

تحلیل هفته

شماره: 520

(17-21 سرطان 1405 هـ ش)

اولویت امنیت بر توسعه؛ چالش‌های سرمایه‌گذاری چین در افغانستان



این نشریه هفته‌وار، تحلیل رویدادهای مهم سیاسی، اقتصادی، امنیتی و اجتماعی افغانستان و منطقه است که به زبان‌های پشتو، دری، انگلیسی و عربی توسط مرکز مطالعات استراتژیک و منطقه‌ای تهیه و نشر می‌گردد.

آنچه درین شماره می خوانید:

- اولویت امنیت بر توسعه؛ چالش های سرمایه گذاری چین در افغانستان ۳
- چارچوب نظری: دولت های شکننده و جایگاه افغانستان ۳
- چالش های سرمایه گذاری چین در افغانستان ۴
- رقابت قدرت ها و چالش های منطقه ای ۶
- نتیجه گیری ۶
- پیشنهادها ۷
- منابع ۷

اولویت امنیت بر توسعه؛ چالش‌های سرمایه‌گذاری چین در افغانستان

مقدمه

سرمایه‌گذاری خارجی همواره یکی از ابزارهای مهم رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه بوده است. برای کشوری مانند افغانستان که طی چند دهه گذشته با تحولات سیاسی، چالش‌های امنیتی و مشکلات گسترده اقتصادی مواجه بوده، جذب سرمایه‌گذاری از اهمیت فراوان برخوردار است. افغانستان از یک سو به دلیل موقعیت ژئوپولیتیکی خود در قلب آسیا و از سوی دیگر به دلیل برخورداری از منابع طبیعی قابل توجه، ظرفیت‌های مناسبی برای جلب توجه سرمایه‌گذاران خارجی دارد. در این میان، چین به عنوان دومین اقتصاد بزرگ جهان و یکی از مهم‌ترین بازیگران اقتصادی منطقه، همواره یکی از کشورهایی بوده که علاقه‌مندی خود را برای حضور اقتصادی در افغانستان نشان داده است.

در دو دهه گذشته، پروژه‌هایی مانند معدن مس عینک و حوزه نفتی آمو دریا این تصور را به وجود آورد که افغانستان می‌تواند به یکی از مقاصد مهم سرمایه‌گذاری چین در منطقه تبدیل شود. با این حال، تجربه عملی نشان داده است که سرمایه‌گذاری‌های چین در افغانستان نه تنها با سرعت مورد انتظار پیش نرفته‌اند بلکه بسیاری از آنها با تأخیر، توقف یا مشکلات متعدد مواجه شده‌اند. همین مسئله این پرسش را مطرح می‌کند که با وجود ظرفیت‌های اقتصادی افغانستان و علاقه‌مندی چین، چرا همکاری‌های اقتصادی میان دو کشور به سطحی پایدار و گسترده نرسیده است؟

برای پاسخ به این پرسش، نمی‌توان صرفاً به عوامل اقتصادی بسنده کرد. واقعیت این است که چین برای سرمایه‌گذاری در افغانستان عوامل سیاسی، امنیتی و منطقه‌یی را در نظر می‌گیرند. از همین رو، این نوشته تلاش می‌کند با استفاده از چارچوب نظری دولت‌های شکننده، موانع سرمایه‌گذاری چین در افغانستان را بررسی کند و توضیح دهد که چرا چین در قبال افغانستان بیشتر به سمت تعاملات محدود، محتاطانه و مقطعی حرکت کرده است. استدلال اصلی این است که بخش بزرگی از چالش‌های سرمایه‌گذاری چین را باید در وضعیت شکننده دولت افغانستان جست‌وجو کرد؛ وضعیتی که نه تنها بر روند توسعه داخلی کشور اثر گذاشته، بلکه بر نوع نگاه و رفتار قدرت‌های خارجی نیز تأثیرگذار بوده است.

چارچوب نظری: دولت‌های شکننده و جایگاه افغانستان

برای فهم چالش‌های سرمایه‌گذاری چین در افغانستان، ابتدا باید به وضعیت دولت افغانستان توجه کرد. مفهوم دولت‌های شکننده در سال‌های اخیر به یکی از مفاهیم مهم در ادبیات توسعه و روابط بین‌الملل تبدیل شده است. این مفهوم به دولت‌هایی اشاره دارد که در انجام وظایف اساسی خود با مشکلات جدی روبه‌رو هستند و نمی‌توانند به شکل مؤثر امنیت، خدمات عمومی، حاکمیت قانون و ثبات سیاسی را تأمین کنند.

نهادهای مختلف تعاریف متفاوتی از دولت‌های شکننده (Fragile States) ارائه کرده‌اند، اما وجه مشترک همه این تعاریف بر ضعف ظرفیت دولت در اداره امور کشور تأکید دارد. آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده،

دولت شکننده را دولتی می‌داند که در اعمال حاکمیت مؤثر یا ارائه خدمات اساسی به شهروندان خود ناتوان باشد.^۱ بانک جهانی (World Bank) نیز بر ضعف نهادهای حکومتی، ظرفیت پایین حکمرانی و بی‌ثباتی سیاسی تأکید می‌کند.^۲ در همین چارچوب، اداره توسعه بین‌المللی بریتانیا دولت شکننده را دولتی معرفی می‌کند که در تأمین امنیت، عدالت و خدمات عمومی با مشکلات جدی مواجه باشد.^۳

بر اساس این رویکرد، دولت‌های شکننده (Fragile States) معمولاً دارای چند ویژگی مشترک هستند. نخست، محدودیت در ظرفیت نهادهای سیاسی و حکومتی؛ دوم، چالش در تأمین امنیت؛ سوم، مشکلات اقتصادی و توسعه‌ی؛ و چهارم، کاهش مشروعیت سیاسی و اجتماعی. مجموعه این عوامل باعث می‌شود که دولت نتواند محیطی باثبات و قابل پیش‌بینی برای شهروندان و سرمایه‌گذاران فراهم سازد.

افغانستان از پنج دهه اخیر از جمله کشورهای دارای سطح بالای شکنندگی قرار گرفته است. این جایگاه صرفاً یک رتبه‌بندی آماری نیست، بلکه بازتاب مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری است که در نتیجه چند دهه جنگ، تحولات سیاسی و مداخلات خارجی شکل گرفته‌اند. چالش‌های امنیتی، محدودیت ظرفیت نهادهای دولتی، مشکلات اقتصادی، مهاجرت‌های گسترده و وابستگی به کمک‌های خارجی، از جمله عواملی هستند که در این ارزیابی‌ها به عنوان عوامل مؤثر بر شکنندگی دولت افغانستان مورد توجه قرار گرفته‌اند.

اهمیت این چارچوب نظری در آن است که می‌تواند رفتار بازیگران خارجی را نیز تا حدودی توضیح دهد. دولت‌های شکننده معمولاً برای قدرت‌های خارجی، هم فرصت‌هایی را ایجاد می‌کنند و هم چالش‌هایی را به همراه دارند. از یک سو، منابع طبیعی، موقعیت جغرافیایی و ظرفیت‌های اقتصادی این کشورها می‌تواند جذاب باشد و از سوی دیگر، ناپایداری‌های سیاسی و امنیتی، هزینه و ریسک تعامل اقتصادی را افزایش می‌دهد. به همین دلیل، کشورهایی که با دولت‌های شکننده تعامل می‌کنند، غالباً با احتیاط بیشتری عمل کرده و در تصمیم‌گیری‌های خود، ملاحظات امنیتی را در کنار ملاحظات اقتصادی مورد توجه قرار می‌دهند. رفتار چین در قبال افغانستان را نیز می‌توان در همین چارچوب مورد بررسی قرار داد. هرچند افغانستان برای چین از منظر منابع طبیعی و موقعیت ژئوپولیتیکی اهمیت دارد، اما چین این کشور را صرفاً یک فرصت اقتصادی نمی‌بیند. از نگاه چین، افغانستان کشوری است که شکنندگی آن می‌تواند پیامدهای امنیتی فراتر از مرزهایش ایجاد کند. همین برداشت سبب شده است که رویکرد چین نسبت به افغانستان، در کنار ملاحظات اقتصادی، متأثر از ملاحظات امنیتی نیز باشد.

چالش‌های سرمایه‌گذاری چین در افغانستان

ناپایداری سیاسی: اگر بخواهیم مهم‌ترین مانع در برابر سرمایه‌گذاری‌های چین در افغانستان را بشناسیم، بدون تردید باید به ناپایداری سیاسی اشاره کنیم. سرمایه‌گذاری، به‌ویژه در پروژه‌های بزرگ معدنی و زیربنایی، نیازمند محیطی است که آینده آن تا اندازه‌ای قابل پیش‌بینی باشد. سرمایه‌گذار زمانی حاضر می‌شود منابع مالی و فنی خود را در یک کشور به کار گیرد که اطمینان داشته باشد قوانین، قراردادهای و

ساختارهای سیاسی آن کشور در کوتاه مدت دستخوش تغییرات بنیادین نخواهند شد. اما افغانستان در دهه های گذشته همواره با تغییرات گسترده سیاسی روبه رو بوده است. جابه جایی های مکرر در ساختار قدرت باعث شده است که فضای سیاسی کشور از ثبات لازم برخوردار نباشد. در چنین شرایطی، سرمایه گذاران خارجی با تردید به آینده پروژه های خود نگاه می کنند. آنها نمی دانند که آیا تعهدات امروز در سال های آینده نیز پابرجا خواهند ماند یا خیر.

این مسئله برای چین اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا بخش عمده سرمایه گذاری های این کشور در قالب پروژه های بلندمدت تعریف می شوند. بنابراین، هر اندازه سطح بی ثباتی سیاسی بالاتر باشد، احتمال کاهش سرمایه گذاری نیز بیشتر خواهد شد. از همین رو، چین در افغانستان همواره با احتیاط عمل کرده و از ورود گسترده به پروژه هایی که نیازمند تعهدات بلندمدت هستند، خودداری کرده است. پکن تلاش می کند روابط خود را با حکومت های مستقر حفظ کند، اما ترجیح می دهد از پذیرش تعهداتی که ممکن است در نتیجه تحولات سیاسی با مشکل مواجه شوند، فاصله بگیرد.

چالش های امنیتی: افغانستان طی پنج دهه طولانی با جنگ و درگیری مواجه بوده است. این وضعیت نه تنها زندگی روزمره مردم را تحت تأثیر قرار داده، بلکه بر روند توسعه اقتصادی نیز اثر گذاشته است. در چنین فضایی، سرمایه گذاری خارجی با ریسک های جدی همراه می شود. نمونه روشن این مسئله را می توان در پروژه مس عینک مشاهده کرد که در دوران جمهوریت گذشته امضاء شده است. این پروژه که بزرگ ترین سرمایه گذاری چین در افغانستان محسوب می شود، بارها با تهدیدها و حملات امنیتی روبه رو شده است. چنین تجربه هایی نشان می دهد که مسائل امنیتی چگونه می توانند روند اجرای پروژه های بزرگ اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهند.

برای چین، موضوع تنها به امنیت پروژه های اقتصادی محدود نمی شود. پکن همچنین نسبت به پیامدهای احتمالی شرایط افغانستان بر امنیت منطقه ای و منافع راهبردی خود، به ویژه در مناطق هم مرز، ملاحظات دارد. از همین رو، نگاه چین به افغانستان همواره با ملاحظات امنیتی همراه بوده است. در نتیجه، تا زمانی که این نگرانی ها تا حد قابل قبولی کاهش نیابد، انتظار گسترش چشمگیر سرمایه گذاری های چین در افغانستان با احتیاط بیشتری قابل طرح خواهد بود.

چالش های فنی و اقتصادی: علاوه بر مشکلات سیاسی و امنیتی، افغانستان با مجموعه ای از مشکلات اقتصادی و فنی نیز مواجه است که روند سرمایه گذاری را کند می سازد. بسیاری از پروژه هایی که چین به آنها علاقه مند است، به زیرساخت های گسترده ای مانند جاده، برق، راه آهن و شبکه های حمل و نقل نیاز دارند. در حالی که افغانستان در بسیاری از این بخش ها با کمبود روبه رو است. نبود زیرساخت های مناسب باعث می شود هزینه اجرای پروژه ها افزایش یابد و زمان بهره برداری از آنها طولانی تر شود. از سوی دیگر، کمبود نیروی انسانی متخصص و ضعف ظرفیت اجرایی نیز اجرای پروژه ها را دشوار می کند. شرکت های چینی در بسیاری از موارد ناچار شده اند بخشی از نیروی کار و امکانات مورد نیاز خود را از خارج تأمین کنند که این امر هزینه ها را افزایش داده است.

عامل دیگری که نباید نادیده گرفت، نبود یک چارچوب حقوقی باثبات و قابل پیش‌بینی است. سرمایه‌گذاران نیاز دارند مطمئن باشند که در صورت بروز اختلاف، قواعد حقوقی کشور قادر به حمایت از حقوق آنها خواهد بود. اما بی‌ثباتی در قواعد حقوقی باعث شده است که چنین اطمینانی به طور کامل وجود نداشته باشد. مجموعه این عوامل سبب شده است که بسیاری از پروژه‌های اقتصادی چین در افغانستان با کندی پیش بروند و یا به نتایج مورد انتظار دست نیابند.

رقابت قدرت‌ها و چالش‌های منطقه‌یی

سرمایه‌گذاری‌های چین در افغانستان تنها تحت تأثیر شرایط داخلی این کشور قرار ندارند. افغانستان همواره در مرکز رقابت‌های منطقه‌یی و بین‌المللی قرار داشته و همین مسئله بر محیط سرمایه‌گذاری نیز اثر گذاشته است.

در سطح بین‌المللی، گسترش نفوذ اقتصادی چین و پیشبرد ابتکار کمربند و راه (Belt and Road Initiative) باعث شده است که رقابت‌های ژئوپولیتیکی پیرامون این کشور افزایش یابد. افغانستان نیز به دلیل موقعیت جغرافیایی خود از این رقابت‌ها متأثر شده است. در سطح منطقه‌یی، رقابت هند و پاکستان و همچنین رقابت گسترده‌تر میان چین و هند از جمله عواملی هستند که بر وضعیت افغانستان تأثیر می‌گذارند. افغانستان در بسیاری از مواقع به میدان رقابت این بازیگران تبدیل شده است و این امر بر امنیت و ثبات کشور اثر گذاشته است.

از نگاه چین، سرمایه‌گذاری در افغانستان تنها یک مسئله اقتصادی نیست، بلکه بخشی از محاسبات گسترده‌تر سیاسی و امنیتی محسوب می‌شود. به همین دلیل، پکن ناچار است هنگام تصمیم‌گیری درباره سرمایه‌گذاری در افغانستان، پیامدهای رقابت‌های منطقه‌یی را نیز در نظر بگیرد.

نتیجه‌گیری

بررسی چالش‌های سرمایه‌گذاری چین در افغانستان نشان می‌دهد که بخش عمده این چالش‌ها در وضعیت شکننده دولت افغانستان ریشه دارند. ناپایداری سیاسی، ناامنی، ضعف زیرساخت‌ها، مشکلات حقوقی و رقابت‌های منطقه‌یی از پنجه دهه به اینسو محیطی را ایجاد کرده‌اند که در آن سرمایه‌گذاری خارجی با سطح بالایی از ریسک همراه است.

در چنین شرایطی، چین نیز ناگزیر بوده است سیاستی محتاطانه در پیش گیرد. برخلاف تصور رایج، محدود بودن سرمایه‌گذاری‌های چین در افغانستان بیش از آنکه ناشی از کمبود علاقه پکن باشد، نتیجه شرایطی است که افغانستان برای سرمایه‌گذاری خارجی فراهم کرده است. چین افغانستان را کشوری می‌بیند که هنوز با چالش‌های جدی سیاسی، امنیتی و نهادی روبه‌رو است و همین مسئله باعث شده است که ملاحظات امنیتی بر ملاحظات اقتصادی غلبه پیدا کنند.

از سوی دیگر، چین به‌عنوان یک شریک مهم اقتصادی و منطقه‌ای، همواره رویکردی مبتنی بر احترام متقابل، عدم مداخله در امور داخلی کشورها و تمرکز بر همکاری‌های اقتصادی داشته است. این رویکرد با

سیاست‌های امارت اسلامی افغانستان در زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی و توسعه اقتصادی هم‌راستا بوده و می‌تواند زمینه‌ساز گسترش همکاری‌های پایدار میان دو کشور باشد. در مجموع، می‌توان نتیجه گرفت که افغانستان و چین در مسیر یک همکاری تدریجی و رو به گسترش قرار دارند. با تقویت فضای اطمینان، بهبود زیرساخت‌ها و تداوم تعاملات مثبت دوجانبه، انتظار می‌رود سرمایه‌گذاری‌های چین در افغانستان در آینده از سطح پروژه‌های محدود به همکاری‌های گسترده‌تر و راهبردی‌تر ارتقا یابد.

پیشنهادهای

۱. برای جذب سرمایه‌گذاری پایدار، لازم است سیاست‌های اقتصادی و قراردادهای سرمایه‌گذاری از ثبات کافی برخوردار باشند و تغییرات اداری یا اجرایی تأثیر منفی بر تعهدات قبلی نگذارد. ایجاد یک چارچوب روشن و قابل پیش‌بینی برای سرمایه‌گذاران خارجی، اعتماد اقتصادی را افزایش می‌دهد.
۲. سرمایه‌گذاری در بخش‌های کلیدی مانند برق، جاده، راه‌آهن و مخابرات باید در اولویت قرار گیرد، زیرا این زیرساخت‌ها زمینه‌ساز اجرای موفق پروژه‌های بزرگ معدنی و صنعتی هستند.
۳. ایجاد یک نظام حقوقی شفاف برای قراردادهای اقتصادی و سرمایه‌گذاری خارجی، همراه با سازوکارهای مشخص حل اختلاف، می‌تواند نگرانی سرمایه‌گذاران را کاهش دهد و روند اجرای پروژه‌ها را تسهیل کند.
۴. کاهش پیچیدگی‌های اداری، تسریع روند صدور مجوزها، و ارائه مشوق‌های مالی و مالیاتی می‌تواند جذابیت افغانستان را برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی، به‌ویژه چین، افزایش دهد.
۵. سرمایه‌گذاری در آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و همکاری با شرکت‌های خارجی برای انتقال دانش، می‌تواند وابستگی به نیروی کار خارجی را کاهش داده و ظرفیت داخلی را تقویت کند.
۶. افغانستان می‌تواند با اتخاذ سیاست اقتصادی متوازن و مبتنی بر منافع ملی، از تبدیل شدن به میدان رقابت منفی قدرت‌های منطقه‌ای جلوگیری کرده و فضای همکاری اقتصادی را تقویت کند.

منابع

¹ USAID (United States Agency for International Development) (2005) 'Fragile states strategy', P. 1. [Link](#):

² World Bank (2005) Fragile states – good practice in country assistance strategies. Board Report 34790, 19 December, p1. World Bank, Washington, DC.

³ DFID (Department for International Development) (2005) Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion. A DFID Policy Paper. DFID, London.

مرکز مطالعات استراتژیک و منطقوی یک نهاد مطالعاتی غیردولتی و غیرانتفاعی می باشد که در سال ۱۳۸۸ خورشیدی در شهر کابل بنیان نهاده شده است. این مرکز از طریق پژوهش های دقیق و بی طرفانه خویش به منظور ارزیابی و غنای پالیسی ها در افغانستان و منطقه فعالیت می کند.

ارتباط با ما:

ایمیل: info@csrsaf.org

وب سایت: www.csrsaf.org



: +93780618000

تماس: +۹۳۷۸۰۶۱۸۰۰۰



www.csrsaf.org



info@csrsaf.org