

خلیل رومان

# موافقتنامه ستراتیژیک افغانستان- امریکا

## محتوا، فرصت ها و آزمون ها

انستیتوت بازنگری پالیسی ها

### معرفی

موافقتنامه ستراتیژیک، بعد از امضا توسط رئیس جمهور کرزی و رئیس جمهور اوباما، توجه افکار عامه داخلی، موسسات ملی و مقام های معین کشورهای همسایه را به خود جلب کرد. سند، در فاصله زمانی بین امضا و تصویب در شورای ملی، محور بگو مگوها، جدال های داخلی و راه زدن های منطقه یی بود. سرانجام در حالی که در اطراف آن خیلی کارهای منفی صورت گرفته بود، به گونه دراماتیک با اکثریت بلند آرای مجلس ولسی جرگه تایید و تصویب شد.

مخالفت محدود، به سبب نداشتن پایه نیرومند استدلالی و حقوقی جایی را نگرفت. براساس اظهار غیررسمی یکی از مقام های حکومت، بدون شک ضد حمله های با پشتوانه و بی پشتوانه از سوی مقام های داخلی و خارجی که خواهان تصویب آن بودند، نیز به کار افتاده بود. اما تصویب سند، هرگاه تضمین های اجرایی و حسن مدیریت در استفاده بهینه از آن به کار انداخته شود، کشور را از سقوط دوباره به چنبره بازیگران سیاسی منقطه رهایی خواهد بخشید و تاحدی موجب ثبات اقتصادی و امنیتی خواهد شد. موافقتنامه در هشت بخش ترتیب شده که هر بخش مورد خاصی را در بر می گیرد:

- بخش اول: دیباچه؛
- بخش دوم: حفظ و تقویت ارزش های مشترک دموکراتیک؛
- بخش سوم: تحکیم امنیت در ازمدت؛
- بخش چهارم: تقویت امنیت و همکاری های منطقی؛
- بخش پنجم: انکشاف اقتصادی و اجتماعی؛
- بخش ششم: تقویت نهادها و حکومتداری در افغانستان؛
- بخش هفتم: تدابیر و میکانیزم های تطبیق موافقتنامه؛
- بخش هشتم: احکام نهایی.

### محتوای موافقتنامه

آنچه که در بخش های مختلف موافقتنامه آمده، برخی بسیار ارزشمند است. وضاحت و صراحت تعهدات دوجانبه و یک جانبه در جاهایی قابل فهم و صریح اند و در جاهایی پرابهام و تفسیر پذیر. نکته های مثبت موافقتنامه، اشاره و تاکید دوباره به تعهدات دو جانبه ارائه شده در کنفرانس های مختلفی است که در مقطع های مختلف زمانی در باره

مساعادت به افغانستان دایر شده اند. از نظر عملی موافقتنامه ستراتیژیک افغان- امریکا در مقایسه با موافقتنامه های کشورهای اروپایی، آسترلیا و هند، کلی گویی، نامشخص و قسماً مبهم است.

شیوه نگارش و علامه گذاری ها به متن زبان دری موافقتنامه می رساند که متن اصلی به زبان دری نبوده و به گونه ناموفق و سطحی ترجمه شده است. تذکر داده نشده که موافقتنامه به کدام زبان ها اعتبار مساوی دارد. به سبب ضعف کاربرد اصطلاحات و ترجمه کلمه به کلمه، تعبیر و تفسیر متفاوت از آن، صورت گرفته می تواند. هر هشت بخش با شماره های یک و دو و... و خود این ها به الف و ب و... مجزا شده اند. این کار، از یک نظر غیر متداول است و از سویی هم نام گذاری، استناد و نقل و اقتباس مستند از یک مورد را به مشکل روبه رو می کند. از تقسیم بندی های مانند ماده، فقره و جز، خود داری شده است. شکی نیست که در جریان تدارک این سند، رای زنی ها و نظریات جانب افغانستان سبک و سنگین شده است، اما محتوای کلی آن از غلط فهمی ها و استعمال زیرکانه اصطلاحات و جمله های دو پهلو، خالی نیست. به برخی از نکات مثبت و منفی محتوا و شکل اشاره می شود:

**بخش اول**، وقف تعریف همکاری های امریکا- افغانستان از سال 1380 به این سو شده و حاصل آن را " امروز قرار گرفتن افغانستان در مسیر خودکفایی پایدار در امنیت، حکومنداری و توسعه اجتماعی و اقتصادی، و همکاری سازنده در سطح منطقه" دانسته است. از لویه جرگه عنعنوی قدردانی شده، بر اراده مشترک دوکشور برای تحقق هرچه بیشتر آرزوی مردم افغانستان برای دست یابی به یک دولت باثبات، مستقل، مبتنی بر قانون اساسی، ارزش های مشترک دموکراتیک، احترام به حقوق و آزادی های اساسی همه زنان و مردان، تاکید صورت گرفته است. خلاصه این بخش شامل عمومیات آرزو های نیک و بهی خواهانه است که تعهد و الزامی را نمی رساند.

اما تعریف ها با واقعیت کشور ما مطابقت ندارد. واضح است که نه در مسیر خود کفایی پایدار امنیتی قرار گرفته ایم؛ حکومت داری ما در برخی موارد از جمله فساد اداری و سیاسی، بدتر از هر زمان دیگر است؛ از توسعه اجتماعی و اقتصادی خبری نیست و همکاری سازنده در سطح منطقه سرابی بیش نمی باشد. حال هر قدر بر خواست های بهی خواهانه، نیت نیک و اراده تبارز داده شود، بدون عمل به جایی نمی رسد.

**بخش دوم**، حفظ و تقویت ارزش های مشترک دموکراتیک را برجسته کرده است. " طرفین موافقاند که تعهد استوار به حفظ و تقویت ارزش های دموکراتیک و حقوق بشر از پایه های بنیادی توافق و همکاری درازمدت شان می باشد".

این بخش اساس همکاری های آتی را تشکیل می دهد. به نظر می رسد که ارزش های دموکراتیک و حقوق بشر می تواند وجه مشترک همکاری امریکا با افغانستان قرار گیرد. اما ارزش های دموکراتیک از نظر امریکایی ها و افغانها متفاوت اند. آیا ما در ده سال گذشته به راستی ارزش های دموکراتیک داشته ایم؟ آیا حقوق بشر رعایت شده است؟ اگر پاسخ مثبت نیست چگونه می توان بر شالوده ریگی خانه دموکراتیک آباد کرد و در آن خانه از حقوق بشر سخن گفت. در شماره دوم، این بخش، مواردی آمده که در قانون اساسی کشور ذکر است. لزومی ندارد که موافقتنامه افغانستان- امریکا بار دیگر بر آن تمرکز کند. اما نکته سوم بازم با ذکر تعهد افغانستان بر قانون اساسی و مکلفیت بین المللی خویش به شمول میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، مطالب عام را ردیف کرده است که به " اتخاذ گام های موثر جهت تحکیم بیشتر کفایت و موثریت هر سه قوه دولت مبتنی بر مرکزی بودن نظام حکومتی و حمایت از یک جامعه مدنی پویا به شمول رسانه های آزاد و باز" تعبیر شده است. واضح نشده که منظور از مرکزی بودن نظام حکومتی چیست و این الزام چرا از سوی افغانستان پیش شرط گذاشته شود. نکته چهارم نیز با تکرار تعهد افغانستان به قانون اساسی از " تامین و گسترش نقش ارزنده زنان طوری که بتوانند از حقوق اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی شان کاملاً برخوردار شوند"، یاد آوری کرده است. واضح نیست که این بخش ها به موافقتنامه بین دو کشور چه ربطی دارد؟ بالاخره خواننده از خود می پرسد که پس نقش امریکا به مثابه یک طرف متعاقد در این زمینه ها چی هاست؟

**در بخش سوم**، زیر عنوان تحکیم امنیت دراز مدت، ضمن تکرار مکررها، جمله دوم قابل دقت است. "**طرفین به قربانی های بی شمار و رنج مردم افغانستان در مبارزه علیه تروریسم در طول این سالها، و تهدیدات مداومی را که مانع تحقق آرزوی شان برای رسیدن به صلح، امنیت و رفاه شده است، احترام گذاشته و آن را درک می کنند**". بدون شک، این جا از سایر جاها بدتر ترجمه شده و امضا کننده گان التفاتی به آن نکرده اند. استنباط کلی این است که طرفین هم به قربانی های مردم افغانستان و هم تهدید های مداوم احترام می گذارند! و آن را درک می کنند. یعنی هم معلول و قربانی را احترام و درک می کنند و هم عامل و متجاوز را. هم به میخ می کوبند و به نعل. نکته دوم، هر چند کلی و عام، حاوی ادامه همکاری نزدیک طبق فیصله جانبین می باشد که به گونه ای بر هردو جانب الزام ضمنی دارد. به دنبال نکته دوم، می خوانیم: "**الف. مکلفیت های طرفین در این موافقتنامه و هرگونه تدابیر بعدی دیگر، بر حاکمیت ملی افغانستان در حدود سرزمین اش و بر حق دفاع مشروع هریک از طرفین در مطابقت با حقوق بین المللی تأثیرگذار نمی باشد**". یعنی چی؟ باور بر این است که مکلفیت های طرفین در این موافقتنامه و هرگونه تدابیر بعدی دیگر بر حاکمیت ملی تأثیرگذار باشد. در غیر آن موافقتنامه چه مفهوم دارد؟ کم از کم نیت طرف پیشنهاد کننده واضح نشده است. حق دفاع مشروع طرفین در مطابقت با حقوق بین المللی علیه کدام طرف؟ علیه یکی از طرف های عاقد یا طرف سوم؟ تعبیر و تفسیر این بخش خیلی دشوار و شاید ناممکن باشد.

نکته چهارم هم خیلی جالب است. "**4. طرفین بر حمایت نیرومندان از تلاش های افغانستان در راستای صلح و مصالحه تأکید می نمایند**". از این جا طوری استنباط می شود که سه طرف مطرح است. یکی طرفین و دیگری افغانستان. هرگاه افغانستان شامل طرفین باشد که هست، چه لزومی دارد که خود از تلاش های خود حمایت نیرومند کند.

نکته پنجم. "**5. بعد از سال 2014 (1393)، ایالات متحده سالانه منابع پولی را برای حمایت از آموزش، تجهیز، مشورت و تداوم نیروهای امنیتی افغانستان به منظور درخواست می کند تا افغانستان بتواند به گونه مستقلانه امنیت خود را تامین نموده و در مقابل تهدیدات داخلی و خارجی از خود دفاع کند، تا تروریستان هرگز نتوانند بار دیگر به خاک افغانستان رخنه کرده و تهدیدی را متوجه افغانستان، منطقه و جهان سازند**". این نکته حاوی تعهد نیم بند، با فورمول بندی درخواست کردن سالانه منابع پولی توسط ایالات متحده امریکا. واضح نیست که این درخواست از کدام منبع یا منابع صورت خواهد گرفت؟ ناتو یا کنگره امریکا؟ هرگاه به درخواست پاسخ منفی یا غیر قناعت بخش داده شود، مشکل چگونه برطرف خواهد شد.

به شماره ششم آمده است: "**الف. ایالات متحده امریکا بر احترام کامل خویش به حاکمیت ملی و استقلال افغانستان تأکید نموده و تعهدش به چارچوب روند انتقال و تحقق کامل انتقال مسوولیت های امنیتی به افغانستان را مجدداً تصریح می دارد. ایالات متحده یکبار دیگر تأکید می کند که در جستجوی ایجاد تاسیسات دایمی نظامی در افغانستان نبوده و در پی حضوری نیست که تهدیدی را متوجه همسایگان افغانستان بسازد**".

این فقره؟ جز؟ خیلی مهم و مثبت است. اما آنچه به دنبال آن در "ب" می آید، پر ابهام معلوم می شود. یعنی: "ب. ایالات متحده تعهد می نماید که از سرزمین و یا تاسیسات افغانستان به عنوان نقطه آغاز حملات علیه کشورهای دیگر استفاده نمی کند".

در این جا تعهد امریکا این است که سرزمین و یا تاسیسات افغانستان به عنوان نقطه آغاز حمله ها علیه کشور دیگر مورد استفاده قرار نمی گیرد. اما بعد از آغاز حمله از جایی دیگری، هرگاه از سرزمین و یا تاسیسات افغانستان استفاده کند، الزام مانع برای امریکا وجود ندارد. این یکی از ترفند های دیپلماتیک است که بایست به آن توجه صورت گیرد. این نکته می تواند مایه اغفال افغانستان و همزمان سبب تحریک همسایه ها شود. نکته "الف" ناقص نکته "ب" می باشد.

**در بخش چهارم**، زیر نام تقویت امنیت و همکاری های منطقوی، نکته اول مثبت است، اما چیز جدیدی نیست. این که "**طرفین بر اهمیت روابط دوستانه و موثر افغانستان و همسایه موافق اند، تأکید می دارند که این روابط باید بر اساس احترام متقابل، برابری و عدم مداخله در امور یک دیگر استوار باشد**"، در همه اسناد و اظهارات افغانستان گفته شده آمده است.

در نکته دوم آمده که " طرفین باکشورهای منطقه، سازمان های منقظوی، ملل متحد و سایر نهادهای بین‌المللی در برابر تهدیدهای تشخیص شده از سوی طرفین، بهشمول شبکه‌های تروریستی؛ جرایم سازمان‌یافته؛ قاچاق مواد مخدر و تطهیر پول همکاری جدی می‌کنند". درین نکته و نکته های بعدی روش و میزان و چگونگی همکاری بیان نشده است.

**بخش پنجم**، در عنوان انکشاف اقتصادی اجتماعی، ضمن یاد دهانی نیازمندی های مالی و این که عواید داخلی افغانستان به تنهایی پاسخگوی این نیازها نمی باشد، ایالات متحده بر تعهدهای خود در کنفرانس کابل و سایر کنفرانس ها در راستای انکشاف اقتصادی و رفع کمبود بودیجه افغانستان تاکید کرده است. ادامه مساعی بر تحکیم و توسعه اقتصاد بازار، همکاری های دراز مدت به هدف رشد مداوم اقتصاد افغانستان از یاد کرد های مهم این بخش است.

در بخش ششم زیر عنوان " تقویت نهادها و حکومتداری در افغانستان" به شماره چهارم ذکر شده است: "4. طرفین با هم مشترکا کار می‌نمایند تا « ساختارهای موازی» بهشمول تیم‌های بازسازی ولایتی و تیم‌های موسوم به «بانیات‌سازی و لیسوالی‌ها»، طبق چارچوب پروسه انتقال از میان برداشته شوند". تیم های بازسازی ولایتی، به کشورهای دیگر نیز ارتباط دارند، کار مشترک طرفین برای از میان برداشتن آن و استفاده از بدیل های ملی که توانایی ادامه کارهای تیم های بازسازی را داشته باشد، موثر تواند بود. در عین حال این طرز نگارش می رساند که اختیاردار تیم های بازسازی ولایتی، صرف نظر از این که مربوط کدام کشور است، افغانستان و امریکاست؛ آنها خود درین پروسه صلاحیتی ندارند. جابه جایی چنین متن در یک موافقتنامه دوجانبه، سایر مشارکت کننده گان را به حاشیه می راند و حق شان را سلب می کند.

از سوی دیگر، برداشتن ساختار های موازی حکومت داری سالم نیست. دلخوشی جامعه بین المللی و حاکمیت افغانستان از کارکردهای بعد سال 1381 این است که توانسته اند، حاکمیت طالبان را درهم شکنند. اما، برهمگان روشن است که نتوانسته اند، حاکمیت سالم، مطابق معیارهای ملی و بین المللی ایجاد کنند. امروز فساد اداری و سیاسی افغانستان، در تاریخ کشور سابقه نداشته حتی در جهان در ردیف کشور های اول پرفساد قرار دارد. پس لرزه های مصیب بار سوء مدیریت و رهبری کشور، در آینده های دور و نزدیک خاصه بعد از سال 1393، احساس خواهد شد.

بخش های هفتم و هشتم مربوط به میکانیزم ها و احکام نهایی می باشد که شامل روش ها و طرز العمل های پیاده کردن مطالبه های موافقتنامه در عمل می باشد.

### فرصت ها و آزمون ها

با وجود کمبود هایی که به آن اشاره شد؛ این موافقتنامه و موافقتنامه های دولت افغانستان با کشورهای اروپایی، ناتو، استرالیا، هند، کشور را در مسیر توجه جامعه جهانی قرار می دهد. براساس روابطی که تحت این موافقتنامه های ایجاد می شود، افغانستان بعد از 1393 یک کشور منزوی و میدان تاخت و تاز همسایه ها نخواهد بود. یک دیپلوماسی فعال و دور اندیش، مدبر و مسوول می تواند، تعهدها و وعده های جامعه جهانی را با درخواست و ابرام، برآورده کند. حاکمیت سالم و مسوول نیاز است که با کاربرد سیاست ها و مشی مناسب در ارائه خدمات اجتماعی- اقتصادی سبب دلگرمی جامعه جهانی در سرمایه گذاری های بعدی شود.

اما هرگاه با فساد میازره عملی و نتیجه دار صورت نگیرد، فساد سیاسی، بی امنی و سوء استفاده از دارایی عامه همچنان ادامه یابد، فاصله بین مردم و اداره کماکان عمق و پهنا یابد، اداره خدمت گذار و مسوول ایجاد نشود، شفافیت در استفاده از کمک های بین المللی رونما نگردد، بیم آن می رود که جامعه جهانی بعد از خروج سربازان شان توجه از افغانستان را به اولویت های دیگر مبذول کند.

با امضای این موافقتنامه ها، افغانستان از امکان های بالقوه برخوردار شده است. فرصت های مهم و سرنوشت ساز در اختیار دارد، درخواست های منطقی و مدلل نیاز هاست که برخورد جدید و مسوولانه می طلبد. هرگاه مانند گذشته این موافقتنامه ها در تاق نسیان وزارت خانه ها و مدیریت کلان کشور گذاشته شوند، حرف های بی جان گنجانیده در لابلای آن ها تغییر بار نمی آورند. رهبری افغانستان نباید فراموش کند که بایست هر نکته تعهد شده و وعده شده زمانی به واقعیت مبدل می شود که درخواست های درخور و کار شناسانه، مدلل و منطقی ارائه شود و به مثابه یک طرف نیازمند هر روز و هر آن دروازه های کشور های متعاهد را بار بار به صدا بیآورند.

برگرفته شده از سایت ایرانی