نوع نـگاه به دستگاه دیپلماسی افغانستان در دو دهه گذشته

سید جاوید دانشیار[1]
دانشجوی دانشکده حقوق و علوم سیاسی
5/22/2022

چکیده

وزارت امور خارجه یا دستگاه دیپلماسی به عنوان مجری اصلی سیاست خارجی می‌باشد و از لحاظ صلاحیت در امور خارجی دومین نهاد با صلاحیت بعد از ریاست جمهوری است. به عبارت دیگر، کامیابی و یا ناکامی یک دولت در ورای مرزهای ملی وابسته به کارکرد دستگاه دیپلماسی آن کشور است. وزارت امور خارجه افغانستان به عنوان مجری اصلی سیاست خارجی افغانستان در امر تامین منافع ملی کشور در ورای مرزها ناکام بوده و از فرصت های پیش آمده استفاده بهینه نتوانسته است. ضعف دستگاه دیپلوماسی افغانستان در دو دهه گذشته به نداشتن کدرهای ورزیده و توانا بر می گردد. در بیست سال گذشته نگاه پروژه ای و نگاه موقتی نسبت به دستگاه دیپلوماسی افغانستان وجود داشته است. به همی دلیل نخبگان واقعی و کسان که متخصص سیاست خارجی بودند، کم تر توانستند وارد ساختار سیاست گذاری خارجی شوند. این هم باعث شد که افراد غیر متخصص مسائل سیاسی را به طوری روزمره و غیر حرفه ای ببینند. نگاه سیاسی یک نگاه بلند مدت است. نگاه آیند نگر، نگاه تاریخی، و نگاه تراکمی-انباشتی است، اما نگاه یک انجنیر، یک پزشک، یک

[1] Email: Sayedjawid.danishyar@gmail.com

متخصص زراعت، یک متخصص ادبیات، و یا یک متخصص بیولوژی به سیاست خارجی یک نگاه پروژه ای است. متاسفانه در سالیان گذشته و هم اکنون این نگاه پروژه ای به وزارت خارجه و ساختار سیاست خارجی کشور وارد شد. نگاه پروژه ای نگاه موقتی است. نگاه پروژه ای نگاه روزمره، نگاه تقلیل گرا است. لذا ما با فقدان یک نگاه بلند مدت مبتنی بر یک استراتیژی سیاست خارجی یا دکترین جامع سیاست خارجی یا دکترین امنیت ملی افغانستان در ساختار سیاسی مواجه بودیم. در این پژوهش به برسی دستگاه دیپلماسی افغانستان پس از سال ۲۰۰۱ می‌پردازیم.

واژه‌های کلیدی: سیاست خارجی، دستگاه دیپلماسی، دو دهه گذشته، دکترین

مقدمه

بدیهی است که سیاست خارجی و تامین منافع ملی در چنین جهان در هم تنیده و پیچیده ای، برای کشوری چون افغانستان که تاریخ پر فراز و نشیبی را در امنیت زایی و امنیت زدایی پشت سر گذاشته است، ایجابات و اقتضائات خاص خود را دارد.

سیاست خارجی یک کشور تنها به شناسای مناسبات سیاسی و یا باز نمودن سفارت خانه ها در کشور های دیگر، پذیرش و میزبان سفارتخانه ها و یا نماینده گی‌های سیاسی، اقتصادی، تجارتی و فرهنگی، داشتن نماینده گی‌های سیاسی در سازمان های بین لمللی، عضویت در سازمان های بین المللی، عضویت در سازمان های منطقوی و یا امضای پیمان های سیاسی، نظامی، اقتصادی و یا الحاق در میثاق های بین المللی تکمیل نمی گردد.

سیاست خارجی کشورها بیشتر از تحکیم و برقراری حاکمیت ملی و عدالت اجتماعی از طرز حکومتداری، درجه‌ای ارتقای فرهنگی یعنی سواد و دانش عمومی در یک کشور، اندازه پیشرفت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، توانایی نظامی و درجه تعمیم دیموکراسی، هوشیاری دیپلوماسی، آشنایی به مسایل روابط بین المللی، آشنایی به اهداف، طرز کار و توانایی استفاده از سازمان های بین المللی و منطقوی متاثر می شود. سیاست خارجی باید

تسهیل کننده، زمینه ساز و حمایت کنندۀ دولت برای ارتقا جایگاه آن در عرصه ی نظام بین الملل باشد. در افغانستان «سیاست داخلی به امتداد سیاست خارجی است.» تاریخ گواه این است که پیش‌رفت و یا عقب گرد افغانستان در بیش از یک قرن گذشته ما حصل تصامیم درست یا اشتباه سیاست‌گذاران این کشور در عرصه‌ی سیاست خارجی بوده است. از زمان امان الله خان مبدع سیاست خارجی مدرن افغانستان هر زمانی که افغانستان در سیاست خارجی خود ثبات داشته است، در داخل کشور نیز شاهد ثبات بوده و هر زمانی که در سیاست خارجی خود ناموفق بوده در عرصه‌ی داخلی نیز بی‌ثباتی را تجربه کرده است. با توجه به این مسایل، دستگاه دیپلماسی به عنوان مسئول و مجری درجه اول در طرح، تدوین و اجرای سیاست خارجی، اتخاذ روی کردها و نوع تعامل با کنش‌گران خارجی از اهمیت بسزایی برخوردار است. بنابراین در این پژوهش تلاش می‌شود به صورت فشرده به جایگاه و نقش وزارت امور خارجه در دو دهه گذشته پرداخته شود. در دو دهه گذشته نگاه سیاست-گذاران ما نسبت به دستگاه دیپلماسی افغانستان چگونه بوده است؟ آیا افغانستان در دو دهه گذشته یک دستگاه دیپلوماسی فعال و پویا داشته است؟ آنچه در ادامه این بحث می آید به خواننده این امکان را می دهد تا بداند از منظر مطالعات سیاست خارجی افغانستان در دو دهه گذشته در کجایی معادله‌ای جهانی قرار داشته است.

نگاه فردمحور و کوتاه مدت

بنابرین در افغانستان با وجود این که نظام سیاسی جدید، با حمایت و همکاری سازمان ملل متحد و قدرت های بزرگ جهان و منطقه ایجاد شد، سیاست خارجی آن، فردمحور و کوتاه مدت بود. حامد کرزی، به عنوان اولین ریس جمهور نظام جدید افغانستان، در سیزده سال حکومتش، بیش از ۱۶۷ سفر به کشورهای مختلف جهان داشت. بیشتر این سفرها به هدف تقویت روابط با کشورهای جهان و جذب کمک های خارجی به افغانستان انجام شد، و در جریان این سفرها چندین توافقنامه و پیمان امنیتی میان افغانستان و کشورهای دیگر به امضا رسید. ریس جمهور غنی نیز در روز تحلیف حکومت وحدت ملی، سیاست خارجی

افغانستان را پنج حلقه ی، کشورهای همسایه، کشورهای اسلامی، کشورهای اروپا، امریکا، کانادا و جاپان، کشورهای آسیایی، و نهادهای بزرگ جهانی تقسیم کرد. آقای غنی با بیان این که، مشکل افغانستان ابعاد خارجی دارد بر همین اساس سیاست خارجی نقش حیاتی دارد، گفت: « افغانستان نقطه ی تقاطع جریان های مثبت و منفی جهان است و رفاه افغانستان به ثبات دنیا گره خورده است و از طرف دیگر، پدیده های منفی در دنیا، بالای ما(افغانستان) به ثبات دنیا گره خورده است.» (سایت ریاست جمهوری، هشت میزان 1393).

آقای کرزی نیز، ثبات افغانستان را مرتبط با ثبات منطقه و جهان میداند. وی از سوی دیگر گاهی از چنان روابط مستحکم با امریکایی ها برخورار بود، که توسط آنها به اداره موقت گماشته شد و زمانی هم چنان علیه آنان اقدام می نمود، که گویا هیچ ارتباطی در گذشته با آنان نداشته است. سیاست خارجی افغانستان، تفاوت های زیادی در زمان حامد کرزی و محمداشرف غنی داشته است. حامد کرزی بر سیاست خارجی امنیتی افغانستان باورمند بود و محمداشرف غنی بر سیاست خارجی اقتصادی افغانستان تاکید می کند.

از این رو، افغانستان در این دو دهه گذشته، سیاست خارجی درازمدت نداشته است و هر پنج سال با تغیرات جدی مواجه بوده است. در میان هشت وزیر و سرپرست وزارت امور خارجه از زمان داکتر عبدالله عبدالله در ۱۰ میزان، ۱۳۸۰ تا محمد حنیف اتمر تغییرات قابل توجه اما ناکامی در این وزارت صورت گرفته است. در عین حال در زمان هر وزیر و سرپرست با نگاه متفاوتی به سیاست خارجی افغانستان پرداخته شده است. نگاه قومی، حزبی و سلیقه ای، تا ایجاد زیرساخت ها و تغییرات در کارمندان، دیپلماتهای تحصیل یافته و جوان، بخشی از این تغییرات منفی و مثبت وزارت امورخارجه را نشان میدهد.

نگاه پروژه‌ای به سیاست خارجی

مهمترین چالش سیاست خارجی به صورت عموم، پروژه محور بودن و نگاه پروژه ای داشتن به مسائل است و این آفت بزرگی برای سیاست خارجی است. تصمیمی که در عرصه ی سیاست خارجی گرفته میشود، تبعات آن ممکن است صد سال بعد بر زندگی نسل های آینده تاثیر بگذارد. نگاه پروژه ای فاقد نگاه به افغانستان صد سال بعد است. سیاست خارجی نه یک پروژه بلکه یک پروسه هست. چنین آفتی در سایر جنبه های عمومی مردم افغانستان نیز وجود دارد.

دومین آفت، نگاه ما به سیاست خارجی در دو دهه گذشته، نگاه عجولانه و کوتاه مدت بینانه بوده است. مثال هایی وجود دارد که نشان می دهد کشورهای که به اوج توسعه و پیشرفت رسیده اند، چه انداز در عرصه سیاست خارجی صبور بوده اند.

این نگاه پروژه ای باعث شد که ما در بیست سال گذشته با فقدان دو سند مهم و حیاتی در کشور خود مواجه شویم.

1- ما سند «دکترین امنیت ملی» کشور خود را نداریم، و یا اگر هست تدوین نشده و به نظر می آید در مجامع علمی و دانشگاهی نقد نشده و هم چنین در مجامع سیاست گذاری مورد بهره برداری و استفاده قرار نگرفته است.

دکترین امنیت ملی در حقیقت برداشت و ارزیابی از وضعیت امنیتی است که با اتکا بر تحلیل‌ها و برآوردهای امنیتی، پیش‌بینی هایی را به دولت‌مردان و سیاست مداران می‌دهد که بر مبنای آن می‌توان نیازهای اولیه امنیتی و دفاعی کشور را مشخص ساخت و در راستای این نیازها به اقدامات موثر و به موقع پرادخت. دکترین امنیتی با اتکا بر واقعیت‌های موجود، تلاش می‌کند تا تصویری واقع‌بینانه‌تر و مسلم‌تر از وضعیت امنیتی منطقه و جهان را برای دولت‌مردان و دست‌اندرکاران دستگاه‌های امنیتی و سکتورهای دفاعی کشورها مساعد سازد. چگونه‌گی تحلیل و تبیین واقعیت‌های امنیتی در منطقه و جهان، برای دولت‌ها به علت این

مهم است که از یک طرف می‌توان تصویر درست از وضعیت داشت و حقایق مسلم را درک کرد و از سوی دیگر، اقدامات و عمل‌کردهای متناسب به تهدیدهای بالقوه را در برابر آن داشت.

معمولاً دکترین امنیت ملی کشورها در سه سطح راهبردی، تاکتیکی و عملیاتی اجرایی می‌شود که هرسطح با حیطه مشخص کاری و دستورالعمل‌های به خصوص خود، ساحه‌ای از نگرانی‌های بالقوه امنیتی کشورها را پوشش داده و به آن پاسخ می‌دهد. در سطح نخست که سطح راهبردی است، معمولاً طرح کلان جنگ در آن مطرح می‌شود و رده‌های عالی رهبری قوای مسلح دخیل‌اند. در سطح دوم (عملیاتی) که مربوط به روش و هدایت جنگ است، فرماندهان جنگ در صحنه نبرد با آن سروکار دارند. در سطح سوم که به روش و نحوه هدایت نیروهای مسلح در صحنه نبرد مربوط می‌شود، هدایت و سکان آن نیروها مهم است. در کل، نظریات مختلف در باب تبیین و تدوین دکترین امنیتی مناسب در حول چهار دیدگاه می‌چرخد:

مکتب آسیب‌محور؛ ۲- مکتب تهدیدمحور؛ ۳- مکتب فرصت‌محور؛ ۴- مکتب موقعیت‌محور.

حال با توجه به شرایط فعلی کشور، تهدیدها چون بیش‌تر از ناحیه بیرونی متوجه امنیت ملی کشور است، بنابراین سیاست‌های امنیتی و دفاعی کشور باید در جهت مهار آن به کار گرفته شود. در چنین شرایطی است که می‌توان با بسیج قوت و توانایی نظامی و فکری، به ایجاد راهکار و مکانیزم ترتیب و تکوین سیاست‌های امنیتی در قالب دکترین امنیت ملی دست یافت. از سوی دیگر، کشور ما افغانستان که در معرض تهدیدهای کوچک و بزرگ امنیتی ناشی از حضور گروه‌های تروریستی داخلی و بین‌المللی قرار دارد، بیش‌تر از هرزمانی نیازمند تدوین یک طرح مدون و مکتوب امنیتی و دفاعی برای مهار این تهدیدها است. به لحاظ این‌که نوعیت این تهدیدها قسمی است که به گونه‌ی بالقوه امنیت ملی کشور را به

مخاطره انداخته‌اند، بنابراین نیاز فوری برای کار بنیادی و تکنیکی روی ایجاد یک مکانیزم موثر عمل‌کرد امنیتی و در مرحله بعدی عملیاتی کردن آن برای مهار این تهدیدها و جواب‌گویی به نیازهای مبرم امنیتی احساس می‌شود. اما متاسفانه به دلیل فقدان برنامه راهبردی و جامع – پایه‌ای در زمینه امنیت، این مقوله در تمامی وجوهات خود با روی کار آمدن دولت‌های مختلف ضمن تغییرات کلی و جزیی، یا اصلاً وجود نداشته و یا هم اگر وجود داشته به صورت سلیقه‌ای اعمال شده و از هیچ قانون ثابتی پیروی نکرده است. تنها نکته مشترک بین دولت‌های گذشته به خصوص بعداز روی کار آمدن اداره موقت در سال ۱۳۸۰، موجودیت ایده مبارزه با تروریزم و تهدیدهایی بوده که نظام مستقر سیاسی را با خطر مواجه ساخته است؛ اما طرح عملی و پلاتفرم امنیتی که بتوان در روشنایی آن جواب قناعت‌بخشی به معضل امنیتی کشور داد، وجود نداشته است.

2- ما سند «دکترین سیاست خارجی» افغانستان را به صورت جامع و مدون تنظیم نکرده ایم، هر چند وزارت امور خارجه کوشش هایی کرد تا در سالیان گذشته به این سند دست پیدا کند، اما این امر اقتضاء چانه زنی، تفکر، مطالعه و تحقیق و مناظره و اجتماع میان نخبگان علمی و اجرایی کشور می کرد. لذا بهتر است که این دو سند هر چه زودتر و بدون هیاهوهای سیاسی و حزبی تدوین و مرعی الاجرا شود. تا ما بتوانیم استراتیژی سیاست خارجی افغانستان را برای سی تا پنجاه سال تدوین نمایم. وجود دکترین به دستگاه سیاست خارجی کمک می‌کند تا رفتارشان را براساس منافع تعریف شده ملی مدیریت کند و هم چنین به رهبران کشور در زمنیه تصمیمات خارجی شان مشاوره دقیق بدهد. از این رو پایان جنگ و ناامنی و رشد سرمایه گذاری‌های بلند مدت خارجی در افغانستان تنها با ترسیم دورنمای رابطه افغانستان با جهان و کشورهای منطقه امکان پذیر است. در غیر اینصورت، پی‌گیری سیاست خارجی همیشه دچار تناقض و سردرگمی می‌شود هم‌مانند آن چه که در سال های گذاشته رخ داده است. یک نمونه بارز این تناقض، رفتار رئیس جمهور سابق آقای

کرزی در ارتباط با امضا توافقنامه امنیتی با آمریکا است. منطق مبهم آقای کرزی در تصمیم گیری در مورد منافع ملی افغانستان موجب بحران و سردرگمی افغان ها و طرف امریکایی شده بود. در فقدان دکترین مدون سیاست خارجی، نمی‌توان تحلیل کرد که آیا تصمیم رئیس جمهور کرزی در راستای منافع ملی بود یا خیر، زیرا منافع ملی افغانستان به خصوص در بخش سیاست خارجی هیچ‌گاهی مدون و شفاف طرح نشده است.

هنگامی که دکترین جامع سیاست خارجی افغانستان تدوین شود و همه‌ی قوا بر سر آن اجماع نظر داشته باشند، نخبگان علمی کشور در طرح آن حضور داشته باشند، طبیعتاً ما یک استراتیژی یا دکترین جامع سیاست خارجی افغانستان خواهیم داشت که وزارت امور خارجه در راستای آن استراتیژی، بسیار استقلال عمل بیش‌تر خواهد داشت. آفت و آسیبی که فراروی سیاست خارجی ما در سالیان گذشته بوده، فقدان همان سند بوده، و گرنه اگر هدف مشخص باشد، تمام دیپلومات‌ها و سیاست‌گذاران خارجی کشور می‌توانند در همان راستا حرکت کنند و طبیعتاً آن حرکت موثر خواهد بود. کشور هند یکی از موفق‌ترین کشورهای منطقه در این زمینه است. یک سیاست مدار هندی، یک محصل هندی، یک تاجر هندی و هر شهروند هندی می‌داند که به کجا روان است و هدفش چیست.

فقدان این دو سند مهم، باعث شده که ما در سیاست خارجی خود، خیلی موفق و هم چنین بعضا شفاف نباشیم. این دو سند می تواند ره‌گشا باشد و فقدان این دو سند، چالش هایی را فراروی سیاست خارجی افغانستان به وجود آورده، از جمله سلیقه‌ای شدن و دچار روزمرگی شدن سیاست خارجی. اما به صورت کل می‌توانم گفت که در فقدان سه سند مرتبط به سیاست خارجی یعنی دکترین سیاست خارجی، پالیسی سیاست خارجی و استراتیژی سیاست خارجی؛ سیاست‌گذاری و همچنین اجرای سیاست خارجی به شدت دچار روزمره‌گی می‌شود. دکترین سیاست خارجی به شما به عنوان یک کشور می‌گوید که در یک بازهٔ زمانی بلند مدت در کجای منطقه و جهان خواهید بود، پالیسی سیاست خارجی

میگوید که در این کجایی که دکترین سیاست خارجی ترسیم کرده، چیست؟ به عبارتی پالیسی، چیستی معادلات امنیتی و سیاست-اقتصادی یک کشور در یک دورۀ زمانی پنج تا ده ساله را نشان می‌دهد. استراتیژی سیاست خارجی به شما میگوید که چگونه به اهدافی که در سیاست خارجی ترسیم شده است، دست یابیم که مدت اجرا و تطبیق آن معمولاً بین یک الی پنج سال تعین می‌شود. نبود چنین اسناد یک ضعف کلان در سیاست خارجی بوده است.

نگاه غیر تخصصی به سیاست خارجی

برای موفقیت در عرصه‌ی سیاست خارجی یک دولت نیازمند کدر متخصص و ورزیده در دستگاه دیپلوماسی است. ما در دو دهه گذشته متخصص سیاست خارجی هم کم داشتیم، یعنی افراد انگشت شماری بودند که واقعاً در عرصه ی سیاست خارجی یا سیاست گذاری خارجی صاحب نظر باشند. مثلاً ما با توجه به اهمیت چین و همسایگی که با آن داریم، می بایست یک چین شناس قوی داشته باشیم، یک آمریکا شناس و یک خاورمیانه شناس قوی داشته باشیم، اما متاسفانه چنین امکاناتی را در دسترس نداریم. و یا مثالی خوب دیگر آن ترکیه است ما با ترکیه بیش از 90 سال میشود که روابط دیپلماتیک داریم، اما یک ترکیه شناس در وزارت خارجه نداشتیم. به نقل از کتاب « سیاست خارجی افغانستان » نوشته دکتر عبدالقیوم سجادی استاد دانشگاه و عضو کمیسیون روابط بین‌المللی مجلس نمایندگان، تنها سه درصد از کارمندان وزارت امور خارجه تحصیلات عالی به سویه‌ی دکترا دارند که تحصیلات اکثر آنها مرتبط به حوزه های سیاست خارجی، روابط بین‌المللی، مطالعات منطقه‌ای و ژیوپولتیک نیست. 13 درصد از کارگزاران تحصیلات به سویه کارشناسی ارشد/ ماستری دارند. 62درصد از کارکنان وزارت امور خارجه افغانستان سند کارشناسی/ لیسانس دارند و جالب‌تر این که حدود 16درصد بکلوریا دارند و از 3درصد هم درجه تحصیلی‌شان نامعلوم است. این آمار بیان می کند که وضعیت علمی و اکادمیک در وزارت خارجه چندان خوب نبود. به همین ترتیب این ارقام در قسمت سفیران و دیپلمات‌ها صدق می کرد؛

11درصد از سفیران دکترا داشتند، 23درصد ماستری، 26درصد لیسانس و سویه‌ی تحصیلی 38درصد آنها نامعلو بود. تاسف‌بارترین آمار این است که رشته‌ی تحصیلی 66درصد از سفرای افغانستان نامرتبط به کارشان بود. این مسائل باعث شده نگاه به سیاست خارجی در بیست سال گذشته یک نگاه تخصصی و علمی نباشد. هنوز ادیبان، پزشکان، انجنیران، و متشرعین کشور ما در باره ی سیاست خارجی نظر میدهند. هنوز کسانی که رشته زراعت خوانده اند، پیرامون سیاست خارجی سخن می گویند. هنوز حقوق دانان ها و انجینران درباره ی سیاست خارجی ابراز نظر می کنند و به همین منوال سایر رشته های غیر تخصصی که وجود دارد و اینها باعث میشود که سیاست خارجی به آن نحو ممکن تخصصی نباشد و طبیعتاً به صورت جدی مورد توجه جامعه‌ی علمی و مراکز تحصیلی کشور هم قرار نگیرد. سیاست خارجی در کشور ما یک کالای عمومی است و این در حقیقت بزرگترین آفت برای سیاست خاجی کشور ماست. این امر مانع تعامل مثبت میان جامعه ی علمی و اجرایی کشور پیرامون سیاست خارجی شده است. معمولاً در ساختار وزارت خارجه‌ی دیگر کشورها بخش‌ها، ریاست‌ها، و دیپارتمنت‌های برای مطالعات منطقه‌ای، امنیتی و استراتژی‌سازی وجود دارد. اما متسفانه در دستگاه دیپلماسی ما چنین نهادی وجود نداشت و اگر هم وجود داشت، منفعل بود. در قسمت تولید متن تخصصی وزارت خارجه افغانستان نیز با ضعف بسیاری مواجهه بود؛ آنچه که این وزارت نشر می‌کرد مجموعه‌ی سخنرانی‌ها یا هم مجموعه مقالات کارمندان این نهاد است که تاثیری چندان در ساخت استراتژی و علمی‌سازی سیاست خارجی افغانستان نداشت. ولی این را نباید فراموش کرد که تخصصی‌شدن سیاست‌گذاری خارجی، بدین معنی که باید دیپلومات‌هایی تربیت کرد که با حس میهن دوستی بسیار بالا و بینش کلان جهانی مدیریت سیاست خارجی را در راستای منافع ملی به دوش بگیرد

برخورد سلیقه‌ای با دستگاه دیپلماسی افغانستان

در دو دهه گذشته بیش‌ترین کارمندان دستگاه دیپلماسی افغانستان بر اساس روابط حزبی و خانواده‌گی یا روابط سیاسی و یا هم فساد وارد کار در وزارت امور خارجه گردیده بود. گزینش-های سیاسی، حزبی و قومی از یک سو و از سوی دیگر بدل شدن وزارت خارجه به مکان تفریح رهبرزاده‌ها و خویشاوندان افراد بانفوذ، باعث ضعف و ناکارآمدی دستگاه دیپلماسی شده بود. روشن است وقتی که افراد بر اساس روابط و شناخت وارد دستگاه دیپلماسی شوند، بیش‌تر به دنبال راضی‌ساختن و تامین منافع کانال مربوط‌شان هستند که از آن طریق وارد شده‌اند تا منافع ملی کشور. سید اکرام بارز، دیپلمات پیشین افغانستان در پاکستان از خاطرات خود در زمان کار در وزارت امور خارجه می‌نویسد: « صلاح الدین ربانی در دلو ۱۳۹۳ خورشیدی، بعد از انتخابات جنجالی به حیث وزیر امور خارجه معرفی شد و آغاز به کار کرد. او در اولین روزهای کاری، کارمندان ریاست‌ها را برای آشنایی با حوضه کاری و استماع نظرات و دیدگاه‌های‌شان به دفتر پذیرفت. در جریان ملاقات با وزیر، مشاوران و دستیارانش از دو طرف در صحبت شخص وزیر مداخله می‌کرد. در دوران ربانی، پسر یک عضو حزب جمعیت صرفاً با تحصیل در رشته مدیریت هوتل‌داری تا سطح معاون ریاست تشریفات ارتقا یافته بود و افراد بی‌تجربه و کم‌سواد، سمت‌های مهم در مرکز و نماینده‌گی‌های سیاسی را تصاحب کردند.» این رویداد بیان کننده این است که چوکی‌ها در وزارت امور خارجه بین احزاب، افراد با نفوذ و رهبران به عنوان یک امتیاز تقسیم می‌شد. و از همه بدتر آن که هر وزیر و معین که از وظیفه‌اش برکنار می‌شد، به عنوان سفیر در یکی از سفراتخانه های افغانستان تعین می‌شد.

تصمیم گیرندگان اصلی سیاست خارجی در دو دهه گذشته

مطابق قانون اساسی افغانستان سیاست خارجی را رئیس جمهور تعیین می‌کند. در دوران کرزی، سیاست خارجی را کرزی تعریف می‌کرد و در زمان اشرف غنی نیز چنین بود. ولی با وجود آن بعضی تفاوت‌ها وجود دارد. در دوران کرزی، وزیر خارجه و دستگاه دیپلماسی در گفتمان پالسی شامل بود و یا در بخش مهمی از گفتمان پالسی شامل بود. اما در دوران اشرف غنی، وزارت امور خارجه به شدت از گفتمان پالسی به حاشیه رانده شده بود و نقشی در گفتمان پالسی سازی نداشت. وزارت امور خارجه قادر نیست به دیپلمات‌ها و سفارت خانه از نظر استراتژیک و پالسی «جهت» بدهد. در حالی که در دوره کرزی، موضوع سیاست خارجی روشن‌تر بود و به وزارت خارجه و سفارت خانه‌ها جهت داده می‌شد. اما شرف غنی صرفاً با بعضی از سفیرها به صورت فردی کار می‌کرد که در حد فعالیت‌های ابتدایی بود نه در سطح تفهیم استراتژیک. این مسئله سبب شده است که هنوز سیاست خارجی افغانستان، برای یک سازمان مهم دولتی مثل وزارت امور خارجه به صورت درست و واضح تفهیم نباشد. تنها دفتر رئیس جمهوری و شورای امنیت می‌دانستند که اهداف استراتژیک در برابر پاکستان چه است و میکانیزم‌های رسیدن به آن از چه قرار می‌باشد. بنابراین، سیاست خارجی از نظر فرایند سازمانی، در حلقه بسیار کوچک و میان چند نفر محدود شده است. در حکومت حامد کرزی و محمد اشرف غنی، سکان داران دستگاه سیاست خارجی، بیشتر مشغول مدیریت امور داخلی نهاد وزارت امور خارجه بودند. تعاملات آن ها در حوزه روابط خارجی محدود به انجام یک سری تعارفات معمول و تشریفاتی می‌شد. به صورت بسیار پر رنگ، جایگاه وزارت امور خارجه و وزیر امور خارجه در طرح، تدوین و اتخاذ سیاست خارجی و تعامل در سطوح گوناگون با کنشگران خارجی به شکل عجیب و سوال برانگیز خالی بود. نکته مشترک میان حامد کرزی و محمد اشرف غنی در قبال وزارت امور خارجه این بود که هر دو تمایل داشتند بیشتر به عنوان وزیر امور خارجه خود عمل کنند. مسایل کلان

سیاست خارجی و روابط خارجی بیشتر در دفتر ریاست جمهوری و به ویژه شورای امنیت مدیریت و رهبری می‌شد. بنابراین وزارت امورخارجه با هژمونی سنگین ریاست جمهوری مواجه بوده است.

نتیجه گیری

چند آسیب کلان در دو دهه گذشته در تصمیم گیری‌های سیاست خارجی وجود داشته است. اولین آن عدم وجود اجماع در میان تصمیم گیرندگان سیاست خارجی است که چگونه فغانستان باید یک موقف واضح، روشن و واحد در قبال تعاملات منطقه ای و بین المللی اتخاذ کند. این یک چالش بسیار کلان بوده است. چالش دوم فقدان تحقیقات پیشینی برای عقلانی کردن تصمیم ها بوده که معمولا تصمیم‌های مرتبط با سیاست خارجی در فضای فاقد مطالعه و تحقیق از قبل انجام‌شده صورت گرفته و این باعث شده که لزوماً تمام تصمیم‌های سیاست خارجی در راستای منافع ملی افغانستان اتخاذ نشده باشد. چالش سوم نگاه واکنشی به سیاست خارجی بوده که ما همیشه منتظر بوده‌ایم که چه عملی در جهان اتفاق می‌افتد تا ما به آن واکنش نشان بدهیم؛ یعنی ما به صورت کنش‌گرانه وارد تصامیم سیاست خارجی نشده‌ایم، بلکه بیشتر وقایعی که در جهان بوده کنش‌های سیاست خارجی ما را هدایت می‌کرده است. چالش بعدی را می‌شود عدم وجود یک ساختار تصمیم‌گیری متخصص در عرصه‌ی سیاست خارجی گفت و این یک مشکل عمده بوده که کسانی که در سیاست خارجی تصمیم می‌گرفته‌اند لزوماً آگاهان سیاست خارجی نبوده‌اند. یعنی ما شاهد فقدان تخصص در میان تصمیم گیرندگان سیاست خارجی هستیم، چالش بعدی رقابت قدرت میان احزاب و گروه‌های مختلف سیاسی است که دیدگاه هم‌گون و هم‌سان در خصوص سیاست خارجی نداشته اند به ویژه وقتی که بین وزارت امور خارجه و ارگ شکاف بوده، آنچه قربانی شده در نهایت سیاست خارجی و منافع ملی افغانستان بوده است. مسأله‌ی دیگری که وزارت امور خارجه با آن دست به گریبان بوده عدم سیاست‌گذاری واحد

بود. به هر حال ما یک بحران بزرگ را در سالیان متمادی جنگ داخلی پشت سر گذشته بودیم و تمام افراد مهم و نیمه مهمی که در داخل کشور فعالیت سیاسی می‌کردند از سوی رقبای حزبی و قومی خود به نحوی متهم به ارتباط با یک یا چند کشور خارجی بودند. این تفکر اگرچه لزوماً درست نبود، اما آن‌قدر تعارضات هویتی، منطقه‌ای و قومی را برجسته می‌ساخت که حتی باعث شد در وزارت امورخارجه و در ساختار سیاست خارجی کشور بی‌اعتمادی گسترده‌ای میان مأمورین به وجود آید. ما می‌دانیم که اگر در هر جامعه یا هر ساختاری بی‌اعتمادی وجود داشته باشد، نخبگان تصمیم‌گیر در آن عرصه به دلیل عدم اطمینان از بقاءشان در پست متذکره، در تصمیم‌گیری‌های خود دچار روزمره‌گی و سستی می‌شوند، چون این ها در پست متذکره خود را موقتی می‌بینند. و همچنان فقدان داکترین سیاست خارجی چالش‌های فراوان را فراروی سیاست خارجی بوجود آورد. و فقدان این سند باعث شد، که نگاه ما به سیاست خارجی پروژه‌ای و کوتاه مدت باشد. و همچنان برخورد سلیقه ای با دستگاه دیپلماسی افغانستان باعث شد که وزارت امور خارجه محل تفریگاه رهبر زاده‌ها شود. نگاه که در دو دهه گذشته نسبت به وزارت خارجه وجود داشت این بود که وزارت امور خارجه را راه عبوری برای رفتن به خارج از کشور می‌دانستند. باید چنین دید ابزاری باید برطرف شود. و همه این دلایل باعث شد که ما نتوانم در دو دهه گذشته صاحب یک دستگاه دیپلماسی فعال و پویای باشیم.

منابع

1. تمنا، فرامرز. سیاست خارجی افغانستان (پویش‌ها، پوشش‌ها، کنش‌ها)، کابل، انتشارات امیری، ۱۳۹۹.
2. رسولی، جعفر تاثیر سیاست خارجی بر توسعه نیافتگی افغانستان، کابل، انتشارات میوند، سال ۱۳۸۴.

3. سجادی، عبدالقیوم. سیاست خارجی افغانستان، کابل 1399.
4. هیل، کریستفر، ماهیت متحول سیاست خارجی، ترجمه: علی رضا طیب و وحید بزرگی، تهران، مطالعات راهبردی، سال ۱۳۸۷.
5. سجادی، علی. «چرا دستگاه دیپلماسی افغانستان ناکارآمد است؟»، روزنامه 8صبح، ۷ ثور ۱۳۹۹.
6. قیومی، محمد داود، جایگاه دیپلوماسی در سیاست خارجی افغانستان، فرهنگ روابط بین الملل، مرکز مطالعات استراتژیک وزارت امور خارجه افغانستان، سال ۱۳۹۲.
7. صیقل، محمود، «سیاست خارجی افغانستان در صد سال اخیر چگونه مدیریت شده؟»،بی‌بی‌سی فارسی، ۱۶ حوت ۱۳۹۸.
8. سجادی، سید عبدلقیوم، دیپلوماسی فرهنگ یا رسانه‌ای، فرهنگ روابط بین الملل مرکز مطالعات استراتژیک وزارت امور خارجه افغانستان، سال ۱۳۹۲.
9. هادی، سید حسین. «افغانستان سیاست خارجی فرد محور و کوتاه مدت»، روزنامه 8صبح، 18 ثور 1399.
10. بارز، سید اکرام. «فساد و افتضاح در دستگاه حکومت پیشین»، روزنامه 8صبح، 10حوت 1400.
11. مهران، شوکت. «سیاست خارجی غنی و کرزی و آینده‌ای در ابهام»، اطلاعات روز 26 جدی 1394.
12. نرگس-رحمانی، عقیله. «وزارت امور خارجه محمد اشرف غنی: ورود اتمر و سرنوشت ساختار و کارگزار در دستگاه سیاست خارجی؟»، خبرنامه 20 اردیبهشت 1399.
13. سالم، مجتبا. «مدیریت دستگاه سیاست خارجی افغانستان»، روزنامه ۸ صبح، ۲۸ جدی ۱۳۹۸.

14.گفتگوی ملی پیرامون "سیاست خارجی افغانستان"، انستیتوت مطالعات استراتیژیک افغانستان، ۱۴ دلو ۱۳۹۵.
15.تمنا، فرامز. «وزارت امور خارجه نباید جای زد و بندهای قومی باشد/ تعداد زیادی از متصبین سیاسی، سفیر شده اند»، خبرگزاری جمهور، ۱۶ سرطان ۱۳۹۶.
16.ایوبی، محمد آصف. «افغانستان و صد سال سیاست خارجی»، روزنامه 8 صبح، ۱۶ میزان ۱۳۹۸.
17.خلوت‌گر، عبدالمجیب. «هرج مرج‌های عملکردی در سیاست خارجی افغانستان»، رونامه ۸ صبح ۱۲ جوزا ۱۴۰۰.