

## نگاهی به عوامل ناکامی سازمان‌های بین‌المللی در ایجاد صلح در افغانستان (ملل، ناتو و اتحادیه اروپا)

□ عبدالله علیزاده \*

□ غلام سخی علیزاده \*\*

### چکیده

از مسائل مهم و اهداف اصلی سازمان‌های بین‌المللی در قرن حاضر رسیدن به صلح و امنیت جهانی و مبارزه با عوامل تهدید کننده و نقض صلح جهانی و منطقه‌ای است. بنا بر این سؤال تحقیق این است عوامل ناکامی سازمان‌های بین‌المللی در ایجاد یک حکومت دموکراسی و ایجاد صلح و امنیت در افغانستان چیست؟ و این فرضیه را به آزمون می‌گذارد که حضور سازمان‌های بین‌المللی در افغانستان نتوانست حکومت همگانی، صلح و امنیت پایه دار در افغانستان ایجاد کند. در این پژوهش از روش کتابخانه‌ای، مبتنی بر فیش برداری از منابع مکتوب و اینترنتی استفاده گردیده است. روش تحقیق در این مقاله، کیفی از نوع توصیفی-تحلیلی است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد نهادهای بین‌المللی نتوانست گام‌های ابتدایی در راستای تحقق صلح و امنیت بر دارند؛ اما بتدریج، این امر اثبات شد که این سه نهاد بین‌المللی در افغانستان، در زمینه‌ی تحقق صلح و مبارزه با تروریسم مؤثر واقع نشد و نه تنها تروریسم نابود نشد بلکه گسترش پیدا کرد. علل عدم موفقیت و ناکامی نهادهای بین‌المللی در این راستا، عدم استراتژی روشن و شفاف، اختلاف میان سازمان‌های مورد نظر در نحوه اعمال سیاست در جهت مبارزه با تروریسم، عدم عزم راسخ و نبود تعریف واحد از پدیده تروریسم در افغانستان بودند.

**کلیدواژه‌ها:** سازمان ملل متحد، ناتو، اتحادیه اروپا، صلح و افغانستان.

---

\*. دانش آموخته سطح چهار جامعه المصطفی ص العالمیه (alizadeh832@yahoo.com).

\*\* . دانشجوی دکتری رشته حقوق خصوصی، مجتمع آموزش عالی علوم انسانی اسلامی قم.

## مقدمه

تحقق صلح و امنیت جهانی خواسته‌های همه جوامع بشری و انسانی است. پیشرفت و ترقی کشورها محصول وجود صلح و امنیت و آرامش هستند. بدیهی است که امنیت و صلح جهانی و منطقه‌ی در عصر کنونی بدون وجود سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی قابل تصور نیستند. سازمان ملل متحد، در حقیقت هسته وجودی سازمان‌های بین‌المللی را تشکیل می‌دهد. و بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد، حفظ صلح و امنیت جهانی و منطقه‌ی از وظایف بنیادی آن شمرده شده و نقش بارز و مهمی را در راستای تحقق صلح و امنیت جهانی ایفا می‌نماید. امروزه، تروریسم به مثابه‌ی یک پدیده مهم بین‌المللی، صلح و امنیت جهانی و منطقه‌ی را به خطر انداخته و برای فائق آمدن بر آن، همکاری همه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی را با ملل متحد اقتضا دارد. در غیر این صورت محور تروریسم از جوامع بشری امکان‌پذیر نخواهد بود.

با وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر در سال ۲۰۰۱ و سقوط حکومت سیاه‌طالبان و در تعقیب آن تشکیل اجلاس و موافقتنامه بن برای تأسیس نظام سیاسی جدید و مبتنی بر حاکمیت مردم، حضور فعال سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا و حضور نیروهای ناتو به رهبری آمریکا، انتظار بر آن بود که بعد از گذشت نزدیک به چهار دهه جنگ و نا امنی، صلح و امنیت در این کشور تحقق یابد. بدون تردید، ملل متحد، اتحادیه اروپا و نیروهای ناتو در تأسیس نظام جدید و برقراری صلح و امنیت، در نیمه‌ی دهه اول حضور خویش در این کشور، نقش مثبت و قابل توجهی را در این خصوص ایفا نمودند و قطعنامه‌های متعددی را در راستای مبارزه با تروریسم با دولت افغانستان منعقد کردند. اما با گذشت زمان نهادهای مورد نظر از تحقق صلح و امنیت در افغانستان ناکام ماندند و موجب شد که تروریسم در این کشور گسترش پیدا کند؛ این امر، باعث شد که علاوه بر گروه طالبان، گروه افراطی دیگری به نام داعش در سه سال اخیر در افغانستان نفوذ نموده و بر نا امنی کشور بیفزاید.

پیشینه تحقیق نشان می‌دهد که ملل متحد، بر اساس فصل هفتم «منشور ملل متحد» تأمین صلح و امنیت جهانی از وظایف اساسی و بنیادی شان شمرده شده بود و همین طور

اتحادیه اروپا و ناتو با عنایت به تعهدات که در راستای مبارزه با تروریسم با دولت افغانستان منعقد نموده بود، با وجود آن، این پرسش مطرح می‌شود که چه عوامل موجب ناکامی سازمان‌های بین‌المللی مورد نظر در راستای تشکیل یک حکومت دموکراسی، مبارزه با تروریسم، تحقق صلح و امنیت در افغانستان گردید؟ در صورت استمرار این وضعیت چه تأثیر بر صلح و امنیت آینده افغانستان خواهد گذاشت آیا در صورت تغییر راهبرد و استراتژی سازمان‌های بین‌المللی در راستای مبارزه با تروریسم، در تحقق صلح و امنیت آینده افغانستان موفق خواهند شد یا خیر؟ پژوهش حاضر بر آن است که سئوالات فوق در تحقیق حاضر پاسخ دهد.

### ۱. عوامل پیدایش سازمان ملل متحد و حضور آن در افغانستان

نا کارآمدی جامعه ملل در حاکمیت صلح و امنیت جهانی که بخشی از آن‌ها ریشه در ساختار نامناسب این نهاد داشته و برخی دیگر متأثر از حوادث و وقایع صورت گرفته که در خارج از حوزه و صلاحیت این سازمان<sup>۱</sup> بوده و همچنین ناکامی جامعه ملل در اهداف و مأموریت اصلی خویش در زمینه جلوگیری از جنگ جهانی دوم بود. این امر موجب شد تا پیشنهادات و تئوری‌های مختلفی در جهت تشکیل یک سازمان جهانی تأثیر و کارآمد تری در برقراری صلح و امنیت جهانی مطرح گردد (حسن پور، ۱۳۸۹، ۱۰). بنابر این، با خلق سازمان ملل متحد به فعالیت جامعه ملل پایان داده شد. ملل متحد هرچند در اواسط قرن بیستم پدید آمد، ولی قبل از آن، سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی دیگری نزدیک به یک قرن قبل به وجود آمده بودند، اما به علت که ملل متحد دارای ساختار و از جامعیت کامل نسبت به سازمان‌های موجود برخوردار بودند، موجب شد که به مثابه کارآمدترین سازمان بین‌المللی دولتی به شمار آید و محور اصلی فعالیت اکثریت به اتفاق سازمان‌های جهانی شمرده شود (همان). از این‌رو، فلسفه وجودی ملل متحد، جلوگیری از وقوع جنگ‌های جهان سوز نظیر دو جنگ جهانی اول و دوم بود، تا در جوامع بشری صلح، امنیت دسته جمعی، رفاه و آسایش عمومی جایگزین پیامدهای خون بار جنگ‌ها گردد. ملل متحد در سطوح مختلف از جمله در حفظ صلح، توسعه اقتصادی و اجتماعی و ارائه خدمات فنی فعالیت

دارد و یک سازمان چند منظور جهانی به شمار می‌آید (Simma, 1995, 12) ملل متحد دارای اساسنامه‌ی است تحت عنوان « منشور سازمان ملل متحد» در مقدمه این منشور با عبارت «ما مردم ملل متحد» جهانی بودن ملل متحد را نشان می‌دهد و عبارات بعدی آن مبین ایدئال‌ها و هدف‌های مشترک تمام ملت‌های هستند که از طریق دولت‌های خویش برای تشکیل ملل متحد دست به یاری هم داده‌اند. منشور فی الواقع یک نظام نام‌هی جهانی بین‌المللی است که با یک مقدمه آغاز می‌شود و بخش‌های از آن، اهداف و اصول سازمان ملل، خصوصیات سازمان، شرایط عضویت در آن، ارگان‌های سازمان، حل و فصل مسالمت آمیز و قهر آمیز اختلاف‌های جهانی، همکاری‌های بین‌المللی و چگونگی اداره سرزمین‌های غیر خود مختار را بیان می‌کند. به موجب این میثاق، هر کشور-دولت، پس از امضا موافقت می‌کند که با پذیرش عضویت سازمان، اصول آن را رعایت نماید. بدین سان، می‌توان اهداف جهانی سازمان ملل متحد را که در ماده ۱ بیان شده می‌توان در سه محور بیان کرد:

**الف) حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از طریق اقدام مشترک دولت‌ها جهت پیشگیری از جنگ، قطع تهدید، تعقیب متجاوز و حل اختلافات بین‌المللی از راه‌های مسالمت آمیز**  
**ب) توسعه روابط دوستانه میان ملت‌ها بر پایه برابری آن‌ها و حق آنان در تعیین سرنوشت.**

**ج) همکاری‌های بین‌المللی در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی، فکری و ذهنی و بشر دوستی همراه با توسعه و تشویق احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همه، بدون توجه به نژاد، جنس، زبان یا مذهب آن‌ها (منشور سازمان ملل متحد، ۱۳۸۲، ۲۱-۲۲).**

با توجه به داده‌های فوق این پرسش مطرح می‌شود که ملل متحد چه نقش را در راستای نهادینه ساختن صلح در افغانستان انجام داده است؟ در بدو امر می‌توان بیان نمود که اولین اقدامات صلح جویانه سازمان ملل متحد به طور کل و شورای امنیت بطور خاص در افغانستان بعد از اشغال این کشور توسط شوروی سابق در سال ۱۹۷۹ آغاز شد. در پی حمله نظامی شوروری به افغانستان، ملل متحد- که بر اساس فصل هفتم منشور از وظیفه اساسی‌اش محسوب می‌شد، اما- به دلیل تنش بر روابط دو عضو دایم و قدرتمند شورای

امنیت یعنی آیالات متحده و شوروی، نتوانستند اقدام مؤثر و قابل توجهی را در این خصوص انجام دهد. لذا به حیث ناظری منفعل شاهد اقدامات مجمع عمومی، دبیر کل و نماینده ویژه دبیرکل بود. ملل متحد پس از دو روز بحث در باره مداخله نظامی به افغانستان، در هفتم ژانویه ۱۹۸۰ قطعنامه شماره S/۱۳۷۲۹ را که از طرف کشورهای نیجریه، بنگلادش، جامائیکا، فیلیپین و زامبیا تنظیم شده بود، علی‌رغم اکثریت ۱۳ عضو در برابر دو عضو (شوروی و المان شرقی) نتوانست به تصویب رساند؛ این قطعنامه ضمن ابراز اظهار تاسف شدن از مداخله مسلحانه اخیر در افغانستان خواهان خروج نیروهای شوروی از کشور بدون قید و شرط شده بود. قطعنامه توسط این دو کشور و تو شد (کورت، ۱۳۶۶، ۲۶۱). در ۹ ژانویه ۱۹۸۰ مسأله بر اساس قطعنامه ۴۶۲ شورای امنیت به مجمع عمومی ارجاع شد تا مجمع عمومی ملل متحد، تصمیمات لازم را اتخاذ نماید (اندره بریگو، ۱۳۶۶، ۱۸۸).

پس از خروج شوروی از افغانستان و روی کار آمدن حکومت مجاهدین نیز شورای امنیت با پرداختن به بحران‌های مناطق دیگر، (عادلی، ۱۳۸۷، ۱۹) افغانستان به فراموشی سپرده شد. هر چند مجمع عمومی قطعنامه‌های را صادر کردند ولی قطعنامه‌های مجمع عمومی قابلیت اجرای را نداشته و برای کشورهای لازم الاجرا نبودند. مجمع در طی سال‌های (۱۹۸۰-۱۹۸۷) ۹ تا قطعنامه صادر کردند و تلاش کردند تا خلأ عدم فعالیت شورای امنیت را پوشش دهد؛ اما این خلأ عمیق‌تر از آن بود که با تصویب قطعنامه‌های مجمع عمومی جبران شود و نیز در بیساری از قطعنامه‌های مذکور به جهت ملاحظات سیاسی به صراحت اسمی از شوروی برده نشده و صرفاً تحت عنوان نیروهای خارجی یاد شده (عادلی، ۱۳۸۷، ۲۵). بعد از خروج شوروی از افغانستان دو قطعنامه مختصر ۶۲۲ مورخ ۳۱ اکتبر ۱۹۸۸ و مورخ ۱۱ ژانویه ۱۹۹۰ توسط شورای امنیت صادر گردید و دیگر هیچ اقدام خاص در خصوص حل بحران افغانستان انجام نشد. بدین روی، با نگاهی به وضعیت افغانستان در فاصله‌های پس از خروج نیروهای شوروی از این کشور تا ۱۹۹۶ و بخصوص از ۱۹۹۲ با توجه به دخالت روز افزون قدرت‌های خارجی، به دلیل موقعیت حساس و استراتژیک خود روز به روز افزایش می‌یافت و به راحتی می‌توانست صلح و امنیت را از منطقه سلب نماید (همان، ۵۲). با

وجود این شورای امنیت ملل متحد سکوت اختیار کرده و به جای حل این بحران نظر خود را به بحران بالکان و... معطوف داشتند. توجه بیش از اندازه ملل متحد به حل بحران بالکان و غفلت از بحران افغانستان، موجب شد که پطروس گالی دبیر کل ملل متحد در سال ۱۹۹۵ بگوید: «افغانستان به یکی از منازعات فراموش شده دنیا تبدیل شده است که دنیای غرب به عمد از روی بی‌توجهی آن را به فراموشی سپرده و در عوض یوگسلاوی را کانون توجهات خویش قرار داده است» (احمد، ۱۳۷۹: ۳۲۱).

بنابراین، وقتی در سال ۱۹۹۴، ۲۸ روز از آغاز جنگ شورای هماهنگی علیه دولت مجاهدین و کشتار ویرانگری در کابل گذشت، صدای مردم افغانستان در گوش شورای امنیت طنین انداز شد در ژانویه ۱۹۹۴ برابر ۸ بهمن، ۱۳۷۲ راجع به وضعیت بحرانی افغانستان تشکیل جلسه داد و از طرفین در گیر تقاضای اعلان آتش بس کرد (ورسجی، ۱۳۸۱: ۸۳۱) و از استفاده از تسلیحات را منع نکردند. بدین رهیافت، عملکرد ملل متحد در این عصر در قبال بحران افغانستان چنین بیان نمود که پایان بخشیدن به بحران افغانستان توسط ملل متحد و قدرت‌های بزرگ و اعضای دایم شورا، انگیزه‌ی قابل توجه به حل بحران افغانستان نداشتند و منافع خاص خود را در آن نمی‌دیدند تا به وضعیت شکننده افغانستان پایان دهد. زیرا، تصمیم‌گیران اصلی در شورا قدرت‌های بزرگ بود و در صورت عدم تمایل آنان به حل بحران، از عهده شورا هیچ کاری ساخته نبود (عادلی، ۱۳۸۷: ۵۸).

در این سال (۱۹۹۴) با ظهور یک گروه سیاسی جدید به نام طالبان و تبدیل شدن آن به یک گروه بلامنازع در درگیرهای افغانستان، ملل متحد نوعی امیدواری در راستای برقراری صلح در افغانستان پیدا نمود. اما این گروه طی سه ماه توانستند ۱۲ ولایت از ۳۱ ولایت افغانستان را تصرف کند و بتدریج بر ۹۰ درصد خاک این کشور مسلط یابند با ظهور طالبان محمد مستیری نماینده ویژه دبیرکل سازمان ملل، با شکست راهبرد که در مورد افغانستان گرفته بود، بلافاصله بر حرکت طالبان مهر تأیید گذاشت و آن‌ها را لشکر صلح و امنیت و آرامش برای افغانستان خواند. این امر موجب شد که ملل متحد از سال ۱۹۹۴-۱۹۹۶ هیچ‌گونه تصمیم و استراتژی خاصی را در خصوص بهبود بخشیدن وضعیت افغانستان انجام ندهد (رحمانی و

حسینی، ۱۳۹۱، ۳۸۰). در سال ۱۹۹۵ نماینده ویژه دبیرکل ملل متحد مذاکره با این گروه، در راستای برقراری صلح آغاز نمود و هیچ‌گونه نتیجه‌ی نگرفتند و در سال ۱۹۹۶ پس از جنگ و درگیری زیاد، طالبان کابل را تصرف نمود و در اقدام نخست به دفتر ملل متحد هجوم برد و سپس دستگیری دکتر نجیب و وی را اعدام نمود و بعد از آن در مدت ۲۴ ساعت اقدام به اعمال ضد بشری و انسانی زدند، مکاتب و دانشگاه‌ها مسدود و تماشای تلویزون و ماهوار... ممنوع نمودند (حسینی، ۱۳۸۷، ۱۰۳۲). به دنبال اقدامات ضد انسانی طالبان در افغانستان، ملل متحد اقدامات جدی تری را برای امحای تروریزم بین‌المللی انجام دادند و بر ضرورت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تاکید و رزید و از این گروه خواستند بن لادن را برای محاکمه بین‌المللی تحویل دهد. با امتناع این گروه سبب شد که شورای امنیت قطعنامه دیگری صادر کند که این قطعنامه سرآغاز تحریم سیاسی و اقتصادی و تسلیحاتی علیه طالبان شد (همان، ۳۸۳). این تحریم‌ها موجب شد که طالبان در یک انزوی کامل قرار گیرد و پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ موجب شد تا زمینه را برای پذیرش حمله آمریکا به افغانستان فراهم نماید.

## ۲. سازمان ملل متحد و ایجاد صلح در نظام سیاسی جدید افغانستان

شورای امنیت یکی از ارکان اساسی سازمان ملل متحد شمرده شد و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و منطقه‌ی بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد از وظایف اساسی شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌باشد. پرسش که در این بخش مطرح می‌شود این است که سازمان ملل متحد و شورای امنیت در ایجاد صلح و امنیت در افغانستان تا چه میزانی توانسته به مثابه یک سازمان جهانی موفق بوده عمل نمایند. در این جستار بر آنیم تا عملکرد سازمان ملل متحد را در نظام سیاسی جدید افغانستان مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم. همان طوری که اشاره شد؛ بحث تروریسم پدیده‌ی است جهانی، و صلح جهانی و منطقه‌ی را امروزه مورد تهدید قرار داده است، این بحث، در سازمان ملل متحد، به سال‌ها قبل بر می‌گردد و رکن مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی همواره این پدیده شوم و ویرانگر را محکوم و تقبیح نموده است؛ اما با وقوع حوادث یازده سپتامبر ۲۰۰۱ نقطه عطفی در محور

تصمیمات شورای امنیت در قبال بحران افغانستان بود. این امر موجب شد شورای امنیت در قبال این حادثه شکل جدی تری بخود بگیرد. طوری که یک روز بعد از این حادثه ۱۲ سپتامبر در یک واکنش سریع قطعنامه ۱۳۶۸ صادر و با شدید ترین لحن تروریسم را تقبیح کرد و خواستار هماهنگی جامعه جهانی در مبارزه با این پدیده ویرانگر شود. قبل از وقوع این حوادث شورای امنیت سازمان ملل تروریسم را موردی محکوم می نمود و قطعنامه‌های را هم که صادر می کردند، بیشتر جنبه توصیه‌ی داشت. اما با حادثه ۱۱ سپتامبر، دولت آمریکا را وا داشت تا از مجرای شورای سازمان ملل متحد ورود نموده و رکن اساسی اول ملل متحد را وادار به تصویب قطعنامه‌های متعدد ضد تروریسم نمایند. بنابر این، یک روز پس از حادثه فوق، شورای امنیت بنا به پیشنهاد آمریکا قطعنامه ۱۳۶۸ را با اتفاق آراء تصویب نمود پس از آن شورای امنیت سازمان ملل متحد به ترتیب قطعنامه‌های (۱۳۷۳) ۲۰۰۱، (۱۳۷۷) ۲۰۰۱، (۱۴۵۲) ۲۰۰۲، (۱۴۵۵) ۲۰۰۳، (۱۵۲۶) ۲۰۰۳ و چندین قطع نامه‌های دیگر در این سال‌های اخیر و آخرین قطعنامه اش (۲۴۰۵) در سال ۲۰۱۸ در خصوص امحای تروریسم صادر نموده و خواستار همکاری جامعه بین‌المللی جهت امحای تروریسم شد. با سقوط حکومت طالبان، ساختار قدرت سیاسی در افغانستان شکل دیگری بخود گرفت. اولین بار در تاریخ افغانستان، حکومت مردمی پدید آمد و مردم مستقیماً در تعیین سرنوشت سیاسی خویش مشارکت نمودند. بدون تردید در کنار عوامل دیگر از قبیل خسته شدن مردم از جنگ و نا امنی و روی آوردن به صلح، سازمان ملل متحد نقش محوری و اساسی در تأسیس نظام سیاسی جدید در افغانستان، تشکیل اجلاس بن و امضای موافقت نامه بن داشت. شورای امنیت ملل متحد از طریق تأسیس یوناما (هیئت کمکی سازمان ملل به افغانستان) و نیز با صدور قطعنامه‌های متعدد و پیگیری قضایا، اعزام نیروهای حافظ صلح به افغانستان و حمایت از دولت انتقالی به عنوان حکومت مشروع این کشور و فراهم ساختن زمینه بر گزاری انتخابات و در روند تحقق نظام دموکراتیک در افغانستان نقش مؤثری را ایفا نمودند. علاوه بر آن در مدت هجده سال که از تاسیس این نظام جدید می‌گذرد سازمان ملل متحد در کنار دولت و مردم افغانستان بوده و همواره حمایت خود را از دولت افغانستان اعلام نموده و سایر کمک‌ها و خدمات و اقدامات که در راستای



نهادینه ساختن حقوق بشر و رشد تقویت و تعلیم اردوی ملی و رشد توان دفاعی و نظامی افغانستان، مبارزه با فقر و تروریسم و گروه‌های افراطی در کنار دولت افغانستان ایفا نموده است. با وجود آن، ملل متحد در امحای تروریسم ناکام بوده است و عوامل ناکامی آن چه بوده است؟ در این قسمت به پرسش فوق پاسخ داده خواهد شد

### ۳. عوامل ناکامی سازمان ملل متحد در ایجاد صلح در افغانستان

با وجود قطعنامه‌های متعددی که از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد جهت امحای تروریسم صادر شد، تأثیر مثبت برای نهادینه سازی صلح و امنیت در افغانستان، نگذاشت؛ تا مردم افغانستان بتواند در سایه صلح و امنیت زیست نماید. هرچند بایست اذعان نمود که ملل متحد در نیمه دهه اول حضور خود در افغانستان، اقدامات ابتدایی را در بستر تحقق صلح و امنیت انجام دادند؛ اما این اقدامات از لحاظ زمانی مقطعی و محدود بودند و در امحای پدیده تروریسم مؤثر واقع نگردید و بدین سان، این پدیده هم چنان صلح و آرامش را از مردم افغانستان سلب کرده است. به ویژه در این سه سال اخیر با وجود گروه القاعده، گروه افراطی دیگری به نام داعش که خطر ناکتر از گروه قبلی هستند، در افغانستان رشد و به فعالیت پرداخته است و در صورت عدم تغییر استراتژی ملل متحد جهت مبارزه با این گروه‌ها، موجب رشد و گسترش آن‌ها در افغانستان و منطقه خواهد شد. سالی که گذشت، غمبارترین سال از لحاظ امنیتی برای مردم افغانستان بود؛ این گروه‌ها علاوه بر تخریب و انفجار در مراکز و پوسته‌های دولتی، مکاتب آموزشی، مکان‌های رزمی و ورزشی را برای مردم به یک مکان نا امن مبدل کرده بود؛ بر اساس پایگاه خبری الوقت، در ۱۸ میزان سال ۹۷، بیان می‌دارد که نبود صلح و امنیت موجب شده که صدها هزار تن از شهروندان افغانستان جهت فرار از جنگ، فقر و بیکاری به خارج کشور بروند. بنا به اعلام فیلیپو گراندی، کمیساریای سازمان ملل، حدود ۸ میلیون شهروند افغانستان به دلیل جنگ، فقر، بیکاری و خشکسالی به کشورهای همسایه یا اروپا رفته‌اند. سازمان غیردولتی «کودکان جنگ» که سال ۱۹۹۳ در انگلستان تاسیس شد نیز اعلام کرد که بیش از ۸ میلیون کودک در افغانستان به کمک بشردوستانه نیاز دارند. براساس

گزارش کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، جنگ و تداوم نا امنی‌ها پیامدهای ناگوار اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در پی داشته است. در این جنگ حقوق غیرنظامیان نقض و برخی کشته یا زخمی می‌شوند. بسیاری خانه و دارایی خود را از دست داده و آواره شده‌اند و به گفته مارک لوکوک، معاون دبیرکل سازمان ملل، در دوره چهار ساله دولت وحدت ملی افغانستان ۴۰ هزار تن بر اثر حملات انتحاری کشته و زخمی شده‌اند. پایگاه خبری الوقت در ۱۸ میزان ۱۳۹۷ بیان می‌کند که هفده سال از جنگ آمریکا در افغانستان می‌گذرد اما هم‌چنان اوضاع افغانستان در بی‌ثبات‌ترین وضعیت خود به سر می‌برد و با تداوم حضور نظامی آمریکا چشم اندازی از بهبود اوضاع دیده نمی‌شود. آن چه پس از ۱۷ سال از این جنگ گسترده برجای مانده است بیش از یک تریلیون دلار آمریکایی هزینه مالی، بیش از دو هزار سرباز کشته شده ناتو، بیش از ده‌ها هزار کشته و زخمی مردم افغان و سر در گمی بی‌پایان فرماندهان نظامی و رهبران سیاسی افغانستان است (الوقت، ۱۳۹۷، ۲). براساس گزارش‌های «سازمان‌های حقوق بشری بین‌المللی و نهادهای مدنی افغانستان، از زمان اشغال این کشور توسط آمریکا در اکتبر ۲۰۰۱ تاکنون هزاران غیرنظامی کشته و ده‌ها هزار تن دیگر زخمی شده‌اند. در دوره ترامپ و اعلام راهبرد جدید آمریکا در افغانستان، حملات هوایی پنتاگون در این کشور دو برابر شده است. هم‌چنین تلفات کودکان ناشی از حملات هوایی ارتش ایالات متحده آمریکا، نیروهای ناتو در افغانستان، انفجار مین، بمب کنارجاده‌ای، حملات انتحاری به تجمعات مردمی و غیره در این کشور به گونه‌ی بی‌سابقه‌ای افزایش یافته است. دفتر نمایندگی سازمان ملل در افغانستان «یوناما» اعلام کرده که از ژانویه تا ژوئن امسال ۱۴۹ غیرنظامی بر اثر حملات هوایی در این کشور کشته و ۲۰۴ تن دیگر زخمی شده‌اند. این عدد افزایش ۵۲ درصدی نسبت به مدت مشابه در سال ۲۰۱۷ را نشان می‌دهد. بیشتر از نیمی قربانیان زن و کودک بوده‌اند. از سال ۲۰۰۱ تاکنون ۳۵۵۵ نظامی خارجی از ۳۰ کشور از جمله ۲۴۱۴ آمریکایی و ۴۵۵ انگلیسی و ۱۵۸ کانادایی در چارچوب نیروهای ائتلاف بین‌المللی و ناتو در افغانستان کشته شده‌اند. هم‌چنین از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۸، دست‌کم ۱۱۵ هزار نفر؛ شامل ۴۵ هزار شبه‌نظامی طالبان، ۳۵ هزار غیرنظامی، ۳۲ هزار پلیس و ۴ هزار کارمند شرکت‌های بازسازی و نهادهای

بشردوستانه و خبرنگار در افغانستان کشته شده‌اند. همچنین بیش از ۳۰ هزار غیرنظامی زخمی و معلول شده‌اند (الوقت، ۱۳۹۷، ۳-۲). این‌ها همه متأثر از جنگ و نبود صلح و امنیت در افغانستان است. جای این پرسش باقی است که چرا سازمان ملل متحد و بخصوص شورای امنیت که رکن اول و اساسی این سازمان است که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر اساس ماده ۳۹ (که در حقیقت مبنای فصل هفتم منشور می‌باشد) از وظایف اصلی این شورا است و نیز با وجود صدور قطعنامه‌های متعددی نتوانستند آرزوی دیرینه‌ی مردم افغانستان را که تحقق صلح و امنیت بود، بر آورده سازند. در پاسخ به این سوال می‌توان گفت عوامل زیادی موجب عدم موفقیت سازمان ملل متحد و شورای امنیت در زمینه تحقق صلح در افغانستان شده است که به چند عامل مهم آن در این جا اشاره می‌شود:

**الف) عدم تعریف واحد از پدیده تروریسم در جامعه بین‌المللی.** از آن جای که در جامعه بین‌المللی نگاه واحد به پدیده تروریسم ندارند و تعریف و ماهیت واحد از تروریسم ارائه نداده‌اند، موجب شکست سازمان ملل متحد در مبارزه با تروریسم شده است؛ در حالی که تروریسم مفهوم عام دارد و تمامی دولت‌ها و مردم کشورها آن را محکوم می‌نمایند؛ اما تا هنوز اجماع همه جانبه در خصوص تعریف از تروریسم بوجود نیامده (عادلی، ۱۳۸۷، ۱۳۴). و تعاریف متعددی از این پدیده ارائه نموده که منشأ تفاوت‌ها بر می‌گردد به ثنویت سیاست‌های دولت‌ها در خصوص مبارزه با این پدیده.

**ب) در منشور ملل متحد هیچ نامی از پدیده تروریسم و یا نحوه مقابله با آن برده نشده است (عادلی، ۱۳۸۷، ۱۳۷).** آن چه بیش از همه شورا را وادار به اتخاذ تصمیم و اقدام می‌نماید، وجود تهدید بر علیه صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوز کارانه است. چنان چه ماده ۳۹ منشور چنین مقرر می‌دارد: « چنان چه شورای امنیت وجود تهدید بر علیه صلح یا برهم زدن صلح یا اقدام به تجاوز را تشخیص دهد، می‌تواند توصیه‌هایی داشته باشد و یا تصمیم بگیرد که برای حفظ یا استقرار صلح و امنیت بین‌المللی چه اقداماتی را بر طبق ماده ۴۱ و ۴۲ به عمل آورد» از این ماده چنین استنباط می‌شود که شرط اتخاذ اقدامات اجرایی توسط شورای امنیت، احراز تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز بر اساس ماده ۳۹ منشور

می‌باشد. این شرط در حقیقت بمنزله حمایت از دولت‌های عضو در مقابل اقدام خود سرانه شورای امنیت است (شایگان، ۱۳۸۰، ۸۰).

ج) عدم استقلال سازمان ملل متحد: سازمان ملل متحد بخصوص شورای امنیت این سازمان در افغانستان، از همان آغاز جنگ آمریکا و مبارزه علیه تروریسم، تحت تأثیر سیاست‌ها و منافع آیالات متحده آمریکا قرار داشته است. زیرا، آمریکا در ابتدای حمله خود به افغانستان، مورد تأیید و حمایت شورای امنیت قرار گرفت. بنابر این، پس از نقش مؤثر و کار آمد سازمان ملل در تشکیل اجلاس و موافقتنامه بن برای ایجاد نظام سیاسی جدید در افغانستان، لویه جرگه‌ای اضطراری و قانون اساسی، اولین انتخابات ریاست جمهوری و به تبع آن اولین انتخابات پارلمانی، این سازمان وارد مرحله جدید از ضعف و ناتوانی نسبت به حل مشکلات و تامین صلح در افغانستان گردید (رحمانی و حسینی، ۱۳۹۱، ۳۸۷). در یک نگاه کلی می‌توان بیان نمود که در طول هجده سال، به دلیل اشتباهات استراتژیک و رویکرد عدم شفاف جهت مبارزه با پدیده تروریسم، نبود درک کافی از واقعیت‌ها و شرایط افغانستان و ناهماهنگی میان نیروهای خارجی و دولت افغانستان و در کنار کشتار افراد ملکی، ناتوانی در امر دولت سازی فساد گسترده اداری و چالش‌های اقتصادی و اجتماعی مانند فقر و بی‌کاری یک چالش بزرگی فراروی دولت افغانستان و جامعه بین‌المللی قرار دارد. ملل متحد و نگاهی می‌تواند نقش فعال در تامین صلح و امنیت افغانستان داشته باشد، که یک استرژری و راهبرد روشن و شفاف جهت مبارزه با تروریسم و هماهنگ با دولت افغانستان داشته باشند و در اعمال آن نیز از استقلال سیاسی بر خوردار باشند.

#### ۴. حضور ناتو در افغانستان و عوامل ناکامی آن در تحقق صلح و امنیت

سازمان اتلانتیک شمالی یا ناتو (North Atlantic Treaty Organization) با مخفف (NATO) در ۴ اپریل ۱۹۴۹م (۱۵ حمل ۱۳۲۸) با هدف دفاع جمعی در واشنگتن دی سی. پایه گذاری شد و هم اکنون ۲۸ عضو دارد. قلب پیمان ناتو ماده‌ی ۵ است که در آن کشورهای امضا کننده توافق کرده‌اند مبنی بر این‌که چنان چه حمله نظامی علیه یک یا چند کشور عضو در

اروپا یا آمریکای شمالی را به مثابه حمله به تمامی کشورهای عضو تلقی کنند و به مقابله‌ی با آن اقدام نمایند.

در حقیقت هدف از ایجاد چنین معاهده، بر علیه کشورهای اروپایی شرقی و شوروی بود و در برابر پیمان ورشو قرار داشت. فلسفه وجودی این پیمان نظامی ایجاد کمر بند امنیتی نظامی به دور دموکراسی‌های غربی و نیز محاصره کمونیزم و اقمار آن بود (دارمی، ۱۳۸۶، ۲۴). سازمان ناتو یکی از سه حلقه نظامی بلوک غرب برای جلوگیری از توسعه بلوک شرق بود. انتظار می‌رفت با شکستن و فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد هم چون پیمان ورشو منحل شود، اما بر عکس بلکه به تجدید حیات خود پرداختند. بدین رهیافت این سازمان با باز تعریف فعالیت‌های خود عملاً نقش فراتر از دایره فعالیت سنتی خود در صحنه بین‌المللی یافت (تقنی عامری، ۱۳۸۱). از آن جای که هدف از ایجاد ناتو تأمین صلح و مبارزه با نا امنی و تهدیدات صلح بوده است، در سال ۱۹۹۵ در جریان بحران یوگسلاوی و جنگ بوسنی و هرزگوین مداخله کرد که اولین جنگ ناتو بعد از جنگ سرد تلقی می‌شد. هم‌چنین این سازمان در جریان بحران کوزو، رهبری نیروهای حافظ صلح را به عهده گرفت؛ نقشی که همچنان آن را بر عهده دارند. پس از آغاز جنگ در افغانستان، که یک محک و آزمون جدید برای نیروهای ناتو خارج از حوزه تعریف (اروپا و آمریکای شمالی) شده آن یعنی اروپا بود، در جهت برقراری صلح و امنیت و مبارزه با تروریسم وارد افغانستان شد. با وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر و در پی عدم توجه طالبان به التیماتوم آمریکا در خصوص تحویل سران القاعده به این کشور، نیروهای نظامی آمریکا به همراه نیروی نظامی ۱۱ کشور دیگر (عمدتاً کشورهای عضو ناتو) با استناد به قطعنامه‌های (۱۳۶۸ و ۱۳۷۳) جهت مبارزه با تروریسم و تأمین و ثبات صلح و امنیت در افغانستان آغاز نمودند که نتیجه آن سقوط حکومت طالبان و ایجاد نظام سیاسی جدید مبتنی بر حاکمیت مردم و دموکراسی شد. بدون تردید نیروهای ناتو در آغاز تأسیس نظام سیاسی جدید نقش مهمی را در برقراری صلح و امنیت در افغانستان داشتند و توانستند به اهداف تعریف شده از قبل تا حدودی تحقق عینی بخشد. زیرا این نیروها با مجوز سازمان ملل متحد به مثابه نیروهای حافظ صلح و مسئولیت حفظ امنیت دولت موقت و انتقالی را به عهده گرفتند. نیروی

که بدین شکل ایجاد شد، عنوان نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت افغانستان (ایساف) را به خود گرفت. و در ۲۰۰۳ فرماندهی نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت (ایساف) را بعهدہ گرفت (بزرگمهری، ۱۳۸۹، ۳۱) و حضور ناتو در افغانستان برای هر چند سالی بر اساس پیمان‌نامه میان دولت افغانستان و اعضای ناتو تمدید می‌شد. نیروهای ناتو علاوه بر ایجاد برقراری صلح و امنیت، حمایت از نیروهای نظامی و امنیتی افغانستان و کمک به آموزش و تجهیز آن‌ها و حمایت از برنامه‌های حکومت افغانستان و مبارزه با موارد مخدر و کمک‌های بشر دوستانه (رحمانی، حسینی، ۱۳۹۱، ۴۴۵) و... از اقدامات مهم نیروهای ناتو در افغانستان بوده و می‌باشد. سؤالی که در این جا مطرح می‌گردد و بایست به آن پاسخ داده شود، این است که آیا نیروهای ناتو هم چنان که در آغاز نقش فعال در تأمین امنیت و مبارزه با پدیده تروریسم داشتند آیا این روند ادامه پیدا کرد یا خیر؟ بطور کلی عملکرد و حضور نیروهای ناتو در جهت مبارزه با تروریسم و تأمین در طول هجده سال در افغانستان چگونه ارزیابی می‌شود و در صورت ادامه حضور ناتو در این کشور تا چه میزانی می‌تواند در تأمین صلح و امنیت آینده افغانستان کمک کنند؟ در پاسخ به این سؤال با عنایت به وضعیت موجود افغانستان می‌توان بیان کرد که: نیروهای ناتو از آغاز تشکیل نظام سیاسی جدید در افغانستان، دارای عملکرد مثبت و منفی می‌باشد. مثبت از آن جهت که ناتو در افغانستان در ابتدا نقش ارزنده در راستای ثبات و امنیت افغانستان گام‌های بلندی برداشته و اقدامات مهم در جهت توانمندسازی نیروهای نظامی و اردوی ملی افغانستان، مبارزه با فقر و مواد مخدر، تلاش در راستای رعایت حقوق بشردوستانه، مبارزه با تروریسم از جمله موارد مثبت حضور ناتو در افغانستان ارزیابی می‌گردد؛ در حال حاضر نیز بر اساس موافقتنامه که در سال ۲۰۱۴ م میان دولت افغانستان و ناتو منعقد شد، ناتو تنها آموزش نیروهای نظامی و اردوی ملی افغانستان را متعهد شدند؛ اما علاوه بر فعالیت‌های مثبت، نیروهای ناتو دارای عملکرد منفی در جهت مبارزه با تروریسم نیز بوده است. زیرا، یکی از اهداف حضور آن‌ها در افغانستان، به مثابه نیروهای حافظ صلح و امنیت و مبارزه با تهدیدات و نا امنی بود که در این حوزه متأسفانه چندانی موفق نبوده است. با توجه به این‌که وضعیت افغانستان از لحاظ امنیتی شکننده است و نیروهای افراط‌گرایی و تروریسم به مرور

زمان قدرت‌مندتر گردیده و در صورت استمرار این روند، اثر جبران‌ناپذیری را برای مردم افغانستان بر جای خواهد گذاشت. بر اساس تحقیقات که در این راستا انجام یافته و ارزیابی وضعیت امنیتی افغانستان، چند عامل مهم در ناکامی نیروهای ناتو در افغانستان نقش اساسی داشته است که قرار ذیل است:

**الف)** نگاه خوشبینانه اعضای ناتو به دولت پاکستان، از عمده دلایلی که نیروهای ناتو نتوانست در تامین صلح و ثبات در افغانستان موفق شوند، نقش تخریبی پاکستان در اوضاع امنیتی و استمرار جنگ در افغانستان بود. با این که دولت افغانستان در طول سال‌های گذشته و در حال حاضر هموار بیان نموده که ریشه تروریسم در قلمرو حاکمیت دولت پاکستان بوده و سیاست‌های پاکستان مبتنی بر حمایت از تروریسم و ناامن ساختن کشورهای منطقه و بخصوص افغانستان است. با وجود اصرار دولت افغانستان بر این امر، استراتژی نیروهای ناتو در قبال سیاست پاکستان تغییر پیدا نکرد و توجه بیش از حد به منافع مشروع و نامشروع پاکستان در افغانستان داشتند. علی‌رغم همه اظهارات مستقیم و غیر مستقیم مقامات غربی مبنی بر ناکامی خود در خصوص مبارزه با تروریسم و بر ارتباطات ظهور مجدد طالبان با سیاست پاکستان در قبال افغانستان ضرورت «همکاری و هماهنگی ویژه» با این کشور مورد تأکید قرار گرفته شد (زیب، ۱۳۸۷، ۳۴)؛ با وجود آن نیز، تغییر در اعمال سیاست اعضای ناتو در قبال دولت پاکستان پدید نیامد. در نتیجه این امر موجب شکست ناتو در تامین صلح و امنیت در افغانستان شد؛

**ب)** اختلاف در ماهیت جنگ: یکی از دلایل دیگر عدم موفقیت ناتو در افغانستان، این است که دول عضو نگاه یکسانی به ماهیت جنگ در افغانستان ندارد و درجه حساسیت دولت‌ها نسبت به افغانستان متفاوت است. همه دولت‌ها خطر حاکمیت طالبان در افغانستان و خطر تروریسم طالبانیسم را برای امنیت سرزمین خود چندان لمس نمی‌کند. زیرا، شرایط حضور ناتو در کوزو با افغانستان کاملاً متفاوت است. کوزو در اروپا قرار داشت. مدت مأموریت ناتو کوتاه بود (بزرگمهری، ۱۳۸۹، ۳۹). به خلاف افغانستان، مدت طولانی است که نیروهای ناتو در این کشور حضور دارند. با این که در سال ۲۰۱۰ اعلامیه مشترک میان دولت افغانستان و ناتو در اجلاس لیسبون منعقد شد و نیروهای ناتو متعهد شدند که با تغییر استراتژی

برای ده سال آینده بتواند جنگ و نا امنی و تروریسم در افغانستان پایان دهد، اما با گذشت زمان اثبات گردید که استراتژی ناتو کما فی السابق در حالت ثابت قرارداد و تغییر بنیادی در راهبردش بوجود نیامد و نه تنها بر ثبات و امنیت افغانستان تأثیر نگذاشتند بلکه تروریسم گسترش و نا امنی فزونی یافتند. زیرا، هر چند ناتو به صورت یک سازمان در افغانستان حضور دارد و اعضای ناتو در قالب فرماندهی ناتو عمل می‌کند، اما اکثر کشورهای عضو ناتو برنامه‌ها و رویکرد مستقلی را در افغانستان بخصوص در مبارزه با تروریسم و باز سازی این کشور دارد و اعضای ناتو به دنبال اعمال سیاست واحد در افغانستان نیست.

**ج) عدم هماهنگی میان قوای آمریکا و ناتو:** یکی از چالش عمده‌ی که مانع برقراری صلح و امنیت در افغانستان شده و به مثابه یک چالش جدی به حساب می‌آید، نا هماهنگی میان نیروهای ناتو و قوای آمریکایی است. نیروهای آمریکایی عمدتاً نقش حمله به پناهگاه‌ها و گروه‌های شبه نظامی را ایفا می‌کند، و در پاره‌ی از موارد هماهنگی لازم را با فرماندهی ناتو ندارد. این مسأله در مواردی باعث تلفات سنگین شهروندان غیر نظامی گردیده؛ چه بسا موجب مختل سیاست و برنامه‌های ایساف گردد (بزرگمهری، ۱۳۸۷، ۴۰). متأسفانه در راستای رفع این نا هماهنگی هیچ اقدام صورت نگرفته و هم‌چنان، ثنویت سیاست میان آن‌ها حاکم‌اند. بدین سان، تنها راهکاری که موجب پیروزی ناتو در مبارزه با تروریسم و نهادینه ساختن صلح در افغانستان می‌شود این است که بایست استراتژی مبارزه با تروریسم را بطور بنیادین تغییر دهد و یک راهبرد جدید برای برقراری صلح برای آینده افغانستان ترسیم نماید و بر مبنای آن راهبرد و با عزم راسخ با تروریسم مبارزه نمایند. هم‌چنین نگاه مثبت و خوشبینانه که نسبت به دولت پاکستان دارند، بایست تغییر داده و دولت پاکستان را ملزم نمایند که سیاست‌های که برای نا امن ساختن کشورهای منطقه و بخصوص افغانستان، اعمال می‌نماید، مورد بازنگری قرار دهد.

## ۵. حضور اتحادیه اروپا در افغانستان و عوامل عدم موفقیت در برقراری صلح و امنیت

اتحادیه اروپا یکی از بازیگران اصلی در نظام جهانی و منادی ظهور آیالات متحده اروپا



در آینده است. ظهور این اتحادیه یکی از حوادث تعیین کننده در قرن بیستم بوده و موجب تحولات عمده‌ی در سطح بین‌الملل در قرن بیست و یکم شدند؛ اتحادیه اروپا در حال حاضر ۲۵ کشور عضو آن هستند، موطن بالغ بر ۴۵۰ میلیون نفر می‌باشد (کورمیک، ۱۳۹۰، ۴۱). اتخاذ سیاست داخلی و خارجی اتحادیه اروپا که در حقیقت یک الگو و راهبردی جدید در سطح بین‌الملل است عبارتند از: تقویت دموکراسی تو سعه اقتصادی در فقیر ترین کشورهای عضو و غیر عضو، تامین و ثبات و بر قراری صلح و امنیت مبارزه با تروریسم از جمله راهبردهای مهم اتحادیه اروپا می‌باشد. اما با نگاهی به تاریخ افغانستان، در خصوص رابطه اتحادیه اروپا و افغانستان، به این نتیجه می‌توان رسید که روابط افغانستان و اتحادیه اروپا قبل از حادثه یازده سپتامبر، ۲۰۰۱ گسترده نبوده و کشورهای عضو اتحادیه اروپا مستقلاً و روابط اندک با افغانستان داشته‌اند. با وقوع این حادثه، گفتمان جدید در روابط اتحادیه اروپا و افغانستان آغاز شد. زیرا، تروریسم که یک پدیده بین‌المللی و در حقیقت اتحادیه اروپا آن را تهدیدی برای خود می‌دانستند و برای مقابله با آن، به افغانستان ورود پیدا کرد و نقش و مشارکت فعال در مبارزه با این پدیده و تامین صلح و ثبات در افغانستان اقدام نمود. پدیده تروریسم موجب شد که اتحادیه اروپا استراتژی خود را تعمیم داده و عناصر جدید از قبیل تروریسم، سلاح‌های کشتار جمعی، منازعات منطقه‌ی، دولت‌های فروپاشیده و جرایم سازمان یافته به استراتژی امنیت ملی اضافه شود (رحمانی، حسینی، ۱۳۹۱، ۴۳۷).

اتحادیه اروپا جهت ورود به افغانستان برای مبارزه با تروریسم چهار هدف عمده خویش را بیان کرد:

۱. ارتقای صلح و ثبات در افغانستان از طریق شکل دهی به ساختار دولت و ایجاد دموکراسی و حمایت از فرایند انتخابات سیاسی.
۲. توسعه قلمرو امنیتی اتحادیه اروپا از طریق مهار عوامل خارجی ضد امنیت. از نظر اتحادیه اروپا، تروریسم، منازعات منطقه‌ی سلاح‌های کشتار جمعی، دولت‌های فروپاشیده و... مهم ترین عوامل خارجی ضد امنیت این اتحادیه می‌باشد.

۳. توان تقویت اتحادیه اروپا و افزایش توان اعضای آن برای مقابله با چالش‌های امنیتی نظیر افغانستان.

۴. مشارکت در بازسازی افغانستان جهت تأمین ملاحظات امنیتی اتحادیه برای حصول به سه هدف مشخص ذیل: الف- نابودی کامل شبکه تروریستی. ب- کمک به پایداری صلح و ثبات در افغانستان از طریق خشکاندن زمینه رشد تروریسم. ج- کمک به توسعه ساختار سیاسی و اقتصادی جایگزین برای ساختار به جا مانده از طالبان، با کمک به مردم افغانستان و جلوگیری از رشد تروریسم در این کشور (همان ۴۳۷). با وجود این که دولت افغانستان در سال ۲۰۰۱ از یک دولت ورشکسته‌ی نمایندگی می‌کرد، که تهدیدهای ناشی از آن بسیار فراتر از آن چیزی بودند که دول غربی بتوانند به راحتی از کنار آن عبور کنند. افغانستان تحت کنترل طالبان به مثابه بهشتی برای تروریست‌ها و تولیدکننده بالاترین میزان مواد مخدر در جهان و تهدید برای صلح و امنیت جهانی محسوب می‌شدند، که میزان و گستره‌ی این تهدیدها با انجام حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ کشورهای جهان را غافل گیر نمود. با وجود تضعیف القاعده در افغانستان، گروه‌های تروریستی مرتبط با آن هم چنان فعال بودند. بنابر این، اعضای اتحادیه اروپا و دیگر کشورهای جهان خود را ناگزیر دیدند تا برای حفاظت از امنیت شهروندان خود نقشی جدی تری در فرایند و صلح سازی و مبارزه با تروریسم در افغانستان به عهده گیرند. از این رو با حادثه یازده سپتامبر و حمله نیروهای ائتلاف و سقوط حکومت طالبان در سال ۲۰۰۱ جامعه جهانی به ویژه کشورهای غربی ناگزیر به پذیرش تعهداتی برای بازسازی و ایجاد امنیت و ثبات در افغانستان گردیدند. کمیسیون اروپایی به نمایندگی از اتحادیه اروپا، نقش پررنگ تری را در مسائل افغانستان به عهده گرفت، به نحوی که از آن زمان تا کنون این اتحادیه یکی از بزرگترین اعطا کنندگان کمک به این کشور لقب گرفته است. طی سال‌های حضور اتحادیه اروپا در افغانستان، ۲۵ عضو آن به استثنای قبرس و مالت در طرح و نهادینه سازی صلح در افغانستان و در ابعاد مختلف نقش فعال و جدی داشتند. اتحادیه اروپا برای هرچه بهتر هماهنگ تر و سریع تر برنامه و راهبرد خویش دفتر نمایندگی خود را در کابل تاسیس کرد. به مثابه مثال طی سال ۲۰۰۲-۲۰۱۲

نزدیک به ۷،۲ میلیارد یورو مبلغ تعهدات اتحادیه اروپا برای کمک به کشور افغانستان در حوزه مختلف شده است که از این میزان حدود ۵۰۰ میلیون یورو به کمک‌های بشر دوستانه اختصاص یافته است (شفیعی و نوریان، ۱۳۹۳، ۷۵) هم چنین از سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ م. طی یک موافقت نامه متعهد شده است که سالانه ۱/۱ میلیارد دالر به افغانستان کمک نماید (Afganistan-9964 News, ParsToday, 1395, 13). بنابر این می‌توان گفت که اتحادیه اروپا در طی این سال‌ها سعی و تلاش خود را در بخش‌های مختلف از قبیل بهبود وضعیت حقوق بشر، و ارتقاء و وضعیت جامعه مدنی و... از جمله در خصوص تأمین ثبات و صلح در افغانستان انجام داده است. اما با پس از گذشت ۱۸ سال از حضور اتحادیه اروپا در افغانستان، در کنار نیروهای ناتو که با هدف ثبات و صلح و امنیت در این کشور پذیرفت، با نگاه وضعیت موجود و شکننده افغانستان، بایست این پرسش را مطرح نمود که آیا اتحادیه اروپا در تطبیق اهداف خویش موفق در افغانستان بوده است یا خیر؟ چه عوامل در عدم موفقیت اتحادیه در افغانستان تأثیر گذار بوده و نیز اتحادیه اروپا چه نقشی را در چشم انداز آینده افغانستان در تأمین صلح و امنیت می‌تواند ایفا نماید؟ در پاسخ می‌توان گفت که اتحادیه اروپا در بخش‌های بهبود بخشیدن به حقوق بشر، توسعه شهری موفقانه عمل کرده؛ اما در بخش مبارزه با تروریسم و صلح و امنیت در افغانستان، در دهه دوم حضور خویش در این کشور نه تنها پیشرفت نکرده بلکه به دلیل عدم استراتژی روشن در افغانستان در راستای مبارزه با تروریسم، ناکام بوده است. با وجود کمک‌های مالی فراوان، حضور تعدادی زیادی از نظامیان، مریبان، کارشناسان و سازمان‌ها و شرکت‌های خارجی و بین‌المللی در افغانستان، حد اقلی معقولی از نیازهای امنیتی در این کشور بر آورده نشده است. آمارهای بین‌المللی نشان می‌دهد که بیش از یک دهه حضور نهادها و اعضای جامعه بین‌المللی در افغانستان و میلیاردها دلار هزینه در این کشور، تأثیر در وضعیت امنیتی جامعه افغانستان نداشته است؛ با وجود این که اتحادیه اروپا استراتژی و راهبرد خود را بارها تغییر دادند؛ اما در عمل در راستای تأمین امنیت و صلح و ثبات در افغانستان موثر واقع نگردید. مهم‌ترین مانع و چالش که اتحادیه اروپا در تطبیق اهداف خود در افغانستان ناکام ماند قرار ذیل است:

۱. مهم‌ترین دلیل عدم موفقیت اتحادیه اروپا در جهت امحای تروریسم، ترجیح سیاست ملی توسط اعضا به سیاست مشترک اتحادیه‌ی اروپا بوده است. به عبارت دیگر اعضای کلیدی اروپا و خصوصاً آلمان، فرانسه و انگلیس، کسب منافع ملی خود را در افغانستان بر سیاست‌های مشخص شده توسط اتحادیه اروپا، جهت مبارزه با تروریسم و تحقق صلح در افغانستان، تقدم و اولویت داده‌اند.
۲. عدم تدابیر و سازماندهی منسجم و اقدامات متناسب در افغانستان. سلسله مراتبی نامشخص و موازی کاری‌های نهادی به وضوح در اقدامات اتحادیه اروپا و اعضای آن در افغانستان به چشم می‌خورد. مضاف بر آن، اثر بخشی اقدامات اتحادیه‌ی اروپا به دلیل اسراف در هزینه‌ها، به شدت کاهش یافته است (رحمانی و حسینی، ۱۳۹۱، ۴۴۰).
۳. فقدان یک استراتژی و راهبرد سیاسی معین میان دولت افغانستان و اعضای اتحادیه اروپا در مبارزه با تروریسم و گروه‌های افراطی در بوجود آوردن صلح.
۴. عدم اولویت بندی در برنامه‌های خویش در افغانستان؛ این امر موجب شده که با هزینه گزاف و دستاوردهای اندکی داشته باشد. موارد فوق از مشکلات‌ها و چالش‌های فراروی اتحادیه اروپا در تحقق اهداف خود در جهت برقراری صلح و امنیت در افغانستان در چشم انداز گذشته بوده است. با این که هریکی از اعضای اتحادیه اروپا در افغانستان نماینده‌ی دارند که در مسائل مختلف فعالیت می‌کنند و بر روند انجام امور نظارت دارند؛ با وجود آن، میزان موفقیت آن‌ها در زمینه صلح ناکام بوده است.
۵. اختلاف میان آمریکا و اتحادیه اروپا: هر چند در ظاهر اتحادیه اروپا و آمریکا در مقطع نخست با ظاهری کاملاً یکپارچه جلوه می‌کرد ولی این امر در صحنه عمل، شکل متفاوتی بخود گرفت (کلانتری، ۱۳۸۷، ۲۶)؛ بدین معنا که اتحادیه اروپا در نوع استراتژی اقدام در افغانستان دچار اختلاف شدند که آثار آن، به عامل مخرب در وخامت نا امنی تبدیل گردید. اتحادیه اروپا امنیت و صلح سازی را به مثابه پروژه کلان سیاسی ترسیم کرد که بایست از طریق فرایند سیاسی و با ابزار متناسب راه ناهموار نیل به آن طی می‌گردید و در این راه ابزار نظامی حکم پشتیبان راه را داشت. ولی در عمل آمریکایی‌ها با این نگرش، که

استراتژی نظامی را موتور محرکه اصلی سیاست‌های خود در افغانستان و با توجه به موفقیت نخست خود در ساقط نمودن رژیم طالبان و شکل‌گیری نوع اقتدار نظامی غرب در این منطقه می‌دانست. تداوم این سیاست، موجب شد که اختلاف عمیق در مرحله نخست عیان گردد و بتدریج گسترش دامنه شکست تدریجی این استراتژی، فاصله اتحادیه اروپا و آمریکا را شکل محسوسی بخود اخذ نماید.

در خصوص این که اتحادیه اروپا در آینده چه نقش می‌تواند در نهادینه سازی صلح در افغانستان ایفا نماید، مشروط به تحقق موارد ذیل است.

**الف)** داشتن یک استراتژی و راهبرد مشخص و معین و واضح در جهت مبارزه با تروریسم در جهت تحقق صلح و امنیت سازی در افغانستان.

**ب)** ترجیح سیاست مشترک اتحادیه اروپا بر سیاست ملی؛ تا بتوانند تعهدات پذیرفته شده در موافقت نامه در افغانستان عملی گردد.

**ج)** اراده و عزم راسخ در راستای مبارزه با تروریسم و نهادینه ساختن صلح و امنیت در افغانستان. تا با ناکامی‌های بیش از یک دهه در افغانستان مواجه نشود.

## نتیجه

تحقق صلح و امنیت از آرزوهای دیرینه‌ی مردم افغانستان بوده و نزدیک چهار دهه است که مردم افغانستان در جنگ و نا امنی بسر می‌برد. با وقوع حوادث یازده سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا، موجب شد که سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا و ناتو به رهبری آمریکا در افغانستان برای امحای تروریسم حضور پیدا نموده و برای تحقق صلح و امنیت در این کشور، با آن مبارزه نماید. بدون شک نهادهای مورد نظر در نیمه دهه اول حضور خود در افغانستان، اقدامات ابتدایی را در راستای صلح سازی در این کشور انجام دادند. نظیر اجلاس و موافقتنامه بن، ایجاد حاکمیت دموکراسی... و از جمله مبارزه با تروریسم؛ اما در ادامه حضور خود، در این کشور، نهادهای مورد نظر در تحقق اهداف خویش که نهادینه سازی صلح و امنیت بود ناکام بوده است. این امر، موجب گسترش تروریسم و افزایش نا امنی در افغانستان

گردید. عوامل ناکامی سازمان‌های فوق عبارتند از:

**الف) عدم استقلالیت ملل متحد در اتخاذ تصمیمات سیاسی و تحت تأثیر قرار گرفتن سیاست‌های آمریکا در قبال مبارزه با تروریسم و نقش منفعلانه داشتن در قبال این پدیده، از جمله عوامل مهمی ناکامی سازمان ملل متحد در افغانستان بوده است.**

**ب) پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، ناتو به رهبری آمریکا در افغانستان جهت مبارزه با تروریسم حضور پیدا کردند. ناتو نیز هرچند در آغاز نقش فعال و مؤثری داشته‌اند؛ اما در ادامه ناتو در تحقق اهداف خود در افغانستان ناکام بوده است. عوامل عدم موفقیت ناتو عبارت از: عدم هماهنگی میان نیروهای ناتو و قوای آمریکا، اختلاف در ماهیت جنگ میان اعضای ناتو، عدم تعریف واحد از پدیده تروریسم و عدم اراده جدی مبارزه با تروریسم بوده است.**

**ج) اتحادیه اروپا نیز به مثابه یک بازیگر مهم بین‌المللی و در راستای سیاست‌ها و رویه‌های هنجاری خود نقش آفرینی در این کشور پرداخت. تعامل و همکاری برای ایجاد پیشرفت و توسعه در ابعاد مختلف و برقراری صلح و امنیت از اصول اساسی اتحادیه اروپا در افغانستان بوده است. اتحادیه اروپا در این کشور در سایر بخش‌ها نسبت به نهادهای دیگر موفق‌تر عمل کرده، اما در خصوص صلح و امنیت در بدو امر نیز پیروز بوده است. اما در ادامه به علل مختلف از جمله اختلاف در نحوه اعمال سیاست در جهت مبارزه با تروریسم با آمریکا، ترجیح سیاست ملی بر سیاست مشترک اتحادیه اروپا و... موجب شد که اتحادیه در تأمین صلح در افغانستان ناکام بماند و عزم جدی با مبارزه تروریسم نداشته باشد. بنابر این، موفقیت نهادهای بین‌المللی در برقراری صلح آینده در افغانستان، مشروط به رفع عوامل فوق است؛ در غیر این صورت نقش مهم در صلح و امنیت سازی افغانستان نخواهند داشت.**

## پی‌نوشت

.....

۱. از این موارد می‌توان به ظهور حکومت‌های توتالیتر در آلمان و ایتالیا و رشد ناسیونالیسم افراطی در بسیاری از کشورهای جهان، گسترش عرصه رقابت میان کشورهای قدرتمند اروپایی به قاره‌های افریقا و آسیا و ارتقای سطح رقابت بین کشورهای قدرتمند اروپایی در عرصه سیاسی و اقتصادی به رقابت‌های نظامی و ایدئولوژیکی اشاره نمود.

## کتابنامه

- احمد، رشید. (۱۳۷۹)، *طالبان، اسلام، نفت و بازی بزرگ جدید*، مترجم: اسدالله شفاپی، تهران، دانش هستی.
- اندره بریگو، و البویه روآ. (۱۳۶۶)، *جنگ افغانستان (دخالت شوروی و نهضت مقاومت)*، مترجم: ابوالحسن سرو مقدم، مشهد، بنیاد پژوهش‌های اسلامی.
- بزرگمهری، مجید. (۱۳۸۹)، *سرانجام حضور ناتو در افغانستان؛ بر قراری امنیت و یا گسترش نا امنی و تروریسم، فصلنامه مطالعات سیاسی*، شماره دهم.
- ثقفی عامری، ناصر. (۱۳۸۱)، *مأموریت جدید برای ناتو، گاهنامه شماره ۵۶*، معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی مرکز تحقیقات استراتژیک، سرطان.
- حسن پور، جعفر. (۱۳۸۹)، *سازمان‌های منطقه‌ی و بین‌المللی*، تهران، ناشر: مرکز آموزشی و پژوهشی شهید سپهبد صیاد شیرازی، چاب اول.
- دارمی، سلیمه. (۱۳۸۶)، *ناتو در قرن بیست و یکم*، تهران، انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر، چاب یکم.
- رحمانی، عقیده نرگس، حسینی، عباس. (۱۳۹۱)، *بررسی سیاست خارجی افغانستان پسا طالبان*، کابل، ناشر: مرکز مطالعات استراتژیک کابل.
- شفیعی، نوذر، نوریان، سیدمحمدعلی. (۱۳۹۳)، *تجزیه و تحلیل سیاست اتحادیه اروپا بر اساس نظریه صلح لیبرال، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی*، شماره ۸۷.
- شایگان، فریده. (۱۳۸۰)، *شورای امنیت و سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی*، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- عادل، زکیه. (۱۳۸۷)، *شورای امنیت سازمان ملل متحد و تحولات افغانستان*، تهران، ناشر: عرفان، چاب اول.
- عالی زارنجی، رضا. (۱۳۹۵)، *نقش سازمان‌ها و ارگان‌های بین‌المللی در بوجود آوردن صلح بین کشورهای جهان، مطالعات علوم سیاسی*، حقوق و فقه، سال دوم، شماره ۱/۲.
- کورت، والد‌هایم. (۱۳۶۶)، *کاخ شیشه‌ی سیاست*، مترجم: عبدالرحمن صدریه، تهران،



انتشارات اطلاعات.

کورمیک، جان مک. (۱۳۹۰)، مترجمان: مهدوی ذوالفقاری و محمد مهدی احمدی معین، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام.

کلاتری، جلال. (۱۳۸۷)، استراتژی اتحادیه اروپا در قبال تحولات افغانستان، *ماهنامه*، شماره ۲۲۸

روزنامه‌ها و پایگاه‌های خبری

پایگاه خبری *الوقت*. (۱۳۹۷، ۱۸، ۷). [alwaght.com/fa/naews/143146/17](http://alwaght.com/fa/naews/143146/17).

حسینی، عباس. (۱۳۸۷)، شورای امنیت و افغانستان، سال‌ها سکوت و انفعال، *روزنامه راه نجات*، شماره ۱۰۳۲، ۲۶ قوس

زیب، رضا. (۱۳۸۷)، رویدادها و تحلیل‌ها، *ماهنامه* ۲۲۲. آدرس سایت: <https://www.noormags.ir/view/fa/articepage/1012574>.

پایگاه خبری: *Afganisthan 9964 News Parstoday*, 1395.

منبع لاتین.

Simma, Bruno. (1995), *the charte of the United Naitions*; Great Britain, Fst Pub Oxford university Press.

