



خلاصه پالیسی

فعالیت و حضور اتحادیه اروپا در افغانستان

بعد از سال ۲۰۲۱ م

عدم اطمینان، عمل گرایي و
ادامه همکاری

اندريو واتکینز، تیمور شاران

این پالیسی به طور خلاصه تعهد و فعالیت های اتحادیه اروپا با افغانستان را در سال ۲۰۲۱ م و بعد از آن مورد بررسی قرار می دهد. بحث اساسی اینست که خروج برنامه ریزی شده نیروهای ایالات متحده در سال ۲۰۲۱ م از افغانستان، چگونه بر منافع اروپا تأثیر می گذارد و چگونه گزینه های پالیسی آینده اروپا را محدود می کند.

در حالیکه کشورهای اتحادیه اروپا به دنبال وضاحت بیشتر در مورد پالیسی یک جانبه ایالات متحده امریکا در روند مذاکرات صلح افغانستان استند، این پالیسی در جستجوی مشکلات احتمالی موقف فعلی اتحادیه اروپا و برنامه ریزی های بعدی آن در پیوند با مذاکرات صلح افغانستان است.

با توجه به نگرانی های درازمدت امنیتی اتحادیه اروپا، یک افغانستان با ثبات، اهمیت ویژه ای دارد و ارایه پیشنهادات ما راه را برای چنین آینده ای هموار می سازد.

می ۲۰۲۱) برای کمک های امنیتی آینده اروپا چه معنا خواهد داشت؟ در عین حال در مورد چارچوب ها یا میزان و شیوه مشارکت های جایگزین جدید اتحادیه اروپا و دولت افغانستان وضاحت کمی وجود دارد. سرانجام، بسیاری از دولت های اروپایی تلاش می کنند، هرچه زودتر روند بازگشت پناهنده گان افغان را آغاز کنند؛ اما سطح خشونت و همچنان درگیری همانند سالهای گذشته بالا است و مانع این مأمول می شود.

سطح برنامه ریزی و حضور اتحادیه اروپا برای افغانستان منوط به نتیجه مذاکرات صلح میان نماینده گان جمهوری اسلامی افغانستان و طالبان است. با این حال مواضع اروپا در جریان مذاکرات صلح می تواند تأثیر طولانی مدتی در تدوین سیاست های آینده کشور های اروپایی داشته باشد.

بسیاری از دولت های اتحادیه اروپا هنوز در مورد این که بعد از کاهش حضور نظامی ایالات متحده امریکا و ناتو (NATO)، پالیسی های آنها در قبال افغانستان به چه شکل و در چه سطح باقی خواهد ماند مطمئن نیستند. با این حال هنوز بسیاری از افغان ها و اروپایی ها هستند که از اروپا می خواهند «به نیازها پاسخ دهد».

در حقیقت این موضوع برای پالیسی سازان اروپایی کاملاً واضح و روشن است که بدون حضور پر قدرت و دوامدار چتر نظامی نیروهای ایالات متحده امریکا، دولت های آنها عملاً قادر به ادامه حضور نظامی یا کمک های غیر نظامی نخواهند بود.

به این دلیل دولت های کمک کننده اروپایی و کشورهای حامی نیروهای ناتو قبل از حضور دوامدار و حمایت های مالی شان در افغانستان به دنبال وضاحت بیشتر در مورد آینده جنگ در افغانستان هستند که آیا این درگیری تشدید می یابد و یا منجر به حل و فصل سیاسی و ترکیب دولت آینده افغانستان می شود.

اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی از زمان مداخله ایالات متحده امریکا و ناتو در اواخر سال ۲۰۰۱ به طور قابل توجهی به ثبات دولت و جامعه افغانستان کمک کرده اند.

روابط و تعامل اتحادیه اروپا با افغانستان، بلافاصله، بعد از استعمار تأمین شده. به عنوان مثال، نقش آلمان در بازسازی افغانستان در دهه ۱۹۳۰ برمی گردد؛ اما، روابط مدرن اتحادیه اروپا و افغانستان عمدتاً توسط فراخوان سهمگیری در اقدام نظامی ایالات متحده امریکا تعریف شده است. در سالهای پس از ۲۰۰۱، اعضای ناتو با اصرار ایالات متحده امریکا کمک های نظامی خود را در افغانستان حفظ کردند (وگرنه به تدریج از آن خارج می شدند)؛ اما از زمان بحران پناهنده گان در سالهای ۲۰۱۴-۲۰۱۵، که بخشی از آن از جنگ های در سوریه سرچشمه گرفت؛ ولی همزمان، تعداد زیادی از پناهجویان افغان که به دلیل تشدید جنگ ها فرار کرده بودند به اروپا پناه بردند، اکثریت کشورهای اروپایی به ساده گي قناعت کردند که ثبات و امنیت در افغانستان به نفع کل اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی می باشد.

چالش اتحادیه اروپا در افغانستان: برنامه ریزی در ابهام

در حالی که حضور نظامی امریکا و نفوذ دیپلماتیک آن کشور در افغانستان در حال کاهش است، روند تازه آغاز شده صلح افغانستان دچار نوسان و تهدید است و همزمان با آن جنگ در سراسر این کشور ادامه دارد.

این وضعیت سبب شده تا سیاست گذاران و پالیسی سازان اروپایی با پرسش های متعدد روبه رو شوند، از جمله:

اگر گفتگوهای صلح منجر به یک توافق سیاسی برای پایان جنگ شود، این توافق چه گونه خواهد بود؟ طالبان چه نقشی را می توانند در یک نظام سیاسی جدید بر عهده بگیرند؟ این وضعیت برای کمک و سرمایه گذاری اروپا چه معنایی می تواند داشته باشد؟ کاهش احتمالی حضور نظامی ایالات متحده و یا امکان خروج کامل نیروهای آن کشور از افغانستان (تا ماه

۱. پروژه «از ابهام تا استراتژی: احتمال سناریوهای آینده برد-برد در منطقه افغانستان چیست؟» یک تلاش مستقل از سوی بنیاد فریدریش ایبرت در افغانستان است تا سناریوهای مشابه را برای همسایگان افغانستان، تعدیل پالیسی ها، و نیازمندی به یک استراتژی جامع میان پالیسی سازان خارجی اروپایی را تدوین و مورد بحث قرار دهد. این خلاصه پالیسی، بخشی از این سلسله است که توسط اندرو واتکینز و دکتر تیمور شانان نگارش یافته تا پیامدهای خروج امریکا و مذاکرات جاری صلح افغانستان و ابزارهای موجود پالیسی، منافع استراتژیک و چالش های شریکان اصلی در داخل و خارج افغانستان را مورد بحث قرار دهد. فهرست کامل این خلاصه پالیسی در آدرس زیر در دسترس است: <https://afghanistan.fes.de/publications>

اصول در برابر عمل گزایی؟

«موقف اولیه» اتحادیه اروپا در مورد روند صلح افغانستان، همانطور که به طور گسترده ای به آن اشاره شده، و انتقاد هایی هم بر آن وارد است، حالت «ناظر» را دارد.

برخی از کارشناسان، عدم اطمینان را دلیلی برای حضور بلند مدت اروپا می دانند. نتایج جلسه شورای اتحادیه اروپا در مورد روند صلح که در ماه می ۲۰۲۰ تهیه شده، و اعلامیه صادر شده اروپا مبنی بر اینکه کمک های آینده اروپا مشروط به پایبندی طالبان و دولت افغانستان به حفظ حقوق بشر و آزادی های فردی تضمین شده در منشور سازمان ملل است، نشان دهنده عزم راسخ و حمایت از جمهوری اسلامی افغانستان در روند مذاکرات صلح می باشد. پیامد های این نتایج بریک آینده دراز مدت تأثیر اروپا را در مسیری که پس

حضور و فعالیت های دوامدار اروپایی در افغانستان با توجه به واقعیت های موجود، در سایه خروج ناتو به عنوان گزینه محدود، شکل می گیرد. پافشاری بر پایبندی به حقوق بشر می تواند تأثیر اروپا را در مسیری که پس از جنگ به چالش کشیده می شود، محدود کند.

برخی از مقامات اروپایی سوال کرده اند که مشروط بودن یا نبودن کمک ها نباید از این بیشتر به طول بکشد آن این پرسش را طرح می کنند که تعهدات دراز مدت نباید مستقیماً به روند جاری صلح و یا کنفرانس هایی مانند کنفرانس نوامبر گذشته در ژنیو مرتبط باشد.

همزمان برخی از مقامات و فعالان افغان موقف اتحادیه اروپا را به چالش می کشند و می پرسند که آیا مشروط بودن کمک ها و عدم توسعه آن واقعاً باید مانع تأمین بودجه لازم برای افغانستان و حمایت اتحادیه اروپا برای افغانهای شود که بیشترین نیاز به آن را دارند؟ و آیا اروپا اجازه می دهد که این کمک ها توسط طالبان سازش ناپذیر به گروگان گرفته شود؟ حمایت مشروط وقتی معنا می یابد که طرف های ذینفع، از جمله طالبان ارزش را درک و نیاز به ادامه آن را احساس کنند.

اما اگر طالبان تشخیص دهند که می توانند در یک فضای پس از حضور امریکا یا بعد از تأمین صلح، بدون کمک های مالی اروپا می توانند ادامه بدهند و فعالیت کنند، مشروط بودن کمک های اتحادیه اروپا منتفی می شود و توانایی اتحادیه اروپا برای حمایت و تأثیرگذاری بر افغانستان به طور قابل توجهی کاهش خواهد یافت.

دیپلومات های اروپایی گفته اند که طالبان نه تنها به دنبال کنترل خاک افغانستان هستند؛ بلکه به دنبال کنترل سیستم های رسمی دولتی و حکومتی که شامل پیوند آن با سیستم بین المللی می باشد، نیز هستند. حداقل یک مقام استدلال کرده است که جایگزینی بخش عمده کمک های اروپا در افغانستان، که بزرگترین ذینفع آن در جهان است، تقریباً غیرممکن است، (بنابراین، به کمک کننده گان اروپایی نسبت به سایر کمک کننده گان برتری داده شود). با این حال، این استدلال همچنان با شک و تردید چهره های سیاسی افغانستان روبه رو است و همچنان، یک پرسش آشکار هنوز پابرجاست - پرسشی که اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن باید قبل از تشکیل جلسه به خوبی آن را حل کنند - و آن این که شرکای اروپایی افغانستان در راستای تدوین پالیسی های آینده خود با محدودیت های عملی روبه رو هستند، ظرفیت حضور و فعالیت ناتو در آینده، همچنان مبهم است، ابهامی که تنش را میان شرکای امریکایی و اروپایی برجسته میسازد. در جریان تلاش های ایالات متحده برای حاضر ساختن طرف های درگیر در افغانستان، دور میز گفتگو با کشورهای عضو ناتو به طور جامع مشورت صورت نگرفته و حتی به این روند دعوت نشده اند.

در واقع بحث و برنامه ریزی طولانی مدت در داخل ناتو در مورد آینده کمک های امنیتی به افغانستان با توجه به نقش بارز ایالات متحده امریکا در سازمان ناتو رهبری می شود و سرانجام، این که غیر عملی بودن بعد لوژستیک انجام یک مأموریت قابل توجه ناتو، بدون مشارکت ایالات متحده، در طولانی مدت، دروازه بسیاری از گزینه ها را می بندد. تأکید بر گزینه «یا با هم بودن، و یا با هم بیرون شدن» بیش از این که یک انتخاب باشد یک ضرورت است. هیچ گزینه ای عملی برای ادامه کمک های امنیتی ناتو در صورت خروج کامل ارتش امریکا از افغانستان وجود نخواهد داشت.

آیا اشتیاق داخلی کافی در بین دولت های اروپایی برای اطمینان از تداوم کمک مال و حمایت از دولت افغانستان وجود خواهد داشت؟ صرف نظر از حمایت های اروپا از افغانستان تنها کمک های مالی اروپا در ۵ سال گذشته بالغ بر ۱۰۴ میلیارد یورو بوده است؛ اما اروپا باید میلیاردها دلار دیگر را برای جبران کسری بودجه ایالات متحده در ناتو تأمین کند. بحث های فعلی میان دیپلومات های اروپایی نشان می دهد که به دست آوردن تعهدات مالی برای حفظ سطح فعلی کمک ها با در نظر داشت خلای مالی به جا ماده توسط ایالات متحده امریکا در ناتو کاملاً دشوار است. شرکای اروپایی افغانستان به برخی از این پرسش به صورت واضح توجه دارند؛ در حالیکه شماری دیگر از این پرسش ها تا کنون بی پاسخ مانده اند. اکثریت مقامات اروپایی «احساس خستگی» خود را در مورد درگیری افغانستان به طور واضح و صریح بیان می کنند؛ البته به معنای نظر و موضع همه کشورهای اروپایی و احزاب سیاسی فعال در این کشور ها نیست. حد اقل یکی از مقامات ارشد اروپایی صریحاً تأکید کرده است که اگر درگیری های افغانستان به سمت بدتر شدن به پیش برود، و روند صلح به نتیجه نرسد، این احساس خستگی تشدید خواهد شد.

سرانجام، غیر عملی بودن بعد لوژستیک انجام یک مأموریت قابل توجه ناتو، بدون مشارکت ایالات متحده، در طولانی مدت دروازه بسیاری از گزینه ها را می بندد. تأکید برگزینه «یا با هم بودن، و یا با هم بیرون شدن» بیش از این که یک انتخاب باشد، یک ضرورت است.

نگرانی های افغان ها و تغییرات احتمالی آینده

ماه می حاوی نکته ای نگران کننده در مورد انتظارات اروپا بود. این اتحادیه بار دیگر تعهد خود را در مسیر تعیین شده در «راه مشترک به جلو» که در سال ۲۰۱۶ در بروکسل امضا شد و و موعد آن در اکتوبر ۲۰۲۰ به پایان رسید، تأیید کرد. این بیانیه تلاش می کند تا بازگشت افغان ها را در یک زمان مناسب و امکان پذیر تسهیل کند. راه مشترک به جلو در سایه کنفرانس ژنیو و در یک زمان دشوار برای مذاکرات صلح نوپا مورد مذاکره مجدد قرار گرفت، و از جمله فشار فزاینده ای را در زمینه شروط و انطباق پذیری اضافه کرد.

تعدادی از سناریوهای احتمالی نشان دهنده راه پیشرفت در فضای سیاسی و امنیتی افغانستان است. اگر علیرغم چالش های فراوان، مذاکرات ادامه یابد و یک توافق سیاسی بین طرف های درگیر جنگ افغانستان حاصل شود، دو راه وجود دارد:

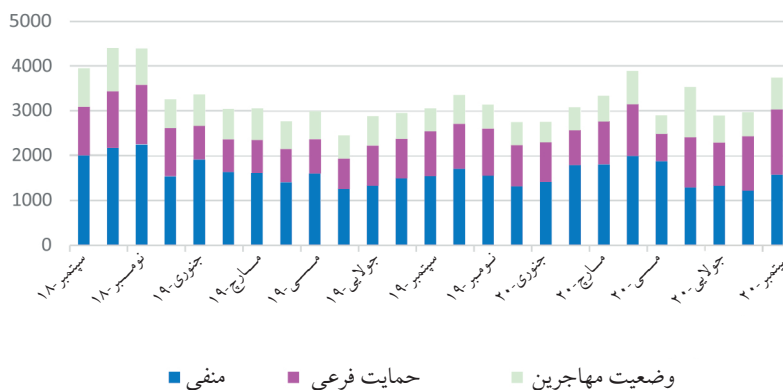
- می تواند توزیع جدید تقسیم قدرت صورت گیرد که کشورهای اروپایی معتقدند می توانند با آن کار کنند.
- در غیر این صورت انتظارات در مورد تأمین حقوق بشر ممکن است کمتر از انتظار و توقع باشد.

اگر اتحادیه اروپا و اعضای آن به شرایط فعلی اعلام شده خود پایبند باشند، رابطه طولانی مدت اتحادیه اروپا با افغانستان تنها با شکل گیری این دستورالعمل جدید و یا شکل گیری دولت جدید مشخص خواهد شد. در حال حاضر، بسیاری از گزینه ها و سطح فعالیت های اتحادیه اروپا در قبال افغانستان به سیاست های کوتاه و بلند مدت ایالات متحد آمریکا برای افغانستان و منطقه بستگی دارد؛ خروج بالقوه آمریکا می تواند گزینه های اتحادیه اروپا را در قبال افغانستان محدود کند؛ بدون توجه به تطبیق آن و تأثیر آن در صحنه عمل و هرگونه تمایل به مداخله.

موقف اصولی اروپا در مورد مذاکرات صلح تازه آغاز شده و تضاد قابل توجه آن با رویکردی تحت رهبری ایالات متحده در این راستا وجود دارد، مورد توجه نخبگان افغانستان قرار گرفته است؛ با این حال این موضع سبب شده است تا برخی از کشورهای اروپایی از جمله آلمان در مورد نقش کمک کننده برای هر دو جانب مذاکره کننده و حتی میانجی، توجه ویژه ای داشته باشند.

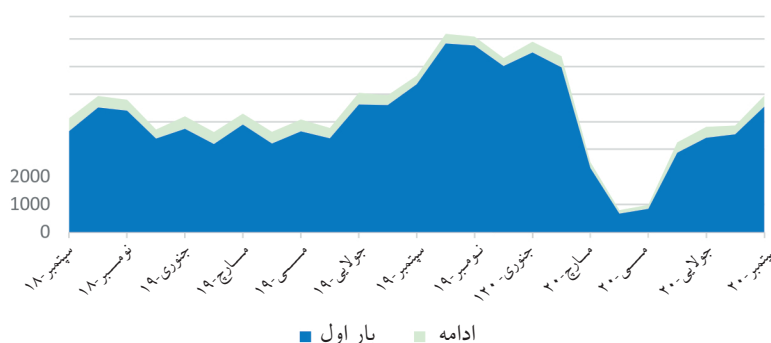
در برخی موارد، کشورهای اروپایی به طور جداگانه موقف متفاوتی نسبت به موقف مشترک اتحادیه اروپا اتخاذ کرده اند. این موقف گیری ها گاهی در گفتگو های خصوصی و زمانی هم به صورت آشکار، ابراز می شود تا اشاره ای باشد به مخاطبان داخلی کشور شان. وقتی صحبت از پالیسی افغانستان می شود، طیف وسیعی از منافع و سطوح مختلف علاقه در بین کشورهای اروپایی باعث شده است که شماری از مقامات افغان این پرسش را مطرح کنند که آیا ممکن است عاقلانه باشد که آینده تعامل و یا حضور «اروپایی ها» در افغانستان را یکپارچه یا منسجم توصیف کنیم.

همچنین، مسئله مهم پناهنده گان و بازگشت کننده گان در اروپا، به رغم حساسیت فزاینده نگرانی های اروپا و شرایط وخیم برای خود افغان ها، همچنان در گفتگو ها میان شرکای اروپایی و افغانی به عنوان موضوعی کاملاً چشم پوشیده شده باقی مانده است. در سال ۲۰۱۹، شهروندان افغانستان بیشترین تعداد افراد غیر اتحادیه اروپا را در پناهنده گی در کشورهای اتحادیه اروپا به خود اختصاص دادند. این امر تا حد زیادی به دلیل افزایش قابل توجه تعداد افغان های فراری از کشور با تشدید درگیری ها است. تعداد افغان های پناهنده به اروپا از سال ۲۰۱۸ نزدیک ۸۵ درصد افزایش یافته است؛ در حالیکه در مورد پالیسی آینده پناهنده گان / بازگشت کنندگان کمترین بحث در میان افکار عمومی صورت گرفته است. اما نتیجه گیری های اتحادیه اروپا در



تصامیم ابتدایی در مورد درخواست پناهنده گی افغانها که در کشورهای اروپایی و عضو اتحادیه اروپا به ثبت رسیده است

منبع: دفتر حمایت از پناهنده گی اروپا



درخواست پناهنده گی افغانها که در کشورهای اروپایی و عضو اتحادیه اروپا به ثبت رسیده است

منبع: دفتر حمایت از پناهندگی اروپا

پیشنهادات

- هرگونه پایان مأموریت ناتو، می تواند سهمیه بندی کنونی کمک های امنیتی و انکشافی را بین کشورهای کمک کننده به چالش بکشد. هر چند ممکن است اشتیاق کمی برای یک مأموریت جدی اتحادیه اروپا وجود داشته باشد؛ اما کشورهای عضو باید اهمیت بخش امنیتی را مورد توجه قرار دهند و پالیسی های خویش را تنظیم کنند (زیرا شکسته گی دولت و تجزیه احتمالی افغانستان باعث تهدید منافع اروپا خواهد شد).
- یک روایت و استراتژی مستقیم از حضور، فعالیت و تعامل اتحادیه اروپا در افغانستان ایجاد کنید که باعث مقاومت بیشتر آن در برابر تکان های خارجی شود (با در نظر داشت سناریو «باهم بودن، و یا با هم خارج شدن»)
- رویکرد داخلی اتحادیه اروپا برای گفتگوهای صلح افغانستان را ارزیابی کنید، به ویژه اینکه چگونه ابتکارات کمک کننده گان می توانند روند صلح را تحت تأثیر قرار دهد، به عنوان مثال، زمان و پیامدهای کنفرانس ژنیو و یا مذاکره مجدد در باره «راه مشترک پیش رو»
- اصرار بر مشروط بودن کمک ها برای افغانستان را در آینده ادامه دهید؛ اما تبادل گفتگو و تبادل نظر را به شکل باز و جامع با شرکای افغان در مورد معیارها و تطبیق این شرط ها آغاز کنید، تا از تصور اینکه هر بازیگری «کمک های اتحادیه اروپا را در گروگان دارد» جلوگیری شود.
- حمایت نهادهای افغان جهت افزایش مؤثریت کمک ها مخصوصاً زمانی که سطح کمک کاهش می یابد و تلاش بیشتر برای هماهنگی هرچه بهتر بین کمک کننده گان برای جلوگیری از تکرار فعالیت های مشابه را در نظر بگیرید.

درباره نویسندگان

اندرو واتکینز، محقق و تحلیلگر منازعات و چشم اندازهای صلح افغانستان و به شدت در جلوگیری از منازعات دخیل است. وی پیش از این در افغانستان برای سازمان ملل، نهاد های بشردوستانه، دولت ایالات متحده و به عنوان یک محقق مستقل کار کرده است.

داکتر تیمور شاران استاد الحاقی پالیسی عمده در دانشگاه امریکایی افغانستان است و پیش از این تحلیلگر ارشد گروه بحران بین المللی در افغانستان بوده است.

درباره عکس روی جلد

وزیر دفاع آلمان، فعلاً دبیرکل کمیسیون اتحادیه اروپا «اورسولا ون در لاین» در میدان هوایی کابل، افغانستان، ۲۶ مارس ۲۰۱۸.

چاپ © ۲۰۲۱ بنیاد فریدریش ایبرت در افغانستان

وبسایت: www.afghanistan.fes.de

بدون اجازه کتبی بنیاد فریدریش ایبرت هر گونه استفاده تجارتي از نشریات منتشر شده بنیاد فریدریش ایبرت، مجاز نیست.

نظریات ارائه شده در این نشریه، لزوماً بازتاب دهنده نظریات بنیاد فریدریش ایبرت نمی باشد.