



## شاخص‌های تصمیمات غیر عقلانی در سیاست خارجی افغانستان

مهدی عارفی<sup>۱</sup>

چکیده

افغانستان، در ۲۰۰۱ وارد دوران جدیدی از حیات خویش شد که مردم چشم‌انداز مثبتی را مشاهده می‌کردند؛ اما اکنون پس از دو دهه، نه تنها در مسیر رو به رشد و مساعدی قرار ندارد؛ بلکه از یک سو دستاوردهای مثبت ابتدایی را و از سوی دیگر و مهم‌تر از همه امیدواری به آینده را از دست داده است که مویده این ادعا، مهاجرت گسترده مردم به اروپا در سال‌های اخیر است. بدیهی بود که حفظ شرایط مثبت ابتدایی و سپس حرکت رو به رشد در عرصه‌های مختلف وابستگی مستقیم به کیفیت حکومت‌داری و آن نیز به توجه به شرایط خاص افغانستان، ارتباط گسترده‌ای با کیفیت عملکرد سیاست خارجی کشور داشت؛ مسئله‌ای که می‌توان آن را یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های افغانستان طی دو دهه اخیر دانست. ادعای مطرح‌شده در این مقاله، فراوانی تصمیم‌های غیر عقلانی در سیاست خارجی افغانستان طی دو دهه اخیر است که باعث شکل‌گیری معمای منافع ملی و عدم تأمین آن شده است. این مقاله با رویکردی توصیفی - تحلیلی تلاش دارد تصمیم‌های غیر عقلانی اتخاذشده در سیاست خارجی دو دهه اخیر افغانستان را به تصویر بکشد و آن‌ها را ذیل شاخصه‌ها و مفاهیم مشخصی دسته‌بندی کند. شیوه جمع‌آوری داده‌ها و معلومات نیز کتابخانه‌ای به معنای عام آن است.

واژگان کلیدی: سیاست خارجی، معمای منافع ملی، تصمیم‌های غیر عقلانی، تصمیم‌های متغیر، فروملی‌گرایی غیر چرخشی.

۱. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل و استاد دانشگاه (arefimah@gmail.com).

## طرح مسئله

در زمانه و زمینه‌ای موسوم به جهانی‌شدن، که اهمیت سیاست خارجی برای هر کشور و جامعه‌ای فراوانی فزاینده‌ای یافته است، برای کشورهای توسعه‌نیافته و جهان‌سومی اما اهمیت سیاست خارجی فزاینده‌ای دارد و این فزاینده‌گی مضاعفی دارد و این فزاینده‌گی مضاعف برای کشورهای ناخواسته بر اثر عوامل مختلف، از جمله موقعیت جغرافیایی‌شان، در کانون استراتژی‌های امنیتی بین‌المللی یا در مسیر تجارت جهانی قرار می‌گیرد، افزون‌تر نیز می‌شود. افغانستان یکی از کشورهایی است که حفظ شرایط موجود در آن و ایجاد تغییرات تدریجی صعودی در عرصه‌های امنیتی و اقتصادی، وابستگی شدیدی به کیفیت سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در عرصه مسائل خارجی (سیاست خارجی) این حکومت داشته و خواهد داشت. از سوی دیگر، افغانستان کشوری است که دارای شرایط نامساعد امنیتی، سیاسی و اقتصادی است و روند خوش‌بینانه‌ای که در ۲۰۰۱ آغاز شد، نه تنها تشدید نیافت که حتی حفظ نیز نشده است و کشور در عرصه‌های سه‌گانه مذکور دچار عقب‌گرد در شرایط خود شده و وضعیت نابه‌سامانی در پایان دهه دوم سده بیست و یکم و دهه دوم حضور و همکاری‌های جامعه جهانی و تأسیس نظام جدید سیاسی در شرایط خویش مشاهده می‌کند؛ امری که به ادعای این نوشتار با تصمیم‌های غیر عقلانی اتخاذشده در سیاست خارجی کشور ارتباط مستقیم و پیوند تنگاتنگی داشته است. از سوی دیگر و در عرصه مطالعات دانشگاهی و نظری، سیاست خارجی مطلوب و کارآمد و تصمیم‌گیری عقلانی خود درگیر مناقشات گسترده و فراوانی بوده است که بر سر این مسئله یعنی عقلانی‌بودن سیاست خارجی و تصمیم‌گیری در آن، دو پارادایم فکری - نظری در رشته «تحلیل سیاست خارجی» شکل گرفته است که عبارتند از: ۱) الگوی «بازیگر عقلانی» که نسبت تام و تمامی با جریان اصلی روابط بین‌الملل و به‌خصوص رئالیسم نیز دارد و ۲) الگو یا پارادایم «ادراکی - شناختی» سیاست خارجی که خود شامل نظریه‌ها و چارچوب‌های مفهومی مختلف و فراوانی می‌شود؛ از جمله نظریه تصویر ذهنی، نظریه رمز عملیاتی، نظریه چشم‌انداز، نظریه نقشه ادراکی و پیچیدگی مفهومی. در ادامه و در مقام نقد و اصلاح، و تکمیل نقایص این دو پارادایم، الگوی ترکیبی سومی نیز شکل گرفته است که می‌توان آن را الگوی «عقلانی - ادراکی» تحلیل سیاست خارجی نامید. مهم‌ترین و شاید تنها نظریه موجود در این رویکرد سوم، نظریه اکتشاف چندگانه یا پلی‌هیوریستیک است که تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را شامل فرایند دو مرحله‌ای ادراکی و عقلانی می‌داند و طی



دو مرحله، تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را بررسی و مدل‌سازی می‌کند. این نظریه را «الکس میتنز» و «دی روئین» (۲۰۱۰) در کتاب «فهم تصمیم‌گیری سیاست خارجی» ارائه کرده‌اند. با وجود این تلاش‌های گسترده نظری دانشمندان و نویسندگان، همچنان بر سر شاخصه‌های تصمیم‌ها و تصمیم‌گیری عقلانی و در جانب مقابل، تصمیم‌های غیر عقلانی میان نویسندگان تحلیل سیاست خارجی مناقشه فکری تداوم دارد. این مقاله با طرح این ادعا که سیاست خارجی افغانستان با انبوهی از تصمیم‌های غیر عقلانی در دوره جدید طی سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۰ همراه بوده است، به طرح این پرسش می‌پردازد که شاخصه‌های تصمیمات غیر عقلانی اتخاذ شده در سیاست خارجی افغانستان کدام‌اند؟ یا به بیانی دیگر، غیر عقلانی بودن تصمیمات اتخاذ شده در سیاست خارجی افغانستان را چگونه می‌توان شاخص‌بندی و مفهوم‌سازی کرد؟ در ادامه، مراد خویش از سیاست خارجی عقلانی و سیاست‌گذاری خارجی مطلوب و کارآمد را مشخص می‌کنیم و سپس شاخصه‌های غیر عقلانی بودن تصمیمات اتخاذ شده در سیاست خارجی افغانستان بررسی می‌شوند و ذیل هر کدام، شواهد و نمونه‌های مختلف و فراوانی ارائه می‌شوند.

## ۱. مدعای تحقیق

ایده و ادعای این نوشتار در دو لایه و سطح مطرح می‌شود و این است که نخست، در سیاست خارجی افغانستان طی سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۰ با فراوانی چشم‌گیری از تصمیمات غیر عقلانی مواجه بوده‌ایم. سپس این‌که شاخصه‌های غیر عقلانی بودن تصمیمات اتخاذ شده در سیاست خارجی افغانستان عبارتند از: دستورکارسازی و تصمیم‌گیری مبتنی بر ارزش‌های ذهنی فردی، غیر ملی و فروملی بودن اهداف و منافع در دستورکار قرار گرفته، فراوانی تغییرات در تصمیمات یا متغیر بودن فزاینده تصمیمات و غیر معمول بودن تصمیمات.

بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

## ۲. سیاست خارجی عقلانی، کارآمد و مطلوب

مفهوم «سیاست خارجی» بنا بر وجود واژه «سیاست» در پیکره خویش، یک برنامه استراتژیک منسجم و یک رشته اعمال از پیش طرح‌ریزی شده توسط تصمیم‌گیرندگان است که مقصود از آن دست‌یابی به اهدافی معین، در چهارچوب منافع ملی و در محیط بین‌المللی و در رابطه با بازیگران دولتی و غیر دولتی است. تأکید بر وجود واژه «سیاست» در درون مفهوم «سیاست



خارجی» در واقع تأکید بر خنثی، منفعلانه و واکنشی نبودن آن است. «هنگامی که از تصمیم‌گیری عقلانی سخن می‌گوییم، با آنچه منطق راهبردی نامیده می‌شود، سروکار داریم که متضمن توجه به اهداف و ابزار و تناسب میان آن‌ها و توجه به محیط تصمیم‌گیری است که نوعی شباهت میان تصمیم‌گیری در عرصه سیاست و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی ایجاد می‌کند.» (مشیرزاده، ۱۳۹۶: ۱۱).

بر این اساس، سیاست خارجی به‌مثابه یک طرح استراتژیک شامل چهار بُعد (۱) تعیین و اولویت‌دهی به اهداف؛ (۲) تعیین میزان توانمندی و امکانات ملی و تلاش برای جبران کسری آن نسبت به اهداف مدنظر؛ (۳) انتخاب شایسته‌ترین و بایسته‌ترین ابزارها و مناسب‌ترین شیوه‌ها که هرچه سریع‌تر و هرچه کامل‌تر و بیش‌تر ما را به اهدافمان برساند و (۴) در نهایت، پیش‌بینی و احتمال‌سنجی انواع چالش‌ها و خطرات محتمل از سوی رقبای دشمنان است. مهم‌ترین وجه سیاست خارجی این است که منافع ملی به‌عنوان مهم‌ترین مسئله و کارویژه آن فراتر از یک امر انتزاعی و مصادیق مبهم، در نسبت مستقیمی با رفاه ملی و شاخص‌های آن قرار داشته باشد. در واقع، اگر به‌عنوان مثال یکی از شاخص‌های رفاه ملی (به‌عنوان کارویژه حکومت‌داری و سیاست داخلی) «تأمین امنیت» باشد، در نسبت با این شاخص از رفاه ملی، منافع ملی در این است که سیاست خارجی و دستگاه دیپلماسی کشور بتوانند مداخله‌های امنیت‌زدای دیگران را مانع شوند و از سوی دیگر بتوانند همکاری نظامی-امنیتی قدرت‌های بزرگ منطقه‌ای یا جهانی را که منجر به تأمین امنیت کشور شود، جلب کنند. در واقع، سه مشخصه سیاست خارجی، «کنش‌مندی»، «هدف‌مندی» و «مبتنی‌بودن بر منافع واقعاً ملی معطوف به رفاه ملی» است. در واقع، سیاست خارجی به این معنا و تعریف، در مقابل مفهوم «روابط خارجی» قرار می‌گیرد که به هر نوع رابطه‌ای میان یک واحد سیاسی با سایر واحدهای سیاسی و غیر سیاسی موجود در نظام بین‌الملل اشاره دارد.

بنیاد اندیشه  
تاسیس ۱۳۹۴

بنابراین، سیاست خارجی عقلانی دارا و حاوی تصمیم‌های درست، شامل ویژگی‌های (۱) اهداف واقعاً ملی مبتنی بر منافع تمام افراد و گروه‌های موجود در کشور؛ (۲) انتخاب بهترین گزینه و راه‌حل معطوف به میزان توانمندی‌ها نسبت به اهداف مبتنی بر سنجش دقیق سود و زیان هر کدام از گزینه‌های بدیل؛ (۳) پیش‌بینی واکنش‌ها و چالش‌های احتمالی مبتنی بر سناریوهای دارای اطلاعات عینی هرچه بیش‌تر و هرچه دقیق‌تر است. معطوف به چنین تعریفی از سیاست





خارجی عقلانی و تصمیم‌های درست، تصمیم‌های نادرست به‌طور فراوان موجود در سیاست خارجی افغانستان به‌گونه ذیل تعریف می‌شود.

### ۳. شاخصه‌های غیر عقلانی بودن تصمیمات اتخاذ شده در سیاست خارجی افغانستان

منظور از تصمیم‌های غیر عقلانی، تصمیم‌هایی‌اند که در نقطه مقابل تعریف ارائه شده در بخش قبلی از سیاست خارجی عقلانی ارائه شد و در ابعاد و جنبه‌های مختلف نتایج نامطلوبی در پی دارد و یا حداقلش این است که نتایج مطلوب که همانا دست‌یابی به اهداف و منافع مورد نیاز و مورد نظر است، در برآیند آن تصمیمات قابل تأمین نیست و نتایجی خشتی در پی دارد. نکته بسیار مهم لازم به توجه این است که «تصمیمات خوب، نتیجه خوب را تضمین نمی‌کنند، تصمیمات ناقص و بد نیز لزوماً به نتایج منفی منجر نمی‌شوند.» (Breuning, 2007: 14)؛ اما فارغ از نتایج و پیامدهای یک تصمیم که در این‌جا تصمیم‌ها را از منظری پسینی و مبتنی بر نتایج آن‌ها مورد ملاحظه و ارزیابی قرار نمی‌دهیم، ابعاد و شاخصه‌های مختلف تصمیم‌های نادرست «که به احتمال زیاد در اجرا منجر به نیل به اهداف مورد نظر نمی‌شود یا حتی نتایج آن از نظر اهداف، منفی است» (مشیرزاده، ۱۳۹۶: ۹) عبارتند از:

- تصمیم‌های غیر عقلانی ارزش‌محور (ارزش‌گرایی ذهنی در مقابل منفعت‌محوری عینی)؛
- تصمیم‌های غیر معمول (که برخلاف باور جاری و توقع و انتظار همگانی در هردو سطح داخلی و بیرونی جامعه افغانستان و نیز در هردو بخش نخبگان و توده جامعه بوده است)؛
- تصمیم‌های فردی یا فردمحورانه (در مقابل تصمیم‌های جمعی و دیدگاه‌ها و پیشنهاد‌های دیگران و پافشاری و اصرار بر دیدگاه شخصی خویش)؛
- تصمیم‌های فروملی‌گرایانه غیر چرخشی (جست‌وجو و ترجیح منافع غیر ملی سازمانی، گروهی، سمتی یا هر دسته‌بندی فروتر از ملت)؛
- تغییرات پیاپی فراوان که ماهیت واکنشی و روزمرگی دارد (در مقابل تصمیم‌های برنامه‌محور کنشی استراتژیک).

چنان‌که ملاحظه می‌شود، شاخص‌های مورد نظر از نادرستی تصمیمات به ماهیت تصمیمات نظر دارد و نتایج و پیامدهای مثبت و منفی یا سازنده و مخرب آن‌ها مورد نظر نیست. این امر بسیار



مهم و لازم به تأکید است؛ چرا که در عرصه سیاست خارجی که کشورها در محیط آنارشیکی بین‌المللی اقدام به کنش و واکنش می‌کنند و با رقابت‌ها و حتی گاهی خصومت‌های دیگران مواجه‌اند، هیچ‌وقتی هیچ‌کسی نمی‌تواند از مثبت و سازنده‌بودن تصمیمات خویش ضمانتی ارائه کند؛ چه این‌که بهترین تصمیمات ممکن است در مرحله اجرا- چه بر اثر اجرای نادرست و نامطلوب کارگزاران خودی و چه بر اثر مداخلات و دست‌اندازی‌های رقبا- با نتیجه مطلوبی مواجه نشوند. در سیاست خارجی افغانستان، فارغ از بعد نتایج و برایندها، تصمیماتی قابل مشاهده است که در همان حین اتخاذ تصمیم و قبل از اجرا، دارای ویژگی‌ها و شاخصه‌های تصمیمات نادرست، غیر معمول و غیر عقلانی بوده‌اند؛ امری که مسئله این نوشتار و مورد تمرکز آن است. شاخصه‌های مختلف غیر عقلانی‌بودن تصمیمات سیاست خارجی افغانستان در ذیل به‌صورت موردی مورد بررسی و ایضاح قرار می‌گیرند.

### ۳-۱. غیر عقلانی‌بودن و مبتنی‌بودن تصمیمات بر ارزش‌های ذهنی فردی

تصمیم غیر عقلانی را می‌توان تصمیمی دانست که «مغایر با منافع» و «مبتنی بر ارزش‌ها» باشد. این تعریف خود مبتنی بر تعریف ابزاری و مادی از عقلانیت است که در علوم اجتماعی به عقلانیت ابزاری مسمما است. در واقع، یک تعریف ساده و موسع و یک برداشت متعارف از عقلانیت در علوم اجتماعی و نیز در مطالعات اولیه سیاست خارجی یا رویکرد عقلانی سیاست خارجی وجود دارد که صرف داشتن هدف و انجام عمل معطوف به آن هدف را عقلانی می‌داند (Breuning, 2007: 13)؛ اما در این تحقیق، منظور از تصمیم‌های به ظاهر غیر عقلانی، تصمیم‌های مغایر با مسائلی است که به ظاهر و به باور افکار عمومی زمانه و زمینه مربوط، تأمین‌کننده منافع ملی بوده است؛ یعنی تصمیم‌های به ظاهر مغایر با منافع ملی و مبتنی بر ارزش‌ها و باورها؛ آن‌هم اغلب بر اساس ارزش‌ها و باورهای فردی رهبران نه کل جامعه یا خرد متعارف<sup>۱</sup> موجود و جاری در جامعه؛ حتی اگر هدفی در کار بوده باشد. چنان‌که در یکی از ابعاد دیگر نادرست‌بودن تصمیمات نشان داده می‌شود، اهداف یا منافع فروملی در جایی که بحث سیاست خارجی و تأمین منافع ملی است، خود یکی از شاخصه‌های سیاست خارجی افغانستان و نیز نادرستی تصمیمات آن بوده است.

1. Context.

2. Common Sense.



«باربارا تاکمن» (۱۳۹۱) در رساله «تاریخ بی‌خردی» که یکی از متون شناخته‌شده در مورد سیاست‌های غیر عقلانی حکومت‌ها است و بررسی تاریخی مفصلی مبتنی بر شواهد گسترده از جوامع و حکومت‌های مختلف انجام داده است، معتقد است سیاست نابخردانه واجد سه شرط است: اول آن‌که نه تنها از دید حال به گذشته بلکه در زمان خود ناقض غرض انگاشته شده باشد. این مهم است؛ چون هر سیاستی برحسب آداب و رسوم زمان خود اتخاذ می‌شود. چه خوش گفته است آن مورخ انگلیسی که «هیچ چیز نامنصفانه‌تر از این نیست که درباره گذشتگان با اندیشه‌های کنونی داوری کنیم. درباره اخلاق هرآنچه گفته شود، خردمندی سیاسی قطعاً سیار و تغییرپذیر است.» برای احتراز از داوری بر مبنای ارزش‌های امروزی، باید طرز فکر آن زمان را دریابیم و فقط در وقایعی تحقیق کنیم که زیان‌باری آن‌ها به حال منافع و مصالح مردم بر معاصران آشکار بوده است. دوم این‌که می‌باید راه دیگری سوای آن‌که پیموده شده، وجود می‌داشته است. شرط سوم این است که برای رهایی از مشکل شخصیت-سیاست مورد بحث باید متعلق به گروه باشد نه یک فرد حکمران، و از طول عمر سیاسی یک نفر تجاوز کند. سوء حکومت یک پادشاه یا یک جبار آن قدر رایج و فراوان است و آن قدر جنبه شخصی دارد که شایان پژوهش عمومی نیست (تاکمن، ۱۳۹۱: ۲۵).

برخلاف تاکمن، منظور از تصمیم‌های غیر عقلانی در این نوشتار، هر تصمیم منفردانه‌ای است که به اعتقاد تعدادی از صاحب‌نظران مربوطه زمان مورد نظر، گزینه بدیل دیگری که منافع بیشتری از طریق آن قابل تأمین بوده است، وجود داشته و با این حال، تصمیم‌گیر یا تصمیم‌گیران برخلاف آن اقدام به اتخاذ تصمیمی به ظاهر خلاف منافع مردم و کشور کرده‌اند. در واقع، از دو شاخص مورد نظر تاکمن در مورد تصمیم نابخردانه، دو شاخص اول و دوم آن مورد استفاده و تأکید ما در تعریف از مفهوم تصمیم غیر عقلانی است؛ اما شاخص سوم آن مورد نظر ما نمی‌باشد؛ چه این‌که اصولاً یکی از ویژگی‌ها یا ابعاد تصمیم نادرست به‌عنوان مسئله این تحقیق، همین نکته است که رهبران افغانستان در عرصه سیاست خارجی در موارد و مسائل مختلف دیدگاه شخصی خود را آن‌هم برخلاف دیدگاه‌ها و پیشنهاد‌های دیگران، تبدیل به تصمیم و خروجی نظام تصمیم‌گیری کرده‌اند.

تاکمن تصمیم نابخردانه را باعث و یکی از ابعاد سوء حکومت می‌داند. از منظر او، سوء حکومت چهار نوع است که یکی از آن انواع با تصمیم‌های غیر عقلانی مرتبط است. «سوء



حکومت چهارگونه است و اغلب آمیزه‌ای از هر چهار: (۱) استبداد یا ظلم و فشار، که تاریخ چنان آکنده از نمونه‌های مشهور آن است که نیازی به ذکر شواهد نیست؛ (۲) جاه‌طلبی بیش از حد؛ مانند جد و جهد آتن برای فتح سیسیل در جنگ پلوپونزی یا تلاش‌های فیلیپ دوم برای فتح انگلستان به اتکای ناوگان جنگی‌اش یا دو بار تکاپوی آلمان برای تسلط بر اروپا به پیروی از پندار خودساختهٔ سیادت نژادی یا تقلای ژاپن برای تشکیل نوعی امپراتوری آسیایی؛ (۳) بی‌کفایتی یا انحطاط؛ مثل داستان امپراتوری روم باستان، و آخرین تزارهای رومانف روسیه و واپسین دودمان امپراتوری چین؛ (۴) و بالاخره بی‌خردی یا اصرار در کژاندیشی؛ یعنی پیروی از سیاست‌های مغایر با منافع مردم و کشور خود. غرض از منافع هر آن چیزی است که به آسایش و سود مردم تحت حکومت بینجامد، و مراد از بی‌خردی، گزینش سیاست‌هایی که نقض این غرض کند.» (تاکمن، ۱۳۹۱: ۲۵-۲۴).

در علوم اجتماعی و به تبع آن در سیاست و سیاست خارجی، همواره نوعی باور وجود داشته است مبنی بر این که منفعت‌جویی امری عقلانی و ارزش‌گرایی امری غیر عقلانی است که اوج و شدت این دیدگاه و باور، در دیدگاه‌های مدرن این شاخه‌های معرفت و آگاهی بشری متبلور است؛ اما نکته در این است که با وجود آن که غیر عقلانی بودن ارزش‌گرایی انسان‌ها و گروه‌های انسانی توسط پست‌مدرن‌ها به چالش کشیده شده و اکنون دشوار است که ارزش‌گرایی و آرمان‌گرایی حاکم بر تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری یک گروه را خصلتی غیر عقلانی دانست؛ اما شدت ارزش‌گرایی موجود در تصمیم‌گیری در سیاست خارجی افغانستان که از یک‌سو ارزش‌های فردی و غیر اجتماعی و از سوی دیگر ارزش‌های متوهّمانه در آن جاری و ساری بوده است، باعث می‌شود ارزش‌جویی موجود در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی افغانستان، به‌خصوص در دوران حامد کرزی، را بتوان غیر عقلانی خطاب کرد. علت تامهٔ این نکته در این است که در ارزش‌جویی و آرمان‌گرایی معمول و عادی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های گروه‌ها و دولت‌های مختلف، همواره نوعی عقلانیت آینده‌نگرانه نهفته است، و از سوی دیگر، نوعی ارزش‌گرایی فعالانه و کنش‌مندانه است که در جست‌وجوی ارزش‌هایی، تصمیمات خاصی اخذ می‌شود؛ اما در ارزش‌گرایی قابل مشاهده در سیاست خارجی افغانستان و مشخصاً حامد کرزی، هر دو خصلت آینده‌نگر بودن و کنش‌مندی غایب است و صرفاً از سر واکتش و مخالفت با دیگران (و در مهم‌ترین مورد و مسئله، با ایالات متحده) ارزش‌های تاریخی ذهنی



خویش را مبنای تصمیم‌گیری و مخالفت‌ها و تنش‌های خویش قرار می‌دهد.

از جمله تصمیمات غیر عقلانی ارزش‌محور در سیاست خارجی افغانستان، می‌توان از همه مهم‌تر و شاخص‌تر، به تصمیم حامد کرزی در به رسمیت‌نشناختن مرز دیورند و حل‌وفصل منازعه دیورند با کشور پاکستان اشاره کرد که آن اندازه بر تحولات کشور و بر سیاست‌گذاری و حکومت‌داری در افغانستان تأثیرگذار بوده است که تمام تلاش‌ها و اقدامات انجام‌شده در سایر بخش‌ها و ابعاد، تحت تأثیر این مسئله و پیامدهای منفی آن، ناکام و ناکارآمد باقی مانده است. البته، مسئله دیورند طی تاریخی که بر آن گذشته، توسط منتفعان و بهره‌برداران آن در قالب مسئله‌ای حیثیتی و ملی برساخت شده و در این راستا، احساسات تباری قومیت‌پشتون نیز مصالح آماده‌ای برای موفقیت اینان بوده است، و در نتیجه تصمیم‌گیری پیرامون آن را به امری به شدت دشوار و حتی غیر ممکن برای حاکمان و حکومت‌داران این سرزمین بدل ساخته است؛ اما نکته در این است که می‌توان از یک‌سو اگر نه تصمیم‌گیری که حداقل زمینه‌های اجتماعی و داخلی را برای تصمیم‌گیری در این زمینه مساعد و آماده ساخت تا در آینده‌ای نه چندان دور اقدام به تصمیم‌گیری پیرامون آن کرد و از سوی دیگر، خود به‌عنوان حاکم کشور با تکرار و تأکید مصرح بر عدم به رسمیت‌شناختن خط دیورند، بهانه لازم را برای مداخله و بی‌ثباتی‌سازی بازبزرگ مقابل در مسائل و تحولات کشور فراهم نکرد. در شرایطی که سرزمین‌های مختلف همواره میان واحدهای سیاسی مختلف، دست به دست شده و سرحدات و حدود اربعه آن به فراوانی مورد تغییر قرار گرفته، نمی‌توان سرزمین را تبدیل به یک امر حیثیتی برای یک واحد سیاسی نمود؛ چرا که بارها دست‌خوش تغییر و دگرگونی ارضی و مرزی قرار گرفته است و به جای آن عقلانی است که با توجه به سرزمین و وسعت کنونی و منابع و امکانات موجود، اقدام به حکومت‌داری شایسته در هردو عرصه داخلی و خارجی کرد.

### بنیاد اندیشه

شاهد و نمونه دیگری از تصمیم‌گیری و تصمیم‌غیر عقلانی در سیاست خارجی افغانستان، مخالفت با سیاست‌های ایالات متحده و ایجاد تنش در روابط با این کشور و در نهایت عدم امضای توافق‌نامه دوجانبه امنیتی توسط حامد کرزی است. در شرایطی که افغانستان نیازمند تأمین امنیت فیزیکی - نظامی - مضیق خویش به‌عنوان حادثترین و ابتدایی‌ترین کالای مورد نیاز کشور و جامعه خویش است، تصمیم و اقدام به مخالفت و ایجاد تنش در مقابل ایالات متحده به‌عنوان مهم‌ترین بازیگر امنیتی فعال در افغانستان و محوری‌ترین بازیگر امنیت‌ساز در این



سرزمین، مبتنی بر مسائلی چون حمله‌های شبانه و ... نشان‌دهنده ارزش‌گرایی دارای مصرف داخلی تصمیمات حامد کرزی در مقابل رویکرد عقلانی منفعت‌گرا به سیاست خارجی است. برای مثال و در راستای تنش‌زایی کرزی در مقابل ایالات متحده، او چندین بار تأکید کرد اگر غرب نمی‌تواند تجهیزات پیش‌تری به ارتش افغانستان بدهد، ما از دیگر کشورها آن را دریافت می‌کنیم که منظورش به طور تلویحی ایران و روسیه بود (تمنا، ۱۳۹۸: ۱۸۲). با این‌که نفوذ جامعه جهانی در سیاست افغانستان قابل انکار نیست، حامد کرزی، رئیس‌جمهور پیشین، در سال‌های آخر حکومتش به چالشی برای امریکا مبدل شده بود و علناً در صدد به بن‌بست کشیدن وضعیت سیاسی بود (شاران، ۱۳۹۶: ۲۰۰). این در حالی بود که «کرزی از آغازین روزهای ریاست دولت موقت دارای روابط نزدیک و دوستانه با جورج بوش پسر، رئیس‌جمهور وقت امریکا، بود و همواره در مجالس و کنفرانس‌های ملی و بین‌المللی از امریکا به‌عنوان یک شریک خوب حکومت افغانستان به نیکی یاد می‌کرد.» (وطنیار، ۱۳۹۷: ۶۵). قطعه محافظت رئیس‌جمهور نیز تا سال ۲۰۱۳ از جانب امریکایی‌ها تمویل می‌شد (صالح، ۱۳۹۴: ۱۲۴).

### ۲-۳. غیر معمول بودن تصمیمات

فراتر از تعریف و برداشت رایج از عقلانیت و مصادیق خاص آن در یک جامعه، و نیز مصادیق مشخص آن در مورد یک مسئله به‌خصوص، همواره در مقابل هر مسئله و دستورکاری، برخی گزینه‌ها و تصمیم‌های مورد انتظار و معمول نیز وجود داشته که تصمیم‌گیران در میان بدیل‌های مختلف موجود در میان طیف گزینه‌های موجود مورد انتظار، اقدام به انتخاب یکی از آن‌ها می‌کرده‌اند. تصمیم‌های غیر معمول، در مقابل، گزینه و تصمیمی خارج از بدیل‌های مورد انتظار و توقع است؛ توقع مورد انتظار در هر دو سطح داخلی و خارجی کشور، و نیز در هر دو بعد نخبگان و عامه افراد یک کشور. البته تصمیم‌های غیر معمول همواره شامل ایجاد تنش و گسست یا اقدامات منفی و سلبی نمی‌شود، گاهی عدم ایجاد تنش و تحمل رفتارهای نامناسب جانب مقابل و نادیده‌گیری و مماشات با آن نیز مصادیقی از تصمیم‌های غیر معمول است. تصمیم غیر معمول به هر تصمیمی گفته می‌شود که برخلاف انتظار و توقع بوده باشد.

تصمیم حامد کرزی به ایجاد تنش و مخالفت با ایالات متحده و عدم امضای توافق‌نامه دوجانبه امنیتی با این کشور، علاوه بر برخورداری از جنبه ارزش‌گرایی، شامل خصصت غیر معمول بودن نیز می‌شود؛ چرا که در چنان شرایطی که کشور افغانستان در سطح داخلی و منطقه‌ای



از آن برخوردار بود، شاید به درازا کشاندن توافق و امضای توافق‌نامه توسط کرزی و حکومت افغانستان با هدف کسب امتیازات حداکثری، امری دور از انتظار و غیر معمول نبود و اتفاقاً قابل انتظار و تصمیمی درست و مفید بود؛ اما این‌که در نهایت از توافق و امضا خودداری ورزیده شود، تصمیمی غیر معمول و دور از انتظار بود؛ چرا که افغانستان از نظر امنیتی، از جنبه اقتصادی و کمک‌های مالی و از نظر سیاسی به حمایت‌های ایالات متحده نیاز داشت و این حمایت‌ها از طریق آن توافق‌نامه جنبه رسمی و چارچوب مشخص و مدونی می‌یافت که وظیفه حکومت و رئیس‌جمهور نیز این بود که شایسته‌ترین و مناسب‌ترین تصمیم را اتخاذ کند.

نمونه دیگری از تصمیمات غیر معمول سیاست خارجی افغانستان طی دو دهه اخیر، تصمیم حامد کرزی به نادیده‌گیری و مماشات در مقابل حمایت‌های ایران از طالبان (البته بخشی از آن گروه شبه‌نظامی و نه کلیت آن) و حفظ روابط نزدیک و دوستانه و تمجید از نقش مثبت ایران در تحولات افغانستان بود. ایران بنا به گزارش نهادهای مختلف اطلاعاتی و استخباراتی خارجی و افغانستانی، از بعد از ۲۰۰۳ که حضور نیروهای نظامی خارجی/غربی در افغانستان طولانی و دایمی شد، اقدام به فعالیت و تحرک نظامی - امنیتی در افغانستان از طریق ایجاد رابطه و حمایت از بخشی از گروه طالبان کرده و در موارد متعدد اقدام به ارسال محموله‌های تسلیحاتی به داخل افغانستان می‌کرده است. البته، هدف ایران، عمدتاً ضربه‌زدن به نیروهای خارجی حاضر در افغانستان و مشخصاً نظامیان امریکایی فعال در افغانستان بوده است و احتمالاً هدف و قصدی برای ضربه‌زدن به حکومت مرکزی افغانستان نداشته است؛ اما نمی‌توان از پیامدهای ناخواسته و نادانسته اقدامش در حمایت از طالبان چشم پوشید. ایجاد ناامنی در فضای کلی کشور برخاسته از اقدامات و عملیات‌های طالبان و روند قدرت‌مند شدن گروه طالبان بر اثر دریافت کمک‌های مالی، نظامی و اطلاعاتی از جانب ایران، دو مورد از مهم‌ترین پیامدها و نتایج حمایت از گروه طالبان بوده است. اما کرزی در مقابل این اقدام طولانی مدت، سیاست‌گذاری شده و هدف‌مندانه و نه موردی ایران، و برخلاف آن‌که معمولاً در چنین شرایطی رهبران کشورها اقدام به انتقاد صریح و مشخص در ابتدای امر، احضار سفیر کشور مقابل و بیان نارضایتی شدید نسبت به عملکرد کشور مقابل در ادامه، و سپس واکنش مقتضی و مناسب در صورت تکرار و تداوم رفتار از سوی کشور مقابل می‌کنند، نه تنها چنین اقدامات و واکنش‌هایی را نشان نمی‌داد که همواره تلاش در حفظ روابط به ظاهر دوستانه و نزدیک با رهبران این کشور داشت.



### ۳-۳. فردی بودن تصمیمات

منظور از تصمیم‌های فردی در حکومت‌داری و به‌طور مشخص در سیاست خارجی، تصمیم‌هایی است که یک فرد یا رهبر برخلاف دیدگاه سایر افراد و گروه‌ها، از جمله افکار عمومی و جامعه، صاحب‌منصبان سایر نهادهای دخیل در تصمیم‌گیری و کارشناسان و صاحب‌نظران مسائل مربوطه، تنها بر اساس دیدگاه و باور شخصی خود نسبت به مسائل مختلف تصمیم اتخاذ می‌کند و به مخالفت‌های دیگران و انتقادهای شان و دیدگاه‌ها و پیشنهادهای شان توجهی نمی‌کند. رهبران از آن‌جا که به‌عنوان تصمیم‌گیر اصلی و نهایی قرار دارند، در موقعیت و شرایط اتخاذ تصمیم‌های فردی قرار می‌گیرند. چنین تصمیم‌هایی در هردو ساختار متمرکز و متکثر تصمیم‌گیری ممکن است اتخاذ شوند و طبیعی است که در ساختارهای متمرکز احتمال وجود و فراوانی آن بیش‌تر باشد. سیاست خارجی افغانستان از آن‌جا که دارای ساختار تصمیم‌گیری متمرکز است از یک‌سو و از آن‌جا که کلیت فضا و سیستم حکومت‌داری در این کشور برخاسته از نوپابودن دموکراسی ایجادشده در کشور و سنت عمیق و دیرپای حکومت‌داری استبدادی و فرهنگ عام پدرسالارانه است از سوی دیگر، شاهد انبوه تصمیم‌گیری‌های فردمحورانه بوده است. در افغانستان بخش عمده سیاست خارجی در نهاد ریاست جمهوری تنظیم و برای اجرا به وزارت امور خارجه ابلاغ می‌شود. وزارت خارجه عمدتاً نقش مجری تصمیم‌های ریاست جمهوری را دارد؛ حتی در برخی موارد، تصمیم‌شخص رئیس‌جمهور به‌عنوان سیاست خارجی کشور اعلام می‌شود (سجادی، ۱۳۹۷: ۶۱). در واقع، اکثر و حتی مطلق تصمیم‌های اتخاذشده در سیاست خارجی افغانستان، به‌گونه‌ای بوده‌اند که بهتر و دقیق‌تر آن است که به جای سیاست خارجی افغانستان، از سیاست خارجی حامد کرزی یا سیاست خارجی اشرف غنی سخن گفته شود. برای مثال: تصمیم کرزی به ایجاد تنش با ایالات متحده و عدم امضای توافق‌نامه دوجانبه امنیتی با ایالات متحده، در شرایطی اتخاذ شد که اکثریت جامعه و افکار عمومی، تحلیل‌گران و آگاهان کشور، صاحب‌منصبان حکومت و مشاورین ایشان نظری بر خلاف نظر فرد رئیس‌جمهور داشتند. فضای فردگرایانه و خودمحورانه اداره آقای کرزی، به‌خصوص دفتر ایشان، به‌گونه‌ای بوده که خرم آن را این‌گونه وصف می‌کند: «در بسیاری موارد فضا در داخل دفتر رئیس‌جمهور به گونه‌ای می‌بود و به مجرد بیرون شدن از آن حتی در داخل سکرتریتش شکل دیگری به خود می‌گرفت. مأمورین بلندرتبه دولتی که به‌صورت مستقیم با رئیس‌جمهور سروکار داشتند، جرأت نمی‌کردند





با تصامیم وی مخالفت نمایند؛ اما همین که از دفترش بیرون می‌آمدند، با من در تقابل قرار می‌گرفتند.» (خرم، ۱۳۹۸: ۲۹۲) یا دو نمونه روشن [دیگر] از برخورد شخصی با مسائل کلان و مهم سیاست خارجی در دوره حکومت وحدت ملی می‌توان در ارتباط به سیاست افغانستان در قبال منازعه عربستان سعودی و یمن و امضای یادداشت تفاهم میان سازمان‌های استخباراتی افغانستان و پاکستان اشاره کرد. در هردو مورد در کوتاه‌ترین زمان ممکن، شاهد موضع دوگانه رهبری حکومت وحدت ملی بودیم؛ دوگانگی که از نگاه شخصی سیاستمداران ما به سیاست و مسائل مهم سیاست خارجی حکایت دارد (سجادی، ۱۳۹۷: ۵۸). شدت فردگرایی و تصمیم‌گیری فردی در سیاست خارجی افغانستان به گونه‌ای بوده است که گفته می‌شود «در یک مسئله مهم اتفاق نظر وجود دارد، و آن این که جابه‌جایی چهره‌ها در دستگاه سیاست خارجی افغانستان کم‌تر تأثیری در روند سیاست‌گذاری خارجی این کشور داشته است. به عبارت دیگر، برخی آگاهان سیاست خارجی افغانستان بر این باورند که چندان تفاوت جدی و ماهیتی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های خارجی در هر سه دوره وزارت امور خارجه افغانستان پس از طالبان وجود ندارد؛ زیرا در هر سه دوره‌ها، فرد تصمیم‌گیرنده در حوزه سیاست خارجی، رئیس جمهور بوده، نه وزارت امور خارجه (رحمانی و حسینی، ۱۳۹۱: ۱۴۳). در یک نمونه شاخص دیگر از فردمحوری موجود در حکومت‌داری و سیاست خارجی افغانستان، رئیس جمهور افغانستان با وجود استیضاح و سلب صلاحیت دکتر سپینا از سوی مجلس نمایندگان افغانستان، در حمایت از وی برآمد و او را در آن وزارت ابقا کرد (رحمانی و حسینی، ۱۳۹۱: ۱۳۳).

### ۳-۴. فروملی‌گرایانه بودن تصمیمات (فروملی‌گرایی غیر چرخشی)

در سیاست خارجی اصل و فرض بر این است که «منافع ملی» جست‌وجو شود و «این ادعا که سیاست خارجی تأمین‌کننده منافع ملی است، به این سیاست اعتبار و مشروعیت ویژه‌ای می‌بخشد» (گریفیتس و اوکلاگان، ۱۳۸۸: ۳۸۸)؛ اما توسط نویسندگان مختلفی، این مسئله هم توصیف و هم تبیین شده است که جست‌وجوی منافع ملی به‌عنوان کارویژه اصلی و دستورکار خاص سیاست خارجی، صرفاً ادعایی عوام‌فریبانه است و این که گروه‌ها، نهادها و سازمان‌های مختلف چگونه می‌توانند «دیدگاه» خود را به منافع ملی را به دیدگاه غالب و مسلط بدل سازند و فراتر از دیدگاه، حتی «منافع» خود را به جای منافع ملی در دستورکار تصمیم‌گیری و اجرای سیاست خارجی یک حکومت قرار بدهند. این مسئله حالا دیگر به امری پذیرفته‌شده-



هم توسط نویسندگان سیاست خارجی و هم توسط دولت‌مردان و سیاست‌مداران - تبدیل شده است. نکته در این است که منافع فروملیی که در دوران تصدی حکومت توسط یک حزب یا گروه در دستورکار قرار می‌گیرد، در دوره‌ای دیگر و با تصدی حزب یا احزاب رقیب و تلاش آن‌ها برای تأمین منافع فروملی خود، نوعی هارمونی و موازنه در منافع گروه‌های مختلف ایجاد شده و به نوعی ضمنی منافع ملی تأمین می‌شود. البته، بیان دقیق‌تر و درست‌ترش آن است که منافع ملی تقسیم می‌شود، نه این‌که در دوره قبلی حکومت‌داری یا دوره اخیر حکومت‌داری، واقعاً منافع ملی در دستورکار رهبران و تصمیم‌گیران قرار گرفته باشد. توصیف و تبیین این مسئله در تحلیل سیاست خارجی، توسط «گراهام آیسون» در کتاب «ماهیت تصمیم» آغاز شد که الگوی سازمانی مطرح‌شده در آن کتاب بر اولویت‌دادن رهبران سازمان‌ها و نهادهای زیرمجموعه حکومتی به منافع و ملاحظات سازمان و نهاد خویش بر منافع و ملاحظات ملی تأکید می‌کند. نویسندگان دیگری نیز این مسئله را شرح و بسط داده‌اند و عمق بخشیده‌اند که شاید مهم‌ترین آن‌ها «اندرو موراچیک» باشد که در «نظریه ترجیحات لیبرال خویش»، پیشنهاد می‌کند برای شناخت سیاست خارجی واحدهای سیاسی، مناسب آن است که گروه متصدی قدرت و حکومت را در کشور مورد نظر شناسایی کرده و ترجیحات و منافع گروهی/ فروملی آن را شناسایی کرده و از آن طریق کنش‌های سیاست خارجی آن دولت را فهمید، تبیین و پیش‌بینی کرد. آنچه باعث می‌شود که فروملی‌گرایی موجود در دستورکارسازی سیاست خارجی افغانستان را در زمره یکی از شاخص‌های تصمیم‌های نادرست آن قرار دهیم، این است که منافع فروملی موجود در دستورکار، همواره معطوف به گروه خاصی بوده است که باعث می‌شود منافع ملی نه به صورت مستقیم و اصولی آن و نه حتی به صورت دوره‌ای در دستورکار سیاست خارجی افغانستان قرار نگرفته و بالتبع تأمین نیز نشود، و بر این اساس، یکی از شاخص‌های نادرستی تصمیمات سیاست خارجی افغانستان را فروملی‌گرایی غیر چرخشی در دستورکارسازی سیاست خارجی افغانستان قرار داده‌ایم. این که یکی از مهم‌ترین مسائل در دستورکار سیاست خارجی افغانستان، مسئله پشتونستان‌طلبی و کسب حمایت‌های لازم منطقه‌ای و بین‌المللی در مقابل پاکستان در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و امنیتی است، به خوبی نشان‌دهنده این است که منافع یک بخش خاص و محدود از کشور و جامعه (منافع فروملی) در مقابل منافع کلیت کشور و جامعه (منافع ملی) در اولویت قرار می‌گیرد و منافع سایر بخش‌ها و گروه‌های جامعه نادیده گرفته می‌شود. کافی است فراموش نکنیم که مسئله پشتونستان‌طلبی حکومت‌های افغانستان چه



اندازه در سیاست خارجی کشور پررنگ و مطرح بوده است و روابط افغانستان با تقریباً تمام دیگر بازیگران موجود در دستورکار سیاست خارجی افغانستان را تحت تأثیر قرار داده است. در واقع، «اکثر خواست‌های حامد کرزی از دوستان بین‌المللی اش خواست‌های شخصی و سلیقه‌ای بوده است؛ به‌عنوان مثال: کرزی همواره برای کنارزدن سران جبهه شمال که از رقبای سیاسی و همزمان شریک عمده حکومت او به شمار می‌رفتند، از دوستان امریکایی کمک می‌خواست.» (وطنیار، ۱۳۹۷: ۶۵).

### ۳-۵. نوسان در تصمیمات

«گلدمن» (Goldman, 1988: 10) تعریف ساده‌ای از تغییر در سیاست خارجی ارائه می‌دهد. او معتقد است «تغییر عبارت است از انجام کنش جدید در وضعیتی از پیش موجود یا تغییر کنش در وضعیتی که قبلاً کنش دیگری در آن انجام می‌شد.» در واقع، فارغ از این‌که ریشه‌ها و عوامل، فرایند انجام و در نهایت نتایج و پیامدهای تغییر چیستند که باعث می‌شوند تغییر به انواع فراوان و مختلفی قابل دسته‌بندی باشد، تغییر اشاره به رفتار و کنشی متفاوت از شرایط پیش از خود دارد که گاهی آن‌قدر کلان و بنیادی است که همگان را متوجه خویش می‌کند و گاهی هم جزئی و کوچک که جز دست‌اندرکاران یک عرصه و مسئله را توجه‌برانگیز نمی‌شود. البته می‌توان رویکردی موسع داشت و گفت «هر اقدام سیاست‌گذاری در واقع نوعی تغییر سیاست است؛ زیرا وضع موجود همان گزینه پیش‌فرض و پیش‌گزیده در سیاست‌گذاری است.» (ون‌بل، ۱۳۹۲: ۵).

چرخش‌های پیاپی و تغییر در رویه، عملکرد و تصمیم‌گیری‌ها در سیاست خارجی در هر دو سطح کلان (استراتژی) و خرد (تاکتیکی) ممکن است رخ دهند؛ اما اوج نابه‌سامانی در ثبات عملکرد سیاست خارجی از طریق فقدان استراتژی سیاست خارجی رخ خواهد داد. تعریف تحقیق حاضر از تغییر و بی‌ثباتی در سیاست خارجی در دو سطح مورد نظر است که در سطح کلان، ناشی از فقدان استراتژی سیاست خارجی از جمله مشخص نبودن ابعاد چهارگانه آن (اهداف، منابع، ابزارها و روش‌ها و چالش‌ها) و در سطح خرد، تغییر پیاپی اهداف، بی‌ثباتی در ابزارها و روش‌های مورد استفاده، تغییر مکرر کشورهای همکار و مدنظر، تغییر نوع روابط و سطح و کیفیت روابط با کشورهای همکار است.

تغییر در سیاست خارجی هرچند انواع مختلفی دارد؛ اما از منظر این تحقیق، دارای ماهیت



مثبت و بار معنایی مثبت است. در واقع، تغییر مبتنی بر فکر و تأمل پیشینی و سنجش ابعاد مختلف تصمیم معطوف به تغییر است که به‌ندرت و گه‌گاه بنا به ضرورت رخ می‌دهد. تغییر در نقطه مقابل خود، نوع منفی و مخربی نیز دارد که عبارت است از «تصمیم‌های متغیر» یا «متغیر بودن تصمیمات».

تصمیمات متغیر، روی مقابل تغییر در سیاست خارجی است که دارای ماهیت واکنشی بدون تأمل پیشینی است و به‌صورت فراوان و فزاینده رخ می‌دهد. برخی از نویسندگان به این باورند که تغییر امری مثبت و «بیانگر نگاه فعال و اقدام [یک حکومت] در موضوعات و مسائل روزمره و امور جاری سیاست خارجی است.» (سجادی، ۱۳۹۷: ۲۱۷) که البته دیدگاهی قابل مناقشه است؛ چرا که «گرایش غالب، ثابت‌قدم ماندن است و در اسطوره‌ها [نیز] غالباً کسانی پراج شمرده می‌شوند که معتقدند «تاریک‌ترین لحظات، پیش از سپیده‌دم رخ می‌دهد» و بر این اساس از خود مقاومت نشان می‌دهند. [هم‌چنین] بازیگران مصممی ستایش می‌شوند که از تغییر مسیر در میانه راه سر باز می‌زنند.» (هرمان، ۱۳۹۲: ۱۹). واقعیت این است که تغییراتی رخ داده در سیاست خارجی دولت‌ها همیشه هم امری مثبت و دارای پیامدهای کارآمد نبوده است. تصمیمات متغیر، در نقطه مقابل تغییر، به فراوان بودن تغییر که امری منفی است، اشاره می‌کند. استمرار در سیاست خارجی یک ضرورت است؛ زیرا با تعدادی کنشگر ارتباط برقرار می‌کنید و آن‌ها باید بدانند که با چه واقعیتی مواجه هستند و با چه کسی کار می‌کنند. اگر در اهداف‌تان استمرار نباشد، نه تنها نمی‌توانید هیچ هدفی داشته باشید؛ بلکه در برابر رقبای‌تان آن و جاهت لازم را ندارید که بتوانند با شما کار کنند؛ بنابراین، استمرار یکی از اصول روابط خارجی است. به همین دلیل است که اکثر کشورها حتی در مواقعی که مجبورند به منظور دستیابی به منافع‌شان بخشی از این استمرار را خدشه‌دار کنند، می‌گویند که این همان مواضع ماست و آن را به گونه‌ای توجیه می‌کنند؛ بنابراین، استمرار و این‌که برخوردهای دوگانه نداشته باشید و در اهداف‌تان اصولی را مورد توجه قرار دهید، یک ضرورت غیر قابل اجتناب در سیاست خارجی است (ظریف، ۱۳۹۴: ۳۵۲).

تصمیم‌های متغیر یا متغیر بودن تصمیمات، مسئله دیگری است که در خصوص تصمیمات غیر عقلانی و نادرست در سیاست خارجی افغانستان وجود داشته است؛ مسئله‌ای است که «یکی از بزرگ‌ترین مسائل مطرح در تحلیل سیاست خارجی نیز است؛ [یعنی] معمای تغییر سیاست‌ها.» (ون‌بل، ۱۳۹۲: ۵) «منظور از ثبات در سیاست خارجی به معنای تغییرناپذیری و ایستایی نیست؛



بلکه عدم تغییرات فوری و فاحش [و گسترده و فراوان] است.» (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۱: ۶۷). منظور از تصمیمات متغیر در این تحقیق، تصمیماتی است که وضعیت و نوع شرایط و روابط موجود را تغییر می‌داده؛ اما آن تصمیم و شرایط ناشی از آن نیز پایدار باقی نمانده و تغییر دیگری از راه می‌رسیده است. نکته بسیار مهم این است که با وجود این که گاهی و حتی در بسیاری موارد تغییر می‌تواند مثبت و سازنده باشد، اگر مبتنی بر سنجش‌های معمول کنشی باشد؛ اما در این تحقیق، خود این تغییرات فراوان و پیاپی یا تصمیم متغیر که ماهیت واکنشی داشته، تابعی و زیرمجموعه‌ای از تصمیمات نادرست مدنظر در طرح مسئله این تحقیق است. اوج متغیربودن تصمیمات سیاست خارجی افغانستان را علاوه بر این که در قبال سایر مسائل و کشورها نیز وجود داشته است، می‌توان در قبال پاکستان مشاهده کرد. تغییرات فراوان و مکرر را می‌توان با مفهوم «تصمیم متغیر» بازنمایی کرد. رهبران افغانستان در قبال پاکستان رفتاری دایماً در حال دگرگونی و فاقد رویه ثابت و اصول مشخص داشتند. هر گاه دیدگاه رهبران افغانستان نسبت به هند یا ایالات متحده تغییر می‌کرد و منفی می‌شد، در مقابل، دیدگاه‌شان نسبت به پاکستان نیز تغییر کرده و حالتی خوش‌بینانه یافته و رویکردی مثبتی نسبت به این کشور حاکم می‌شد. بار دیگر هنگامی که دیدگاه رهبران افغانستان نسبت به ایالات متحده و هند دچار تغییر دوباره می‌شد و رویکرد مثبتی نسبت به اینان حاکم می‌شد، دیدگاه‌شان و بنا بر آن رفتارشان نسبت به پاکستان دچار تغییر دگرباره شده و رویکردی بدبینانه و منفی می‌یافت. مطالعه و بررسی سیاست خارجی افغانستان طی دو دهه اخیر، از ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۰، موارد دیگری از تغییرات گسترده و پیاپی یا متغیربودن و بی‌ثبات بودن تصمیمات را شاهد بوده و به رخ می‌کشد؛ از جمله مهم‌ترین این موارد، سیاست خارجی افغانستان در قبال ایالات متحده بوده است که در یک سطح کلان، سه دوره از تغییر رویکرد و رویه را نشان می‌دهد و در سطح مسائل خرد و جزئی، تغییرات گسترده و فراوانی را شاهد بوده است. هند نیز مسئله و کشور دیگری است که شاهد تغییرات جالب توجهی در سیاست خارجی افغانستان نسبت به خود بوده است.

### ۳-۶. عدم هم‌سویی میان ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی، اهداف و دستورکار

یکی از مهم‌ترین نکاتی که حکومت یک کشور و بخش سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری سیاست خارجی کشور باید به آن دقت کند، ایجاد انطباق و هم‌سویی میان ساختار تصمیم‌گیری



سیاست خارجی و اهداف و منافع مورد نظر است. یک کشور نمی‌تواند اهداف و منافع اقتصادی و توسعه‌ای را در اولویت اهداف و منافع سیاست خارجی خویش قرار دهد؛ در حالی که ساختار تصمیم‌گیری را که به معنای نهادهای دخیل و صاحب‌منصبان و مشاوران حاضر در روند تصمیم‌گیری است، عمدتاً از میان نهادها و صاحب‌منصبان و مشاوران امنیتی و سیاسی حکومت انتخاب و مشخص کرده باشد. در دوران کرزی اولویت اساسی سیاست خارجی کشور، تأمین امنیت اعلام می‌شد؛ اما خود کرزی به‌عنوان تصمیم‌گیر اصلی و نهایی و همکاران وی تخصص، تسلط و آشنایی با سیاست‌گذاری و استراتژی‌سازی امنیتی نداشتند. در دوران اشرف غنی نیز با وجود این‌که وی اعلام می‌کرد سیاست خارجی افغانستان مسائل و اهداف توسعه‌ای و اقتصادی را در اولویت دستورکارهای سیاست خارجی افغانستان قرار داده است؛ اما ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی کشور عاری از متخصصین و صاحب‌منصبان اقتصادی و توسعه‌ای بود و صرفاً نهادها و افراد سیاسی و امنیتی در روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی کشور دخیل بودند.

## جمع‌بندی

سیاست خارجی یکی از دو عرصه کلان حکومت‌داری و اداره کشور است که هم به علت قرارگرفتن در زمانه و زمینه جهانی شدن دارای اهمیت ماهوی شده است و هم برخاسته از میزان و شدت نیازمندی‌هایی در داخل غیر قابل تأمین برخی کشورها، برای آن کشورها دارای اهمیت افزون‌تر و فزاینده‌تری می‌شود. اهمیت ذاتی و همیشگی سیاست خارجی که در ارتباط با بحث امنیت خارجی و بین‌المللی بوده، هم‌چنان وجود دارد و تمام این موارد در کنار هم باعث شده‌اند در دوره‌ای که در آن زیست می‌کنیم، شاهد اولویت‌یافتن سیاست خارجی نسبت به سیاست داخلی در حکومت‌داری و اداره کشورها باشیم. حال نکته این است آنچه باعث کارآمدی و مطلوبیت سیاست خارجی در جزئیات خویش و حکومت‌داری در کلیت می‌شود، کیفیت تصمیم‌گیری و میزان عقلانیت نهفته در آن است. عوامل مختلفی بر افزایش یا کاهش کیفیت تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی یک کشور و هرچه بیش‌تر عقلانی شدن آن تأثیر دارند؛ اما در این نوشتار، فارغ از عوامل مؤثر، بر اساس یک رویکرد توصیفی، به بررسی ویژگی‌ها و شاخصه‌های تصمیم‌های غیر عقلانی که به ادعای این نوشتار در سیاست خارجی افغانستان به‌صورت فراوان و فزاینده وجود داشته‌اند، پرداختیم. نکته قابل تأکید این است که ابعاد و وجوه مختلف و فراوانی از تصمیم‌های نادرست و غیر عقلانی در سیاست خارجی افغانستان ظهور



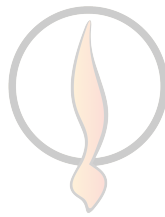
و بروز یافته‌اند، و این مسئله تأثیر شدیدی بر ناکارآمدی سیاست خارجی افغانستان در کلیت‌ش داشته است. در واقع، می‌توان این‌گونه گفت که در سیاست خارجی سایر کشورها نیز تصمیم‌های نادرست و غیر عقلانی وجود دارند و قابل مشاهده هستند؛ اما به مانند سیاست خارجی افغانستان شاهد و شامل ابعاد و جنبه‌های مختلف و فراوانی - چنان‌که در این نوشتار برشمردیم - نمی‌شوند و در نتیجه، شدت و میزان ناکارآمدی و نامطلوبیت سیاست خارجی آن‌ها را کاهش می‌دهد. در نهایت باید گفت که این ویژگی‌ها و شاخصه‌های تصمیمات نامطلوب و نادرست، در یک روند هم‌افزا و هم‌تکمیلی نیز باهم و در کنار یکدیگر قرار گرفته‌اند و باعث تشدید و نهادینگی چنین نوع، روند و الگوی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی افغانستان شده‌اند.

## منابع

۱. آلیسون، گراهام و فیلیپ زلیکو (۱۳۹۳)، ماهیت تصمیم‌گیری: تشریح بحران موشکی کوبا، ترجمه منوچهر شجاعی، تهران، انتشارات سمت.
۲. تاکمن، باربارا (۱۳۹۱)، تاریخ بی‌خردی؛ از تروا تا ویتنام، ترجمه حسن کامشاد، تهران، نشر کارنامه، چاپ سوم.
۳. تمنا، فرامرز (۱۳۹۸)، حکمت و حکمروایی در سپهر سیاست خارجی، کابل، انتشارات احراری.
۴. خرم، عبدالکریم (۱۳۹۸)، چهل سال در طوفان، کابل، انتشارات اکسوس.
۵. دهقانی فیروزآبادی، سید جلال (۱۳۹۱)، سیاست خارجی ایران، تهران، انتشارات سمت.
۶. رحمانی، عقیده‌نرگس و عباس حسینی (۱۳۹۱)، پس از انزوا؛ بررسی سیاست خارجی افغانستان پسا طالبان، کابل، مرکز مطالعات استراتژیک کابل.
۷. سنجادی، عبدالقیوم (۱۳۹۷)، سیاست خارجی افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه خاتم‌النبین.
۸. شاران، تیمور (۱۳۹۶)، دولت شبکه‌ای: رابطه قدرت و ثروت در افغانستان پس از سال ۲۰۰۱، ترجمه حسن رضایی، کابل، نشر واژه، چاپ دوم.
۹. صالح، امرالله (۱۳۹۴)، پس از مسعود، کابل، نشر زریاب.
۱۰. ظریف، محمدجواد (۱۳۹۴)، آقای سفیر، گفت‌وگوی محمد مهدی راجی با محمدجواد ظریف، تهران، نشر نی.
۱۱. گریفیتس، مارتین و تری اوکلاگان (۱۳۸۸)، مفاهیم کلیدی روابط بین‌الملل، ترجمه دکتر محمد امجد، تهران، نشر میزان.
۱۲. مشیرزاده، حمیرا (۱۳۹۶)، «آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری خارجی؛ مبانی نظری»، فصلنامه علمی-پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره سوم، شماره ۱.
۱۳. وطنیار، محمدناصر (۱۳۹۷)، سیاست خارجی افغانستان پسا طالبان، کابل، نشر پرند.
۱۴. ون‌بل، داگلاس (۱۳۹۲)، «مقدمه» در هرمان، چارلز، سیاست‌گذاری خارجی و پافشاری بر خطا، ترجمه علیرضا طیب، تهران، انتشارات ابرار معاصر.
۱۵. هرمان، چارلز (۱۳۹۲)، «وقتی امور بر وفق مرادمان نمی‌چرخد»، در هرمان، چارلز، سیاست‌گذاری خارجی و پافشاری بر خطا، ترجمه علیرضا طیب، تهران، انتشارات ابرار معاصر.

Link.

17. Goldman, K., (1988). Change and Stability in the international system. The Problem of Possibilities of De'tente. New York: Harvester Wheatsheaf.
18. Mintz, Alex and Karl DeRouen (2010) Understanding Foreign Policy Decision Making. Cambridge: Cambridge University Press.
19. Moravscik, Andrew (1997) "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," International Organization 51, 4: 513-553.



بنیاد اندیشه  
تأسیس ۱۳۹۴

