

ضرورت تدوین اصول سیاست خارجی و چالش‌های فرارو

۱. ضرورت تدوین اصول سیاست خارجی

در دولت‌های مدرن، تدوین اصول سیاست داخلی و خارجی کشور یک اصل است. الزامی بودن این اصل در اصول زیربنایی تری چون: حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخ‌گویی و تأمین منافع ملی و مصالح علیای کشور بر مبنای اصول از پیش تعیین‌شده، ریشه دارد. در فقدان سیاست مدون، مدیریت کلان کشور دستخوش تمایلات، سلايق و گرایش‌های شخصی مقامات اجرایی می‌شود. گاهی ممکن است شرایط دشوار و فشارهای موردی، مقامات ذیصلاح را به مصلحت‌گرایی وادارد و از سر خیراندیشی، منافع ملی را قربانی مصلحت‌جویی‌های موهوم نمایند. گاه دیگر ممکن است با سردرگمی، افعال و اقدامات مقطعی و موردی، منافع ملی را با خطر مواجه سازند. به همین خاطر، تدوین اصول کلی سیاست کشور، به‌خصوص در حوزه روابط خارجی، یکی از شاخص‌های برجسته نظام‌های سیاسی جدید قانون‌مدار، در مقایسه با نظام‌های قدیمی شخص‌محور، می‌باشد. در نظام‌های توسعه‌یافته دموکراتیک، تحقق عینی این اصل از طریق الزامات قانونی مشخص و تدابیر عملی معین تضمین شده است.

در قانون اساسی کشور ما نیز این اصل به‌درستی مورد توجه قرار گرفته است؛ به این صورت که دومین وظیفه مهم رئیس‌جمهور، به موجب ماده ۶۴ قانون اساسی، تعیین خطوط اساسی سیاست کشور می‌باشد. به این ترتیب، قانون اساسی، تأمین مطمئن منافع ملی در عرصه داخلی و خارجی را در گرو تدوین و تصویب اصول اساسی سیاست کشور می‌داند. دومین جزء ماده ۶۴، رئیس‌جمهور را موظف می‌سازد که خطوط اساسی سیاست داخلی و خارجی را تعیین کند و به تصویب پارلمان برساند تا زمینه عملکرد شفاف، مبتنی بر قانون و مشمر فراهم شود؛ بنابراین، تدوین خطوط اساسی سیاست کشور در عرصه داخلی و خارجی، هم وجوبه ملی است و هم

تکلیف صریح قانون اساسی. زهی جای تأسف که ما بعد از حداقل سه دوره حکومت منتخب، هنوز هم فاقد یک استراتژی مدون و مصوب در حوزه‌های سیاست داخلی و خارجی هستیم، هنوز هم در این زمینه به حکم قانون اساسی گردن نهاده‌ایم و هنوز هم به رسم حکومت‌های شخص‌محور و فاقد قانون اساسی عمل می‌کنیم. به همین خاطر است که این وضعیت یکی از دلایل ناکامی ما در حوزه روابط خارجی است.

۲. چالش‌ها و دشواری‌های فراروی تدوین اصول سیاست خارجی

در دنیای جهانی‌شده امروز، حکومت‌داری به‌طور عام و تدوین سیاست خارجی و تعامل منسجم در چارچوب آن به‌طور خاص، به‌خصوص برای کشورهای توسعه‌نیافته، با دشواری‌های فراوانی مواجه است. وضعیت ویژه افغانستان و شرایط خاص حاکم بر آن، تدوین اصول سیاست خارجی و تعامل مؤثر و مشمر در چارچوب آن را با دشواری مضاعف مواجه ساخته است. این دشواری‌ها معلول عوامل متعدد و متفاوت است. در ذیل، به مهم‌ترین این عوامل به‌طور فشرده و فهرست‌وار اشاره می‌شود.

الف. گستردگی قلمرو سیاست خارجی

سیاست خارجی دیگر صرفاً موضوعات و امور سیاسی محض را پوشش نمی‌دهد؛ بلکه اقتصاد، تجارت، امنیت، نظام‌های پولی و مالی، محیط‌زیست، حقوق بشر، نظام همکاری‌های بین‌المللی برای تدبیر مسائل و موضوعات مشترک جامعه جهانی و بسیار موضوعات دیگر در دایره شمول سیاست خارجی کشورها قرار گرفته است. ما در مقطعی از تاریخ به سر می‌بریم که نظام جهانی اقتصادی و نظام‌های منطقه‌ای اقتصادی استقرار یافته‌اند. تجارت خارجی و بین‌المللی دیگر به تجارت کالا محدود نمی‌شود؛ زیرا بازار فروش خدمات در سطح جهانی پررونق‌تر و سودآورتر از بازار سنتی کالا ظهور کرده است. موضوعات به‌شدت پیچیده و تخریکی از قبیل تجارت الکترونیکی، تجارت متقابل، ضمانت‌نامه‌های تجاری بین‌المللی، روش‌های پرداخت بین‌المللی، تأمین مالی بین‌المللی، بیمه بین‌المللی، حمل‌ونقل بین‌المللی کالا و ده‌ها موضوع دیگر، مسائل روز تجارت فرامرزی و مایه تشویش سیاست خارجی کشورها را در حوزه تجارت تشکیل می‌دهند. علاوه بر این، نظم حاکم بر نظام جهانی و نظام‌های منطقه‌ای اقتصادی و نیز تجارت فرامرزی و بین‌المللی از طریق مکانیزم‌های پیچیده، توسط سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی تدبیر



می‌شوند؛ سازمان‌هایی چون: سازمان تجارت جهانی، بانک جهانی، آنسیترا، صندوق بین‌المللی پول، فیدیک، اتاق‌های تجارت بین‌المللی از جمله اتاق پاریس، دیوان‌های حکمیت بین‌المللی و... . کشورها از طریق حضور مستقیم در این نهادها و تعامل بر اساس استراتژی از پیش تعیین شده و پلان‌های عملی سنجش شده، منافع ملی‌شان را در حوزه‌های تجارت، اقتصاد، امور پولی و مالی و بده‌بستان‌های بین‌المللی تأمین می‌کنند. عدم آگاهی از ساختار و کارکرد این نهادها و نظام‌ها و نداشتن دیدگاه روشن در قبال آن‌ها کشور را به موجود منفعل و ناتوان در تأمین منافع ملی تبدیل می‌سازد. از این گذشته، پدیده اقتصاد و تجارت که در پی گم‌شدن رفاه همگانی جامعه بین‌المللی مرزهای ملی را درنوردید، با موضوع امنیت در رابطه مستقیم و تعامل متقابل قرار گرفته است. در نظام امنیتی جهانی به این حقیقت اذعان شده که بیکاری، فقر و بحران اقتصادی، زمینه‌ساز بحران امنیتی است؛ بنابراین، تأمین رفاه حداقلی جامعه بین‌المللی پیش شرط تأمین صلح و امنیت بین‌المللی است که خود الزاماتی را بر سیاست خارجی و کارگزاران سیاست خارجی کشورها تحمیل می‌کند.

ب. تحول مفهوم و گسترش قلمرو امنیت

مفهوم، قلمرو و ویژگی‌های امنیت در سه دهه اخیر به کلی دگرگون شده است. در گذشته، امنیت تعریف ساده و قلمرو محدودی داشت؛ امنیت بیشتر با مفاهیمی چون: جنگ، صلح، تجاوز، دفاع مشروع و مخاصمه قرین بود. درک عمومی این بود که امنیت یک کشور از طریق توسل به زور و استعمال قدرت فیزیکی یا تهدید توسل به زور در معرض خطر قرار می‌گیرد. این درک بسیط از امنیت شعاع وجودی آن را، هم به لحاظ زمانی و هم به لحاظ مکانی، بسیار محدود می‌ساخت و در نتیجه، زحمت کارگزاران سیاست خارجی و دستگاه دیپلماسی را کم می‌کرد؛ اما امروزه، مفهوم و قلمرو امنیت از محدوده تنگ امنیت جنگی و استراتژیک به عرصه فراخ امنیت اقتصادی، امنیت غذایی، امنیت صحتی، امنیت زیست‌محیطی، امنیت شخصی، امنیت اجتماعی و امنیت سیاسی تحول یافته است. تحول مفهوم و گسترش قلمرو شمول امنیت بدان معنا است که بر دامنه زخم‌ها و تلاش‌های کارگزاران سیاست خارجی افزوده می‌شود و تدوین سیاست خارجی و نیز تدبیر بایسته روابط خارجی با پیچیدگی‌های بیش‌تری مواجه می‌شود.

ج. فزونی بازیگران عرصه روابط بین‌الملل

در گذشته، دولت‌ها تنها بازیگران عرصه روابط بین‌الملل بودند. قرن بیستم به قرن سازمان‌های بین‌المللی مسمما شد؛ زیرا در کنار دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی دارای شخصیت حکمی ظهور کرده و به‌زودی در قامت بازیگران اصلی جلوه یافتند. امروزه، در کنار دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی، ده‌ها هزار سازمان بین‌المللی غیر دولتی و نهادهای تخصصی مرتبط با دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قد برافراشته‌اند. تمام این سازمان‌ها و نهادها به فراخور مأموریت و توان سازمانی‌شان در صحنه بازی‌های بین‌المللی نقش ایفا می‌کنند. این سازمان‌های متنوع و گسترده، برای پیشبرد مأموریت‌ها و اهداف تعیین‌شده در سطح جهانی و منطقه‌ای، به‌صورت منسجم و شبکه‌ای و در هماهنگی با سازمان‌های بزرگ بین‌المللی عمل می‌کنند. این روش، میزان تأثیرگذاری آن‌ها را در تمام حوزه‌های تعامل بین‌المللی و فراملی، از جمله بر پالیسی‌ها و سیاست‌های خارجی کشورها، افزایش داده است.

با این وصف، دیگر دولت‌ها نمی‌توانند سیاست خارجی و پلان‌های تعامل بین‌المللی خود را بی‌توجه به سیاست‌ها، پالیسی‌ها و استراتژی‌های جهانی و منطقه‌ای عیار سازند؛ سیاست‌ها، پالیسی‌ها و استراتژی‌هایی که شبکه‌های پیچیده و درهم‌تنیده‌ای از سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی در طرح، تصویب و ترویج آن‌ها نقش مؤثر بازی می‌کنند. در عرصه روابط خارجی و بین‌المللی، کشورهای موفق‌اند که از این طیف از سازمان‌ها و نهادها شناخت دقیق داشته و از نقش مؤثر آن‌ها در پیشبرد استراتژی‌ها و پلان‌های عملیاتی خود بهره می‌گیرند.

د. حضور گسترده و توجه بی‌پیشینه جامعه بین‌المللی

حادثه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، حضور گسترده نظامی ناتو و توجه بی‌پیشینه جامعه بین‌المللی به افغانستان را در پی داشت و شعار اصلی، مبارزه با تروریسم بین‌المللی بود؛ پدیده‌ای که امنیت جامعه جهانی را با خطر جدی مواجه می‌سازد. به همین دلیل، در آغاز بین طیف‌های متضاد قدرت‌های خرد و کلان این جبهه، تضاد و تقابل آشکاری محسوس نبود. قدرت‌های جهانی، کشورهای منطقه و سازمان‌های بین‌المللی با محور آثار امارت اسلامی طالبان و شکل‌گیری نظامی مبتنی بر آرای مردم و هم‌سو با ارزش‌های مشترک جامعه جهانی، هم‌نوایی و هم‌صدایی نشان دادند. با توجه به ماهیت و کارکرد امارت اسلامی، جامعه بین‌المللی در یک اجماع بی‌پیشینه،



همکاری‌های جدی و گسترده‌ای را به عمل آورد.

با بازگشت طالبان به صحنه انتحار و انفجار، تکثیر جریان‌های تروریستی و ضرورت تداوم حمایت بین‌المللی از دولت نوپا برای تأمین نظم، امنیت و ثبات، به تدریج تضاد منافع و تقابل قدرت‌ها نمایان شد. تداوم غیر قابل انتظار بحران و تشدید ناامنی‌ها، ناگزیری‌های خاصی را در پی داشت؛ دولت نوپا ناچار باید با برخی از اعضای جامعه بین‌المللی حامی وارد روابط دوستانه‌تر و بده‌بستان‌های بیش‌تر می‌شد. پیمان‌های استراتژیک و امنیتی بین افغانستان با تعدادی از کشورهای حامی، از جمله ایالات متحده، بر همین مبنا منعقد شد. این اتفاقات، برخی دیگر از قدرت‌های رقیب را به عکس‌العمل منفی واداشت و بستر جنگ‌های نیابتی و تداوم بحران را بیش از پیش گسترده کرد.

در یک چنین شرایط استثنایی که کشور به چهارراه تلاقی منافع قدرت‌های خرد و کلان منطقه‌ای و جهانی و عرصه تقابل مستقیم و غیر مستقیم آن‌ها تبدیل شده است، سیاست خارجی کشور با حساسیت‌ها و دشواری‌های بیش‌تر مواجه می‌باشد. در وضعیت موجود، علی‌رغم مواضعی به ظاهر دوستانه و حمایتی همه‌کشورها در قبال دولت افغانستان، اتخاذ یک سیاست بی‌طرفانه بر اساس منافع ملی، با ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های مضاعف مواجه است. کشورهای هم‌پیمان انتظارات ویژه دارند، رقبای آن‌ها به سیاست خارجی بی‌طرفانه و مستقلانه ما بی‌باورند، اصولاً سازمان‌های بین‌المللی همکار که در پروسه دولت‌سازی قریب به دو دهه از همکاری‌های بی‌دریغ‌شان ابا نورزیده‌اند، هم الزامات محدودکننده خود را دارند. این شرایط، پیچ دیگری بر دشواری‌های مأموریت سیاست‌گذاران عرصه فراملی و بین‌المللی و کارگزاران دستگاه دیپلماسی ما می‌افزاید.

۳. الزامات سیاست خارجی

پرسش اصلی این است که با این همه چالش‌های پیش رو چه باید کرد؟ آیا مصلحت آن است که در سیاست خارجی و روابط بین‌المللی مقطعی و موردی عمل کنیم و همه امور را به مصلحت‌اندیشی‌های شخصی مقام عالی واگذار کنیم؟ یا به کارگزاران دستگاه دیپلماسی خود صلاحیت بدهیم تا امور را طبق ذرک شخصی خود به‌صورت موردی و به اقتضای اوضاع و احوال حاکم در هر کشور، تمشیت کنند؟



واقعیت این است که موکول کردن تصمیم‌گیری‌ها در روابط خارجی طبق اوضاع و احوال و تشخیص شخصی و موردی، موفقیت‌های اتفاقی و چانس‌ی را به ارمغان نمی‌آورد؛ ضریب این احتمال، در اوضاع و شرایطی که شرح داده شد، صفر است. صرف‌نظر از الزام قانون اساسی، عمل منفعلانه، ما را به سمت نا کامی سوق می‌دهد. مقدار موفقیت به میزان سنجش و تعیین استراتژی قبلی بستگی دارد. قانون اساسی و مصالح عقلانی ملی به امور ذیل حکم می‌کند:

الف. التزام به قانون اساسی

اولین گام اساسی، پایان‌دادن به روش‌های کلاسیک و موکول کردن سیاست خارجی به اراده شخصی مقام عالی اجرایی، طبق شرایط متحول زمان، می‌باشد. حکم قانون اساسی، تدوین سیاست خارجی است و مسئولیت مستقیم را در این زمینه رئیس جمهور به عهده دارد. نکته قابل توجه این که قانون اساسی صرف تدوین خطوط اساسی سیاست خارجی را کافی نمی‌داند؛ بلکه پالیسی سیاست خارجی باید به تصویب پارلمان برسد. بعد از گذشت ۱۶ سال از عمر حکومتی مبتنی بر قانون اساسی جدید، هنوز سیاست خارجی مصوب نداریم؛ دو دوره رئیس جمهور سابق به صورت اولیگارشی و حکومت از باب - رعیتی سپری شد. تدوین سیاست خارجی رئیس جمهور جدید در پنج حلقه معروف قابل قدر است؛ اما هرگز کافی نیست. این برنامه نباید در حد بخش کوچکی از منشور تحول و تداوم که برای دوره کمپاین انتخاباتی تهیه شده بود، باقی می‌ماند. این برنامه ملی بلافاصله بعد از پیروزی، باید بازنگری و به استغنائی آن افزوده می‌شد. از همه مهم‌تر این که به یک سند مصوب رسمی تبدیل می‌شد. علاوه بر این، اولویت‌ها باید بر محور منافع کلان ملی تعیین می‌شدند، زمان‌بندی‌های لازم صورت می‌گرفت، برنامه‌های عملیاتی ریخته می‌شد و عملکرد دستگاه دیپلماسی ما بر اساس آن عیار می‌شد. الزام قانون اساسی و اقتضای منافع علیای کشور، تدوین دقیق اصول اساسی و ترسیم شفاف چارچوب سیاست خارجی است.

ب. عیارسازی دستگاه دیپلماسی طبق نیازهای موجود

تدوین و تصویب سیاست خارجی به‌تنهایی روابط خارجی مثمر را در پی نخواهد داشت. تطبیق اصول سیاست خارجی نیاز به دستگاه دیپلماسی فعال و کارآمد دارد. در وزارت خارجه و نمایندگی‌های دیپلماتیک، نیروی متخصص و مسلکی کافی وجود ندارد. در طول یک و نیم دهه گذشته، به‌ندرت نیروی مسلکی و دارای تخصص کافی در دستگاه دیپلماسی جذب شده است.



در دوره جدید، یکی از اولویت‌های حیاتی، اصلاح بنیادین و احیای دستگاه دیپلماسی کشور می‌باشد. دستگاه دیپلماسی بدون حضور دیپلمات‌های متخصص، کاردان و باتجربه، دستگاه ناکارآمد خواهد بود؛ همان‌طوری که دستگاه دیپلماسی فعال نیز، بدون تعیین چارچوب، اصول و نقشه جامع، سیاست خارجی ما را به مقصد موعود نخواهد رساند.

ج. بهره‌گیری از نخبگان و نهادهای علمی

در تدوین اصول اساسی سیاست خارجی، نقش نخبگان و نهادهای علمی کشور ضروری است؛ زیرا اولاً، در نظام‌های دموکراتیک اصولاً تعیین سیاست خارجی در انحصار حکومت نیست و ثانیاً، دستگاه دیپلماسی موجود ما در شرایط دشوار و پیچیده کنونی و وضعیت خاص حاکم بر کشور، از تدوین یک سند استراتژیک کارآمد ناتوان است. علاوه بر این، در شرایط موجود، تعیین سیاست خارجی توأم با ضعف‌ها و کاستی‌ها و بدون لحاظ تمام واقعیت‌های پیش‌گفته، روابط خارجی کشور را با چالش‌های غیرمنتظره مواجه خواهد ساخت. پس تنها راه چاره آن است که حداکثر توان خود را به کار ندازیم و از ظرفیت‌های موجود صادقانه و به‌درستی بهره‌گیریم؛ بنابراین، باید از توان مراکز مطالعات استراتژیک و هر نهاد علمی دیگر و حتی همکاری‌های انفرادی نخبگان باید حداکثر استفاده در این زمینه صورت گیرد. واقعیت این است که در حوزه سیاست خارجی، جای یک مرکز تحقیقاتی با توان علمی بالا به‌شدت خالی است و آسیب‌های ناشی از این کمبود غیر قابل جبران می‌باشد.

«نگاه معاصر» که پا به دومین سال عمرش می‌گذارد، با این امید به صحنه آمد تا شاید نقشی، هرچند اندک، در فراهم‌ساختن زمینه تعامل علمی‌تر و تخصصی‌تر در عرصه سیاست خارجی و روابط بین‌المللی کشور، به دوش گیرد. اعضای هیأت علمی فصلنامه آمادگی دارند در کنار نهادهای آکادمیک و مراکز پژوهشی دیگر، آخرین نظریات علمی را در این زمینه، از طریق تحقیق، ترجمه و پژوهش، در اختیار سیاست‌گذاران و کارگزاران دستگاه دیپلماسی قرار دهند؛ رویه‌های گذشته اصول اجرائات و نقشه راه ترسیم‌شده را در ترازوی نقد قرار دهند و چشم‌انداز آینده را با تکیه بر اصول علمی و در نظر داشت واقعیت‌ها و شرایط موجود، ترسیم کنند.

مدیر مسئول

