

ارزیابی راهبردی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان

نوذر شفیعی

دکترای روابط بین‌الملل از دانشگاه تهران

تاریخ ارائه: ۱۳۸۲/۱۱/۱۷

تاریخ تأیید: ۱۳۸۲/۱۱/۲۵

چکیده

سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران در افغانستان و نتایج آنها، تأثیر به‌سزایی بر دیگر عرصه‌های سیاست خارجی این کشور در ابعاد منطقه‌ای و بین‌المللی دارد و از این حیث دارای اهمیت استراتژیک است. بر این اساس مقاله حاضر از منظری راهبردی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان را در طول دههٔ هفتاد شمسی ارزیابی کرده و به شیوه‌ای آسیب‌شناسانه، عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران در افغانستان از جمله مسأله مورد تصمیم، دست‌اندرکاران تصمیم‌گیری، فرآیند تصمیم‌گیری، اجرای تصمیم و نتیجهٔ تصمیم را بررسی می‌کند. در این راستا، نویسنده به این پرسش اساسی پاسخ می‌دهد که سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران در افغانستان تاکنون چه پیامدهای مطلوب و یا نامطلوبی در پی داشته و این پیامدها چه نسبتی با شیوه‌های تصمیم‌گیری در این عرصه داشته‌اند؟ در ادامه، نویسنده به تشریح نگرش‌های کلی در دستگاه تصمیم‌گیری سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نسبت به افغانستان پرداخته و دیدگاه‌های موجود در خصوص تحولات رخ داده پس از دوم‌خرداد ۱۳۷۶، در این حوزه تصمیم‌گیری را بازکاوی می‌کند.

کلید واژه‌ها: سیاست‌گذاری خارجی، مدل‌های تصمیم‌گیری، آسیب‌شناسی ساختاری

مقدمه

مسأله افغانستان، همواره یکی از دغدغه‌های دستگاه تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران بوده است. این مسأله در عین حال همیشه معیاری برای ارزیابی موفقیت یا ناکامی سیاست خارجی ایران قلمداد شده است. کم نیستند کسانی که سیاست خارجی ایران در افغانستان را ناکام می‌خوانند و به همین اندازه هم کسانی وجود دارند که این سیاست را موفقیت‌آمیز تفسیر کرده‌اند.

در عین حال، در فضای نوین بین‌المللی، نمی‌توان یک سیاست خارجی را «ناکام مطلق» و یا «پیروز مطلق» تصور کرد. به همان میزان که برای سیاستمداران مسجل شده است که موفقیت در عرصه سیاست خارجی در گرو همکاری است و نه تعارض، به همان میزان نیز سخن از تصمیم‌گیری بر مبنای «مدل عقلایی»، جای خود را به تصمیم‌گیری بر مبنای «مدل رضایت‌مندان» داده است.

اهداف سیاست خارجی، همواره بین حداکثرها و حداقل‌ها در نوسان است. و معمولاً سیاست خارجی، با کمی تسامح، روی محور «حداقل حداکثرها» و یا «حداکثر حداقل‌ها» جا می‌گیرد.

سؤال این است که سیاست خارجی ایران در افغانستان، به کدام یک از این دستاوردها نایل آمده است: حداکثرها، حداقل‌ها، حداکثر حداقل‌ها، و یا حداقل حداکثرها؟

در پاسخ می‌توان گفت که سیاست خارجی ایران در افغانستان بر روی محور حداکثر حداقل‌ها و حداقل حداکثرها در نوسان بوده است. البته این امر لزوماً به معنای اتخاذ یک استراتژی مناسب که همواره با سیاست‌ها و تاکتیک‌های مناسب همراه باشد، نیست. بنابراین، سیاست خارجی ایران همچون سیاست خارجی دیگر دولت‌ها از آسیب‌های جدی رنج برده است. کاوش پیرامون این آسیب‌ها در حوزه مسایل افغانستان هدف اصلی این مقاله است و نگارنده برآن است تا از منظری آسیب‌شناسانه

به ارزیابی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان بپردازد. در این مسیر، رهیافت تصمیم‌گیری مبنای پژوهش قرار گرفته است. هرچند که به کارگیری سایر رهیافت‌ها نیز برای تجزیه و تحلیل پدیده موردنظر می‌توانست مناسب باشد. به لحاظ زمانی، دوره‌ای که نگارنده در پی بررسی آن است مشخصاً از سال ۱۳۷۰ یعنی زمانی که نهضت مقاومت افغانستان به پیروزی رسید تا سال ۱۳۸۱ را که طالبان به عنوان نیروی مسلط از صحنه سیاسی افغانستان رخت بربست، در بر می‌گیرد.

الف. رهیافت‌های مطالعه سیاست خارجی

در خصوص مطالعه سیاست خارجی، عمدتاً سه رهیافت را می‌توان مطرح کرد. نخست، رهیافت سیستمی که معتقد است آنچه تعیین‌کننده سیاست خارجی است، ساختار و ماهیت نظام بین‌المللی می‌باشد. (۱) دومین رهیافت، «سطح تحلیل» است. این رهیافت، سیاست خارجی را به تنهایی به عنوان یک سطح تحلیل مورد مطالعه قرار می‌دهد و برون داد سیاست خارجی را به درون داده‌های آن (که از محیط داخلی و خارجی ناشی می‌شود) کاملاً مربوط می‌داند. در این رهیافت، توجه اصلی بر فرآیندهای شکل‌گیری سیاست خارجی است. (۲) رهیافت سوم، توجه خود را به یک بخش از عوامل تأثیرگذار بر سیاست خارجی معطوف می‌دارد. مدل سازمانی، مدل بروکراتیک و مدل بازیگر خردمند از این دسته‌اند. (۳) این رهیافت سعی دارد با ایجاد مدل‌هایی، اطلاعات تجربی در خصوص بخش موردنظر و نیز رابطه میان اجزاء سیستم را به دست آورد. در این زمینه، عده‌ای از محققین توجه خود را بر تجزیه و تحلیل ماهیت تصمیم‌گیری متمرکز ساخته‌اند (در قالب برداشت‌های افراد تصمیم‌گیرنده و فرآیندهای نیل به تصمیم) و عده‌ای دیگر فرآیند سیاستگذاری خارجی را در قالب مدل‌های متنوع تصمیم‌گیری مورد بررسی قرار داده‌اند. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که

سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نسبت به افغانستان در قالب کدام یک از این رهیافت‌ها قابل توضیح است؟

در این خصوص به نظر می‌رسد که نمی‌توان فقط یک رهیافت را به عنوان مبنای مطالعه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در حوزه افغانستان قرار داد. بخش‌هایی از این سه رهیافت در تبیین سیاست خارجی ایران نسبت به افغانستان کاربرد دارد. در خصوص رهیافت اول باید گفت اگر چه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران کاملاً تابعی از محیط بین‌المللی نبوده است اما به هر حال، ماهیت نظام بین‌الملل (چه در دوره جنگ سرد و نظام دوقطبی که نظام بین‌الملل رگه‌های پرننگی از مسایل خارجی را در خود جای داده بود، و چه در مرحله پس از جنگ سرد که آمریکا سیاست مهار دو جانبه را در مورد ایران و عراق اعمال کرد و چه در دوره پس از حادثه یازده سپتامبر که نظام بین‌الملل کاملاً رنگ و بوی خارجی به خود گرفت) در شکل‌گیری سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نسبت به افغانستان تأثیرگذار بوده است.

به عبارت دیگر، به دلیل تعارضی که در روابط جمهوری اسلامی ایران با نظام بین‌الملل وجود داشته، تهران در راهبردهای سیاسی - امنیتی خود، همواره متغیر محیط بین‌الملل را مدنظر قرار داده است.

راهبرد امنیتی که جمهوری اسلامی ایران می‌توانست در قبال این فشارهای محیطی اتخاذ کند عبارت بودند از راهبرد انطباقی (سازش)، راهبرد تهاجمی و راهبرد تدافعی (مقابله به مثل). به نظر می‌رسد جمهوری اسلامی ایران، آمیزه‌ای از دو راهبرد تهاجمی و تدافعی را اتخاذ کرد که بخشی از آنها به شکل غیرمستقیم در افغانستان اعمال می‌شدند. به عبارت دیگر، افغانستان محیطی بود که جمهوری اسلامی ایران از طریق آن می‌توانست مقداری از بار فشارهای آمریکا را کاهش دهد.

همچنین فرآیندهای شکل‌گیری سیاست خارجی که مرکز ثقل رهیافت دوم (سطح تحلیل) را تشکیل می‌دهد در مطالعه سیاست امنیتی جمهوری اسلامی ایران نسبت به

افغانستان سودمند است. در این رهیافت، نحوه تبدیل داده‌ها به ستانده‌ها (کیفیت اتخاذ تصمیم) که لازمه هر نوع سیاستگذاری است؛ مبنای مطالعه قرار می‌گیرد. رهیافت سوم نیز برای مطالعه سیاست امنیتی و خارجی جمهوری اسلامی ایران نسبت به افغانستان مفید خواهد بود چرا که در نهایت این نهادها و بروکرات‌ها هستند که تصمیم خواهند گرفت.

ب. عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری

عوامل تصمیم‌گیری، به متغیرهایی گفته می‌شود که در اتخاذ یک تصمیم باید آنها را مدنظر قرار داد. این عوامل عبارتند از: مسأله‌ای که باید در مورد آن تصمیم‌گیری شود، سازمان‌ها و نهادهایی که در اتخاذ تصمیم نقش دارند (دست‌اندرکاران تصمیم‌گیری)، فرآیند تصمیم‌گیری که از شناسایی مسأله شروع می‌شود و تا برآورد هزینه‌ها و فایده‌ها ادامه می‌یابد؛ اجرای تصمیم که معمولاً پس از اتخاذ تصمیم آغاز می‌شود و اصطلاحاً عملیاتی شدن تصمیم‌گیری نامیده می‌شود و نتیجه تصمیم که محصول فرآیند طولانی تصمیم‌گیری است.

۱. مسأله تصمیم‌گیری

منظور از مسأله که در مواردی «موقعیت» هم نامیده می‌شود، درک و تصور تصمیم‌گیرندگان از آن چیزی است که درباره آن تصمیم می‌گیرند. در مسأله تصمیم‌گیری این سؤالات مطرح می‌شوند: مسأله‌ای که تصمیم‌گیران باید درباره آن دست به اتخاذ تصمیم بزنند، دارای چه ماهیتی (سیاسی، امنیتی، فرهنگی، اجتماعی) است؟ دیگران نسبت به آن مسأله چه برداشت و ادراکی دارند؟ مسأله موردنظر از چه درجه اهمیتی برخوردار است؟ تا چه حد می‌توانیم مسأله مذکور را مدیریت کرده آن را به سود خود حل و فصل نماییم؟

پاسخ این سؤال‌ها برای دستگاه تصمیم‌گیری ایران روشن است: مسأله‌ای به نام بحران افغانستان وجود دارد که به هر ترتیب بر منافع و امنیت ملی ایران تأثیرگذار است. این بحران به لحاظ ماهیت، سیاسی - امنیتی است و به لحاظ درجه اهمیت در سطح بالایی^۱ قرار دارد. (۴) دیگر بازیگران دخیل در این بحران نیز در چارچوب منافع و امنیت ملی خود، برداشتی همانند ایران دارند. (۵)

افغانستان در همسایگی ایران قرار دارد و تحولات آن بر ایران هم تأثیرگذار است. بنابراین احتمال قدرت‌گیری یک حکومت غیردوست در افغانستان، قاچاق اسلحه، تولید و انتقال موادمخدر، ناامنی‌های مرزی، آزادی عمل باندهای مافیایی به ویژه اشراک، تردهای غیرمجاز، قطع نفوذ ایران در افغانستان به عنوان یک حوزه تمدنی مشترک، تکمیل حلقه محاصره ایران از شرق توسط آمریکا و ده‌ها دلیل دیگر از جمله مسایلی است که هر تصمیم‌گیرنده ایرانی را وادار می‌سازد تا مسأله افغانستان را با دقت و حساسیت پی‌گیری کند.

۲. دست‌اندرکاران تصمیم‌گیری

منظور از دست‌اندرکاران تصمیم‌گیری، عمدتاً افرادی هستند که صرف‌نظر از جایگاه سازمانی خود، دست به اتخاذ تصمیم می‌زنند. انگیزه، شخصیت، سوابق و تجارب اجتماعی، تعهدات و ترجیحات افراد از جمله عواملی هستند که بر نحوه نگرش آنها به موضوع و نحوه تصمیم‌گیری‌شان در مورد آن موضوع اثر می‌گذارد. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیری افراد، انعکاسی از ارزش‌ها و فرهنگ حاکم بر آنهاست. (۶) برای توضیح و تبیین نقش عناصر یاد شده بر نگرش تصمیم‌گیرندگان جمهوری اسلامی ایران نسبت به افغانستان، دسته‌بندی ارایه شده در کتاب روح‌الله رضوانی مناسب به نظر می‌رسد.

کتاب مذکور، سمت‌گیری سیاست خارجی ایران را به سه دوره تقسیم می‌کند: «عدم تعهد ملی‌گرایانه» که لیبرال‌ها در اوایل انقلاب آن را دنبال می‌کردند، «رویاریویی آرمان‌گرایانه» که مذهبی‌ها از آن پیروی می‌کردند و «سازش‌جویی واقع‌بینانه» که عملگرایان به ویژه پس از به قدرت رسیدن رئیس‌جمهور هاشمی رفسنجانی از آن حمایت می‌کردند. (۷)

بر مبنای یک تقسیم‌بندی دیگر، چنانچه سیاست خارجی دولت موقت را نادیده انگاریم، می‌توانیم سه دوره کلی در خصوص جهت‌گیرهای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران را بازشناسی کنیم.

جهت‌گیری دوره اول آرمان‌گرایانه بود. در چارچوب بحث ما تلاش در جهت تشکیل امت واحد جهانی، حمایت از مستضعفین در مقابل مستکبرین، دفاع از حقوق مسلمانان و حمایت از نهضت‌های آزادی‌بخش از شاخص‌های سیاست خارجی این دوره محسوب می‌شود. (۸) بدین ترتیب در این دوره سیاست خارجی ایران بر پایه حمایت از نهضت مقاومت افغانستان شکل گرفت. در دوره دوم که سرشتی «آرمان‌گرا - واقع‌گرا» داشت، تصمیم‌گیرندگان برآن بودند تا آرمان‌ها را با واقعیات تطبیق دهند. در این دوره نیز حمایت از نهضت مقاومت افغانستان ادامه یافت ولی شیعیان و فارس زبان‌ها اولویت اصلی را در سیاست خارجی ایران در قبال افغانستان به خود اختصاص داده بودند.

در دوره سوم، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، واقع‌گرا - آرمان‌گرا شده است. در این دوره سعی شده تا براساس واقعیات موجود، آرمان‌های نظام و انقلاب بازتفسیر شده و نظام بین‌الملل با برداشتی واقع‌بینانه‌تر تحلیل و تبیین شود. در این دوره، بسیاری از تابوهای گذشته شکسته شده و درهای جهان بر روی ایران و درهای ایران بر روی جهان باز می‌شوند.

سیاست تشنج‌زدایی و نظریه گفتگوی تمدن‌ها، چراغ راهنمای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در این دوره است. این شاخص‌ها، تأثیر خود را بر افغانستان در شکل استقرار دولتی با ثبات با مشارکت همه گروه‌ها و با همکاری سازنده با همه بازیگران دخیل بر جای گذارد. بارزترین جلوه این مهم، اجلاس بن در سال ۲۰۰۱ می‌باشد.

۳. سازمان تصمیم‌گیری

منظور از سازمان تصمیم‌گیری، واحد تصمیم‌گیرنده است که اصولاً در شکل یک نهاد یا سازمان خود را نمایان می‌سازد. این واحد تصمیم‌گیرنده، معمولاً یک ساختار رسمی است که وظایف و نقش آن در قانون اساسی هر کشور تعیین شده است. در بررسی یک تصمیم یا یک سیاست باید گروه تصمیم‌گیرنده را شناخت و جایگاه واقعی آنها را در مکانیسم تصمیم‌گیری مشخص نمود. سازمان یا سازمان‌های تصمیم‌گیرنده در عرصه سیاست خارجی با ساختار سیاست امنیتی دولت‌ها متفاوت است.

در جمهوری اسلامی ایران مقام معظم رهبری، ریاست جمهوری، هیأت دولت، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، شورای نگهبان و وزارت امور خارجه از عناصر اصلی دستگاه تصمیم‌گیری سیاست خارجی جمهوری اسلامی محسوب می‌شوند. (۹) از منظر دیگر، قانون اساسی، مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و دولت یا قوه مجریه (اعم از ریاست جمهوری، هیأت دولت، شورای عالی امنیت ملی، وزارت امور خارجه)، منابع رسمی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران هستند. (۱۰)

مسئله مهم در این خصوص، نحوه تعامل و رابطه میان این عناصر و منابع است. به عبارت دیگر می‌بایست به فهم و بازشناسی تعاملات دو یا چند جانبه میان رهبری، رئیس جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی و وزارت امور

خارجه مبادرت کرد. از لحاظ عملی (و نه رسمی)، برخی نهادها و حتی مقامات، دیدگاه‌های نهادها و مقامات دیگر را نادیده گرفته و مستقلاً به اتخاذ تصمیم در حوزه سیاست خارجی می‌پردازند. از سوی دیگر، در حالی که برخی از نهادها و مقامات دست‌اندرکار دستگاه تصمیم‌گیری سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به شدت متکی بر نظرات کارشناسان روابط خارجی هستند؛ برخی دیگر ترجیح می‌دهند تا از کانال‌های غیررسمی، ضمن برقراری ارتباط با نهادها و مقامات دیگر، بر فرآیند تصمیم‌گیری تأثیر بگذارند.

براین اساس، ناهماهنگی در دستگاه تصمیم‌گیری سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران یکی از آسیب‌های جدی این سیاست در قبال رویدادهای افغانستان بوده است. در خصوص مسأله افغانستان، چهار نگرش فکری در دستگاه تصمیم‌گیری سیاست خارجی ایران وجود داشته است:

اولین نگرش، ژئوپولیتیک را مبنا قرار می‌دهد. کسانی که این نگرش را دارند معتقدند که افغانستان کشوری است که در همسایگی ایران قرار دارد و صرف‌نظر از ماهیت سیاست و حکومت آن، جمهوری اسلامی ایران ناچار است با دولت حاکم بر این کشور کنار آید. تلاش‌هایی که برای شناسایی حکومت طالبان صورت گرفت در این چارچوب قابل ارزیابی است.

مبنای دومین نگرش، سیاست سرزمینی - فرهنگی است. کسانی که به این نگرش قایلند در پی آن هستند تا گروه‌هایی که به نوعی تعلق فرهنگی، تمدنی و مذهبی به ایران دارند، آینده سیاست و حکومت در افغانستان را به دست گیرند و یا جایگاهی مهم و تأثیرگذار در ساختار سیاسی افغانستان پیدا کنند. البته در این نگرش، دو دیدگاه جداگانه وجود دارد. برخی اولویت نخست را تقویت شیعیان می‌دانند و گروهی دیگر اولویت اول را به تاجیک‌ها می‌دهند.

سومین نگرش، اصول ژئواستراتژیک را مبنا قرار می‌دهد. براین اساس، سیاست جمهوری اسلامی ایران در افغانستان باید به گونه‌ای طراحی شود که مانع رخنه و نفوذ قدرت‌های متخاصم از جمله آمریکا در افغانستان شود. برای نیل به این هدف، این گروه تلاش می‌کند اولاً نوعی محور تمدنی ملی - اسلامی (ایران - افغانستان - تاجیکستان) را شکل داده و از سوی دیگر با قدرت‌های دیگر از جمله روسیه، هند، کشورهای آسیای مرکزی و حتی چین و اروپا دست به تشکیل اتحادهای و ائتلاف‌هایی در مخالفت با محور آمریکا و هم‌پیمانانش در افغانستان بزند.

چهارمین نگرش که معتقدان کمتری داشت، اصل ژئواکونومیک را مبنا قرار می‌دهد. بر اساس این نگرش، ثبات در افغانستان از جمیع جهات برای ایران مهم است و با اتخاذ یک سیاست توسعه محور، می‌توان از قابلیت‌های مهم افغانستان به نفع منافع ملی بهره جست. بازگشت آوارگان، محو یا کاهش تولید و قاچاق موادمخدر، کاهش شرارت‌های مرزی و وجود کشوری با ثبات که مردم آن از رفاه نسبی برخوردار باشند، جوهره اصلی این نگرش را تشکیل می‌داد. (۱۱)

در نسبت با این چهار نگرش، جهت‌گیری عملی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، نه خطی و نه دیالکتیکی بلکه ملون و رنگارنگ بوده است. یعنی زمانی یک اصل و گاهی اوقات اصل دیگری و در بعضی مواقع هر چهار نگرش، ترکیب سیاست خارجی ایران را در افغانستان تشکیل می‌داده‌اند.

علاوه بر اینکه خود این موضوع می‌تواند منبع انتقاد به سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان باشد، در چارچوب این رهیافت‌ها و حتی با در نظر گرفتن این نکته که نگرش ژئوپلیتیک در بسیاری مواقع، سرلوحه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان قلمداد شده است؛ یک ضعف اساسی دیگر نیز همواره وجود داشته و آن عدم تعامل مفید و سودمند با پشتون‌های افغانستان بوده است.

این تصور که پشتون‌ها به لحاظ فرهنگی به پاکستان نزدیک‌تر هستند و رقیب جمهوری اسلامی ایران و هواداران افغانی آن محسوب می‌شوند، مانع از شکل‌گیری این تعامل می‌شد. این در حالی است که اگر به تضادهای تاریخی و فرهنگی بین پاکستان و افغانستان مخصوصاً تضاد بین پشتون‌ها و پاکستان بر سر پشتونستان دقت کنیم، خواهیم دید که نه تنها استعداد و قابلیت لازم در قوم پشتون برای تعامل مثبت با جمهوری اسلامی ایران وجود دارد بلکه اساساً آنها نگاه غیردوستانه‌ای نسبت به پاکستان دارند. یکی از دلایل گرایش پشتون‌ها به پاکستان سرخوردگی آنها از ایران و نحوه بازی آن در صحنه افغانستان بوده است.

۴. فرآیند تصمیم‌گیری

منظور از فرآیند تصمیم‌گیری نحوه تبدیل داده‌ها به ستانده‌ها است. در فرآیند تصمیم‌گیری چند مسأله باید مشخص شود. تشخیص مسأله یا مشکلی که در صدد برخورد با آن هستیم، جمع‌آوری اطلاعات لازم پیرامون آن، لحاظ نمودن و به ترتیب در آوردن موارد جایگزین، تصمیم اجمالی برای اجرا و اعمال گزینه‌های اصلح، مشخص، اجرا و عملی کردن آنها، کنترل و ارزیابی تصمیم‌ها و اثرات آن و بالاخره اصلاح، نهایی سازی و اجرای تصمیم‌ها از این موارد به حساب می‌آیند. (۱۲) مسأله مهم در این مرحله آن است که فرآیند تصمیم‌گیری در چارچوب چه مدلی جامه عمل می‌پوشد؟ قطعاً مدل‌های مختلفی وجود دارند. در یک مدل عقلایی، تصمیم‌گیرنده گزینه‌ای را انتخاب می‌کند که پی‌آمد آن، با توجه به تابع مطلوبیت، ارجح و مناسب‌ترین باشد. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیرنده ابتدا مسأله را مشخص و شناسایی می‌کند.

در دومین گام، تصمیم‌گیرنده در صدد حل مسأله بر می‌آید و برای این منظور، اهداف خود را به روشنی تعیین کرده و آنها را برحسب اهمیت، درجه‌بندی می‌نماید.

سپس گام سوم را برداشته و تمامی راه‌ها و خط‌مشی‌های ممکن را که در نیل به هدف مفید به نظر می‌رسند، مورد بررسی قرار می‌دهد. در گام چهارم، تصمیم‌گیرنده به محاسبه می‌پردازد و هزینه و فایده حاصل از انتخاب و اجرای هر خط‌مشی را ارزیابی می‌کند. در گام پنجم و نهایه نیز مجموع هدف‌ها و خط‌مشی‌هایی را برمی‌گزیند که دارای بیشترین سود نسبی و کمترین هزینه نسبی باشند.

از آنجا که به کارگیری دقیق یک مدل عقلایی در فرآیند تصمیم‌گیری، عملاً کار دشواری است؛ اندیشمندان این عرصه مطالعاتی، مدل‌های دیگری پیشنهاد داده‌اند. مدل عقلانیت محدود یکی از این مدل‌هاست که تصمیم‌گیرنده سعی می‌کند به جای آن که در پی کسب حداکثر مطلوبیت باشد، جایگزینی را برگزیند که حداقل استانداردها را تضمین نموده و یا به اندازه کافی خوب باشد. به این دلیل، گاهی اوقات مدل عقلانیت محدود با مدل رضایتبخش، یکسان گرفته می‌شود. در مدل عقلانیت محدود یا رضایتبخش، تصمیم‌گیرنده نتایجی را که از حد رضایتبخش پایین‌ترند نمی‌پذیرد و به دنبال گزینه‌ها و راه‌حل‌های دیگری می‌رود تا به حد رضایت برسد. (۱۳)

علاوه بر دو مدل یاد شده، مدل دیگری وجود دارد که اصطلاحاً «مدل افزایشی» نامیده می‌شود. در این مدل، تصمیم‌گیرندگان از تفحص و ارزیابی جامع در خصوص سایر جایگزین‌های ممکن دوری می‌جویند و دست به انتخاب استراتژی‌هایی می‌زنند که با وضع موجود، اختلاف کم و محدودی دارند. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیرندگان با مدنظر قرار دادن سیاست‌های قبلی یا فعلی با اندکی تغییر، سیاست‌هایی را برمی‌گزینند که در رسیدن به هدف یاری‌شان کند. به علاوه، آنها ابتدا ابزارها و امکانات موجود را لحاظ و سپس متناسب با آن، اهداف خویش را تعیین می‌کنند. (۱۴) این در حالی است که در مدل عقلایی، ابتدا هدف معین می‌شود و سپس ابزارهای مناسب با آن مشخص و فراهم می‌گردد.

تشخیص اینکه فرآیند تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران، چگونه مراحل خود را طی کرده و در برخورد با مسأله افغانستان، دستگاه تصمیم‌گیری آن چه مدلی را مدنظر قرار می‌دهد کار بسیار دشواری است. با این حال، ما فرض را بر این می‌گذاریم که از دید دستگاه تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران:

اولاً: افغانستان یک مسأله حساس و مهم برای ایران است. زیرا تحولات این کشور به حکم جغرافیا و تاریخ، بر امنیت ملی ایران تأثیرگذار است. ثانیاً: برای رفع این نگرانی، دستگاه تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران، اولویت‌هایی را برای اهداف خود در افغانستان تعیین کرده که بین یک حداکثر (مدل عقلایی) و حداقل (مدل رضایتبخش) در نوسان است: استقرار حکومتی در افغانستان که «تحت نفوذ» ایران باشد، استقرار حکومتی در افغانستان که «شیعیان و فارس زبان‌ها» در آن جایگاه مهمی داشته باشند، استقرار حکومتی در افغانستان که «دوست» ایران باشد، استقرار حکومتی در افغانستان که «دوست دشمن» ایران نباشد، استقرار حکومتی در افغانستان که «دشمن» ایران نباشد. (۱۵)

ثالثاً: راه‌هایی را که در نیل به اهداف فوق مفید به نظر می‌رسند، بررسی کرده و آنها را عملیاتی نموده است: کمک‌های تسلیحاتی و لجستیکی به دوستان ایران در افغانستان، حمایت سیاسی از موضع دوستان ایران در افغانستان از طریق رایزنی‌های سیاسی و دیپلماتیک، تبلیغات منفی به زیان دشمنان و به سود دوستان، تشکیل اتحادها و ائتلاف‌های داخلی (میان دوستان) و منطقه‌ای و بین‌المللی به نفع دوستان و به زیان دشمنان.

رابعاً: به محاسبه سود و زیان (دروندها و بروندها) پرداخته و آن را دقیقاً مورد ارزیابی قرار داده است.

۵. اجرای تصمیم

یکی از کلیدی‌ترین متغیرهای تصمیم‌گیری، اجرای هرچه دقیق‌تر تصمیمات است. اگر تصمیمی در مرحله اجرا با مشکل مواجه شود و یا خوب اجرا نگردد، کل فرآیند تصمیم‌گیری بی‌نتیجه خواهد بود. دیپلمات‌های حرفه‌ای، مهم‌ترین عوامل در اجرای سیاست خارجی محسوب می‌شوند؛ زیرا دارای مهارت‌های لازم برای تهیه و ارائه پیشنهادهای مختلف و پیش‌بینی آنها می‌باشند. (۱۶)

در سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران در قبال مسأله افغانستان، نهادهای متعددی از جمله وزارت امور خارجه، سپاه پاسداران، سازمان‌های امنیتی و مانند آنها به نوعی نقش داشته‌اند.

یکی از مشکلاتی که جمهوری اسلامی ایران در عرصه افغانستان همواره با آن مواجه بوده است وجود نهادهای متعدد، پراکنده و موازی در افغانستان می‌باشد. میان این نهادها، رابطه و هماهنگی منطقی وجود نداشته و هر نهاد به تنهایی و یا در ائتلاف با بعضی از نهادهای دیگر و بدون در نظر گرفتن سایر نهادهای مجری، به اجرای خط‌مشی می‌پرداختند. وجود این ناهماهنگی به دلیل ناهماهنگی و تعارض‌هایی بود که در کانون اصلی دستگاه تصمیم‌گیری ایران وجود داشت. به عبارت دیگر، ناهماهنگی در مرحله اجرا، بازتاب ناهماهنگی در مرحله تصمیم‌گیری بود. از این منظر، هر یک از نهادهای مجری، گاه در تضاد آشکار با دیگر نهادها، سعی می‌کردند، دستور و یا تصمیمی را اجرا کنند که یک یا چند نهاد موثر در دستگاه تصمیم‌گیری به آنها محول کرده بود.

اما این فقط بخشی از مشکلات در عرصه اجرا است. مسأله این است که یکی از وظایف اصلی مجریان خارجی، جمع‌آوری اطلاعات در صحنه و مخابره آن به مرکز برای تصمیم‌گیری جدید، اصلاح و یا تعدیل تصمیمات قبلی است. به عبارت دیگر، مجریان سیاست خارجی در عین حال یک کانال مهم ارتباطی و اطلاعاتی نیز می‌باشند.

آنچه به عنوان اطلاعات از مجری به تصمیم گیرنده انتقال می‌یابد بخشی از بازخوردها است. بازخورد، اطلاعاتی است که تصمیم‌گیرندگان از پاسخ محیط نسبت به سیاست‌های خود دریافت می‌کنند. (۱۷) بر اساس این فرض، مساله مهم در اجرای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان این است که مجریان سیاست خارجی در عین حال یک کانال ارتباطی و اطلاعاتی هم بودند. یعنی هر یک از آنها می‌بایست مرتباً در عرصه افغانستان دست به جمع‌آوری اطلاعات زده و آن را به مرکز یعنی کانون اصلی تصمیم‌گیری مخابره می‌کردند. مشکل در این عرصه از آنجا آغاز می‌شد که مجریان، اطلاعات جمع‌آوری شده را بر مبنای کارکردهای سازمانی خود جمع‌آوری کرده و هر نهاد مجری، اطلاعات خود را به صورت خیلی محرمانه (که در دسترس دیگر نهادهای تأثیرگذار بر تصمیم‌گیری قرار نگیرد) به کانون تصمیم‌گیری مورد نظر خود مخابره می‌کرد. در این حالت، اولاً با طیف متنوعی از اطلاعات مواجه می‌شدیم که بعضاً با درجه قابل توجهی با یکدیگر در تعارض بودند. ثانیاً مساله مهم‌تر این بود که به دلیل رقابت میان نهادهای تصمیم‌گیرنده، اطلاعات دریافتی از مجریان، در یک مکان واحد جمع نمی‌شد که بر اساس آن بتوان اطلاعات را پالایش کرد و به تصمیم واحدی رسید. ثالثاً گاهی اوقات، اطلاعات مخابره شده، به رغم اهمیت آن و صرفاً به دلیل رقابت و یا سهل‌انگاری‌هایی که در دستگاه تصمیم‌گیری وجود داشت؛ به بایگانی‌ها سپرده می‌شد و از حیث انتفاع ساقط می‌گردید.

مشکلات دیگری نیز در این عرصه وجود داشت. اجرای یک تصمیم نیازمند مذاکره با طرف مقابل است. به عبارت دیگر این فقط بازیگر «الف» (جمهوری اسلامی ایران) نیست که در صدد کسب اطلاعات از موضع طرف مقابل (افغانی) است. بازیگر «ب» (افغانی) نیز نیازمند آگاهی از موضع و سیاست‌های بازیگر «الف» است. به ویژه هنگامی که هر دو در یک ائتلاف و علیه دیگران عمل می‌کردند. سیاست خارجی، یک جاده دوطرفه است؛ در این جاده دوطرفه، اطلاعات رد و بدل می‌شود. هرچند ممکن است

میزان و درجه بهره‌برداری از آن متفاوت باشد. در عرصه تبادل اطلاعات، یک عنصر کلیدی وجود دارد و آن «اعتماد» است. فرض بر این است که در عرصه‌ای مثل افغانستان و یا در بازی از نوع بازی جاری در افغانستان، میان ایران و طرف‌های افغانی اعتماد وجود دارد و چون هر دو در یک جبهه قرار دارند (منظور گروه‌های طرفدار ایران در افغانستان است) جریان اطلاعات، معتمدانه برقرار می‌شود.

مشکلی که در این حوزه بروز می‌کرد این بود که مجریان سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران (با توصیفی که از آنها داشتیم) رابطین دستگاه تصمیم‌گیری ایران با گروه‌های افغانی بودند. آنها اطلاعات را از کانون‌های تصمیم‌گیری ایران به گروه‌های افغانی مخابره می‌کردند و این مهم نیز از طریق مذاکره و گفتگو صورت می‌گرفت. از آنجا که گروه‌های افغانی (اتحاد شمال) در عمل به حوزه‌های قومی، سیاسی و عقیدتی خاصی تقسیم شده بودند؛ مجریان سیاست خارجی ایران نیز ناچار بودند در بسیاری مواقع به صورت انفرادی با آنها تعامل داشته باشند. مشکل بدین شکل بروز می‌کرد: یک بازیگر افغانی داریم به نام «الف» وجود داشت و چند بازیگر ایرانی به نام‌های «ب»، «ج»، «د» و «ه». هر یک از مجریان ایرانی، متأثر از پایگاه سازمانی و کانون تصمیم‌گیرنده‌ای که خود را به آن منتسب می‌دانستند، با بازیگر «الف» وارد تعامل می‌شدند. نتیجه این کار آن بود که بازیگر افغانی از کانال‌های متعددی اطلاعاتی دریافت می‌کرد و سپس به تجزیه و تحلیل آن می‌پرداخت. در این تجزیه و تحلیل به نتایج ذیل دست می‌یافت:

۱. اطلاعاتی که از ایران به دست می‌آید متعدد، پراکنده و گاه با هم متعارض است.
۲. احتمالاً در ایران کانون‌های متعدد، پراکنده و گاه متفاوتی از تصمیم‌گیری وجود دارند.
۳. اطلاعات دریافتی از ایران گیج‌کننده است و نمی‌توان بر روی آن حساب جدی باز کرد و یا به آن اعتماد نمود.

۴. با این وجود می‌توان از این اطلاعات هم در جهت کسب امتیاز از ایران بهره جست و هم مستقل از ایران به سیاستگذاری و بازیگری پرداخت. بدین ترتیب، در حالی که طرف افغانی از مبادله اطلاعات سود می‌برد و به بازیگری فعال تبدیل می‌شود؛ ایران به بازیگری منفعل تقلیل می‌یافت. نتیجه آنکه از این پس، این طرف افغانی بود که تعیین می‌کرد در راستای منافع خود، بازی افغانستان بر اساس چه قواعدی تنظیم شود.

معمولاً، کشورهای مختلف، برجسته‌ترین عناصر اطلاعاتی، سیاسی و دیپلماتیک خود را برای کانون‌های بحرانی برمی‌گزینند. این در حالی است که به نظر می‌رسد مجریان سیاست خارجی ایران در افغانستان، دست‌کم وزنه‌ای متناسب با این بحران نبوده‌اند. این عبارت به معنی زیر سؤال بردن خدمات و تلاش‌های ارزنده این نیروها نیست، اما نباید انکار کرد که بازی افغانستان نیازمند بازیکنان حرفه‌ای‌تری است.

ضعف در جمع‌آوری و پردازش اطلاعات از سوی مجریان سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در عرصه افغانستان، یک مشکل اساسی دیگر را نیز به همراه داشت و آن به اشتباه انداختن دستگاه تصمیم‌گیری بود. باز هم به فرض وجود استراتژی واحد و وجود هماهنگی در بخش احیای تصمیمات، اطلاعات غلط به تصمیم غلط منجر می‌شد.

بدین ترتیب می‌توان گفت، در برخورد با بحران افغانستان همواره با خلاء تخصص مواجه بوده‌ایم و این در حالی است که تخصص‌گرایی یکی از ویژگی‌های اصلی هر سیاست خارجی است. (۱۸)

۶. نتیجه تصمیم‌گیری

نتیجه تصمیم‌گیری، محصول یک فرآیند پیچیده از تصمیم‌گیری است. درحقیقت، در این مرحله دروندادها با بروندادها مقایسه می‌شوند تا میزان موفقیت یا ناکامی یک

تصمیم مشخص شود. نتایج یک تصمیم به چهار شکل خود را نمایان می‌سازد: مورد انتظار و مطلوب، مورد انتظار و نامطلوب، غیرمنتظره و مطلوب، غیرمنتظره و نامطلوب. معمولاً بین نتایج واقعی و نتایج مورد انتظار، اختلاف وجود دارد و دلیل آن هم ورود متغیرهای غیرقابل پیش‌بینی و غیرقابل کنترل به فرآیند تصمیم‌گیری است. (۱۹)

اگر بخواهیم نتایج تصمیمات ایران در افغانستان را ارزیابی کنیم، می‌بایست برخی مقاطع تاریخی خاص در روند تحولات افغانستان را مدنظر قرار دهیم. پیروزی نهضت مقاومت افغانستان در سال ۱۳۷۰، یک موفقیت برای کلیه بازیگران ضدکمونیست از جمله ایران بود. حکومت چهارماهه برهان‌الدین ربانی که البته تا سال ۱۳۸۱ ادامه یافت و برای دومین بار در طول تاریخ سیاست و حکومت در افغانستان، فارس‌زبانان را در افغانستان به قدرت رساند؛ یک موفقیت دیگر بود اما ناتوانی در حفظ این موفقیت، یک ناکامی محسوب می‌شود. قدرت‌گیری طالبان هم از آن‌رو که در شناسایی و پیش‌بینی ظهور آن ناتوان بودیم و هم به این دلیل که این گروه موفق شد بر ۹۰٪ خاک افغانستان حاکم شود و در نهایت از آنجا که در قتل خبرنگار و دیپلمات‌های ایران نقش مستقیم داشت؛ یک ناکامی تلخ برای دستگاه تصمیم‌گیری ایران به شمار می‌رود. شاید اگر حادثه یازده سپتامبر اتفاق نمی‌افتاد، اکنون تحولات افغانستان به گونه‌ای دیگر و به زیان منافع ملی ایران تغییر جهت داده بود.

دوره چهار ماهه حکومت برهان‌الدین ربانی را می‌توان نتیجه‌ای مطلوب و مورد انتظار قلمداد کرد؛ چرا که هم به سود ایران بود و هم قبل از آن در چارچوب معاهده پيشاور تعبیه شده بود. ادامه حکومت ربانی که به طور رسمی یا غیررسمی نزدیک به ۱۰ سال طول کشید، از نتایج غیرمنتظره و مطلوب به شمار می‌رود. چرا که ربانی می‌بایست پس از اتمام دوره چهارماهه قدرت را تحویل می‌داد اما خودداری وی از تحویل قدرت بنا به دلایل مختلف، موقعیت فارس‌زبان‌ها را به رغم حوادث تلخی که در این دوره گذشت؛ تقویت کرد.

دوره حکومت طالبان، از نتایج غیرمنتظره و نامطلوب به حساب می‌آید چرا که نیرویی به یکباره سر برآورد که نه تنها نسبت به آن شناخت کافی نداشتیم، بلکه موفق شد بخش وسیعی از خاک افغانستان را تحت تسلط خود درآورد. تحولات پس از حادثه یازده سپتامبر نیز نتایجی غیرمنتظره و مطلوب هستند. چرا که طالبان از صحنه قدرت حذف شد، موقعیت دوستان جمهوری اسلامی ایران در حاکمیت افغانستان تقویت گردید و البته این همه خارج از انتظار همگان و از جمله دستگاه تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران اتفاق افتاد.

در عین حال، آیا می‌توان به صرف اینکه در یک یا چند دوره، تحولات سیاسی - اجتماعی و نظامی افغانستان به سود ایران رقم خورده است؛ آن را یک موفقیت به حساب آورد؟

البته در وهله اول پاسخ مثبت است اما در نگاهی عمیق‌تر باید دید این موفقیت با صرف چه هزینه‌ای حاصل شده است؟ به عبارت دیگر، محاسبه فایده - هزینه و داده - ستاده، عنصر مهمی است.

تغییر نخبه سیاسی که در نتیجه انتخابات، ترمیم کابینه، فوت یک رهبر سیاسی و صاحب نقش، کودتا و مانند آن صورت می‌گیرد؛ می‌تواند به تغییر در سیاست‌ها، استراتژی‌ها و تاکتیک‌ها منجر شود. عمق و وسعت تغییر، از لحاظ مرتبه و وسعت، رابطه مستقیمی با سطح تغییر رهبران، دارد. هرچه تغییر در پرسنل، در سطح بالاتر و با وسعت بیشتری صورت گیرد؛ فشارها برای دگرگونی استراتژی و سیاست‌ها بیشتر خواهد بود. به عنوان مثال، فشاری که در اثر کنار رفتن وزیر خارجه ایجاد می‌شود به مراتب کمتر از فشاری است که در اثر از بین رفتن رهبر یک دولت پدید می‌آید.

در ایران پس از انقلاب، تحولات مختلفی حادث شده است که می‌توانست به سهم خود، منشأ دگرگونی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نسبت به افغانستان شود. با این حال نتیجه یک تحول از بقیه تحولات بارزتر بوده است: انتخابات دوم

خرداد ۱۳۷۶. آنچه برای تحلیل‌گران مسایل افغانستان کاملاً واضح است این است که در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، پس از انتخابات دوم خرداد ۱۳۷۶، تحولات و دگرگونی‌هایی حادث شده است. درباره علل این تحولات، سه دیدگاه را می‌توان دسته‌بندی کرد:

دیدگاه اول این است که انتخابات ۱۳۷۶ باعث شد تا تصمیم‌گیرندگان جدید، با اهداف، انتظارات، طرفداران، برداشت‌ها و شخصیت‌های نوین پا به عرصه سیاست‌گذاری خارجی بگذارند. در چنین شرایطی، بدیهی است که فرآیند نوینی در سیاست خارجی ایران شکل بگیرد. به علاوه، در چنین شرایطی بین میزان کسب قدرت و سیاست‌گذاری خارجی ارتباط متقابل وجود دارد. هر چه فرد دارای قدرت بیشتری باشد، نقش تعیین‌کننده‌تری در سیاست‌گذاری خواهد داشت و هر چه فرد جدید در ابتکارات و یا رفتارهای سیاست خارجی درخشش بیشتری داشته باشد؛ تأثیرگذاری آن بر سیستم جهت کسب قدرت و امتیاز بیشتر خواهد بود.

دیدگاه دوم آن است که تحول در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران پس از انتخابات دوم خرداد ۱۳۷۶ ناشی از ارزیابی تصمیم‌گیرندگان جدید از شرایط، موفقیت‌ها، ناکامی‌ها، هزینه‌ها، فایده‌ها، ضعف‌ها، و نقاط قوت استراتژی و سیاست ایرانی و اجرای آن در عرصه افغانستان بوده است. در این دیدگاه، فرض بر آن است که تصمیم‌گیرندگان جدید، مکانیسم‌های تصمیم‌گیری، اجرای تصمیمات و هزینه‌هایی را که در این مسیر صرف شده دقیقاً مطالعه و پیگیری کرده‌اند و اکنون آن را در مجموع ناکام یافته و مطابق با شرایط جدید در صدد اصلاح، تعدیل و یا حتی تغییر آن هستند.

دیدگاه سوم که اندکی افراطی به نظر می‌رسد این است که تصمیم‌گیرندگان جدید، از نگاه منافع فردی و جناحی به قضیه افغانستان نگرسته و صرف‌نظر از ارزیابی دقیق نتایج دوره‌های قبل و فقط در راستای خطوط فکری و جناحی خود دست به تغییراتی در استراتژی‌ها، سیاست‌ها و تاکتیک‌ها زده‌اند.

نگارنده در پی رد یا تأیید هیچیک از دیدگاه‌های فوق نیست. مهم آن است که آیا تفاوت محسوس و تعیین کننده‌ای بین سیاست ایران در قبل و بعد از دوم خرداد ۱۳۷۶ به چشم می‌خورد؟

به نظر می‌رسد در تعریف «مسأله» یا «موقعیت» که پیش از این بدان اشاره کردیم، تفاوت محسوسی وجود ندارد. یعنی افغانستان به عنوان یک مسأله مهم در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مطرح است. در فرآیند تصمیم‌گیری، نیروهای جدیدی پا به عرصه وجود گذاشته‌اند و بسیاری از نیروهای قبلی حذف شده و یا از میزان تأثیرگذاری آنها بر تصمیم‌گیری‌ها کاسته شده است. در سیاست‌ها، تاکتیک‌ها و مجریان، تغییرات محسوسی به چشم می‌خورد. سیاست جدید در چارچوب رهیافت تشنج‌زدایی است و هدف آن، تحکیم موقعیت دوستان در ساختار قدرت است اما ترجیح می‌دهد این کار را با شیوه‌های مسالمت‌آمیزتر به پیش برد. کار با دولت مرکزی افغانستان و همکاری سازنده با سایر بازیگران مؤثر در عرصه افغانستان در دستور کار قرار گرفته است و نگاه توسعه محور بر نگرش تصمیم‌گیران جدید حکمفرماست. تصمیم‌سازان در پی افغانستان با ثبات هستند، قواعد بازی را به خوبی درک می‌کنند و نتیجه بازی نیز با موفقیت نسبی همراه بوده است. با این حال دو مسأله جدی مطرح است: اول آنکه آیا می‌توان به تداوم موفقیت‌ها امیدوار بود؟ و در ثانی، آیا وضع موجود از جمیع جهات مطلوب است و نیازی به تحول و دگرگونی ندارد؟ باید گفت از اجلاس بن در سال ۲۰۰۱ تا برگزاری انتخابات لویی جرگه قانون اساسی در آذر و بهمن ۱۳۸۲، تحولاتی به زیان ایران در جریان بوده و این روند به طور تدریجی و در جهت کم‌رنگ‌تر شدن نقش ایران ادامه دارد.

نتیجه گیری

اگرچه مسایل افغانستان به عنوان «مسأله» در دستگاه تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته است، اما به نظر می‌رسد میزان توجه موجود، به اندازه عمق و وسعت اهمیت افغانستان در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نیست. نقش آفرینی ایران در حوزه جنوبی خلیج فارس و آسیای مرکزی، تعامل ایران با روسیه و اروپا، چانه‌زنی با رقبای منطقه‌ای مثل پاکستان و حتی تلاش موفقیت‌آمیز برای کاهش فشارهای آمریکا، به نوعی تحت تأثیر موفقیت یا ناکامی ایران در افغانستان قرار دارد. پس، جایگاه افغانستان را باید آنگونه که هست در فرآیندهای تصمیم‌گیری مورد توجه قرار داد.

علاوه بر این، باید اقرار کرد که در دستگاه تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران نسبت به مسایل افغانستان تضاد، تعارض و رقابت وجود دارد. نفس اختلاف و تعارض مشکلی را به وجود نمی‌آورد اما این تضادها و یا تعارض‌ها باید در مکان واحدی جمع شود و به یک تصمیم واحد، سازنده، کارا و مؤثر تبدیل شود. به نظر می‌رسد در این زمینه کاستی‌هایی وجود دارد.

حوزه اجرا نیز آینه‌ای از حوزه تصمیم‌گیری است و حتی تعارض‌ها، تضادها و رقابت‌ها در این عرصه بیشتر خود را نمایان می‌سازد. تقسیم کار، هماهنگی و سلسله مراتب میان نهادهای مجری آنگونه که باید باشد وجود ندارد و این باعث فرصت‌سوزی، تبدیل فرصت‌ها به ضدفرصت و حتی تهدید می‌شود.

نتیجه بازی بر اساس مدل رضایتمدانه تصمیم‌گیری، رضایتبخش است؛ اما این نتیجه متناسب با مقدرات، قابلیت‌ها و میزان نفوذ جمهوری اسلامی ایران در افغانستان نیست. شناخت توانایی‌ها و باور به آن می‌تواند دستاوردهای بیشتری به همراه داشته باشد. کشورها را به لحاظ برد و دامنه تأثیری‌گذاری به سه دسته تقسیم می‌کنند. کشورهای قدرتمند یا ابرقدرت که میزان تأثیرگذاری آنها در سطح بین‌المللی و جهانی

است. قدرت‌های منطقه‌ای که دایره برد آنها قلمرو منطقه‌ای آنهاست و کشورهای کوچک که فقط قابلیت مدیریت و کنترل اوضاع داخلی خود را دارند. جمهوری اسلامی ایران یک قدرت منطقه‌ای است و قابلیت تأثیرگذاری آن بر تحولات منطقه‌ای کاملاً مشهود است مشروط به اینکه این قابلیت را با خرد، تدبیر و تخصص ادغام کند. آینده تحولات افغانستان در مسیری قرار گرفته است که به احتمال زیاد ایران را از یک بازیگر کانونی و مرکزی به یک بازیگر نیمه پیرامونی و یا حاشیه‌ای تبدیل خواهد کرد. دستگاه تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران بایستی این روند را مورد توجه قرار داده و با شناسایی دقیق متغیرهای دخیل و دستکاری آنها، از وقوع چنین آینده‌ای جلوگیری کند. شناخت دقیق قابلیت‌های خودی، قواعد بازی، توانایی و قابلیت سایر بازیگران دخیل در بحران افغانستان، عاملی برای باقی ماندن در مرکز تحولات افغانستان است.

یادداشت‌ها

1. Clark, Michael and Stive, Smith, *Foreign Policy Implementation*, London, George Allen and Unwin 1985, pp 76 – 100.
2. See: Frankel, Joseph, *Contemporary International Theory and Behavior of State*, Oxford, Oxford University Press, 1973.
3. *Foreign Policy Implementation*, op.cit, pp 76-77.
4. Balyis John and Smith, Stive, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relation*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p307.
5. شفیع‌ی، نوذر، «بازی قدرت در صحنه افغانستان: اهداف و الگوهای رفتاری»، *فصلنامه سیاست دفاعی*، شماره ۴۰ و ۴۱، پائیز و زمستان ۱۳۸۱، صص ۵۸ – ۳۰.
6. Daugherty, James and Faltzgraff, Robert, *Contending Theories of International Relations*, New York, J.B.Lippin Cott. Co, 1971, p329.
7. رمضان‌ی، روح‌الله، *چارچوب تحلیلی برای بررسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، علیرضا طیب، تهران، نشرنی، ۱۳۸۰، صص ۷۶ – ۵۷.
8. محمدی، منوچهر، *سیاست خارجی ایران؛ اصول و مسائل*، تهران، دادگستر، ۱۳۷۷، صص ۵۳ – ۲۹.
9. همانجا، صص ۹۸ – ۹۱.
10. ایزدی، بیژن، *درآمدی بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، مرکز انتشارات تبلیغات اسلامی، چ دوم، ۱۳۷۷، صص ۱۲۸ – ۱۰۳.
11. «بازی قدرت در صحنه افغانستان: اهداف و الگوهای رفتاری»، پیشین، صص ۵۸ – ۵۰.
12. See: Lentner, Howard, *Foreing Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, Ohio, Bell & Howell co., 1974.

13. March, James and Simon, Herbert, *Organizations*, New York, John Wiley, 1958, pp 56 – 66.

14. Bray Brook, David and Lindblom, Charles, *A Strategy of Decision*, London, The Free Press of Glenco, 1970, p93.

۱۵. شفیع، نوذر، *منافع و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان، (فرصت‌ها و ضدفرصت‌ها)*، بولتن وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ۱۳۸۱، صص ۴-۲.

16. *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, op.cit., pp 216 – 220.

17. Eston, David, *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley, 1965, p364.

18. Lindblom, Charles, *The Policy – Making Process*, Engle Wood Cliffs, Princtome Hall, 1968, pp 43-57.

19. See: Sadeghpour, A., *A Historical Approach to Theory of Organization*, Tehran, Management Colledge of Tehran University Press, 1973.