

فصلنامه علمی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، شماره شاپا: 1735-739X

دوره ۱۴، شماره ۱ (پیاپی ۷۱)، پاییز ۱۴۰۱

Doi: 10.29252/piaj.2022.226471.1228

صفحات: ۹۷-۱۲۱

## پیامدهای ظهور دوباره طالبان برای دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان

حامد عسکری کرمانی\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۲۴

آرش صفار\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۹

### چکیده

طی سال‌های حضور نیروهای ائتلاف در افغانستان، ایران توانست با کنار زدن رقیب‌های سنتی خود در بازار این کشور به بزرگترین صادرکننده به آن تبدیل شود. به قدرت رسیدن طالبان در افغانستان علاوه بر موضوعات سیاسی و امنیتی، از لحاظ تأثیراتی که می‌تواند بر روابط اقتصادی دو کشور داشته باشد نیز اهمیت دارد. یک راه برای فهم و تحلیل زمینه موفقیت اقتصادی ایران در افغانستان طی دوران گذشته و نیز پیامدهای به قدرت رسیدن طالبان طی دوران حاضر در حوزه روابط اقتصادی دو کشور، استفاده از مفهوم دیپلماسی اقتصادی است. مقاله حاضر با مبنا قرار دادن گرایشی در دیپلماسی اقتصادی که «دولت» و منافع استراتژیک دولت را در کانون مفهوم‌سازی خود از دیپلماسی اقتصادی قرار می‌دهند، کوشیده تا ضمن قرار دادن توفیقات اقتصادی ایران طی دهه‌های اخیر در افغانستان در یک زمینه مفهومی، دلالت‌ها و تأثیرهای حضور طالبان در کابل بر این وضعیت و چالش‌های به وجود آمده برای این روابط را مورد مذاقه قرار دهد. چنین استدلال شده که عدم قطعیت‌ها، ورود بازیگران جدید، کوچک شدن اقتصاد و کاهش درآمدهای دولت و مردم افغانستان مهمترین چالش‌های دیپلماسی اقتصادی ایران در دوران طالبان هستند. با این حال، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که هرچند دیپلماسی اقتصادی ایران در دوران طالبان در حال سازگار کردن خود با شرایط جدید بوده و دو حوزه از سه حوزه بررسی شده، تأثیرپذیری کمتری از به قدرت رسیدن دوباره طالبان دارد، در یک حوزه یعنی ترانزیت چشم‌اندازهای تداوم دستاوردهای دیپلماسی اقتصادی ایران با عدم قطعیت و دشواری‌های بیشتری روبه‌رو است.

واژگان کلیدی: ایران، افغانستان، دیپلماسی اقتصادی، تجارت، ترانزیت، انرژی

\* دکترای روابط بین‌الملل و پژوهشگر حوزه جنوب آسیا (نویسنده مسئول). hamedkermani61@gmail.com

\*\* دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی. arash.saffar@yahoo.com

## مقدمه

از سال ۲۰۱۸ و با آغاز مذاکرات صلح دوحه مشخص شده بود که تغییری مهم در وضعیت افغانستان در حال شکل‌گیری است. با این حال سرعت و نحوه قدرت‌گیری طالبان در کابل و فروپاشی کامل نظم سیاسی برآمده از کنفرانس بن یک شگفتی استراتژیک بزرگ و غیرقابل پیش‌بینی بود. از ابتدای سپتامبر ۲۰۲۱ که آخرین نیروهای نظامی خارجی مستقر در افغانستان خاک این کشور را ترک و کنترل فرودگاه کابل را به طالبان واگذار کردند، یک چشم‌انداز و نظم سیاسی جدید در افغانستان تعریف شده و فهم دلالت‌های این نظم و چشم‌انداز، در حوزه‌های مختلف از جمله ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک برای ایران یک امر بسیار ضروری است.

در کنار دلالت‌های گوناگون سیاسی و امنیتی، یکی از پیامدهای مهم این نظم جدید برای ایران در حوزه اقتصادی خواهد بود. افغانستان طی سخت‌ترین دوران تحریم تاریخ کشور، یک شریک اقتصادی مهم برای ایران و سومین شریک تجاری کشور در منطقه به شمار می‌آمد. هنگامی که این مسئله را در کنار محدودیت‌های تحریمی و این واقعیت که در طی این دوره، یعنی از اکتبر ۲۰۰۱ تا سپتامبر ۲۰۲۱ این کشور توسط بزرگترین معارض منافع جمهوری اسلامی یعنی ایالات متحده اداره شده است قرار می‌دهیم، اهمیت روابط تجاری ایران و افغانستان معنای عمیق‌تری پیدا می‌کند.

در حال حاضر پرسش مهمی که در این مورد وجود دارد عبارت از این است که حضور طالبان در قدرت چه معنایی برای روابط اقتصادی میان دو کشور ایران و افغانستان دارد؟ بحث آکادمیک در مورد این مسئله، نیازمند تحلیلی در مورد زمینه‌های شکل‌گیری روابط موجود و سپس قرار دادن آن در بستر جدید است و این تحلیل به یک چارچوب مفهومی نیاز دارد.

چارچوب‌های مفهومی مختلفی ناظر بر این موضوع وجود دارد که هرکدام در جای خود می‌توانند به تبیین بخشی از این مسئله کمک کنند. نوشتار پیش رو، این مسئله را از چشم‌انداز دیپلماسی اقتصادی می‌نگرد و تلاش می‌کند با قرار دادن روابط اقتصادی ایران و افغانستان در این چارچوب، زمینه‌های شکل‌گیری آن را مورد پژوهش قرار داده و در نهایت، در مورد وضعیت آن در دولت طالبان قضاوتی محتاطانه ارائه دهد. به عبارت دیگر، نویسندگان در این نوشتار سعی خواهند کرد اقتصاد را از زاویه دیپلماسی فهم کنند. بنابراین، این مقاله تلاش می‌کند تا اولاً در حوزه نظری به جستجوی پاسخی برای این پرسش برآید که چه نوع نگاهی از جنس

دیپلماسی اقتصادی برای فهم دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان مناسب‌تر است و نتایج این دیپلماسی در دوران حضور نیروهای خارجی در این کشور، چه برون‌دادهایی داشته است؟ ثانیاً با توجه به مقولات انضمامی روابط اقتصادی دو کشور، حضور طالبان در رأس قدرت در افغانستان چه تأثیری بر دیپلماسی اقتصادی ایران در مورد افغانستان دارد؟

بخش نخست این پژوهش به چارچوب نظری و مفهومی می‌پردازد و ضمن بیان این چارچوب، زمینه‌های روابط اقتصادی فعلی میان ایران و افغانستان را به بحث می‌گذارد. در بخش دوم که بررسی انضمامی روابط اقتصادی ایران و افغانستان اختصاص یافته، مباحث در سه دسته تنظیم شده است: تجارت، ترانزیت و انرژی. در هر حوزه، ابتدا یک تصویر بر مبنای مفهوم دیپلماسی اقتصادی از روابط ژئواکونومیک میان ایران و افغانستان در دوران حضور نیروهای خارجی ارائه شده است و سپس پیامدهای اقتصادی تحولات جدید در کابل بر وضعیت موجود در آن حوزه به بحث گذاشته می‌شود.

### دیپلماسی اقتصادی: چارچوب‌های یک مفهوم جدید

دیپلماسی اقتصادی یک مفهوم جدید در علوم اقتصادی و سیاسی است و هر چند در دو دهه اخیر ادبیات چشمگیری در مورد آن تولید شده، هنوز در مراحل ابتدایی تکامل خود به سر می‌برد و به ویژه، از آنجا که یک مفهوم در حوزه علوم انسانی است، اجماع در مورد آن ممکن نیست. به این ترتیب، در مورد دیپلماسی اقتصادی مانند هر مفهوم دیگر، به جای یک تعریف جهانشمول تنها مجموعه‌ای از تعریف‌ها وجود دارد که می‌توان با جمع‌بندی آن‌ها به یک تصویر نسبتاً گویا از مفهوم مورد نظر و کارکرد آن رسید. بنابراین، بحث این مقاله با طرح مهمترین تعریف‌های موجود از این مفهوم آغاز می‌شود و سپس با ترسیم یک تصویر منسجم از دیپلماسی اقتصادی، چارچوب لازم برای بحث در حوزه روابط اقتصادی ایران و افغانستان را فراهم می‌کند و از آنجا وارد بحث انضمامی مقاله می‌شود.

دیپلماسی اقتصادی در کلی‌ترین وجه خود در حد فاصل میان اقتصاد بین‌الملل و سیاست بین‌الملل قرار می‌گیرد و می‌توان آن را به عنوان شیوه‌ها و فرایندهایی توصیف کرد که از طریق آن دولت‌ها از فعالیت‌های فرامرزی اقتصادی، برای تحقق منافع ملی خود بهره می‌گیرند (Ruffini, 2016). بنا بر یک تعریف، دیپلماسی اقتصادی کلیه فعالیت‌هایی را که یک دولت در حوزه روابط اقتصادی خارجی صورت می‌دهد در برمی‌گیرد. برخی، دیپلماسی

اقتصادی را به معنای استفاده از ابزارهای دیپلماتیک برای نیل به اهداف اقتصادی و سیاست خارجی تعریف کرده‌اند و بعضی اندیشمندان آن را تلاش در راستای تأمین منافع ملی و تضمین منافع اقتصادی از طریق ابزارهای دیپلماتیک می‌دانند (Sannar, 2003).

عده‌ای دیگر، دیپلماسی اقتصادی را به معنای بهره‌گیری از ابزارهای سیاسی بین‌المللی برای اهداف اقتصادی دانسته‌اند (Okano, 2011) بر مبنای یکی دیگر از تعاریف، دیپلماسی اقتصادی، به اموری اطلاق می‌شود که در حوزه روابط قدرت و ثروت در امور بین‌المللی قرار می‌گیرند (Rana, 2013). در تعریف دیگری که از دیپلماسی اقتصادی ارائه شده، به عنوان فعالیتی مرتبط با سیاست‌های اقتصادی به تصویر کشیده شده است. از این منظر، کارویژه دیپلمات اقتصادی، پایش روندهای اقتصادی در کشور میزبان و ارائه راهبردهایی به دولت متبوع در مورد تأثیرگذاری بر این روندها است. در واقع، دیپلماسی اقتصادی به معنای به کارگیری منابع اقتصادی به صورت مشوق‌ها یا تحریم‌ها در راستای پیشبرد اهدافی مشخص در حوزه سیاست خارجی است (Okano, op.cit). گروه دیگری از اندیشمندان، دیپلماسی اقتصادی را به عنوان مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط با تعاملات اقتصادی فرامرزی همچون صادرات، واردات، سرمایه‌گذاری، وام، کمک‌های بین‌المللی و مهاجرت که به وسیله دولت‌ها و بازیگران غیردولتی صورت می‌گیرد، تعریف کرده‌اند (Finn, 2012).

در میان تعریف‌های رایج از دیپلماسی اقتصادی دو مفهوم از اهمیت ویژه‌ای برای پژوهش حاضر برخوردار هستند که البته به یک میزان در رویکردهای مختلف مورد توجه قرار نگرفته‌اند: دولت و سیاست/استراتژی. دولت، به مثابه یک ساختار نهادی، البته در کانون برخی از مهمترین مباحث این حوزه قرار دارد که به آن اشاره شد. برخی پژوهشگران اساساً دیپلماسی اقتصادی را به عنوان روشی تعریف می‌کنند که دولت‌ها در قالب آن روابط اقتصادی خارجی خود را مدیریت می‌کنند. از منظر سلوین موز، دیپلماسی اقتصادی، دربرگیرنده چگونگی تصمیم‌گیری داخلی در مورد مسائل اقتصادی، چگونگی مذاکره بین‌المللی بر سر این مسائل و نحوه تعامل این دو حوزه است که همگی در پیوند با مفهوم دولت هستند (Moons, 2009). «فیلپوت» نیز دیپلماسی اقتصادی را استفاده از اهرم‌ها و حوزه‌های نفوذ یک دولت برای پیشبرد تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری تعریف کرده است. بر مبنای این تعریف، فعالیت‌های طیف وسیعی از بوروکراسی ملی یک کشور شامل نمایندگی‌های خارج از کشور (سفارت‌خانه‌ها، کنسولگری‌ها و سایر نهادهای عمومی حامی دیپلماسی اقتصادی در خارج از

آن کشور)، نهادهای داخلی (بوروکراسی‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری و تجارت) و فعالیت‌های دیپلماتیک دوجانبه (دیدارهای دولتی و ملاقات‌های اقتصادی) در حوزه دیپلماسی اقتصادی قرار می‌گیرند (Philpot, 2012) که همانگونه که مشخص است، دولت در کانون این تعریف‌ها قرار دارد.

با این وجود، چنانکه که گفته شد، جایگاه دولت در دیپلماسی اقتصادی در پیوند با یکی از مهمترین مناظرات در این حوزه بوده است. حاصل این مناظرات را می‌توان در قالب دو رهیافت متفاوت و تا حدی متعارض به مفهوم‌بندی دیپلماسی اقتصادی دسته‌بندی کرد: یکی رویکرد دولت‌محور و دیگری رویکرد سیستم دیپلماتیک ملی.<sup>۱</sup>

به لحاظ زمانی رویکرد دوم متأخرتر بوده و در واقع در پاسخ به پرسش‌هایی که تحولات دو دهه اخیر در حوزه جهانی شدن، انقلاب اطلاعاتی و فرسایش مرزهای حاکمیتی در حوزه اقتصاد برای رهیافت دولت‌محور به وجود آورده مطرح شده است. بر این اساس، «برایان هاوکینگ» که مهمترین اندیشمند رویکرد سیستم دیپلماتیک ملی به شمار می‌رود، به نقد رویکرد ساده‌انگارانه و متمرکز دولت‌محور پرداخت و بر عوامل و متغیرهای تأثیرگذار بر تعاملات اقتصادی خارجی در درون و بیرون دولت تأکید کرد.

رویکرد جدیدی که او از آن حمایت می‌کند، دولت را در اجزاء آن می‌بیند. به این معنی که بوروکراسی‌های مختلف در درون دولت را در کانون قرار داده و بر تعاملات آن‌ها با یکدیگر، روابط قدرت در درون آن‌ها و تأثیرات این تعاملات بر روابط خارجی اقتصادی کشور متمرکز می‌شود. در این راستا، رویکرد سیستم دیپلماتیک ملی به تحلیل ساختار نهادی دیپلماسی اقتصادی می‌پردازد. همچنین از دیگر ویژگی‌های شاخص این رویکرد می‌توان به توجه به نقش بازیگران غیردولتی، به ویژه بخش خصوصی در شکل‌دهی و تأثیرگذاری بر روندها و فرایندهای سیستم دیپلماتیک ملی اشاره کرد.

در مقابل رهیافتی که «برایان هاوکینگ» معرفی می‌کند، رویکرد دولت‌محور قرار دارد که قدیمی‌ترین رهیافت مفهومی به دیپلماسی اقتصادی است. گرچه این رهیافت در سال‌های اخیر به شکل روزافزون مورد چالش و تردید قرار گرفته است، اما همچنان یکی از رویکردهای کلیدی در مطالعات این حوزه است و به ویژه به دلیل بافت روابط اقتصادی در منطقه خاورمیانه

1. national diplomatic system

و جنوب آسیا و نیز ماهیت دولت در این مناطق، دارای اهمیت ویژه‌ای است. این رهیافت در مفهوم‌بندی دیپلماسی اقتصادی اولاً بر دولت متمرکز است و دیپلماسی اقتصادی را به عنوان یک کارویژه حاکمیتی تعریف می‌کند. در این چارچوب، دیپلمات اقتصادی به عنوان کارگزاری در خدمت پیشبرد اهداف دولت عمل می‌کند. ثانیاً، این رویکرد میان دیپلماسی اقتصادی و امنیت اقتصادی ارتباط برقرار می‌کند.

از این منظر، دیپلماسی اقتصادی ابزار حفظ و تحکیم امنیت اقتصادی در یک نظام بین‌الملل آنارشیک است؛ نظامی که فاقد اقتدار مرکزی است و در آن نوعی بازی با حاصل جمع صفر بر روابط دولت‌ها به عنوان بازیگران اصلی حاکم است. در این قالب حوزه اقتصاد به طور عام و دیپلماسی اقتصادی به طور خاص به عنوان بخشی از ابزارهای دولت‌ها برای پیشبرد نبردهای استراتژیک تعریف می‌شود. به دیگر سخن، دولت‌ها در رقابت‌های خود همواره درصدد بهره‌گیری از ابزارهای اقتصادی برای برنده شدن در رقابت برد-باخت هستند و در این مسیر، «آسیب‌زدن به حریف و ایجاد ناامنی اقتصادی» را به عنوان اهرمی کلیدی در نظر دارند. از همین رو می‌کوشند تا از یک سو با تحکیم امنیت اقتصادی خویش مانع از آن شوند که اقتصاد به نقطه ضعف آن‌ها در فرایند رقابت با دیگر بازیگران تبدیل شود و از دیگر سو، تلاش می‌کنند تا مزیت‌های اقتصادی خویش را به عنوان اهرمی علیه رقبا به کار گیرند. ثالثاً، به دلیل جایگاه دولت در رویکرد دولت‌محور، اقتصاد رابطه تنگاتنگی با سیاست و استراتژی دارد. اقتصاد و سیاست هر دو ابزارها و اهرم‌هایی برای پیشبرد منافع یک دولت محسوب می‌شوند؛ ابزارهایی که به تناسب شرایط باید از آن‌ها بهره گرفت. در این رویکرد، دولت از ابزارهای اقتصادی برای پیشبرد اهداف استراتژیک بهره می‌گیرد و کمک‌های خارجی، سرمایه‌گذاری یا جذب سرمایه، موافقت‌نامه‌های تجارت دو و چندجانبه، ارائه مشوق‌های اقتصادی به کشورهای هم‌سو و تحریم علیه رقبا، از جمله مهمترین ابزارها محسوب می‌شوند (Harris and Blackwill, 2016: 114).

«اوکانو» که یکی از مشهورترین و متمایزترین اندیشمندان حوزه دیپلماسی اقتصادی است، در رویکردی بسیار متفاوت از تعاریف رایج، دیپلماسی اقتصادی را به عنوان به کارگیری ابزارهای سیاسی در مذاکرات بین‌المللی تعریف کرده که با هدف ارتقای رفاه در اقتصاد ملی و استفاده از اهرم‌های اقتصادی برای افزایش ثبات سیاسی یک کشور صورت می‌گیرد. او در واقع دیپلماسی اقتصادی را به معنی استفاده از اقتصاد به عنوان ابزاری برای سیاست خارجی

توصیف می‌کنند و از این نظر دیپلماسی اقتصادی نوعی دیپلماسی است که به پرسش‌های سیاست‌گذاری<sup>۱</sup> اقتصادی مربوط است و از منابع اقتصادی -چه پاداش و چه تحریم- برای دنبال کردن اهداف سیاست خارجی بهره می‌گیرد (Okano, 2010).

این رویکرد به دیپلماسی اقتصادی با تعاریف رایج به شدت متفاوت است. این تفاوت از آن رو است که او بر خلاف سایر صاحب‌نظران، ابزارهای سیاسی را در پیشبرد دیپلماسی اقتصادی کلیدی می‌داند. روفینی نیز دیپلماسی اقتصادی را به شکلی ظریف با استراتژی و سیاست خارجی پیوند می‌زند و بر این باور است که دولت‌ها معمولاً از تجارت نیز همچون سایر روابط اقتصادی خارجی برای تقویت نفوذشان بر سایر دولت‌ها به شیوه‌ای نرم بهره می‌گیرند تا دستاوردهای سیاسی مورد نظر خود را در عرصه بین‌المللی کسب کنند. هنگامی که تجارت میان دو کشور در نتیجه پروژه‌ها و ابتکارهای مشترک داوطلبانه افزایش می‌یابد، روابط رسمی و سیاسی آن‌ها به یکدیگر نزدیک‌تر می‌شود (Rana, 2016).

در مجموع، دو مفهوم دولت و سیاست/استراتژی از مفصل‌های تحلیلی مهمی بوده‌اند که مفهوم‌بندی‌ها و نظروزی‌ها در حوزه دیپلماسی اقتصادی را تقسیم‌بندی کرده و به آن شکل داده‌اند. در برخی نظریه‌ها و تعریف‌ها، جایگاه سیاست کم‌رنگ است و محققین کوشیده‌اند روایتی فنی و اقتصادی از این مفهوم ارائه کنند؛ اما در برخی مفهوم‌بندی‌های دیگر، بر ارتباط و تعامل دو حوزه اقتصاد و سیاست تأکید شده است؛ به نحوی که حتی عده‌ای اساساً دیپلماسی اقتصادی را به عنوان ابزاری در خدمت اهداف سیاسی -استراتژیک تعریف کرده‌اند. می‌توان با احتیاط مدعی شد که هرچه از دهه ۱۹۹۰ و اوج فرایند جهانی شدن فاصله گرفته‌ایم، تعریف‌ها و روایت‌هایی از دیپلماسی اقتصادی که بر آمیختگی سیاست و اقتصاد یا به بیان روشن‌تر، منافع سیاسی و اقتصادی تأکید کرده‌اند، به واقعیت‌های اقتصاد سیاسی بین‌الملل نزدیک‌تر شده‌اند.

در واقع، برخلاف دهه ۱۹۹۰ که دولت‌زدایی از اقتصاد جهانی به گفتمان مسلط تبدیل شده بود، در شرایط کنونی، دولت به عنوان بازیگر کلیدی تلقی می‌شود. در گفتمان دیپلماسی اقتصادی نیز هر چند نقش دولت در نظریه‌های متأخر به سود نقش سازمان‌های غیردولتی و اقتصادی خصوصی کمرنگ‌تر شده، با این حال برخی از مهمترین رویکردها همچنان حول

1. policy

نقش دولت شکل گرفته است؛ چنانچه در رویکرد اندیشمندانی مانند اوکانو و روفینی مشاهده شد، این رویکردها دولت را از یک کنشگر اقتصادی صرف، به کنشگری با نیت‌ها و انگیزه‌های سیاسی و استراتژیک ارتقاء داده‌اند.

هنگامی که به مسئله دیپلماسی اقتصادی در زمینه اقتصاد متمرکز ایران و نیز منطقه غرب آسیا پرداخته می‌شود، نکته اخیر اهمیت بیشتری می‌یابد. در ایران، اقتصاد به شکل متمرکز در اختیار دولت قرار دارد و تجارت خارجی نیز توسط دولت تنظیم و هدایت می‌شود. در نتیجه رویکردهای دولت‌محور سودمندی بیشتری در تحلیل دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران دارد. همچنین - و تا حدی به همان دلیل قبل - سیاست‌گذاری اقتصادی خارجی دولت و دیپلماسی اقتصادی نسبت نزدیک‌تری با سیاست خارجی و منافع استراتژیک ایران برقرار می‌کند. این موضوع هنگامی که در بستر منطقه قرار می‌گیرد، از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. در غرب آسیا، از این لحاظ که ساخت نهادی و ماهیت دولت و سیاست در مراحل تکاملی ابتدایی‌تری قرار دارند و از این رو که دولت‌های منطقه فرایند تکاملی تمرکززدایی در داخل و مشارکت‌جویی در خارج را پشت سر گذاشته‌اند، همچنان استراتژی و سیاست‌های منطقه‌ای سهم اصلی را در شکل‌دهی به اولیت‌های اقتصادی دولت‌ها در حوزه دیپلماسی اقتصادی دارد.

در نهایت، یک نکته حائز اهمیت در اینجا ارتباط میان مفاهیم دیپلماسی به‌عنوان رابطه رسمی میان دو بازیگر بین‌المللی و دیپلماسی اقتصادی به عنوان مفهومی موسع‌تر و در عین حال تخصیص یافته‌تر است. عنوان دیپلماسی اقتصادی شاید این انتظار را به ذهن متبادر کند که پیگیری دیپلماسی اقتصادی در قابل کشوری مستلزم مناسبات رسمی دیپلماتیک میان دو کشور است. البته در ادبیات دیپلماسی اقتصادی چنین قیدی نیست و اصولاً بسیاری از رویکردها، همانگونه که توضیح داده شد، مناسبات دیپلماسی اقتصادی را خارج از حوزه انحصاری دولت و بازیگران رسمی می‌دانند. با این حال، تا آنجا که به حوزه رفتاری دولت‌ها مربوط می‌شود، در شرایط خاص دیپلماسی اقتصادی می‌تواند در قالب مفهوم «درهم‌تنیدگی بدون به رسمیت شناختن»<sup>۱</sup> تعریف شده و در نظر گرفته شود.

درهم‌تنیدگی بدون به رسمیت شناختن که در برخی مطالعات تخصصی از آن با عنوان



«سیاست تعامل بین‌المللی با دولت‌های دوفاکتو»<sup>۱</sup> نیز یاد می‌شود، ناظر بر روابط غیررسمی میان یک دولت رسمی یا سازمان بین‌المللی با دولت‌هایی در عرصه روابط بین‌الملل است که به‌عنوان دولت رسمی به رسمیت نمی‌شناسند، مکان‌هایی که به بیان حقوقی، «وجود ندارند». این مفهوم به طور عام در برگیرنده ارتباط بین‌المللی متوازن و ضروری با حاکمیت‌های موقتی یا پایدار مستقر در مناطقی است که موجودیت‌های رسمی بین‌المللی آنها را به عنوان نمایندگان قانونی مردم آن منطقه به رسمیت نمی‌شناسند، اما برخی ملاحظات از جمله ضرورت‌های حل بحران، ضرورت‌های بشردوستانه، الزامات همجواری و همسایگی و امثال آن موجب شده که در عمل روابط شبه‌دیپلماتیک با نمایندگان این موجودیت‌های سیاسی برقرار کنند (Berg, Eiki and James Ker-Lindsay, 2019). این بحث از اواخر دهه ۱۹۹۰ با کتاب اسکات پگ (Pegg, 1998) در محافل علمی روابط بین‌الملل رایج شد و ابتدا ناظر بر چگونگی تکامل دولت‌های دی‌فاکتو به لحاظ نهادی و داخلی بود، ولی به تدریج به روابط خارجی این دولت‌ها در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و امنیتی مانند حل بحران و مانند آن پرداخت (Pegg, 2017).

## اقتصاد و استراتژی در روابط ایران و افغانستان

در بخش‌های پیش رو ابتدا تلاش می‌شود تا حاصل دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان طی دوران حضور نیروهای خارجی در این کشور مورد بررسی قرار گیرد و سپس با توجه به رویکرد منتخب از نظریه‌های دیپلماسی اقتصادی، روابط استراتژیک و سیاسی موجود بازیگران اقتصادی در افغانستان در دوران پس از خروج نیروهای خارجی مورد ارزیابی قرار گیرد تا بر این اساس، امکانات و قابلیت‌های دیپلماسی اقتصادی ایران در دوران طالبان مورد تحلیل قرار گیرد.

## الف) تجارت<sup>۲</sup>

یکی از مؤلفه‌های مهم در دیپلماسی اقتصادی عبارت از حجم و ارزش تجارت است. هر چند مثال‌های نقض همواره وجود دارد، ولی با این حال میزان تجارت دوجانبه بازتابی از منافع

1. The Politics of International interaction with de facto states

۲. منظور از تجارت در این بخش، تجارت کالا میان ایران و افغانستان بدون در نظر گرفتن کالاهای مربوط به حوزه انرژی است.

مشترک اقتصادی میان بازیگران است و به ویژه در نظم بین‌المللی نئولیبرال این مسئله جایگاه و اهمیت بیشتری یافته است. با این حال، تبدیل منافع مشترک و روابط استراتژیک به تجارت دوجانبه، همواره از نقاط ضعف سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران و به طور مشخص، ضعف دیپلماسی اقتصادی این کشور بوده است؛ چرا که از منظر رویکرد اوکانو به بحث دیپلماسی اقتصادی (Okano, 2010)، اصولاً دیپلماسی اقتصادی مؤثر باید برای استفاده از نفوذ سیاسی و استراتژیک برای پیشبرد منافع اقتصادی و در نتیجه، منافع و رفاه شهروندان کشور به کار گرفته شود و برعکس.

با این حال، تجارت با افغانستان شاید مهمترین استثناء در این حوزه و نمونه موفق دیپلماسی اقتصادی ایران، به معنای استفاده از ظرفیت‌های سیاسی، استراتژیک و رویکردهای سیاست خارجی برای پیشبرد اهداف اقتصادی، در اینجا در حوزه تجارت دوجانبه، بوده است. به گونه‌ای که همانگونه که اشاره خواهد شد، در سال ۲۰۱۹ و در آستانه خروج نیروهای خارجی از افغانستان، صادرات ایران به افغانستان از صادرات چین، پاکستان، هند و ایالات متحده به این کشور بیشتر بوده است.<sup>۱</sup> با این حال، دستاوردهای دیپلماسی اقتصادی ایران در حوزه تجارت با افغانستان، با به قدرت رسیدن طالبان از چند مسیر به چالش کشیده شده که موضوع بحث این بخش است.

همانگونه که اشاره شد، روند کلی تجارت میان دو کشور تا پیش از خروج نیروهای خارجی چشمگیر و در راستای منافع دیپلماسی اقتصادی ایران بوده است. به این ترتیب که دیپلماسی اقتصادی ایران در تجارت با افغانستان دو هدف عمده را دنبال کرده است: نخست، حوزه نفوذ رقیب سنتی خود در این کشور، یعنی پاکستان را محدود کند و دوم، با بهره‌گیری از مزیت‌های اقتصادی خود در افغانستان، با تحریم یکجانبه ایالات متحده علیه ایران مقابله کرده و فضای تنفس استراتژیک در افغانستان فراهم کند.

ابعاد و زمینه تجارت ایران و افغانستان چشم‌انداز روشن‌تری از تأثیر حضور طالبان بر دیپلماسی اقتصادی ایران در این کشور به دست خواهد داد. ارزش کل تولید ناخالص داخلی افغانستان در سال مالی منتهی به ۲۰۲۰ بالغ بر ۱۹/۸ میلیارد دلار و حجم تجارت خارجی آن در سال مالی منتهی به ۲۰۱۹ قریب به ۹/۵ میلیارد دلار بوده است.<sup>۲</sup> میزان صادرات ایران

1. wits.worldbank at: <https://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/AFG>

2. wits.worldbank.org

به افغانستان از اواخر دهه ۹۰ به این سو و در واقع در تمام طول دوران حضور نیروهای ائتلاف در این کشور، به طور متوسط سالانه ۲۹/۸ درصد رشد داشته و از ۱۴/۵ میلیون دلار در سال ۱۹۹۷ به ۳/۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۸ رسیده است.<sup>۱</sup> با این حال، باید توجه داشت که دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان را باید در بستر شرایط کلان اقتصادی و ژئواستراتژیک این کشور دید که از این جمله می‌توان به نقش دو مؤلفه اشاره کرد: تولید ناخالص داخلی ایران و تحریم‌های بین‌المللی.

جدول ۱- GDP ایران، افغانستان طی دوره ۶ سال ۲۰۱۵-۲۰۲۰ (میلیارد دلار)

۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	
۱۹۱,۷۲	۲۵۸,۲۴	۲۹۴,۳۵	۴۴۵,۳۴	۴۱۷,۹۸	۳۸۴,۹۵	ایران
۱۹,۸۱	۱۹,۲۹	۱۸,۳۵	۱۸,۸۷	۱۸,۰۱	۱۹,۹	افغانستان

جدول ۲- حجم تجارت افغانستان و ایران دوره ۵ ساله ۱۳۹۵-۹۹ (میلیون دلار)<sup>۲</sup>

۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۷۴۹	---	۲۹۲۶	۲۷۹۱	۲۴۵۶	صادرات به افغانستان
۴,۱	---	۱۰,۹	۲۰,۳	۲۱,۶	واردات از افغانستان

همانگونه که در جدول‌های بالا مشخص است، صادرات ایران به افغانستان با افزایش تولید ناخالص داخلی پس از توافق هسته‌ای، حد فاصل سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۷، رشد کرده و با آشکار شدن آثار خروج دولت امریکا از برجام در سال ۲۰۱۸ و اعمال دوباره تحریم‌ها در تولید ناخالص داخلی ایران، واردات از افغانستان در سال ۲۰۲۰ به کمتر از نصف سال ۲۰۱۶

1. Data Base: Observatory of Economic Complexity

1. data.worldbank.org

2. data.worldbank.org

۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

کاهش یافته و صادرات ایران به افغانستان نیز تقریباً به میزان یک سوم کاهش یافته است. باید توجه داشت که این کاهش با وجود پیشرفت‌های مثبت در حوزه‌های خرد دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان از جمله برنامه‌های موجود برای ایجاد بازارچه‌های مرزی، افزایش سرمایه‌گذاری ایران در خطوط تولیدی صنایع متوسط و کوچک افغانستان و نیز توافق چابهار میان ایران، هند و افغانستان بوده است (سینایی و جمالی، ۱۳۹۷).

در مجموع، دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان در حوزه تجارت کالا طی دو دهه اخیر یکی از نمونه‌های بسیار موفق در کشور به شمار می‌رود. نه تنها آمارهای بالا نشان می‌دهد که ایران طی حضور نیروهای خارجی موفق شده است تا از یک بازیگر اقتصادی حاشیه‌ای در افغانستان به یک بازیگر مسلط تبدیل شود، بلکه همانگونه که در بخش اول مقاله اشاره شد، اگر ترجیحات استراتژیک یک بازیگر دولتی در حوزه دیپلماسی اقتصادی را از جمله حوزه‌های شکل‌دهنده به سیاست‌ها در نظر بگیریم، یک بعد مهم توفیقات ایران در حوزه دیپلماسی اقتصادی در افغانستان عبارت است از غلبه بر هژمونی اقتصادی پاکستان در افغانستان.<sup>۱</sup> در حالی که تا پیش از حضور نیروهای خارجی در افغانستان، تجارت محدود افغانستان در تسلط کامل پاکستان قرار داشت و حتی تا سال ۲۰۱۶ نیز همچنان اسلام‌آباد بزرگترین شریک تجاری کابل به شمار می‌آمد، مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی ناکارآمد پاکستان و موفقیت‌های ایران در حوزه دیپلماسی اقتصادی موجب شد تا پاکستان از ۲۰۱۶ جایگاه نخست خود در صادرات کالا به افغانستان را به ایران واگذار کند؛ هر چند با در نظر گرفتن تجارت غیررسمی میان افغانستان و پاکستان احتمالاً همچنان بزرگ‌ترین شریک تجاری افغانستان محسوب می‌شود (Elke and Et al, 2017).

علیرغم موقعیت مناسب ایران در حوزه روابط اقتصادی با افغانستان، به دنبال خروج نیروهای خارجی از این کشور و روی کار آمدن طالبان، دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان با چالش‌های چشمگیری روبه‌رو است. در یک سطح کلی، چند مسئله در کوتاه مدت قابل

۱. البته باید توجه داشت که مجموعه‌ای از مشکلات سیاسی و دیپلماسی اقتصادی نامناسب از سوی اسلام‌آباد، از جمله اختلافات سیاسی و امنیتی دو کشور، موانع بروکراتیک، افزایش مالیات و عوارض گمرکی بر کالاهای طرف مقابل به دلیل نیاز مالی و در نتیجه کاهش حاشیه سود تجار، تنش‌های سیاسی و دیپلماتیک میان دو کشور و در نتیجه درگیری‌های مرزی و بسته شدن مکرر مرزها و حصارکشی‌های مرزی و افزایش زمان توقف خودروهای حامل کالای افغان از جمله دلایل افول جایگاه پاکستان در اقتصاد افغانستان بوده است (Elke and Et al, 2017)

ملاحظه است: نخست در حوزه ارزی. توقف ورود دلار به افغانستان سبب افزایش تورم در افغانستان خواهد شد. به دنبال بالا رفتن قیمت‌ها، تقاضای کسب‌وکارها و مصرف‌کنندگان افغانستانی، از جمله برای محصولات ایرانی کاهش خواهد یافت. در سال‌های دهه ۲۰۱۰ قیمت پایین کالاهای ایرانی به واسطه سقوط ارزش پول ملی ایران، سبب شده بود تا تقاضای بالایی در جامعه افغانستان برای کالاهای ایرانی وجود داشته باشد؛ یا این حال می‌توان انتظار داشت که در کوتاه‌مدت، به واسطه پیامدهای ناشی از انتقال قدرت در افغانستان، با کاهش تقاضا در جامعه افغانستان روبه‌رو باشیم و این شامل کالاهای مصرفی صادراتی ایران به افغانستان که سهم چهل درصدی از صادرات به این کشور را دارند نیز خواهد شد (ibid).

از سوی دیگر، یکی از عوامل تعیین‌کننده در روابط اقتصادی تهران-کابل در حوزه تجارت کاهش کمک‌های مالی بین‌المللی است. گفته شد که اگر همانگونه که انتظار می‌رود و برخی مقام‌های دولت‌های اروپایی و امریکایی نیز اعلام کرده‌اند،<sup>۱</sup> کمک‌های مالی بلاعوض خارجی به افغانستان قطع شود، در این صورت این کشور چیزی معادل یک سوم ارزش رسمی اقتصاد خود را از دست خواهد داد. نکته مهم این است که این کمک‌ها صرفاً برای هزینه‌های عمومی دولت حیاتی نیست؛ هر چند ۷۵ درصد از هزینه‌های عمومی دولت از همین راه تأمین می‌شده است، کمک‌های بین‌المللی نقش بسزایی در کلیت اقتصاد افغانستان داشته است، به طوری که سرانه تولید ناخالص داخلی از ۹۰۰ دلار در سال ۲۰۰۲ به ۲۱۰۰ دلار در سال ۲۰۲۰ رسیده است (Batmanghlidj, 2021). بنابراین، قطع این کمک‌ها بعد از قدرت‌گیری طالبان، درآمد مردم را کاهش خواهد داد که خود به معنی کاهش تقاضای کسب‌وکارها و مصرف‌کنندگان است. طبق گزارش اکتبر ۲۰۲۱ بانک جهانی،<sup>۲</sup> بعد از تسلط طالبان، انتظار می‌رود به واسطه قطع کمک‌های بین‌المللی، مسدود شدن دسترسی کابل به دارایی‌هایی‌های افغانستان در بانک‌های خارجی و اختلال در ارتباطات مالی بین‌المللی، اقتصاد افغانستان با انقباض شدید روبه‌رو شود. این گزارش پیش‌بینی می‌کند که در نتیجه وضعیت کنونی، افغانستان با کاهش شدید ارزش پول ملی، تورم بالا و کمبود کالاهای ضروری روبه‌رو خواهد شد. همه اینها به این

۱. به عنوان مثال به این خبر نگاه کنید: CNBC. البته اخیراً و به دنبال ملاقات مقام‌های طالبان با مقامات اتحادیه اروپا و ایالات متحده در دوحه، اتحادیه اروپا و گروه بیست اعلام کرده‌اند که برخی کمک‌های ضروری برای کاهش آثار تحولات اخیر افغانستان را به این کشور اختصاص خواهند داد.

2. World Bank, Oct 08, 2021, [worldbank.org/en/country/afghanistan/overview#1](https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview#1)

معنا است که ایران در دوران طالبان در حوزه اقتصاد هم با یک افغانستان متفاوت رو به رو است. طی دوران کوتاه به قدرت رسیدن طالبان، برخی فعالیت‌های صورت گرفته در این حوزه نشان‌دهنده تداوم روند دیپلماسی اقتصادی سابق ایران در قبال کابل است. روندهای تجارت دوجانبه کماکان دلالت بر همین امر دارد. بر اساس آمارهای منتشر شده توسط گمرک ایران، در شش ماهه نخست ۱۴۰۰ صادرات ایران به افغانستان ۲۵ درصد در وزن و ۱۰ درصد در ارزش در مقایسه با مدت مشابه سال قبل کاهش پیدا کرده است.<sup>۱</sup> این به آن معنا است که در کوتاه مدت، به روشنی روابط تجاری دو کشور از وضعیت افغانستان تأثیر منفی پذیرفته است. با این حال، در حوزه صادرات کالا، علیرغم کاهش کلی صادرات ایران به افغانستان بعد از گذار تدریجی روابط تجاری دو کشور از شوک قدرت‌گیری طالبان، شاهد روند رو به رشد صادرات به افغانستان بوده ایم؛ به طوری که شاهد رشد ۱۵ درصدی صادرات ایران در سه ماهه دوم سال ۱۴۰۱ نسبت به سه ماه نخست همین سال بوده ایم. ماهیت مصرفی کالاهای صادرشده به افغانستان باعث شده است تا ایران بتواند بخشی از بازار افغانستان را همچنان در اختیار داشته باشد؛ از سوی دیگر با توجه به اینکه طرف قرارداد شرکت‌ها و فعالان اقتصادی ایران، عمدتاً بخش خصوصی این کشور بوده است، چارچوب‌ها و بسترهای روابط تجاری پیشین همچنان پا بر جا است.

تحركات در سطح سیاست‌گذاری نیز روندهای بالا را تأیید می‌کند. کمیته‌هایی برای مذاکرات دوجانبه و مذاکره مجدد در مورد تجارت ترجیحی تشکیل شده است.<sup>۲</sup> مذاکرات مشابهی نیز در سطح استانی و میان استان‌های هم‌مرز با افغانستان و مجموعه طالبان در حوزه گذرگاه‌های مرزی و تسهیل حمل و نقل کالا صورت گرفته است.<sup>۳</sup> تأکید مقام‌های محلی استان نیمروز در غرب افغانستان بر ساخت یک مسیر ترانزیتی جدید از زرنج به میلک، و ادامه ساخت جاده ماهیروود-فراه<sup>۴</sup> - با توجه به اینکه مرز و گمرک ماهیروود از جمله گذرگاه‌های اصلی میان دو کشور است- و تعیین نمایندگان تام‌الاختیار طالبان و افغانستان برای سامان‌دهی مرز دوغارون<sup>۵</sup> نشان‌دهنده تمایل و اراده طالبان بر حفظ و توسعه روابط تجاری با ایران است.

۱. دنیای اقتصاد، ۲۷ مهر ۱۴۰۰.

۲. اکو ایران؛ یکم دی ۱۴۰۰

۳. ایرنا؛ ۸۴۴۹۴۵۴۹

۴. خبرنامه اقتصادی افغانستان، شماره ۹، سرکنسولگری ج.ا.ایران در هرات

۵. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، اردیبهشت ۱۴۰۱

جدول ۳- صادرات ایران به افغانستان در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱

سال	وزن (هزار تن)	ارزش دلاری (میلیون دلار)
۱۴۰۰	۴۱۸۵	۱۸۳۴
۳ ماهه اول ۱۴۰۱	۶۷۴	۳۶۷
۳ ماهه دوم ۱۴۰۱	۹۰۸	۴۲۴
۶ ماهه اول ۱۴۰۱	۱۵۸۲	۷۹۲

در مجموع و به طور خلاصه می‌توان گفت که در حوزه تجارت، مهمترین چالش‌های دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان عبارت است از نااطمینانی‌های استراتژیک و بی‌ثباتی‌های دوران گذار. چنانچه مطابق مباحث بالا، این بی‌ثباتی‌ها منجر به توسعه فقر، کاهش درآمدها و دستمزدها، و کوچک شدن اقتصاد این کشور شود و در نهایت پیچیدگی‌ها و عدم قطعیت‌هایی برای روابط تجاری ایران و افغانستان در چشم‌انداز بلندمدت به وجود آورده است.

### ب) ترانزیت

اهمیت افغانستان برای ایران در حوزه ترانزیت در پیوند با سه بازیگر دیگر، یعنی هند، چین و پاکستان و یک ابتکار ترانزیتی مهم دیگر، یعنی گذرگاه اقتصادی چین-پاکستان CPEC به عنوان بخشی از پروژه کمربند و راه معنی پیدا می‌کند. گذرگاه ۶۲ میلیارد دلاری CPEC که بزرگترین پروژه اقتصادی تاریخ پاکستان به شمار می‌آید، از بندر گوادر در جنوب شرق پاکستان آغاز و تا شمال پاکستان کشیده شده و به استان سین کیانگ چین می‌رسد و پرچمدار کلان پروژه کمربند و راه نیز به شمار می‌آید. صرف نظر از ابعاد پروژه‌های زیرساختی و انرژی این گذرگاه، CPEC به لحاظ ترانزیتی این امکان را دارد که از گوادر به کوئته و از آنجا تا مرز چمن با افغانستان امتداد پیدا کرده و از مسیر افغانستان به آسیای مرکزی متصل شود.<sup>۱</sup>

خروج ایالات متحده از افغانستان و تسلط طالبان در این کشور که به شریک استراتژیک چین، یعنی پاکستان نزدیک هستند، یک فرصت برای پیشبرد پروژه کمربند و راه در این کشور به وجود آورده است و چین در کنار نگاه ژئوپلیتیک و ژئواستراتژیک سنتی، نگاهی ژئواکونومیک نیز به

۱. گمرک جمهوری اسلامی ایران

۲. مصاحبه نویسنده با پیرمحمد ملازهی، مهر ماه ۱۴۰۰.

افغانستان پیدا کرده و علاوه بر مسئله ترانزیتی، اعلام آمادگی کرده که به اکتشاف و استخراج ذخایر و معادن این کشور - که ارزش آنها تا سه هزار میلیارد دلار برآورد شده است - بپردازد.<sup>۱</sup>

پروژه بندر چابهار و موافقت‌نامه سه جانبه ایران-هند-افغانستان، اوج دیپلماسی اقتصادی ایران در حوزه ترانزیت و حلقه پیوند منافع ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک کشور به شمار می‌رود. برون داد این امر، در سال ۲۰۱۶ سفر نخست وزیر «نارندرا مودی» به تهران، در قالب موافقت‌نامه سه جانبه ایران-هند-افغانستان بود. این پروژه بندر چابهار را از مسیر راه آهن به زاهدان و زابل و سپس از مسیر بزرگراه زرنج-دلارام به خاک افغانستان متصل می‌کند و هدف نهایی آن هم رسیدن به آسیای مرکزی در مرزهای شمالی افغانستان بود. به این ترتیب، هند که این پروژه را در رقابت با پروژه CPEC ادراک می‌کند، در راستای منافع ترانزیتی-ژئوپولیتیکی ایران در منطقه تعریف شد و دیپلماسی اقتصادی ایران یک گام به جلو رفت.<sup>۲</sup>

پروژه بندر چابهار با ادغام هند در محیط ژئوپولیتیکی ایران در منطقه توانست دو هدف استراتژیک عمده را دنبال کند. نخست، توانست یک گزینه جایگزین برای ترانزیت کالا از دریا به کشور محصور در خشکی افغانستان فراهم کند و از این طریق، انحصار پاکستان در این حوزه را از بین ببرد. به این ترتیب، در حین اینکه ایران می‌تواند از عواید اقتصادی ترانزیت کالا از چابهار به افغانستان بهره ببرد، محدودیت‌های مهمی را برای اعمال قدرت<sup>۳</sup> مهم‌ترین رقیب خود در افغانستان، یعنی پاکستان به وجود می‌آورد.

دوم، هند که یکی از بزرگترین قدرت‌های در حال ظهور است و به زودی به سومین اقتصاد بزرگ دنیا تبدیل می‌شود را در مدار ژئوپولیتیکی خود درگیر می‌کند و به این ترتیب، از مزایای پیوند با منافع ژئواستراتژیک یک قدرت بزرگ، از جمله در ترغیب هند برای استفاده از ایران در راستای پیوستن به دالان شمال-جنوب، بهره می‌برد (Goud and Mookherjee, 2018: 47) مورد اخیر همچنین یک برگ برنده در رقابت با پاکستان در افغانستان به شمار می‌آید و

۱. مصاحبه نویسنندگان با پیرمحمد ملازهی، مهرماه ۱۴۰۰.

۲. هند در حالی مرز زمینی مشترکی با افغانستان و آسیای مرکزی ندارد، این مناطق را به عنوان حلقه دوم کلان‌استراتژی خود تعریف می‌کند. پروژه بندر چابهار این امکان را برای این کشور فراهم می‌کند تا پاکستان و CPEC را دور زده و به حلقه دوم کلان‌استراتژی خود متصل شود و نه تنها کالاهای خود را به آنجا صادر کند، بلکه همچنین وابستگی دولت محصور در خشکی افغانستان به پاکستان و بندر کراچی برای صادرات و واردات کالا را کاهش داده و پاکستان، رقیب منطقه‌ای خود را در عمق استراتژیک آن به چالش بکشد.

### 3. Power Projection



بدون درگیر کردن ایران، فشار استراتژیک بر پاکستان در خاک افغانستان را بالا می‌برد. با سقوط غیرمنتظره ارگ کابل در تابستان ۲۰۲۱، عملاً صحنه رقابت میان دو پروژه یاد شده دگرگون شد در مقابل، در مورد پروژه بندر گوادر، اسلام‌آباد بزرگترین متحد خود در افغانستان را در ارگ کابل می‌بیند و چین، شریک پروژه CPEC به تنها قدرت بزرگی که منابع و امکان سرمایه‌گذاری در افغانستان را دارد تبدیل شده است. البته نیت‌ها و انگیزه‌های ایران برای تداوم وضعیت پیشین پابرجا است، اما همانگونه که اشاره شد، ارزش‌های این پروژه هم برای ایران و هم برای افغانستان در نسبت با بازیگران دیگر است که تعریف می‌شود. بنابراین، نیت‌ها و منافع هند، چین و پاکستان در این زمینه مهم است و روابط این بازیگران با یکدیگر تعیین‌کننده به شمار می‌رود. مقام‌های هندی ابتدا اعلام کردند که افغانستان تحت کنترل طالبان بخشی از طرح توافق پیشین میان کشورهای هند، ایران، افغانستان (و ازبکستان) در خصوص بندر چابهار نخواهد بود.<sup>۱</sup> اما تحولات به گونه‌ای پیش رفت که چشم‌انداز هند از وضعیت این پروژه هم تغییر کرد.

علیرغم روابط تاریخی پاکستان و طالبان و تقویت جایگاه بندر کراچی نسبت به چابهار طی برآوردهای اولیه پس از به قدرت رسیدن طالبان، مشکلاتی نیز میان دو طرف وجود داشته است که به تدریج بر فضای همکاری دوجانبه میان دو کشور سایه انداخت. خط مرزی بی‌ثبات دیوراند منبع مهم‌ترین اختلاف‌نظرها بوده و روابط مرزی دو طرف گاه به شدت پر تنش بوده است. در فروردین ۱۴۰۱، ارتش پاکستان در پی ترور افسران خود توسط «تحریک طالبان پاکستان» با اعلام این که این حملات از خاک افغانستان انجام شده است، حملاتی جدی را علیه برخی مناطق مرزی افغانستان انجام داده است.<sup>۲</sup> اقدامات تحریک طالبان در وزیرستان شمالی پاکستان و عدم به رسمیت‌شناسی خط دیوراند به عنوان مرز توسط افغان‌ها از جمله موضوعاتی است که بالقوه عامل تنش‌های جدی در روابط دو طرف خواهد بود؛ امری که می‌تواند افغانستان را به تقویت روابط با هند و نیز ایران تشویق کند.

1. Taliban-Controlled Afghanistan Won't be Part of Proposed 4-Nation Grouping on Chabahar Port, news18.com

۲. هر چند اسلام‌آباد اعلام کرده است که در حملات پهبادی به مناطق مرزی افغانستان، مواضع تحریک طالبان را هدف قرار داده است، طالبان مدعی کشته شدن ۴۵ نفر از شهروندان افغانستان در این حملات است. نک: سایه تنش‌های مرزی بر روابط افغانستان و پاکستان، ایرنا، ۶ اردیبهشت ۱۴۰۱

این تحولات، تحرکاتی را نیز در دهلی نو پدید آورد و گفتگوهایی میان مقام‌های هندی و مقام‌های طالبان شکل گرفت که منجر به گشایش‌هایی در حوزه روابط دوجانبه شد. در بخشی از این مذاکرات، بنابر اعلام وزارت تجارت و صنعت طالبان، در جریان مذاکرات این گروه با هند، دو طرف در خصوص افزایش تجارت، به ویژه از سرگیری دهلیز هوایی تجارت میان کابل و دهلی نو توافق کرده‌اند؛ همچنین مقام‌های این وزارتخانه طالبان اعلام کرده‌اند که در صورت کاهش صادرات گندم از روسیه و کشورهای آسیای مرکزی، واردات گندم از هند در دستور کار قرار خواهد گرفت؛<sup>۱</sup> این موضوع به این معنی است که بندر چابهار می‌تواند در کوتاه مدت اهمیت استراتژیک را خود برای هند و افغانستان بازیابد.

از سوی دیگر، در شهریور ۱۴۰۱، مقام‌های راه‌آهن افغانستان بر بازسازی خط آهن خواف-هرات تأکید کرده‌اند؛ این خط آهن ۶۳ کیلومتری که در سال ۱۳۹۹ افتتاح شد، در جریان سرنگونی نظام جمهوری در این کشور آسیب دیده بود. مقام‌های طالبان با تأکید بر اهمیت این خط آهن در راستای اتصال افغانستان به کشورهای منطقه، عملیات بازسازی آن را با حضور هیئتی از راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران آغاز کرده‌اند.<sup>۲</sup>

در مجموع، روابط ترانزیتی ایران و افغانستان با تغییر ترجیحات استراتژیک دولت مستقر در کابل به دنبال خروج نیروهای خارجی دچار پیچیدگی‌هایی شده و صحنه روابط میان بازیگران این حوزه در حال بازتعریف است. در کوتاه مدت، چشم‌انداز توسعه انتقال کالا از مسیر ایران به کشور محصور در خشکی افغانستان، مخدوش شد، اما تحولات اخیر امکان‌های جدیدی را پیش رو نهاده است.

پروژه نگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

## ج) انرژی

سومین حوزه‌ای که در دیپلماسی اقتصادی ایران در قبال افغانستان از اهمیت برخوردار است صادرات انرژی ایران به افغانستان است. صادرات انرژی ایران به افغانستان به طور عمده شامل صادرات برق و مواد سوختی بوده است. در حوزه نخست، جدول طی بازه زمانی ۲۰۱۴ تا

۱. سرویس فارسی بی‌بی‌سی؛ ۹ آبان ۱۴۰۱

افزون بر توافق دو طرف در خصوص افزایش تجارت، دهلی نو و کابل بر گسترش روابط دیپلماتیک تأکید کرده‌اند تا جایی که «ملا محمد یعقوب»، وزیر دفاع طالبان و فرزند «ملا عمر»، از آمادگی طالبان برای برقراری روابط نظامی با هند سخن گفته است.

۲. خبرنامه اقتصادی افغانستان، شماره ۹، سرکنسولگری ج.ا. ایران در هرات

۲۰۱۸ یک فاصله ۳/۷ تا ۵ میلیارد کیلووات بر ساعتی میان تولید و مصرف برق در این کشور وجود داشته است<sup>۱</sup> و در نتیجه، افغانستان بیش از ۸۰ درصد برق مورد نیاز خود را از طریق واردات تأمین می‌کند. در این میان ایران با تأمین حدود ۲۱ درصد از برق مصرفی افغانستان، در جایگاه سومین تأمین‌کننده برق این کشور، پس از ازبکستان (۳۵/۲ درصد) و تاجیکستان (۳۰/۵ درصد) و بالاتر از ترکمنستان (۱۳/۴ درصد) به شمار می‌رود.<sup>۲</sup>

به دنبال به قدرت رسیدن طالبان، چند مسئله جایگاه ایران در بازار برق افغانستان را با مخاطره مواجه کرده است. حداقل در کوتاه مدت، از یک سو به واسطه قطع کمک‌های ایالات متحده و اتحادیه اروپا و از سوی دیگر به دلیل مهاجرت بسیاری از شهروندان افغانستان، اقتصاد این کشور کوچک خواهد شد. این امر در کنار اختلال در جریان ورود ارز به افغانستان، افزایش تورم و ضعف کلی اقتصاد و کسب و کارها به دلیل وضعیت آشوب و عدم قطعیت فعلی، بر توانایی جذب کالاهای ایرانی در بازار افغانستان، از جمله در حوزه تقاضا برای انرژی و برق تأثیر منفی خواهد داشت (Khajehpour, 2021).

با این حال، یک نکته وجود دارد که در نهایت، سهم نسبی ایران از این بازار را تحکیم می‌کند. هر چند برخی از بزرگترین تولیدکننده‌های برق منطقه، یعنی تاجیکستان، ازبکستان و ترکمنستان به دلیل مازاد تولید قابل توجه، به طور بالقوه این توانایی برخوردار هستند که توفیقات دیپلماسی اقتصادی ایران در این حوزه را به چالش بکشند. اما نکته مهم این است که کشورهای آسیای مرکزی، به دلیل ساخت دولت و ماهیت جریان‌های اسلام‌گرا در این منطقه، از تسلط طالبان بر کابل هراس دارند (Wani, 2021) و در نتیجه، در توسعه روابط با کابل محتاط خواهند بود. در نتیجه بعید به نظر می‌رسد که تغییر صحنه سیاسی در افغانستان منجر به خلل در مزیت‌های ایران برای صادرات برق به منطقه شود و حتی در صورت افزایش تعارض میان جمهوری‌های آسیای مرکزی و طالبان، ایران از امکان افزایش سهم خود در بازار برق افغانستان برخوردار است.

موضوع دیگر در روابط اقتصادی ایران و افغانستان در حوزه انرژی، صادرات سوخت به این کشور است. در اینجا نیز ایران مزیت‌های زیادی دارد و به نظر نمی‌رسد که دگرگونی‌ها در

1. US Energy Information Administration (EIA)

۲. سه بازار صادراتی برق ایران، دنیای اقتصاد، شماره ۵۲۴۷ این میزان در سال ۲۰۱۶ نیز معادل ۲۰.۹ درصد بود که کمابیش ثابت بوده است.

عرصه استراتژیک، روابط دو کشور در این حوزه را با چالش جدی مواجه کند. صادرات سوخت به افغانستان، ۴۲ درصد از کل صادرات ایران به این کشور در سال ۲۰۱۹ را شامل می‌شد و این میزان، طبق جدول شماره ۷ شامل ۲۷/۴ درصد از کل واردات سوخت افغانستان بوده است؛ هرچند این میزان نسبت به سهم ایران از بازار سوخت افغانستان در سال ۲۰۱۵ تقریباً نصف شده است. اعمال دوباره سیاست‌های تحریمی بعد از خروج دولت ترامپ از برجام عامل مهمی در کاهش صادرات بوده است، با این وجود باعث شده بخشی از صادرات سوخت از طریق مجاری غیررسمی صورت گیرد و در نتیجه آمار دقیق از آن در دسترس نباشد.

جدول ۴- واردات سوخت افغانستان و سهم تأمین‌کنندگان اصلی<sup>۱</sup>

سال	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹
ارزش کل (میلیارد دلار)	۱/۶۳	۱		۰/۹۶	۱/۹۹
ایران (درصد)	۵۰	۵۷		۴۶	۲۷/۴
ترکمنستان (درصد)	۳۴/۳	۲۳/۶		۳۱/۷	۳۰
قزاقستان (درصد)	۱/۹	۴/۴		۷	۳/۶

طی سال‌های گذشته صادرات اصلی ایران به افغانستان بنزین و گازوئیل بوده است؛ طی دوره می ۲۰۲۰ تا می ۲۰۲۱ حجم صادرات سوخت از ایران به افغانستان معادل ۴۰۰ هزار تن بوده است. در همین راستا، در سال ۲۰۱۵ ایران و افغانستان در چارچوب معاهده دوجانبه یک قرارداد تجاری به ارزش ۵۰ میلیون دلار امضا کردند که بر اساس آن افغانستان می‌تواند سالانه یک میلیون تن گازوئیل از ایران وارد کرده و واردات گاز مایع (LPG) را تا ۲۰۰ هزار تن افزایش دهد.

هرچند تضمینی برای رعایت توافقی‌های دولت پیشین از سوی طالبان وجود ندارد، اما مزیت‌های استراتژیک ایران در صادرات سوخت به افغانستان سبب شده است که در همان ابتدای کار و پس از تسلط بر کابل، طالبان خواستار از سر گرفته شدن صادرات سوخت از ایران شدند که به دلیل شرایط ناشی از سقوط دولت افغانستان متوقف شده بود. در همین راستا

1. wits.worldbank.org

طالبان اعلام کرد تعرفه واردات LPG، بنزین و گازوئیل از کشورهای همسایه را تا ۷۰ درصد کاهش می‌دهد.<sup>۱</sup> همچنین در جریان سفر «امیرخان متقی»، سرپرست وزارت امور خارجه طالبان و هیأت همراه به تهران در ژانویه ۲۰۲۲ که نخستین سفر رسمی یک هیأت بلندپایه طالب به ایران به شمار می‌آید، مذاکراتی در مورد توسعه همکاری‌های اقتصادی میان دو کشور و به ویژه در حوزه صادرات سوخت صورت گرفت.

به گفته این مقام طالبان که در رأس هیأتی ۲۶ نفره به تهران سفر کرده بود، دو طرف علاوه بر موضوعات سیاسی، در خصوص مسائل اقتصادی و بازرگانی دوجانبه نیز مذاکره کرده‌اند. در همین راستا «نورالدین عزیزی»، سرپرست وزارت صنعت و تجارت حکومت جدید افغانستان از انعقاد پیمان‌هایی درباره واردات نفت و گاز از ایران خبر داده است. به گفته مقام‌های افغان ایران به توسعه صادرات خود به کشورهای آسیای میانه از طریق افغانستان نیز توجه دارد.<sup>۲</sup>

در مجموع در حوزه تجارت سوخت‌های فسیلی، درک نیازها و ضرورت‌های اقتصادی جامعه از قبیل تأمین سوخت از سوی طالبان، مزیت نسبی ایران نسبت به سایر همسایگان افغانستان و محصور بودن این کشور در خشکی سبب شده است تا دیپلماسی اقتصادی ایران در این حوزه از تحولات استراتژیک در افغانستان و منطقه تأثیر نسبتاً محدودتری بپذیرد. با این حال، در بلندمدت دو پروژه CASA ۱۰۰۰ (ساخت شبکه سراسری انتقال برق از آسیای مرکزی به افغانستان و پاکستان) و TAPI (پروژه انتقال گاز ترکمنستان، افغانستان، پاکستان و هند) چالش‌های اصلی آینده مناسبات انرژی ایران و افغانستان خواهند بود. هر دو پروژه به واسطه ناامنی در افغانستان، طی یک دهه اخیر (Mahmud, 2020: 261)، پیشرفتی بسیار کمتر از حد انتظار داشتند. هم‌مونی طالبان چنانچه مورد حمایت همسایگان، به ویژه پاکستان و چین قرار بگیرد، امکان تداوم یک ثبات هم‌راستا با پروژه‌های یاد شده را به وجود می‌آورد که به نوبه خود می‌تواند زمینه لازم برای خارج کردن افغانستان از مدار بازار انرژی ایران را در هر دو حوزه برق و سوخت‌های فسیلی فراهم کند.

## نتیجه‌گیری

اگر همانگونه که در پایان بخش چارچوب مفهومی مقاله مورد اشاره قرار گرفت، یک رویکرد

1. Reuters, Iran resumes fuel exports to neighbouring Afghanistan, August 23, 2021

۲. طلوع نیوز: ۱۹ جدی ۱۴۰۰

دولت‌محور از دیپلماسی اقتصادی را مبنا قرار داده و با ارجاع به نظریات اوکانو و روفینی در این حوزه، به وجود یک پیوند چشمگیر میان اقتصاد و تجارت خارجی از یک سو و سیاست، منافع ملی و استراتژی از سوی دیگر به دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان قائل باشیم، موفقیت‌های دولت ایران به عنوان مهمترین بازیگر این حوزه طی دوران حضور نیروهای خارجی در افغانستان چشمگیر است. این پیشرفت‌ها نه تنها در حوزه اقتصاد دستاوردهای چشمگیری برای کشور، به ویژه در دوران سخت تحریم‌های ایالات متحده، به همراه آورده است، بلکه در راستای منافع منطقه‌ای و ترجیحات استراتژیک کشور نیز قرار داشتند و این امر نیز از زاویه‌ای دیگر، منافع اقتصادی کشور در تجارت با افغانستان را در قالب یک دیپلماسی اقتصادی موفق در پیوند با منافع استراتژیک به پیش برده است.

در دوران حضور نیروهای خارجی در افغانستان، ایران پاکستان را که مهمترین معارض منافع سیاسی و استراتژیک ایران در افغانستان است مهار کرده و نه تنها هژمونی اقتصادی اسلام‌آباد در خاک افغانستان را به چالش کشیده و خود به بزرگترین شریک تجارت خارجی افغانستان تبدیل شد، بلکه با معرفی و توسعه مسیر ترانزیتی چابهار-زابل-زرنج-دلارام با کمک هند، وابستگی افغانستان به بندر کراچی پاکستان که یک نقطه اتکای عمده برای سیاست‌های منطقه‌ای پاکستان بود را از بین برد. همچنین، در هم تنیدن هند در منافع استراتژیک ایران در منطقه را نیز می‌توان یکی دیگر از دستاوردهای دیپلماسی اقتصادی کشور در افغانستان دانست.

نتایج مطالعات این مقاله بیانگر آن است که دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان پس از به قدرت رسیدن طالبان، در حوزه تجارت کالا با اشکالاتی مواجه شده است، اما روندهایی برای احیای دستاوردهای دوران حضور نیروهای خارجی در جریان است. در حوزه صادرات انرژی، به نسبت با چالش‌های کمتری مواجه است و در حوزه ترانزیت، با بیشترین پیچیدگی و عدم قطعیت مواجه است، هر چند چشم‌اندازهایی برای تداوم سیاست‌های گذشته وجود دارد. در حوزه تجارت کالا، پس از به قدرت رسیدن طالبان، ظهور بازیگران جدید و فرسایش اقتصاد افغانستان، روند صادرات ایران را با چالش مواجه می‌کند. در حوزه صادرات سوخت، ایران توانسته است موقعیت خود را حفظ کند، هر چند آینده دو پروژه CASA 1000 و TAPI چالش‌های بالقوه این موقعیت است. همکاری‌های اقتصادی دو کشور در حوزه ترانزیت آسیب‌پذیرترین حوزه دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان است. افغانستان طالبان در

عین مشکلات اخیر با پاکستان، در کوتاه مدت انگیزه‌هایی برای اولویت بخشیدن به مسیرهای ترانزیتی موازی بندر چابهار ایران دارد. هرچند، پروژه بندر چابهار تا جایی که به هند و ایران مربوط می‌شود امکان‌هایی برای بازتعریف و دوام دارد (Kaleji, 2021)، با این حال آینده این بندر و مسیر ترانزیتی آن به سمت شمال مهمترین نقطه عدم قطعیت در دیپلماسی اقتصادی ایران در افغانستان به شمار می‌رود.



## منابع

- سینایی، وحید، جمالی، جواد (۱۳۹۷)، «دیپلماسی اقتصادی ج. ا. ایران در افغانستان و مدیریت اختلافات آبی دو کشور»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۲۸
- Batmanghlidj, Esfandyar (2021), “The capture of Kabul: What the Taliban takeover will mean for Iran’s economy”, European Council on Foreign Relations, [ecfr.eu/article/the-capture-of-kabul-what-the-taliban-takeover-will-mean-for-irans-economy](https://ecfr.eu/article/the-capture-of-kabul-what-the-taliban-takeover-will-mean-for-irans-economy).
- Berg, Eiki and James Ker-Lindsay (2019), *The Politics of International Interaction with De Facto States: Conceptualizing Engagement without Recognition*, London: Routledge.
- Blackwill, Robert and Harris, Jennifer (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press
- Finn, E. (2012), “International Relations in: A Changing World: A New Diplomacy?”, *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs*, 5: 1-8
- Goud R. Sidda and Mookherjee Manisha, (2018), *India and Iran in Contemporary Relations*, Chennai: Ilied Publishers Pvt. Ltd.
- Grawert, Elke, Et al (2017), “Afghanistan’s Cross-border Trade with Pakistan and Iran and the Responsibility for Conflict-sensitive Employment”, Bonn international center for conversation
- Kaleji, Vali, (2021), “the Taliban Takeover of Kabul and Implications for the India-Iran-Afghanistan-Uzbekistan Transit Corridor”, The JamesTown Foundation, [jamestown.org/program/the-taliban-takeover-of-kabul-and-implications-for-the-india-iran-afghanistan-uzbekistan-transit-corridor](https://jamestown.org/program/the-taliban-takeover-of-kabul-and-implications-for-the-india-iran-afghanistan-uzbekistan-transit-corridor).
- Khajehpour, Bijan (2021), “Iran-Afghan Trade Has Murky Future Under Taliban”, *Almonitor*, [al-monitor.com/originals/2021/08/iran-afghan-trade-has-murky-future-under-taliban](https://al-monitor.com/originals/2021/08/iran-afghan-trade-has-murky-future-under-taliban).
- Mahmud S. Ali, (2020), *China’s Belt and Road Vision: Geoeconomics and Geopolitics*. New York: Springer



- Moons, Selwyn and Bergeijk, Peter A, (2009), "Economic Diplomacy and Economic Security", in *New Frontiers for Economic Diplomacy*, 37-54.
- Okano-Heijmans, (2011), "Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studie", *The Hague Journal of Diplomacy*, 6: 7-36
- Okano-Heijmans, (2010), "Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy", In: Fernandez, A. M and Melissen, Jan, *Consular Affairs and the Transformation of Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations, 19-41.
- Pegg, S. (1998), *International society and the de facto state*, U.K, Ashgate.
- Pegg, Scott (2017), "Twenty Years of De facto state Studies: Progress, Problems and Prospects", in *Oxford Research encyclopedia of Politics* (online). DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.516>
- Philipot, C, (2012), "Economic Diplomacy: View of A Practitioner", In: Boone Bartholomees, J, *Theory of War and Strategy*, Strategic Studies Institute, 193-205.
- Rana, K. S, (2013), "Economic diplomacy: what might best serve a developing country?", *International journal of Diplomacy and Economy*, 3/4: 232-247
- Ruffini, Pierre-Bruno, (2016), "International Trade and Foreign Affairs: Some Reflections on Economic Diplomacy", *Journal of International Logistics and Trade*, 14: 3-28.
- Sanner, Reymon and Yiu, Lichia (2003), "International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times," *Netherland Institute of International Relations* Clingendael.
- Wani, Ayjaz, (2021), *Resurgent Taliban and its implications on Central Asia*, ORF, [Online: Accessed at September 2022] [zrfonline.org/expert-speak/resurgent-taliban-and-its-implications-on-central-asia](https://zrfonline.org/expert-speak/resurgent-taliban-and-its-implications-on-central-asia)