

چندجانبه‌گرایی و روابط فراآتلانتیک در افغانستان

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۱/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۲/۲۰

یاسر نورعلی‌وند*

علی خلیلی پور رکن‌آبادی**

چکیده

نوشتار حاضر با طرح این سؤال که روی کار آمدن اوباما و اتخاذ سیاست چندجانبه‌گرایی جدید چه دستاوردهایی در حل مسئله افغانستان برای دو سوی آتلانتیک به همراه داشته، به این پاسخ رسیده است که اتخاذ چنین سیاستی منجر به هر چه نزدیک‌تر شدن دیدگاهها و ارائه راهکارهای مشترک و همکاری مؤثرتر دو سوی آتلانتیک در حل مسئله افغانستان شده است. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد چندجانبه‌گرایی مؤثر در افغانستان زمانی به موفقیت دست خواهد یافت که سرمایه‌گذاری بزرگ اروپا از نظر «قدرت سخت» و تعهد بیشتر آمریکا به «قدرت نرم» را در پی داشته باشد.

کلیدواژه‌ها: یکجانبه‌گرایی، چندجانبه‌گرایی، راهبرد امنیتی، تروریسم، روابط فراآتلانتیک، افغانستان.

* دانشجوی کارشناسی ارشد مطالعات اروپا دانشگاه تهران

** دانشجوی کارشناسی ارشد مطالعات آمریکای شمالی دانشگاه تهران

مقدمه

با آغاز قرن ۲۱ و وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، مبارزه با تروریسم و مصادیق آن، یعنی طالبان و القاعده در دستور کار امنیتی غرب به رهبری آمریکا قرار گرفت. جرج بوش ریاست جمهوری ایالات متحده، بلافاصله پس از حادثه ۱۱ سپتامبر، جنگی را آغاز کرد که نه تنها هنوز هم برای آمریکا به پایان نرسیده، بلکه پایان دادن به آن به چالش مهم اتحاد فرآتلانتیک تبدیل شده است. اتحادیه اروپا که همواره متحد استراتژیک ایالات متحده قلمداد شده است، از همان روزهای آغازین جنگ، با آمریکا همراه شد. خوشبینی بوش - که استراتژی سیاست خارجی خود در افغانستان را بر اولویت دادن به گزینه نظامی قرار داده بود - مبنی بر پیروزی سریع بر طالبان و القاعده و پایان دادن به تروریسم، محقق نشد و تا کنون هزینه‌های زیادی را اعم از نظامی و غیرنظامی بر کشورهای درگیر در آن تحمیل کرده است. در شرایطی که آمریکا در نتیجه سیاست‌های یکجانبه‌گرایانه جورج بوش و شکست آنها در عرصه‌های مختلف، به ویژه در افغانستان و عراق، اعتبار و پرستیژ جهانی خود را از دست رفته می‌دید، توسل به رویکرد چندجانبه‌گرایی برای ترمیم چهره آمریکا در جهان، نوعی ضرورت به شمار می‌رفت.

روی کار آمدن باراک اوباما، نویدبخش فصلی تازه در روابط فرآتلانتیک بود، چرا که چندجانبه‌گرایی از منظر دموکرات‌ها بیشتر بر روابط فرآتلانتیکی و همکاری با اتحادیه اروپا استوار است. اوباما در طول مبارزات انتخاباتی خود، همواره بر لزوم تغییر سیاست‌ها و اتخاذ رویکردی چندجانبه‌گرایانه و ضرورت همکاری بین‌المللی برای حل مسائل جهانی همچون افغانستان، عراق، خلع سلاح، تغییرات آب و هوایی و مانند آنها تأکید کرد. از طرف دیگر، اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو آن نیز از سیاست‌های اوباما استقبال کرده و خواهان همکاری نزدیکی در این زمینه‌ها شدند. با این مقدمه، سؤالی که مطرح می‌شود این است که روی کار آمدن اوباما و اتخاذ سیاست چندجانبه‌گرایی جدید، چه دستاوردهایی در افغانستان برای دو سوی آتلانتیک به همراه داشته است؟

برای تبیین فرضیه پژوهش یا پاسخ به سؤال اصلی مقاله، ابتدا به مطالعه نظری چندجانبه‌گرایی جدید و سپس، به بررسی اوضاع کلی افغانستان می‌پردازیم. آنگاه هر یک از سیاست‌ها و مواضع ایالات متحده و اتحادیه اروپا در مورد افغانستان را به بحث می‌گذاریم. در

پایان، به تأثیر این مواضع و سیاست‌ها بر میزان همکاری روابط فرآتلانتیک و همچنین، تأثیرات رویکرد چندجانبه‌گرایی بر صحنه افغانستان خواهیم پرداخت.

الف. چندجانبه‌گرایی^۱ جدید

تا قبل از روی کار آمدن باراک اوباما، نومحافظه‌کاران، یکجانبه‌گرایی^۲ را برای مدیریت تحولات جهانی در مقابله با تهدیدها و چالش‌های پیش‌رو در دستور کار خود قرار داده بودند. در راستای چنین رویکردی، جورج دبلیو بوش بارها بر نیت خود دایر بر اقدام به تنهایی یا به همراهی ائتلافی به رهبری آمریکا در هنگامی که جامعه بین‌المللی از مواجهه با تهدید سرباز می‌زند، تأکید کرده بود (مختاری، ۱۳۸۷: ۱۸۲). با روی کار آمدن اوباما در سال ۲۰۰۸ و تأکید او مبنی بر تغییر و لزوم تصحیح سیاست‌های اشتباه گذشته، چندجانبه‌گرایی جدید در دستور کار قرار گرفت. اوباما بارها اعلام کرده است که رویکرد آمریکا را نسبت به مسائل مهم بین‌المللی تغییر و در مناسبات بین‌المللی، اولویت را به چندجانبه‌گرایی، دیپلماسی، گفتگو و تعامل خواهد داد. چندجانبه‌گرایی همواره یکی از ارکان اصلی سیاست خارجی حزب دموکرات را تشکیل می‌داده است (ایزدی، ۱۳۸۸: ۱۸۳).

چندجانبه‌گرایی را می‌توان به «راهکارهای دیپلماتیک و اقدامات هماهنگ با چندین کشور، تحت حمایت رژیم‌های بین‌المللی، با استفاده از قواعد قبلی توافق‌شده و همچنین، دستورالعمل‌هایی برای دستیابی به سیاست‌های هماهنگ» تعریف کرد (Drezner, 2008: 194). چندجانبه‌گرایی، همچنین، تعامل دو یا چند بازیگر به صورت داوطلبانه از طریق همکاری‌های بین‌المللی نهاده شده به وسیله هنجارها و اصول مشترک، از طریق اعمال قوانین یکسان برای همه بازیگران است (Bouchared and Peterson, 2010: 22).

آمریکا برای یافتن سیاست جمعی برای حل مشکلات مشترک باید به کشورهای دیگر ملحق شود. منطق چندجانبه‌گرایی آمریکایی بر نکات اساسی زیر استوار است:

1 . multilateralism
2 . unilateralism

- امنیت ملی آمریکا صرفاً نظامی نیست، بلکه شامل حفاظت از آمریکا در برابر آثار خطرناک جانبی وابستگی متقابل است.
- امنیت ملی آمریکا تنها از طریق همکاری‌های چندجانبه جهانی تقویت می‌شود.
- همکاری جهانی نیازمند نهادهای بین‌المللی کارآمد است. بنابراین، آمریکا باید با سازمان‌های بین‌المللی همکاری و از این سازمان‌ها و قوانین بین‌المللی حمایت کند.
- قدرت، پیچیده و در موضوعات مختلف مستلزم منابع، بازیگران و سلسله‌مراتب مختلفی است. قدرت نظامی کارایی محدودی دارد و مقاومت‌آفرین است.
- آمریکا از نقش مشروع رهبری در جهان برخوردار است، اما این رهبری باید بدون سلطه‌جویی انجام شود.
- آمریکا برای حل مشکلات جهان با نوعی الزام اخلاقی مواجه است (کالاها، ۱۳۸۷: ۱۷۲).

بنابراین، اگر به دنبال اصطلاح واحد در سیاست‌خارجی اوپاما هستیم، می‌توانیم از آن به عنوان واقع‌گرایی همکاری‌جویانه^۱ یاد کنیم. ارزیابی واقع‌گرایی ناشی از تهدید از سوی منابع غیرسستی و محدودیت‌های قدرت ایالات متحده برای مقابله یکجانبه با این تهدیدها، همکاری با متحدان و غیرمتحدان که در آن منافع آنها در مقابله با تهدیدهای بین‌المللی مشترک است را ضروری می‌نماید (De Vasconcelos and Zabarowski, 2009: 69). در این چارچوب، اوپاما بر حضور کشورهای دیگر برای سهم‌شدن در مسئولیت جهانی در قالب چندجانبه‌گرایی جدید تأکید کرده است. وی در سپتامبر ۲۰۰۹ در سازمان ملل گفت: «این - مسئولیت جهانی - نمی‌تواند تلاش آمریکا به تنهایی باشد. کسانی که آمریکا را به خاطر اقدام یکجانبه سرزنش می‌کنند، هم‌اکنون نمی‌توانند بایستند و منتظر باشند آمریکا به تنهایی مشکلات جهان را حل کند. اکنون زمانی است که همه ما سهمی از مسئولیت را برای پاسخ به چالش‌های جهانی به عهده بگیریم» (http://www.nytimes.com, 2009/09/24).

اتحادیه اروپا نیز در راهبرد امنیتی ۲۰۰۹ آورده است که: «اکنون، زمانی منحصر به فرد برای تجدید چندجانبه‌گرایی است. در جهانی که تهدیدات جهانی، بازارهای جهانی و رسانه‌های

جهانی وجود دارند، امنیت و رفاه ما، به طور فزاینده‌ای به سیستم چندجانبه‌گرایی مؤثر بستگی پیدا کرده است» (European Security Strategy, 2009).

البته، باید در نظر داشت که چندجانبه‌گرایی جدید و مؤثر، تنها زمانی ایجاد می‌شود که اتحادیه اروپا و آمریکا به نقاط ضعف و قوت و همچنین، اشتراک‌ها و اختلاف‌های خود آگاهی داشته باشند. چنین به نظر می‌آید که حتی در دوران اوباما نیز آمریکا به عنوان تنها ابرقدرت جهانی، نقش رهبری جریان چندجانبه‌گرایی را ایفا خواهد کرد و این می‌تواند به معنای اولویت‌دادن به چشم‌اندازها و منافع آمریکایی و نه منافع مشترک جهانی باشد. نباید فراموش کرد که در طول مبارزات انتخاباتی، اوباما روشن ساخت که نمی‌خواهد استفاده از گزینه نیروی نظامی را رد کند و در صورت لزوم، اگر آمریکا با تهدید امنیتی حیاتی روبرو شود، به صورت یکجانبه عمل خواهد کرد (Voigt, 2008: 3-4).

ب. وضعیت افغانستان

هنگامی که باراک اوباما به کاخ سفید راه یافت، چالش‌های مهمی در رابطه با افغانستان پیش روی خود داشت. هنوز مسئله طالبان و القاعده به طور کامل حل نشده بود و همچنان وجود این گروه‌ها که در واقع، علت اصلی حمله آمریکا به افغانستان در سال ۲۰۰۱ بود، دلیل ناامنی و مسائلی همچون جلوگیری از قدرت‌گرفتن دولت مرکزی قوی در افغانستان، حمایت از کشت مواد مخدر و همچنین، حمل و نقل آنها به نقاط مختلف دنیا، حملات تروریستی و تهدید دائمی برای آمریکا و اروپا قلمداد می‌شد. به دنبال شکست طالبان در افغانستان، این فرض وجود داشت که وضعیت کشور به حالت آرامش و ثبات سیاسی سوق پیدا خواهد کرد، اما حوادث بعدی نشان داد گروه طالبان و القاعده هنوز در افغانستان و حتی پاکستان فعال هستند و زمینه‌های تروریسم در حال گسترش است. در گزارش تیم مطالعه افغانستان در مرکز مطالعات ریاست جمهوری آمریکا، آمده که سال ۲۰۰۷، مرگبارترین سال برای نیروهای آمریکا و ناتو بوده است (بزرگمهری، ۱۳۸۹: ۱۴۸). بنابراین، ایالات متحده و متحدانش در نگرانی دائمی از پیروزی طالبان و القاعده در افغانستان به سر می‌برند، چرا که این مسئله به طور مستقیم امنیت شهروندان و اعتبار آنها را به خطر می‌اندازد (Niblett, 2010: 6-7).

چالش بعدی، دولت‌سازی و حکمرانی مطلوب است. ساختار حاکم بر افغانستان از لحاظ تاریخی، همواره به وسیله دولت مرکزی ضعیف شناخته شده که قادر به اجرای امور اداری و مالی مناطق مختلف آن نبوده است. ساختار سیاسی این کشور، به علت جنگ‌های مداوم و حضور فرماندهان شبه‌نظامی، رهبران جناح‌ها و چهره‌های جدید قدرت در مرکز و حاشیه، به شدت تضعیف شده است. بنابراین، ایالات متحده و کشورهای اروپایی تصویب قانون اساسی، تشکیل پارلمان، ریاست جمهوری و انتخابات استانی را برای ایجاد دولت واحد مورد توافق جناح‌های عمده در افغانستان، به عنوان بخشی از نقشه راه، در شهر بن آلمان در ۵ دسامبر ۲۰۰۱، تحت عنوان توافقنامه بن^۱ به امضا رساندند (Katzman, 2010: 1-2). تمامی این نهادها پس از پیروزی اولیه آمریکا و متحدانش در افغانستان تأسیس شدند، اما تشکیل آنها نتوانست باعث ایجاد دولت مرکزی قوی برای دستیابی به ثبات و امنیت در افغانستان شود، به طوری که می‌توان ادعا کرد بسیاری از الگوهای سنتی اقتدار هنوز باقی مانده‌اند. نمونه‌هایی از این الگوها در مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۹ آشکار شد. برخی از نامزدها خصوصاً حامد کرزای^۲، در طراحی استراتژی مبارزات انتخاباتی خود، در وهله اول به جمع‌آوری آراء قومی و جغرافیایی به جای پیشبرد ایده‌های خاص توجه کردند (Katzman, 2010: 1-2). همچنین، باید اضافه کرد که فساد مالی و ارتشا در سطوح مختلف اداری و سیاسی حاکم است و اعتماد عمومی نسبت به دولت مرکزی در حال کاهش می‌باشد (بزرگمهری، ۱۳۸۹: ۱۶۵).

مسئله مهم دیگر که همواره در افغانستان مطرح بوده، تولید مواد مخدر است. دولت افغانستان و جامعه بین‌المللی تأکید کرده‌اند که تولید و قاچاق مواد مخدر، منبع اصلی بی‌ثباتی در افغانستان است. تولید تریاک در افغانستان، روندی فزاینده داشته است. بر پایه یک گزارش، ۹۳ درصد از تریاک جهان در سال ۲۰۰۷، در افغانستان تولید شده است. مزارع خشخاش عمدتاً در جنوب تمرکز یافته‌اند و کشت این محصول، از جمله عوامل درآمدزایی صاحبان مزارع و حیات اقتصادی افغانستان است (بزرگمهری، ۱۳۸۹). این کشور، همچنین ۷۵ درصد از هروئین بازار جهانی و ۹۵ درصد از هروئین بازار اروپایی را فراهم می‌کند. هر ساله، کشت

1 . Bonn Agreement

2 . Hamid Karzai

تریاک در افغانستان افزایش پیدا کرده است. در مصاحبه‌ای که با سالمندان منطقه هرات انجام گرفت، آنها بر این عقیده بودند که آب و هوا مانع بزرگتری نسبت به اقدامات قانونی دولت علیه کشت تریاک بوده است (Aras and Toktas, 2008: 45). آثار جرائم مرتبط با مواد مخدر موجب تضعیف توانایی‌های دولت در اثبات صلاحیت خود، چه در کابل و چه در خارج از آن شده است. از طرف دیگر، طالبان و سایر گروه‌های افراطی در سال ۲۰۰۸، صد میلیون دلار از طریق تجارت تریاک و سایر مواد مخدر در افغانستان به دست آوردند و تجارت این مواد، مهمترین منبع درآمد برای شورشیان طالبان است (Blair, 2010: 19). گفتنی است گروه‌های خارجی دیگری نیز در زمینه تجارت مواد مخدر با القاعده در ارتباطند. برای نمونه، شواهدی وجود دارد که جمعه خان^۱، یکی از حامیان مالی القاعده در بلوچستان، صاحب ناوگان حمل و نقل مواد مخدر از کراچی، تا بازارهای جهانی است. با اذعان به اینکه مسئله مواد مخدر در افغانستان در کوتاه مدت حل نمی‌شود، این موضوع می‌تواند به عنوان مشکل امنیت و توسعه دوباره چارچوب‌بندی شود (Aras & Toktas, 2008: 46-47).

مسئله آخری که می‌توان به آن اشاره نمود، حضور نیروهای نظامی خارجی در افغانستان است. اگرچه وجود چالش‌هایی که به آن اشاره شد، شاید به نوعی حضور نیروهای خارجی را در افغانستان توجیه کند، اما همواره این سؤال را به ذهن متبادر می‌کند که این نیروها تا چه زمانی باید در افغانستان باقی بمانند؟

حضور این نیروها خود به چالش مهمی برای افغانستان و کشورهای درگیر در آن تبدیل شده است. مطابق آمار ۶ ژوئن ۲۰۱۱، نیروهای کمک به امنیت بین‌المللی^۲ (ISAF) برابر با ۱۳۲/۵۴۷ نیروی نظامی از ۴۸ کشور است (<http://www.nato.int>).

باراک اوباما در سخنرانی خود در ۱ دسامبر ۲۰۰۹، اعلام کرد نه تنها تعداد نیروها را در افغانستان افزایش می‌دهد، بلکه نیروهای آمریکایی را تا اواسط سال ۲۰۱۱ به خانه باز می‌گرداند. اوباما همچنین اظهار کرد که هدف اصلی آمریکا، شکست کامل طالبان و جلوگیری از بازگشت القاعده به افغانستان است. وی بر این باور است که دستیابی به این هدف برای طرح

1. Juma Khan

2. International Stabilization Assistance Force

استراتژی خروج بسیار مهم است (Chatterjee, 2009: 3). بنابراین، به دنبال کشته شدن بن‌لادن، اوپاما در بیانیه‌ای اعلام کرد: «مرگ اسامه بن‌لادن، دستاورد مهمی برای آمریکا در شکست القاعده است، اما پایان تلاش‌های ما نیست و شکی نیست که القاعده به حملاتش ادامه خواهد داد و ما باید در خارج و داخل هوشیار باشیم» (<http://www.nytimes.com/2011/05/02>). در عین حال، به نظر می‌رسد با توجه به نزدیک شدن انتخابات ریاست جمهوری آمریکا، کشته شدن بن‌لادن، بهانه و انگیزه لازم را به اوپاما برای خروج نیروها از افغانستان مطابق با قولی که در دسامبر ۲۰۰۹ داده بود، فراهم کرده است. بنابراین، وعده اوپاما در سخنرانی تلویزیونی خود در ۲۲ ژوئن ۲۰۱۱ مبنی بر خروج ۱۰ هزار نیروی نظامی تا پایان سال ۲۰۱۱ (<http://bbc.co.uk>) را می‌توان در همین راستا ارزیابی کرد.

هریک از چالش‌های ذکر شده، تا حد زیادی به حیات القاعده و طالبان بستگی دارد، اما ساده‌لوحانه است بپنداریم با از میان برداشتن القاعده و طالبان، این چالش‌ها نیز حل می‌شوند. بنابراین، با روی کار آمدن اوپاما و تغییر نگرش نسبت به مسائل جهانی، لزوم تعیین سیاست‌ها و استراتژی جدید از سوی ایالات متحده و اتحادیه اروپا برای حل مسئله افغانستان مطرح شد.

۱. سیاست ایالات متحده در افغانستان

دکترین بوش در افغانستان با این خوش‌بینی همراه بود که دستیابی به ثبات در افغانستان، بدون نیاز به تلاش در مقیاس گسترده، قریب‌الوقوع است. این خوش‌بینی باعث بی‌توجهی به افغانستان و تمرکز بر جنگ عراق در بهار سال ۲۰۰۳ شد (Renshon, 2010: 30). راهبردی که اوپاما در ۲۷ مارس سال ۲۰۰۹ برای افغانستان اعلام کرد، به مراتب همسو با دیدگاه‌های کشورهای اروپایی بود (Afghanistan and Pakistan regional stabilization strategy, 2010). باراک اوپاما، علاوه بر نیروی نظامی، تأکید هرچه بیشتر بر نیروی غیرنظامی را نیز در دستور کار خود قرار داد و در این راستا، در سال ۲۰۰۸ اظهار کرد که: «ما نمی‌توانیم با تکیه صرف بر نیروی نظامی برای دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف امنیت ملی خود تلاش کنیم، بلکه باید در کنار نیروی نظامی، نیروی غیرنظامی قدرتمند نیز برای تأمین منافع خود داشته باشیم».

رابرت گیتس نیز گفت: «یکی از درس‌های مهم جنگ عراق و افغانستان این است که موفقیت نظامی به تنهایی کافی نیست، بلکه توسعه اقتصادی، نهادسازی، حاکمیت قانون، ترویج آشتی داخلی، ارائه خدمات اساسی به مردم، آموزش و تجهیز نیروی پلیس و ارتش بومی و ارتباطات استراتژیک، جزء ضروری موفقیت بلندمدت است» (Fair, 2010: 9). با وجود این و با توجه به حضور طالبان در شرق و جنوب، آمریکا در این مناطق نیاز به نیروی بیشتری دارد که نشان می‌دهد نیروی نظامی در کنار توسعه اقتصادی و بازسازی، برای حمایت بیشتر از مردم افغانستان لازم است (Krob, Wadhams and Others, 2009: 6).

اهداف آمریکا در افغانستان را می‌توان به دو دسته کوتاه و بلندمدت تقسیم کرد. در مورد اهداف کوتاه‌مدت، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- جلوگیری از اینکه افغانستان پناهگاه امنی برای تروریست‌ها باشد.
- جلوگیری از ناامنی در افغانستان و در پی آن، بی‌ثباتی در پاکستان و منطقه.
- ارتقاء اقتصاد باثبات در افغانستان که فرصتی واقعی برای مردم افغانستان باشد.
- محدودکردن شدید کشت خشخاش در افغانستان و منطقه.
- ارتقاء دموکراسی، حکومت قانون و حقوق بشر در افغانستان و منطقه.
- حل و فصل یا حداقل، کاهش تنش‌های منطقه‌ای، بخصوص بین پاکستان و همسایگان آن که اغلب تحت‌الشعاع مسئله افغانستان است.

اهداف بلندمدت نیز کمک به ایجاد دولتی کارآمد در افغانستان که قادر به دفاع از خود در داخل و خارج باشد و بتواند نیازهای اولیه مردم خود را تأمین کند و همچنین، آماده‌شدن برای خروج کامل نظامی در افغانستان است. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت امنیت پایدار در افغانستان، هدف بلندمدت اساسی است، زیرا در محیطی ناامن و پر هرج و مرج، نمی‌توان به اهداف دیپلماتیک و سایر اهداف رسید (Krob, Wadhams and Others, 2009).

در آمریکا، در مورد جنگ افغانستان دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. هرچند اکثریت مردم از طولانی‌شدن جنگ ناخشنود هستند، اما اتاق‌های فکر، نظرات مختلفی در این مورد ارائه می‌دهند. گروهی بر این اعتقادند که پایگاه القاعده نه در افغانستان، بلکه در پاکستان است. بنابراین، آمریکا باید کمتر در افغانستان دخالت کند و به دولت مرکزی در پاکستان برای

ریشه‌کن کردن القاعده کمک کند. این کار از مبارزه آمریکا در افغانستان ساده‌تر است (Dorransoro, 2009: 3). گروهی، مذاکره با طالبان میانه‌رو را مد نظر دارند، زیرا شکست طالبان و القاعده را غیرممکن می‌دانند. گروهی دیگر نیز بر این نظرند که اصلاً طالبان میانه‌رو وجود ندارد و این پرسش را مطرح می‌کنند که زمانی که شما این سؤال را مطرح می‌کنید که طالبان میانه‌رو چه کسانی هستند؟ آنها به شما نام و یا گروه مشخص را معرفی نمی‌کنند. مشکل اصلی این است که شما نمی‌دانید با چه کسی مذاکره کنید، چرا که طالبان گروه بی‌پایه نیست، بلکه سازمان و استراتژی واقعی دارد و شاید تنها چیزی که آنها در مذاکره مطرح کنند، خروج آمریکا باشد. بنابراین، این نوع تفکر خطرناک است، چرا که دولت کابل و متعاقب آن، موقعیت آمریکا را در افغانستان تضعیف می‌کند (Dorransoro, 2009: 2).

مطابق راهبرد امنیتی آمریکا در افغانستان و پاکستان در سال ۲۰۱۰: «تمرکز ایالات متحده در افغانستان، بر ایجاد ظرفیت نهادهای افغان برای مقاومت و کاهش تهدید ناشی از افراط-گرایی و ارائه کمک‌های اقتصادی، به ویژه در بخش کشاورزی، ایجاد اشتغال و مبارزه با مواد مخدر برای کاهش درآمد و اختلال در کار طالبان و خلع سلاح و دفاع در برابر القاعده و ایجاد منطقه امن است» (Afghanistan and Pakistan regional stabilization strategy, 2010: 5). همزمان با فعالیتهای نظامی برای رسیدن به اهداف کوتاه و بلندمدت، برنامه‌های زیر در دستور کار قرار گرفته است:

۱-۱. بازسازی و توسعه

ایجاد فرصت‌های شغلی برای کاهش جاذبه افراط‌گرایان و رشد اقتصادی پایدار در بلندمدت، بسیار مهم است. اولویت اصلی بازسازی، توسعه استراتژی کشاورزی به عنوان بخش فعال در افغانستان است که به تضعیف شورشیان مبارز و کاهش درآمد آنها از کشت خشخاش کمک می‌کند (Afghanistan and Pakistan regional stabilization strategy, 2010 : 6).

آمریکا می‌خواهد با استفاده از نیروی نظامی، آزمایشگاه‌ها، محموله‌ها و شبکه‌های توزیع مواد مخدر را نابود کند و از این رو، ۵۰ قاچاقچی ارشد مواد مخدر فهرست شده‌اند که باید توسط آمریکا و نیروهای امنیتی افغان مورد هدف قرار گیرند (Celso, 2010: 12).

افزایش ظرفیت دولت افغانستان برای تأمین امنیت مرزهای خود، افزایش عایدات گمرکی از این طریق و حمایت از رشد اقتصادی پایدار و بلندمدت، افزایش ظرفیت دولت برای بهبود ارائه خدمات بهداشتی و آموزشی و بهبود فرصت‌های آموزشی و بهداشتی بیشتر برای زنان و همچنین، مقرراتی در زمینه استخدام افراد واجد شرایط که می‌توانند به نیروهای امنیتی افغانستان خدمت کنند و ارتباط مثبت بین دولت و مردم، از دیگر فعالیت‌ها در این زمینه می‌باشد (6: Afghanistan and Pakistan regional stabilization strategy, 2010).

۲-۱. بهبود اداره امور

تلاش برای حمایت و توسعه نهادهای پاسخ‌گو، پایدار و مسئول در کابل و بخصوص در مناطقی که مردم افغانستان با دولت خود درگیر هستند، بالابردن تعداد مشاورین غیرنظامی فنی در وزارتخانه‌های کلیدی و همچنین، در مراکز استان‌ها و نواحی و همکاری با افغان‌ها در تلاش برای ظرفیت‌سازی دولت به منظور مبارزه با فساد، در نظر گرفته شده است (6: Ibid).

۳-۱. حاکمیت قانون

هدف از این بخش، تمرکز بر عدالت و قانون و چارچوب منصفانه حل اختلاف برای جلوگیری از سوءاستفاده‌ها در قالب قانون، به منظور مبارزه با بی‌رحمی‌ها و وحشیگری‌های طالبان است. در این راستا، تلاش برای ایجاد حکومت قانون همراه با تأکید بر آموزش پلیس ملی افغانستان^۱ برای حمایت از رهبران افغان، به منظور مبارزه با فساد صورت می‌گیرد (Ibid).

۴-۱. دیپلماسی منطقه‌ای

پاکستان، به عنوان پناهگاه امن و منبع حمایت خارجی برای طالبان شناسایی شده است. بنابراین، تقویت روابط آمریکا و پاکستان در زمینه امنیت اقتصادی و کمک بیشتر برای افزایش همکاری در زمینه مبارزه با شورشیان، از اهداف این سیاست است (2: Schrecker, 2010).

در واقع، راهبرد اوباما در این زمینه که به استراتژی اف - پاک^۱ معروف است، پاکستان را یکی از دلایل مهم ناامنی در افغانستان دانسته و بهبود وضعیت امنیتی در افغانستان را به طور مستقیم وابسته به بهبود وضعیت در پاکستان می‌داند (Hynek, 2009: 3). شاید بتوان کشته شدن بن‌لادن در خاک پاکستان، توسط نیروهای آمریکایی را در راستای چنین استراتژی توجیه نمود که نه تنها نشان می‌دهد پاکستان نیز به عنوان کشور شکننده نیاز به کمک‌های آمریکا برای جلوگیری از فروپاشی دولتش دارد، بلکه یادآور این مسئله است که امنیت افغانستان و پاکستان، تا حد زیادی به هم گره خورده است.

۵-۱. گسترش کمک‌ها و نیروهای غیرنظامی

همراه با افزایش کمک‌های غیرنظامی، افزایش تعداد قابل توجهی از متخصصان غیرنظامی نیز لازم است. فراتر از نیروهای اعزام‌شده در سال گذشته، که امروزه برابر با ۱۰۰۰ نیروی متخصص در افغانستان هستند، متخصصان غیرنظامی از طیف وسیعی از ادارات و سازمان‌های دولتی آمریکا از جمله وزارت امور خارجه (آژانس توسعه بین‌المللی)، وزارت کشاورزی، آژانس مبارزه با مواد مخدر، وزارت دادگستری، دفتر تحقیقات فدرال، وزارت خزانه داری، وزارت امنیت داخلی و متخصصان دیگر نیز در این زمینه مشغول هستند. آنها، به ویژه در شرق و جنوب افغانستان در حال عملیات هستند، جایی که ۳۰ هزار نیروی اضافی توسط اوباما در تاریخ ۱ دسامبر ۲۰۰۹ فرستاده شد. همکاری غیرنظامی با افغان‌ها برای افزایش ظرفیت نهادهای دولتی و کمک به بازسازی افغانستان در بخش‌های کلیدی اقتصادی، ضروری به نظر می‌رسد (Afghanistan and Pakistan regional stabilization strategy, 2010: 7). از طرف دیگر، یکی از برنامه‌های وزارت امور خارجه آمریکا، گسترش همکاری با کشورهای آسیای مرکزی برای پشتیبانی از تلاش‌های بین‌المللی، به منظور کمک به امنیت افغانستان و پاکستان و همچنین، ثبات در منطقه است (Shaikhutdinov, 2010: 7).

بنابراین، باراک اوباما علاوه بر نیروی نظامی، تأکید هرچه بیشتر بر نیروی غیرنظامی را نیز در دستور کار خود قرار داده و این اراده در رأس تصمیم‌گیری ایالات متحده به وجود آمده که

1 . Af - Pak Strategy

موفقیت نظامی به تنهایی کافی نیست، بلکه توسعه اقتصادی، نهادسازی، حاکمیت قانون، ترویج آشتی داخلی، ارائه خدمات اساسی به مردم، آموزش و تجهیز نیروی پلیس و ارتش بومی و ارتباطات استراتژیک، جزء ضروری موفقیت بلندمدت در افغانستان است.

۲. نقش اتحادیه اروپا در افغانستان

مشارکت و حضور اتحادیه اروپا در افغانستان به روزهای اول جنگ باز می‌گردد. اتحادیه اروپا در راهبرد امنیتی خود، تروریسم و جنایات سازمان‌یافته^۱ را جدی‌ترین تهدید پیش روی اروپای امروز دانسته است (European Security strategy, 2009: 12). افغانستان موردی کلیدی برای اقدام اتحادیه اروپا در مبارزه با تروریسم است و اتحادیه اروپا نیز به دنبال فرصتی برای گسترش نفوذ خود به عنوان بازیگری جهانی است. همچنین، ترویج رویکرد اروپایی مدیریت کشمکش و برقراری صلح نیز در دستور کار است (Krow, 2009: 4).

در زمینه نقش و حضور اروپایی‌ها در افغانستان، دیدگاه‌های مختلفی در میان دولت‌های عضو این اتحادیه وجود دارد. تعدادی از دولت‌های اروپایی، استدلال می‌کنند که اگر تلاش‌های بین‌المللی در افغانستان شکست بخورد، این کشور پایگاهی برای حملات تازه تروریستی علیه غرب خواهد شد. کشورهایی که درباره تروریسم نگرانی کمتری دارند، در این دغدغه به سر می‌برند که شکست آنها در افغانستان به شدت به اعتبار ناتو و غرب لطمه می‌زند. در نهایت، گروه دیگری از کشورها به خاطر عمق روابط استراتژیکشان با ایالات متحده و نگرانی از آینده این رابطه، خود را ملزم به حضور در افغانستان می‌بینند (Buckley, 2010: 1). برخی بر این باورند که ملت‌های اروپایی (بجز انگلیس)، منافع امنیتی‌شان را مقید به موقعیت افغانستان نمی‌بینند و دلیل حضورشان در افغانستان، درک آنها از تهدید نیست، بلکه به تعهد آنها به اتحاد با ایالات متحده بازمی‌گردد (Zabarowski, 2009: 5). ممکن است اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو آن در افغانستان، در زمینه نظامی از نقش مسلطی برخوردار نباشند، اما آنها چه در قالب اتحادیه و چه در چارچوب توافقات دوطرفه، جزء حیاتی کمک‌های بین‌المللی را برای تضمین امنیت و ثبات در این کشور فراهم می‌کنند.

از سال ۲۰۰۲، اتحادیه اروپا با تکیه بر فعالیت‌های مدنی، به همکاری با افغانستان برای توسعه ساختار دولت قابل اعتماد به وسیله ایجاد نهادهای قدرتمند و پاسخ‌گو، اصلاح بخش قضایی، مبارزه با تجارت مواد مخدر و کمک به بازسازی و توسعه این کشور پرداخته است: «آوردن دولت شکست‌خورده به دامن ملت‌ها از طریق کمک‌های نظامی، دیپلماتیک و اقتصادی، به طوری که از آن نشانی از تهدید باقی نماند» (Krow, 2009: 5).

از زمان کنفرانس بن در دسامبر ۲۰۰۱ که چارچوب سیاسی برای دولت تازه‌تأسیس افغانستان تعیین شد، مجموعه کنفرانس‌هایی به منظور بررسی وضعیت افغانستان و تعامل جامعه بین‌المللی با آن در حال انجام است. این کنفرانس‌ها چارچوبی برای همکاری اتحادیه اروپا در افغانستان فراهم کرده است. کنفرانس توکیو در ژانویه ۲۰۰۲ بر روی بازسازی افغانستان، بلافاصله پس از جنگ و ارائه فرصتی برای اتحادیه اروپا و جامعه بین‌المللی به منظور نشان دادن تعهد طولانی‌مدت به این کشور تمرکز کرد. در کنفرانس برلین در آوریل ۲۰۰۴، یک طرح کاری شامل انتخابات سال ۲۰۰۴ و اجرای توافقنامه بن مورد تأیید اتحادیه اروپا و جامعه بین‌المللی قرار گرفت. همچنین، باید اضافه کرد که شماری دیدار سطح بالا توسط خاویر سولانا نماینده عالی^۱ و بنیتو والدنر، کمیسیونر روابط خارجی اتحادیه اروپا^۲ در سال ۲۰۰۵ از افغانستان صورت گرفت. کرزی و وزرای ارشد افغان در نوامبر همان سال نیز در بروکسل با مقامات اروپایی دیدار کردند و اولین بیانیه مشترک اتحادیه اروپا و افغانستان در استراسبورگ به امضا رسید. این بیانیه، حوزه‌های همکاری همچون توسعه، پیشبرد مقابله با تهدید تروریسم، جرم و جنایات سازمان‌یافته و افراط‌گرایی را روشن می‌ساخت. در کنفرانس لندن در ژانویه ۲۰۰۶، تعهداتی که از سوی دولت افغانستان برای پیشبرد اصلاحات کلیدی لازم بود، مورد توافق قرار گرفت. در ژوئیه ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ در توکیو، یکبار دیگر بر روند صلح و همچنین، انحلال گروه‌های مسلح غیرقانونی تأکید شد. یک سال بعد، جامعه بین‌المللی و دولت افغانستان بر روی برنامه جدید برای اصلاح سیستم قضایی که چارچوبی برای

1 . Javier Solana, the European Union's former High Representative for Foreign and Security Policy

2 . EU External Relations Commissioner Benito Ferrero-Waldner

فعالیت‌های آینده این بخش بود، توافق کردند. در کنفرانس پاریس (ژوئن ۲۰۰۸)، تعهد جدیدی برای همکاری نزدیکتر تحت رهبری دولت افغانستان برای حمایت از استراتژی توسعه ملی افغانستان (۲۰۱۳-۲۰۰۸) مشخص شد. سرانجام، در مارس ۲۰۰۹ در لاهه، جنبه‌های منطقه‌ای، خصوصاً تلاش‌های بیشتر برای مقابله با چالش‌های حاکمیت و توسعه در دو طرف مرزهای افغانستان و پاکستان مورد توجه قرار گرفت (EU Blue Book, 2009: 2-3).

اتحادیه اروپا در فاصله زمانی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۰، در موافقتنامه‌های صورت‌گرفته در کنفرانس‌های بین‌المللی، متعهد شد ۲ میلیارد یورو به افغانستان کمک کند. تا پایان سال ۲۰۱۰، این اتحادیه یک میلیارد و هشتصد و سی میلیون یورو (۱۸۳۰۰۰۰۰۰۰) یعنی چیزی برابر با ۹۰ درصد تعهدات خود به افغانستان را به اجرا در آورده است. اتحادیه اروپا برای سال ۲۰۱۱ نیز تعهد جدیدی به میزان ۱۹۰ میلیون یورو در نظر گرفته است. «برنامه راهبرد کشوری» (۲۰۱۳-۲۰۰۷) و «برنامه راهنمای چندساله» (۲۰۱۰-۲۰۰۷)، سه حوزه مرکزی توسعه، حکمرانی و بهداشت و سه حوزه غیرمرکزی حمایت اجتماعی، اقدام علیه مین و همکاری منطقه‌ای را برای فعالیت و مداخله اتحادیه اروپا در افغانستان تعریف کرده‌اند. تخصیص مالی اتحادیه اروپا به «برنامه راهنمای چندساله» برای دوره سه‌ساله ۲۰۱۳-۲۰۱۱، ۶۰۰ میلیون یوروست (۳۵ درصد توسعه روستایی، ۲ درصد همکاری منطقه‌ای، ۱۸ درصد بهداشت و حمایت اجتماعی و ۴۵ درصد نیز حکمرانی و حاکمیت قانون) که افزایشی ۳۰ درصدی نسبت به دوره چهارساله قبلی (۲۰۱۰-۲۰۰۷) داشته است (European Commission, 2010).

به طور کلی، اتحادیه اروپا از آغاز حضور خود در افغانستان در سال ۲۰۰۲ تا کنون، فعالیت‌های خود را در حوزه‌های غیرنظامی زیر متمرکز کرده است:

۱-۲. ترویج دموکراسی و حقوق بشر

از لحاظ ترویج حقوق بشر، ابزار تأمین مالی اتحادیه اروپا برای حمایت از فعالیت‌های جامعه مدنی در کشورهای جهان سوم، از جمله ابزار اتحادیه اروپاست. اتحادیه اروپا برای افغانستان در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۹ بودجه‌ای برابر با ۱/۲ میلیون یورو به EIDHR اختصاص داده که فعالیت‌هایی همچون کمک قانونی، روانی و اجتماعی به زنان، حمایت از کمیسیون

مستقل حقوق بشر افغانستان، آموزش حقوق بشر به پلیس و حمایت از پناهندگان و از کارافتاده‌ها را شامل می‌شود (EU Blue Book, 2009).

۲-۲. حاکمیت قانون

در این بخش، اتحادیه اروپا به منظور آموزش و همچنین، اصلاحات در کمک به پلیس ملی افغان، مأموریت پلیس اتحادیه اروپا برای افغانستان را در ژوئن ۲۰۰۷ آغاز کرد. این نیرو، شامل ۲۶۴ عضو بین‌المللی از ۲۰ کشور اتحادیه اروپا به علاوه کانادا، نروژ، کرواسی و زلاندنو است که در ۱۵ استان مستقر شده‌اند. از دیگر فعالیت‌های اتحادیه اروپا، تیم‌های بازسازی استانی^۱ است. در حال حاضر، ۲۸ تیم بازسازی استانی برای حمایت از بازسازی و تلاش‌های حکومت در مناطق ناامن و حاشیه‌ای این کشور وجود دارد (Ibid: 2009).

۲-۳. نظارت بر انتخابات

در این رابطه، اتحادیه اروپا نقش مهمی در برنامه‌ریزی، بودجه و نظارت بر انتخابات در افغانستان از سال ۲۰۰۵، بازی کرده است. تعیین ناظرانی برای فرایند انتخابات، دسترسی به رسانه‌ها، ثبت‌نام رأی‌دهندگان و رفتار برابر با نامزدها، از جمله فعالیت‌ها در این زمینه است. در سال ۲۰۰۵، کمیسیون اروپایی، ۴ میلیون یورو برای اجرای مأموریت ناظران انتخاباتی، ۸٫۵ میلیون یورو برای برگزاری انتخابات پارلمانی در سال ۲۰۰۹ و ۳۵ میلیون یورو برای آماده‌سازی انتخابات ریاست جمهوری اختصاص داد (Ibid: 2009).

۲-۴. حضور نظامی اتحادیه اروپا در قالب ناتو

اتحادیه اروپا خودش - مجزا از دولت‌های عضو آن - اختیار یا صلاحیت‌هایی را برای همکاری در عملیات‌های نظامی در افغانستان نداشته است. حضور نظامی اروپایی‌ها خارج از چارچوب اتحادیه و به وسیله دولت‌ها و بر اساس راهبرد ملی و در چارچوب تعهد آنها به ناتو

صورت گرفته است (Cirovski and Pistor, 2010: 3). مطابق با آمار ۶ ژوئن ۲۰۱۱، مجموع کل نیروهایی که اعضای اتحادیه اروپا در چارچوب ناتو در افغانستان مستقر کرده‌اند، چیزی برابر با ۳۳/۶۹۴ سرباز می‌باشد که اگر نیروهای هلندی را که به تازگی از افغانستان خارج شده‌اند، از آن کم کنیم، به ۳۳/۵۰۲ سرباز می‌رسد. در بین اعضای اتحادیه اروپا، به ترتیب، بریتانیا با ۹۵۰۰، آلمان با ۴۸۱۲، فرانسه با ۳۹۳۵ و ایتالیا با ۳۸۸۰ سرباز، بیشترین نیروهای نظامی را در افغانستان دارند (<http://www.nato.int>).

در چارچوب استراتژی ملی، انگلیسی‌ها معتقدند دموکراسی‌سازی، حکمرانی مطلوب و توسعه، بدون امنیت به دست نمی‌آید و امنیت به عملیات و توانایی نظامی زیادی احتیاج دارد. به همین دلیل، انگلستان پس از آمریکا، بیشترین نیروی نظامی را در ایساف دارد. آلمان، «رویکرد نظامی - غیرنظامی^۱ فراگیر» را برگزیده و استدلال می‌کند که هر دوی این عناصر ضروری و مکمل یکدیگر برای بازسازی و توسعه هستند. این کشور پس از آمریکا و انگلیس، سومین کمک‌کننده نظامی به ایساف است (Cirovski and Pistor, 2010: 3).

برلین همواره حامی تغییر استراتژی ناتو در افغانستان به سوی پروژه‌های توسعه‌ای و بازسازی مدنی، آموزش پلیس و ارتش و افزایش تعامل سیاسی با همسایگان افغانستان بوده است (Morelli and Belkin, 2009: 23).

فرانسه به طور انحصاری بر روی امنیت، خصوصاً در کمک‌هایش به وسیله جامعه بین‌المللی متمرکز و معتقد است تمرکز اتحاد فرآتلاتیک بایستی بر ثبات‌سازی، به همراه جنگ علیه تروریسم و درمان تجارت باشد (Cirovski and Pistor, 2010: 28). در این زمینه، باید اضافه کرد که افکار عمومی اروپا تمایل چندانی به حضور نیروهایش در جنگ افغانستان ندارد. انگلستان با توجه به داشتن تلفات نظامی قابل توجه در مأموریت‌های خطرناک جنوب و شرق افغانستان، از سوی افکار عمومی مورد انتقاد قرار گرفته است. آلمانی‌ها، جنگ در افغانستان را به عنوان جنگ آمریکا علیه تروریسم می‌دانند و هدف کشورشان از شرکت در آن را زیر سوال می‌برند. در فرانسه نیز، علاوه بر اینکه افکار عمومی مایل به دخالت کشورشان در این جنگ

نیستند، در سطح نخبگان، رهبری آمریکا در افغانستان به عنوان زمینه‌ای برای نقد باقی مانده است (Papadimitriou, 2010: 14, 15).

بنابراین، هرچند این کشورها نقش مهمی در مقابله با تروریسم بازی می‌کنند، اما اغلب اروپایی‌ها از حمایت نظامی اکراه دارند و فعالیتشان را بیشتر به حوزه غیرنظامی محدود می‌کنند. اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو آن، در زمینه نظامی از نقش مسلطی در افغانستان برخوردار نیستند، اما در تلاشند از ظرفیت‌های قدرت نرم خود، به بهترین شکل بهره ببرند.

ج. روابط فراآتلانتیک

افغانستان، همچنان ضروری‌ترین و مهمترین مسئله امنیت بین‌المللی پیش روی اتحاد فراآتلانتیک و نشانگر آزمونی بزرگ برای انسجام آن است (Mix, 2010: 3).

با وخامت اوضاع امنیتی در افغانستان و تلفات روزافزون نیروهای ایساف، اوپاما از ابتدای ورود به کاخ سفید، مسئله افغانستان را در صدر دستور کار امنیتی خود قرار داد و از متحدین اروپایی خود خواست به آمریکا برای ریشه‌کن کردن تروریسم طالبان و القاعده کمک کنند (ایزدی، ۱۳۸۸: ۱۹۱).

دستور کار جدید آمریکا تشابه زیادی با دستور کار اروپا در سال ۲۰۰۳ و ۲۰۰۹ دارد که به عنوان راهبرد امنیتی اتحادیه اروپا تعریف شده است. بنابراین، احیای الگوی قدیمی بازی با مجموع صفر نمی‌تواند تفسیر اروپایی‌ها از الگوی فعلی بین‌المللی - در جهانی که درجه بی‌سابقه‌ای از وابستگی منافع ملی وجود دارد- باشد. تأیید این نکته در سخنرانی اوپاما در سازمان ملل نیز مشهود است: «در سال ۲۰۰۹، - بیش از هر زمانی از تاریخ - منافع ملت‌ها و مردمان مشترک است.» با وجود این، حتی اگر به این نتیجه برسیم که دستور کار اوپاما در اصل هیچ تفاوتی با دستور کار اروپا ندارد و هم‌گرایی بی‌نظیری در مفروضات اساسی و سند چشم‌انداز جهانی وجود دارد، به همان اندازه، تفاوت آشکاری در رتبه‌بندی اولویت‌ها، تدوین سیاست‌ها و منافع فوری و همچنین، اختلاف نظرها وجود دارد. برای اروپا، خاورمیانه، روسیه، بالکان، تغییرات آب و هوایی و حل بحران مالی، بدون شک از اهمیت بالایی برخوردار است و برای ایالات متحده، افغانستان، خلع سلاح، چین و خاورمیانه، در درجه اول اهمیت قرار دارد.

در نتیجه، ایالات متحده و اتحادیه اروپا، در صدد یکسان‌سازی اولویت‌ها و حوزه‌های همکاری برنیامده‌اند. در این راستا، رهبران ایالات متحده، همواره از اروپایی‌ها خواسته‌اند اهداف خود را در افغانستان به صورت روشن‌تری بیان نمایند و مشارکت فعال‌تری داشته باشند.

افغانستان، خلع سلاح و تا حدودی توسعه، می‌تواند زمینه اصلی عمل مشترک آمریکا و اتحادیه اروپا باشند. همه این مسائل در دستور کار سیاست خارجی اتحادیه اروپا هستند، اما هیچیک، اولویت اصلی نیستند. این به عدم احساس فوریت اروپایی‌ها در حل مسئله افغانستان برمی‌گردد. اروپایی‌ها هرگز به اندازه آمریکایی‌ها، اعتقاد راسخی به مزایای حل و فصل مسئله افغانستان برای صلح جهانی نداشته‌اند (De vascocelos and Zabarovski, 2009: 14-16).

ادامه تعهد کشورهای اروپایی به مأموریت در افغانستان، مهمترین آهنگ روابط فرآتلانتیک است. مسئله اتحاد یا برابری در مسئولیت مشترک در افغانستان، می‌تواند تقویت و انسجام مشارکت فرآتلانتیک را تحت تأثیر قرار دهد (Mix, 2010: 4). آمریکای شمالی و اروپا در منفعت اساسی برای جلوگیری از حملات و تضمین اینکه، افغانستان و مناطق قبیله‌ای پاکستان هرگز دوباره پایگاهی در خدمت تروریسم نیستند، سهیم‌اند، چراکه اگر اوضاع در افغانستان وخیم‌تر شود، شبکه‌های تروریستی دوباره قادر خواهند بود تهدید مستقیمی برای سرزمین‌های آمریکای شمالی و اروپا باشند. هزینه‌ها و خطرات ناشی از ناکامی در ایجاد ثبات در افغانستان بسیار بالا هستند (De vascocelos and Zabarovski, 2009: 44-45). رهبران ناتو اذعان کرده‌اند که شکست مأموریت در افغانستان می‌تواند عواقب جدی برای اتحاد داشته باشد.

ارزیابی‌های فعلی از امنیت و ثبات، امیدوارکننده نیست. مأموریت ناتو فاقد منابع و حمایت سازگار سیاسی است. از طرف دیگر، دولت افغانستان به طور کامل، متکی به کمک‌های بین‌المللی است. رهبران ناتو در نشست بخارست (۲۰۰۸)، بیانیه‌ای صادر کردند که مأموریت اتحاد را در چهار اصل تعریف کرد: تعهد بلندمدت، مسئولیت توسعه افغانستان، تلاش‌های جامع نظامی و غیرنظامی و افزایش تعامل با همسایگان منطقه‌ای. متعاقب آن، مقامات آمریکایی اذعان کردند که راهبرد جامع جدیدی برای افغانستان لازم است. این هشدار عمومی وجود دارد که پیروزی نمی‌تواند تنها از طریق مبارزه نظامی به دست آید. از این رو، تأکیدات فزاینده‌ای بر توسعه و ظرفیت‌سازی مدنی، شامل بحث در مورد تغییر تیم‌های بازسازی استانی،

گسترش تلاش دولت مرکزی در تماس با مناطق، ایجاد اعتماد در میان مردم، مبارزه با فساد و ظرفیت‌سازی دولت صورت گرفته است (Trans – Atlantic Briefing Book, 2008: 22). در همین راستا، اروپاییان نیز اعلام کرده‌اند که حل مسئله افغانستان بدون راهبرد ثبات‌سازی وسیع که علاوه بر حضور نظامی، شامل بازسازی اقتصادی، آموزش نیروهای افغان، مقابله با تولید و قاچاق مواد مخدر و درگیرساختن دیگر کشورهای منطقه در برقراری ثبات در افغانستان باشد، امکان‌پذیر نخواهد بود (ایزدی، ۱۳۸۸).

در نتیجه، اتحاد فرآتلاتیک در منفعت اساسی برای جلوگیری از حملات تروریستی و تضمین اینکه افغانستان هرگز دوباره پایگاهی در خدمت تروریسم نباشد، سهیم است. اگرچه هم‌گرایی بی‌نظیری در مفروضات اساسی و سند چشم‌انداز جهانی وجود دارد، می‌توان گفت به همان اندازه، تفاوت آشکاری در رتبه‌بندی اولویت‌ها، تدوین سیاست‌ها و منافع فوری و همچنین، اختلاف نظرها به چشم می‌آید. در چنین شرایطی، چندجانبه‌گرایی در افغانستان نیز می‌تواند متأثر از این رتبه‌بندی اولویت‌ها و اختلاف نظرها باشد.

د. چندجانبه‌گرایی در افغانستان

با توجه به اولویت و اهمیتی که باراک اوباما در سیاست خارجی خود به افغانستان داده است، می‌توان ادعا کرد افغانستان یکی از نخستین مکان‌هایی است که چندجانبه‌گرایی جدید در آن در بوته آزمایش قرار می‌گیرد. به هر حال، نباید از یاد برد که جنگ در افغانستان نسبت به جنگ در عراق، نشان‌دهنده برتری مدل چندجانبه‌گرایی است (Weinstein, 2005: 2).

از بررسی تاریخی حزب دموکرات، اینگونه بر می‌آید که چندجانبه‌گرایی همواره یکی از ارکان اصلی سیاست خارجی آن را تشکیل می‌داده و دموکرات‌ها در برخورد با بحران‌های بین‌المللی، الگوی چندجانبه‌گرایی را با تکیه بر محورهای زیر اتخاذ کرده‌اند:

۱. تا آنجا که ممکن است، باید از واردشدن در جنگ خودداری کرد و بهتر آن است که دشمن جنگ را آغاز کند.

۲. جنگ‌ها باید در قالب ائتلاف‌ها پیش برده شوند و قسمت اعظم هزینه آنها بر دوش شرکا انداخته شود.

۳. نتیجه جنگ باید چارچوب قانونی و نهادی برای مدیریت صلح باشد و ایالات متحده باید با نفوذترین نیرو در این چارچوب چندجانبه باشد.

۴. این چارچوب باید بر روابط فرآتلاتیک استوار باشد (Friedman (A), 2008).

با وجود این، پیشبرد چندجانبه‌گرایی جدید در قالب محورهای پیش‌گفته، با چالش‌های عمده‌ای روبرو بوده است. منافع واگرا، منافع اقتصادی متفاوت و فشار افکار عمومی داخلی، ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های دو سوی آتلاتیک در مورد افغانستان را دشوار و پیچیده کرده است. با وجود این، برژینسکی معتقد است روابط استراتژیک برای کمک متقابل در بحران‌های خاص همانند افغانستان، عمیق‌تر می‌شود و زمینه همکاری روابط فرآتلاتیک، بسیار عمیق‌تر از دوره قبل خواهد بود (Larres, 2010: 3-6).

به رغم کمک‌های مفید و برآورده‌شدن درصد بالایی از تعهدات اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن، بحران مالی جهانی که از سال ۲۰۰۸ و همزمان با روی کار آمدن اوباما دامنگیر غرب شد، این اجازه را به اروپاییان نداده است که مطابق با انتظار آمریکا و به عنوان شریک استراتژیک آن در ائتلاف ضد تروریسم در افغانستان، بخش عمده‌ای از هزینه‌ها را متقبل شوند. در واقع، بحران مالی جهانی که تأثیرات وخیم‌تری در اروپا نسبت به آمریکا داشت، بسیاری از کشورهای اروپایی را بر آن داشت که برای صرفه‌جویی، به طور جدی به کاهش نیرو در افغانستان بپردازند (Friedman (B), 2008). رویکرد اوباما در قالب چندجانبه‌گرایی جدید، تمرکز بر رویکردهای چندملیتی برای مقابله با مسائل جهانی، به ویژه از طریق ناتو و اتحادیه اروپاست. در این رابطه نیز او به یکی دیگر از اصول دموکرات‌ها، یعنی محوریت رابطه آمریکا و اروپا بازگشت. اروپاگرایی و چندجانبه‌گرایی اوباما به سرعت با واقعیت‌های اروپا روبرو شد. واقعیت این است که اروپایی‌ها با افزایش هزینه‌های دفاعی و مشارکت نظامی در ائتلاف جنگ مخالفت می‌کنند. در واقع، ظرفیتی برای افزایش مشارکت اروپا در افغانستان، نه وجود دارد و نه خواهد داشت. رهبران اروپایی هیچ اعتراضی به اصل جنگ در افغانستان ندارند، اما فاقد منابع لازم برای افزایش قابل ملاحظه حضورشان در افغانستان هستند (Friedman (A), 2008). از دیگر چالش‌هایی که اروپاییان با آن روبرو هستند، مخالفت افکار عمومی کشورهایشان با حضور نظامی در افغانستان است. به نظر می‌رسد حتی در صورت فراهم‌بودن شرایط حضور

و مشارکت بیشتر اروپاییان در افغانستان، عبور از این مانع به آسانی امکان‌پذیر نباشد. بنابراین، اروپاییان در شرایطی قرار ندارند که بیش از این انتظارات آمریکا را برآورده سازند. در چنین شرایطی، اروپا به رغم امکانات و توانایی‌های محدود نظامی و سخت‌افزاری خود کوشیده است با تکیه بر قدرت نرم، به ایفای نقش در افغانستان بپردازد. البته، رویکرد چندجانبه‌گرایی اوپاما در افغانستان با دستاوردهایی نیز همراه بوده است. یکی از بزرگترین این دستاوردها، نزدیک‌شدن رویکرد آمریکا و اروپا در حل مسئله افغانستان از طریق توجه هر چه بیشتر به زیرساخت‌ها و امورات زیربنایی، همچون ثبات‌سازی، حاکمیت قانون، اصلاحات در بخش پلیسی و قضایی، آموزش، بهداشت و درمان و همچنین، مبارزه با مواد مخدر به جای اولویت‌دادن به گزینه نظامی است. ضمن اینکه، چندجانبه‌گرایی باعث شده است دو طرف از سطح انتظارات متقابل خود تا حدودی بکاهند تا امکان تداوم همکاری بیشتر حاصل شود.

بنابراین، چندجانبه‌گرایی جدید و مؤثر زمانی ایجاد می‌شود که ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا به نقاط ضعف و قوت هم آگاهی داشته باشند. چندجانبه‌گرایی جدید نیازمند سرمایه‌گذاری بزرگ اروپا از نظر «قدرت سخت»^۱ و تعهد بیشتر آمریکا به «قدرت نرم»^۲ است (On the Future of US EU Relations in the Post Bush Era, 2009:10). این ترکیب - قدرت نرم و سخت-، همان چیزی است که جوزف نای از آن به عنوان «قدرت هوشمند»^۳ نام می‌برد. نای معتقد است ایجاد ائتلاف با هدف استفاده از مزایای همکاری و تعامل، عنصر کلیدی قدرت هوشمند است (Zaharna, 2009: 4).

نتیجه‌گیری

با روی کار آمدن اوپاما، فصل جدیدی از روابط فرآتلانتیک شکل گرفت. سیاست خارجی اوپاما، برخلاف بوش، با اتحادیه اروپا همسوتر بوده و باعث به وجود آمدن نظرات مشترک در مورد مسائل مهم جهانی شده است. دستور کار امنیتی جدید اوپاما، تشابه زیادی با استراتژی امنیتی تدوین‌شده اتحادیه اروپا در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۹ دارد. آمریکا و اتحادیه اروپا، منافع

1. Hard Power
2. Soft Power
3. Smart Power

مشترکی در مبارزه با تروریسم دارند، چرا که تروریسم تهدید مستقیمی برای امنیت هر دوی آنهاست. با وجود این، اگرچه همگرایی بی‌نظیری در رویکرد آمریکا و اتحادیه اروپا در زمینه امنیت جهانی وجود دارد، به همان اندازه، تفاوت آشکاری در تعیین اولویت‌ها، تدوین سیاست‌ها و منافع فوری و همچنین، اختلاف نظرها وجود دارد. آمریکایی‌ها همواره از اروپایی‌ها به دلیل مشارکت محدود نظامی در افغانستان انتقاد کرده‌اند که به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی آن، این است که اولویت و فوریتی که مسئله افغانستان برای آمریکایی‌ها دارد، برای اتحادیه اروپا ندارد. واقعیت این است که اروپایی‌ها هرگز به اندازه آمریکایی‌ها اعتقاد راسخ و عمیقی به مزایای متعاقب حل و فصل مسئله افغانستان برای صلح جهانی نداشته‌اند. با این همه، یکی از دستاوردهای چندجانبه‌گرایی این است که اتحادیه اروپا و ایالات متحده، برای حل معضلات افغانستان، به رویکرد مشترکی دست پیدا کرده‌اند. اواما همانند اروپا به نقش رویکرد غیرنظامی پی برده و آن را در استراتژی جدید خود گنجانده است. از طرف دیگر، نگاه اروپا و آمریکا به یکدیگر، بعد از بوش دچار تغییر اساسی شده است. ایالات متحده به اروپایی‌ها به دید شریک و همکار در مسائل مهم جهانی نگاه می‌کند و برای آنها در این چارچوب نقش اساسی تعریف کرده است. در عین حال، رویکرد چندجانبه‌گرایی نیز با چالش و محدودیت‌هایی روبروست. سایه سنگین بحران اقتصادی و نارضایتی عمومی دو طرف آتلانتیک از طولانی‌شدن جنگ و ضعف اروپا از لحاظ قدرت سخت‌افزاری، از جمله این چالش‌هاست. بنابراین، شاید مهمترین الزام چندجانبه‌گرایی در روابط فرآتلانتیک - به طور کلی در مسائل جهانی و به طور خاص در افغانستان-، سرمایه‌گذاری بزرگ اروپا از نظر «قدرت سخت» و تعهد بیشتر آمریکا به «قدرت نرم» است. در پایان نباید از وضعیت کلی افغانستان غافل شد. به رغم تلاش‌های گسترده در چارچوب چندجانبه‌گرایی، به لحاظ ضعف تاریخی ساختار سیاسی- اقتصادی حاکم بر افغانستان، الگوهای سنتی اقتدار در این کشور هنوز باقی مانده‌اند و دولت افغانستان، همچنان سطحی از بی‌ثباتی را تجربه می‌کند و این، چندجانبه‌گرایی را با چالشی زمانبر مواجه کرده است.

منابع

- ایزدی، پیروز (۱۳۸۸) "روابط فرآتلانتیکی در دوران اوباما"، فصلنامه راهبرد، سال ۱۸، شماره ۵۱، ۱۹۳-۱۸۳.
- بزرگمهری، مجید (۱۳۸۹) "حضور ناتو در افغانستان و چالشهای پیش روی آن"، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال ۱۳، شماره دوم، ۱۷۰-۱۶۱.
- کالاهان، پاتریک (۱۳۸۷) "منطق سیاست خارجی آمریکا"، مترجمین: داوود غرایاق زندی، محمود یزدان فام، نادر پور آخوندی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- مختاری، علی (۱۳۸۷) "جایگاه نبرد با تروریسم در سیاست خارجی ایالات متحده (۲۰۰۷-۲۰۰۰)"، فصلنامه راهبرد، سال ۱۶، شماره ۸۴، ۱۹۲-۱۷۷.
- Aras, Bulent and Toktas Sule (2008), "Afghanistan's security: political process, state-building and narcotics", MEP, vol. xv, no. 2.
- Blair, Dennis C. (2 February, 2010), "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence", Director of National Intelligence.
- Bouchard, Caroline and Peterson, John (February 2010), "Conceptualising Multilateralism Can We All Just Get Along?", Mercury is financially supported by the EU's 7th Framework Programme.
- Buckley, Joanna (April 2010), "Can the EU be more effective in Afghanistan?", Center for European Reform.
- Celso, Anthony N. (2010), "Phase IV' Operations in the War on Terror: Comparing Iraq and Afghanistan", Published by Elsevier Limited on behalf of Foreign Policy Research Institute.
- Chatterjee, Debalina (2010), "Obama's Afghanistan Policy", IPCS Special Report.
- Cirovski, Vladimir and Pistor, Marcus (10 February 2010), "Afghanistan: European Involvement", Parliament of Canada, International Affairs, trade & finance.
- Council of the European Union (2009) "European Security Strategy: 'A Secure Europe in a Better World'", European Communities. www.europa.eu/europeaid/infopoint/.../_security_strategy_en.htm. 2011/03/01
- De Vasconcelos, Álvaro and Zaborowski, Marcin (2009), "The Obama Moment: European and American perspectives", Institute for Security Studies European Union, No. 4.
- Department of State United States of America (February 2010), "Afghanistan and Pakistan regional stabilization strategy", Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, <http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf>. 2011/06/30

- Dorrnsoro ,Gilles (March 23,2009) “Obama’s Afghanistan policy Q&A transcript”, Carnegie Endowment for International Peace.
- Drezner, Daniel W. (2008), “Lost in Translation: The Transatlantic Divide Over Diplomacy”, in *Growing Apart?: America and Europe in the Twenty- First Century*, Eds. Jeffrey Kopstein and Sven Steinmo, Cambridge: Cambridge University Press.
- EU Blue Book “The EU and Afghanistan” (2009), Delegation of the European Commission to the Islamic Republic of Afghanistan, www.delafgh.ec.europa.eu
- EU Insight (2010), “Fostering Stability and Security in Afghanistan: The EU Contribution, Issue”, No. 45: www.eurunion.org/euinsight
- European Commission (2010), “Afghanistan State of Play”, http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/afghanistan/afghanistan_en.htm
- Fair Christine C. (2010), “Clear, Build, Hold, Transfer”: Can Obama’s Afghan Strategy Work?”, *Asian Affairs: An American Review*.
- Friedman George (B) (2008), “Obama’s challenge”, Startfor, <http://www.stratfor.com>
- Friedman, George (A) (2008), “Obama’s Foreign Policy Stance”, Stratfor, <http://www.stratfor.com>
- Hynek, Nik (August 2009), “Continuity and change in the U.S. foreign and securityz policy with the accession of president obama”, *Institute of International Relations*.
- Katzman, Kenneth (June 2, 2010), “Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance”, *Congressional Research Service*.
- Korb Lawrence, Wadhams Caroline, Cookman Colin, and Duggan Sean, (March 2009), “Sustainable Security in Afghanistan”, *Center for American Progress*.
- Krow, Matilka (2009), “The Fog of War? The EU in Afghanistan”, *Dalhousie EUCE Student Essay*, No. 2.
- Larres, Klaus (2010), “Obama and Afghanistan”, *AICGS*, <http://www.aicgs.org>
- Mix, Derek E. (December 8, 2010), “The United States and Europe: Current Issues”, *Congressional Research Service*.
- Morelii, Vincent and Belkin, Paul (2009), “NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance”, *Congressional Reseach Service*.
- Niblett, Robin (2010), “ Europe: transatlantic relations still drifting” *CHP_ Niblett_ 11_ Ch10.indd 186*.
- On the Future of US EU Relations in the Post Bush Era: Old Friends and New Multilateralism* (2009), http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/de%20brun_11D.pdf
- Papadimitriou, Elsa (2 December 2010), “Transatlantic relations in the field of security and defence – reply to the annual report of the Council, submitted on behalf of the Political Committee (Greece, EPP/CD Group).www.assembly weu.org/en/document/ sessions 2010/209. 2011/06/22
- Renshon Stanley A. (2009), “National Security in the Obama Administration”, New York: published in the Taylor & Francis e-Library.
- Schrecker, Mark (2010), “U.S. Strategy in Afghanistan”, *Joint Force Quarterly*, issue 59. U.S. Marine Corps”, Mary E. Carlin, www.ndupres s .ndu.edu.

- Shaikhutdinov, Marat (2010), "Central Asia in the Foreign Policy Strategy of Barack Obama's Administration: Results and Prospects", American Foreign Policy Interests. Trans- Atlantic Briefing Book Managing Expectation Expanding the Partnership Shaping the Agenda for 2009 (November 6, 2008), Bertelsmann Foundation.
- Voigt ,Karsten D. (March 26,2009), " Transatlantic Relations following the U.S. elections – new Perspectives with President Obama.
- Weinstein, Kenneth R (2005), "Global challenges for the Obama Administration", Hudson Institute, <http://www.hudson.org>
- Zabarowski, Marcin (2009), "Organizing A Strategic EU- U.S Partnership", U.S.- EU Responses to Globalization Working Paper.
- Zaharna, R.S. (2009), "Obama's U.S. Public Diplomacy and the Islamic World", World Politics Review.
- <http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html>
- http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_Room.
- http://www.bbc.co.uk/.../110622_U03_obama_afghanistan.shtml.
- <http://nytimes.com/2009/09/24/us/.../24prexy.text.html>

