منافع از سوی کارگزاران تفاوت‌هایی در واحدهای سیاسی دیده می‌شود؛ لِهَذَا بعضاً با تغییر نظام‌های سیاسی و حتی با دست به دست شدن حکومت‌ها، چنین به نظر می‌رسد که منافع ملی یک کشور متحول شده است. البته، در



نظام‌های سیاسی دموکراتیک با آمد و شد دولت‌ها منافع ملی دستخوش تغییر چندانی نمی‌شود؛ اما اگر این نظام‌ها، به دلیل عدم نهادینگی گردش قدرت، از راه مسالمت‌آمیز نتوانند مسائل‌شان را حل و فصل کنند، ناگزیرند، مانند افغانستان، به حکومت وحدت ملی تن در دهند. در این حکومت، می‌توان گفت حاکمیت دیگر یکدست نیست و این چنددستگی به حوزه سیاست خارجی نیز می‌تواند سرایت کرده و در نتیجه تعریف‌ها و رویکردهای مختلفی از مفهوم منافع ملی را منعکس کند. این نوشتار به دنبال آن است تا به این پرسش پاسخ دهد که با رنگ عوض کردن چهره حکومت و روی کار آمدن حکومت وحدت ملی، منافع ملی در سیاست خارجی افغانستان تا چه اندازه دستخوش تغییر شده و در چه سطوحی منافع ملی در این حکومت قربانی کشمکش‌های جناح‌های درون‌حکومتی شده است؟

۲. چهارچوب مفهومی

۲-۱. سیاست خارجی^۱

سیاست خارجی شق دوم عرصه سیاست عملی است که در آن سوی سیاست داخلی قرار می‌گیرد. سیاست خارجی مفهومی است که به وفور مورد استفاده قرار می‌گیرد. هر چند که، به مانند بسیاری از مقوله‌های دنیای سیاست، اجماع محصلی پیرامون تعریف آن وجود ندارد، با این وجود، برخی از اندیشمندان روابط بین‌الملل تا حدودی دامنه مفهومی و دایره معنایی آن را مشخص کرده‌اند. در یک تعریف، سیاست خارجی عبارت است از: «استراتژی یا خط‌مشی‌ای که تصمیم‌گیرندگان یک کشور در برابر سایر کشورها یا موجودیت‌های بین‌المللی طرح‌ریزی می‌کنند و منظور آن دستیابی به اهداف ویژه‌ای است که بر پایه منافع ملی تعریف و مشخص شده‌اند.» (آلتون، ۱۹۹۸: ۲۱). در تعریف مبسوط‌تر از سیاست خارجی آمده است: «سیاست خارجی عبارت است از یک استراتژی (راهبرد) یا یک رشته اعمال از پیش طرح‌ریزی شده توسط تصمیم‌گیرندگان حکومتی که مقصود آن دستیابی به اهدافی معین، در چهارچوب منافع ملی و در محیط بین‌المللی است. سیاست خارجی شامل تعیین و اجرای یک سلسله‌اهداف و منافع ملی است که در صحنه بین‌المللی از سوی دولت‌ها انجام می‌پذیرد. سیاست خارجی هم‌چنین می‌تواند ابتکار عمل یک دولت و یا واکنش آن در قبال کنش دیگر دولت‌ها باشد.»





(علی بابایی، ۱۳۹۲: ۲۵۳). اهمیت این تعاریف در این است که سیاست خارجی را معطوف به منافع ملی شرح و بسط داده و کاربرد آن در روابط دیپلماتیک را مورد توجه قرار داده است.

تجلیات سیاست خارجی غالباً در خارج از مرزهای ملی دیده می‌شود؛ هرچند که منبع و خاستگاه آن درونی است؛ از این رو، بسیاری بر این باورند که در دنیای کنونی، میان سیاست داخلی و خارجی مرز شفافی وجود ندارد و در واقع، سیاست خارجی ادامه سیاست داخلی است؛ لهذا می‌توان به دست آورد که سیاست خارجی بیش از هر امری، بیانگر اهداف و مقاصدی است که ممکن است حاصل ابتکار عمل درونی دولت‌ها یا واکنشی به ابتکارات و اقدامات دولت‌های دیگر باشد و مشخصاً مراحل زیر را طی کند:

”در نگاه تبارشناسانه، مفهوم منافع ملی و یا معدل مفهومی آن به ترتیب در قرن شانزدهم در ایتالیا، قرن هفدهم در انگلستان و قرن هجدهم در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به کار گرفته می‌شده است.“

۱. شکل دادن به آرا و نظریات مربوط به منافع ملی و تبدیل آن‌ها به اهداف و مقاصد؛
۲. تعیین عوامل مربوط به شرایط داخلی و بین‌المللی کشور؛
۳. تجزیه و تحلیل توانایی‌های کشور به منظور دستیابی به نتایج مطلوب؛
۴. طرح یک نقشه یا راهبرد در راستای بهره‌گیری از امکانات کشور برای مقابله با عوامل متغیر و مؤثر خارجی؛
۵. ارزیابی منظم و اصولی دستاوردها و نتایج کسب‌شده (ایزدی، ۱۳۹۶: ۲۲).

بنیاد اندیشه

۲-۲. منافع ملی^۱

در نگاه تبارشناسانه، مفهوم منافع ملی و یا معدل مفهومی آن به ترتیب در قرن شانزدهم در ایتالیا، قرن هفدهم در انگلستان و قرن هجدهم در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به کار گرفته می‌شده است (Charles, 1934: 22-26). واژه‌هایی چون «اراده شاهانه»، «منافع نظام شاهنشاهی آ» و بالاخره «لاحظات عالیة کشوری» در قرن فوق، از اسلاف منافع ملی بوده‌اند. با شیوع و گسترش انقلابات ملی ۱۷۷۶ آمریکا و ۱۷۸۹ فرانسه، مفهوم منافع ملی به تدریج رایج

1. National interest.
2. The Will Of the Prince.
3. The Dynastic Interest.
4. Raison delat.



شد و بیان «لرد پالمستون»^۱، نخست‌وزیر انگلستان در ۱۸۶۵، مبنی بر این که «ما متحد ابدی نداریم؛ بلکه منافع ملی برای ما ابدی است و وظیفه ما پیروی از آن است.» (Frankel, 1970:18)، تبلور چنین فکری است که با گرایش اگونیستی، تأمین منافع نظام سیاسی خاص خود را بر هر مصلحت دیگری رجحان می‌بخشید (سیف‌زاده، ۱۳۷۵: ۵۴-۵۵).

منافع ملی اصطلاحی است که از دید بسیاری از اندیشمندان روابط بین‌الملل درون‌مایه سیاست خارجی را تشکیل داده و سیاست خارجی غالباً بر محور منافع ملی می‌گردد. انتزاعی بودن مفاهیم علوم سیاسی کار تعریف اصطلاحات آن را دشوار می‌کند که این امر در رابطه با اصطلاحاتی مانند منافع ملی، که جوهر آرمانی دارد، به تعبیر یکی از اندیشمندان روابط بین‌الملل گنگ و مبهم‌تر است. به نوشته وی «واژه منافع ملی به حدی گنگ و مبهم است که به آسانی نمی‌توان رابطه‌ای میان سیاست‌گذاری‌های دولت‌ها و منافع ملی آن‌ها برقرار کرد. در حالی که منافع ملی با قدرت ارتباط مستقیم دارد، مفاهیم «قدرت» و «منافع» هر دو دارای جنبه‌های ذهنی و انتزاعی نیرومندی هستند که با ارزش‌ها درآمیخته‌اند؛ از این رو، به دشواری می‌توان معیارهای عام و کمیت‌پذیری برای سنجش و ارزیابی آن‌ها به دست داد.» (قوام، ۱۳۸۰: ۱۲۴).

با وجود این، نمی‌توان منافع ملی را بدون تعریف رها کرد. تعریف‌های فراوان از منافع ملی (در برابر منافع نوعی، شخصی و...) نشان می‌دهد که اصول و عناصری از آن مورد توافق همگانی است. در فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد آمده است: «منافع ملی تبلور و جلوه خارجی ارزش‌ها و منافع عمومی مورد قبول در داخل کشور و یا نوعی تعبیر سیاست خارجی از منافع عمومی است و حاکی از این است که چه چیزی برای ملت در رابطه‌اش با سایر کشورها بهترین است.» (مکلین، ۱۳۸۱: ۵۴۵)؛ به این معنا که سیاست فقط یک رشته اقدام به‌شمار نمی‌رود؛ بلکه اصولی را که اقدامات بر آن اثر می‌گذارند یا منظورهایی که باید برآورده سازند را نیز دربرمی‌گیرد. بر این اساس، تا آن‌جا که چنین مسائلی به اقدامات بین‌المللی یک کشور مربوط می‌شود، منافع ملی می‌گویند. به صورت عینی‌تر، منافع ملی دربرگیرنده اهدافی نظیر بقای کشور، به حداکثر رساندن ثروت ملی و نگهداری و گسترش ارزش‌هاست (رینولدز، ۱۳۸۰: ۶۴ و ۸۱). بی‌قراری مفهومی منافع ملی کار تعیین محوره‌های اصلی منافع ملی را سخت کرده است؛ اما عموم محققان بقای ارزش‌ها، تمامیت ارضی، حفظ نظام سیاسی و اجتماعی، امنیت ملی، میراث فرهنگی، رفاه

1. Lord Palmerston.

اقتصادی، افزایش قدرت و کسب پرستیژ را در شمار مهم‌ترین محورهای منافع ملی مطالعه می‌کنند (ایزدی، ۱۳۹۶: ۲۴؛ آقابخش و افشاری‌راد، ۱۳۸۳: ۴۴۰).

۲-۳. حکومت/دولت وحدت ملی

حکومت/دولت وحدت ملی نوعی از حکومت توافقی و البته گذرا است که در شرایط خاص و عمدتاً پس از بحران سیاسی و منازعه میان جریان‌های قدرت تشکیل می‌شود. به همین دلیل، این نوع حکومت در هیچ‌یک از طبقه‌بندی انواع حکومت‌ها جایی ندارد و صرفاً اصطلاحی است که در یکی دو دهه اخیر نمونه‌هایی از آن را در شرایط پسمتازعه، به‌ویژه در برخی کشورها همانند لبنان و عراق، شاهد بوده‌ایم. باید به یاد داشت که حکومت و یا دولت وحدت ملی با نمونه‌های دیگر، همانند حکومت‌های ائتلافی، موقت و انتقالی، تفاوت ماهوی دارد. هرچند حکومت وحدت ملی با دولت‌های موقت و انتقالی از این حیث که محصول شرایط خاص و وضعیت فراقانونی هستند، مشابهت می‌رساند؛ اما تفاوت آن‌ها در این است که حکومت موقت پس از سقوط یک رژیم سیاسی و در ابتدای تأسیس نظام سیاسی جدید برای مدت کوتاهی تشکیل می‌شود (آشوری، ۱۳۸۴: ۱۶۸). حکومت انتقالی نیز حکومتی است که شرایط و بسترهای قانونی تأسیس نظام سیاسی جدید، همانند تدوین و تصویب قانون اساسی، تأسیس نهادهای دولتی و زمینه‌های روی کار آمدن حکومت دائمی، را فراهم می‌کند. این در حالی است که حکومت وحدت ملی در دوره‌ای از حیات یک نظام سیاسی روی کار می‌آید. این حکومت عمدتاً محصول دوره‌ای است که مکانیسم گردش قدرت به بن‌بست می‌رسد و کشور در معرض گسست سیاسی قرار می‌گیرد.

تفاوت حکومت وحدت ملی با حکومت ائتلافی نیز در این است که حکومت ائتلافی حکومتی است که در پارچوب قانون روی کار می‌آید. در نظام‌های سیاسی پارلمانی و چندحزبی زمانی که یک حزب در انتخابات سراسری موفق به تصاحب اکثریت کرسی‌های مجلس قانون‌گذاری نمی‌شود، حکومت آینده ائتلافی خواهد بود. وجه فارق دیگر حکومت‌های وحدت ملی و ائتلافی در این است که ماهیت حکومت ائتلافی سیاسی است و در نتیجه محصول توافق چند حزب سیاسی است؛ اما حکومت وحدت ملی که غالباً در کشورهای چندفرهنگی و انسجام‌نیافته تشکیل می‌شود، ماهیت قومیتی-فرهنگی دارد تا گروه‌های اجتماعی سهمی از قدرت ملی را در اختیار بگیرند. به طور کلی «حکومت وحدت ملی عبارت است از یک حکومت فراگیر که



در حالت جنگ داخلی یا در یک برهه بحرانی تاریخ یک کشور عرض وجود می‌کند تا مقامات دولتی، تا حد امکان، به تمام نیروهای سیاسی واقعی آن کشور تقسیم شوند. در حکومت

” شدت بحران‌های سیاسی در نیم قرن اخیر، افغانستان را به یکی از بی‌ثبات‌ترین کشورهای جهان تبدیل کرده است. پس از طالبان و استقرار نظام جدید، تحت حمایت جامعه بین‌المللی، خوش‌بینی‌های بسیاری پدید آمد که سیستم دموکراسی بتواند کار گردش قدرت را در این کشور تسهیل کند؛ اما باید پذیرفت سیستم دموکراسی نیازمند عبور از پیچ‌های مهمی است که برگزاری انتخابات سالم و شفاف مهم‌ترین نقش را در آن بر عهده دارد. دقیقاً این همان چیزی است که به‌عنوان پاشنه آشیل دموکراسی افغانی در سال گذشته عمل کرده است.“

وحدت ملی مناصب دولتی به تمام جناح‌های سیاسی فعال در کشور سپرده می‌شود؛ بنابراین، با تشکیل حکومت وحدت ملی، تلاش صورت می‌گیرد تا اپوزیسیون علیه دولت به کلی از بین برود یا به صفر تقرب کند.» (ورسجی، ۱۳۹۶).

۳. فلسفه وجودی و ترکیب حکومت وحدت ملی در افغانستان

شدت بحران‌های سیاسی در نیم قرن اخیر، افغانستان را به یکی از بی‌ثبات‌ترین کشورهای جهان تبدیل کرده است. پس از طالبان و استقرار نظام جدید، تحت حمایت جامعه بین‌المللی، خوش‌بینی‌های بسیاری پدید آمد که سیستم دموکراسی بتواند کار گردش قدرت را در این کشور تسهیل کند؛ اما باید پذیرفت سیستم دموکراسی نیازمند عبور از پیچ‌های مهمی است که برگزاری انتخابات سالم و شفاف مهم‌ترین نقش را در آن بر عهده دارد. دقیقاً این همان چیزی است که به‌عنوان پاشنه آشیل دموکراسی افغانی در هفده سال گذشته عمل کرده است. در طول این مدت، افغان‌ها مجموعاً در پنج رقابت انتخاباتی - اعم از انتخابات ریاست جمهوری، پارلمانی و شوراهای ولایتی - شرکت کرده‌اند که از قضا همه این پروسه‌ها، از ابتدا تا انتها، همراه با تنش و جنجال بوده و چه بسا در مواردی زعمای سیاست‌ناگزیر شده‌اند برای ممانعت از سقوط نظام سیاسی و افتادن کشور در سیکل

دیگری از بحران‌ها، اصل مصلحت را بر قانون مقدم بدانند. تقدم اصل مصلحت بر قانون دقیقاً همان چیزی است که در سومین دور انتخابات ریاست جمهوری اتفاق افتاد. بالا رفتن التهاب جامعه، حتی پیش از روشن شدن نتایج دور دوم، حاکی از آن بود که دموکراسی افغانی عجزاً شکست خواهد خورد. نضج گرفتن بحث تقلب و مهندسی انتخابات از جانب یکی از کاندیداها و دوقطبی شدن جامعه کار را بدان‌جا رساند که وزیر امور خارجه وقت آمریکا مداخله کرده و طرفین منازعه را بر سر تشکیل حکومت وحدت ملی به مصالحه فراخواند. امضای توافق‌نامه



تشکیل حکومت وحدت ملی میان آقایان غنی و عبدالله را به معنای تأیید شکست نظام انتخاباتی افغانستان نیز می‌توان تلقی کرد.

از آن‌جا که ایجاد حکومت وحدت ملی تصمیمی فراقانونی و مبتنی بر مصلحت‌جویی است، این انتظار را ایجاد می‌کند که در اولین فرصت می‌بایست جای خود را به حکومتی منتخب و قانونی داده و به وضعیت اضطرار پایان دهد. راست آن است که حکومت وحدت ملی در افغانستان هرچند محصول یک انتخابات جنجالی و غیرشفاف است؛ اما سستی است که نطفه آن در اجلاس بن (۲۰۰۱) منعقد شد. مطابق دستورالعمل آن اجلاس، ساختمان نظام سیاسی در آینده افغانستان پس از طالبان، بر مشارکت حداکثری همه گروه‌های سیاسی و اجتماعی گذاشته شد؛ از این رو، اجلاس بن را می‌توان نقطه عطفی در تاریخ معاصر افغانستان تلقی کرد. به نوشته یکی از محققین سیاست معاصر افغانستان: «اهمیت موافقت‌نامه بن به این دلیل است که بعد از سه دهه جنگ و تلاش‌های ناکام جهت ختم بحران افغانستان، در یک تحول شگرف و غیرمنتظره به کمک جامعه بین‌المللی همه گروه‌ها و احزاب سیاسی بر سر تشکیل یک حکومت فراگیر و مردمی به توافق رسیدند.» (عادلی، ۱۳۸۷: ۱۸۴). به نظر می‌رسد که اجماع محصل در اجلاس بن نسبت به تأسیس حکومت موقت متشکل از مهم‌ترین گروه‌های قومی و جریان‌های سیاسی، سستی را در افغانستان بنیان نهاد که حامد کرزی به عنوان رئیس دولت‌های انتقالی و انتخابی تا ۲۰۱۴ خود را در چارچوب آن متعهد می‌دانست. در طول سیزده سال ریاست او بر افغانستان، شاهد توزیع مناصب حکومتی میان جناح‌های مختلف سیاسی - اعم از راست و چپ، اسلام‌گرا و لیبرال و هم‌چنین نمایندگان گروه‌های قومی کوچک و بزرگ - بودیم. این همان چیزی است که می‌توان آن را «سیاست تقسیم قدرت» نامید (حسینی، ۱۳۹۵: ۳۳۲).

حکومت وحدت ملی افغانستان هرچند کوشیده است ویرینی از حضور جناح‌ها و جریان‌های فعال سیاسی و اقوام و طوایف مختلف را به نمایش بگذارد؛ اما در نگاه کلان می‌توان این حکومت را ترکیبی از دو جریان کلان لیبرال‌دموکرات و اسلام‌گرای جهادی ارزیابی کرد. البته، در حاشیه این حکومت شمایی از موجودیت خرده‌جریان‌ها، مانند جریان‌های ناسیونالیستی، دیده می‌شود؛ اما تردیدی وجود ندارد که حکومت وحدت ملی محصول توافق و ممزوج شدن دو گفتمان لیبرال‌دموکراسی، به سرکردگی محمد اشرف غنی، رئیس‌جمهور، و گفتمان اسلام‌جهادی است که رهبری آن را عبدالله عبدالله در قامت رئیس اجرایی به عهده دارد. با نگاه





به کارنامه نظام سیاسی جدید در افغانستان می‌توان به دست آورد که دال‌های اصلی گفتمان لیبرال‌دموکراسی - مانند مردم، آزادی، حقوق بشر، زنان، مبارزه با مواد مخدر، مبارزه با تروریسم، و اقتصاد بازار آزاد- با مهم‌ترین دال‌های اسلام جهادی- مانند جهاد، قومیت، حکومت اسلامی و علما- به هم آمیخته‌اند و به نوعی با یکدیگر کنار آمده‌اند (ر. ک: شریفی، ۱۳۹۲: ۸۹-۱۱۵ و ۱۶۸-۱۷۸). در حکومت وحدت ملی به نحوی دوگانگی معمول در سیاست افغانستانِ پسا طالبان تجلی یافته است؛ با این تفاوت که مشارکت دو گفتمان در امر تقسیم قدرت به مانند دوره آقای کرزی مرهون مصلحت‌سنجی‌های شخصی نیست؛ بلکه محصول انتخابات نافرجامی است که نمایندگان دو گفتمان هردو مدعی پیروزی در آن بودند؛ انتخابات پرماجرابی که می‌توانست به‌عنوان تخته‌خیز سقوط نظام سیاسی افغانستان عمل کند.

۴. مختصات سیاست خارجی در حکومت وحدت ملی

از آن‌جا که سیاست خارجی تأمین‌کننده منافع ملی و نشان‌دهنده قدرت ملی یک کشور است، نظام‌های سیاسی سعی بلیغی به خرج می‌دهند تا نمایی هم‌بسته و یکپارچه از دیپلماسی را در صحنه روابط بین‌الملل اِثبات دهند. این قاعده‌ای است که حتی حکومت‌های استثنایی همانند حکومت وحدت ملی نیز ملزم به رعایت آن هستند. راست آن است که حکومت وحدت ملی

” حکومت وحدت ملی علی‌رغم آن که در صحنه سیاست داخلی در معرض گسل‌های خطرناکی قرار گرفته است، در سیاست خارجی خود به‌طور تحسین‌برانگیزی موفق عمل کرده و ضمن توسعه روابط سیاسی افغانستان در حلقه‌های مختلف، توانسته است ضمن تنظیم و تدوین استراتژی‌ها، به دستگاه سیاست خارجی نظم داده و جلوه‌ای از انسجام و ثبات را در عرصه روابط دیپلماتیک نشان دهد.“

علی‌رغم آن که در صحنه سیاست داخلی در معرض گسل‌های خطرناکی قرار گرفته است، در سیاست خارجی خود به‌طور تحسین‌برانگیزی موفق عمل کرده و ضمن توسعه روابط سیاسی افغانستان در حلقه‌های مختلف، توانسته است ضمن تنظیم و تدوین استراتژی‌ها، به دستگاه سیاست خارجی نظم داده و جلوه‌ای از انسجام و ثبات را در عرصه روابط دیپلماتیک نشان دهد. پیش از این گذشت که علی‌رغم حضور جریان‌ها و ملیت‌های فراوان در منظومه حکومت وحدت ملی، در سطح کلان این حکومت ترکیبی سامان‌یافته از دو جریان اصلی لیبرال‌دموکراسی به رهبری محمد اشرف غنی به‌عنوان رئیس‌جمهور و جریان اسلام جهادی است که کارگزاران آن چهره خود را در آیینة عبدالله عبدالله به‌عنوان رئیس‌اجرائی مشاهده می‌کنند؛ بنابراین، با توجه به اختلاف در مبانی و دال‌های دو جریان، احتمال خواهد بود که تفاوت‌های تئوریک و تنوعات

علائق نسبت به تعیین منافع ملی در سطح سیاست خارجی نیز خود را نشان داده و این حوزه را به مانند صحنه سیاست داخلی تحت تأثیر قرار دهد؛ لهذا مناسب است به مختصات سیاست خارجی از منظر دو جریان نگاهی انداخته شود.

۴-۱. رویکرد جریان لیبرال دموکراسی به سیاست خارجی

در افغانستان پسا طالبان، لیبرال دموکرات‌های بازگشته از دیار فرنگ، مهم‌ترین مناصب حکومتی و گلوگاه‌های قدرت را در اختیار داشته‌اند؛ به نحوی که می‌توان این جریان را به‌عنوان نماینده جامعه بین‌المللی برای حکومت‌داری خوب و مجری نظامی مبتنی بر الگوی دموکراسی در این کشور تلقی کرد. انعکاس دال‌هایی مانند دموکراسی، آزادی، حقوق بشر، جامعه جهانی، توریسم و... در فضای سیاست هفده سال گذشته افغانستان نشان می‌دهد که گفتمان لیبرال دموکراسی در معیاد نمودن جریان‌های رقیب به همراهی، دست برتر را داشته است. در منطق لیبرال دموکراسی، سیاست خارجی ادامه سیاست داخلی است و در نتیجه ارزش‌ها و اصول حاکم بر سیاست داخلی در صحنه سیاست خارجی نیز معتبر خواهد بود؛ چرا که به عقیده یکی از اندیشمندان روابط بین‌الملل «در نظام لیبرال دموکراسی، دولت ملی و حکومت هر دو به‌صورت صرفاً وسایلی برای تأمین نیازهای فردی محسوب می‌شوند. حکومت برای ایجاد امنیت از ترس زندگان به وجود می‌آید و بس.» (سیف‌زاده، ۱۳۷۵: ۳۹).

بنیاد اندیشه

در حکومت وحدت ملی رهبران این حکومت کوشیده‌اند اختلافات شان در سیاست داخلی را به سیاست خارجی نکشاند و تا جای ممکن انسجام دیپلماتیک حکومت را در معرض جامعه جهانی نشان دهند؛ اما تردیدی وجود ندارد که اشرف غنی در قامت رئیس جمهور تلاش بسیاری به خرج داده تا تعهد افغانستان را به جامعه جهانی و اصول لیبرالیسم اثبات کند. بر این حسب، او پس از ادای تحلیف، بلافاصله بر مسئله زمین‌مانده پیمان استراتژیک با ایالات متحده تمرکز کرد و در کم‌تر از ۳۶ ساعت، موافقت‌نامه همکاری‌های امنیتی افغانستان و آمریکا را امضا کرد (رحمانی، ۱۳۹۶: ۹۲). بی‌گمان تعجیل غنی در امضای پیمان بسیار حساسی که دولت قبلی از امضای آن استنکاف ورزیده بود، حامل دو پیام بود: اولاً، وی در گام نخست به شرکایش در جریان رقیب نشان داد که مهار سیاست خارجی در دست لیبرال دموکرات‌ها است و دیگر این که به جامعه بین‌المللی اطمینان داد که قائمه سیاست خارجی افغانستان در حکومت وحدت ملی بر قاعده لیبرالیسم استوار خواهد بود. به این منظور، آقای غنی در حالی که عبدالله وی را در سفر به



اهی می‌کرد، با سخنرانی تاریخی خود در کنگره این کشور خطاب به نمایندگان کنگره : «با هم، دو کشور ما کاری که در آن صبح سپتامبر وحشتناک و واضح تقریباً ۱۴ سال کردیم، پایان خواهیم داد. ما اراده و تعهدی داریم که کشور ما را در میان جامعه جهانی ت‌های دموکراتیک و صلح‌آمیز قرار خواهد داد. شما کنگره و ملت آمریکا با درک از ، تصمیم خواهید گرفت که چگونه مطمئن سازید که اهداف و منافع مشترک ما در نوشته شده‌اند که تاریخ آینده مشترک ما را روایت می‌کنند.» (رحمانی، ۱۳۹۶: ۹۴).

مون‌شدن گفتمان لیبرال‌دموکراسی در افغانستان و ناگزیری دیگر جریان‌ها به همراهی ان، موجب شده است که تکنوکرات‌های بازگشته از غرب دیگر به تنهایی بار تطبیق ناصر لیبرال‌دموکراسی را در روابط بین‌الملل به دوش نکشند. اکنون کارگزاران رقیب، به‌ویژه جریان اسلام جهادی، که با بازگشت نوستالوژیک به گفتمان جهاد و حقانیت کارنامه گذشته‌شان و اقناع افکار عمومی در جهت تعهد به اصول اسلامی خارجی تلاش می‌کنند، به‌عنوان شریک لیبرال‌ها در ترسیم و تعیین سیاست خارجی رند. اما بر کسی پوشیده نیست که قرار گرفتن صلاح‌الدین ربانی در رأس دستگاه افغانستان به‌معنای آن نیست که سیاست خارجی افغانستان مطابق میل اسلامیت‌های می‌رود.

بنیاد اندیشه

ویکرد جریان اسلام جهادی به سیاست خارجی

که پس از سرنگونی طالبان پیوسته درگیر بازنمایی گفتمان جهاد هستند، در نظام هوری اسلامی نقش مهمی داشته‌اند. در حقیقت اضافه‌شدن عنوان «اسلامی» به‌عنوان مول پایمردی‌های رهبران جهادی بوده است. مجاهدین در حکومت‌های موقت و ور بسیار برجسته‌ای داشتند؛ اما در دولت‌های منتخب حامد کرزی و پس از تدوین و ون اساسی، تا اندازه‌ای نقش آنان کم‌رنگ شد. با وجود این، کارگزاران گفتمان جهاد سیاست دوره جدید افغانستان مدعی سهمی از قدرت بوده‌اند. در ترکیب حکومت ، عبدالله به‌عنوان نماینده جمعیت اسلامی و شماری دیگر از احزاب جهادی، علاوه



و به صلاح‌الدین ربانی، فرزند برهان‌الدین ربانی، رهبر مقتول جمعیت، واگذار کند. صلاح‌الدین ربانی به‌عنوان وارث سیاسی پدرش با رهبران مجاهدین، به‌ویژه سیاف، سمپاتی داشته و این‌جا و آن‌جا از فضایل و دستاوردهای سال‌های جهاد سخن می‌گوید؛ بنابراین، می‌توان انتظار داشت که نگاه او به سیاست خارجی تحت تأثیر ادبیات جهاد قرار داشته باشد؛ چنان‌که گفته بود: «این جهاد مقدس نه‌تنها باعث فروپاشی شوروی و بلوک کمونیستی در سراسر جهان شد؛ بلکه به حق می‌توان گفت که آزادی نیمی از جهان مرهون مقاومت‌ها و مجاهدت‌های مجاهدین افغانستان است.» (افضلی شاهین، ۱۳۸۲: ۸۷).

مرکز مطالعات استراتژیک وزارت امور خارجه افغانستان اخیراً، در طرح جامعی، حلقه‌های سیاست خارجی افغانستان را به پنج حلقه افزایش داده و روابط سیاسی با کشورهای اسلامی و جهان اسلام به جدیت در سیاست‌گذاری‌ها منظور شده است. به نظر می‌رسد در جمع حلقه‌های پنج‌گانه، کارگزاران اسلام‌جهادی در دستگاه دیپلماسی سعی وافری به عمل آورده‌اند تا اهمیت این حلقه را در برابر حلقه پنجم، که مورد تأکید گفتمان لیبرال‌دموکراسی است، نشان دهند. این در حالی است که در میان کنش‌گران لیبرال‌دموکراسی در عرصه سیاست خارجی، گفتمان جهاد به آن دلیل که در دهه ۱۹۹۰ به منافع ملی افغانستان آسیب‌های جدی وارد کرد، پروسه انحرافی و شکست‌خورده تلقی می‌شود. هرچند که رنگین دادفر سپینا، وزیر امور خارجه پیشین، در حکومت وحدت ملی حضور ندارد؛ اما دیدگاه وی پیرامون کنار گذاشته شدن فرهنگ جهاد، در جمع لیبرال‌دموکرات‌های حکومت وحدت ملی طرفداران زیادی دارد (آرزو، ۱۳۸۸: ۴۳).

به‌طور کلی، در عرصه سیاست خارجی، برخلاف سیاست داخلی، جریان اسلام‌جهادی با جریان لیبرال‌دموکراسی اصطکاک کم‌تری دارد و به‌نحوی می‌توان گفت جریان اسلام‌جهادی علی‌رغم در اختیار داشتن مهارت سیاست خارجی، در روابط بین‌الملل مطابق میل جریان لیبرال عمل می‌کند. شواهد حاکی از آن است که سیاست خارجی افغانستان در وزارت خارجه بیش از آن که به ایده‌ها و تصمیم‌های صلاح‌الدین ربانی متکی باشد، تحت نفوذ معاون وی، حکمت خلیل کرزی، قرار دارد که از تخصص لازم در دیپلماسی و روابط استراتژیک برخوردار و از لحاظ فکری به رئیس‌جمهوری نزدیک است (رحمانی، ۱۳۹۶: ۹۳). ناکامی گذشته کارگزاران اسلام‌جهادی در تشکیل دولت فراگیر و شکست در برابر طالبان، این جریان را ناگزیر به همراهی با آمال حامیان بین‌المللی افغانستان و نمایندگان آنان در صحنه مدیریت سیاست افغانستان کرده



است. در برخی فرازاها، کارگزاران اصلی جریان اسلام جهادی، به‌ویژه عبدالله و ربانی، اشتیاق ملموسی برای نزدیک‌شدن به دولت‌های غربی از خود نشان می‌دهند. عبدالقیوم سجادی این تغییر رویه جهادست‌های سابق را چنین تحلیل می‌کند: «هرچند گروه‌های اسلام‌گرا در دوره‌های پیشین، غرب و نشانه‌های غربی را همواره غیر و دشمن تلقی کرده و بر نفی دال‌ها و نشانه‌های برآمده از درون جامعه غربی تأکید داشتند؛ ولی این بار نمایندگان و رهبران احزاب جهادی، که کارگزاران گفتمان اسلام سیاسی پساطلبان بودند، با نشانه‌ها و مفهوم‌های غربی که تحت هژمونی گفتمان جهانی‌شدن وارد صورت‌بندی گفتمان جدید گردید، از در هم‌سویی و هم‌آوایی وارد شده، آن را پذیرا می‌شوند.» (سجادی، ۱۳۹۳: ۲۳۲).

۵. مختصات منافع ملی در سیاست خارجی حکومت وحدت ملی

منافع ملی کشورها اصولاً با اهداف ملی و قدرت ملی کشورها هم‌بسته است و ازاین‌رو، منافع ملی کشورها در روابط بین‌الملل با توجه به وزن آن‌ها در محیط بین‌الملل متفاوت خواهد بود؛ بنابراین، منطبق حکم می‌کند که حکومت‌ها منافع ملی‌شان را از منظر واقعیت‌های موجود و توانمندی‌های‌شان در صحنه دادوستد با بازیگران منطقه‌ای، میان‌منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای ردیابی کنند؛ لهذا منافع ملی هرچند در کلیت خود ثابت است؛ اما تحت تأثیر کم و یا زیاد شدن قدرت ملی و با توجه به اهداف ملی، می‌تواند دستخوش اولویت‌بندی شود. در حکومت‌های موقت و انتقالی، منافع ملی افغانستان در تثبیت اقتدار دولت و یکپارچگی حاکمیت این کشور و هم‌چنین حضور در صحنه روابط بین‌الملل به‌عنوان بازیگر مستقل تعیین می‌شد؛ اما در طول ریاست ده ساله حامد کرزی (۲۰۰۴-۲۰۱۴)، منافع ملی افغانستان در این بود که این کشور از زیر سایه سنگین قدرت‌های غربی، به‌ویژه ایالات متحده آمریکا، خارج شده و استقلال کشور را با امنیت آن معامله نکند؛ بنابراین، استنکاف آقای کرزی از امضای پیمان استراتژیک با آمریکا را در این راستا می‌توان تحلیل کرد.

در حکومت وحدت ملی منافع ملی در سیاست خارجی دچار تغییر ماهوی نشده، الا این که نحوه تأمین آن در این حکومت متفاوت به نظر می‌رسد. رئیس مرکز مطالعات استراتژیک وزارت امور خارجه افغانستان بر این باور است که دو تفاوت محتوایی در سیاست‌خارجی دو رئیس‌جمهور به میان آمده است: تفاوت اول این است که سیاست خارجی از سال ۲۰۰۱ تا سال



۲۰۱۴، بیش‌تر مبتنی بر مسائل امنیتی افغانستان استوار بوده؛ اما در زمان دکتر اشرف غنی، نگاه امنیت‌محوری جای خود را به نگاه اقتصادمحوری در سیاست‌خارجی داده است. فرامرز تمنا دومین تفاوت محتوایی را ترک سیاست بی‌طرفی از سوی دستگاه دیپلماسی آقای غنی می‌داند. به باور او، در چند دهه گذشته، ستون سیاست‌خارجی افغانستان بر پایه سیاست بی‌طرفی در قضایای جهانی استوار بوده؛ اما در زمان اشرف غنی، این بی‌طرفی دگرگون شده و فعلاً دستگاه سیاست‌خارجی افغانستان، سیاست بی‌طرفی را در تعاملات با دیگر کشورها ترک کرده و به همین خاطر، در حکومت وحدت ملی، دوستان و رقبای افغانستان در صحنه نظام بین‌الملل معلوم است (https://yash.news/p=3112).

هرچند که منابع سیاست‌گذاری خارجی در حکومت وحدت ملی متکثرتر از حکومت آقای کرزی است؛ اما به نظر می‌رسد منافع ملی در این حکومت به شکل فعال‌تر و پویاتری تعقیب می‌شود. کارنامه چهار ساله حکومت وحدت ملی نشان می‌دهد که رهبران این حکومت در رابطه با فراتر دیدن منافع ملی افغانستان اتفاق نظر دارند. رهبران این حکومت با تجمیع وعده‌های انتخاباتی‌شان، به‌ویژه در جذب سرمایه‌های خارجی و تحرک پروژه‌های انکشافی، گام‌های مهمی برداشته‌اند. حکومت وحدت ملی نشان داده است که در برابر کشورهای همسایه از اهم‌هایی برای تعقیب منافع ملی، به‌ویژه در مبارزه با تروریسم، مدیریت منابع آب و روابط بازرگانی، برخوردار است. هم‌چنین، این حکومت موفق شده است برای تأمین امنیت ملی و مقابله با مخاطرات تروریسم، مساعدت افزون‌تر کشورهای حامی افغانستان، به‌ویژه دولت جمهوری‌خواهان در آمریکا، را جلب کند؛ کما این که تحرک دیپلماسی این حکومت در بهره‌گیری از رقابت‌های منطقه‌ای دوگانه میان هند و پاکستان، ایران و ترکیه و روسیه و چین موجب شده است نگاه به افغانستان به‌عنوان میدان جنگ نیابتی قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای تغییر کند.

به نظر می‌رسد منافع ملی افغانستان در سیاست خارجی حکومت وحدت ملی بر سه اصل شکوفایی اقتصادی، بهبود امنیت ملی و ارتقای پرستیژ افغانستان استوار است. اگر چنین تحلیلی معتبر تلقی شود، می‌توان گفت که منافع ملی در سیاست خارجی این حکومت به نظریه انتخاب عقلانی^۱ تکیه کرده است؛ چه آن که روابط فزاینده افغانستان با کشورهای بزرگ و جایگاه برجسته‌ای که این کشور در معادلات سیاسی امنیتی جهان پیدا کرده، به تحکیم رابطه‌اش با



1. Rational choice.

کانون‌های مؤثر دانش، قدرت و ثروت جهان منجر شده است. این تعامل که در راستای رفع نیازهای توسعه‌ای و انکشافی کشور و احیای جایگاه تاریخی آن در معادلات سیاسی و امنیتی جهان قوام یافته است، در قالب نظریه انتخاب عقلانی توجیه‌پذیر است.» (تمنا، ۱۳۹۳: ۲۰). البته، علی‌رغم آن که صدای واحدی از منافع ملی در حکومت وحدت ملی به گوش می‌رسد؛ اما خصیلت این حکومت به‌نحوی است که لاقلاً نگاه دو جریان سیاسی لیبرال‌دموکراسی و اسلام‌جهادی به پاره‌ای از محورها و اصول منافع ملی می‌تواند متفاوت باشد. هرچند که هر دو جریان هوشمندانه کوشیده‌اند تا شکاف‌های نظری و آرمانی‌شان را نسبت به منافع ملی، به‌ویژه در سیاست خارجی، برجسته نکنند؛ با وجود این، در زیر پوست این حکومت می‌توان دو گونه منافع ملی در سیاست خارجی را از هم تفکیک کرد.

۶. گونه‌های منافع ملی در سیاست خارجی حکومت وحدت ملی

حکومت وحدت ملی در عین متکثر بودن، مدعی وحدت است؛ هرچند که چندان هم متحد به نظر نمی‌رسد. راست آن است که به تعداد جریان‌ها و گروه‌های موجود در ترکیب حکومت وحدت ملی، می‌توان منافع ملی برشمرد. بی‌گمان این منافع در عرصه سیاست داخلی به نحو برجسته و مشهودی مختلف و متکثر دیده می‌شود؛ اما قرار بر این است که در عرصه سیاست خارجی، منافع ملی نمی‌تواند و نباید چندگونه معرفی شود. در فرازهای پیشین از حضور دو جریان اصلی در عرصه سیاست خارجی حکومت وحدت ملی سخن گفتیم. در این‌جا لازم است که اذعان کنیم علی‌رغم آن که این حکومت در صحنه بین‌الملل نمایش منسجمی از منافع ملی افغانستان ارائه می‌دهد، لاقلاً در ترکیب این حکومت منافع ملی از منظر دو جریان اصلی در پاره‌ای محورها بر هم منطبق‌اند و یا به‌صورت موازی پیش می‌روند و در برخی حوزه‌ها این منافع بر هم عمود شده و یکدیگر را قطع می‌کنند.

۶-۱. منافع ملی موازی

اخیراً رئیس مرکز استراتژیک وزارت امور خارجه افغانستان اعلام کرده است که طرح جامع سیاست خارجی این کشور از سه حلقه (منطقه، جهان اسلام، بین‌الملل) به پنج حلقه (کشورهای منطقه، کشورهای اسلامی، کشورهای آسیایی، سازمان‌های بین‌المللی و قدرت‌های جهانی) ارتقا پیدا کرده است؛ لهذا به نظر می‌رسد که استراتژیست‌های سیاست خارجی افغانستان که



از جریان‌های مختلف حکومت وحدت ملی نمایندگی می‌کنند، در سطح کلان بر مخارج‌های مشترکی توافق کرده‌اند. بدون تردید، در میان حلقه‌های پنج‌گانه، از منظر اغلب جریان‌های سیاسی، تأمین منافع ملی افغانستان در حلقه کشورهای منطقه به مراتب مهم‌تر و فوری‌تر است؛ چه آن که «تجربه دهه‌های اخیر نشان داده است که امنیت و ثبات افغانستان و منطقه، متقابلاً بر هم تأثیرگذار بوده است. افغانستان برای ثبات و پیشرفت خود به یک منطقه با ثبات و پیشرفته نیاز دارد و متقابلاً منطقه نیز نمی‌تواند با یک افغانستان بی‌ثبات و توسعه‌نیافته به ثبات و ترقی لازم دست یابد. در سال‌های اخیر، گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و جلب توجه بیش‌تر کشورهای منطقه برای انکشاف اقتصاد افغانستان هم‌چنان از اساسات سیاست خارجی اقتصادمحور افغانستان بوده است.» (تمنا، ۱۳۹۳: ۲۵).

واقعیت آن است که سیاست خارجی افغانستان در افغانستان پسا طالبان به وضوح تحت تأثیر و مدیریت حضور نیروها و حامیان بین‌المللی این کشور قرار داشته است. در دو سه سال نخست حیات رژیم جدید، به‌ویژه در فرایندهای تدوین و تصویب قانون اساسی، تک‌صداهایی از سوی برخی از رهبران مجاهدین در مخالفت با هژمون‌شدن گفتمان لیبرال‌دموکراسی و سکولاریسم شنیده می‌شد؛ اما طرفه در این‌جاست که دیگر کارگزاران گفتمان اسلام‌جهادی با این رویکرد همراهی نکرده و در مقابل، سعی بلیغی به خرج دادند تا میان دال‌های گفتمان اسلام سیاسی و لیبرال‌دموکراسی هم‌سویی و همدلی برقرار کنند. در حال حاضر، در حکومت وحدت ملی عبدالله و ربانی از حزب جهادی جمعیت اسلامی در تمامی حلقه‌های پنج‌گانه با کارگزاران جریان لیبرال‌دموکراسی که رهبری واقعی سیاست خارجی را به دست دارند، همراهی می‌کنند؛ هرچند که در برخی فواصل، سازهای مخالف از جانب آنان نیز شنیده می‌شود که البته این اختلافات بیش از آن که به خط‌مشی‌ها و استراتژی‌ها مربوط باشد، به رقابت‌های جریان‌ی و حتی شخصی کارگزاران سیاست خارجی بازمی‌گردد.

۲-۶. منافع ملی متقاطع

واقعیت آن است که در ترکیب حکومت وحدت ملی گسل‌هایی وجود دارد که می‌تواند منافع ملی را متأثر کند. این گسل‌ها از ابتدای تأسیس نظام سیاسی جدید در افغانستان وجود داشته و به فراخور شرایط فعال می‌شود؛ به‌عنوان نمونه: در حکومت انتقالی، به ریاست حامد کرزی، وی از دو سو در منگنه نیروهای سکولار و اسلام‌گرا قرار داشت. او برای ترسیم خطوط‌مشی



سیاست خارجی در رابطه با جهان غرب و جهان اسلام تحت فشار بود. به روایت زلمی خلیل زاد، سفیر وقت آمریکا در افغانستان، «یکی از جنجالی‌ترین مناظرات در مورد نقش اسلام بود. یکی از روحانیون شیعه، آیت‌الله محسنی، به کرزی هشدار داد که دقیقاً تابع قوانین شریعت باشد و در ضمن پیشنهاد کرد که دولت انتقالی، دولت انتقالی اسلامی نام بگیرد.» خلیل زاد که خود در ورای نیروهای تکنوکرات و لیبرال‌دموکرات قرار داشت، در ادامه می‌نویسد: «از قبل به رهبران افغانستان گفته بودم که اگر شریعت تحمیل شود و حقوق اساسی زنان و اقلیت‌ها حفظ نشود، برای ایالات متحده و جامعه بین‌المللی سخت است که افغانستان را حمایت کنند؛ اما در واقع می‌دانستم که ما نهایتاً به نظامی می‌رسیم که منطبق با قوانین شریعت خواهد بود و در عین حال، افغانستان را به معیارهای بین‌المللی و اصول و قوانین مربوط به حقوق بشر متعهد خواهد کرد.» (خلیل زاد، ۱۳۹۵: ۲۲۰-۲۲۱). تعهد نظام جدید به حقوق بشر موضوع مورد مناقشه دیگری بود که جدی شدن آن می‌توانست بسیاری از کارگزاران گفتمان اسلام جهادی را به اتهام نقض حقوق بشر مورد پیگرد قرار دهد (سجادی، ۱۳۹۳: ۲۱۲). نکته در این جاست که از منظر رهبران جهادی، حقوق بشر اسم رمزی بود که در نظر داشت نیروهای اسلام سیاسی را نه تنها از صحنه سیاست افغانستان کنار بگذارد؛ بلکه حضور آنان را در ساختار نظام سیاسی جدید منافی با منافع ملی افغانستان تلقی کند.

با توجه به وجود گسل‌های یادشده، منافع ملی در حکومت وحدت ملی از جهات دیگری نیز متقاطع به نظر می‌رسد. هرچند حکومت وحدت ملی طرح جامع سیاست خارجی افغانستان را در پنج حلقه تصویر کرده است؛ اما باید پذیرفت که جریان‌های اصلی موجود در این حکومت، منافع ملی افغانستان را با اولویت‌های متفاوتی نسبت به حلقه‌های پنج‌گانه دنبال می‌کنند. بدون تردید، لیبرال‌دموکرات‌ها منافع ملی افغانستان را در آیینۀ پیمان استراتژیک با ایالات متحده و مناسبات نزدیک با جهان غرب می‌بینند. این در حالی است که از منظر کنش‌گران اسلام جهادی، پیوند دینی و فرهنگی افغانستان با جهان اسلام و دیرینگی و عظمت فرهنگ اسلامی در افغانستان و اعتقاد راسخی که به اسلام در باورهای مردم افغانستان وجود دارد، باعث شده که تعامل با کشورهای اسلامی و ملل مسلمان جهان، از اولویت‌های اساسی سیاست خارجی این کشور و جزء لاینفک آن باشد (تمنا، ۱۳۹۳: ۱۶). به این منظور، اختلاف تنوریک این جریان با لیبرال‌دموکرات‌ها در حکومت وحدت ملی بعضاً چنان بالا می‌گیرد که یک جانب



با برجسب‌هایی مانند متجاوز، اشغالگر، خودفروخته، وطن‌فروش و مزدور جانب مقابل را به خیانت به منافع ملی متهم می‌کنند (سجادی، ۱۳۸۸: ۲۶۸).

۷. سامان منافع ملی در سیاست خارجی حکومت وحدت ملی

بی‌گمان حکومت وحدت ملی وارث سنتی است که در ابتدای تأسیس نظام سیاسی جدید در اجلاس بن آلمان گذاشته شد. مهم‌ترین محصول این اجلاس، تشکیل حکومت موقتی بود که مناصب حکومتی در آن میان جریان‌های سیاسی و گروه‌های قومی، به‌ویژه دو جریان لیبرال سکولار و مجاهدین اسلام‌گرا، توزیع شده بود. این سنت در حکومت‌های انتقالی و منتخب تحت ریاست حامد کرزی نیز برقرار ماند؛ به نحوی که کرزی در هر دو انتخابات سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۹، تکثر فکری، قومی و مذهبی را در نظر می‌گرفت و مناصب حکومتی را بر این مبنا توزیع می‌کرد. به نظر می‌رسد که حکومت وحدت ملی نیز از نظر منابع قدرت شبیه حکومت قبلی است؛ با این تفاوت که انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۱۴ عملاً دو برنده داشت؛ برندگان آنی که به دو جریان سیاسی اصلی معارض تعلق داشتند و در تقسیم قدرت ناگزیر بودند از الگوی توزیع مناصب در اجلاس بن پیروی کنند؛ لهذا می‌توان گفت که معاهده بن به‌عنوان یک توافق سازنده‌نظم جدید در افغانستان پسا طالبان، تحت تأثیر فضا و نوع خاصی از رابطه قدرت جدید ناشی از حمله نظامی آمریکا و ائتلاف جهانی ضد تروریسم به افغانستان و سقوط رژیم طالبان، دال‌ها و نشانه‌های جدیدی را وارد حوزه سیاست افغانستان کرد (سجادی، ۱۳۹۳: ۲۲۸-۲۳۰).

در دولت‌های قبلی، حامد کرزی که به‌تنهایی در رأس نظام سیاسی قرار داشت، سیاست خارجی محتاطانه‌ای را در روابط افغانستان با منطقه و جهان در پیش گرفته بود؛ به نحوی که او موفق شد با چندجانبه‌گرایی، نوعی توازن میان رابطه با ایالات متحده آمریکا به‌عنوان مهم‌ترین حامی و شریک بین‌المللی افغانستان و جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان همسایه و شریک تاریخی و فرهنگی این کشور ایجاد کند. این در حالی بود که میان آمریکا و ایران دشمنی و تعارض منافع وجود داشت (رحمانی و حسینی، ۱۳۹۱: ۵۳۰).

ساختار حکومت وحدت ملی متفاوت است. این حکومت محصول توافقی است که پس از به‌بن‌بست رسیدن سیستم مشروعیت‌زایی حکومت به وجود آمد؛ بنابراین، حکومت وحدت ملی نوعی حکومت ائتلافی است که البته نه قانونی بلکه مبتنی بر نوعی مصالحه و سازش است. به



بیان دیگر، «ائتلاف حاکم در دولت طبیعی، گروهی از افراد با منافع و تهدیدهای مشترکی است که تعامل پیوسته میان آنها، لاجرم به تنظیم رفتار از طریق قواعد رسمی و غیررسمی می‌انجامد که بر روابط خاص میان نخبگان حاکم است. در این میان، بخش عمده از روابط پایدار میان نخبگان را سازوکارهای حل اختلاف تشکیل می‌دهد که در تمام دولت‌های طبیعی با شناسایی فرایندهای داوری و میانجی‌گری به انجام می‌رسد.» (North, 2009: 151). راست آن است که در حکومت وحدت ملی، به دلیل تکثر منابع قدرت، به خطر افتادن منافع ملی محتمل است؛ چه آن که «سیاست خارجی افغانستان از سوی نهاد ریاست جمهوری، ریاست اجرایی، وزارت امور خارجه، دفتر مشاور امنیت ملی و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در امور کشورها و یا جغرافیاهای مختلف طراحی و اجرا می‌شود.» (رحمانی، ۱۳۹۶: ۹۲). پرواضح است که سامان منافع ملی که اصولاً مقوله‌ای سیال و بی‌قرار است، تا چه اندازه دشوار خواهد بود. البته، رهبران حکومت وحدت ملی و زعمای دستگاه دیپلماسی، کوشش بسیاری به خرج داده‌اند تا عرصه سیاست خارجی را، به مانند سیاست داخلی، به میدان رقابت‌های جناحی و قومی تبدیل نکنند؛ اما چه می‌توان کرد که سیاست خارجی و منافع ملی در کشمکش نیروهای قدرت، در پاره‌ای از موارد بر هم عمود شده و یکدیگر را قطع می‌کنند. اگر به درونمایه حکومت وحدت ملی با عیار انسجام منافع ملی بنگریم، روشن می‌شود که در چهار سال گذشته گسل‌های تهدیدکننده منافع ملی - همانند اختلاف پیرامون هویت ملی، درخواست تغییر ساختار نظام سیاسی و گرایش‌های جدایی‌طلبی در افغانستان - بالا گرفته است (محمدی، ۱۳۹۴: ۴۰۴).

واقعیت این است که در ابتدای طرح تشکیل حکومت وحدت ملی، بسیاری از ناظران نسبت به بقای حیات آن تا انتخابات بعدی ریاست جمهوری تردید داشتند؛ اما اینک چیزی به پایان کار این حکومت باقی نمانده و تهدید مهمی هم متوجه بقای آن نیست. البته، نباید از یاد برد که بقای این حکومت بیش از آن که به اراده سهام‌داران آن منوط باشد، به ضمانتی مربوط است که ایالات متحده نسبت به آن به عمل آورده است. ضمن آن که این حکومت با میانجی‌گری مقامات آمریکایی چندین بار از تنگه اختلافات به سلامت عبور کرده است. در رابطه به سامان منافع ملی نیز باید این نکته را در نظر گرفت که جناح‌های موجود در این حکومت بر استراتژی کلان سیاست خارجی که در زمان ریاست جمهوری حامد کرزی ترسیم شده بود، وفادار مانده‌اند، الا این که حلقه‌های سیاست خارجی و تاکتیک‌های وصول به منافع ملی تغییر یافته و به نظر



« جناح‌های موجود در حکومت وحدت ملی بر استراتژی کلان سیاست خارجی که در زمان ریاست جمهوری حامد کرزی ترسیم شده بود، وفادار مانده‌اند، الا این که حلقه‌های سیاست خارجی و تاکتیک‌های وصول به منافع ملی تغییر یافته و به نظر می‌رسد بیان سیاست خارجی محافظه‌کارانه دولت قبلی و سیاست اصلاح‌طلبانه دولت کنونی فاصله افتاده است. »

می‌رسد میان سیاست خارجی محافظه‌کارانه دولت قبلی و سیاست اصلاح‌طلبانه دولت کنونی فاصله افتاده است؛ به‌عنوان نمونه: حکومت فعلی دریافته است که منافع ملی افغانستان در گرو روابط استراتژیک با قدرت‌های جهانی، به‌ویژه ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا، ژاپن، چین، روسیه و هندوستان، آسان‌تر تأمین می‌شود. در اواخر ریاست آقای کرزی روابط افغانستان و آمریکا، به‌دلیل عدم امضای پیمان استراتژیک از سوی کرزی، روزگار خوبی نداشت؛ اما رهبران حکومت وحدت ملی در ابتدای کار دست به اعتمادسازی زده و در کنار بازسازی روابط با آمریکا، توانستند برای دهه تحول افغانستان حمایت‌های گسترده ایالات متحده را به‌عنوان شریک استراتژیک این کشور جلب کنند و از واشنگتن و وزن سیاسی آن در پیشبرد استراتژی صلح و ثبات افغانستان استفاده نمایند (رحمانی، ۱۳۹۶: ۹۴).

در این راستا، رئیس‌جمهور و رئیس اجرائیه، وزارت امور خارجه و شورای عالی امنیت ملی، سیاست دولت قبلی مبنی بر ممانعت با کشورهای همسایه، به‌ویژه پاکستان، را کنار گذاشته و وابستگی تجاری افغانستان به این کشورها را کاهش داده‌اند. «با توجه به انتصاب‌های جدید در وزارت خارجه و اعطای صلاحیت این نهاد به‌عنوان دستگاه اجرایی سیاست خارجی افغانستان، به نظر می‌رسد که رهبران حکومت وحدت ملی علاوه بر نهادینه‌سازی صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های نهادی، در تعامل مثبت با وزارت خارجه و رعایت نظم سازمانی در حوزه سیاست خارجی قرار دارد؛ امری که می‌تواند پیامدهای میمونی برای سیاست خارجی افغانستان به ارمغان آورد.» (رحمانی، ۱۳۹۶: ۹۴). هم‌چنین، در چهار سال گذشته دیپلماسی افغانستان موفق شده شعاع روابط سیاسی‌اش را توسعه داده و مناسبات دیپلماتیک افغانستان را در پهنای بیش‌تری برقرار کند؛ بنابراین، سیاست خارجی اقتصادمحور حکومت وحدت ملی، علی‌رغم بحران‌هایی که از قبل تشدید ناامنی افغانستان را در بر گرفته است، در تأمین منافع ملی تحرک بیش‌تری از خود نشان داده است.



نتیجه گیری

از آنچه گذشت، می توان به دست آورد که هرچند در حکومت وحدت ملی افغانستان جریان های سیاسی و گروه های قومی مختلفی سهم اند؛ اما تکثر و پراکندگی منابع قدرت، برخلاف سیاست داخلی، سیاست خارجی را چندان دچار معضل نکرده است. در عرصه سیاست داخلی، رقابت های فرسایشی دو جریان اصلی لیبرال دموکراسی و اسلام جهادی، موجب شده به صورت مرتب شاهد اختلاف نظرها و بحران هایی باشیم که بعضاً می توانند موجودیت این حکومت را به خطر اندازند؛ اما در عرصه سیاست خارجی به نظر می رسد که دولت مردان حکومت وحدت ملی تحت اشراف جامعه جهانی، به ویژه ایالات متحده آمریکا، تضاد ریشه ای در رابطه با تعیین و تعقیب منافع ملی بروز ندادند. به نظر می رسد رهبران این حکومت هوشمندانه موفق شده اند با دست شستن از اختلافات و تجمع رویکردها نسبت به تعریف منافع ملی، چهره فعال تر و پویاتری از سیاست خارجی افغانستان نشان دهند. در حال حاضر، شاهد آن هستیم که افغانستان در قبال همسایگان کشوری منفعل نیست. هم چنین، این حکومت موفق شده است با جان بخشیدن به پروژه بین المللی تاپی (TAPI) جایگاه افغانستان را در معادلات منطقه ای ارتقا دهد؛ کما این که حکومت وحدت ملی شعاع دیپلماسی خود را اکنون به دور دست ها توسعه داده و با برخی کشورها برای نخستین بار وارد مناسبات دیپلماتیک شده و سطح روابط را با برخی از کشورها و سازمان های منطقه ای و بین المللی ارتقا بخشیده است.

به نظر می رسد سیاست خارجی افغانستان در صحنه روابط بین الملل بر واقع گرایی و آنچه نظریه «انتخاب عقلانی» خوانده می شود، استوار شده است. البته، چارچوب این خط مشی در دوره ریاست سیزده ساله حامد کرزی بر افغانستان شکل گرفت. سیاست مبتنی بر نظریه انتخاب عقلانی، راهبردی واقع گرایانه است که هرچند ارزش ها و اصول اخلاقی را کنار نمی زند؛ اما تأمین منافع ملی کشور را به ایدئولوژی ها و ارزش های بومی و محلی چندان منوط نکرده و یا مکانیسمی برای سازگار نمودن آنها با ارزش ها و قواعد جهانی طراحی می کند. می توان گفت که برای افغانستان مسائلی همانند استقلال، تمامیت ارضی، وحدت ملی، رفاه ملی، پرستیژ ملی، هویت اسلامی و سنت های ملی در ردیف مهم ترین منافع ملی این کشور قرار می گیرد؛ بنابراین، هیچ حکومتی - حتی حکومت وحدت ملی که ماهیتاً متکثر است - نمی تواند سیاست خارجی این کشور را در خلاف جهت منافع یادشده هدایت کند. البته، در حکومت وحدت ملی، به دلیل



سهامی شدن قدرت، این خطر وجود دارد که جریانها و گروه‌های شریک حکومت، منافع ملی افغانستان را- چه در سطح سیاست داخلی و چه در صحنه سیاست خارجی- قربانی منافع جناحی، قومی، مذهبی و حتی شخصی خود کنند.

منابع

۱. آرزو، عبدالغفور (۱۳۸۸)، سیاست خارجی افغانستان در آستانه قرن بیست و یک، کابل، وزارت امور خارجه.
۲. آشوری، داریوش (۱۳۸۴)، دانشنامه سیاسی، تهران، انتشارات مروارید.
۳. افضل‌شاهین، فیروز (۱۳۸۲)، تجاوز امریکا به افغانستان، تهران، نشر آذینه گل مهر، چاپ اول.
۴. ایزدی، جهانگیر (۱۳۹۶)، دیپلماسی و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات ابرار معاصر.
۵. تمنا، فرامرز (۱۳۹۳)، «سیاست خارجی افغانستان در نظام پویای جهانی»، در کتاب: سیاست خارجی افغانستان در سپهر همکاری‌های منطقه‌ای، کابل، مرکز مطالعات استراتژیک وزارت امور خارجه.
۶. حسینی، سید آصف (۱۳۹۵)، «حکومت‌داری خوب و جایگاه آن در افغانستان»، فصلنامه آندیشه معاصر، سال اول، شماره ۴.
۷. خلیل‌زاد، زلمی (۱۳۹۵)، فرستاده، ترجمه مصطفی احمدی، تهران، انتشارات کوله‌پشتی.
۸. رینولدز، فیلیپ آلن (۱۳۸۰)، شناخت اصول روابط بین‌الملل، ترجمه جمشید زنگنه، تهران، دفتر مطالعات وزارت امور خارجه.
۹. سجادی، عبدالقیوم (۱۳۹۳)، افغانستان و جهانی‌شدن، کابل، دانشگاه خاتم‌النبین.
۱۰. سیف‌زاده، سید حسین (۱۳۷۵)، مبانی و مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، تهران، وزارت امور خارجه.
۱۱. شریفی، علی‌رضا (۱۳۹۲)، تحلیل گفتمانی دموکراسی در افغانستان، کابل، دانشگاه کاتب.
۱۲. عادل، زکیه (۱۳۸۷)، شورای امنیت سازمان ملل متحد و تحولات افغانستان، تهران، انتشارات عرفان.
۱۳. علی‌بابایی، غلام‌رضا (۱۳۹۲)، فرهنگ دیپلماسی و روابط بین‌الملل، تهران، وزارت امور خارجه.
۱۴. قوام، سید عبدالعلی (۱۳۸۰)، اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌المللی، تهران، انتشارات سمت.
۱۵. گفت‌وگو با رئیس مطالعات استراتژیک وزارت امور خارجه افغانستان، تاریخ مراجعه: ۱۳/۵/۹۷، <https://yash.news/?p=3112>
۱۶. محمدی، عبدالعلی (۱۳۹۴)، افغانستان و دولت مدرن، کابل، انتشارات امیری.
۱۷. مکین، ایان (۱۳۸۱)، فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، ترجمه حمید احمدی، تهران، نشر میزان.
۱۸. ترگس رحمانی، عقیده (۱۳۹۶)، آمریکا، انزواگرایی جدید و آینده افغانستان، کابل، انتشارات امیری.
۱۹. ترگس رحمانی، عقیده و عباس حسینی (۱۳۹۱)، پس از انزوا (بررسی سیاست خارجی افغانستان پسا طالبان)، کابل، مرکز مطالعات استراتژیک.



۲۰. ورسجی، ضیااحمد، «آیا افغانستان منافع ملی دارد؟»، روزنامه ماندگار، چهارشنبه، ۲ حوت ۱۳۹۶.

21. Charles A. Beard, *The Idea Of National Interest: an Analytical Study in American Foreign Policy*, (New York: Macmillan), 1934.
22. North, Douglass C, Wallis John Joseph & Weingast, Barry R, *Violence and Social Order*, (Cambridge University Press, 2009).
23. Quoted by Joseph Frankel, *National Interest*, (London, Macmillan, 1970).



بنیاد اندیشه

