

ایران، افغانستان و راه‌های ترانزیتی در دوره پهلوی دوم

(۱۳۲۰-۱۳۵۷ ش)

نورالدین نعمتی^۱

استادیار گروه تاریخ دانشگاه تهران

مظهر ادوای

دانشجوی کارشناسی ارشد تاریخ دانشگاه تهران

(از ص ۸۹ تا ۱۰۴)

تاریخ دریافت مقاله: ۹۱/۱۰/۲۰ تاریخ پذیرش قطعی: ۹۱/۱۱/۳۰

چکیده

افغانستان کشوری محصور در خشکی است، که برای تأمین کالاهای ضروری نیاز به ترانزیت کالا از کشورهای مجاور داشته است. در این میان، کشور ایران به دلیل نزدیکی و دسترسی به آب‌های آزاد، اقتصادی‌ترین مسیر برای تأمین نیازهای افغانستان بوده است؛ اما این کشور به علت گرایش به غرب، ابتدا رویکرد اقتصادی به این موضوع نشان نداد؛ چرا که سیاست خارجی همسانی با ایران نداشت. در دوره پهلوی دوم ۱۹۴۱-۱۹۷۸ م / ۱۳۲۰-۱۳۵۷ ش، روابط بین کشورهای منطقه، تحت تأثیر فضای جنگ سرد بود؛ اما با پایان یافتن جنگ دوم جهانی و شکل‌گیری مسأله پشتونستان و همچنین دوری راه‌های روسیه و هزینه بالای آنها، بهترین گزینه برای ترانزیت کالاهای افغانستان، راه‌های ترانزیتی ایران بود. این پژوهش بیشتر با تکیه بر اسناد این دوره، سعی در روشن کردن این مسأله دارد که چگونه بهبود وضعیت راه‌های ترانزیتی دو کشور، به گسترش روابط اقتصادی بین آنها انجامید و موافقت‌نامه‌هایی در همین زمینه منعقد شد.

واژه‌های کلیدی: افغانستان، روابط اقتصادی، راه، ترانزیت کالا، موافقت‌نامه.

مقدمه

در آغاز قرن بیستم، انگلیس و روسیه تصمیم گرفتند در رویارویی با دگرگونی‌های بزرگ بین‌المللی با یکدیگر همکاری کنند. آنها در این مسیر تا جایی پیش رفتند، که با امضای قرارداد ۱۹۰۷ م / ۱۲۸۶ ش ایران، افغانستان و تبت را به دو منطقه تحت نفوذ خود تقسیم کردند. در عین حال رقابت‌های روس و انگلیس صحنه را آماده ظهور یک نظام ژئوپلتیک^۲ و دو قطبی در سطح جهانی کرد، که در نهایت سراسر قرن بیستم را در بر گرفت. روسیه پس از انقلاب بلشویکی در اکتبر ۱۹۱۷ م / مهر ۱۲۹۶ ش، جای خود را به اتحاد جماهیر شوروی داد. در این میان با پایان جنگ دوم جهانی، ایالات متحده آمریکا به عنوان بخشی از نظام جدید ژئوپلتیک جهانی و در نتیجه جایگزین شدن این کشور به جای انگلیس و در اثر رقابت جهانی خود با شوروی، وارد صحنه گردید.

در این زمان انگلیس فقط به خاطر منافع خود در هندوستان به افغانستان علاقه‌مند بود؛ زیرا بیم آن می‌رفت که امپراتوری بریتانیا در هند، از ناحیه مرزهای شمالی آن با آسیای مرکزی مورد تهدید روس‌ها قرار بگیرد؛ به همین دلیل با این که افغانستان پس از بستن عهدنامه پاریس در سال ۱۸۵۷ م / ۱۲۳۶ ش، در امور داخلی مستقل بود، امور خارجی آن از سال ۱۹۱۹ م / ۱۲۹۸ ش به وسیله دولت انگلیس انجام می‌شد. در کشور ایران هم با پایان یافتن جنگ دوم جهانی و خروج نیروهای متفقین، آمریکا در رقابت با شوروی، جای انگلیس را گرفت.

اهمیت کشور افغانستان تا حدود زیادی به موقعیت جغرافیایی آن بستگی دارد؛ چرا که در واقع محل تلاقی آسیای میانه، غرب و جنوب آسیا، مرز قدرت‌های خشکی و اقیانوسیه است؛ اما با وجود چنین اهمیتی در منطقه، این کشور همواره در طول تاریخ به جهت محصور بودن در خشکی و راه نداشتن به دریاهای آزاد، با مشکل ترانزیت کالاهای خود، چه در بخش واردات و چه صادرات، مواجه بوده است. افغانستان در دوره پهلوی دوم و در بخش تجارت خود با سایر کشورها، با مسائل مهمی روبه‌رو بود؛ از جمله:

۱- صادرات این کشور بیشتر متکی به محصولات کشاورزی بود و بر مبنای تقاضای خارجی برای این محصولات، نسبت به صدور آنها اقدام می‌کردند.

^۲. Geopolitical.

۲- جغرافیای طبیعی و کوهستانی این کشور، حوزه‌های مختلف جغرافیایی به وجود آورده، که با در نظر گرفتن این اختلاف، این کشور مجبور بوده برای محصولات کشاورزی خود، بازارهای جداگانه‌ای جستجو کند.

۳- مشکلات ترانزیتی، نبودن خطوط راه آهن و راه‌های دریایی برای کشتی‌رانی و بالاخره دوری راه، در بالا بردن قیمت‌ها تأثیر داشت.

۴- بروز اختلافات سیاسی میان افغانستان و کشور تازه‌تأسیس پاکستان در این دوره، باعث محدودیت شدید ترانزیتی برای افغانستان در راستای استفاده از خاک پاکستان برای صادرات کالاهای خود شد.

در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ م افغانستان برای دریافت ارز جهت واردکردن کالاهای مورد نیاز، بایستی کالاهایی را به کشورهای هم‌چون ایران، آلمان، شوروی، انگلیس، آمریکا و بسیاری از کشورهای عربی حوزه خلیج فارس مانند کویت و عراق صادر می‌کرد؛ اما تا قبل از آغاز جنگ دوم جهانی این کشور، صادرات و واردات کالاهای خود را از طریق دریای هند و راه‌های ترانزیتی شوروی انجام می‌داد، که با پایان یافتن جنگ جهانی دوم و تشکیل کشور جدید پاکستان، پیش آمدن مسأله پشتونستان و همچنین دوری راه‌های شوروی و هزینه زیاد آن‌ها، به نظر می‌رسید بهترین گزینه برای ترانزیت کالاهای افغانستان، راه‌های ترانزیتی ایران باشد.

حال این سؤال پیش می‌آید، که چگونه ترانزیت کالا بین دو کشور در این دوره بهبود یافت؟ مسأله زمانی اهمیت پیدا می‌کند که بدانیم تا این زمان، هیچ‌گونه موافقت-نامه ترانزیتی بین دو کشور منعقد نشده بود و راه‌های موجود بین دو کشور در طول سال‌ها، همچنان به شکل سنتی باقی مانده و بازسازی نشده بودند. فرضیه مقاله، بررسی گسترش روابط اقتصادی دو کشور به واسطه بهبود وضعیت راه‌ها و موافقت‌نامه‌های ترانزیتی منعقد شده بین آنها با تکیه بر اسناد مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه و اسناد سازمان اسناد و کتابخانه ملی است.

وضعیت راه‌های افغانستان در آغاز دهه ۱۹۴۰ م / ۱۳۲۰ ش

از جمله دلایل و اسباب ترقی اقتصادی و کشاورزی هر کشور، راه و جاده است که در افغانستان تا پیش از جنگ دوم جهانی، اقدامات اندکی در این زمینه صورت گرفته بود. راه‌های مهم ارباره‌رو، شامل راه کابل به پیشاور (هندوستان)، راه کابل - قندهار تا چمن

(بلوچستان پاکستان که در این زمان در دست انگلیس بود)، که از قندهار تا هرات و مرز ایران هم امتداد داشت، و راه کابل - مزار شریف بود، که تا نزدیکی رودخانه جیحون و شهر ترمذ (خاک شوروی) امتداد داشت. از مزار شریف هم راهی به هرات باز شده بود، که به کیفیت بخش اول این راه (کابل - مزار شریف) نبود. مهم‌ترین راه‌هایی که در این دوره زمانی، تأثیر زیادی بر اوضاع اقتصادی افغانستان داشتند، همان راه‌هایی بودند که به راه آهن (پیشاور و چمن) متصل می‌شدند. کالاهای مورد احتیاج افغانستان به وسیله چهارپایان یا کامیون از این دو طریق وارد کشور می‌شدند (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۸، پرونده ۴۱، ۱۳۲۳: ۶۴ - ۶۵).

دهه ۱۹۵۰ م / ۱۳۳۰ ش

در سال ۱۹۵۵ م / ۱۳۳۴ ش برای اولین بار درباره ایجاد راه‌های ترانزیت کالا بین ایران و افغانستان، مطالعاتی در وزارت راه ایران صورت گرفت. افغانستان در همین سال، خواستار استفاده از راه ترانزیت ایران برای صدور کالاهایی مانند پوست قره‌گل، مرکبات و خشکبار شد. البته دو سال قبل از آن، وزارت خارجه ایران به پیشنهاد دولت افغانستان «کنتر پروژه» داده بود، که مدتی پس از این، پیشنهاد جدید افغانستان دوباره به وزارت بازرگانی افغانستان بازگردانده شد. دولت ایران به افغانستان اعلام کرد، که بهتر است نظر خود را نسبت به این پیشنهاد زودتر اعلام کند، تا پس از مطالعه، تصمیم مقتضی اتخاذ شود (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۲۳۲، پرونده ۳۴، ۱۳۴۲: ۴).

تشکیل کمیسیون مطالعه و بررسی مسائل مربوط به امور اقتصادی خراسان و

شهرستان‌های شرقی

اهمیت راه‌های ترانزیتی و منافی که این راه‌ها برای دو کشور ایران و افغانستان داشت، باعث شد که در سال ۱۹۵۵ م / ۱۳۳۴ ش به دعوت سناتور مؤید ثابتی، جلسه کمیسیون مخصوص مطالعه و بررسی مسائل مربوط به امور اقتصادی استان خراسان و شهرستان‌های شرقی، به‌ویژه روابط اقتصادی بین ایران و افغانستان و ایجاد تسهیلات در تشریفات گوناگون درباره معاملات مرزی، پایاپای و همچنین امور گمرکی مربوط به ترانزیت، در روز دوشنبه ۲۷ فوریه / ۷ اسفند و با حضور کاشانی، وزیر بازرگانی، انصاری،

وزیر راه، وثوق، معاون وزارت دارایی، جهانگیر، معاون کل گمرک در عمارت مجلس سنا تشکیل شود.

در این کمیسیون و مطابق گفته‌های وزیر راه، درباره راه ترانزیت برای واردات و صادرات افغانستان از طریق ایران، دو راه عمده وجود داشت:

یکی از مرز تایباد تا سنگ پست، سر دو راهی راه‌آهن تایباد- فریمان مشهد (به طول ۲۰۰ کیلومتر) به وسیله کامیون و از فریمان تا بندر شاهپور و خرمشهر در واگن- های سیم و سرب شده به وسیله راه‌آهن، و از بندر تا مقصد نهایی به وسیله کشتی حمل می‌شدند، که با وجود بعد مسافت، چون راه‌آهن ایران حاضر بود تخفیف قابل توجهی در کرایه حمل و نقل برای افغانستان قائل گردد، از این جهت، این راه بسیار سودمند بود. دیگر، راه نزدیک‌تر از طرف جنوب افغانستان (به طول ۱۳۰۰ کیلومتر) که از راه چخانسوز به چاه‌بهار منتهی می‌شد. این راه از حیث مسافت تقریباً ۶۵ کیلومتر بود و در صورتی قابل استفاده بود، که بندر چاه‌بهار برای پهلو گرفتن کشتی‌ها و بارگیری و حمل و نقل کالا آماده می‌گردید و انبار کافی برای کالا پیدا می‌شد؛ ولی چون تکمیل نواقص هر یک از خطوط دوگانه فوق، مستلزم مصارف سنگین راه‌سازی و تأسیسات دیگری بود، کمیسیون نظر داد که از هیأت دولت تقاضا شود از طریق وزارت امور خارجه با سفارت افغانستان مذاکرات لازم صورت گیرد و پس از حصول اطمینان از این که دولت افغانستان برای مدت طولانی کالاهای خود را از طریق ایران حمل خواهد کرد، موافقت‌نامه ترانزیتی منعقد شود (سازمان اسناد ملی، شماره بازبانی ۳۴۹-۳۸۰: ۲-۳).

وضعیت راه‌های افغانستان در نیمه دوم دهه ۱۹۵۰ م/ ۱۳۳۰ ش

به طور کلی راه‌سازی در افغانستان در سال ۱۹۵۷ م/ ۱۳۳۶ ش شروع و با امضای قرارداد ترانزیتی با پاکستان در ۱۳ می ۱۹۵۸ م/ ۹ خرداد ۱۳۳۷ ش وارد مرحله جدیدی شد. راه‌های افغانستان تا این زمان به سه دسته تقسیم می‌شدند:

الف. راه‌هایی که به کمک دولت آمریکا ساخته می‌شدند.

ب. راه‌هایی که به کمک دولت شوروی ساخته می‌شدند.

ج. راه‌های قدیمی که تا این زمان جهت ترمیم آنها اقدامی صورت نگرفته بود.

در این میان راه هرات - اسلام‌قلعه - تایباد از راه‌هایی بود، که به مرز ایران منتهی می‌شد. طول این راه ۱۲۰ کیلومتر بود و دولت افغانستان مایل بود ترمیم این جاده را

که راه زمینی افغانستان به ایران محسوب می‌شد، ترمیم کند، و انتظار داشت که دولت ایران نیز بقیه راه را تا مشهد (اسلام‌قلعه - مشهد) ترمیم نماید (ولیان، ۱۳۴۰: ۷۵-۷۶).

از سویی ایالت هرات افغانستان در ۱۹۵۸ م/۱۳۳۷ ش به واسطه نزدیکی به استان خراسان و وضعیت مناسب راه شوسه این منطقه، از نظر اقتصادی و روابط بازرگانی، بازار خوبی برای بازرگانان ایران بود و دوری هرات از کابل، قندهار و مخصوصاً خرابی راه و مسدود شدن راه‌ها در اکثر سال و نبودن روابط بازرگانی بین ایران و افغانستان باعث شده بود، که رکود و نارضایتی زیادی در بین بازاریان و بازرگانان هرات به وجود بیاید؛ بنابراین شنیدن این خبر که دولت ایران تمایل دارد در صورت بسط روابط بازرگانی، راه-آهن خراسان را به یوسف‌آباد متصل کند تا کالاهای تجارتي و ترانزیتی افغانستان به-آسانی به بازار جهانی برسد، باعث شور و شغف در بین بازاریان و مردم این ناحیه شد و با فراهم شدن تسهیلات برای اجازه صدور بعضی از کالاهای ترانزیتی، از قبیل پسته، مغز پسته، تخم یونجه و روده، قیمت آنها بالا رفت. همچنین به دلیل آنکه تجار و کسبه و بازرگانان از صدور کالاهای خود به شوروی و سایر بلوک با وضع مقررات سخت و دوری راه و رسیدن بهای صادر شده کالا، ناراضی و سخت در مضیقه بودند و از سوی دیگر صدور و مبادله اجناس بازرگانان ایران و افغانستان از راه مرز ایران در هرات، بسیار سهل و آسان و به نفع آنها بود، در نتیجه سرکنسول‌گری ایران در هرات در نامه‌ای، از وزارت خارجه و اداره امور اقتصادی خواست، تا ترتیبی برای حسن روابط اتخاذ کند (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۴۳، پرونده ۹/۶، ۱۳۳۷: ۷).

با وجود این، وزارت راه ایران پس از خاتمه ساختمان راه‌آهن مشهد - تهران، به افغانستان پیشنهاد کرد جهت استفاده از راه‌آهن ایران برای حمل و نقل کالاهای صادراتی و وارداتی خود اقدام کنند، تا از راه موجود بین فریمان، کال کله و پاسگاه اسلام‌قلعه در مرز افغانستان و ایران که در این زمان جاده آن موجود و مهیا بود، استفاده کرده، کالاهای خود را با قیمت نازلی در ایستگاه راه‌آهن فریمان نزدیک مشهد تحویل راه‌آهن دهند، تا به یکی از بندرهای شاهپور و خرمشهر در خلیج فارس ارسال شود. حتی افغانستان می‌توانست کالاهای وارداتی خود مانند آهن، فولاد، ادویه و ... را از این راه حمل کند؛ اما مسئولان افغانستان پاسخی به این پیشنهاد ندادند (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۴۳، پرونده ۹/۶، ۱۳۳۷: ۱۰).

از سویی تردیدی نبود که ایجاد راه ترانزیت افغانستان از طریق ایران و توسعه مبادلات کالا با آن کشور، کاملاً مطلوب و از نظر بسط نفوذ معنوی و اقتصادی ایران در آن کشور حائز اهمیت کامل بود؛ بنابراین وزیر بازرگانی ایران به وزارت راه پیشنهاد داد، اکنون که راه‌آهن تهران - مشهد شروع به کار کرده و ساختمان سایر راه‌های شرق و جنوب شرق ایران در دست اقدام است، بهتر است دوباره موضوع را مورد بررسی قرار داده، در صورتی که مقتضی دانسته شود، کمیسیونی در وزارت راه با شرکت نمایندگان وزارت امور خارجه، وزارت گمرکات و انحصارات، سازمان برنامه، وزارت بازرگانی و نمایندگان سایر مؤسسات ذی‌ربط تشکیل شود، تا نسبت به امکان ایجاد راه ترانزیت ایران و افغانستان مطالعه و اظهار نظر شود (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۴۳، پرونده ۹/۶: ۱۳۳۷: ۱۱).

با تمهیدات اندیشیده شده، کمیسیون در تاریخ دوشنبه ۸ سپتامبر ۱۹۵۸ م/ ۱۷ شهریور ۱۳۳۷ ش در ساعت ۱۰ صبح در اداره امور اقتصادی وزارت امور خارجه تشکیل شد (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۴۳، پرونده ۹/۶: ۱۳۳۷: ۱۸)؛ اما آن‌گونه که از مذاکرات بعدی بر می‌آید حتی تشکیل این کمیسیون کمکی به رفع مشکل راه ترانزیت ایران و افغانستان نکرد.

افغانستان به دلیل این که رابطه خوبی با پاکستان نداشت، بسیار مایل بود کالاهای خود را از راه ایران به خارج صادر یا وارد نماید؛ اما نبود مقررات دقیق درباره راه‌های ترانزیتی و مشکلات گمرکی زیاد، همواره یکی از نگرانی‌های آن‌ها شده بود؛ زیرا این مشکلات اجازه گسترش روابط میان دو کشور را نمی‌داد (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۸۷، پرونده ۹/۷: ۱۳۴۰: ۹). افغانستان از دو راه می‌توانستند با ایران رابطه داشته باشند:

اول: راه هرات - مشهد که پس از آن، تا خرمشهر از راه‌آهن استفاده می‌شد.
دوم: راه چخانسوز در نزدیکی مرز بلوچستان به زاهدان، بندر چاه‌بهار و بندر عباس.
راه اخیر اهمیت بسیار زیادی داشت و در کنفرانس اکافه^۳ (کمیسیون اقتصادی آسیا و خاور دور)، در مارس ۱۹۶۱ م/ اسفند ۱۳۳۹ ش به آن اشاره شده بود و یکی از شاهراه‌های آسیایی از همین منطقه، یعنی جنوب افغانستان، چخانسوز، سیستان و

^۳. ECAFE.

بلوچستان ایران می‌گذشت؛ اما درباره کالاهایی که از افغانستان وارد ایران می‌شد، دو فرض قابل طرح بود:

فرض اول: برخی کالاهای وارد شده به ایران، در کارخانه‌های این کشور وضعیت جدید بیابند؛ یعنی مثلاً کالاهایی که در افغانستان بسته‌بندی نشده بودند، در ایران بسته‌بندی شوند. در این فرض وجود مقررات ترانزیتی، منافع زیادی برای ایران به همراه داشت؛ از قبیل استفاده صاحبان صنایع و کارخانجات در موقع تغییر شکل دادن به کالاها، عمل آوردن روده و پرزگیری قالی، حقوق انبارداری و غیره.

فرض دوم: ورود کالاهایی چون پسته و قالی ممکن بود موجب رکود کالاهای مشابه داخلی گردد، در حالی که این گونه نبود؛ به واقع این دو کالای افغانستان در ایران مصرف و کالاهای مشابه ایرانی که کیفیت بهتری داشت، به جای آنها صادر می‌شدند (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۸۷، پرونده ۹/۷، ۱۳۴۰:۳).

دهه ۱۹۶۰ م / ۱۳۴۰ ش

ورود هیأت بازرگانی و ترانزیتی افغانستان به ایران

افغانستان که در طول دوره پهلوی دوم به اهمیت راه‌های ترانزیتی ایران بیش از پیش پی برده بود، به واسطه سیاست ویژه‌ای که داشت، همواره مسیرهای ترانزیتی ایران، پاکستان و شوروی را برای ترانزیت کالا با هم مقایسه می‌کرد و هر کشوری که شرایط بهتری پیشنهاد می‌داد، آن را انتخاب می‌نمود. در همین زمان دولت پاکستان، مرزهای خود را بر روی افغانستان بسته بود. و به گفته محمود فروغی «مانند این بود که رگ افغان‌ها را ببندی و اصلاً خون به آنها نرسد». بدین ترتیب افغانستان که از طریق کراچی پاکستان، صادرات و واردات خود را انجام می‌داد، به مشکل بر خورد، و دولت ایران هم قول‌های مساعدی برای ترانزیت کالا از طریق راه‌های ترانزیتی خود، به آن‌ها داد. محمود فروغی در خاطراتش می‌نویسد که دولت ایران قیمت‌ها را بسیار کاهش داد، که البته این کار یک دلیل عمده داشت؛ و آن این که در این زمان راه‌ها و راه‌آهن راکد بود و دولت ایران از این طریق سودی نمی‌برد (فروغی، ۱۳۸۳: ۱۶۲ - ۱۶۳)؛ بر همین اساس در ۱۹ دسامبر ۱۹۶۱ / ۲۸ آذر ۱۳۴۰ ش، هیأت افغانستان به ریاست محمدرور عمر، معاون وزارت بازرگانی افغانستان وارد تهران شد (مرکز اسناد وزارت خارجه، کارتن ۴۸، پرونده ۹/۷، ۱۳۴۰:۳۲). ابتدا در جلسات مشترک کمیسیون تجاری ایران و افغانستان، طرح‌های مقدماتی

دو طرف مطرح گردید؛ و پس از آن در طی جلسات بعدی، مسائل دیگری مانند تخفیف کرایه حمل و نقل، صادرات کالاهای افغانستان و راه‌های ترانزیتی مورد استفاده برای حمل و نقل کالاهای افغانستان مورد بررسی قرار گرفتند.

موافقت‌نامه ترانزیت ۱ فوریه ۱۹۶۲ م / ۱۲ بهمن ۱۳۴۰ ش

انعقاد موافقت‌نامه ترانزیت در فوریه ۱۹۶۲ م / بهمن ۱۳۴۰ ش در پانزده ماده و سه ضمیمه بین ایران و افغانستان، گام مؤثری در جهت جلوگیری از بحران اقتصادی افغانستان، تشدید و تحکیم مناسبات اقتصادی و بازرگانی دو کشور بود، که بر اساس منافع مشترک و به منظور فراهم آوردن تسهیلات ترانزیتی آنها منعقد شد.

بر پایه این موافقت‌نامه، دو کشور تعهداتی نسبت به آزادی عبور و مرور، تسهیلات حمل و نقل، استفاده از راه‌های ترانزیتی و بندرهای اختصاصی، همکاری‌های گمرکی و بالاخره حل اختلافات دو کشور داشتند، و همچنین مواردی در آن گنجانیده شد، که افغانستان در قراردادهای ترانزیتی خود با پاکستان و شوروی فاقد آنها بود.

اولین مسأله‌ای که برای افغانستان اهمیت داشت، موضوع عدم پرداخت عوارض - به جز مخارج حمل و نقل و سایر خدمات انجام شده - دولتی، ایالتی، شهرداری و گمرکی بود، که بزرگ‌ترین کمک برای این کشور به شمار می‌رفت. اهمیت این مسأله موقعی بیشتر روشن می‌شود که بدانیم، افغانستان از راه‌های طولانی شوروی با پرداخت عوارض گمرکی، استفاده می‌کرد.

دومین مسأله نگهداری، حفظ و حراست از کالاهای افغانستان در نقاط حساس ایران، مانند خرمشهر، مشهد و بندر شاهپور بود، که بدون پرداخت هزینه صورت می‌گرفت.

سومین مسأله، برقراری نرخ عادلانه باربری، حمل و نقل اجناس و استفاده از راه - آهن ایران بود، که افغانستان می‌توانست بدون تقبل هزینه اضافی، به سهولت کالاهای بازرگانی خود را حمل کند.

علاوه بر تعهدات فوق، طرفین متعهد شدند کمیسیون مختلطی از نمایندگان طرفین برای مراقبت و مواظبت از اجرای موافقت‌نامه تشکیل دهند، که این کمیسیون می‌توانست جلوی اختلافات ناشی از حمل و نقل کالاهای بازرگانی را بگیرد. مسأله مهم دیگر موافقت‌نامه ترانزیت، تأسیس چند نمایندگی در شهرهای مشهد، خرمشهر، هرات و

قندهار بود که پس از توافق مقامات مسئول دو کشور، این نمایندگی‌ها آغاز به کار نمودند (قراردادها و موافقت‌نامه‌های اقتصادی، موافقت‌نامه ترانزیتی بین دولت شاهنشاهی ایران و دولت پادشاهی افغانستان، مجله اقتصاد، ش ۱/۵ - ۳).

پس از امضای موافقت‌نامه ترانزیت، بسیاری از مشکلاتی که قبل از آن وجود داشت، همچنان حل نشده باقی ماند. این امر را می‌توان بر اساس پرونده‌های بلندبالایی که از نامه‌نگاری‌ها و تلگراف‌های وزارت‌خانه‌ها و سفارت‌خانه‌های دو کشور باقی مانده، دریافت. به این دلیل بارها کمیسیون‌های جداگانه‌ای از سوی مقامات دو کشور برای بررسی پرداخت‌ها و نحوه دریافت آنها تشکیل شد؛ از آن جمله در ۲۱ جولای ۱۹۶۲ م/۳۰ تیر ۱۳۴۱ ش بود، که در وزارت بازرگانی کمیسیونی به این دلیل تشکیل شد (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۵۵، پرونده ۶/۲، ۱۳۴۱: ۱۳۰)؛ اما گویا تشکیل این کمیسیون‌ها هم رضایت خاطر مقامات افغانستان را به دنبال نداشت (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، کارتن ۵۵، پرونده ۶/۲، ۱۳۴۱: ۱۲۳).

دهه ۱۹۷۰ م / ۱۳۵۰ ش

در این دهه، به‌ویژه پس از کودتای داود خان در سال ۱۹۷۳ م / ۱۳۵۲ ش در افغانستان، دو کشور برای ایجاد راه‌های ترانزیتی جدید، بازسازی راه‌های قدیمی و گسترش راه‌آهن ایران تا کابل، طرح‌های دقیقی را آماده کردند. بر همین اساس در تاریخ ۴ آگوست ۱۹۷۱ م / ۱۳ مرداد ۱۳۵۰ ش روزنامه انیس چاپ افغانستان نوشت: «افغانستان از راه ترانزیتی بندر عباس تا دو سال آینده استفاده خواهد کرد». این راه تسهیلات لازم را برای حمل مسافرین و محمولات تجارتي بین اروپا و شرق فراهم می‌نمود (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه ایران، کارتن ۳۴۰، پرونده ۱۳۵۰، ۴۲).

افغانستان که در دهه ۱۹۷۰ م / ۱۳۵۰ ش قصد داشت از راه ترانزیت ایران به کشور عراق کالا صادر کند، خواستار استفاده از مرز خسروی در کرمانشاه برای این کار شد، و مدعی گردید که استفاده از این راه نه تنها متکی به موافقت‌نامه بین دو کشور، بلکه نشانه روابط حسنه نیز است؛ اما دولت ایران پاسخ داد که در موافقت‌نامه ترانزیت بین دو کشور، مرز خسروی به عنوان مرز مجاز برای انجام امور ترانزیتی پیش‌بینی نشده است (همان، کارتن ۳۵۰، پرونده ۱۳۵۱، ۳۸: ۱۳). با وجود این، افغانستان در این زمان کالاهایی همچون میوه، سنگ‌های رخام و سیاه‌گاز را از طریق راه ترانزیت ایران به کشورهای

کویت، عربستان و دیگر کشورهای عربی حوزه خلیج فارس صادر می‌کرد (همان، کارتن ۳۷۵، پرونده ۱۳۵۴، ۲۸: ۹۹).

همچنین استفاده از تسهیلات موافقت نامه ترانزیت بین دو کشور در صورتی امکان‌پذیر بود که کالا منحصراً از راه‌های مجاز به خرمشهر حمل و از آنجا با کشتی به خارج برده شود. در غیر این صورت انجام درخواست مزبور که افغانستان در نظر داشت کالاها را با کامیون‌های خود حمل کند، در صورتی امکان‌پذیر بود که کالا به ترتیب ترانزیت داخلی و با رعایت مقررات گمرکی ضمن تودیع تأمین حمل شود. اما با مذاکراتی که با سفارت افغانستان در تهران صورت گرفت قرار شد چنانچه این سفارت به جای تودیع تأمین، تعهد لازم را هم داده و کالا در کامیون یا کانتینرهایی که به وسیله چادر پوشیده‌اند، بارگیری شود. گمرک ایران با صدور پروانه ترانزیت داخلی و حمل کالا با کامیون‌های افغانستان موافقت می‌کند (همان، کارتن ۳۷۵، پرونده ۱۳۵۴، ۲۸: ۱۰۰).

موافقت‌نامه مطالعات ساختمان راه‌آهن کابل - اسلام‌قلعه و خطوط فرعی آن، در تاریخ شنبه ۵ جولای ۱۹۷۵ م / ۱۴ تیر ۱۳۵۴ ش بین وزارت فواید عامه افغانستان و کمپانی سوفرای^۴ فرانسوی منعقد و مقرر گردید که نتیجه این مطالعات در دو مرحله انجام شود؛ مرحله اول که مطالعات مقدماتی محسوب می‌شد و در مدت چهار ماه پس از امضای موافقت‌نامه بایستی به اجرا در می‌آمد و مرحله دوم، که شامل مطالعات فنی خط آهن اصلی و خطوط فرعی می‌شد که بایستی در مدت چهارده ماه به پایان می‌رسید. سخنگوی وزارت فواید عامه همچنین اعلام کرد، که هزینه مطالعات مزبور که بالغ بر چهار میلیون و دویست و پنجاه هزار دلار خواهد بود، از محل کمک‌های بلاعوض ایران تأمین خواهد شد (همان، کارتن ۳۷۵، پرونده ۱۳۵۴، ۲۸: ۱۲۴).

البته در سپتامبر ۱۹۷۴ م / شهریور ۱۳۵۳ ش هم هیأت وزیران به ابراهیم داودی، مدیر کل بازرگانی داخلی وزارت بازرگانی، اختیار داد که مذاکرات مربوط به انعقاد موافقت‌نامه ترانزیت بین دولت ایران و افغانستان را انجام داده، آن موافقت‌نامه را امضاء کند (سازمان اسناد ملی، شماره بازبایی ۴۱۲ - ۲۲۰: ۱). در پی آن، در دومین اجلاس مشترک وزیران دو کشور که از تاریخ ۱۴ تا ۱۶ اکتبر ۱۹۷۵ م / ۲۲ تا ۲۴ مهر ۱۳۵۴ ش در شیراز برگزار شد، دو طرف از موافقت‌نامه ترانزیت اعلام رضایت و اظهار امیدواری کردند

^۴ . Svfray.

که اجرای این موافقت‌نامه موجب گسترش هر چه بیشتر روابط بازرگانی بین دو کشور شود (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه ایران، کارتن ۳۷۵، پرونده ۱۳۵۴: ۸۲).

همچنین مقرر گردید جهت احداث خط آهن کابل، قندهار، هرات و ادامه آن تا مرز ایران، کمیته مشترکی از مقامات راه‌آهن دولتی ایران و طرف افغانستان تشکیل شود و طرح جامع ارتباط راه‌آهن‌های دو کشور را تهیه و ارائه نماید و تا پس از تکمیل گزارش فنی و اقتصادی خط آهن مربوط به افغانستان و تسلیم آن به ایران، تسهیلات مالی آن از جانب ایران فراهم و تأمین شود (همان، کارتن ۳۷۵، پرونده ۱۳۵۴: ۸۱). البته یادآوری این نکته لازم است که از وام دو میلیاردی که قرار بود دولت ایران به افغانستان بدهد، حدود یک میلیارد و هفتصد میلیون دلار آن برای احداث راه‌آهن از سر حد ایران به هرات و قندهار با گسترش آن به سوی پاکستان و کابل در نظر گرفته شده بود (فرهنگ، ۱۳۴۷/۲: ۸۲۸). درباره راه یخچال - دیشو و ادامه آن تا راه‌های مرزی ایران مقرر شد طرف افغانستانی گزارش اقتصادی و فنی کامل مربوط به راه را ظرف دو ماه از تاریخ امضای موافقت‌نامه به طرف ایرانی ارائه نماید، تا ترتیب اعطای وام مربوط از جانب دولت ایران بر اساس شرایط مندرج در یادداشت تفاهم تاریخ ۲۹ آوریل ۱۹۷۵ م / ۹ اردیبهشت ۱۳۵۴ دو کشور فراهم شود (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه ایران، کارتن ۳۷۵، پرونده ۲۸، ۱۳۵۴: ۸۱).

در کل، در دهه پنجاه که موضوع راه ترانزیتی ایران و افغانستان وارد مرحله جدی-تری شد، به طور مداوم هیأت‌های ایرانی برای مطالعات بیشتر در این باره به افغانستان می‌رفتند. در سفر خلعتبری، وزیر امور خارجه ایران به افغانستان در سپتامبر ۱۹۷۴ م / شهریور ۱۳۵۳ ش، افغانستان تمایل خود را در بهره‌گیری از راه‌های ترانزیتی ایران برای تجارت با کشورهای حوزه خلیج فارس و بازارهای بین‌المللی نشان داد (روزنامه اطلاعات، یکشنبه ۳ شهریور ۱۳۵۳: ش ۱۴۴۹۲/۴).

در این مذاکرات و مذاکرات بعدی در همین سال، احداث خط راه‌آهن کابل - مشهد و ایجاد یک خط دیگر ترانزیتی از بندر عباس به مرز افغانستان و ایجاد تسهیلات بندری ویژه برای کالاهای افغانستان، مد نظر بود (روزنامه اطلاعات، شنبه ۶ اردیبهشت ۱۳۵۴: ش ۱۴۶۹۰/۲۱). سال بعد منصور فامورزاده، معاون مدیریت سازمان برنامه و بودجه، از ۱۲ تا ۲۱ مارس ۱۹۷۶ م / ۲۱ تا ۳۰ اسفند ۱۳۵۴ ش به منظور مطالعات مسیر راه‌آهن هرات - کابل به افغانستان سفر کرد (مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه ایران، کارتن ۳۷۵، پرونده

۲۸، ۱:۱۳۵۴). همچنین ناصر منصوری، مدیر کل ساختمان راه‌آهن و حسین‌علی قاسمی، رئیس اداره مطالعات مسیر و نقشه‌برداری، هم به کابل سفر کردند (همان، کارتن ۳۷۵، پرونده ۲۸، ۳:۱۳۵۴).

این هیأت در واقع از سوی وزارت راه و ترابری، برای شرکت در مذاکرات کمیته مشترک مربوط به طرح جامع راه‌آهن‌های بین دو کشور اعزام شدند (همان، کارتن ۳۷۵، پرونده ۲۸، ۱۳:۱۳۵۴). در حقیقت طرح راه‌آهن کابل - هرات و مشهد، کمک مهمی به حمل و نقل مسافری و توریست‌های داخلی، اروپایی و کالاهای صادراتی افغانستان می‌کرد، و این امر یکی از آرزوهای تاریخی کابل را برآورده می‌نمود (روزنامه اطلاعات، دوشنبه ۸ اردیبهشت ۱۳۵۴: ش ۱۴۴۹۲ / ۴).

بر اساس برنامه توسعه هفت ساله داود خان، و پیشنهاد کمک دو میلیارد دلاری ایران، بنا بود افغانستان از طریق یک خط ۱۸۰۰ کیلومتری به راه‌آهن ایران متصل شود و از آن طریق به دریای آزاد راه یابد؛ ولی این طرح و برنامه هفت ساله تحقق نیافت؛ زیرا داود خان در سال ۱۹۷۸ م / ۱۳۵۷ ش با کودتای هفت ثور کشته شد و رژیم او از بین رفت و چندی بعد نیز انقلاب ایران به پیروزی رسید و رژیم محمدرضا شاه سرنگون شد (علی آبادی، ۱۳۷۳: ۱۱۰).

نتیجه

در دهه ۱۹۴۰ م / ۱۳۲۰ ش دو کشور ایران و افغانستان درگیر مشکلات داخلی پس از جنگ دوم جهانی بودند؛ به همین دلیل با وجود نیاز، توانایی و به نوعی فرصت بهره‌برداری از راه‌های ترانزیتی را در مرزها نداشتند.

در دهه ۱۹۵۰ م / ۱۳۳۰ ش استفاده از راه‌های ایران برای بازرگانان افغانستان آن‌چنان پرمفعت بود، که به راحتی روابط خود را با شوروی قطع کردند؛ اما هر بار که با شرایط بهتری از سوی کشورهای هند، شوروی و بعداً پاکستان مواجه می‌شدند، به موضع اولیه خود باز می‌گشتند. این کار باعث شد هیچ‌گاه در این مدت راه‌های ترانزیتی دو کشور آن‌گونه که دو طرف می‌خواستند، مورد بهره‌برداری قرار نگیرند. ایران نمی‌توانست به قول مساعد افغانستان امیدوار باشد؛ چون در مواردی که مَصْر به تکمیل کردن راه‌آهن تهران و مشهد و ادامه آن به سوی مرز تا افغانستان بود، افغانستان تمایلی به انجام این کار نداشت؛ پس ایران مذاکرات در این زمینه را در داخل کشور و با شرکت وزارت‌خانه‌های مختلف در دستور کار قرار داد؛ چون با تغییر دادن کالاهای افغانستان، مثلاً شکل بسته‌بندی و یا تعویض آن‌ها با کالاهای ایرانی و صادرات کالاهای مرغوب افغانستان، شرایط بهتری برای کسب سود بازرگانی فراهم می‌کرد.

در اوایل دهه ۱۹۶۰ م / ۱۳۴۰ ش افغانستان دوباره تمایل فزاینده‌ای به استفاده از راه‌های ترانزیتی ایران پیدا کرد و حتی هیأتی را هم به ایران فرستاد؛ اما پس از مدتی به بهانه گرانی نرخ کرایه از این کار سرباز زد. باید گفت که این کار افغانستان بیشتر به این دلیل بود، که چون پاکستان به نوعی دوباره روابط خود را با افغانستان از سر گرفت، آن‌ها بلافاصله سیاست خود را تغییر دادند؛ هر چند دوباره مجبور به استفاده از راه ترانزیتی ایران شدند.

همچنین در این زمان ورود آمریکا به صحنه، به نفع ایران و افغانستان و برای مقابله با روس‌ها بود؛ اما واقعیت این است که ترانزیت کالا از طریق ایران برای افغانستان هر چند مسیر نزدیک‌تری داشت، ولی همیشه هزینه آن بیشتر از راه‌های روسیه و پاکستان بود؛ به همین دلیل در پایان این دهه افغانستان دیگر با وجود دوری مسافت از طریق شوروی (دو تا پنج ماه)، آن راه را بر راه‌های ترانزیتی ایران ترجیح می‌داد.

به نظر می‌رسد در دهه ۱۹۷۰ م / ۱۳۵۰ ش آن‌گونه که دو دولت ایران و افغانستان خواهان آن بودند، هنوز نتوانسته بودند درباره استفاده از راه‌های ترانزیتی، به‌ویژه راه

بندر عباس به توافق نهایی برسند. با وجود این در این دهه، هر دو کشور تصمیم نهایی را برای بازسازی و تعمیر راه‌ها و همچنین ساخت راه‌آهن به جد پیگیری کردند و آمد و رفت هیأت‌ها بین دو کشور نسبت به گذشته بیشتر شد و ایران حاضر شد همه هزینه طرح‌ها را متقبل شود. با این که به نظر می‌رسد بر خلاف دهه‌های گذشته، این بار همه شرایط برای کار مهیا بود، اما وقوع هم‌زمان کودتای ثور در افغانستان در سال ۱۹۷۸ م/ ۱۳۵۷ ش و انقلاب اسلامی در ایران همه برنامه‌ها را چند سال دیگر عقب انداخت. با این حال، در دوره پهلوی دوم، تلاش دو کشور برای بهبود وضعیت راه‌ها و نیز امضای موافقت‌نامه‌های متعدد موجب شد، که افغانستان به راه‌های ترانزیتی ایران اهمیت بیشتری بدهد و کالاهای بیشتری میان دو کشور حمل و نقل گردد.

منابع

- مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت خارجه، ۱۳۲۳. کارتن ۸، پرونده ۴۱، برگ ۶۴ - ۶۵.
- ___، ۱۳۴۲. کارتن ۲۳۲، پرونده ۳۴، برگ ۴.
- ___، ۱۳۵۴. کارتن ۳۷۵، پرونده ۲۸، برگ ۱، ۳، ۱۳، ۸۲، ۸۱.
- ___، ۱۳۳۷. کارتن ۴۳، پرونده ۹/۶، برگ ۷، ۱۱، ۱۸.
- ___، ۱۳۴۰. کارتن ۸۷، پرونده ۹/۷، برگ ۳، ۴.
- ___، ۱۳۴۰. کارتن ۴۸، پرونده ۹/۷، برگ ۳۹.
- ___، ۱۳۴۱. کارتن ۵۵، پرونده ۶/۲، برگ ۱۳۰، ۱۲۳، ۱۷۲.
- ___، ۱۳۵۰. کارتن ۳۴۰، پرونده ۴۲، برگ ۴۲.
- ___، ۱۳۵۱. کارتن ۳۵۰، پرونده ۳۸، برگ ۱۳، ۱۶.
- ___، ۱۳۵۴. کارتن ۳۷۵، پرونده ۲۸، برگ ۹۹، ۱۰، ۱۲۴.
- سازمان اسناد ملی، شماره بازیابی ۴۱۲ - ۲۲۰، برگ ۱.
- روزنامه اطلاعات (یکشنبه ۳ شهریور ۱۳۵۳). سال چهل و نهم، شماره ۱۴۴۹۲.
- ___ (شنبه ۶ اردیبهشت ۱۳۵۴). سال سی و نهم، شماره ۱۴۶۹۰.
- ___ (دوشنبه ۸ اردیبهشت ۱۳۵۴). سال سی و نهم، شماره ۱۴۶۹۲.
- علی‌آبادی، علیرضا، ۱۳۷۳. *افغانستان*، وزارت امور خارجه، تهران.
- فرهنگ، میرمحمد صدیق، ۱۳۷۴. *افغانستان در پنج قرن اخیر*، عرفان، تهران.
- فروغی، محمود، ۱۳۸۳. خاطرات، به کوشش حبیب لاجوردی، کتاب نادر، تهران.
- ولیان، عبدالعظیم، ۱۳۴۰. کلیاتی از وضع سیاسی و اقتصادی و اجتماعی افغانستان، زوار، تهران.

«قراردادها و موافقت‌نامه‌های اقتصادی، صورت مجلس مورخ ۱۸ آذر ۱۳۴۱ کمیسیون مختلط درباره موافقت‌نامه ترانزیت ۱۲ بهمن ۱۳۴۰ ایران و افغانستان» ۱۳۴۰. مجله اقتصاد. بانک مرکزی ایران، ش ۱۹، صص ۸۶۷ - ۸۷۷.