



**Congressional  
Research Service**  
Informing the legislative debate since 1914

خدمات تحقیقاتی کانگرس  
آگاهی دهنده مباحث قانونگذاری از سال 1914

# Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress

(دولت طالبان در افغانستان:

پس منظر و مسائل برای کانگریس)

نومبر 2، 2021

خدمات تحقیق کانگریس

<https://crsreports.congress.gov>

R46955



## دولت طالبان در افغانستان:

### پس منظر و مسائل برای کانگریس

در سپتامبر 7، 2021 طالبان برای حکومت بر افغانستان یک «دولت سرپرست» اعلام نمودند. این اعلام هفته ها پس از آن که صورت گرفت که طالبان، یک جنبش افراطی اسلام گرای سنی که از سال 1996 تا 2001 بر بیشتر افغانستان حکومت میگرد، با فروپاشی دولت سابق افغانستان و نیرو های امنیتی آن تحت حمایت ایالات متحده در نتیجه خروج ارتش ایالات متحده، کنترل موثر این کشور را دوباره به دست گرفت.

بازگشت طالبان به قدرت در حدود 20 سال پس از آن صورت می گیرد که کمپاین نظامی به رهبری ایالات متحده این گروه را در پاسخ به پناه دادن به گروه تروریستی بین المللی اسلام گرای القاعده که حملات 11 سپتامبر 2001 را انجام داد، سرنگون کرد. طالبان دوباره گروه بندی کردند و شورش را آغاز کردند که تا سال 2005 نیروهای نظامی ایالات متحده و بین المللی را همراه با دولت جدید افغانستان و نیروهای امنیتی تازه کار آن در بخش هایی از این کشور به چالش می کشید. پس از «افزایش» سالهای 2009 الی 2011، با بر عهده گرفتن مسئولیت امنیتی در سراسر کشور توسط نیرو های افغان، سطح نیروهای ایالات متحده کاهش یافت. اختلافات عمیق و پایدار میان نخبگان سیاسی افغان، همراه با فساد گسترده، اقتدار دولت را تضعیف و طالبان را تقویت کرد، که این نیز به دستاورد های میدان جنگ ادامه میداد. در توافق فیروزی 2020 امضا شده میان امریکا و طالبان در دوحه، طالبان موافقت کردند که در ازای خروج کامل نیرو های بین المللی از افغانستان تا ماه می 2021، اقدامات نامشخصی برای جلوگیری از استفاده گروه های دیگر (از جمله القاعده) از خاک افغانستان برای تهدید ایالات متحده و متحدانش انجام دهند. در سال 2021، رئیس جمهور جوزف بادن تاریخ خروج ایالات متحده را چند ماه به تعویق انداخت؛ دو هفته قبل از اینکه این خروج به پایان برسد، طالبان در اوج یک پیشروی سریع نظامی در سراسر کشور که بسیاری را در ایالات متحده و افغانستان شوکه کرد، در 15 اگست 2021 وارد کابل شدند. بدون گروه وابسته به دولت اسلامی، تا نوامبر 2021 بنظر میرسد که هیچ مخالف مسلح افغان در مقابل طالبان وجود نداشته باشد، اگر چه برخی از رهبران افغان ضد طالبان به دنبال حمایت ایالات متحده بوده اند.

افغانستان از بسیاری جهت ها با کشوری که طالبان آخرین بار در سال 2001 بر آن حکومت کردند متفاوت است. زنان در بسیاری از بخش های جامعه افغانستان مشارکت فعال داشته اند؛ حمایت از آنها و اقلیت های قومی و مذهبی در قانون اساسی سال 2004 کشور گنجانیده شده است. اگر چه اقدامات ابتدایی آنها مقداری میانه روی در مقابل حکومت بسیار سرکوبگر آنها در سالهای 2001 – 1996 را نشان میدهد، احتمالاً طالبان این پیشرفت ا معکوس خواهند کرد. تسلط طالبان بر گروه های تروریستی در افغانستان نیز تأثیر متفاوتی دارد. شاخه محلی دولت اسلامی که یکی از دشمنان طالبان است، حملات خود را از زمان تسلط طالبان تشدید نموده و مشروعیت این گروه را به چالش می کشد، اما القاعده، شریک دیرینه طالبان ممکن است قدرت بگیرد. تسلط طالبان پویایی های منطقه ای را تغییر داده و چالش ها و فرصت هایی را برای دشمنان و رقبای ایالات متحده ایجاد کرده است.

همانطور که دولت بایدن و کانگریس یک صد و هفدهم وضعیت جدید در افغانستان را بررسی می کنند، طیف وسیعی از ابزار های پالیسی ایالات متحده بطور بالقوه در دسترس است. چشم انداز به رسمیت شناختن و برقراری روابط دیپلماتیک با دولت طالبان توسط ایالات متحده میتواند اهرم فشاری بر طالبان که مدعی مشروعیت بین المللی است، فراهم کند. فقط رئیس جمهور میتواند به رسمیت شناختن رسمی را به دولت دیگری تعمیم دهد، اما کانگریس میتواند اجرای تصمیم های به رسمیت شناختن را محدود، مشروط یا بطور دیگری تحت تأثیر قرار دهد. به نظر میرسد حمایت گسترده ای در کانگریس برای حفظ تحریم های مرتبط با تروریسم علیه طالبان و در عین حال اجازه ارائه کمک های بشردوستانه در افغانستان وجود دارد. اگر دولت (بطور بالقوه با مشارکت کانگریس) تصمیمی برای اعمال آنها بگیرد، مشخص نیست که طالبان چگونه ممکن است به تحریم های اضافی ایالات متحده پاسخ دهد، با اینکه این تحریم ها چه هدفی را ممکن است انجام دهند. کانگریس همچنین ممکن است به دنبال ارائه کمک های خارجی، هم در داخل افغانستان و هم به همسایگان این کشور، برای اهداف مختلف باشد. در نتیجه تسلط طالبان، نهادهای مالی بین المللی دسترسی افغانستان به منابع مالی را مسدود کردند؛ به همین ترتیب، در اگست 2021، دولت بایدن دارایی های بانک مرکزی افغانستان مستقر در ایالات متحده را توقیف کرد. کانگریس ممکن است بر تصمیم گیری ایالات متحده در مورد هر دوی این موضوعات تأثیر بگذارد.

رویکرد های کلی احتمالی ایالات متحده در قبال طالبان شامل تلاش های مستقیم یا غیر مستقیم برای تضعیف حاکمیت این گروه و همچنین پذیرش ضمنی یا صریح موضع این گروه است. با توجه به تاریخچه درگیری ها و سیاست های طالبان که منافع ایالات متحده را تضعیف می کند، یک پاسخ سیاست ایالات متحده که طالبان را رد می کند و به دنبال تضعیف آن است، ممکن است از حمایت داخلی گسترده ای برخوردار باشد. مشخص نیست که طالبان تا چه حد ممکن است رفتار خود را در واکنش به اقدامات ایالات متحده تغییر دهند، اما بنظر میرسد که برای این گروه انسجام داخلی بر مصالحه هایی که ممکن است برای بازیگران خارجی جذاب باشد، اولویت دارد. یک رویکرد کمتر مخالف ایالات متحده در قبال طالبان می تواند امکان دسترسی بیشتر ایالات متحده به این گروه و وقایع در افغانستان و شاید نفوذ بیشتر آن را فراهم کند. تعامل با دولت طالبان که در حمایت از برخی از منافع ایالات متحده و علیه برخی دیگر عمل می کند، میتواند سیاست گذاران ایالات متحده را وادار کند که این منافع را ارزیابی و اولویت بندی کنند، که این یک چالش دشوار است.

**فهرست**

1..... پس زمینه: طالبان، 1994 – 2021

1..... ریشه ها، رسیدن به قدرت و حکومت: 1994 – 2001

2..... سقوط و آغاز شورش: 2001 – 2014

4..... راه برگشت: 2015 – 2021

7..... تسلط طالبان در تابستان 2021

8..... توقیف تجهیزات نظامی تامین شده توسط ایالات متحده

10..... حکومت طالبان

12..... مخالفان فعلی و احتمالی

13..... تأثیرات بازگشت طالبان به قدرت

13..... روابط با گروه های تروریستی

17..... ابزارهای پالیسی ایالات متحده و مسائل احتمالی برای کانگریس

27..... به رسمیت شناختن و نمایندگی دیپلماتیک

29..... تحریم ها و نقش تروریستی

32..... نگرانی های بشردوستانه

33..... اهداف احتمالی تحریم ها

38..... ذخایر باتک مرکزی مستقر در ایالات متحده

40..... دیدگاه پالیسی سازان

**اشکال**

14..... شکل 1. اعضای منتخب کابینه طالبان

**تماس ها**

30..... معلومات در مورد نویسنده

## پس زمینه: طالبان، 1994 – 2021

طالبان که اکنون در سومین دهه وجود خود قرار دارند، به عنوان یک گروه مسلح که در دهه 1990 از جنگ داخلی افغانستان ظهور کردند، آغاز به کار کردند. تا سال 1996، آنها بر بیشتر کشور حکومت کردند. در سال 2001، نیروهای ایالات متحده، بین‌المللی و نیروهای افغان آنها را عزل کردند و این گروه به زودی چیزی را که به یک شورش تقریباً بیست ساله تبدیل شد آغاز کرد. در سال 2021، آنها دوباره افغانستان را مسلماً به میزان بیشتری نسبت به دهه 1990 کنترل می‌کنند. پیشینه طالبان ممکن است برای درک مجدد حکومت این گروه در سال 2021 آموزنده باشد.

## ریشه ها، رسیدن به قدرت و حکومت: 1994 – 2001

در سالهای 1993-1994، روحانیون و طلاب مسلمان سنی افغان که عمدتاً اصالت روستایی و پشتون داشتند، جنبش طالبان را تشکیل دادند. بسیاری از آنها مبارزان سابق ضد شوروی بودند که به عنوان مجاهدین شناخته می‌شدند. پس از خروج شوروی در سال 1989 و متعاقب آن فروپاشی دولت افغانستان تحت حمایت شوروی در سال 1992، جنگ داخلی میان احزاب مجاهدین آغاز شد. این جنگجویان سابق که از جنگ داخلی ناامید شده بودند، ستون فقرات طالبان را تشکیل دادند. بسیاری از اعضای این جنبش در مدرسه‌های کشور همسایه پاکستان تحصیل کرده بودند و نام طالبان (جمع طالب، شاگرد، در این مورد، از اسلام) را برای فاصله گرفتن از مجاهدین برگزیدند.<sup>1</sup> بر اساس گزارش کمیسیون 11 سپتمبر، پاکستان به دلیل پتانسیل این گروه برای «ایجاد نظم در افغانستان آشفته و تبدیل آن به متحدی تعاونی» از طالبان حمایت کرد، به این ترتیب پاکستان به «امنیت بیشتر در یکی از چندین مرزی که افسران ارتش پاکستان به آنچه «عمق استراتژیک» نامیده می‌شوند، امیدوار بودند رسید.<sup>2</sup> عقاید و اعمال طالبان با سنت‌های قبیله‌ای سابقه پشتونها که نماینده کثرت (اگرچه نه اکثریت) از ترکیب قومی پیچیده افغانستان هستند و به طور سنتی بر افغانستان حکومت می‌کنند، همخوان بود و تا حدی از آن ناشی می‌شد.<sup>3</sup>

طالبان دولت برهان الدین ربانی پس از اشغال شوروی را ضعیف، فاسد و ضد پشتون می‌دانستند. چهار سال جنگ داخلی بین گروه‌های مجاهدین (1992-1996) منجر به حمایت مردمی از طالبان شد، زیرا آنها کمتر فاسد بودند و توانایی بیشتری برای ایجاد ثبات داشتند؛ همانطور که زلمی خلیل‌زاد، بعداً سفیر ایالات متحده در افغانستان و نماینده ویژه برای مصالحه افغانستان، در خاطرات خود در سال 2016 نوشت: «من مانند بسیاری از افراد در ابتدا به طالبان خوش بین بودم.»<sup>4</sup> طالبان در نومبر 1994 کنترل شهر جنوبی قندهار را به دست گرفتند و یک سلسله مبارزات مسلحانه را در سراسر کشور راه اندازی کردند که در 27 سپتمبر 1996 با تصرف کابل به اوج خود رسید. بر اساس گزارش‌ها، طالبان در حملات خود از حمایت نظامی مستقیم از پاکستان برخوردار بودند.<sup>5</sup>

طالبان از آنهایی که این گروه د مناطق تحت کنترل خود پایبندی شدید به تفسیر خود از اسلام را تحمیل کرد و برای اجرای احکام خود از مجازات سخت از جمله اعدام د ملای عام، ممنوعیت پخش تلویزیون، موسیقی غربی و رقص استفاده کرد به سرعت حمایت بین‌المللی و داخلی را از دست داد. این قانون زنان را از رفتن به مکتب یا به طور کلی کار در خارج از خانه منع می‌کرد و زنان را به اتهام زنا در ملاء عام اعدام می‌کرد.

<sup>1</sup> احمد راشد، طالبان: اسلام ستیزه جو، تیل و بنیادگرایی در آسیای مرکزی (انتشارات پوهنتون ییل، 2000) را ببینید.

<sup>2</sup> کمیسیون ملی حملات تروریستی علیه ایالات متحده، گزارش کمیسیون 11/9: گزارش نهایی کمیسیون ملی حملات تروریستی علیه ایالات متحده، (2004) صفحه

64

<sup>3</sup> مانند ملا عمر، بنیانگذار طالبان، بیشتر شخصیت‌های ارشد رژیم طالبان، پشتون‌های غلجی، یکی از کنفدراسیون‌های قبیله‌ای پشتون بودند؛ اکثر حاکمان مدرن افغانستان از کنفدراسیون قبیله‌ای پشتون درانی بوده‌اند

<sup>4</sup> زلمی خلیل‌زاد، فرستاده: از کابل تا کاخ سفید، سفر من در میان جهانی آشفته (انتشارات سنت مارتین، 2016)، صفحه 84.

<sup>5</sup> بحران معافیت از مجازات: نقش پاکستان، روسیه و ایران در دامن زدن به جنگ داخلی، دیده بان حقوق بشر، جولای 2001.

در مارچ 2001، طالبان با تخریب مجسمه های تاریخ بودا از قرن ششم را که در تپه های بالای شهر بامیان حک شده بود، محکومیت بین المللی را برانگیخت، که طالبان آن را بت پرستی و مغایر با موازین اسلامی میدانست.

پناه دادن طالبان به اسامه بن لادن، رهبر القاعده (AQ) در نهایت به موضوع اصلی تأثیرگذار بر دیدگاه های بین المللی و روابط با طالبان تبدیل شد. در 1996، بن لادن از سودان به افغانستان نقل مکان کرد، جایی که قبلاً بیشتر دهه 1980 را به عنوان یک سرمایه گذار برجسته و سازمان دهنده تلاش برای کمک به مجاهدین گذرانده بود.<sup>6</sup> بن لادن با طالبان ائتلافی ایجاد کرد که به موجب آن میلیون ها کمک مالی به این گروه (و حمایت نظامی از تلاش های طالبان برای تکمیل تسخیر کشورشان) ارائه کرد و طالبان پناهگاه امنی را برای سر بازگیری AQ و اردوگاه های آموزشی فراهم کردند. بیشتر از 10000 جنگجوی AQ ممکن است در کمپ های AQ در افغانستان آموزش دیده باشند.<sup>7</sup> بیل ریچاردسن، سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد، در آپریل 1998 از کابل دیدن کرد، که بالاترین مقام ایالات متحده در چند دهه اخیر بود که این کار را انجام داد. در پاسخ به درخواست ریچاردسن مبنی بر اخراج بن لادن توسط طالبان، این گروه «پاسخ دادند که از محل نگهداری او اطلاعی ندارند. در هر صورت، طالبان گفت که [بن لادن] تهدیدی برای ایالات متحده نیست.»<sup>8</sup>

در پاسخ به بمب گذاری AQ در اگست 1998 در سفارت های ایالات متحده در آفریقا، ایالات متحده حملات موشکی کروز را به اهداف AQ در افغانستان انجام داد. آنها در کشتن بن لادن و یا متقاعد کردن طالبان برای اخراج او ناموفق بودند. فشار ایالات متحده بر عربستان سعودی و پاکستان (که به همراه امارات متحده عربی، به طور رسمی دولت طالبان را به رسمیت شناختند) برای استفاده از نفوذ خود برای متقاعد کردن طالبان برای اخراج رهبر القاعده به همان اندازه ناموفق بود. ایالات متحده و سازمان ملل متحد نیز تحریم هایی را علیه طالبان اعمال کردند (به «تحریم ها» در ذیل مراجعه کنید). رهبری طالبان بی حرکت بود. رابطه آنها با بن لادن «گاهی پرتنش» بود، اما «اساس آن عمیق و شخصی بود.»<sup>9</sup>

## سقوط و آغاز شورش: 2001 - 2014

در 11 سپتمبر 2001، عاملان AQ مجموعه ای از حملات تروریستی را در ایالات متحده انجام دادند که در آن نزدیک به 3000 نفر کشته شدند. جورج دبلیو بوش، رئیس جمهور آمریکا در یک سخنرانی سراسری قبل از جلسه مشترک کانگریس در 20 سپتمبر 2001، از طالبان خواست که رهبران القاعده را تحویل دهد، اردوگاه های آموزشی تروریست ها را برای همیشه ببندد و به ایالات متحده اجازه دهد تا به چنین اردوگاه هایی دسترسی داشته باشد، وی افزود که طالبان «باید تروریست ها را تحویل دهند وگرنه در سرنوشت آنها شریک خواهند شد.»<sup>10</sup> رهبران طالبان با استناد به وضعیت بن لادن به عنوان مهمان خود و آنچه که آنها به عنوان فقدان مدرکی دال بر دخالت وی در حملات توصیف می کردند، امتناع کردند.<sup>11</sup>

بر اساس مجوز استفاده از نیروی نظامی (AUMF) علیه عاملان حمله و همچنین کسانی که به آنها کمک کرده یا پناه داده اند (-P.L. 107)، در 7 اکتوبر 2001 عملیات نظامی ایالات متحده در افغانستان با حملات هوایی به اهداف طالبان در سراسر کشور و حمایت هوایی نزدیک از نیروهای افغان ضد طالبان (معروف به ائتلاف شمال) آغاز شد.

<sup>6</sup> گزارش کمیسیون 9/11، صفحه 64.

<sup>7</sup> همان، صفحه 66-67.

<sup>8</sup> همان، صفحه 111.

<sup>9</sup> همان، صفحه 125.

<sup>10</sup> «متن: خطاب رئیس جمهور بوش به ملت»، واشنگتن پست، سپتمبر 20، 2011.

<sup>11</sup> استیف کول، ریاست S: سیا و جنگ های مخفی آمریکا در افغانستان و پاکستان (انتشارات پنگوئن، 2018، صفحه 69).

تعداد محدودی از نیروهای ویژه ارتش ایالات متحده، نیروهای شبه نظامی آژانس اطلاعات مرکزی (CIA) و نیروهای زمینی عادی کمتر از دو هفته بعد مستقر شدن در افغانستان را آغاز کردند.<sup>12</sup> در 13 نومبر، طالبان کابل را تخلیه کردند که نیروهای افغان تحت حمایت ایالات متحده به زودی آن را پس گرفتند.

در اواخر نومبر 2001، سازمان ملل متحد (U.N) رهبران اپوزیسیون افغان را در شهر بن، آلمان، برای تشکیل یک دولت انتقالی دعوت کرد، در حالی که نیروهای طالبان هنوز در آخرین موضوع دفاعی خود، قندهار، می جنگیدند. در این گفتگوها که در آن رهبران اپوزیسیون افغانستان حامد کرزی را به عنوان رهبر موقت این کشور انتخاب کردند، طالبان شامل نبودند. بنا بر گزارش ها، ملا محمد عمر رهبر طالبان و دیگران در دسمبر 2001 پیشنهاد کردند کرزی را به رسمیت بشناسند و اسلحه خود و قندهار را در ازای اجازه بازگشت به خانه هایشان به نیروهای مخالف افغان تسلیم کنند.<sup>13</sup> در یک کنفرانس مطبوعاتی در 6 دسمبر 2001، دونالد رامسفلد، وزیر دفاع گفت که تریبی که عمر بتواند در آن «در شرافت» زندگی کند، قابل قبول نیست، و او در مورد چشم انداز حل و فصل از راه مذاکره تردید کرد.<sup>14</sup> برخی از رهبران طالبان دستگیر و بازداشت شدند؛ دیگران، مانند عمر، به پاکستان گریختند، جایی که بسیاری از رهبران AQ نیز فرار کرده بودند. برخی از ناظران تاکید می کنند که نیروهای ایالات متحده، فاقد اهداف AQ برای نبرد، بر جنگجویان سطح پایین طالبان تمرکز کرده اند «زیرا [آنها] آنجا بودند» و گاهی درگیر مناقشات محلی می شدند که با تروریسم ارتباطی نداشت و به رشد شورش کمک می کرد.<sup>15</sup>

مقامات ایالات متحده در 1 می 2003 پایان عملیات جنگی بزرگ در افغانستان را اعلام کردند، هر چند رامسفلد گفت که «چپه های مقاومت در بخش های خاصی از کشور باقی مانده است.»<sup>16</sup> تا 2005، نیروهای پراکنده طالبان در جنوب و شرق افغانستان و همچنین در پاکستان شروع به تجدید قوا کردند، جایی که بسیاری از ناظران مشکوک بودند که توسط سرویس های امنیتی و اطلاعاتی پاکستان، اگر حمایت فعالی دریافت نمی کردند، با آنها مدارا می کردند.<sup>17</sup> تا 2006، گزارش شد که نیروهای طالبان «روزانه» با نیروهای ایالات متحده و نیروهای ائتلاف درگیر می شوند و مناطق جنوب افغانستان تحت کنترل خود را اداره می کنند.<sup>18</sup> برای مبارزه با شورش رو به رشد، سطح نیروهای ایالات متحده در افغانستان پس از سال 2006 افزایش یافت که با یک تلاش جامع ملت سازی تکمیل شد.

تا سال 2009، طالبان حضور خود را در شمال گسترش دادند و به مناطق دور از جنوب و شرق رسیدند.<sup>19</sup> در حالی که ناظران ایالات متحده قضاوت کردند که طالبان از حمایت مردمی قابل توجهی برخوردار نیست، ترکیبی از عوامل، از جمله فساد گسترده دولت افغانستان و ارائه برخی خدمات اساسی (از جمله عدالت) توسط طالبان به آن اجازه داد تا در جوامع محل نفوذ کند؛ همچنین نفوذ خود را از طریق ارعاب گسترش داد.<sup>20</sup> این گروه همچنین تاکتیک های خود را با تمرکز بر حملات هماهنگ علیه پایگاه های دور افتاده نیروهای ایالات متحده و ائتلاف و همچنین استفاده از بمب های دست ساز (IEDs) تنظیم کرد.<sup>21</sup> در پاسخ، ایالات متحده تلاش های ضد شورش خود را افزایش داد و رئیس جمهور اوباما در سال 2009 افزایش اضافی در پرسونل نظامی و توسعه ایالات متحده و کمک های مالی برای

<sup>12</sup> برای اطلاعات بیشتر در مورد سال اول عملیات ایالات متحده در افغانستان، به والتر آل پری و دیوید کاسینگ، «سرنوشتی طالبان: عملیات هوایی-زمینی در افغانستان اکتوبر 2001 - جون 2002 مراجعه کنید»، شرکت RAND، 2015.

<sup>13</sup> «مواقت طالبان با تسلیم نمودن قندهار»، ABC نیوز، دسمبر 6، 2001؛ اند گویال، هیچ مرد خوبی در میان زندگان نیست: آمریکا، طالبان، و جنگ از نظر افغان (کتابهای متروپولیتن، 2014)، صفحه 60.

<sup>14</sup> جلسه توجیهی وزارت دفاع، C-SPAN، دسمبر 6، 2001.

<sup>15</sup> گویال، اثر مورد اشاره، 119-123؛ استیف کول، ریاست S: سیا و جنگ های مخفی آمریکا در افغانستان و پاکستان (انتشارات پنگوئن، 2018)، صفحه 143 - 144.

<sup>16</sup> «رامسفلد: نبرد بزرگ در افغانستان به پایان رسیده است»، CNN، می 1، 2003.

<sup>17</sup> به عنوان مثال، مت والدمن، «خورشید در آسمان: رابطه بین ISI پاکستان و شورشیان افغان» را ببینید. مقالات بحث در مورد کشورهای بحرانی، جون 2010.

<sup>18</sup> کارلوتا گال، «با انتقال برخی وظایف ایالات متحده به ناتو، طالبان افزایش یافت»، نیویارک تایمز، جون 11، 2006.

<sup>19</sup> کارلوتا گال، «طالبان در افغانستان جبهه شمالی را باز کردند»، نیویارک تایمز، نومبر 26، 2009؛ «توقف حرکت طالبان؟» مرکز آسیای میانه کارنگی، سپتامبر 2010، 23.

<sup>20</sup> مایکل او هانلون، «قدرت ماندگار: ماموریت ایالات متحده در افغانستان پس از 2011»، موسسه بروکینگز، اگست 25، 2010.

<sup>21</sup> راب ایوانز، «گزارش های جنگ افغانستان: چگونه بمب های دست ساز به سلاح انتخابی طالبان تبدیل شد»، گاردین، جولای 25، 2010.

افغانستان را اعلام کرد، یک «افزایش» منابعی که با استقرار نزدیک به 100,000 نیروی آمریکایی در افغانستان در سال 2010 همراه با سایر نیرو های بین المللی به اوج خود رسید.

افزایش نیروهای بین المللی کنترل طالبان در جنوب و شرق را کاهش داد، اما آن را از بین نبرد.<sup>22</sup> نیروهای افغان طبق برنامه در اواسط سال 2011 مسئولیت های امنیتی را از نیروهای بین المللی به عهده گرفتند. این نیروها به دلیل تلفات و فرسایش بالا و سلسله فرماندهی فاسد ضعیف شدند و برای پشتیبانی لوژستیک و تاکتیکی تا حد زیادی به ایالات متحده وابسته بودند. در مقابل، طالبان دارای یک شبکه اطلاعاتی بزرگ و مؤثر بود، جنگجویان آن با انگیزه بالا باقی ماندند، و این گروه طیف انعطاف پذیری از رویکردهای تاکتیکی و استراتژیک را برای گسترش نفوذ خود و مبارزه با نیروهای آمریکایی و افغان (مانند نفوذی یا «سبز بر آبی» اتخاذ کرد.<sup>23</sup> عملیات های موفقانه طالبان اغلب هم توانایی های خود دولت افغانستان و هم اعتماد مردم افغانستان را به دولت و نیروهای امنیتی آن تضعیف می کند. با پایان یافتن افزایش نیروهای ایالات متحده در سپتامبر 2012، مقامات ایالات متحده ابراز اطمینان کردند که با ادامه انتقال مسئولیت امنیتی به نیروهای افغان، این اقدام «تحریک طالبان را شکست» داد.<sup>24</sup> دولت اوپاما ارزیابی کرد که این مناقشه راه حل نظامی ندارد و مذاکرات سطح پایین را در اواخر سال 2010 با طالبان آغاز کرد.<sup>25</sup> این گفتگوها عمدتاً بر روی اقدامات اعتمادسازی از جمله افتتاح دفتر سیاسی کوتاه مدت طالبان در دوحه قطر متمرکز بود. امتناع طالبان از تعامل با دولت افغانستان و مخالفت دولت افغانستان با مذاکرات ایالات متحده با طالبان که در آن دولت نماینده ای نداشت، محدود شد و در نهایت منجر به انحلال مذاکرات در سال 2014 شد.

## راه برگشت: 2015 – 2021

نیروهای افغان رسماً در آغاز سال 2015، اگرچه هنوز برای ادامه عملیات خود به نیروی هوایی، آموزش و پشتیبانی لوژستیک ایالات متحده متکی بودند مسئولیت کامل امنیت در سراسر کشور را بر عهده گرفتند.<sup>26</sup> سال 2015 برای طالبان نیز زمان تحول بود: این گروه اعتراف کرد که مؤسس آن ملا محمد عمر در سال 2013 در گذشته است و در میان گزارش هایی مبنی بر اختلاف میان رهبران طالبان در مورد جانشینی وجود داشت، ملا اختر منصور را به عنوان رهبر جدید گروه اعلام کرد.<sup>27</sup> مخالفت های داخلی گزارش شده تأثیر آشکاری بر توانایی های نظامی طالبان نداشت، زیرا این گروه مرکز ولایت شمالی قندوز را به مدت دو هفته در سپتامبر تا اکتوبر 2015 تصرف کرد که اولین تصرف آنها در یک منطقه شهری بزرگ از سال 2001 بود. منصور در ماه می 2016 در یک حمله هوایی بدون سرنشین ایالات متحده در پاکستان کشته شد و هیبت الله آخوندزاده، یک عالم دینی، توسط برخی از تحلیلگران به عنوان «کمتر شناخته شده» و «یک متحد کننده احتمالی شناخته می شود» جانشین وی شد.<sup>28</sup>

همانطور که در گزارش های چهار ماهه متواتر بازرس ویژه برای بازسازی افغانستان (سیگار) به کانگریس گزارش شده است، طالبان بار دیگر در سال 2016 قندوز را برای مدت کوتاهی تصرف کردند، زیرا این گروه به پیشرفت های تدریجی در سراسر کشور دست یافت. در

<sup>22</sup> سیت جونز، «پس زدن طالبان»، *فارن پالیسی*، مارچ 15، 2011.

<sup>23</sup> بین براندت، «رفتار استخباراتی و ضد جاسوسی طالبان»، *CTC سینتیل*، جون 2011؛ الیسا جی. رویی، «طالبان از ابزار های مدرن برای افزودن به نوسان استفاده می کنند»، *نیویارک تایمز*، اکتوبر 4، 2011؛ راجیف چندراسیکاران، «استراتژی جدید طالبان بیشتر بر حملات پر سر و صدا و کمتر بر قلمرو متمرکز است»، *واشنگتن پست*، سپتامبر 18، 2012؛ راد نوردلند و الیسا روبین، «اسیران طالبان دیدگاه ایالات متحده در مورد جنگ افغانستان را به چالش می کشند»، *نیویارک تایمز*، فیروزی 1، 2012؛ «افغانستان: حملات سبز به آبی تنها بخش کوچکی از مشکل است»، *CSIS*، سپتامبر 4، 2012.

<sup>24</sup> «رونوشت: اظهارات اوپاما در مورد جنگ در افغانستان»، *NPR*، می 1، 2012.

<sup>25</sup> ایوان مک اسکیل و همکاران، «کاخ سفید استراتژی افغانستان را به سمت گفتگو با طالبان تغییر می دهد»، *گاردین*، جولای 19، 2010.

<sup>26</sup> بیانیته رئیس جمهور در مورد افغانستان، *کاخ سفید (ارشیف)*، می 27، 2014.

<sup>27</sup> بارنت روبین، «آشوب در طالبان»، *نیویارک تایمز*، جولای 31، 2015.

<sup>28</sup> مجیب مشال و تیمور شاه، «رهبر جدید طالبان، بیشتر عالم دینی تا یک جنگجو، در تحمیل خود کند است»،

*نیویارک تایمز*، جولای 11، 2016

جولای 2016، رئیس جمهور اوباما اعلام کرد که 8400 نیروی آمریکایی را تا پایان دولت خود در کشور حفظ خواهد کرد، که این سطحی بالاتر از برنامه ریزی شده بود و گفت: «نیروهای افغان هنوز آنقدر قوی نیستند که باید باشند».<sup>29</sup>

### ساختار سازمانی و مالی طالبان، قبل از 2021

شورش طالبان پس از سال 2001 تا حد زیادی با ساختار سازمانی منسجم و دسترسی مداوم به منابع مالی تداوم یافت. از سال 2016، طالبان توسط هیبت الله آخوندزاده رهبری می شود که از او به عنوان امیر امارت اسلامی این گروه یاد می شود و توسط سه معاون حمایت می شد: سراج الدین حقانی (پسر بنیانگذار شبکه حقانی جلال الدین حقانی)، محمد یعقوب (فرزند ملا عمر بنیانگذار طالبان)، و عبدالغنی برادر. هر سه در دولت 2021 طالبان دارای موقعیت های برجسته هستند. یعقوب قبلاً ریاست کمیسیون نظامی قدرتمند این گروه را بر عهده داشت که والیان موازی و سایر مقامات را برای 34 ولایت افغانستان تعیین می کرد.<sup>30</sup> عبدالغنی برادر ریاست کمیسیون سیاسی مستقر در دوحه قطر را بر عهده داشت و مذاکرات طالبان با ایالات متحده و دیپلماسی منطقه ای را رهبری می کرد. در کنار کمیسیون های نظامی و سیاسی، طالبان 14 کمیسیون اضافی شامل کمیسیون های قضایی، رسانه ها، صحت، زراعت و آثار باستانی داشتند.<sup>31</sup>

امیر، معاونان او و حدود 20 نفر دیگر شورای رهبری یا رهبری شورا را تشکیل میدادند که پس از شهر پاکستانی که برخی از اعضا و خانواده هایشان در آن زندگی می کردند، به عنوان شورای کوپته توصیف می شد (سازمان ملل متحد، شورای کوپته را «یک اصطلاح جغرافیایی نیست، بلکه یک مفهوم تحلیلی است که ارشدترین گروه از رهبران طالبان را توصیف می کند.» تشریح کرد).<sup>32</sup> بر اساس گزارش ها، شورای کوپته نیروها و فعالیت های طالبان در ولایات جنوبی و غربی را کنترل می کرد؛ گروه دیگری به نام شورای پیشاور مسئول ولایات دیگر، عمدتاً در شرق بود. شورای میرام شاه توسط مبارزان شبکه حقانی رهبری می شد و تقریباً تماماً از آن تشکیل می شد.

حداقل از سال 2012، ناظران تحریم های سازمان ملل متحد ارزیابی کردند که طالبان سالانه بیش از 100 میلیون دلار عواید جمع آوری می کنند. تخمین ها از درآمد های طالبان در سال قبل از تصرف آنها در اگست 2021 بسیار متفاوت است، به طوری که ناظران تحریم های سازمان ملل از درآمد سالانه 300 میلیون تا 1.6 میلیارد دلار عمدتاً از استخراج غیرقانونی معدن ها، کشت خشکاش، مالیات و اخاذی یاد می کنند. یکی از کارشناسان با این ارقام مخالفت می کند و استدلال می کند که اکثریت قریب به اتفاق درآمد های طالبان از مالیات بر تجارت سوخت و کالا (79%) در مقابل مواد مخدر غیرقانونی (9%) به دست آمده است.<sup>33</sup>

طالبان در ماه اگست 2017 نامه ای سرگشاده خطاب به رئیس جمهور ترامپ منتشر کرد و از او خواست که نیروهای آمریکایی را از افغانستان خارج کند و آن را ضعف و ناتوانی دولت افغانستان توصیف کرد.<sup>34</sup> در اواخر همان ماه، رئیس جمهور ترامپ مجوز افزایش مقامات و سطوح نیرو هدف قرار دهنده ایالات متحده را صادر کرد، اگرچه او اذعان داشت که خروج کامل «غریزه اولیه» او بود.<sup>35</sup> در داخل یک سال، رئیس جمهور ترامپ از عدم پیشرفت نظامی علیه طالبان ناامید شده بود و برای اولین بار دستور مذاکرات رسمی و مستقیم آمریکا و طالبان را بدون مشارکت دولت افغانستان صادر کرد.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> کاخ سفید، بیانیه رئیس جمهور در مورد افغانستان، جولایی 6، 2016.

<sup>30</sup> یعقوب در ماه می 2021 به ریاست کمیسیون نظامی منصوب و جانشین ابراهیم صدر شد. صدر را نزدیک به ایران می دانستند و غیبت او در کابینه اولیه طالبان که در 7 سپتامبر 2021 اعلام شد، بنا بر گزارش ها، تهران را «عصبانی» کرد؛ وی بعداً به عنوان سرپرست معاون وزیر داخله منصوب شد. آنتونیو جوستوزی، «روسیه و ایران: دوستان نامید طالبان؟»، RUSI، سپتامبر 30، 2021.

<sup>31</sup> گزارش ملل متحد 2020/415.

<sup>32</sup> گزارش ملل متحد 2020/486.

<sup>33</sup> دیوید منسفیلد، «یک روایت مالیاتی: محاسبه نادرست عواید و درک نادرست درگیری در افغانستان»، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، اکتوبر 2021.

<sup>34</sup> جاستین رولات، «نامه سرگشاده طالبان به ترامپ خواستار خروج از افغانستان شد»، BBC، اگست 15، 2017.

<sup>35</sup> فیلیپ راکر و رابرت کاستا، «این یک مشکل دشوار است: در تصمیم ترامپ برای اعزام نیروهای بیشتر به افغانستان است»، واشنگتن پست، اگست 21، 2017.

<sup>36</sup> مجیب مشال و اریک اشمیت، «کاخ سفید دستور گفت و گوهای مستقیم طالبان برای آغاز مذاکرات افغانستان را صادر کرد»، نیویارک تایمز، جولایی 15، 2018.



این گفتگوها در توافق فبروری 2020 ایالات متحده و طالبان به اوج خود رسید، که در آن دو طرف بر دو تعهد «به هم پیوسته» توافق کردند: خروج تمامی نیروهای آمریکایی و بین المللی تا ماه می 2021، و اقدام نامشخص طالبان برای جلوگیری از استفاده گروه های دیگر (از جمله القاعده) از خاک افغانستان برای تهدید ایالات متحده و متحدانش. تعهد ایالات متحده به خروج صریحاً مشروط به کاهش خشونت علیه دولت افغانستان توسط طالبان، دادن امتیاز در مذاکرات آینده بین الافغانی یا انجام اقدامات دیگر نبود.

ایالات متحده همچنین متعهد به تسهیل تبادل زندانیان بین طالبان و دولت افغانستان بود که آزادی متقابل 1000 و 5000 زندانی آنها در ماه می 2020 آغاز شد. بنا بر گزارش ها، فرانسه و استرالیا با آزادی برخی از زندانیان خاص طالبان که متهم به حملاتی که اتباع فرانسوی و استرالیایی را کشتند، مخالفت کردند.<sup>37</sup> قبل از پایان آزادی زندانیان، برخی گزارش های رسانه ها حاکی از آن بود که جنگجویان آزاد شده طالبان در حال بازگشت هستند یا قصد بازگشت به میدان جنگ را داشتند، در یکی از گزارش های جون 2020 به نقل از یک فرمانده طالبان گفته شد که جنگجویان آزاد شده مجدداً مستقر خواهند شد.<sup>38</sup> برخی از زندانیان طالبان که در سال 2020 آزاد شدند، ظاهراً در حملات نظامی که منجر به تسلط طالبان در اگست 2021 شد، نقش داشتند.<sup>39</sup> دولت افغانستان در سپتامبر 2020 آزادی جنجالی و گاه بحث برانگیز 5000 زندانی طالبان را به پایان رساند و پس از آن اولین گفتگوهای مستقیم بین طالبان و دولت افغانستان آغاز شد.<sup>40</sup> آن مذاکرات متوقف بود و پیشرفت آشکار نداشت.

در ماه های پس از توافق، مارک اسپر، وزیر دفاع آمریکا تاکید کرد که طالبان به تعهدات خود تحت این توافق، به ویژه در رابطه با القاعده، عمل نمی کنند.<sup>41</sup> مقامات ایالات متحده همچنین افزایش خشونت طالبان را «ناسازگار» با توافق توصیف کردند.<sup>42</sup> اگرچه هیچ ماده ای در این توافق نامه در دسترس عموم به حملات طالبان به نیروهای آمریکایی یا افغان نمی پردازد، طالبان در ضمیمه های غیر علنی همراه با توافق نامه، طبق گزارش ها متعهد شده است که به نیروهای آمریکایی حمله نکنند.<sup>43</sup> بنا بر گزارش ها، پس از فبروری 2020 هیچ نیروی آمریکایی در افغانستان توسط نیروهای طالبان کشته نشد. تلفات در میان نیروهای نظامی افغان و غیرنظامیان همچنان بالا بود، زیرا طالبان همچنان بر سر میز مذاکره به «استراتژی دو مسیره» جنگ ادامه دادند.<sup>44</sup>

ایالات متحده قبل از توافق فبروری 2020 نیروهای خود را خارج می کرد و پس از آن نیز به این کار ادامه داد و تا زمانی که رئیس جمهور ترامپ در جنوری 2021 از قدرت خارج شد، به کمترین میزان خود یعنی 2500 رسید.<sup>45</sup> پس از بررسی سیاست ایالات متحده در افغانستان، رئیس جمهور بایدن در آپریل 14، 2021 اعلام کرد که اگر چه توافق ایالات متحده و طالبان «شاید آن چیزی نبود که من خود با آن مذاکره می کردم»، ایالات متحده با آغاز «خروج نهایی» در اول ماه می، که تا 11 سپتامبر 2021 تکمیل خواهد شد، به آن پایبند خواهد بود.<sup>46</sup>

<sup>37</sup> «مخالفت استرالیا و فرانسه با آزادی برخی از زندانیان طالبان توسط افغانستان»، *رادیو آزادی*، اگست 17، 2020.

<sup>38</sup> «چشم زندانیان آزاد شده طالبان به میدان نبرد»، *فرانس* 24، جون 10، 2020.

<sup>39</sup> آلن کلیسن و سعید شاه، «مقامات می گویند که فرمانده طالبان که حمله به شهر افغانستان را رهبری می کرد سال گذشته از زندان آزاد شد»، *وال ستریت ژورنال*، اگست 3، 2021.

<sup>40</sup> مجیب مشال و فاطمه فیضی، «افغانستان آخرین زندانیان طالبان را آزاد می کند و آخرین مانع گفتگوها را برطرف می کند»، *نیویارک تایمز*، سپتامبر 3، 2020.

<sup>41</sup> «وزیر دفاع ایالات متحده می گوید که طالبان به تعهدات خود عمل نمی کنند» *رویترز*، می 5، 2020.

<sup>42</sup> «فرستاده ایالات متحده: خشونت «ناسازگار» با توافق آمریکا و طالبان است»، *طلوع نیوز*، اکتوبر 13، 2020.

<sup>43</sup> «کمیته نیروهای مسلح سنا درباره وضعیت بودجه دفاعی جلسه استماع برگزار می کند» *CQ*، مارچ 4، 2020.

<sup>44</sup> ماروین واینهام، «استراتژی دو مسیری طالبان»، *موسسه شرق میانه*، جون 8، 2020.

<sup>45</sup> توماس گیونز-نصف و همکاران، «ایالات متحده بی سر و صدا نیروهای خود را در افغانستان کاهش می دهد»، *نیویارک تایمز*، اکتوبر 21، 2019.

<sup>46</sup> کاخ سفید، «سخنان رئیس جمهور بایدن در مورد راه پیشرو در افغانستان»، آپریل 14، 2021.

او بعداً گفت که مأموریت نظامی ایالات متحده در 31 اگست به پایان خواهد رسید. طالبان ایالات متحده را با تمديد به نقض توافقنامه متهم کردند، اما همچنان از حمله به نیروهای آمریکایی خودداری کردند.<sup>47</sup>

## تسلط طالبان در تابستان 2021

در طول سال 2021، مقامات افغان در تلاش بودند تا تأثیر مخرب احتمالی خروج نیروهای ایالات متحده را کم اهمیت جلوه دهند و در عین حال بر نیاز به ادامه کمک مالی ایالات متحده به نیروهای افغان تأکید کردند.<sup>48</sup> در یک کنفرانس مطبوعاتی در ماه می 2021، جنرال مارک میلی، رئیس ستاد مشترک ارتش، گفت که «نتایج بد» با توجه به آنچه که او به عنوان نقاط قوت دولت و ارتش افغانستان توصیف می کند، «اجتناب ناپذیر» نیست.<sup>49</sup> در ارزیابی سالانه تهدیدات در سال 2021، دفتر مدیر اطلاعات ملی گزارش داد که «در صورتی که ائتلاف از حمایت خود دست بکشد، دولت افغانستان برای مهار طالبان تلاش خواهد کرد.»<sup>50</sup>

یک ارزیابی خارجی منتشر شده در جنوری 2021 به این نتیجه رسید که طالبان از برتری قوی نسبت به نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان (ANDSF) در انسجام و برتری جزئی در استخدام نیرو برخوردارند و این دو نیرو اساساً بر سر منابع مادی و حمایت خارجی تقسیم شدند.<sup>51</sup> یک مزیت ANDSF - اندازه نیرو - بسیار محدودتر از آنچه اغلب فرض می شد ارزیابی شد. نویسنده در ارزیابی خالص خود به این نتیجه رسید که طالبان از برتری اندکی نسبت به دولت برخوردار بودند. طالبان همچنین برای کنترل مناطق قابل توجهی آمده بودند: در اکتوبر 2018، آخرین باری که دولت ایالات متحده چنین داده هایی را در دسترس عموم قرار داد، این گروه تا 40% از افغانستان را کنترل یا به چالش کشید و این گروه در سال های بعدی به پیشرفت های تدریجی ادامه داد.

در اوایل ماه می 2021، طالبان پیشروی گسترده ای را آغاز کرد که بخش های وسیعی از مناطق روستایی کشور را به تصرف خود درآورد و تسلط گروه را بر برخی مناطقی که قبلاً در آنها حضور چشمگیری داشت، مستحکم کرد. تصرف سایر ولسوالی ها توسط طالبان تعجب آورتر بود: برخی از مناطق شمالی زمانی که این گروه در دهه 1990 قدرت را در دست داشت، به طور نظامی در برابر طالبان مقاومت کرده بودند که سقوط آنها در سال 2021 به دست طالبان بسیار مهم بود. یک منبع تخمین زده بود که طالبان در ماه می و جون 2021 بیش از 100 ولسوالی از 400 ولسوالی افغانستان را تحت کنترل در آوردند.<sup>52</sup> بنا بر گزارش ها، سرعت پیشروی طالبان باعث تعجب برخی از افراد در این گروه شد، به طوری که یکی از فرماندهان گفت که نیروهای او عمداً از تصرف مراکز ولایات قبل از خروج نیروهای آمریکایی اجتناب می کردند.<sup>53</sup> در ماه جولای، طالبان شروع به تصرف گذرگاه های مرزی با تاجیکستان، ایران و پاکستان کردند. در 21 جولایی 2021، جنرال میلی تخمین زد که طالبان بیش از 200 ولسوالی را تحت کنترل دارند، اما تأکید کرد که طالبان هیچ مرکز ولایتی را که نیروهای افغان در آن تجمع شده بودند، تصرف نکرده اند.<sup>54</sup>

در 6 اگست 2021، طالبان مرکز ولایتی زرنج را تصرف کردند. تصرف نیمی از مراکز ولایات افغانستان توسط طالبان در هفته بعد، بسیاری از ناظران و بنا به گزارش ها، مقامات ایالات متحده را شوکه کرد.<sup>55</sup> بنا بر گزارش ها، در 13 اگست، مقامات ایالات متحده

<sup>47</sup> «بیانیه امارت اسلامی در خصوص اعلامیه اخیر جو بایدن رئیس جمهور آمریکا»، *صدای جهاد*، اپریل 15، 2021.

<sup>48</sup> زهرا رحیمی، «ANDSF نیروی هوایی را به عنوان مهارهای کشوری برای خروج ایالات متحده به نمایش می گذارد»، *طلوع نیوز*، اپریل 26، 2021.

<sup>49</sup> رونوشت: جلسه مطبوعاتی آستین وزیر دفاع و رئیس ستاد مشترک جنرال مایلی، وزارت دفاع، می 6، 2021.

<sup>50</sup> ارزیابی سالانه تهدید جامعه اطلاعاتی ایالات متحده، دفتر مدیر اطلاعات ملی، اپریل 19، 2021.

<sup>51</sup> جاناناتان شروتن، «نیروهای امنیتی افغانستان در مقابل طالبان: یک ارزیابی خالص»، *CTC سیتینیل*، جلد 14، چاپ 1، جنوری 2021.

<sup>52</sup> کیت کلارک و عبید علی، «یک چهارم ولسوالی های افغانستان در میان فراخوان ها برای «مقاومت دوم» به دست طالبان افتاد»، *شبکه تحلیلگران افغانستان*، جولای 2، 2021.

<sup>53</sup> دان دی لوس، مشتاق یوسفزی و سافورا اسمیت، «حتی طالبان هم از سرعت پیشروی آنها در افغانستان شگفت زده شده اند»، *NBC NEWS*، جون 25، 2021.

<sup>54</sup> جلسه مطبوعاتی آستین وزیر دفاع و رئیس ستاد مشترک جنرال مایلی، وزارت دفاع، جولایی 21، 2021.

<sup>55</sup> یک میلر و همکاران، «تیم بایدن از دستاوردهای سریع طالبان در افغانستان غافلگیر شد»، *آسوشیئیدپرس*، اگست 15، 2021.

نگران بودند که طالبان ظرف چند روز به سمت کابل حرکت کنند. با سقوط جلال آباد در شرق و مزار شریف در شمال، طالبان آخرین شهرهای بزرگ را به تصرف خود درآوردند و آخرین پایگاه‌های مقاومت سازمان یافته دولت افغانستان را از بین بردند. صبح 15 اگست 2021، طالبان وارد کابل شدند و سیطره مؤثر خود را بر کشور کامل کردند. ولایت مرکزی پنجشیر، جایی که برخی از رهبران سابق افغانستان در تلاش برای ایجاد مقاومت مسلحانه در برابر طالبان بودند (به ادامه مطلب مراجعه کنید)، گزارش شده است که در سپتامبر 2021 توسط نیروهای طالبان تصرف شد.<sup>56</sup>

در حالی که طالبان در برخی مناطق با مقاومت شدید، اگر در نهایت ناموفق، از سوی نیروهای دولتی مواجه شدند، برخی از مراکز ولایات و مناطق دیگر با کمترین درگیری تصرف شدند.<sup>57</sup> بر اساس گزارش‌ها، در بسیاری از این مناطق، طالبان خروج نیروهای دولتی (و تحویل سلاح‌های آنها) را از طریق پرداخت‌ها یا با میانجیگری بزرگان محلی که به دنبال جلوگیری از خونریزی بودند، تضمین کردند.<sup>58</sup>

### توقیف تجهیزات نظامی تامین شده توسط ایالات متحده

طالبان با تسلط بر افغانستان، مقدار زیادی تجهیزات را در اختیار گرفتند که توسط ایالات متحده به دولت سابق افغانستان عرضه شده بود. ارزش چنین تجهیزاتی هم از نظر مالی و هم از نظر استراتژیک موضوعی مورد اختلاف در میان ناظران و سیاستگذاران است.<sup>59</sup> با این حال، تجهیزات تازه به دست آمده (به زیر مراجعه کنید) برخی از قابلیت‌های اضافی و همچنین موادی برای تبلیغات در اختیار طالبان قرار می‌دهد.

بر اساس گزارش‌ها، طالبان مقدار کمتری از تجهیزات تدارکاتی ایالات متحده از نیروهای افغان را مدت‌ها قبل از اگست 2021 به تصرف خود درآورده بودند؛ یکی از گزارش‌های رسانه‌ای در سال 2018، با استناد به آمار نظامی، بیان کرد که حملات هوایی ایالات متحده «حدود 40» هاموی تدارکاتی ایالات متحده را که توسط طالبان دستگیر شده بودند، به گفته سخنگوی ارتش «تا به دشمن اجازه برتری داده نشود» منهدم شده است.<sup>60</sup> بر اساس گزارش‌ها، طالبان سالهاست که توانسته‌اند برخی از تجهیزات را از نیروهای افغان خریداری کنند. جان سوپکو، بازرس ویژه برای بازسازی افغانستان، در یک سخنرانی در جنوری 2017 گفت، «همچنین شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد طالبان به فرماندهان میدانی خود دستور داده‌اند که صرفاً سلاح، سوخت و مهمات آمریکایی را از سربازان افغان خریداری کنند، زیرا انجام این کار برای شورشیان آسان‌تر و کم‌هزینه‌تر است.»<sup>61</sup>

تعیین مجموع تجهیزات تدارکاتی ایالات متحده که توسط طالبان در ماه اگست 2021 تصرف شده است دشوار است. اول، یک گزارش عمومی جامع از تمام تجهیزات انتقال یافته به نیروهای افغان وجود ندارد. برخی از نهادهای دولتی ایالات متحده داده‌هایی را در مورد تجهیزات انتقال یافته به نیروهای افغان منتشر کرده‌اند، اما این داده‌ها محدود و ناقص است. بطور مثال، در گزارشی در سال 2017 درخواست شده در قانون مجوز دفاع ملی مجلس نمایندگان آمریکا (NDAA) در سال مالی 2017، دفتر پاسخگویی دولت (GAO) تخمین زده است که ایالات متحده در طول سال مالی 2016 به نیروهای افغان کمک مالی ذیل کرده است؛

<sup>56</sup> «بحران افغانستان: طالبان غیرنظامیان را در سنگر مقاومت کشتند»، BBC، سپتامبر 13، 2021.

<sup>57</sup> «افغانستان: حملات طالبان به سه شهر بزرگ ادامه دارد»، BBC، اگست 1، 2021.

<sup>58</sup> سوسانا جورج، «فروپاشی نظامی افغانستان: معاملات غیرقانونی و فرارهای دسته جمعی»، واشنگتن پست، اگست 15، 2021.

<sup>59</sup> گلین کسلر، «نه، طالبان 85 میلیارد دلار تسلیحات آمریکایی را ضبط نکرده است»، واشنگتن پست، اگست 31، 2021.

<sup>60</sup> جیم مایکلز، «آمریکا هاموی‌ها را به ارتش افغانستان می‌دهد، سپس وقتی به دست طالبان می‌افتد آنها را منفجر می‌کند»، USA Today، جون 6، 2018. همچنان به عنوان مثال به دیچارد انگل و همکاران، «طالبان سلاح‌های جدیدی را که با عقب‌نشینی ایالات متحده از ارتش افغانستان ضبط شده بود، به نمایش گذاشتند»، NBS News، جولایی 6، 2021 مراجعه کنید.

<sup>61</sup> اظهارات تهیه شده از جان اف. سوپکو، «بازسازی افغانستان: چالش‌های پایدار برای اداره جدید و کانگریس»، SIGAR، جنوری 11، 2017.

- بیش از 75000 وسیله نقلیه (شامل 22000 هاموی و نزدیک به 200 نفربر زرهی)؛
- نزدیک به 600000 سلاح (شامل 485000 تفنگ و تفنگچه، 64000 مشین گن و 25000 نارنجک انداز)؛
- بیش از 16000 دستگاه دید در شب؛ و
- 208 هواپیما (شامل 110 هلیکوپتر، 60 هواپیمای حمل و نقل/باربری و 20 هواپیمای تهاجمی سبک).

با این حال، آن گزارش «میزان توزیع تجهیزات کلیدی در ANDSF یا در حال استفاده را ارزیابی نکرد.»<sup>62</sup> SIGAR در سال های اخیر فهرستی از ده اقلام پر هزینه تجهیزات تحویل شده به اردوی ملی و پلیس ملی افغانستان را به تفکیک سه ماهه منتشر کرده است، که احتمالاً مقدار زیادی، اما نه همه، ارزش تجهیزات ایالات متحده را تشکیل می دهد که در طی این مدت به ANDSF منتقل شده است. حداقل برخی از تجهیزات ارائه شده در بیست سال گذشته در جنگ از بین رفته یا غیر قابل استفاده شده است. چنین محاسباتی با تخریب تجهیزات توسط بعضی از نیرو های افغان در اگست 2021 پیچیده تر می شود. به عنوان مثال، طبق گزارش ها، خلبانان افغان در 15 اگست با 46 هواپیما به ازبکستان پرواز کردند؛ دیگران به تاجیکستان.<sup>63</sup> نیروهای افغان اضافی با خودروهای خود که توسط ایالات متحده عرضه شده است به ایران فرار کردند.<sup>64</sup>

رئیس جمهور پیشین ترامپ در بیانیه ای در 30 اگست 2021 گفت که ایالات متحده باید خواستار بازگرداندن تمام مواد تامین شده به دولت سابق افغانستان شود که به گفته وی مجموعاً 85 میلیارد دلار است.<sup>65</sup> منشأ آن رقم نامشخص است؛ ممکن است از مجموع بودجه بازسازی ایالات متحده برای حمایت از امنیت (88.6 میلیارد دلار، بر اساس گزارش سه ماهه جولایی 2021 SIGAR به کانگریس) یا مقدار تجمعی اعتبارات برای صندوق نیروهای امنیتی افغانستان یا ASFF (82.9 میلیارد دلار) به دست آید. این دسته های مالی تعدادی از خریدها و فعالیت ها، از جمله حمایت قراردادی، آموزش، حقوق، مهمات، و سوخت برای نیروهای افغان را پشتیبانی می کردند. به گفته SIGAR، فقط کمتر از 25% از نزدیک به 75 میلیارد دلار از کل پرداختی های ASFF برای تجهیزات و حمل و نقل بوده است.<sup>66</sup>

در حالی که سلاح های کوچک و برخی خودروها به راحتی توسط نیروهای طالبان قابل استفاده هستند (و قبلاً استفاده شده اند)، مشخص نیست که این گروه تا چه حد می تواند از سکوی بزرگتر مانند هواپیما استفاده کند. حفظ چنین پلتفرم هایی یک چالش شناخته شده است. نیرو های افغان برای تعمیر و نگهداری تمامی سکوی های هوایی به پشتیبانی لوژستیک قراردادی متکی بودند (برای برخی از سکوها، مانند C-130 و UH-60A بلک هاک، قراردادی ها 100% تعمیر و نگهداری را انجام میدادند).<sup>67</sup> طالبان ممکن است به دنبال حمایت لوژستیک مشابه از منابع غیر آمریکایی باشند.<sup>68</sup> برخی استدلال می کنند که نیروهای طالبان از زمان تسلط خود در سال 2021 از تجهیزات تسخیر شده عرضه شده توسط ایالات متحده برای تحمیل اقتدار استفاده کرده اند.<sup>69</sup>

در سپتامبر 2021، رئیس و عضو درجه بندی کمیته نظارت و اصلاحات در نامه ای به SIGAR خواستار بررسی، در میان موضوعات دیگر، «میزانی که طالبان به آن دسترسی دارند... تجهیزات و اقلام دفاعی با تمویل ایالات متحده که قبلاً در اختیار دولت افغانستان و

<sup>62</sup> «امنیت افغانستان: تجهیزات با تمویل ایالات متحده برای نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان»، دفتر پاسخگویی دولت ایالات متحده، اگست 10، 2017.

<sup>63</sup> ابراهام مهسی، «منابع می گویند که 25% از نیروی هوایی افغانستان فرار کرده اند، باقی مانده در آشفته گی»، مجله قوای هوایی، اگست 19، 2021.

<sup>64</sup> «ویدیو: پیش از حمله طالبان، نظامیان افغان در نزدیکی مرز ایران فرار کردند»، العربیه نیوز، اگست 14، 2021.

<sup>65</sup> جوزف کوی، «ترامپ: اگر طالبان میلیاردها تجهیزات را پس ندهند، آمریکا باید دست به اقدام نظامی بزند»، هیل، اگست 30، 2021.

<sup>66</sup> نامه در <https://www.sigar.mil/pdf/spotlight/2021-09-10-CBM-SFL-Comer-Grothman-to-Sopko-SIGAR-re-Follow-up-Reports.pdf>

موجود است.

<sup>67</sup> گزارش 1225.

<sup>68</sup> جاناتان شروتن، «پنج افسانه درباره آرسنال جدید طالبان»، لافیبیر، سپتامبر 1، 2021.

<sup>69</sup> الیکس هورتن، «طالبان تسلیحات و تجهیزات ساخت آمریکا را برای تحمیل اقتدار، ارعاب به نمایش می گذارند»، واشنگتن پست، اگست 25، 2021.

نیروهای دفاعی امنیت ملی قرار گرفته است، و هر مکانیزمی که دولت ایالات متحده برای تلافی، بازپس گیری یا تأمین این بودجه و تجهیزات استفاده می کند.»<sup>70</sup>

## حکومت طالبان

ذبیح الله مجاهد، سخنگوی دیرینه طالبان در 7 سپتمبر 2021، برای اولین مرتبه در انظار عمومی به صورت رسمی حضور یافت. وی اسامی 33 نفر را که به عنوان وزرای «سرپرست» معرفی شده و «کابینه سرپرست» را برای اداره کشور تشکیل می دهند اعلام نمود. طالبان از این حکومت، آن گونه که خود را برای دهه ها نام می بردند، به عنوان امارت اسلامی افغانستان یاد می کنند. مشخص نیست که چه کسی و چرا این افراد ممکن است در آینده جایگزین شوند یا اینکه این مقام های «سرپرست» از چه لحاظ با مقام های دائمی متفاوت اند. دولت طالبان در دهه 1990 نیز «ظاهراً موقتی» بود.<sup>71</sup> بنا بر گزارش ها، طالبان قصد دارند قانون اساسی 1964 شاهی سابق افغانستان را «بدون هر گونه محتوایی که مغایر با قوانین اسلامی و اصول امارت اسلامی باشد» «اجرا کنند»، و پرسش های بزرگ تر در مورد نحوه برخورد این گروه با قانون اساسی 2004، پارلمان افغانستان و عناصر دیگر نظام سیاسی بعد از سال 2001 را بدون پاسخ گذاشتند.<sup>72</sup>

رهبر طالبان هیبت الله آخوندزاده (که یک عکس تایید شده داشته و هرگز به طور رسمی در انظار عمومی ظاهر نشده است) به عنوان امیر این گروه قدرت عالی را در اختیار دارد. محمد حسن آخوند که در دولت طالبان در دهه 1990 به عنوان والی قندهار و وزیر امور خارجه خدمت می کرد، نخست وزیر سرپرست است. یکی از تحلیلگران، آخوند را «نسبتاً ضعیف» توصیف می کند، شخصیت «بدون مناقشه» که انتخاب او مانع رقابت میان شخصیت ها و جناح های قدرتمندتر در داخل طالبان می گردد.<sup>73</sup> عبدالغنی برادر که مذاکرات با ایالات متحده را رهبری می کرد، سرپرست معاونت نخست وزیر است. در 13 سپتمبر 2021 برادر یک فایل صوتی منتشر کرد که در آن شایعات مربوط به کشته شدن یا مجروح شدن خود در نزاع با شخصیت های دیگر طالبان را رد نمود. در 15 سپتمبر 2021 بی بی سی گزارش داد که برادر بعد از اختلاف شدید با شخصیت های حقانی (به ذیل مراجعه کنید) در مورد اینکه آیا شاخه های سیاسی یا نظامی طالبان شایسته تسلط این گروه هستند، به قندهار رفته است.<sup>74</sup>

تقریباً تمام اعضای «کابینه سرپرست» از مقامات سابق طالبان یا وفاداران قدیمی هستند. تمام آنها مرد هستند و اکثریت از قوم پشتون بوده، عمدتاً از جنوب افغانستان هستند. بیش از نیم از آنها از جمله سراج الدین حقانی، سرپرست وزارت داخله کشور، برای تحریم های ایالات متحده و/یا سازمان ملل متحد تعیین گردیده و باقی مانده اند. وزارت امور خارجه آمریکا سال هاست که برای معلومات به دستگیری حقانی، که رئیس شبکه حقانی، سازمان تروریستی خارجی (FTO) که توسط ایالات متحده نامگذاری شده است، تا 10 میلیون دلار جایزه تعیین کرده است.

بعضی استدلال می کنند که نقش شخصیت های مرتبط با شبکه حقانی در دولت سرپرست طالبان بازتابی از واردات نظامی بیش از حد آنها بوده، و می تواند همکاری ایالات متحده با طالبان را دشوارتر کند.<sup>75</sup>

<sup>70</sup>نامه در <https://oversight.house.gov/sites/democrats.oversight.house.gov/files/2021-09-10.CBM%20SFL%20Comer%20Grothman%20to%20Sopko-SIGAR%20re%20Follow-up%20Reports.pdf> موجود است.

<sup>71</sup>«چه کسی حکومت طالبان را اداره خواهد کرد؟» گروه بین المللی بحران، 9 سپتمبر 2021.

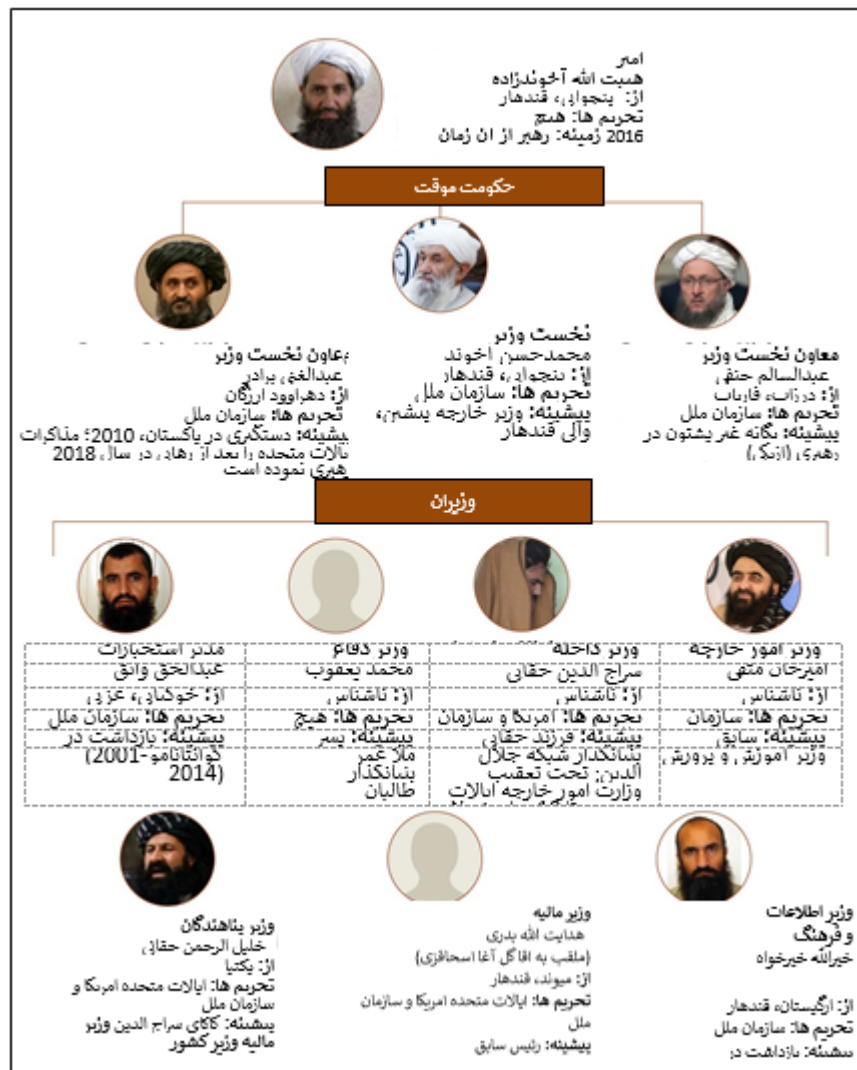
<sup>72</sup> ایس کی خان، «طالبان قانون اساسی دوران شاهی را در افغانستان اجرا می کند»، آنادولو آجاسی، 28 سپتمبر 2021؛ زیار خان یاد، «سرنوشت شورای ملی افغانستان نامشخص است» طلوع نیوز، 14 سپتمبر، 2021.

<sup>73</sup>مارتین ون بیجلرت، «تمرکز حکومت جدید طالبان: انسجام داخلی، تسلط خارجی»، شبکه تحلیلگران افغانستان، 12 سپتمبر 2021.

<sup>74</sup>خدای نور نزار، «افغانستان: منابع می گویند که رهبران طالبان در کاخ ریاست جمهوری متلاشی شده اند»، بی بی سی، 15 سپتمبر 2021

<sup>75</sup>استفانی فابندلی، «بازی هوشمندانه شبکه حقانی با نقش های دولت افغانستان به اوج خود می رسد»، فابننشال تایمز، 10 سپتمبر 2021.

شکل 1. اعضای منتخب کابینه طالبان



منبع: ایجاد شده توسط CRS. عکس ها و معلومات از منابع رسانه ای؛ دیتابیس های دفتر کنترل دارایی های خارجی (OFAC) و تحریم های سازمان ملل (کمیته 1988).

بعضی حدس میزدند که ممکن است طالبان با مقامات سابق دولت افغانستان (مانند حامد کرزی، رئیس جمهور پیشین، که بعد از تسلط در اگست سال 2021 با مقامات ارشد طالبان جلسات داشت) یا با دیگران در خارج از جنبش به عنوان بخشی از وعده آنها برای ایجاد یک «دولت فرآگیر» تماس بگیرند.

لیست های اضافی معاونان سرپرست وزارت و مقامات دیگر توسط طالبان در 21 سپتمبر و 4 اکتوبر اعلام گردید که شامل برخی از اعضای بعضی از اقلیت ها (از جمله هزاره) که عمدتاً پشتون بودند، هست.<sup>76</sup>

ساختار دولت طالبان نشان می دهد که این گروه انسجام داخلی را بر ارتباط با بخش های دیگر جامعه افغانستان ترجیح داده و این رویکرد ممکن است حکومت طالبان را در کوتاه مدت تضمین کند.<sup>77</sup> گزارش ها حاکی از ادامه اختلاف در صفوف طالبان، اکثراً بین جناح سیاسی

<sup>76</sup> برای فهرست کامل 88 نفر، به مارتین ون بیجرت، «کابینه سرپرست طالبان و انتصابات دیگر ارشد»، شبکه تحلیلگران افغانستان، 7 اکتبر 2021 مراجعه کنید.

این گروه (که از مشارکت بیشتر عناصر مختلف در داخل جامعه افغانستان، با چشم انداز به سمت شناخت بین المللی حمایت می کند) و شاخه نظامی آن (که مخالف چنین سازش ها است) وجود دارد.<sup>78</sup> بعضی دیگر ابراز تردید می کنند که این گروه در معرض خطر شکستگی قرار دارد.<sup>79</sup> حتی اگر طالبان در جلوگیری از درگیری های جناحی موفق گردند، رویکرد انحصاری آنها در حکومت، ممکن است خطرات خود را برای الهام بخشیدن به مخالفت یا شورش علیه حکومت خود داشته باشد.

## مخالفتان فعلی و احتمالی

در حالیکه تسلط طالبان در اگست 2021 سریع بود، به این دلیل اتفاق نیافتاد که طالبان از حمایت گسترده مردمی برخوردار بودند، بلکه به این دلیل اتفاق افتاد که دولت سابق ظاهراً از حمایت بسیار کم برخوردار بود.<sup>80</sup> افغانستان که طالبان در سال 2021 بر آن حکومت خواهند کرد، از نظر اقتصادی، سیاسی و اجتماعی با کشوری که این گروه دو دهه قبل بر آن حکومت می کرد، متفاوت است. بعضی از عناصر جامعه افغانستان، به ویژه در مناطق شهری، طالبان را با شک، خوف یا خصومت می نگرند. یک تلاش اولیه برای تشکیل یک مقاومت مسلحانه در برابر طالبان کوتاه مدت بوده و ظاهراً با شکست مواجه گردید. اعتراضات غیرخشونت آمیز علیه حکومت این گروه، و واکنش سازش ناپذیر طالبان به آنها، نشان دهنده ناآرامی های احتمالی در آینده است.

دو روز بعد از ورود طالبان به کابل در 17 اگست 2021، امرالله صالح، معاون اول رئیس جمهور پیشین، در توئیتر ادعا کرد که «رئیس جمهور سرپرست قانونی است» و «با همه رهبران تماس می گیرد تا حمایت و اجماع آنها را تضمین کند.»<sup>81</sup> صالح قبلاً متعهد گردیده بود که هرگز تسلیم حکومت طالبان نخواهد شد و از افغان ها خواسته بود تا در مقاومت در برابر این گروه به او بپیوندند. او به ولایت مرکزی پنجشیر، که موقعیت استراتژیک و میراث تاریخی آن (این شهر هرگز توسط شوروی در دهه 1980 یا طالبان در دهه 1990 اشغال نشد) باعث اهمیت بیش از حد آن شد، نقل مکان کرد. احمد مسعود، پسر فرمانده فقید اتحاد شمال، احمد شاه مسعود، به او پیوست. آنها اعلام کردند که در برابر طالبان مقاومت مسلحانه تشکیل داده و از ایالات متحده و بین المللی درخواست حمایت کردند.<sup>82</sup> در میان گزارش ها از ادامه درگیری های پراکنده و کشتار غیر نظامیان توسط طالبان، طالبان ادعا دارند که کنترل این ولایت را از اوایل ماه سپتامبر به دست گرفته اند.<sup>83</sup>

تشخیص رقابت دعوی کنترل دشوار است،<sup>84</sup> اما خبرنگاران نیویارک تایمز در 14 سپتامبر 2021 در بازدید از پنجشیر بعضی نشانه های که نشان دهنده مقاومت فعال یا نبرد های سنگین اخیر است، پیدا کرده اند.<sup>85</sup> بعضی گزارش ها حاکی از آن است که صالح و مسعود به تاجیکستان منتقل گردیده اند.<sup>86</sup> صالح و مسعود در قوم تاجیک هستند (دومین گروه قومی بزرگ افغانستان پس از پشتون ها) و تاجیکستان موضع بسیار سخت در برابر طالبان اتخاذ کرده است.<sup>87</sup> نماینده مایک والتز و سناتور لیندزی گراهام در 22 سپتامبر 2021، اظهار داشتند

<sup>77</sup> «حکومت طالبان را چه کسی اداره خواهد کرد؟» اثر مورد اشاره

<sup>78</sup> علی لطیفی: «عمق اختلاف بین طالبان تا چه حد است؟» الجزیره، 23 سپتامبر 2021.

<sup>79</sup> مایکل کوگلمن، «نظر: تهدید جنگ داخلی طالبان چقدر واقعی است؟» دویچ وله، 21 سپتامبر 2021

<sup>80</sup> «چگونه طالبان «فروپاشی سیاسی» افغانستان را اداره کردند»، رویترز، 17 اگست، 2021؛ شادی حامد، «آمریکایی ها هرگز افغانستان را مانند طالبان درک نکردند»، موسسه بروکینگز، 23 اگست 2021.

<sup>81</sup> امرالله صالح، توئیتر، 17 اگست 2021، ساعت 9:59 صبح، <https://twitter.com/AmrullahSaleh2/status/1427631191545589772>. در بند 60 قانون اساسی افغانستان آمده است که معاون اول رئیس جمهور باید مطابق احکام این قانون عمل کند. قانون اساسی «در صورت «غیبت، استعفا یا فوت رئیس جمهور». در ماده 67 قانون اساسی افغانستان آمده است که معاون اول رئیس جمهور در صورت استعفا، استیضاح یا مرگ رئیس جمهور مسئولیت های رئیس جمهور را بر عهده می گیرد. رئیس جمهور باید استعفای خود را «شخصاً» به مجلس شورای ملی ارائه کند.

<sup>82</sup> احمد مسعود، «نظر: مقاومت مجاهدین در برابر طالبان اکنون آغاز می گردد. اما ما به کمک نیاز داریم»، واشنگتن پست، 18 اگست 2021.

<sup>83</sup> ناتاشا توراک، «جنگ در دره پنجشیر افغانستان ادامه دارد، چون مقاومت ضد طالبان تعهد کرده است که مقاومت کند»، CNBC، 7 سپتامبر 2021.

<sup>84</sup> مایکل کوگلمن، «فروپاشی آشکار معلومات نادرست در پی تسلط طالبان»، پالیسی خارجی، 9 سپتامبر 2021.

<sup>85</sup> جیم هویلبروک و ویکتور بل، «در پنجشیر، چند نشانه از مقاومت فعال، یا اصلاً هر جنگ»، نیویارک تایمز، 17 سپتامبر 2021.

<sup>86</sup> ترور فیلست، «بعد از سقوط ولایت مرتکب، رهبران مقاومت پنجشیر در تاجیکستان ظاهر می گردند»، منافع ملی، 23 سپتامبر 2021.

<sup>87</sup> بروس پنیر، «تاجیکستان: سرسخت ترین منتقد طالبان»، گاندرا، 13 سپتامبر 2021.

که با مسعود صحبت کرده اند و مسعود «تداوم تعهد خود را به مقاومت» در برابر طالبان ابراز کرده است، و آنها از دولت بایدن خواسته اند که طالبان را به عنوان دولت رسمی افغانستان شناسد.<sup>88</sup>

با تصرف پنجشیر، به نظر می رسد که طالبان به طور مؤثر تمام کشور را کنترل می کنند، برخلاف دهه 1990 که ائتلاف سابق شمال نماینده مهم مخالفان مسلح بود و حدود 10 درصد از خاک کشور را در اختیار داشت. طالبان همچنین روابط قوی تر با قدرت های منطقه ای دارند، از جمله بعضی که زمانی از ائتلاف شمال علیه طالبان حمایت می کردند. با این حال، وجود گروه های مقاومت، در پنجشیر یا اماکن دیگر، می تواند به عنوان یک نقطه تجمع عمل کند یا مخالفان طالبان را در سراسر کشور تحریک کند، که ممکن است بعد از آن درخواست های بیشتر برای کمک های ایالات متحده یا دیگر بین المللی داشته باشند. مشخص نیست که این چشم انداز چقدر محتمل است.

بعضی از افغان ها در بخش های دیگر کشور برای دفاع از حقوق خود و ابراز مخالفت با طالبان، تظاهرات غیر خشونت آمیز کردند. تظاهرات صدها زن در کابل توجه زیاد بین المللی را به خود جلب نمود، اما برخی از افغان ها در جلال آباد، قندهار و دیگر شهرها نیز در اعتراض به اقدامات طالبان تظاهرات کردند.<sup>89</sup> طالبان اکثر تظاهرات ها را با دقت زیر نظر داشته و بعضی را با خشونت متفرق کردند. وزارت داخله به رهبری طالبان در 8 سپتمبر 2021 فرمان صادر نمود که طبق آن تظاهرات تایید نشده را ممنوع کرد و به نظر می رسد تعداد کمی از آن زمان برگزار شده است. میشل باشله، کمیشنر عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد در 13 سپتمبر گفت که نیروهای طالبان از «خشونت فزاینده علیه معترضان و خبرنگاران» استفاده کرده اند.<sup>90</sup> طالبان تظاهرات را به نفع حکومت طالبان منتشر کرده که بنا بر گزارش ها بعضی از زنان مجبور به شرکت در آن شده بودند.<sup>91</sup> در عین حال، این رویکرد همچنین می تواند موقعیت آنها را، حداقل برای مدت کوتاه، با سرکوب ابراز فعالانه مقاومت مستحکم کند.

## تأثیرات بازگشت طالبان به قدرت

تسلط طالبان در اگست 2021 پیامدهایی برای تعداد از منافع پالیسی ایالات متحده دارد. ممکن است برای گروه های تروریستی مختلف که در افغانستان حضور دارند فرصت ها و چالش های را ایجاد کرده و برنامه های ایالات متحده را برای مشارکت با مقامات افغانستان برای مقابله با تهدیدات تروریستی «در افق» پیچیده کند (اگر منسوخ نگردد). یکی دیگر از اهداف اصلی سیاست ایالات متحده در افغانستان از سال 2001 پیشبرد حمایت از زنان و سایر حقوق بشر بوده که به نظر می رسد این حقوق با بازگشت طالبان به قدرت در

خطر است. در نهایت، تسلط طالبان نشان دهنده شوک برای دیپلماتیک منطقه ای و تحریک امنیتی بوده که همسایه ها و کشورهای دیگر به روش های مختلف به موقعیت جدید این گروه واکنش نشان می دهند.

## روابط با گروه های تروریستی

برای چندین دهه، گروه های تروریستی افراطی اسلام گرای مختلف در افغانستان فعالیت کرده و طالبان به روش های متفاوت با آنها ارتباط برقرار کرده اند. القاعده و شاخه منطقه ای دولت اسلامی (دولت اسلامی-ولایت خراسان، Islamic State-Khorasan Province)

<sup>88</sup> «والتر، بیانیه مشترک گراهام در تماس با رهبر مقاومت افغانستان احمد مسعود»، دفتر مایک والتر، 22 سپتمبر 2021.

<sup>89</sup> سوزانا جورج و عزت الله مهرداد، «20 سال قبل بعد از سرنگونی طالبان، فضا برای مخالفت در افغانستان باز گردید. اکنون ستیزه جویان سعی می کنند آن را به شدت ببندند» واشنگتن پست، 12 سپتمبر 2021. علی لطیفی، «تظاهرات مرگبار در جلال آباد علیه برداشتن پرچم افغانستان»، الجزیره، 18 اگست 2021؛ «هزاران نفر علیه طالبان در قندهار به دلیل اخراج اعتراض کردند»، رویترز، 14 سپتمبر 2021.

<sup>90</sup> «به روز رسانی شفاهی وضعیت حقوق بشر در افغانستان» چهل و هشتمین جلسه شورای حقوق بشر، 13 سپتمبر 2021.

<sup>91</sup> «آیا زنان افغان مجبور به شرکت در راهپیمایی حامی طالبان شدند؟» آر تی تی ورلد، 15 سپتمبر 2021



ISKP، که با نام ISIS-K نیز شناخته می‌گردد (دو مورد از مهم‌ترین این گروه‌های تروریستی بوده و احتمالاً تسلط طالبان به طرق مختلف بر آنها تأثیر می‌گذارد. رابطه طالبان با القاعده در بحبوحه نگرانی‌ها در مورد ادامه روابط و بحث‌های جاری راجع به توانایی‌های القاعده، مورد توجه تحلیلی قوی قرار گرفته است. در مقابل، طالبان و ISKP دشمن یکدیگرند. تشدید حملات ISKP در سال 2021 برای حکومت طالبان تهدید است. تسلط طالبان همچنین پیامدها برای گروه‌های پاکستانی، به ویژه تحریک طالبان پاکستان (TTP) یا طالبان پاکستانی (دارد).

## القاعده<sup>92</sup>

رهبران ارشد (یا «اصلی») القاعده ظاهراً در منطقه مرزی افغانستان و پاکستان باقی می‌مانند، اما تخمین‌ها در مورد اینکه چگونه تسلط طالبان احتمالاً بر توانایی‌های این گروه تأثیر می‌گذارد متفاوت است.

گزارش شده است که مقامات ایالات متحده در اگست 2021 به بعضی از سناتورهای گفته‌اند که در پی تسلط طالبان در افغانستان «گروه‌های تروریستی مانند القاعده ممکن است بتوانند بسیار سریعتر از حد انتظار رشد کنند».<sup>93</sup>

مقامات استخباراتی ایالات متحده در سپتامبر 2021 نیز گفتند که «رزیابی فعلی» آنها این است که القاعده می‌تواند ظرف یک تا دو سال «توانایی ایجاد کند که حداقل وطن را تهدید کند».<sup>94</sup> آنها همچنین گفته‌اند که ایالات متحده در حال حاضر با تهدیدات بزرگتر تروریسم از اماکن دیگر از جمله سومالی، سوریه و عراق مواجه است.<sup>95</sup> کالین کال، معاون وزیر دفاع آمریکا در امور سیاست، در شهادت اکتوبر 2021 گفت که القاعده قصد دارد، اما نه توانایی، که عملیات خارجی را انجام دهد، اما می‌تواند این توانایی را در «یک یا دو سال» بازسازی کند.<sup>96</sup> بعضی از تحلیلگران معتقدند با توجه به دو دهه فشار ضد تروریسم ایالات متحده، وجود پناهگاه‌های امن دیگر در سراسر جهان و محدودیت‌های احتمالی طالبان، بعید است که القاعده در افغانستان دوباره احیا شود.<sup>97</sup>

علی‌رغم (یا شاید به دلیل) فشار ضد تروریسم ایالات متحده، به نظر می‌رسد که روابط AQ با طالبان که به دهه 1990 باز می‌گردد، قوی باقی بماند.

در جون 2021، ناظران تحریمی سازمان ملل گزارش دادند که القاعده «ارتباطات آشکار با رهبری طالبان را به حداقل رسانده است تا موقعیت دیپلماتیک طالبان را به خطر نیندازد».<sup>98</sup> دفتر بازرسی کل وزارت دفاع (DOD) در گزارش خود در مورد سه ماهه پایانی سال 2020، ارزیابی را از نمایندگی استخبارات دفاعی (DIA) مبنی بر اینکه روابط طالبان با القاعده محفوظ بوده و ارتباط دارند و بعضی از اعضای القاعده «در نیروها و ساختار فرماندهی طالبان ادغام شده‌اند» انتقال داد.<sup>99</sup> بر اساس گزارش ناظران تحریم‌های سازمان ملل، روابط القاعده و طالبان با مبارزه مشترک این گروه‌ها در افغانستان و پیوند‌های شخصی، از جمله پیوند‌های ازدواج، تقویت گردیده است.<sup>100</sup>

<sup>92</sup> همچنین به CRS In Focus IF11854 القاعده: پیشینه، وضعیت فعلی و پالیسی ایالات متحده مراجعه کنید.

<sup>93</sup> مایکل بالسامو و همکاران، «نگرانی در مورد افزایش تهدید تروریسم ایالات متحده با افزایش قدرت طالبان»، «سوشیال پرسی»، 15 اگست 2021.

<sup>94</sup> جولیان بارنز، «مقامات ایالات متحده می‌گویند که القاعده می‌تواند در یک یا دو سال در افغانستان بازسازی شود»، «نیویارک تایمز»، 14 سپتامبر 2021.

<sup>95</sup> بارنز، اثر مورد اشاره، کورنتی مک براید و وارن استروبل، «جاسوسان U.S. نشانه‌هایی از بازگشت جنگجویان القاعده به افغانستان را می‌بینند»، مجله وال استریت، 14 سپتامبر 2021.

<sup>96</sup> «کمپنه نیروهای مسلح سنا راجع به امنیت افغانستان، آسیای جنوبی و مرکزی جلسه استماع برگزار می‌کند»، CQ رونوشت‌های کانگریس، 26 اکتوبر 2021.

<sup>97</sup> احمد صدیقی، «غرب - دوباره افغانستان را اشتباه درک می‌کند»، «الجزیره»، 12 سپتامبر 2021. دانیل بایمن، «آیا افغانستان دوباره به پناهگاه امن تروریست‌ها تبدیل خواهد شد؟»/مور خارجه، 18 اگست 2021

<sup>98</sup> سند سازمان ملل متحد S/2021/486.

<sup>99</sup> عملیات نگهبان آزادی: گزارش بازرسی کل ارشد گنرس ایالات متحده، 1 اکتوبر 2020 - 31 دسمبر 2020، منتشر شده در 17 فبروری 2021.

<sup>100</sup> سند سازمان ملل متحد S/2021/486.

به نوبه خود، سخنگویان طالبان همچنان مدعی هستند که «هیچ مدرک وجود ندارد که [بن لادن] در حملات 11 سپتامبر 2001 دست داشته باشد».<sup>101</sup> در سپتامبر 2021 یکی از این سخنگوها گفت: «ما هیچ کس را در افغانستان نمی بینیم که با القاعده ارتباط داشته باشد» و بر تعهد طالبان تاکید کرد که «از طرف افغانستان هیچگونه خطر متوجه هیچ کشور نخواهد بود».<sup>102</sup>

یکی از تحلیلگران استدلال می کند که در حالیکه بعضی از بخش های طالبان با پیوند های این گروه با القاعده مخالف هستند و هزینه های این رابطه را از نظر وجهه بین المللی طالبان و فشار ایالات متحده ذکر می کنند، یک ایدئولوژی مشترک این دو گروه را تا حدی پیوند می زند، که یک توافق کامل رخنه بین آنها بعید است. در حالیکه طالبان اهداف فراملی مانند القاعده ندارند، این تحلیلگر استدلال می کند که القاعده «طالبان افغانستان را به عنوان یک شریک مهم در نظارت خود بر جهاد جهانی می بیند» همانطور که با بیعت رهبران القاعده به رهبران متوالی طالبان متعهد شده اند نشان می دهد.<sup>103</sup> یک تحلیلگر دیگر پیشنهاد کرده است که طالبان ممکن است «فضا و حمایت مالی» را برای القاعده فراهم کنند «در حالی که فعالیت های این گروه را برای طراحی و اجرای حملات محدود می کند».<sup>104</sup> حرکت قدرت بین القاعده و طالبان در طول 20 سال گذشته به طور قابل توجهی تغییر کرده است: حمایت مالی و نظامی AQ القاعده در تقویت طالبان قبل از سال 2001 بسیار مهم بود، اما به نظر می رسد AQ القاعده نقش مستقیم در بازگشت طالبان به قدرت در سال 2021 داشته باشد.

## دولت اسلامی

از سوی دیگر، گروه وابسته به دولت اسلامی در افغانستان (ISKP) که با نام ISIS-K نیز شناخته می شود، از زمان تأسیس آن در سال 2015 با طالبان مخالف بوده و این دو گروه اغلب با یکدیگر درگیر شده اند (ISKP با 1500 تا 2200 جنگجو، به ازای هر ناظر تحریمی سازمان ملل) پروژه سیاسی ملی گرایانه طالبان متمرکز بر افغانستان را در تضاد با دیدگاه جهانی خود از یک خلافت جهانی می داند. تسلط طالبان می تواند یک شکست برای ISKP باشد. بر اساس گزارش ها، نیروهای طالبان بعد از تسخیر یک زندان دولتی افغانستان در کابل توسط طالبان یک رهبر زندانی سابق ISKP را اعدام کردند.<sup>105</sup>

اگر طالبان با آغاز حکومت این گروه در مورد مسائل خاص مصالحه کند، این اقدامات می تواند تندروها را وادار کند که به ISKP بپیوندند. بعضی از جنگجویان طالبان در گذشته با ISKP مرتبط بودند.

ایالات متحده قبلاً حملات هوایی را برای حمایت از حملات طالبان علیه ISKP، یک منطقه نادر از همکاری قبلی ایالات متحده و طالبان، آغاز کرد.<sup>106</sup> جنرال میلی در یک کنفرانس مطبوعاتی در 1 سپتامبر 2021، هنگامیکه از او راجع به امکان هماهنگی آینده ایالات متحده با طالبان علیه ISKP پرسیده شد، گفت: «این امکان وجود دارد».<sup>107</sup> بنا بر گزارش ها، سخنگوی طالبان در اکتوبر 2021 چنین همکاری های را رد کرده گفت: «ما می توانیم با [ISKP] مستقلاً مقابله کنیم».<sup>108</sup>

ISKP از پایگاه اصلی خود در شرق افغانستان در اواخر سال 2019 توسط حملات نظامی ایالات متحده و افغانستان و به طور جداگانه طالبان «تقریباً ریشه کن گردید» اما به نظر می رسد که توانایی های عملیاتی این گروه همچنان قوی است.<sup>109</sup> در 26 اگست 2021، ISKP در فرودگاه بین المللی کابل حمله را انجام داد که در آن 13 نظامی آمریکایی و بیش از 150 افغان کشته شدند. این گروه همچنین مسئولیت

<sup>101</sup> ریچل پنت، «سخنگوی طالبان می گوید «هیچ مدرک وجود ندارد» که بن لادن مسئول حملات 11 سپتامبر بوده است»، واشنگتن پست، 26 اگست 2021.

<sup>102</sup> «طالبان می گویند که القاعده یا داعش در افغانستان وجود ندارد»، روتترز، 21 سپتامبر، 2021

<sup>103</sup> اسفندیار میر، «گشودن گره گوردی: چرا طالبان بعید است روابط خود را با القاعده قطع کند»، موسسه مدرن وار در نقطه غربی، 10 اگست 2021.

<sup>104</sup> کول بونزل، «القاعده در مقابل داعش»، امور خارجه، 14 سپتامبر 2021.

<sup>105</sup> یاروسلاو تریفیموف و همکاران، «طالبان کنترل پایتخت افغانستان را در حالی که هزاران نفر سرگردان مانده اند تحکیم می کنند»، مجله وال استریت، 17 اگست 2021.

<sup>106</sup> ویسلی مورگان، «نیروی هوایی مخفی طالبان ما»، واشنگتن پست، 22 اکتوبر 2020.

<sup>107</sup> استین وزیر دفاع و جنرال رئیس ستاد مشترک ارتش. نشست خبری میلی در پایان جنگ ایالات متحده در افغانستان، وزارت دفاع، 1 سپتامبر، 2021

<sup>108</sup> کتی گانون، «طالبان می گویند که با ایالات متحده برای کنترل دولت اسلامی همکاری نمی کنند»، اسوسیتد پرس، 9 اکتوبر، 2021

<sup>109</sup> گزارش سازمان ملل متحد 415/2020.

حملات متعدد علیه نیروهای طالبان در شرق شهر جلال آباد و همچنین بمب گذاری انتحاری را در اکتوبر 2021 در یک مسجد شیعیان در شهر شمالی قندوز که حدود 100 کشته بر جای گذاشت بر عهده گرفته. حملات مداوم ISKP تلاش طالبان را برای نشان دادن توانایی خود در اداره و تامین امنیت کشور تضعیف می کند.<sup>110</sup> بمبگذاری دیگر در اکتوبر 2021، در بزرگترین مسجد شیعیان در شهر جنوبی قندهار، جایی که جنبش طالبان متولد گردید و قبلا هیچ حمله شناخته شده در آن صورت نگرفته بود، نشان دهنده یک چالش و قبحانه برای طالبان است. کارشناسان در مورد قدرت تهدید ISKP و توانایی خود خواسته طالبان برای مقابله با این گروه بدون کمک خارجی اختلاف نظر دارند.<sup>111</sup> بعضی از افغان ها، از جمله اعضای سابق ANDSF، با توجه به پرداخت های نقدی ISKP و موقعیت این گروه به عنوان تنها مخالف مسلح فعال طالبان، با ISKP دست به سلاح برده اند.<sup>112</sup>

## TTP (طالبان پاکستانی)

TTP یک سازمان چتر برای تعداد از گروه های افراطی مستقر در پاکستان بوده که بعد از سال 2007 با دولت پاکستان درگیر شدند. بعد از مرگ رهبر حکیم الله محسود در سال 2013 آغاز به انشعاب کرد. بعضی از اعضای تحریک طالبان پاکستان در سال 2014، با دولت اسلامی بیعت کردند و متعاقبا در پاسخ به عملیات ارتش پاکستان که عمدتا این گروه را از پناهگاه های امن خود در مناطق قبیله ای تحت اداره فدرال سابق (FATA) بیرون راندند، به شرق افغانستان نقل مکان کردند. ادامه فشار نظامی (جانشین محسود در حمله هواپیماهای بدون سرنشین ایالات متحده در سال 2018 در ولایت کنر افغانستان کشته شد) فعالیت این گروه را در سال های بعد به شدت کاهش داد. با این حال، اتحاد مجدد بین TTP و بعضی از گروه های منشعب سابق که احتمالا توسط AQ تسهیل شده است (از سال 2020، به ازای هر ناظر تحریمی سازمان ملل، رتبه این گروه بین 2500 تا 6000 افزایش یافته است).<sup>113</sup> تحریک طالبان پاکستان ممکن است از تسلط طالبان و متعاقب آن آزادی زندانیان تحریک طالبان پاکستان در افغانستان سود بیشتر ببرد.

در حالیکه آنها بعضی شباهت های ایدیولوژیک دارند (که با نام مشترک آنها مشخص می شود) و در کنار یکدیگر در افغانستان جنگیده اند، TTP و طالبان سازمان های جداگانه هستند: TTP «اهداف متمایز ضد پاکستانی» دارد و طالبان بر افغانستان متمرکز هستند.<sup>114</sup> با این حال، هر دو عمدتا از پشتون های قومی تشکیل شده اند، گروهی که در منطقه مرزی افغانستان و پاکستان قرار دارند. تسلط طالبان در افغانستان می تواند به عنوان الگو برای TTP عمل کند، که یک تحلیلگر معتقد است که تمرکز خود را از جهاد فراملی به «تجزیه طلبی قومی» متمرکز بر پشتون ها تغییر می دهد.<sup>115</sup> حملات TTP علیه نیروهای امنیتی پاکستان در سال 2021 افزایش یافت. عمران خان،

<sup>110</sup> سامی یوسفزی و تاکر ریلز، ISIS-K «در تلاش است تا رژیم طالبان افغانستان را از درون و بیرون تضعیف کند. این مشکل آمریکا نیز هست»، سی بی اس نیوز، 8 اکتوبر 2021.

<sup>111</sup> سامیه کولاب، «حملات دولت اسلامی کنترل طالبان را در افغانستان آزمایش مینماید»، کریستین ساینس مانیتور، 13 اکتوبر 2021؛ امیره جادون و اندریو ماینز، «طالبان نمی توانند به تنهایی با دولت اسلامی مقابله کنند»، وار آن راکس، 14 اکتوبر 2021.

<sup>112</sup> یاروسلاو تروفیموف، «بعد از خروج ایالات متحده، بعضی از جاسوسان و سربازان سابق افغان به سمت دولت اسلامی را شدند»، مجله وال استریت، 31 اکتوبر 2021.

<sup>113</sup> سند سازمان ملل متحد S/2021/486.

<sup>114</sup> مرجع سابق.

<sup>115</sup> عبدالباسط، «تغییر گفتمانی تحریک طالبان پاکستان از لفاظی جهادی جهانی به روایت های پشتون محور»، بنیاد جیمز تاون، 24 سپتمبر 2021.

نخست وزیر پاکستان در اکتوبر 2021 گفت که دولت او در حال مذاکره با اعضای TTP است که گفته می شود با میانجیگری طالبان افغانستان انجام شده است.<sup>116</sup>

### “Over-the-horizon” Counterterrorism Strategy and Challenges

From the outset of the U.S. withdrawal, U.S. officials said that the United States would maintain the ability to combat terrorist threats in Afghanistan without a military presence on the ground there by utilizing assets based outside of Afghanistan, in what has been described as an “over-the-horizon” approach. In announcing the “final phase” of the U.S. withdrawal in April 2021, President Biden said, “We’ll reorganize our counterterrorism capabilities and the substantial assets in the region to prevent the reemergence of [terrorist threats] to our homeland from over the horizon.”<sup>117</sup> In April 2021 testimony, U.S. Central Command (CENTCOM) Commander General Kenneth McKenzie said he was “conducting detailed planning” on over-the-horizon capabilities, which would be “difficult” but “not impossible” to establish:

You will have to base your overhead ISR [intelligence, surveillance, and reconnaissance] from no longer within Afghanistan, where an MQ-9 [drone] can take off and be over its target in a matter of minutes to, perhaps, much further away. We will look at all the countries in the region. Our diplomats will reach out, and we’ll talk about places where we could base those resources. Some of them may be very far away, and then there would be a significant bill for those types of resources, because you’d have to cycle a lot of them in and out.<sup>118</sup>

When asked for specifics on what “over-the-horizon” capabilities might entail, Acting Assistant Secretary of Defense for Indo-Pacific Affairs David Helvey said in a May 2021 hearing that details “are best left in a classified session” and said broadly that “we are working ... to establish the types of arrangements that give us the access, basing, and overflight necessary to address the terrorism threats.”<sup>119</sup> The United States leased bases in the Kyrgyz Republic, Pakistan, and Uzbekistan (from 2001-2014, 2001-2011, and 2001-2005, respectively) to support military operations in Afghanistan. As of November 2021, similar arrangements have not been announced with Afghanistan’s neighbors, which may be reticent about connections with U.S. operations. For instance, in May 2021, Pakistan’s foreign minister ruled out any U.S. use of Pakistani bases for future operations, explaining that his government has adopted a policy that allows it to become “only partners in peace.” In June, Pakistan’s prime minister reiterated the refusal, saying it was

<sup>117</sup> Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan, White House, April 14, 2021.

<sup>118</sup> “House Armed Services Committee Holds Hearing on US Military Activities Greater Middle East and Africa,” *CQ Congressional Transcripts*, April 20, 2021.

<sup>119</sup> “House Armed Services Committee Holds Hearing on Afghanistan,” *CQ Congressional Transcripts*, May 12, 2021.

<sup>116</sup> سلمان مسعود، «پاکستان، حتی با افزایش حملات در گفتگو با شبه نظامیان طالبان است»، نیویارک تایمز، 4 اکتوبر 2021؛ ضیاء الرحمن، «اسلام آباد به شدت از افزایش تروریسم طالبان پاکستان نگران است»، نیکی آسیا، 28 سپتمبر 2021.

based on fear of internal retaliation.<sup>120</sup> *CNN* reported in late October 2021 that the United States was seeking an agreement with Pakistan to use its airspace for counterterrorism operations in Afghanistan.<sup>121</sup> In October 2021 testimony, Under Secretary of Defense for Policy Colin Kahl said, “We’re seeking to build out a more robust ecosystem for over-the-horizon CT [counterterrorism], which would include regional players ... we’re in conversation with Uzbekistan, Tajikistan, and others.”<sup>122</sup>

The closest U.S. bases to Afghanistan are in the Persian Gulf region, from which U.S. airstrikes in Afghanistan have been launched in recent years, though U.S. aircraft must take an indirect route to avoid Iranian airspace. The deployment of aircraft carriers in the Arabian Sea and operations from Diego Garcia are other means by which the United States in theory could conduct “over-the-horizon” operations in Afghanistan.<sup>123</sup>

With the Taliban in control of Afghanistan, the United States will likely have to alter any plans that had been predicated on the continued existence of the former Afghan government and its security forces. In May 2021 testimony before the Senate Armed Services Committee, Acting Assistant Secretary of Defense Helvey said having “a willing and capable partner in Afghanistan is a critical piece of our CT capabilities. If that goes away, it becomes much harder, greater risk, and it will be more costly.”<sup>124</sup> Cooperation with Taliban authorities may prove impossible or too diplomatically or politically fraught. Collaboration with non-Taliban Afghans via clandestine or covert action authorities could yield counterterrorism gains but carry risks with regard to broader U.S.-Taliban relations. Some Members of Congress have argued the Administration has not been sufficiently forthcoming with regard to future U.S. plans to counter terrorism in Afghanistan.<sup>125</sup>

An August 29, 2021, U.S. drone strike in Kabul that killed civilians may have demonstrated the challenges associated with conducting remote counterterrorism strikes. At a September 17, 2021, press conference, General Kenneth McKenzie said, “I would reject a parallel between this operation and an over-the-horizon strike ... because we will have an opportunity to further develop the target and time to look at pattern of life. That time was not available to us because this was an imminent threat to our forces,” even though “our intelligence was wrong.”<sup>126</sup>

## **Human Rights: Women and Ethnic and Religious Minorities**

During their former rule, the Taliban had “one of the worst human rights records in the world,” according to U.S. assessments; one U.S. official stated in November 2001, “The human rights abuses that the Taliban have imposed on Afghanistan are in a class by themselves. In a number of categories, they rate in the worst possible sector.”<sup>127</sup> While many human rights abuses continued

<sup>120</sup> “Pakistan: No More Military Bases for US Afghan Mission,” *VOA News*, May 11, 2021; Imran Khan, “Pakistan Is Ready to Be a Partner for Peace in Afghanistan, But We Will Not Host U.S. Bases,” (op-ed), *Washington Post*, June 21, 2021.

<sup>121</sup> Natasha Bertrand et al., “US nearing a formal agreement to use Pakistan’s airspace to carry out military operations in Afghanistan,” *CNN*, October 23, 2021.

<sup>122</sup> “Senate Armed Services Committee Holds Hearing on Afghanistan, South and Central Asia Security,” op. cit.

<sup>123</sup> Paul McLeary, “The U.S. ground war in Afghanistan is over. Now it’s the Navy’s turn,” *Politico*, September 3, 2021.

<sup>124</sup> “Senate Armed Services Committee Holds Hearing on Transition from Afghanistan,” op. cit.

<sup>125</sup> Jonathan Swan and Zachary Basu, “Red flags for Biden’s ‘over-the-horizon’ Strategy,” *Axios*, September 12, 2021.

<sup>126</sup> Department of Defense, “General Kenneth F. McKenzie Jr. Commander of U.S. Central Command and Pentagon Press Secretary John F. Kirby Hold a Press Briefing,” September 17, 2021.

<sup>127</sup> “Human Rights and the Taliban,” Remarks by Assistant Secretary Lorne W. Craner, U.S. Department of State,

under the U.S.-backed former Afghan government, conditions generally are seen to have improved, leading to fears about the Taliban takeover reversing progress on human rights achieved since 2001. Two of the most prominent, and closely watched, issues in this area are the rights of Afghan women and girls and the rights of ethnic and religious minorities. In both cases, the Taliban's actions since August 2021 suggest that the group's rule will restrict many former rights and protections for Afghan women; the picture with regard to minorities is more mixed.

### *Afghan Women and Girls*

Since taking power in August 2021, Taliban officials have reiterated their commitment to protecting women's rights "within the framework of *sharia*."<sup>128</sup> Some observers question whether Taliban statements are an attempt to assuage concerns that a rollback of women's rights is imminent and to dispel "rumors" about reported actions carried out by the group before its takeover, such as forced marriages and targeted killings of women.<sup>129</sup> In the immediate aftermath of the takeover, Taliban leaders called on women government employees to return to their posts, as long as they were wearing the *hijab* (headscarf), and granted "amnesty" to all men and women who worked with foreign powers.<sup>130</sup> Taliban leaders subsequently called for women to stay home temporarily, citing concerns over new Taliban forces who "have not yet been trained very well" and who may mistreat, harm, or harass women.<sup>131</sup>

The Taliban are often portrayed as the prime drivers of Afghan women's oppression. Others have noted that many people within Afghan society hold restrictive views of women's rights that often predate the Taliban movement, particularly in rural areas, where 76% of the population resides.<sup>132</sup> For some Afghan women, the Taliban takeover may represent an improvement over high levels of violence that have characterized recent years, if the group can prevent further violence and improve security conditions.<sup>133</sup> This may be particularly so for those in rural areas more affected by conflict. Fieldwork conducted in 2019 and 2020 found that "peace is an absolute priority for some rural women, even a peace deal very much on the Taliban terms."<sup>134</sup>

For other women, the Taliban's takeover has increased fears of sexual violence, retaliation, and displacement, and has created longer-term concerns over the future of women's rights under a Taliban government.<sup>135</sup> A number of women have protested in Kabul and other cities to demand

---

November 6, 2001.

<sup>128</sup> "Transcript of Taliban's first news conference in Kabul," *Al Jazeera*, August 17, 2021. Sharia refers broadly to concepts and principles of Islamic religious jurisprudence that vary in their interpretation under different schools of practice. For more, see Matthew Nelson, "The Taliban's (Islamic) Isolation," Chatham House, October 21, 2020.

<sup>129</sup> Lynne O'Donnell, "As Taliban Expand Control, Concerns About Forced Marriage and Sex Slavery Rise," *Foreign Policy*, July 23, 2021. Other restrictions reportedly imposed in some areas of the country since May 2021 included ordering women not leave the home without a male guardian, closing girls' and mixed-gender schools, and banning the use of television. Afghanistan Independent Human Rights Commission, "Escalation of Violent Confrontations and a Rise in Violations of Human Rights, June 22 to July 6, 2021," July 17, 2021.

<sup>130</sup> "Taliban urges government staff to return to work," *Ariana News*, August 16, 2021.

<sup>131</sup> Maggie Astor, Sharif Hassan, and Norimitsu Onishi, "A Taliban spokesman urges women to stay home because fighters haven't been trained to respect them," *The New York Times*, August 24, 2021.

<sup>132</sup> John R. Allen and Vanda Felbab-Brown, "The fate of women's rights in Afghanistan," Brookings Institution, September 2020.

<sup>133</sup> Anand Gopal, "The Other Afghan Women," *The New Yorker*, September 6, 2021.

<sup>134</sup> Allen and Brown, "The fate of women's rights in Afghanistan"; International Crisis Group, "What Will Peace Talks Bode for Afghan Women?" briefing note, April 6, 2020.

<sup>135</sup> "I worry my daughters will never know peace': women flee the Taliban—again," *The Guardian*, August 12, 2021; Farnaz Fassihi et al., "For Afghan Women, Taliban Stir Fears of Return to a Repressive Past," *The New York Times*,

protection for human rights and inclusion in the Taliban government. Reports indicate some women have been beaten by Taliban fighters while protesting, and some journalists have been detained while covering the protests.<sup>136</sup> The Taliban have reinstated the Ministry of Propagation of Virtue and Prevention of Vice, which enforced the Taliban's interpretation of Islam in the 1990s. The Taliban's government does not include the Ministry of Women's Affairs, which was not present in the prior Taliban government but had been a part of the former Afghan government.<sup>137</sup>

On September 18, 2021, the Ministry of Education announced the reopening of public secondary schools and directed all male teachers and students to attend. The lack of reference to girls led most to stay home and led some to describe a Taliban "ban" on girls' education.<sup>138</sup> Taliban spokesperson Zabihullah Mujahid said on September 20 that the Taliban was finalizing arrangements to reopen secondary schools for girls in a "safe learning environment," which would happen "as soon as possible."<sup>139</sup>

Many women's rights advocates are skeptical of these claims and fearful that the group never intends to allow such education. In the 1990s, the Taliban did not formally ban secondary or higher education for girls, but similarly prohibited it on an ostensibly temporary basis due to unspecified security concerns, a de facto ban that lasted the entirety of the group's five-year rule.<sup>140</sup>

Some signs suggest that the Taliban may permit education for women and girls in at least some cases. Schooling for girls up to sixth grade reportedly resumed in gender-segregated classrooms. Women have resumed attending a number of universities, though a Taliban minister said classrooms would be gender-segregated and Islamic dress would be compulsory for women.<sup>141</sup> In early October 2021, media outlets reported that secondary schooling for girls had resumed (or in some cases not ever been suspended) in several northern provinces.<sup>142</sup> It is unclear to what extent this development represents a broader change in Taliban policy or if the group is adapting to local conditions (which would itself constitute a break with how the group governed in the 1990s).<sup>143</sup> Foreign ministers from Turkey, Indonesia, and other Muslim-majority countries reportedly plan to visit Kabul to encourage the Taliban to allow girls' education.<sup>144</sup>

---

August 17, 2021.

<sup>136</sup> Yaroslav Trofimov, "Afghan Women Protest Hard-Line Taliban Government, Face Violent Crackdown," *Wall Street Journal*, September 8, 2021.

<sup>137</sup> Rachel Pannett, "Who leads Afghanistan's new government? Here's what we know about the Taliban's top officials," *Washington Post*, September 8, 2021.

<sup>138</sup> Sune Engel Rasmussen and Jalal Nazari, "Afghanistan's Taliban Prohibit Girls from Secondary School," *Wall Street Journal*, September 19, 2021.

<sup>139</sup> "Girls to return to secondary school 'soon as possible': Taliban," *Al Jazeera*, September 21, 2021.

<sup>140</sup> Margot Buff, "'Our Futures Will Be Ruined': Afghan Girls Fear Denial of Education Under Taliban," *Gandhara*, September 21, 2021; Rasmussen and Nazari, op. cit.

<sup>141</sup> Ezzatullah Mehrdad, Gerry Shih and Miriam Berger, "Taliban minister says women can attend university, but not alongside men," *Washington Post*, September 12, 2021.

<sup>142</sup> "Girls Attend Schools in Kunduz, Balkh, Sar-e-Pol," *TOLONews*, October 9, 2021; "In northern Afghanistan, girls' schools working despite ban elsewhere," *Reuters*, October 12, 2021.

<sup>143</sup> Ehsanullah Amiri and Margherita Stancati, "Taliban Allow Teenage Afghan Girls Back in Some Provincial Schools-But Not in Kabul," *Wall Street Journal*, October 12, 2021.

<sup>144</sup> Patrick Wintour, "Muslim foreign ministers to make women's rights plea to Taliban," *Guardian*, October 13, 2021.

## ***Ethnic and Religious Minorities***

Taliban rhetoric and action with regard to ethnic and religious minorities has generally been more favorable than their stance toward Afghan women's rights. The situation appears mixed and in flux, particularly in the absence of formal policy directives from senior Taliban leaders.

One of the largest ethnoreligious minorities in Afghanistan is the Hazaras, who are mostly Shia Muslims and make up around 10-15% of Afghanistan's population. They are concentrated in their historic homelands in central Afghanistan (the Hazarajat) as well as several parts of western Kabul. Their persecution at the hands of Afghan rulers goes back to the late nineteenth century. Taliban forces massacred Hazara civilians on several occasions during their 1996-2001 rule.<sup>145</sup> This history contributed to many Hazaras expressing fear about the Taliban's possible return leading up to 2021.<sup>146</sup> The Taliban (who have historically been mostly ethnic Pashtun Sunni Muslims) took some actions to "portray themselves as a nationwide movement," including appointing a Hazara official in northern Afghanistan in 2020.<sup>147</sup> In recent years, Hazaras arguably faced greater threats from ISKP, which repeatedly targeted Hazara schools, mosques, and other sites in Kabul on an anti-Shia sectarian basis.

Since their August 2021 takeover, the Taliban have continued to demonstrate a more accepting official stance toward the Hazaras, particularly in urban areas, even as reports emerge of massacres and forced displacement in the Hazarajat. Taliban fighters reportedly guarded Shias' August 2021 commemoration of the holy day of Ashura, which has been marred by violence in Afghanistan in the past.<sup>148</sup> One Hazara was appointed to serve in the Taliban's cabinet, as an acting deputy minister of health. These and other evidently supportive actions have taken place alongside reports that Taliban fighters in central Afghanistan have forcibly evicted hundreds of Hazara families from their homes.<sup>149</sup> Amnesty International has also reported that Taliban fighters executed Hazara civilians (including former Afghan security forces) in July and August 2021.<sup>150</sup> Surveying these mixed messages, one observer speculated in early September 2021 that "the Taliban political leadership's more pragmatic approach toward the Hazara is necessary to maintain its fragile control over all of Afghanistan," but that persecution could increase in the absence of international attention.<sup>151</sup>

Afghanistan has also been home to several other religious minorities, such as Hindus and Sikhs.<sup>152</sup> Afghanistan was once home to tens of thousands of Hindus and Sikhs, but their numbers decreased precipitously after Afghanistan became engulfed in violence and instability in the

<sup>145</sup> "Afghanistan: The Massacres in Mazar-i Sharif," Human Rights Watch, November 1998; "Massacres of Hazaras in Afghanistan," Human Rights Watch, February 1, 2001.

<sup>146</sup> David Zucchino and Fatima Faizi, "They Are Thriving After Years of Persecution but Fear a Taliban Deal," *New York Times*, March 27, 2019.

<sup>147</sup> "Taliban appoints first Shia Hazara as shadow district chief of the group," *Khaama Press*, April 28, 2020.

<sup>148</sup> Jim Huylebroek, "On the ground: Kabul on edge," *New York Times*, August 20, 2021.

<sup>149</sup> Shirin Jaafari, "'Why don't you have mercy?': Afghanistan's Hazara people increasingly face eviction, violence under Taliban rule," *PRI*, October 5, 2021.

<sup>150</sup> "Afghanistan: 13 Hazara killed by Taliban fighters in Daykundi province – new investigation," Amnesty International, October 5, 2021; "Afghanistan: Taliban responsible for brutal massacre of Hazara men – new investigation," Amnesty International, August 19, 2021.

<sup>151</sup> Tom Mutch, "Afghanistan's Hazaras Get Mixed Messages From the Taliban," *Foreign Policy*, September 4, 2021.

<sup>152</sup> Afghanistan's last Jewish resident reportedly left the country weeks after the Taliban's August 2021 takeover. Muhammad Farooq and Joseph Krauss, "Afghanistan's last Jew leaves after Taliban takeover," *Associated Press*, September 9, 2021.



1970s. In 2001, the Taliban reportedly issued an order that non-Muslim minorities wear distinctive marks on their clothing, perhaps the most public of the group's oppressive actions against religious minorities.<sup>153</sup> Many of Afghanistan's remaining Hindus and Sikhs (numbering in the low hundreds) sought to leave the country after the Taliban's 2021 takeover; it is unclear how many remain.<sup>154</sup> The Taliban appear to be demonstrating greater tolerance than they showed in the past. In September 2021, a group of Hindus and Sikhs met with the Taliban-appointed mayor of Kabul, who reportedly told them that his administration would work on behalf of their communities, including upkeep of their places of worship.<sup>155</sup> Days later, a Sikh place of worship in Kabul was vandalized, reportedly by Taliban fighters;<sup>156</sup> a Taliban spokesperson later wrote on Twitter that those who had "harassed" the "Hindu minority" had been arrested.<sup>157</sup>

## **U.S. Partners and U.S. Citizens Remaining in Afghanistan**

Data from the State Department indicate that in the weeks leading up to the final withdrawal of U.S. forces on August 30, 2021, the United States directly evacuated or facilitated the removal of 124,000 individuals, including 6,000 U.S. citizens.<sup>158</sup> Others evacuated included U.S. lawful permanent residents, citizens from partner nations, and Afghans such as Special Immigrant Visa (SIV) holders or applicants or others who worked with or for the United States in Afghanistan, as well as members of their families.<sup>159</sup>

According to the State Department, between 100 and 200 U.S. citizens remained in the country as of mid-October 2021.<sup>160</sup> Thousands of Afghans who were employed on behalf of U.S. efforts remain in the country. Many of these individuals and their families have sought to leave Afghanistan, fearing retribution from the Taliban.

The Taliban have said that, "Thousands of soldiers who have fought us for 20 years, after the occupation, all of them have been pardoned," and proclaimed a general amnesty.<sup>161</sup> However, U.N. High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet said on September 13 that her office had received "credible allegations of reprisal killings of a number of former [Afghan military] personnel, and reports of civilians who worked for previous administrations and their family members being arbitrarily detained," after which some were found dead.<sup>162</sup>

A joint statement by the United States and dozens of other countries on August 29, 2021, said, "We have received assurances from the Taliban that all foreign nationals and any Afghan citizens

<sup>153</sup> Pamela Constable, "Taliban Singles Out Religious Minorities," *Washington Post*, May 23, 2001.

<sup>154</sup> Seerat Chabba, "Afghanistan: What does Taliban rule mean for Sikhs and Hindus?" *Deutsche Welle*, September 8, 2021.

<sup>155</sup> "Afghan Hindus, Sikhs meet Taliban-appointed Kabul Mayor, urge for upkeep of gurudwara," *United News of India*, September 30, 2021.

<sup>156</sup> "Taliban Vandalizes Gurudwara in Kabul, Takes People In Custody: Report," *NDTV*, October 6, 2021.

<sup>157</sup> Zabihullah Mujahid (@Zabehulah\_M33), Twitter, October 9, 2021, at [https://twitter.com/Zabehulah\\_M33/status/1446767821841698816](https://twitter.com/Zabehulah_M33/status/1446767821841698816).

<sup>158</sup> "The United States Conducts Unprecedented Relocation Effort," Department of State, September 6, 2021.

<sup>159</sup> For more information, see CRS Report R43725, *Iraqi and Afghan Special Immigrant Visa Programs*, by Andorra Bruno.

<sup>160</sup> "Department Press Briefing – October 22, 2021," Department of State, October 22, 2021.

<sup>161</sup> "Transcript of Taliban's first news conference in Kabul," *Al Jazeera*, August 17, 2021.

<sup>162</sup> "Oral update on the situation of human rights in Afghanistan" 48<sup>th</sup> Session of the Human Rights Council, September 13, 2021.

with travel authorization from our countries will be allowed” to leave the country.<sup>163</sup> U.S. officials discussed “safe passage for U.S. citizens, other foreign nationals and our Afghan partners” in a meeting with Taliban representatives in Doha, Qatar, according to an October 10, 2021, State Department statement. The United States has continued to facilitate the departure of certain individuals from Afghanistan since August 31, including 240 U.S. citizens, 157 lawful permanent residents, and an unknown number of Afghans through unspecified overland routes and charter flights as of October 22, 2021.<sup>164</sup> U.S. government agencies have worked with dozens of private groups (many representing U.S. military veterans) in this effort. Additionally, on October 18 a State Department spokesperson indicated that “probably a couple thousand” of individuals had left Afghanistan “via a variety of means” other than U.S. government assistance.<sup>165</sup>

While Kabul’s international airport has been partially operational since late September 2021, some issues remain, including high prices for commercial flights brought on by insurance premiums for operating in Afghanistan.<sup>166</sup> Some Afghans lack passports or other necessary travel documents, which impedes international travel. The Taliban have reportedly expedited passport processing.<sup>167</sup> The State Department has said that it is working to provide additional options for U.S. citizens and Afghan partners to leave Afghanistan. These include facilitating charter flights on a more routine basis and working with partners such as Qatar to enable the resumption of normal commercial activity at Kabul International Airport.<sup>168</sup>

## **Regional Relations and Dynamics**

The Taliban have stated “we do not want to have any problem with the international community.”<sup>169</sup> Still, their August 2021 takeover has upended regional dynamics, and the Taliban’s views of, and relations toward, Afghanistan’s neighbors vary and will likely continue to evolve as the group begins governing.

**Pakistan** has long played an active and, by many accounts, disruptive and destabilizing role in Afghan affairs, including through the provision of active and passive support to the Taliban.<sup>170</sup> Many observers see the Taliban’s takeover as a substantive triumph for Pakistan, bolstering its influence in Afghanistan and advancing its decades-long efforts to limit Indian influence there.<sup>171</sup> Still, Pakistani officials claim that their influence over the Taliban is limited.<sup>172</sup>

More broadly, despite some implicitly pro-Taliban statements from top Pakistani officials, the Taliban’s takeover may present challenges and complications for Pakistan.<sup>173</sup> Afghanistan and

<sup>163</sup> “Joint Statement on Afghanistan Evacuation Travel Assurances,” Department of State, August 29, 2021.

<sup>164</sup> “Senate Armed Services Committee Holds Hearing on Afghanistan, South and Central Asia Security,” op. cit.

<sup>165</sup> “Department Press Briefing – October 18, 2021,” Department of State, October 18, 2021.

<sup>166</sup> “Afghan Civil Aviation Authority warns PIA and Kam Air to drop ticket prices,” *Ariana News*, October 14, 2021;

Jessica Donati, “U.S. to Resume Evacuation Flights From Afghanistan,” *Wall Street Journal*, October 14, 2021.

<sup>167</sup> “30,000 Passports Issued Since Office Reopened,” *TOLONews*, October 13, 2021.

<sup>168</sup> “Department Press Briefing – October 7, 2021,” Department of State, October 7, 2021; “Department Press Briefing – October 14, 2021,” Department of State, October 14, 2021; “Department Press Briefing – October 18, 2021,” Department of State, October 18, 2021.

<sup>169</sup> “Transcript of Taliban’s first news conference in Kabul,” *Al Jazeera*, August 17, 2021.

<sup>170</sup> See Waldman, op. cit.

<sup>171</sup> Jane Perlez, “The Real Winner of the Afghan War? It’s Not Who You Think,” *New York Times*, August 26, 2021.

<sup>172</sup> “Imran Khan Urges a New Pakistan-U.S. Bond” (interview), *New York Times*, June 25, 2021.

<sup>173</sup> Anchal Vohra, “Pakistan Might Soon Regret Its Win in Afghanistan,” *Foreign Policy*, September 12, 2021.

Pakistan have long had an ethnically tinged dispute over their shared 1,600-mile-long border.<sup>174</sup> The Taliban (like past Afghan governments) have not accepted this “Durand Line.” Such differences may exacerbate Pashtun nationalism inside Pakistan, creating a potential flashpoint in future relations.<sup>175</sup> Many commentators, including some from Pakistan, express strong concerns about the prospect that the Taliban’s takeover could also empower Islamist militant groups that have continued to operate in Pakistani territory.<sup>176</sup> The presence of the TTP or Pakistani Taliban (see above) within Afghanistan might also test relations between Pakistan and the Taliban. The two sides have already experienced friction, including the October 2021 suspension of state-run Pakistan International Airlines charter flights from Kabul due to “inappropriate behavior” by the Taliban.<sup>177</sup>

**Figure 2. Afghanistan and Its Neighbors**



**Source:** Created by CRS. U.S. Department of State and ESRI.

Pakistan’s foreign minister said in late September 2021 that “I don’t think anybody is in a rush to recognize” the Taliban, but also called for “innovative” engagement with the group, saying “At the same time, the international community has to realize: What’s the alternative? What are the options? This is the reality, and can they turn away from this reality?”<sup>178</sup> In an October 2021

<sup>174</sup> “Afghans Who Fled the First Taliban Regime Found Precarious Sanctuary in Pakistan,” *Time*, August 18, 2021.

<sup>175</sup> Madiha Afzal, “An Uneasy Limbo for US-Pakistan Relations Amidst the Withdrawal from Afghanistan,” Brookings Institution, August 6, 2021.

<sup>176</sup> See, for example, Madiha Afzal and Michael O’Hanlon, “Why Staying in Afghanistan Is the Least Bad Choice for Biden” (op-ed), *Washington Post*, March 8, 2021.

<sup>177</sup> Ayaz Gul, “Pakistan Suspends Flights to Kabul Over ‘Inappropriate’ Taliban Behavior,” *Voice of America*, October 14, 2021.

<sup>178</sup> “Quershi says no rush to recognise Taliban govt in Afghanistan,” *Dawn*, September 21, 2021; Edith Lederer, “The AP Interview: Don’t isolate the Taliban, Pakistan urges,” Associated Press, September 23, 2021.

interview, Prime Minister Khan said that Pakistan was in conversation with Afghanistan's other neighbors about "the timing of when to recognize the Taliban regime," and "soon or later [the United States] will have to" recognize the Taliban government.<sup>179</sup> This question is likely to dominate U.S.-Pakistan relations for the foreseeable future: in an October 2021 visit to India, Deputy Secretary of State Wendy Sherman said that her forthcoming visit to Islamabad would be "for a very specific and narrow purpose," namely to discuss the new Taliban government in Afghanistan.<sup>180</sup>

**China** shares a small, sparsely inhabited border with Afghanistan and has played a relatively limited role in Afghan affairs in recent years, motivated chiefly by what China perceives as a threat from Islamist militants in Afghanistan.<sup>181</sup> Economically, Chinese investments (particularly in the development of Afghan minerals and other resources) have attracted some attention in the past, but major projects have not come to fruition due to instability, lack of infrastructure, and other limitations. Afghanistan has not been a significant part of China's Belt and Road Initiative or the China-Pakistan Economic Corridor, in part because of tensions between Pakistan and the former Afghan government. Nevertheless, Afghanistan's potential mineral wealth, combined with the Taliban's takeover, could lead to greater Chinese involvement in Afghanistan.

The Chinese government has signaled its support for the Taliban since its takeover of Afghanistan's government, and met with the group both before and after the takeover. Although Chinese officials have emphasized the importance of establishing an "inclusive political structure" in the country, some analysts have concluded that China's recognition of the Taliban as the Afghanistan's government is "all but inevitable"<sup>182</sup> China does appear supportive of the Taliban's government, despite its previous calls for the group to establish an "inclusive political structure."<sup>183</sup> China's foreign minister said in September 2021 that economic sanctions on Afghanistan should end and that the country's foreign exchange reserves belong to the Afghan people and should not be used to exact political pressure.<sup>184</sup> For their part, the Taliban have indicated they intend to cooperate closely with China, with a Taliban spokesperson reportedly suggesting in one foreign media interview that China would be the Afghan government's most important partner going forward.<sup>185</sup> The Taliban's reported 'removal' of Uyghur militants from the Afghanistan-China border area may reflect and presage closer ties, including security cooperation, between the two countries.<sup>186</sup>

**Iran's** interests in Afghanistan include preserving its historic influence in western Afghanistan, protecting Afghanistan's Shia minority (the Hazaras), and reducing the flow of refugees into Iran (Iran hosts millions of documented and undocumented Afghans). The Iranian government welcomed the departure of U.S. troops from Afghanistan (which President Ebrahim Raisi

<sup>179</sup> "One on One – Pakistan's Prime Minister Imran Khan," *TRT World*, October 2, 2021. Available at <https://www.youtube.com/watch?v=QKrq2k1WiXs>.

<sup>180</sup> Shah Meer Baloch and Julian Borger, "Biden administration delivers brusque message to Pakistan," *Guardian*, October 10, 2021.

<sup>181</sup> Yun Sun, "China's Strategic Assessment of Afghanistan," *War on the Rocks*, April 8, 2020.

<sup>182</sup> Derek Grossman, "Chinese Recognition of the Taliban Is All but Inevitable," *Foreign Policy*, August 27, 2021.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> "Chinese FM says economic sanctions on Afghanistan must end," *Reuters*, September 23, 2021.

<sup>185</sup> Mattia Sorbi, "Afghanistan, il portavoce dei talebani Zabiullah Mujahid: 'Chiediamo all'Italia di riconosceri. La Cina ci finanzia,'" *La Repubblica*, September 1, 2021.

<sup>186</sup> Reid Standish, "Taliban 'Removing' Uyghur Militants from Afghanistan's Border with China," *RFE/RL*, October 5, 2021.

characterized as a “defeat”) and has called for national unity in the country.<sup>187</sup> Some have speculated that Iran, as it did during the 1990s, might support Afghans in northern, western, and central Afghanistan against the Taliban, particularly if Hazaras reject and seek to resist a Taliban-led government.<sup>188</sup> Iranian officials condemned the Taliban’s September 2021 takeover of Panjshir and expressed concern about the makeup of the Taliban government.<sup>189</sup> Other analysts argue Iran is unlikely to oppose the Taliban, to avoid further instability, and will continue to seek accommodation with the group.<sup>190</sup>

Afghanistan’s **Central Asian** neighbors (Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan) have responded in varying ways to the Taliban’s takeover, including the only regional rejection of the group’s government. Turkmenistan and Uzbekistan appear to be prioritizing economic ties, including the planned Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India (TAPI) natural gas pipeline, and have had official engagements with the Taliban (such as the Uzbek foreign minister’s October 2021 visit to Kabul).<sup>191</sup> Tajikistan on the other hand has rejected the Taliban’s government and emerged as the group’s chief regional antagonist, a result both of Tajikistan’s own historical struggles with Islamist militancy as well as ethnolinguistic ties with Afghan Tajiks (the country’s second largest ethnic group) who oppose the Taliban’s rule. Tajikistan has reportedly offered refuge to prominent anti-Taliban Afghan leaders such as Amrullah Saleh and Ahmad Massoud, and its officials have criticized the Taliban government, prompting the Taliban to warn Tajikistan against interfering in Afghan affairs.<sup>192</sup>

**Russia** has long expressed concerns about instability in Afghanistan and the potential spread of radical Islam, drugs, and refugees throughout the neighboring Central Asia region and into Russia.<sup>193</sup> Initial Russian statements suggest the Russian government seeks to continue to build on its relations with the Taliban (including inviting the group to participate in October 2021 multilateral talks in Moscow), though it has concerns about the effect of the Taliban’s takeover on traditional Russian concerns.<sup>194</sup> Russian Foreign Minister Sergei Lavrov said at a September 25, 2021, press conference, “The question of international recognition of the Taliban at the present juncture is not on the table” and that Russia was working with the United States, China, and Pakistan to ensure the Taliban keep their promises to govern inclusively.<sup>195</sup> Russian officials have also expressed support for Tajikistan, which hosts Russia’s largest external military base.

<sup>187</sup> Maziar Motamedi, “US ‘defeat’ in Afghanistan a chance for peace: Iran president,” *Al Jazeera*, August 16, 2021.

<sup>188</sup> “Former Afghan Vice President Karim Khalili Warns The Taliban Rulers: ‘Afghanistan’s Shi’ite Minority, The Hazara Community, Will Resume Armed Confrontation,’” *MEMRI*, September 24, 2021.

<sup>189</sup> Farzin Nadimi, “Iran Sets Its Eyes on Afghanistan,” Washington Institute for Near East Policy, July 19, 2021; “Iran condemns Taliban for assault on holdout fighters in Panjshir Valley,” *Times of Israel*, September 6, 2021; Maziar Motamedi, “Iran insists on ‘inclusive’ government in Afghanistan,” *Al Jazeera*, September 9, 2021.

<sup>190</sup> Murat Sofuoglu, “After a short honeymoon, are Iran-Taliban relations deteriorating?” *TRT World*, September 9, 2021.

<sup>191</sup> Bruce Pannier, “For the Turkmen and Uzbek leaders, a meeting of minds on Afghanistan,” *RFE/RL*, October 9, 2021.

<sup>192</sup> Catherine Putz, “Tensions Rise Between Tajikistan and the Taliban,” *Diplomat*, October 5, 2021.

<sup>193</sup> Nurlan Aliyev, “How Russia Views Afghanistan Today,” *War on the Rocks*, October 19, 2020; Tom Balmforth and Gabrielle Tetrault-Farber, “For Russia, U.S. Afghan Exit Creates Security Threat on Southern Flank,” *Reuters*, July 8, 2021; Robyn Dixon, “Why Afghanistan’s Growing Chaos Alarms Leaders from Tajikistan to Russia,” *Washington Post*, July 9, 2021; and Kathy Gannon, Vladimir Isachenkov, and Mstyslav Chernov, “Russia: Afghan Instability Heightens with Hasty U.S. Retreat,” *Associated Press*, July 16, 2021.

<sup>194</sup> “Situation in Afghanistan not easy, terrorists entering from Syria, Iraq, says Putin,” *ANI News*, October 14, 2021.

<sup>195</sup> Edith Lederer, “Russia says it’s in sync with US, China, Pakistan on Taliban,” *Associated Press*, September 26, 2021.

## ابزارهای پالیسی ایالات متحده و مسائل احتمالی برای کانگریس

کانگریس می تواند بر تصمیم گیری ها در مورد اینکه کدام ابزارهای پالیسی خارجی ایالات متحده ممکن است در رابطه با طالبان مناسب تر باشد، تأثیر بگذارد. ماهیت این نفوذ متفاوت است، انعکاس از تفویض اختیارات پالیسی خارجی بر اساس قانون اساسی در هر سه شاخه دولت است. اختیارات و امتیازات کانگریس در برخی از زمینه ها، نسبتاً قوی و تثبیت شده است.

نقش کانگریس در سایر زمینه ها، کاملاً مستقیم نیست. بطور مثال، تنها رئیس جمهور به رسمیت شناختن دولت های خارجی را می تواند گسترش دهد، اگرچه کانگریس نقش مهمی در تعیین پارامترهای تعامل و نمایندگی دیپلماتیک می تواند ایفا کند. در زمینه هایی مانند واگذاری دارایی های بانک مرکزی افغانستان مستقر در ایالات متحده، دولت برای جلوگیری از دسترسی طالبان اقداماتی را انجام داده است که برخی در کانگریس از آن استقبال می کنند، اما کانگریس مانع تغییر این تصمیم توسط دولت نشده است. بخش های ذیل به مسائل منتخب پالیسی ایالات متحده، همراه با بررسی اقدامات احتمالی کانگریس می پردازد.

## به رسمیت شناختن و نمایندگی دیپلماتیک

وزیر بلینکن در شهادت در برابر کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان در سپتامبر 2021، اظهار نمود که طالبان پس از تسلط آنها بر کشور، «دولت بالفعل افغانستان» است.<sup>117</sup> ایالات متحده اکنون با این پرسش که آیا طالبان را به عنوان دولت افغانستان به رسمیت بشناسد یا خیر مواجه است. این تصمیم توجه کانگریس را به دلیل پیامدهای احتمالی گسترده ای که برای دیگر اولویت های ایالات متحده دارد، به خود جلب کرده است.

به گفته یک کارشناس، به رسمیت شناختن با ایجاد نمایندگی دیپلماتیک که تنها به مبادله سفرا و حقوق مرتبط اشاره میکند، متفاوت بوده، اما مرتبط با آن است.<sup>118</sup> به رسمیت شناختن رسمی ممکن است صریحاً از طریق بیانیه های شفاهی و کتبی یا بطور ضمنی از طریق انعقاد یک معاهده بین المللی، ارسال یا دریافت نمایندگی دیپلماتیک یا هر وسیله دیگری اعطا شود.

در دعوی زیوتوفسکی علیه کری، در سال 2015، محکمه عالی با استناد به نیاز ایالات متحده به «یک پالیسی واحد در مورد اینکه کدام دولت ها از نظر ایالات متحده مشروع هستند و کدام دولت ها مشروع نیستند»، اعلام نمود که «رئیس جمهور به تنهایی بر عمل رسمی به رسمیت شناختن تأثیر می گذارد».<sup>120</sup> علی رغم این یافته که «عمل به رسمیت شناختن رسمی یک قدرت اجرایی است که کانگریس ممکن است صلاحیت آن را نداشته باشد»، کانگریس برای تأثیرگذاری بر اجرای هر گونه تصمیم به رسمیت شناختن دارای اختیارات قابل توجهی است. سنا از تأیید یک سفیر ممکن است خودداری نماید، و کانگریس برای ساختن سفارت، ممکن است بودجه ساخت آن را محدود یا از آن امتناع کند، یا اقدامات دیگری را انجام دهد، که در این پروسه به رسمیت شناختن «عمل بی ارزش» است.<sup>121</sup> با این حال، طبق محکمه عالی، «هیچ یک از این اقدامات تصمیم به رسمیت شناختن رئیس جمهور را تغییر نه خواهد داد.» پیامدهای به رسمیت شناختن رسمی ماهیت قانونی جزئی دارند: دولت های به رسمیت شناخته شده ممکن است در محاکم ایالات متحده اقامه دعوی کنند و از مصونیت حاکمیتی و همچنین از عمل دکترین دولتی بهره مند شوند. پیامدهای بین المللی به رسمیت شناختن ایالات متحده (یا عدم آن) نیز قابل توجه است.

روابط ایالات متحده با افغانستان قبل از سال 2001 نشان دهنده راه های مختلف ارتباط دولت ایالات متحده با دولت دیگری است. ایالات متحده در جنوری 1989 سفارت خود را در کابل، به دلیل نگرانی های امنیتی پس از خروج نیرو های شوروی که در فیبروری 1989 به پایان رسید، بست. با این حال، دفتر مشاور حقوقی وزارت امور خارجه در مجله عملکرد ایالات متحده در حقوق بین الملل 1989-1990 نوشت که ایالات متحده روابط دیپلماتیک خود را با افغانستان حفظ نموده بود.

<sup>117</sup> «کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان در مورد افغانستان جلسه استماع برگزار می کند»، CQ رونوشت های کانگریس، 13 سپتامبر 2021.

<sup>118</sup> اسکات اندرسون، «تاریخ و به رسمیت شناختن طالبان»، لافیر، 26 اگست 2021.

<sup>119</sup>

<sup>120</sup> زیوتوفسکی علیه کری، U.S. 576 (2015).

<sup>121</sup> مرجع سابق.

علاوه بر این، بیان نموده بود که «سفارت ایالات متحده، قبل از تخلیه پرسنل آمریکایی، روابط دیپلماتیک عادی با رژیم کنونی کابل [جمهوری دموکراتیک افغانستان تحت حمایت شوروی، به رهبری محمد نجیب الله] برقرار نه نموده بود. حضور محدود ما در آنجا به معنای پذیرش رژیم به عنوان حکومت قانونی در افغانستان نبود.»<sup>122</sup>

دولت تحت حمایت شوروی تا اپریل 1992 دوام آورد، زمانی که نیروهای مجاهدین مخالف وارد کابل شدند. بعد از انتخاب برهان الدین ربانی به عنوان رئیس جمهور کشور، نیروهای مجاهد به زودی شروع به یک جنگ داخلی ویرانگر با یکدیگر نمودند که با تسخیر کابل توسط طالبان در سپتامبر 1996 به اوج خود رسید. علی رغم جابجایی ربانی به بخش کوچکی از شمال افغانستان که تحت کنترل ائتلاف شمالی مخالف بود، در اکثر سفارتخانه های جهان، از جمله سفارت افغانستان در واشنگتن منصوبان ربانی حضور داشتند (که طبق گزارش منجر به اختلاف بین کارمندان سفارت در آنجا در مورد برافراشتن پرچم دولت ربانی یا طالبان گریده بود).<sup>123</sup>

ایالات متحده دولت 1996-2001 طالبان را به رسمیت نشناخته و ادعا داشت که بین سال های 1996 الی 2000 «هیچ دولت مرکزی فعال» در افغانستان وجود نداشت.<sup>124</sup> یک مقام آمریکایی در سال 2000 گفت که افغانستان به عنوان یک کشور حامی تروریسم تعیین نشده بوده «زیرا نه ما نه سازمان ملل طالبان را به عنوان دولت افغانستان به رسمیت نمی شناسیم.»<sup>125</sup> این عدم به رسمیت شناختن مانع تماس های رسمی محدود ایالات متحده و طالبان، از جمله سفر اپریل 1998 به افغانستان توسط سفیر ایالات متحده در آن زمان در سازمان ملل بیل ریچاردسون و کارل ایندرفورث، دستیار وزیر امور خارجه، نگردید. حکومت طالبان در ماه می 1997، توسط سه کشور: پاکستان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی به رسمیت شناخته شد.

اقدام نظامی ایالات متحده و شرکای بین المللی و افغان پس از حملات تروریستی 11 سپتامبر 2001، طالبان را از قدرت برکنار نموده و بسیاری از رهبران آنها کشته، بازداشت یا مخفی شدند. مذاکرات سازمان ملل بین تعدادی از گروه های ضد طالبان در آلمان منجر به ایجاد یک اداره موقت برای افغانستان شد که ایالات متحده با به دست گرفتن قدرت در 22 دسامبر 2001، آن را به عنوان دولت افغانستان به رسمیت شناخت.<sup>126</sup> ایالات متحده یک دفتر ارتباطی را قبلا در 16 دسامبر 2001 در کابل افتتاح کرده بود. یک سخنگوی در آن زمان گفت: «ایالات متحده به حفظ روابط دیپلماتیک خود با دولت افغانستان ادامه می دهد، هر چند که مدتی است که ما تشخیص نداده ایم که طالبان یا هر شخص دیگری قادر است در سطح بین المللی برای افغانستان صحبت کند.»<sup>127</sup>

سفارت ایالات متحده در کابل تا شام 15 اگست 2021، ساعاتی پس از ورود جنگجویان طالبان به شهر، به طور کامل تخلیه گردیده بود. تعدادی از پرسنل به دوحه، جایی که یک مأموریت امور افغانستان در آنجا تأسیس گردیده بود، منتقل شده بودند. ایالات متحده در گذشته، به همین ترتیب دیپلمات ها را به خارج از کشور های بی ثبات (بطور مثال، در سال 2014 به مالت و تونس از لیبیا؛ به عربستان سعودی از یمن در سال 2015؛ و به کلمبیا از ونزوئلا در سال 2019) منتقل کرده است، گاهی اوقات برای سالها در یک زمان.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> موجود در <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/139393.pdf>

<sup>123</sup> تاد بیمن، «تعویض پرچم باعث تنش در سفارت افغانستان شد»، واشنگتن پست، 29 می 1997. اریک لکوس، «ابهام افغان در دی سی»، بالتیمور سان، 7 جولای 1997.

<sup>124</sup> به گزارش های کشوری در مورد عملکرد های حقوق بشر 1996، 1997، 1998، 1999، 2000، وزارت امور خارجه ایالات متحده مراجعه نمایید.

<sup>125</sup> «وزیر امور خارجه مدللین کی. آلبرایت و مایکل شیهان، هماهنگ کننده مبارزه با تروریسم، جلسه توجیهی در ضبط در مورد گزارش سالانه «الگوهای تروریسم جهانی» در سال 1999»، وزارت امور خارجه ایالات متحده، 1 می 2000.

<sup>126</sup> مجله عملکرد ایالات متحده در حقوق بین الملل، 2001، دفتر مشاور حقوقی، وزارت امور خارجه ایالات متحده، صفحات 426-423.

<sup>127</sup> مرجع سابق.

<sup>128</sup> الیزابت هاگدورن، «ایالات متحده پس از خروج از افغانستان، دیپلماسی از راه دور را از قطر دنبال می کند»، ال-مانیتور، 8 سپتامبر 2021.

در اکتوبر 2021 مقامات ایالات متحده با هیئتی از طالبان به رهبری متقی سرپرست وزارت امور خارجه در دوحه ملاقات نمودند که یک مقام وزارت امور خارجه آن را «صادقانه و حرفه ای» توصیف کرد.<sup>129</sup>

مقامات ایالات متحده گفته اند که به رسمیت شناختن دولت طالبان توسط ایالات متحده در کوتاه مدت مورد بررسی قرار نمی گیرد. جن ساکی، سخنگوی کاخ سفید، در 7 سپتمبر 2021 در مورد جدول زمانی برای به رسمیت شناختن طالبان، گفت: «هیچ عجله ای برای به رسمیت شناختن وجود ندارد. این واقعاً بستگی به این دارد که طالبان چه اقداماتی را انجام داد.»

مقامات آمریکایی گفته اند که به رسمیت شناختن دولت طالبان توسط ایالات متحده در کوتاه مدت مورد بررسی قرار نمی گیرد. دبیر مطبوعاتی کاخ سفید جن ساکی، در 7 سپتمبر 2021 در پاسخ به سوالی در مورد جدول زمانی برای به رسمیت شناختن طالبان گفت: «هیچ عجله ای برای به رسمیت شناختن وجود ندارد. این واقعاً بستگی دارد.»<sup>130</sup>

هیچ دولت دیگری دولت طالبان را تا نومبر 2021، به رسمیت نشناخت. با این وجود، طبق گزارش ها، چندین سفارت (از جمله سفارت های روسیه، چین، ایران، قطر، ترکیه و جمهوری های آسیای مرکزی) در کابل باز هستند. علاوه بر این، برخی از مقامات ارشد منطقه (از جمله رئیس استخبارات پاکستان و وزرای خارجه قطر و ازبکستان) مانند نماینده ویژه دبیرکل سازمان ملل متحد برای افغانستان و نماینده نخست وزیر انگلستان برای انتقال افغانستان، دیدارهای رسمی با مقامات بلند پایه طالبان داشته اند. طبق گزارش ها، در مراکز دیپلماتیک افغانستان در پاکستان اشخاص طالبان جابجا شده اند، هر چند سفیر پاکستان در افغانستان گفت که صدور ویزه های دیپلماتیک برای این افراد توسط دولت وی «به معنای به رسمیت شناختن نیست».<sup>131</sup>

بسیاری از اعضای کانگریس مخالفت خود را با احتمال به رسمیت شناختن دولت طالبان توسط ایالات متحده ابراز کرده اند. به نظر می رسد هیچ جایگزین افغانی در حال حاضر برای طالبان با قابلیت امنیتی لازم در افغانستان یا حمایت سیاسی وجود نداشته باشد (به «مخالفین فعلی و احتمالی» در بالا مراجعه کنید). برخی در کانگریس از دولت خواسته اند تا برای نفع «دولت در تبعید» به رهبری معاون اول رئیس جمهور صالح، از به رسمیت شناختن طالبان خودداری کند.<sup>132</sup> برخی از اعضای کانگریس همچنین قوانینی، را که به دنبال محدود کردن توانایی قوه اجرائیه برای به رسمیت شناختن دولت طالبان یا برقراری روابط دیپلماتیک با آن است، ارائه نموده اند:

- H.Res. 604، که در 24 اگست 2021 توسط نماینده دن کرنشا معرفی گردید، بیانگر این احساس مجلس بود که ایالات متحده نباید به رسمیت شناختن و روابط دیپلماتیک خود را با طالبان گسترش دهد و باید صالح را به عنوان «رئیس جمهور موقت» به رسمیت بشناسد.
- S. 2745، که در 14 سپتمبر 2021 توسط سناتور مارکو روبیو معرفی گردید، استفاده از بودجه برای انجام یا اجرای هر گونه پالیسی ایالات متحده که به رسمیت شناختن دیپلماتیک به دولت طالبان را گسترش می دهد، ممنوع می کند.
- H.R. 5272، که در 17 سپتمبر 2021 توسط نماینده جان کرتیس معرفی گردید، در کنار سایر مفاد، به وزیر امور خارجه هدایت می دهد تا به نمایندگان ایالات متحده در تمام سازمان های بین المللی هدایت دهد که آن سازمان ها طالبان را به عنوان دولت افغانستان به رسمیت نشناسند.

## تحریم ها و نقش تروریستی

طالبان در معرض انواع تحریم های ایالات متحده از اواخر دهه 1990، بوده است. برخی از اعضا پیشنهادات اضافی در رابطه با تحریم ها، از جمله اقداماتی برای اجباری کردن نامگذاری طالبان به عنوان یک سازمان تروریستی خارجی، ارائه نموده اند.

<sup>129</sup> «طالبان و ایالات متحده مذاکرات «صادقانه و حرفه ای» را در دوحه به پایان رساندند»، الجزیره، 10 اکتوبر 2021.

<sup>130</sup> انتشارات گگل دبیر مطبوعاتی توسط جن ساکی، دبیر مطبوعاتی این روت کوینز، نیویارک، کاخ سفید، 7 سپتمبر 2021.

<sup>131</sup> طاهر خان، «مأموریت جابجایی دیپلمات های طالبان در سفارت پاکستان»، صدای آمریکا، 29 اکتوبر 2021.

<sup>132</sup> نجیب الله لعزی، «مقامات سابق افغانستان در تبعید دولت اعلام میکنند» خامه پرس، 29 سپتمبر 2021.



در جولای 1999 ایالات متحده، زمانی که رئیس جمهور بیل کلینتون فرمان اجرایی (E.O.) 13129 که پناه دادن طالبان به القاعده را یک وضعیت اضطراری ملی اعلام کرد، را امضا نمود برای اولین بار طالبان را تحریم کرد.<sup>133</sup> دفتر کنترل سرمایه های خارجی وزارت خزانه داری ایالات متحده آمریکا تحت E.O. 13129، این اختیار را داشت که تمام دارایی های موجود در ایالات متحده را که طالبان کنترل می کرد یا از این گروه حمایت می نمود، مسدود کند، و تمام معاملاتی را که به نفع طالبان بود (شامل صادرات به یا واردات از «سرزمین افغانستان تحت کنترل طالبان»). را مسدود نماید. رؤسای جمهور کلینتون و جورج دبلیو بوش وضعیت اضطراری ملی را تحت E.O. 13129 برای دوره های طولانی دو ساله تمدید نمودند.

در 23 سپتمبر 2001، در پی حملات 11 سپتمبر، پریزیدنت بوش E.O. 13224، را صادر نمود که طبق آن دارایی مستقر در ایالات متحده مسدود و معاملات با افرادی که از تروریست های که توسط رئیس جمهور نامگذاری شده «حمایت یا به نحو دیگری با آن ها ارتباط دارند»، ممنوع گردید. این لیست از افراد نامگذاری شده به عنوان لیست ویژه تروریست های جهانی نامگذاری شده (SDGT) نامیده می شود و در ابتدا شامل 27 فرد و نهاد (مانند القاعده و اسامه بن لادن) می باشد. در 2 جولای 2002، در حالی که طالبان دیگر در قدرت نبودند، رئیس جمهور بوش E.O. 13268، را صادر نمود که به وضعیت اضطراری ملی اعلام شده توسط E.O. 13129 خاتمه بخشیده و طالبان و رهبر وقت ملا محمد عمر را به لیست نهاد های نامگذاری شده به عنوان SDGT تحت E.O. 13224 افزود. هر دو به عنوان SDGT نامگذاری شده باقی ماندند (عمر در سال 2013 وفات نمود؛ تحریم ها برای پوشش هر گونه مسائلی که در مورد توزیع یا ادعای مطرح شده به هر دارایی یا دارایی های هنوز باقی مانده در ایالات متحده ایجاد می شود، پابرجا هستند) E.O. 13886، صادر شده توسط رئیس جمهور ترامپ در سپتمبر 2019، E.O. 13224 را تعدیل نموده به وزیر خزانه داری اجازه می دهد تا حساب های مستقر در ایالات متحده موسسات مالی خارجی را که معاملات را برای اشخاص نامگذاری شده تسهیل می کنند، ممنوع کند.

لیست SDGT اغلب با لیست جداگانه و قانونی تثبیت شده، لیست سازمان های تروریستی خارجی (FTOs) مقایسه می شود.<sup>134</sup> نامگذاری به عنوان FTO، ارائه «حمایت یا منابع مادی» به گروه نام گذاری شده (از جمله فعالیت های انجام شده در خارج از ایالات متحده) را غیرقانونی نموده و از ورود اعضای نامگذاری شده به ایالات متحده جلوگیری می کند. نامگذاری FTO مسلماً دامنه وسیع نسبت به نامگذاری SDGT، که دارایی مستقر در ایالات متحده این گروه را مسدود می کند، دارد.<sup>135</sup> وزارت امور خارجه می گوید نامگذاری FTO سازمان های نامگذاری شده را «تقیح و منزوی می کند»، «آگاهی و دانش عمومی» را در مورد آنها افزایش می دهد، و «سیگنال های به دولت های دیگر» در مورد نگرانی های ایالات متحده ارسال می کند.<sup>136</sup> نامگذاری FTO ممکن است توسط قانون کانگریس مسدود یا لغو شود.

طالبان به عنوان FTO نامگذاری نشده اند. قطعنامه ای که از چنین نامگذاری حمایت می نمود، در سال 2015 در مجلس ارائه شد (مقاله H.Con 13). و بیشتر مورد بررسی قرار نگرفت. برخی استدلال می کردند که نامگذاری طالبان به عنوان FTO می تواند از احتمال حل و فصل سیاسی بین طالبان و دولت افغانستان تحت حمایت ایالات متحده که هدف طولانی مدت ایالات متحده بود، جلوگیری نماید.<sup>137</sup> شبکه حقانی (یک جزء نیمه خودمختار طالبان) در سال 2012 به عنوان FTO، پس از تصویب قانون (P.L. 112-168) توسط کانگریس مبنی بر نامگذاری FTO و دستور دادن به اداره برای ارائه گزارش در مورد اینکه آیا این گروه معیارهای چنین تعیینی را دارد یا خیر، نامگذاری شد.

<sup>133</sup> قوانین ذکر شده عبارتند از: قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین المللی (U.S.C. 1701 50 و بعد)، قانون اضطراری ملی (U.S.C. 1601 50 و بعد)، و بخش 301 از عنوان 3، کد ایالات متحده.

<sup>134</sup> به «کمپته امور خارجی مجلس نمایندگان در مورد افغانستان جلسه استماع برگزار می کند»، CQ رونوشت های کانگریس، 13 سپتمبر 2021 مراجعه کنید.

<sup>135</sup> برخی تأثیر عملی نامگذاری FTO بر گروه هایی مانند شبکه حقانی را که اعضا و دارایی های آن عمدتاً در ایالات متحده نیستند، زیر سوال می برند. «سیاست، استراتژی و شبکه حقانی»، مجله اسمال وارس، 6 سپتمبر 2012. وزارت خزانه داری در گزارش دارایی های تروریستی 2020 خود گزارش داد که تا سال 2020، 3857 دالر از منابع مالی مربوط به شبکه حقانی را مسدود کرده است. گزارش دارایی های تروریستی، سال تقویم 2020، دفتر کنترل دارایی های خارجی، وزارت خزانه داری ایالات متحده، منتشر شده در 8 سپتمبر 2021. برای اطلاعات بیشتر در مورد «حمایت مادی»، به گزارش CRS R41333، حمایت مادی تروریستی: مروری بر 18 U.S.C. §2339A و B23399 مراجعه نمایید.

<sup>136</sup> «سازمان های تروریستی خارجی»، وزارت امور خارجه ایالات متحده، در <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizes> موجود است.

<sup>137</sup> مسعود فریور، «چرا طالبان افغانستان در لیست گروه های تروریستی خارجی آمریکا نیست؟» صدای آمریکا، 20 فبروری 2017

با بازگشت طالبان به قدرت، برخی (از جمله از طریق معرفی قانون، ذکر شده در فوق) از اینکه دولت این گروه را به عنوان یک سازمان تروریستی خارجی نامگذاری کند حمایت نموده اند. آنها در حمایت از این رویکرد، در برخی موارد ظهور شبکه حقانی نامگذاری شده FTO را در درون طالبان و روابط طولانی مدت طالبان با القاعده را مشخص می کنند. دیگران با چنین نامگذاری مخالفت نموده اند و سودمندی آن (با توجه به تحریم های موجود علیه گروه) را زیر سوال برده اند. این ناظران همچنین استدلال می کنند که ممکن است ارسال کمک های بشر دوستانه را به طور غیر ضروری پیچیده کند و به پیچیدگی هایی اشاره می کنند که در ارائه کمک های بشر دوستانه زمانی که دولت ترامپ حوثی ها را در یمن به عنوان یک سازمان تروریستی خارجی در جنوری 2021 معرفی کرد، ظاهر گردید.<sup>138</sup>

در پی تسلط طالبان در اگست 2021، برخی از اعضا قوانین مربوط به تحریم ها را علیه طالبان از جمله از طریق نامگذاری FTO معرفی نمودند:

- در 31 اگست 2021، نماینده مایک گالاگر، قانون H.R. 5127 را معرفی نمود، که در کنار سایر مفاد، استفاده از بودجه را برای هر فعالیتی که از حذف تحریم های دوجانبه یا چندجانبه علیه طالبان حمایت می کند، ممنوع می کند.
  - در 10 سپتمبر 2021، نماینده اسکات پری، HR 5236 را معرفی نمود، که لغو هرگونه تحریم موجود بر طالبان را، در غیاب قانونی که به طور خاص چنین لغو را ارائه می دهد، ممنوع می کند.
  - در 14 سپتمبر 2021، سناتور لیندزی گراهام و نماینده مایکل والتز S.Res. 358 و H.Res. 645 را معرفی نمودند، که به ترتیب بیانگر احساس سنا و مجلس نمایندگان است که وزیر امور خارجه باید طالبان را به عنوان FTO نامگذاری و تصرف آنها را به عنوان کودتا معرفی کند.<sup>139</sup>
  - در 14 سپتمبر 2021، سناتور مارکو روبیو S. 2745 را معرفی نمود، که به وزیر امور خارجه هدایت میکرد تا طالبان را به عنوان FTO نامگذاری کند. همچنین به رئیس جمهور هدایت میکرد تا تحریم های خاصی را بر افراد خارجی که از طالبان حمایت می کنند یا در معاملات با آنها مشارکت دارند، اعمال کند.
  - در 21 سپتمبر 2021، سناتور تام کاتن S. 2770 را معرفی نمود، که به وزیر امور خارجه هدایت میکرد تا طالبان را به عنوان FTO نامگذاری کند.
  - سناتور جیمز ریش در 27 سپتمبر 2021، S. 2863 را معرفی نمود که به رئیس جمهور هدایت میکرد تا تحریم هایی را علیه اعضای طالبان و سایر افرادی که از گروه های تروریستی حمایت نموده، در نقض حقوق بشر شرکت می کنند و در قاچاق بین المللی مواد مخدر در افغانستان نقش دارند، اعمال کند. این اقدام همچنین به رئیس جمهور هدایت میکرد که همان تحریم ها را بر هر شخص خارجی، که به تشخیص رئیس جمهور از طالبان حمایت مادی می کند، اعمال کند.
- رئیس جمهور می تواند مستقل از اقدام کانگریس، با توجه به شرایط در افغانستان وضعیت اضطراری ملی اعلام نموده و تحریم های احتمالی را بر اساس IEEPA با توجه به معیارهای انتخابی دولت پیشنهاد دهد. در موارد دیگر، قوه اجرائیه این کار را به منظور اعمال نفوذ احتمالی ایالات متحده بر انتقال سیاسی و تاکید بر اولویت های ایالات متحده در مورد حکومت، تعارض، حقوق بشر و مداخله خارجی انجام داده است.

<sup>138</sup> به CRS Insight IN11585، یمن: نامگذاری های اخیر تروریستی، هماهنگ شده توسط جر می ام. شارپ، مراجعه کنید.

<sup>139</sup> برای اطلاعات بیشتر CRS In Focus IF11267، محدودیت های مربوط به کودتا در تخصیص کمک های خارجی ایالات متحده، را ببینید.

## نگرانی های بشردوستانه

به نظر می رسد کانگریس در مورد ادامه تحریم های مرتبط با تروریسم علیه طالبان، برای جلوگیری از دسترسی این گروه به منابع مالی و در عین حال اجازه ارائه کمک های بشردوستانه در افغانستان، اجماع دارد. برخی از اعضای کانگریس در مورد تأثیر احتمالی تحریم ها بر مردم افغانستان با توجه به همزمانی و افزایش بحران های اقتصادی، مالی و بشردوستانه در این کشور ابراز نگرانی کرده اند.

قبل از تسلط طالبان در اگست 2021، یک بحران انسانی شدید در افغانستان، عمدتاً به دلیل درگیری، خشکسالی و بیماری همه گیر کرونا و ویروس 2019 (COVID-19) وجود داشت. طبق شاخص ها، شرایط همچنان رو به وخامت است: در اوایل سپتمبر 2021، برنامه جهانی غذا گزارش داد که نسبت افغان هایی که مصرف ناکافی غذا را گزارش می کنند پس از تسلط طالبان از 80 درصد به 93 درصد افزایش یافته است.<sup>140</sup> صندوق کودکان سازمان ملل متحد (یونیسف) تخمین زده است که «حداقل یک میلیون» کودک افغان «در معرض خطر مرگ، ناشی از سوء تغذیه حاد شدید بدون درمان فوری هستند».<sup>141</sup> با نگاهی به آینده، در سپتمبر 2021 برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) هشدار داد که تولید ناخالص داخلی حقیقی (GDP) تحت سناریوهای مختلف، ممکن است تا جون 2022 تا 13 درصد کاهش یابد که منجر به «فقر تقریباً جهانی» (97 درصد جمعیت افغانستان) میگردد.<sup>142</sup>

هنوز مشخص نیست که تحریم های ایالات متحده تا چه حد، اگر احیاناً، بر شرایط بشردوستانه در افغانستان تأثیر می گذارد. برخی از سازمان های غیردولتی (NGO) و سایر نهادهای ارائه دهنده کمک های بشردوستانه در افغانستان تحت حاکمیت طالبان ممکن است فعالیت های خود را کاهش دهند یا به حالت تعلیق درآوردند تا از مجازات های مدنی و کیفری برای نقض تحریم ها، خطرات شهرت و سایر خطرات احتمالی اجتناب کنند.<sup>143</sup> از زمان تسلط طالبان، وزارت خزانه داری چندین مجوز صادر نموده که موضع ایالات متحده را مشخص کرده و بیان میکند که تحریم های ایالات متحده ارائه کمک های بشردوستانه به افغانستان را منع نمی کند:

- طبق گزارشات، در 25 اگست 2021 وزارت خزانه داری مجوز خاصی (مجوزهای خاص معمولاً عمومی نمی شوند) که به دولت ایالات متحده و شرکای اجرا کننده آن اجازه می دهد کمک های بشردوستانه هدفمند را در افغانستان تسهیل کنند، را صادر نمود.<sup>144</sup>

- در 24 سپتمبر 2021، خزانه داری دو مجوز عمومی صادر نمود:

- مجوز عمومی 14، برای اجازه معاملات که در غیر اینصورت قابل تحریم اند، با طالبان یا شبکه حقانی توسط ایالات متحده، نمایندگی های ملل متحد، سایر نهادهای چند جانبه، سازمان های غیردولتی NGO برای ارائه کمک های بشردوستانه و «سایر فعالیت ها که از نیازهای اساسی بشردوستانه در افغانستان حمایت می کنند»، به استثنای موارد نقل و انتقالات مالی.<sup>145</sup>

<sup>140</sup> «به روز رسانی امنیت غذایی افغانستان»، برنامه جهانی غذا، 10 سپتمبر 2021.

<sup>141</sup> «نیمی از کودکان زیر پنج سال افغانستان انتظار می رود که از سوء تغذیه حاد رنج ببرند زیرا گرسنگی برای میلیون ها نفر ریشه دوانده است»، یونیسف افغانستان، 5 اکتوبر 2021.

<sup>142</sup> «بی ثباتی اقتصادی و عدم اطمینان در افغانستان بعد از 15 اگست: یک ارزیابی سریع»، UNDP افغانستان، 9 سپتمبر 2021.

<sup>143</sup> کلی ماس و جیکوب کورتزر، «تحریم ها ایالات متحده کمک های بشردوستانه در افغانستان را فشرده می کنند»، CSIS، 29 سپتمبر 2021.

<sup>144</sup> «دافنه پسالداکیس»، «انحصاری: خزانه داری ایالات متحده برای تسهیل جریان کمک ها در افغانستان مجوز جدیدی را صادر نمود»، رویترز، 31 اگست 2021.

<sup>145</sup> موجود در [https://home.treasury.gov/system/files/126/ct\\_gl14.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/ct_gl14.pdf).

○ مجوز عمومی 15، برای اجازه معاملات که در غیر اینصورت قابل تحریم اند، با طالبان یا شبکه حقانی که برای صادرات اجناس کشاورزی (شامل مواد غذایی) و دارو به افغانستان ضروری است.<sup>146</sup>

در اکتوبر 2021 گزارش شد که UNDP در افغانستان مسئولیت پرداخت های مستقیم به کارکنان صحتی را بر عهده خواهد گرفت (برنامه ای که قبلاً توسط بانک جهانی تمویل می شد؛ بیشتر را در ذیل ببینید)، توسعه ای که توسط مجوزهای فوق «تسهیل» ر شده است.<sup>147</sup> وزارت خزانه داری طبق گزارشات، به موسسات مالی همچنین اطلاع داده است که ممکن است حواله ها (که وسترن یونیون و سایر شرکت ها پس از تسلط طالبان به حالت تعلیق درآمده بودند) را پرورس کنند، که منبع اصلی درآمد برای بسیاری از افغان ها است.<sup>148</sup>

حتی با وجود مجوزها و سایر اقدامات وزارت خزانه داری ذکر شده در فوق، ماهیت بی شکل طالبان (که بیشتر جنبشی است که افراد به درجات مختلف با آن ارتباط دارند تا یک سازمان رسمی)، و وضعیت بی سابقه تاریخی یک نهاد نامگذاری شده توسط SDGT ایالات متحده که با در دست گرفتن کنترل موثر یک کشور، مسیر رو به جلو را مبهم می کند.

در 5 اکتبر 2021، در جلسه استماع سنا، یک کارشناس توصیه نمود که دولت توضیح واضح تری در مورد نحوه نگرش خود به اعمال تحریم ها علیه طالبان ارائه دهد.<sup>149</sup> علاوه، سه گزینه ممکن را تشریح نمود: (1) به جای حکومت یا دولت، فقط بر نهادهای تحریم شده به صراحت اعمال شود (مقایسه با رژیم تحریم های ایالات متحده که بر اشخاص و نهادها در برما تحمیل گردید). (2) اعمال بر حکومت بالفعل، اما نه دولت (مقایسه با ونزوئلا). یا (3) اعمال هم بر حکومت و هم بر دولت (مقایسه با ایران). دو گزینه اول ممکن است برای دولت ایالات متحده در تشخیص اینکه کدام معاملات قابل تحریم هستند، انعطاف پذیری ایجاد کند. برخی از مکانیسم ها برای تسهیل تجارت بشردوستانه با ایران (از جمله توافقنامه تجارت بشردوستانه سوئیس، که در فبروی 2020 ایجاد شد) می تواند به عنوان مدلی برای ارسال کمک های بشردوستانه به افغانستان، علی رغم تأثیر نسبتاً کمی که دارند، عمل کنند.

### اهداف احتمالی تحریم ها

بحث در مورد نامگذاری احتمالی FTO و سایر اقدامات ممکن این سوال را که، تحریم های ایالات متحده بر طالبان ممکن است برای دستیابی به چه هدفی باشد، ایجاد می کند. ممکن است ایالات متحده به دنبال تأثیرگذاری بر تصور طالبان در افغانستان باشد، طالبان را در سطح بین المللی منزوی نماید، یا به تغییرات در حکومت طالبان دامن بزند. اگر ایالات متحده می خواهد با استفاده از تحریم ها برای تغییر رفتار طالبان یا وادار کردن این گروه به ایجاد تغییرات در پالیسی استفاده کند (مانند نحوه برخورد با حقوق زنان یا ارتباط با گروه های تروریستی)، طالبان نشانه های کمی نشان داده اند که آنها در معرض چنین فشار هایی هستند.

طالبان در ازای رویکرد نامحدود به حکومت، ممکن است مایل باشند سطوح قابل توجهی از مشکلات اقتصادی مرتبط با تحریم ها را تحمل کنند. بسیاری از کشورها، از جمله کشورهایی که طالبان با آنها روابط منظم تری برقرار کرده اند، مانند روسیه، تمایل خود را برای تشکیل یک دولت «شامل» از سوی طالبان ابراز کرده اند. دولت اعلام شده توسط طالبان در سپتمبر 2021، که تقریباً تماماً از مردان پشتون که مدت ها به طالبان وفادار بوده اند تشکیل شده، نشان می دهد که مزایای حفظ انسجام داخلی طالبان ممکن است بیشتر از منافع برآورده کردن درخواست های جامعه جهانی باشد. سرپرست وزارت امور خارجه امیرخان منقی در یک کنفرانس مطبوعاتی در سپتمبر

<sup>146</sup> موجود در [https://home.treasury.gov/system/files/126/ct\\_gl15.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/ct_gl15.pdf).

<sup>147</sup> کارن دی پانگ، «نمایندگی ملل متحد برای کمک به جلوگیری از بحران انسانی حقوق کارمندان صحتی افغانستان را پرداخت می کند»، واشنگتن پست، 6 اکتوبر

2021.

<sup>148</sup> اندریا شلال، «ایالات متحده اجازه می دهد حواله های شخصی به افغانستان سرازیر شود»، رویترز، 2 سپتمبر 2021.

<sup>149</sup> «کمیته بانکداری، مسکن و امور شهری سنا در مورد افغانستان جلسه استماع برگزار مینماید»، CQ رونوشت های کانگریس، 5 اکتوبر 2021.

2021 گفت: «ما می خواهیم با کشورهای جهان روابط خوبی داشته باشیم، اما از آنها می خواهیم که افغانستان را تحت فشار قرار ندهند،

زیرا فشار کارساز نمیباشد.»<sup>150</sup>

ایالات متحده برای تضعیف قدرت طالبان ممکن است به دنبال استفاده از تحریم ها باشد. این گروه هرگز از حمایت مردمی قابل توجهی در سراسر کشور برخوردار نبوده و از زمان بازگشت طالبان به قدرت در اگست 2021، اعتراضات پراکنده علیه حکومت آنها رخ داده است. با این حال، در حال حاضر هیچ گروه مخالف سازمان یافته ملی وجود ندارد، زیرا همه رهبران سابق افغانستان از کشور فرار کرده اند، توسط طالبان کنار گذاشته شده اند یا حمایت خود را از این گروه اعلام کرده اند. مشکلات اقتصادی ناشی از تحریم ها می تواند الهام بخش حمایت مردمی از جایگزین های احتمالی ضد طالبان باشد، اما همچنین می تواند تقاضای طالبان را برای حمایت مردمی تقویت کند، زیرا این گروه خود را به عنوان گروه که برای استقرار مجدد حاکمیت و استقلال افغانستان بر مداخله خارجی غلبه نمود توصیف مینماید.<sup>151</sup>

ایالات متحده برای منزوی کردن طالبان در سطح بین المللی (به هر دلیلی) ممکن است به دنبال استفاده از تحریم ها باشد، اگرچه این تلاش می تواند توسط تلاش های طالبان برای ایجاد روابط اقتصادی و روابط دیگر با سایر کشورها محدود شود. سطح تعامل طالبان با جامعه بین المللی، در حالی که هیچ کشور خارجی دولت طالبان را به رسمیت نشناخته است، بسیار بیشتر از دهه 1990 است. به نظر می رسد تجارت منطقه ای کاهش یافته، اما ادامه یافته است، به طوری که برخی از تاجران افغان طبق گزارشات از آنچه آنها به عنوان رویکرد کمتر فاسد طالبان در مدیریت توصیف می کنند، استقبال کرده اند.<sup>152</sup> در عین حال، تحریم ها می توانند چالش های حکومتی طالبان را با توجه به عدم تجربه و توانایی این گروه تشدید کند.<sup>153</sup> برخی نیز ممکن است از تحریم ها به عنوان یک هدف به خودی خود، به عنوان ابزاری برای مجازات یک دشمن نظامی سابق و یک نهاد حاکمیتی که قابل اعتراض است، حمایت کنند.<sup>154</sup>

## Foreign Assistance and Security Cooperation

Non-humanitarian foreign assistance was a significant part of prior U.S. efforts to stabilize Afghanistan and support its former government. According to SIGAR, as of June 30, 2021, Congress appropriated nearly \$125 billion for reconstruction and related activities in Afghanistan (not including humanitarian assistance or agency operations) since FY2002. Of this \$125 billion, nearly \$89 billion was for security and \$36 billion was for governance and development. The Taliban's August 2021 takeover raises significant concerns about U.S. assistance going forward, both for Afghanistan and more broadly.

Since the Taliban's takeover, the group's leaders have called for greater international assistance as the country faces looming and intersecting financial, economic, and humanitarian crises.<sup>233</sup> U.S. officials maintain, as a State Department spokesperson said on September 24, 2021, that "the Taliban will need and in fact want international assistance." However, in a September 2021 Senate Foreign Relations Committee hearing, Secretary Blinken indicated potential limits to the kinds of aid the Taliban accepts or facilitates: "while the Taliban seeks and probably will support and protect basic humanitarian assistance ... it may be a different story when it comes to things

<sup>233</sup> "Taliban call for international aid as WHO chief visits Kabul," *Express Tribune*, September 21, 2021.

<sup>150</sup> اوپیک رای، «با کشورهایایی که متعهد به کمک های بشردوستانه به افغانستان هستند، هماهنگی خواهیم کرد: طالبان»، *هندوستان تایمز*، سپتامبر 14، 2021.

<sup>151</sup> «طالبان افغانستان را ملت «آزاد و مستقل» اعلام کرد و قول «روابط خوب» با بقیه جهان داد»، *عرب نیوز*، اگست 31، 2021.

<sup>152</sup> سکندر کرمانی، «افغانستان: زندگی تحت حاکمیت طالبان یک ماه بعد»، *BBC*، سپتامبر 15، 2021.

<sup>153</sup> «بازرگانان افغان از آینده نگران هستند زیرا تسلط طالبان هزینه ها را افزایش می دهد»، *فرانس 24*، سپتامبر 21، 2021.

<sup>154</sup> کیم ریچرد نوسل، «تحریم های بین المللی به عنوان مجازات بین المللی»، *سازمان بین المللی*، جلد 43، شماره 2 (بهار 1989)، صفحه 301-322.

that are directed specifically at women and girls.”<sup>234</sup> In some areas, such as economic development and education, U.S. interests may intersect with the Taliban’s, allowing for some limited cooperation. It is unlikely that large-scale U.S. foreign assistance could resume in the continued absence of U.S. diplomatic personnel, given statutorily mandated oversight requirements.<sup>235</sup>

Secretary Blinken also said “we should be looking at and maybe building upon previous verification and distribution models and mechanisms in other countries, including those developed by the United Nations, where assistance can successfully incentivize positive actions by the government.”<sup>236</sup> Congress might also consider development assistance as a means of influencing how the Taliban govern; however, it remains unclear whether U.S. or other foreign assistance represents a sufficient incentive for the Taliban to moderate its policies or otherwise compromise on key issues. The limits of the international community’s leverage appear reflected in the Taliban’s establishment of a non-inclusive government.

Questions of U.S. aid to the Taliban also relate to the contentious question of international recognition of the Taliban as Afghanistan’s government, which U.S. officials have said will depend on the Taliban’s actions, including how it treats Afghan women and girls. Lack of U.S. recognition may constrain or complicate the delivery of aid, but would not preclude it. Shortly after the Taliban takeover, National Security Advisor Jake Sullivan said, “there are a range of different diplomatic relationships the United States has with countries around the world, including some in very difficult or nonexistent relationships with governments where we still provide forms of aid to people.”<sup>237</sup> Some Members of Congress have introduced legislation that would prohibit or condition all U.S. assistance (including humanitarian assistance) that would benefit the Taliban:

- On August 27, 2021, Representative Scott Perry introduced H.R. 5121, which would terminate Afghanistan’s designation as a Major Non-NATO Ally.
- On August 31, 2021, Representative Mike Gallagher introduced H.R. 5127, which would, among other provisions, prohibit the use of funds for any activity that would support the Taliban, including payments to the Taliban (either directly or through third parties) and the removal of bilateral or multilateral sanctions on the Taliban.
- On September 3, 2021, Representative Carlos Gimenez introduced H.R. 5164, which would prohibit the provision of U.S. funds to the Taliban or to other persons who might make such funds available to benefit the Taliban.
- On September 10, 2021, Representative Scott Perry introduced H.R. 5236, which would prohibit the use of U.S. funds to support the Taliban, including financial, humanitarian, or materiel assistance.
- On September 27, 2021, Senator James Risch introduced S. 2863, which would suspend U.S. assistance to governments or organizations assessed by the

<sup>234</sup> “Senate Foreign Relations Committee Holds Hearing on Afghanistan,” *CQ Congressional Transcripts*, September 14, 2021.

<sup>235</sup> Section 7044(a)(1)(F) of Division K of P.L. 117-260.

<sup>236</sup> “Secretary Antony J. Blinken Opening Remarks at Ministerial on Afghanistan,” U.S. Department of State, September 8, 2021.

<sup>237</sup> “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” White House, August 17, 2021.

Secretary of State to provide material support to the Taliban (with a national security waiver and humanitarian exceptions).

Administration actions (possibly with congressional input) may also place limits on U.S. foreign assistance. During the Taliban's 1990s rule, U.S. aid to Afghanistan was restricted by successive presidential determinations under Section 490 of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended, that Afghanistan was a major drug producing and/or major drug transit country unable to receive most forms of U.S. bilateral assistance. Since 2001, successive Administrations have continued to designate Afghanistan as a major drug producing and/or major drug transit country but have not subjected it to aid limitations.<sup>238</sup> The Taliban successfully banned opium production for a brief period of their 1996-2001 rule, but profited from narcotics production and trafficking during their insurgency, leading to questions about how they might approach the issue after their 2021 takeover.

Security assistance may also be an element of the U.S. policy response to the Taliban government. Some Members have called for U.S. support to anti-Taliban opposition led by Ahmad Massoud, though those calls largely predate the reported Taliban capture of the opposition stronghold of Panjshir. One Member reportedly said in August 2021 that "we're going to take a play out of Charlie Wilson's playbook," referring to the former Congressman known for his role in securing material support for anti-Soviet Afghan *mujahideen* in the 1980s.<sup>239</sup> The United States might also consider security assistance to the country's neighbors as they confront the impacts of the Taliban's takeover on humanitarian conditions and regional terrorist groups. Two of Afghanistan's six neighbors are not U.S. partners (Iran and China), and the United States has had varying degrees of cooperation with the other four (Pakistan, Uzbekistan, Tajikistan, and Turkmenistan), including on border security issues.

## International Financial Institutions

International financial institutions (IFIs) provided or facilitated billions of dollars in assistance to Afghanistan over the past twenty years. Their decision to block the country's access to funds after the Taliban takeover, due to lack of clarity among the international community over recognizing a Taliban government in Afghanistan, creates new complications. The United States plays a leadership role in IFI decisions, giving Congress potential influence on related U.S. approaches.

### *International Monetary Fund*

On August 2, 2021, the International Monetary Fund (IMF) approved an allocation of \$650 billion in "special drawing rights" (SDRs), its fourth and largest ever such allocation, to supplement global reserves during the global pandemic. SDRs are international reserve assets that can be converted into "hard" currency (such as dollars and euros that are widely used in international transactions) through trades with other IMF members. SDRs are allocated to IMF members in proportion to their weight in the global economy, and Afghanistan's share is approximately \$440 million. The new SDRs were to be made available to all IMF member countries on August 23, and many policymakers expressed concern that the Taliban might gain access to these new funds.<sup>240</sup> The United States reportedly negotiated to pause the SDR

<sup>238</sup> For more, see CRS Report R46695, *The U.S. "Majors List" of Illicit Drug-Producing and Drug-Transit Countries*, by Liana W. Rosen.

<sup>239</sup> Alexander Ward, "Conservatives are backing Afghanistan's resistance movement," *Politico*, August 27, 2021.

<sup>240</sup> "IMF Funding for the Taliban?" (editorial), *Wall Street Journal*, August 25, 2021.

allocation.<sup>241</sup> On August 17, 2021, Representative French Hill and 17 other lawmakers wrote to Treasury Secretary Janet Yellen urging the United States to intervene and help prevent the Taliban from accessing IMF resources.<sup>242</sup>

Days after the Taliban takeover, on August 18, 2021, an IMF spokesperson said,

As is always the case, the IMF is guided by the views of the international community. There is currently a lack of clarity within the international community regarding recognition of a government in Afghanistan, as a consequence of which the country cannot access the Special Drawing Rights (SDRs) or other IMF resources.

That spokesperson added on September 16, 2021, “our engagement with Afghanistan has been suspended until there is clarity within the international community on the recognition of the government” but that “we stand ready to work with the international community to advocate for urgent actions to stall a looming humanitarian crisis.”<sup>243</sup> As of November 2021, the Taliban have not gained access to the SDRs.

### ***World Bank and Other Multilateral Development Banks***

Afghanistan has received significant support from multilateral development banks, including the World Bank (\$5.3 billion from 2002-February 2021) and the Asian Development Bank (ADB) (\$6.4 billion from 2002-June 2021). Both institutions’ funds have supported grants and loans to projects in infrastructure, agriculture, health, and other sectors. The World Bank had \$1.2 billion in active projects in Afghanistan as of February 2021.

On August 25, 2021, a World Bank spokesperson reportedly said “We have paused disbursements in our operations in Afghanistan and we are closely monitoring and assessing the situation in line with our internal policies and procedures,” citing concerns about “the country’s development prospects, especially for women.”<sup>244</sup> World Bank staff based in Kabul had days earlier reportedly been evacuated to Pakistan.<sup>245</sup> In a factsheet published in September 2021, the ADB said it “will continue to assist Afghanistan with COVID-19 pandemic recovery” as well as the agriculture, energy, natural resources, and other sectors.

On September 23, 2021, China’s Foreign Minister Wang Yi called for the IMF and World Bank to release Afghan government accounts “as soon as possible,” alongside criticism of other sanctions on Afghanistan and the U.S. freezing of DAB assets (see below). In October 2021, the administration of direct payments to basic health providers in Afghanistan, a program formerly funded by the World Bank, was reported to be taken over by the United Nations Development Programme (UNDP) with funding from the Global Fund, an international health organization.<sup>246</sup> Those funds (which amount to \$15 million for October 2021) are to be deposited in a UNDP account in an Afghan commercial bank, as permitted by licenses issued by the U.S. Treasury in September 2021, after which UNDP will distribute the funds to NGO implementers. Without making reference to this or other specific arrangements, U.N. Secretary-General Antonio Guterres

<sup>241</sup> David Lawder, “IMF blocks Afghanistan’s access to SDR reserves over lack of clarity on government,” *Reuters*, August 18, 2021.

<sup>242</sup> The letter is available at <https://hill.house.gov/uploadedfiles/20210817lrrtosecyellenresdrstoafghanistan.pdf>.

<sup>243</sup> “Transcript of IMF Press Briefing,” IMF, September 16, 2021.

<sup>244</sup> “Afghanistan: World Bank halts aid after Taliban takeover,” *BBC*, August 25, 2021.

<sup>245</sup> “World Bank’s Kabul-based staff evacuated to Pakistan- internal memo,” *Reuters*, August 20, 2021.

<sup>246</sup> Karen DeYoung, “U.N. agency to pay salaries of Afghan health-care workers to help stave off humanitarian crisis,” *Washington Post*, October 6, 2021.



said on October 11, 2021, “We must seek ways to create the conditions that would allow Afghan professionals and civil servants to continue working to serve the Afghan population,” and further called on the international community to “take action and inject liquidity into the Afghan economy to avoid collapse.”<sup>247</sup>

### ***U.S. Policy and Congressional Role***

As the largest shareholder in both the IMF (16.5% voting share) and the World Bank (16% voting share), the United States has a role in their decisionmaking. Within the Executive Branch, the Department of the Treasury is the lead agency on the IFIs. Congress plays a role in shaping U.S. policy at the IFIs. Congress authorizes and appropriates U.S. financial contributions to the institutions. It also passes legislation directing the U.S. representatives at the institutions to use its “voice and vote” to advocate for specific policies, including prohibiting U.S. support for loans to certain countries or under certain conditions.<sup>248</sup>

Some Members have, since the Taliban’s takeover, introduced measures that would direct U.S. actions at the IMF, including

- H.R. 5055, introduced by Representative Andy Biggs on August 20, 2021, would require the Secretary of the Treasury to oppose the IMF’s recognition of the Taliban as Afghanistan’s government, subject to a presidential waiver certifying Taliban actions to uphold women’s rights and not support international terrorist groups.
- H.R. 5316, introduced by Representative Gregory Steube on September 21, 2021, would prevent allocations of SDRs at the IMF for countries that perpetrate genocide or are state sponsors of terrorism.

No similar measures related to other IFIs have been introduced.

## **ذخایر بانک مرکزی مستقر در ایالات متحده**

هنگامیکه نیروهای مخالف طالبان در نومبر 2001 وارد کابل شدند، بانک مرکزی افغانستان حدود 90000 دالر ذخایر ارز خارجی داشت. بر اساس گزارش ها، جنگجویان طالبان بقیه (بیش از 5 میلیون دالر) را هنگام فرار از شهر بردند.<sup>155</sup> سازمان ملل در جنوری 2002، بانک مرکزی را از لیست مقامات تحریم شده خود حذف نمود و وزیر خزانه داری ایالات متحده به فدرال رزرو اجازه داد تا بیش از 200 میلیون دالر از دارایی های بانک مرکزی را که در سال 1999 تحت E.O. 13129 منجمد شده بود، آزاد کند.<sup>156</sup> طی 18 سال آینده، بانک (د افغانستان بانک یا DAB) بیش از 10 میلیارد دالر دارایی تا 21 جون 2021، یعنی تاریخ آخرین گزارش ماهانه DAB، ایجاد کرد.<sup>157</sup>

این دارایی ها از جون 2021، شامل 1.3 میلیارد دالر طلا بوده که در بانک فدرال رزرو نیویورک نگهداری میشد. 6.2 میلیارد دالر سرمایه گذاری، از جمله بل خزانه داری ایالات متحده در بانک فدرال رزرو نیویورک؛ و سرمایه که توسط بانک بین المللی بازاری و توسعه، شعبه بانک جهانی اداره می شود.

این بانک همچنین تعداد از دارایی ها را در داخل افغانستان گزارش کرد، از جمله تقریباً 144 میلیون دالر طلا و نقره در ارگ ریاست جمهوری کابل و نزدیک به 321 میلیون دالر ذخایر نقدی ارز خارجی در دفاتر مرکزی و شعبه های بانک ها در سراسر کشور نگهداری

<sup>155</sup> اندرو هیگینز، «بانک مرکزی غارت شده افغانستان برای بازسازی ذخایر اندک را ارائه میدهد»، مجله وال استریت، 4 دسامبر 2001.

<sup>156</sup> «خزانه داری مجوز رفع انسداد دارایی های مسدود شده افغانستان را امضا می کند.» وزارت خزانه داری ایالات متحده، 24 جنوری 2002.

<sup>157</sup> ارزش این دارایی ها در داخل افغانستان بستگی به نرخ تبادله ارز افغانستان، افغانی و عوامل دیگر دارد.

تسلط طالبان در اگست 2021 منجر به این ترس شد که این گروه به تمام 10 میلیارد دالر دارایی بانک مرکزی دسترسی کامل خواهند داشت. طبق گزارشات، طالبان از بانک مرکزی بازدید کرده و خواسته اند که ذخایر آن بازرسی شود، اما گفته شده است که بیشتر آنها در نیویورک قرار دارند.<sup>159</sup> حدود 5 درصد از دارایی های بانک مرکزی در زمان تسلط طالبان به طور فیزیکی در افغانستان قرار داشت.

در 15 اگست 2021، روزی که طالبان وارد کابل شدند، وزارت خزانه داری دارایی های DAB را که در حساب های ایالات متحده نگهداری می شد، مسدود کرد. مقامات اداری روند یا مراجعی را که بر اساس آن دارایی ها مسدود شده اند، بیان نکرده اند، اما یکی از مقامات سابق حدس می زند که ادامه نامگذاری طالبان به عنوان SDGT تحت E.O. 13224 این اختیار را فراهم کرده است.<sup>160</sup>

به نظر می رسد، که طالبان رهاسازی دارایی های DAB را یک موضوع مهم می دانند. سرپرست وزارت خارجه طالبان طبق گزارشات، در ملاقات های اکتوبر 2021 با مقامات آمریکایی در دوحه این موضوع را مطرح نمود و سخنگویان طالبان تظاهرات سپتمبر 2021 در کابل بر سر تسلط ایالات متحده بر ذخایر افغانستان را تقویت نمودند.<sup>161</sup> به نظر می رسد برخی از افغان هایی که با طالبان متحد نیستند، در مورد فوریت این موضوع توافق دارند. در سپتمبر 2021 یکی از اعضای هیئت مدیره بانک مرکزی افغانستان (و منصوب شده توسط رئیس جمهور سابق غنی) از جامعه بین المللی خواست تا «به افغانستان اجازه دهد تا دسترسی محدود و نظارت شده به ذخایر خود داشته باشد» تا از «فروپاشی اقتصادی» جلوگیری شود.<sup>162</sup> یکی از مقامات سابق ایالات متحده از این رویکرد حمایت نموده و پیشنهاد می کند که ذخایر DAB در خارج از کشور می تواند برای تامین مالی تجارت دوجانبه تایید شده مورد استفاده قرار گیرد. ایشان در شهادت اکتوبر 2021 در مقابل کمیته بانکداری مجلس سنا اظهار داشت در حالی که «نفوذ به طالبان وجود [خواهد] داشت»، کالاهای مادی کمتر از ارز قابل تعویض هستند و فرصت های کمتری برای کمک به تقویت طالبان فراهم می کند.<sup>163</sup>

نماینده مدیسون کاتون در 10 سپتمبر 2021، H.Res. 627، را معرفی نمود که بیانگر احساس مجلس نمایندگان بود که دولت بایدن باید تمام دارایی های دولت افغانستان را که در موسسات مالی ایالات متحده نگهداری می شود، حفظ کند. کانگریس همچنین می تواند به دولت هدایت دهد که به مسدود کردن این دارایی ها از طریق قانون ادامه دهد، اگرچه تا نومبر 2021 چنین قانونی ارائه نشده است. بعید به نظر می رسد که دولت بایدن بتواند در کوتاه مدت آنها را رها سازد. در شهادت اکتوبر 2021 معاون وزیر خزانه داری والی آدیمو گفت: «من... هیچ موقعیتی را نمی بینم که در آن به طالبان اجازه دسترسی به ذخایر متعلق به مردم افغانستان را بدهیم.»<sup>164</sup>

<sup>158</sup> افغانستان بانک، بیانیه وضعیت مالی در 31 جوزای 1400 (21 جون 2021)، موجود در <https://dab.gov.af/sites/default/files/2021-08/Monthly%20Financial%20statement%20%20for%20the%20month%20of%20Jawza%20%201400%20%28English%20%20%20.pdf>

<sup>159</sup> جو بون، «چگونه تبعید طالبان را تغییر داد»، فایننشال تایمز، 25 اگست 2021.

<sup>160</sup> جف استاین، «دولت بایدن میلیاردها دلار از ذخایر افغانستان را منجمد نموده و طالبان را از پول نقد محروم می کند»، واشنگتن پست، 17 اگست 2021.

<sup>161</sup> «تظاهرات صدها نفر در کابل برای رهاسازی ذخایر خارجی افغانستان»، رویترز، 24 سپتمبر

<sup>162</sup> جاش اسمیت، «عضو هیئت مدیره بانک مرکزی افغانستان از بایدن و IMF می خواهد ذخایر را آزاد کنند»، رویترز، 1 سپتمبر 2021.

<sup>163</sup> «کمیته بانکداری، مسکن و امور شهری سنا در مورد افغانستان جلسه استماع برگزار مینماید»، CQ رونوشت های کانگریس، 5 اکتوبر 2021.

<sup>164</sup> «کمیته بانکداری، مسکن و امور شهری سنا در مورد افغانستان جلسه استماع برگزار مینماید»، CQ رونوشت های کانگریس، 19 اکتوبر 2021.

## دیدگاه پالیسی سازان

روابط ایالات متحده با طالبان پیچیده و اغلب بحث برانگیز بوده است. ایالات متحده در دهه 1990 از به رسمیت شناختن حکومت این گروه امتناع نمود و یک تلاش نظامی برای سرنگونی آن را در سال 2001 رهبری نمود. با توجه به تاریخ طالبان و میراث روابط متخاصم ایالات متحده و طالبان، برای بسیاری از آمریکایی ها احتمال همکاری با این گروه قابل اعتراض است. برخی از اعضا به شهروندان آمریکایی و برخی دیگر که در افغانستان مانده اند اما به دنبال خروج از افغانستان به عنوان «پشت خطوط دشمن» هستند، یاد کرده اند.<sup>165</sup> علاوه بر این، ارزش ها و پالیسی های طالبان در تضاد با چندین منافع ایالات متحده بوده یا به طور فعال آن را تضعیف می کند. رویکرد پالیسی ایالات متحده که این گروه را رد نموده و فعالانه به دنبال تضعیف آن است، ممکن است حمایت گسترده ای داشته باشد.

چنین رویکردی می تواند مستلزم، عدم به رسمیت شناختن رسمی دولت طالبان توسط ایالات متحده و مجازات برای کشورهایی که طالبان را به رسمیت می شناسند؛ مواد یا سایر حمایت ها از دشمنان طالبان (در داخل و خارج از افغانستان)؛ تحریم های گسترده تر و سخت تر بر طالبان، اعضای آن و کسانی که تشخیص داده می شوند که از آنها حمایت می کنند؛ اقدام ایالات متحده برای جلوگیری از رهاسازی دارایی های IFI به افغانستان؛ و ادامه مسدود نمودن ذخایر بانک مرکزی افغانستان توسط ایالات متحده، گردد. این فشارها که به صورت جداگانه یا ترکیبی دنبال می شوند، هدفشان تضعیف یا حتی سرنگونی طالبان، چه به طور مستقیم، از طریق توانمندسازی مخالفان آن، و چه به طور غیرمستقیم، با ایجاد انواع شرایطی که ممکن است حجم از مردم انتقادی افغانستان را برای مخالفت با حکومت این گروه تحریک کند، خواهد بود. برعکس، این تصور که ایالات متحده تلاش میکند تا بر نتایج در افغانستان تأثیر بگذارد، یا اینکه اقدامات آن منجر به نتایج منفی برای افغان ها می شود، می تواند تأثیر معکوس داشته باشد. همکاری یا حمایت ایالات متحده با نهاد های ضد طالبان در افغانستان می تواند قدرت این گروه را کاهش دهد، اما همچنین می تواند عواقب منفی در سایر زمینه ها داشته باشد، به ویژه اگر این نهادها برخلاف منافع ایالات متحده عمل کنند.

این به رویکرد کشورهای دیگر زیاد بستگی دارد. اگر کشورهای دیگر مانند پاکستان، روسیه یا چین یا شرکای ایالات متحده مانند قطر به سمت پذیرش بیشتر طالبان حرکت نمایند، این می تواند ایالات متحده را منزوی کند، اهرم فشار آن را تضعیف نموده و به طالبان فرصت های بیشتری برای فرار یا مقابله با ایالات متحده بدهد. بلافاصله، رویکرد تنبیهی تر ایالات متحده می تواند شرایط از قبل وخیم بشردوستانه در افغانستان را تشدید نموده و پیامد های نامشخصی برای حاکمیت طالبان و تحریک منطقه ای داشته باشد.

در عوض، ایالات متحده می تواند رویکردی را که موقعیت طالبان را بیشتر بپذیرد اتخاذ کند. معاملات ضمنی یا صریح بین ایالات متحده و طالبان احتمالاً می تواند ادامه تعامل رسمی ایالات متحده با این گروه، که در سال 2018 آغاز گردید، باشد. برخی ممکن است تصاحب قدرت توسط طالبان را یک عمل انجام شده ببینند که پالیسی سازان ایالات متحده باید با آن، هرچند ناگوار یا ناپسند، برای پیشبرد منافع آمریکا، همکاری کنند.

چنین رویکردی می تواند مستلزم، برقراری روابط دیپلماتیک با دولت طالبان (شامل تبادل سفیران)؛ کاهش تحریم های آمریکا علیه این گروه؛ تحویل و تسهیل نمودن کمک های بشردوستانه و سایر کمک ها؛ تلاش برای تقویت نقش افغانستان در تجارت منطقه ای و جهانی؛ پذیرش یا تسهیل دسترسی افغانستان به دارایی های IFI؛ و رفع انسداد دارایی های دولت مرکزی افغانستان برای استفاده توسط دولت طالبان، گردد. چنین اقدامات می تواند انگیزه های طالبان را برای ایجاد روابط نزدیک تر با چین و دیگران کاهش داده و شاید نفوذ ایالات متحده را با طالبان افزایش دهد. با این حال، مشخص نیست که تا چه حد، اگر اصلاً، طالبان سیاست های خود را در مورد مسائل مهم (مانند حقوق زنان یا مبارزه با تروریسم) در ازای یا در پاسخ به رسمیت شناختن یا کمک ایالات متحده (هرچند پیشنهادی) یا چینیایی ها تغییر دهند یا سایر منابع نفوذ خارجی تحت تأثیر قرار خواهند گرفت. اگر طالبان در مورد مسائل کلیدی مصالحه ننمایند، کمک ایالات متحده به طالبان می تواند با تقویت موقعیت این گروه، منافع ایالات متحده را تضعیف نماید. پذیرش حکومت طالبان که برای تأمین برخی از منافع امنیت ملی ایالات متحده (مانند مبارزه با ISKP) عمل نموه، در حالی که به صورت دموکراتیک حکومت ننموده یا از حقوق بشر حمایت نمی کند، می تواند چالشی دشوار و البته آشنا برای پالیسی سازان ایالات متحده باشد.

<sup>165</sup> «کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان در مورد افغانستان جلسه استماع برگزار می کند،» مراجعه کنید، CQ رونوشت های کانگریس، 13 سپتامبر 2021

سلب مسئولیت

این سند توسط خدمات تحقیقات کانگریس (CRS) تهیه گردیده است. CRS به عنوان کارکنان مشترک غیرحزبی برای کمیته های کانگریس و اعضای کانگریس خدمت می کند. این تنها به دستور و تحت هدایت کانگریس عمل می کند. معلومات موجود در گزارش CRS نباید برای اهدافی غیر از درک عمومی معلومات که توسط CRS در ارتباط با نقش نهادی CRS در اختیار اعضای کانگریس قرار گرفته است، مورد اعتماد قرار گیرد. گزارش های CRS، به عنوان اثری از دولت ایالات متحده، مشمول حمایت حق چاپ در ایالات متحده نیستند. هر گزارش CRS ممکن است به طور کامل بدون اجازه از CRS دوباره چاپ و توزیع شود. با این حال، از آنجایی که یک گزارش CRS ممکن است شامل تصاویر یا مطالب دارای حق چاپ از شخص ثالث باشد، اگر می خواهید کپی کنید یا از مطالب دارای حق چاپ استفاده کنید، ممکن است نیاز به کسب اجازه از دارنده حق چاپ داشته باشید.