

## صلح‌سازی در افغانستان: 14 سال پس از توافق‌نامه بن

غلامعلی چگنی زاده\* - محمدرضا صحرائی\*\*

(تاریخ پذیرش: 1394/2/5 - تاریخ پذیرش: 1394/7/20)

### چکیده

به دنبال مداخله نظامی ائتلاف بین‌المللی در سپتامبر 2001 در افغانستان و پس از انعقاد توافق‌نامه بن در همین سال، تلاش‌های صلح‌سازی با هدف ممانعت از وقوع مجدد جنگ داخلی و ایجاد بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی لازم برای برقراری صلح پایدار در این کشور آغاز شد. با این حال و پس از گذشت حدود 14 سال از انعقاد توافق‌نامه بن، فرایند صلح‌سازی در افغانستان کماکان با چالش‌های عدیده‌ای مواجه است. در مقاله حاضر تلاش شده است به این دو سؤال پاسخ داده شود: فرایند صلح‌سازی در افغانستان با چه مشکلات و مسائلی مواجه بوده و چگونه می‌توان بر آن‌ها غلبه کرد. یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که این چالش‌های فراروی صلح‌سازی دارای ماهیت امنیتی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بوده و عمدتاً ناشت گرفته از توافق‌نامه بن است. به منظور غلبه بر این چالش‌ها لازم است رهیافت‌های بین‌المللی در خصوص افغانستان بر اساس تجربیات به دست آمده در زمینه‌های مختلف و نیز واقعیات موجود در این کشور باز تعریف شده و رهیافت جدیدی مبتنی بر رسیدگی به عوامل ریشه‌ای ایجادکننده منازعه اتخاذ شود. در این رابطه، در مقاله حاضر چالش‌های فراروی صلح‌سازی در افغانستان تشریح شده و راه کارهای جدیدی که جهت غلبه بر این چالش‌های ضروری است، ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** افغانستان، صلح‌سازی، توافق‌نامه بن، مداخله بین‌المللی، چالش‌ها

\* chegnizadeh@yahoo.com

\* دانشیار روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی

\*\* دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول) ahraei50@yahoo.com

## مقدمه

طی سال‌های اخیر شاهد بوده‌ایم که جنگ، درگیری‌های داخلی و انواع خشونت‌ها پس از یک دوره کوتاه صلح و آتش‌بس، مجدداً به کشورهای درگیر در منازعه داخلی بازگشته‌اند. کشورهای برآمده از منازعه داخلی اغلب فاقد قدرت مرکزی، نظام حقوقی کارآمد، نهادهای دموکراتیک و دیگر سازوکارهای لازم برای حکومت‌داری بوده و عمدتاً مستعد بازگشت به منازعه داخلی هستند. در این خصوص، از بین نرفتن ریشه‌های منازعه بین گروه‌های رقیب، عامل مهمی در ازسرگیری و ادامه جنگ و منازعه داخلی در این کشورها بوده است. بررسی این که چگونه می‌توان به یک کشور درگیر در جنگ داخلی کمک نمود تا ضمن غلبه بر چالش‌های پیش‌رو، مجدداً با منازعه و درگیری داخلی مواجه نشود، موضوعی است که در چارچوب مفهوم صلح‌سازی بررسی می‌شود. این مفهوم که طی سال‌های اخیر مد توجه جدی نهادهای بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد قرار گرفته است، شامل مجموعه اقداماتی است که هدف از آن‌ها ممانعت از وقوع مجدد منازعه مسلحانه داخلی، مدیریت آن و تداوم صلح پس از پایان منازعه است. در چارچوب این مفهوم، نهادینه نمودن صلح در کشورهایی که به دلیل منازعات مسلحانه گسترده و طولانی، ساختارهای سیاسی، اقتصادی و مدنی خود را از دست داده‌اند، پیگیری می‌شود. در بین کشورهای درگیر در منازعه داخلی، افغانستان از جمله کشورهایی است که پس از انعقاد توافق‌نامه بن در سال 2001 میلادی میزبان تلاش‌های صلح‌سازی بین‌المللی بوده است. با این حال، این تلاش‌ها تاکنون نتوانسته است به هدف اصلی خود که همانا برقرار صلح پایدار در افغانستان است، نائل آید. بررسی علل و عوامل مؤثر در ناکامی تلاش‌های صلح‌سازی در این کشور، موضوعی است که در تحقیق حاضر بدان پرداخته شده است. بر این اساس، در تحقیق حاضر تلاش شده است با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به این دو سؤال پاسخ داده شود: فرایند صلح‌سازی در افغانستان با چه چالش‌هایی مواجه بوده و چگونه می‌توان بر این چالش‌ها غلبه نمود؟

فرضیه اصلی در این تحقیق این است که چالش‌های موجود در مسیر صلح‌سازی در افغانستان دارای ماهیت امنیتی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بوده و غالباً نشئت گرفته از توافق‌نامه بن هستند. به‌منظور غلبه بر این چالش‌ها لازم است رهیافت‌های بین‌المللی در

خصوص افغانستان با نظر داشت تجربیات به دست آمده قبلی و نیز واقعیات موجود در این کشور باز تعریف شده و رویکرد جدیدی مبتنی بر رسیدگی به عوامل ریشه‌ای ایجاد کننده منازعه اتخاذ گردد.

به منظور پاسخگویی به سؤالات مطروحه، در ساماندهی پژوهش مبانی نظری مربوطه، زمینه‌های برگزاری کنفرانس بن، مفاد توافق‌نامه بن و فعالیت‌های انجام شده برای اجرای این توافق‌نامه بررسی شده است. در ادامه، چالش‌های موجود در مسیر تلاش‌های صلح‌سازی در افغانستان و نیز راه‌کارهای مربوطه برای غلبه بر این چالش‌ها تشریح خواهد شد.

### مبانی نظری

در چارچوب نظریه‌های روابط بین‌الملل، نظریه‌های سطح میانه که توسط رابرت مرتون<sup>1</sup> ارائه شده، با صراحت بیشتری به مفهوم صلح‌سازی پرداخته است. این نظریه‌ها، رهیافتی به نظریه‌سازی جامعه‌شناختی هستند که هدف از آن‌ها همگرا نمودن نظریه و تحقیقات تجربی است. این نظریه‌ها به واسطه به کارگیری تکنیک‌های نظریه‌سازی در تحقیقات تجربی به وجود آمده و گزاره‌های عمومی را در خصوص جهان اجتماعی ارائه می‌نمایند. این گزاره‌ها نیز به نوبه خود می‌توانند مورد آزمایش تجربی قرار گیرند. نظریه‌های سطح میانه در شرایط پس از منازعه و فرایند صلح‌سازی دارای اهمیت بوده و در چارچوب آن‌ها مکاتب مختلف فکری شکل گرفته‌اند. از میان این مکاتب، مکتب «تغییر منازعه» به دلیل توجه به ریشه‌های به وجود آورنده منازعه مورد توجه ویژه قرار گرفته است. تأکید این مکتب بر ساختن زیربنای درازمدت برای صلح‌سازی از طریق حمایت از ظرفیت‌های مصالحه در درون جوامع است. این مکتب ایجاد مجدد روابط تخریب‌شده، تمرکز بر مصالحه در درون جامعه و تقویت ظرفیت‌های صلح‌سازی جامعه را مورد توجه قرار داده و تأکید دارد که مداخله طرف سوم (بازیگران بین‌المللی) بایستی متمرکز بر حمایت از بازیگران داخلی و ایجاد هماهنگی بین تلاش‌های صلح‌سازی باشد. در این خصوص حساس بودن نسبت به فرهنگ محلی و دارا بودن یک چارچوب زمانی طولانی مدت نیز ضرورت دارد. این رهیافت بر ایجاد نهادهای مردمی صلح توسط افراد و طبقات

1-Robert Morton

متوسط جامعه و تقویت آنان جهت ایجاد صلح و حمایت از مصالحه تأکید دارد. فرض بر این است که تقویت و توانا نمودن طبقه متوسط می‌تواند بر صلح‌سازی در سطح جامعه تأثیر بگذارد. (Paffenholz, 2009: 55)

مکتب تغییر منازعه در واقع نشئت گرفته از اندیشه‌های جان گالتونگ و جان پائول لدرچ است. در سال 1976 جان گالتونگ<sup>1</sup> در مقاله «سه رهیافت نسبت به صلح: حفظ صلح، ایجاد صلح و صلح‌سازی»<sup>2</sup> با اشاره به این که صلح‌سازی دارای ساختاری متفاوت با حفظ صلح<sup>3</sup> و ایجاد صلح<sup>4</sup> است، تأکید نمود مکانیزمی که صلح را ایجاد می‌نماید، بایستی ریشه‌ها و علل جنگ را برطرف نموده و در وضعیت‌هایی که جنگ ممکن است به وقوع بپیوندد راه‌کارهایی را برای پرهیز از وقوع آن ارائه نماید (Galtung, 1976: 282). این تعریف در واقع پایه‌های نظری مفهوم صلح‌سازی را مطرح نمود. بر این اساس، صلح‌سازی به مفهوم تلاش برای ایجاد صلح پایدار از طریق پرداختن به ریشه‌های به وجود آورنده منازعات خشونت‌بار و ایجاد ظرفیت‌های بومی برای مدیریت و حل و فصل منازعات است. پیروان جان گالتونگ بر این باورند که هدف صلح‌سازی بایستی ایجاد صلح مثبت که مردم عادی را از اشکال مختلف خشونت ساختاری<sup>5</sup> در جوامع‌شان رهایی می‌بخشد، باشد. خشونت ساختاری در اینجا انواع صدماتی است که به واسطه فقر به نهادها، نظام‌ها یا ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناعادلانه بر جامعه وارد می‌شود (Galtung, 1976: 282). از آنجایی که تفسیر ارائه شده توسط گالتونگ دایره شمول گسترده‌ای داشته و تفسیری موسع و انتزاعی از صلح‌سازی را به دست می‌دهد، جان پائول لدرچ،<sup>6</sup> دیگر اندیشمند مطالعات صلح و تعریف معتدل‌تری از صلح‌سازی به دست داد. وی با ارائه مفهوم «صلح‌سازی پایدار»<sup>7</sup> معتقد است صلح‌سازی مفهومی فراتر از بازسازی (فیزیکی) پس از منازعات بوده و در واقع مفهومی جامع است که در بردارنده مجموعه‌ای از فرایندها، رهیافت‌ها و مراحل لازم برای تغییر منازعه<sup>8</sup> به روابط صلح‌آمیز پایدار است. بر این اساس،

1-Johan Galtung

2-Three Approaches to Peace: Peacekeeping, peacemaking and Peace building

3- Peacekeeping

4-Peacemaking

5-Structural Violence

6-JohnPaul Lederach

7- Sustainable Peace Building

8- Conflict Transformation

صلح برساخته‌ای اجتماعی تلقی می‌شود ( Lederach, 1997: 39). در این چارچوب، فرایند صلح‌سازی نه تنها دارای جنبه‌های سخت‌افزاری مانند بازسازی نهادهای سیاسی، امنیتی و اقتصادی است، بلکه یک فرایند اجتماعی مشارکتی که روابط گسسته میان مردم را بازسازی می‌نماید، تلقی می‌گردد. فرایند صلح‌سازی به‌منظور این که پایدار باشد، بایستی بر اساس شناسایی بسترهای مشخص فرهنگی و زمینه‌های منازعه و مشارکت فعال جامعه مدنی صورت گیرد. در مقاله حاضر در چارچوب مکتب فکری «تغییر منازعه» به ارزیابی فرایند صلح‌سازی در بوسنی پرداخته می‌شود.

### زمینه‌های شکل‌گیری توافق‌نامه بن

به دنبال وقوع حادثه 11 سپتامبر، ائتلافی بین‌المللی به رهبری آمریکا جهت سرنگونی حکومت طالبان در افغانستان تشکیل شد. به باور دولت آمریکا، حادثه 11 سپتامبر متضمّن حق دفاع از خود برای این کشور بوده و براساس حقوق بین‌الملل اعمال این حق نیازمند مجوز سازمان ملل نبوده است. (Byers, 2002: 410) با این حال، دولت آمریکا اقدام به ایجاد ائتلاف بین‌المللی با مشارکت سازمان ملل متحد نمود. قطع‌نامه 1373 شورای امنیت با اتخاذ تدابیر ضد تروریسم، اجازه استفاده از زور را تجویز نمود، اما مداخله نظامی سازمان ملل در افغانستان را رد کرد.<sup>1</sup> به دنبال این تحول، آمریکا از ناتو درخواست نمود تا براساس پیمان تضمین دفاعی دوجانبه، به جای حمایت نظامی صرفاً حمایت سیاسی خود را از اقدامات آمریکا اعلام نماید. در 7 اکتبر 2001 عملیات نظامی ائتلاف تحت عنوان «عملیات تداوم آزادی»<sup>2</sup> به رهبری آمریکا و با انجام حمله هوایی و بمباران مواضع طالبان و متعاقباً حمله زمینی آغاز شد. هم‌زمان، نیروهای ائتلاف شمال با حمایت نظامی سنگین آمریکا و انگلیس به سرعت اقدام به پیش‌روی به سمت کابل نمود. در 12 نوامبر 2001، این ائتلاف کنترل کابل را تصرف و برهان‌الدین ربانی به‌عنوان رئیس‌جمهور قدرت را به دست گرفت. در 7 دسامبر، قندهار به‌عنوان پایگاه طالبان سقوط کرد و نیروهای این گروه مجبور به ترک این شهر شدند. پس از آغاز عملیات نیروی‌های ائتلاف، آمریکا و سازمان ملل تلاش‌های دیپلماتیک خود را جهت آماده نمودن زمینه‌های مذاکره و تعیین ساختار سیاسی آینده

1- (United Nations Security Council, *S/RES/1378*, Paragraph 5, 28 September 2001)

2- Operation Enduring Freedom

افغانستان آغاز کردند. در این رابطه کنفرانسی در 27 نوامبر 2001 در شهر پیتزربوگ<sup>1</sup> که منطقه‌ای دور افتاده در نزدیکی بن، پایتخت آلمان بود، برگزار شد. آلمان بنا به درخواست گروه‌های افغانی و اخضر ابراهیمی به‌عنوان میزبان مذاکرات انتخاب شده بود. چهار گروه معارض افغانی در کنفرانس مشارکت داشتند که شامل این گروه‌ها می‌شدند: 1- ائتلاف شمال شامل تاجیک‌ها، ازبک‌ها و شیعیان 2- گروه رم متشکل از نمایندگان شاه سابق که غالباً پشتون بودند. 3- گروه قبرس به نمایندگی از سوی گروه‌های طرفدار ایران 4- گروه پیشاور که شامل نمایندگان آوارگان افغانی مقیم پاکستان بود. (Dobbins, 2008: 77) همچنین 19 کشور نیز به‌عنوان ناظر حضور داشتند که از جمله آن‌ها چندین کشور اروپایی، هند، چین، ژاپن، کانادا، کره جنوبی، ترکیه و اتحادیه اروپایی بودند. (United Nations Information Center, 26 November 2001: 1)

پس از کنفرانس بن، نشست‌های بین‌المللی دیگری به‌منظور پیگیری نتایج حاصله از اجرای توافق‌نامه بن برگزار شد که از جمله آن‌ها می‌توان به کنفرانس‌های بین‌المللی توکیو (2002)، برلین (2004)، لندن (2006)، رم (2007)، پاریس (2008)، مسکو (2009)، لاهه (2009)، لندن (2010)، بن (2011) و لندن (2014) اشاره نمود.

با توجه به این که توافق‌نامه مصوب کنفرانس بن تحت عنوان «توافق‌نامه بن»<sup>2</sup> سندی است که بر اساس آن تلاش‌های صلح‌سازی با هدف دولت‌سازی و برقراری صلح و ثبات در افغانستان آغاز شد، لذا بررسی مفاد این توافق‌نامه از اهمیت بالایی برخوردار بوده و می‌تواند ما را با توجه به شرایط کنونی افغانستان به ارزیابی میزان موفقیت آن در دستیابی به اهداف مورد نظر رهنمون سازد.

### مفاد توافق‌نامه بن

در مذاکرات بن جنبه‌های اجباری و کنترلی که از سوی کشورهای غربی به رهبری آمریکا اجرا شد به‌مثابه تلاش‌های این کشورها جهت کمک به پایان منازعه در افغانستان وانمود می‌شد. افزون بر این، به‌منظور پررنگ نمودن گفتمان صلح‌سازی لیبرال در توافق‌نامه، کشورهای غربی سعی کردند موضوعاتی نظیر حقوق بشر و مصالحه را در مفاد این توافق‌نامه بگنجانند. در این رابطه، در توافق‌نامه حتی به نهادهای سنتی افغانستان مانند

1-Petersburg

2- Bonn Agreement

لوی جرگه که نماد حاکمیت داخلی اند نیز به‌عنوان نهادهای لیبرال نگریده شده است. در حالی که لویی جرگه را نمی‌توان نهادی دموکراتیک یا محلی برای مباحثات واقعی تلقی نمود. هم‌چنین توافق‌نامه در خصوص مصالحه ملی و نحوه دستیابی به آن غیردقیق و مبهم است. (Krampe, 2012: 68) متن توافق‌نامه بن که در 5 دسامبر 2001 توسط نمایندگان چهار هیئت حاضر در کنفرانس به امضا رسید، کاملاً به نحوه تشکیل دولت موقت افغانستان اختصاص دارد. موضوع مصالحه ملی صرفاً در بخش مقدماتی توافق‌نامه به آن اشاره شده است و در آن امضاء کنندگان عزم خود برای پایان دادن به جنگ داخلی و ارتقاء و ترویج مصالحه ملی، صلح پایدار و ثبات و احترام به حقوق بشر در افغانستان را اعلام نموده‌اند (مقدمه توافق‌نامه و بند 3 مقدماتی). توافق‌نامه هم‌چنین نقش مجاهدین در جریان جنگ داخلی در دفاع از استقلال و تمامیت ارضی و وحدت ملی افغانستان را مورد تصدیق و تأیید قرار داده است (بند مقدماتی 6). در ماده یک توافق‌نامه موضوع مهم زمان ایجاد و ساختار دولت موقت بررسی شده است. ماده دوم، نظام حقوقی و قضایی را توصیف کرده و بر اساس قانون اساسی سال 1964 افغانستان به‌جز مواردی که با مفاد توافق‌نامه تعارض پیدا می‌کند، ساختارهای مربوطه را تعیین نموده است. این ماده هم‌چنین تشکیل دیوان عالی و دیگر دادگاه‌ها را مدنظر قرار داده است. ترکیب، رویه و وظایف دولت موقت در ماده 3 بررسی شده است. در بخش C بند 12 توافق‌نامه، ایجاد کمیسیون مستقل حقوق بشر با کمک سازمان ملل متحد با هدف نظارت بر حقوق بشر، تحقیق در خصوص موارد نقض آن و توسعه دیگر نهادهای حقوق بشری افغانستان مورد توجه قرار گرفته است.

بند چهارم توافق‌نامه، تشکیل کمیسیون ویژه مستقل برای برگزاری لویی جرگه اضطراری که وظیفه تعیین رئیس دولت برای یک دوره دو‌ساله را بر عهده داشت را مورد بحث قرار می‌دهد. بند پنجم نیز بر تعهد دولت موقت و لویی جرگه اضطراری به اصول حقوق بشر و حقوق بشردوستانه بین‌المللی و نیز مبارزه با تروریسم تأکید دارد. ضمیمه یک توافق‌نامه، نگرانی‌های امنیتی را بر شمرده و در آن تقاضای اعزام یک نیروی نظامی سازمان ملل جهت حفظ امنیت کابل مورد توجه قرار گرفته است. ضمیمه دو، نقش و وظایف سازمان ملل در دولت موقت را که اصولاً شامل نظارت و کمک در مرحله اجرای توافق‌نامه است را توصیف می‌نماید. افزون بر این، سازمان ملل می‌توانست در خصوص موارد نقض حقوق بشر تحقیق و بررسی کند و در این خصوص صرفاً به دولت موقت

توصیه نماید. در ضمیمه سوم، پذیرش حاکمیت افغانستان یادآوری شده و نقش قهرمانانه مجاهدین در طول جنگ داخلی مورد شناسایی قرار گرفته است. در ضمیمه چهارم اسامی 30 عضو دولت موقت درج شده است.

علیرغم این که اشاراتی در بخش مقدماتی توافق‌نامه به موضوع مصالحه ملی شده است، اما کشورهای غربی به رهبری آمریکا بنا به دلایلی نمی‌خواستند موضوعات مصالحه و اجرای عدالت در دوره انتقالی را مورد تأکید قرار دهند. دستور کار دولت سازی نیازمند آن بود که دولت موقت مورد حمایت و پذیرش فرماندهان نظامی افغانستان قرار گیرند. همان‌گونه که دوینز استدلال نموده، بدون چنین حمایتی، دولت کرزای فاقد ظرفیت لازم برای حکومت بود؛ بنابراین به دولت سازی در مقایسه با دیگر موضوعات مطروحه در مذاکرات اولویت داده شد. دوینز توضیح می‌دهد که «نتیجه نشست بر حکومت مداری و نه پاسخگو بودن تمرکز داشت، اما پاسخگو بودن خود در زمره اهداف مورد نظر توافق‌نامه قرار داشت نه این که به واسطه عوامل خارجی یا توصیه‌های آنان ایجاد گردد» (Dobbins, 2008: 121) این اظهارات در حالی است که دوینز و همکاران وی کسانی بودند که دستور کار و شرح وظایف کنفرانس را نوشته و توانسته بودند بخش زیادی از محتوای توافق‌نامه را تحت تأثیر خود قرار دهند.

### وضعیت اجرای توافق‌نامه

در جریان مذاکرات، تأثیرگذاری کشورهای غربی به رهبری آمریکا بر روند مذاکرات و نیز تدوین مفاد توافق‌نامه به وضوح قابل مشاهده است. چنین اقدامی از سوی کشورهای غربی که با توجیه کمک و حمایت از دولت و مردم افغانستان صورت گرفت، عملاً مانع آزادی عمل افغان‌ها و طرح پیشنهادها و ابتکارات آنان شد. هدف از توافق‌نامه بن حل و فصل همه مسائل نبود، بلکه در واقع چارچوبی را برای مذاکرات بیشتر از طریق نهادهای ایجاد شده، ارائه نمود. (Chesterman, 2005: 206) سازمان ملل متحد در این راستا تمایل داشت تا نقشی هرچند اندک را جهت کمک به دولت افغانستان ایفا نماید. این تمایل عملاً در جهت حمایت از اهداف امنیتی دولت آمریکا قرار داشت. در 20 دسامبر 2001، شورای امنیت سازمان ملل قطع‌نامه‌ای را تصویب نمود که بر اساس آن نیرویی تحت



عنوان «ایساف»<sup>1</sup> جهت کمک به دولت موقت افغانستان در حفظ امنیت کابل و مناطق اطراف آن تشکیل شد (United Nations Security Council, S/RES/1386, Paragraph 12, 20 December 2001). دولت آمریکا در این خصوص مایل به حضور نیروهای سازمان ملل متحد در خارج از کابل نبود و هم‌چنین نمی‌خواست موضوعات نرم مانند اجرای عدالت در دوره انتقالی مطرح گردد، چراکه طرح این موضوعات را عاملی غیرمفید در جلب و حفظ حمایت جنگ‌سالاران افغانستان از دولت کرزای می‌دانست. این نگرش آمریکایی‌ها از این روی مهم بود که جنگ‌سالاران در مناطق مختلف افغانستان، نقش مهمی در جنگ علیه القاعده و طالبان ایفاد می‌نمودند. (Krampe, 2012: 70) بر اساس گزارش کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان<sup>2</sup> که در پایگاه اینترنتی این کمیسیون منتشر شد، اکثر مردم افغانستان معتقد بودند که اجرای عدالت از جمله مهم‌ترین وظایف دولت جدید بوده و پیگیری روند مصالحه ملی نیز از ضرورت و اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. (AIHRC, 2004: 38) با این وجود، کشورهای غربی و در رأس آن‌ها آمریکا و نیز دولت افغانستان کماکان تمرکز خود را بر موضوع امنیت و دولت‌سازی معطوف نموده بودند. در مجموع می‌توان ادعان نمود که تنظیم و برگزاری مذاکرات، کیفیت آن و محتوای توافق‌نامه به‌طور جامع و ویژگی مداخله خارجی در افغانستان پس از سال 2001 را نشان می‌دهد. دیپلمات‌های آمریکایی و دیگر کشورهای غربی با تأکید و توجه بسیار به موضوع امنیت و دولت‌سازی، غالب دستور کار مذاکرات و نیز تعامل میان گروه‌های افغانی را در کنترل خود داشته تا از این طریق بتوانند به نتایج دلخواه خود از مذاکرات دست یابند. بدین منظور، سازمان‌های حقوق بشری و نیز سازمان‌های غیردولتی از فرایند مذاکراتی دور نگه داشته شدند. با این حال، به‌منظور حفظ تصویری لیبرال از مداخله غرب در افغانستان مفاهیم مصالحه ملی و حقوق بشر در متن توافق‌نامه گنجانده شد، اگرچه اکثر این متن به امنیت و موضوعات مربوط به دولت‌سازی اختصاص یافته بود. چنین اولویت‌بندی موضوعی ما را به این نتیجه‌گیری رهنمون می‌سازد که چارچوب توافق‌نامه به‌طور کافی دارای جنبه‌های لیبرالی مدنظر غرب نبود. لذا چنین توافق‌نامه‌ای نمی‌تواند منجر به برقراری صلح لیبرال در افغانستان گردد. با بررسی روند مذاکرات بن می‌توان ادعان نمود که گروه‌های افغان در

1-International Security Assistant Force (ISAF)

2-Afghanistan Independent Human Rights Commission(AIHRC)

جریان مذاکرات تحت کنترل شدید و مدیریت بازیگران خارجی به رهبری آمریکا قرار داشتند. از سوی دیگر، مذاکرات مربوط به توافق‌نامه بن مذاکراتی فراگیر و با حضور نمایندگان اقشار و گروه‌های مختلف مذهبی، قومی و نژادی افغانستان نبود و صرفاً به طرف‌های اصلی درگیر در منازعه داخلی این کشور اجازه شرکت در کنفرانس داده شد. نکته قابل توجه دیگر در توافق‌نامه بن توجه ویژه به دولت سازی به جای صلح‌سازی است. در واقع توافق‌نامه بن نگاهی مضیق به مفهوم صلح‌سازی داشته و آن را صرفاً محدود به ایجاد نهادهای دولتی می‌کند که خود مرحله‌ای از فرایند صلح‌سازی تلقی می‌گردد.

### ارزیابی فرایند صلح‌سازی در افغانستان؛ چالش‌ها، راه‌کارها

به دنبال تصویب توافق‌نامه بن و شروع فرایند صلح‌سازی و دولت‌سازی در افغانستان، اقدامات متعددی از سوی سازمان ملل متحد و دیگر بازیگران بین‌المللی در بخش‌های سیاسی، امنیتی، اقتصادی و اجتماعی با هدف ایجاد زمینه‌های لازم برای برقراری صلح پایدار در افغانستان و عدم وقوع مجدد منازعه داخلی انجام شده است. در زمینه دولت‌سازی، گام اولیه جهت تشکیل دولت موقت افغانستان به سرعت برداشته شد. حامد کرزای در 22 دسامبر 2001، مسئولیت‌های دولتی خود به‌عنوان رئیس دولت موقت را آغاز نمود. در طول شش ماه لویی جرگه اضطراری در کابل برگزار شد. در این نشست که در ژوئن 2002 تشکیل شد، از میان 502 شرکت‌کننده آن، 20 زن حضور داشت که در مقایسه با حکومت طالبان پیشرفت چشمگیری تلقیمی گردید. لویی جرگه در نشست مذکور تشکیل دولت موقت به مدت دو سال را به تصویب رساند و حامد کرزای را به‌عنوان رئیس دولت منصوب نمود. در 4 ژانویه 2004، قانون اساسی جدید که بر اساس آن جمهوری اسلامی افغانستان تشکیل می‌گردید، توسط لویی جرگه به تصویب رسید. در این قانون اساسی تمرکز سیاسی در افغانستان و نیز تثبیت نهادهای دولتی افغانستان پیش‌بینی شده بود. هم‌چنین این قانون اساسی گامی کلیدی در تلاش‌های ملت‌سازی تلقی می‌گردید. سیاستمداران افغان امیدوار بودند که این قانون اساسی بتواند زمینه‌های پایان دادن به تفرقه میان گروه‌های افغان و اتحاد آن‌ها را فراهم نماید. در اکتبر 2004 کرزای به‌عنوان رئیس‌جمهور افغانستان انتخاب شد و بدین ترتیب دوره دوساله دولت انتقالی به پایان رسید. (Krampe, 2012: 70) وی مجدداً در انتخابات سال 2009 به پیروزی دست یافت و

تا سال 2014 این پست را در اختیار داشت. در انتخابات سال 2014، کمیسیون مستقل انتخابات افغانستان، اشرف غنی را به‌عنوان رئیس‌جمهور جدید معرفی نمود. در بعد امنیتی، اقدامات متعددی از سوی سازمان ملل متحد و بازیگران بین‌المللی فعال در افغانستان انجام شده است که از جمله آن‌ها می‌توان به تقویت ارتش ملی و افزایش تعداد نیروهای آن به 350000 نفر و نیز اجرای اقدامات مربوط به خلع سلاح شبه‌نظامیان مخالف دولت اشاره نمود. به‌طور مثال، اجرای «برنامه صلح و بازگرداندن جنگجویان به اجتماع»<sup>1</sup> از سال 2011 تا 2014 در 34 استان کشور منجر به بازگرداندن تعداد 9512 نفر از جنگجویان سابق به زندگی مدنی و جمع‌آوری 7332 سلاح از آنان شده است (UNDP, 2015: 3). در بعد اقتصادی، افغانستان طی دهه اخیر به واسطه اجرای برنامه‌های صلح‌سازی و کمک‌ها و اعانات بین‌المللی توانسته است رشد اقتصادی را تجربه نماید. بر اساس گزارش بانک جهانی، رشد تولید ناخالص داخلی این کشور بین سال‌های 2012-2003 به‌طور متوسط 9% بوده است. هم‌چنین، در مقایسه با سال 2008 که 42% از جمعیت افغانستان زیر خط فقر به سر می‌بردند، این میزان در سال 2010 به 35/8% کاهش یافته است (World Bank, 2015: 2).

علیرغم برخی دستاوردهای سیاسی، اقتصادی و امنیتی، فرایند صلح‌سازی به دلیل مواجهه با چالش‌های عدیده به‌ویژه چالش‌های امنیتی نتوانسته است اهداف مدنظر را محقق سازد. بر این اساس، در گفتار حاضر ضمن شناسایی و ارزیابی این چالش‌ها، تلاش می‌شود راه‌کارهایی جهت حل مشکلات موجود ارائه شود.

#### الف) عدم انطباق مدل حکومتی لیبرال با وضعیت افغانستان

در افغانستان، اداره مطلوب کشور پس از توافق‌نامه بن، همواره یک معضل بزرگ برای دولت‌های مختلف آن بوده است. ناهمگونی و عدم هماهنگی لازم میان دولت‌مردان و وجود جمعیت‌های مختلف نژادی و مذهبی در این کشور، حکمرانی کارآمد را اگر نه غیرممکن، بلکه مشکل نموده است. افغانستان برای دهه‌ها و قبل از مداخله نظامی ائتلاف بین‌المللی به رهبری آمریکا در این کشور با جنگ داخلی، فساد اداری گسترده، فقر، منازعات خشونت‌آمیز و فقدان دولت کارآمد مواجه بوده است. با توجه به این که بی‌ثباتی

1- Afghanistan Peace and Reintegration Programme (APRP)

در افغانستان ریشه در فقدان یک حکمرانی کارآمد در این کشور دارد (Ponizo and Freedman, 2007: 179)، اجرای توافق‌نامه بن و انجام وظیفه دولت‌سازی توسط جامعه بین‌المللی بایستی با توجه به این مشکل و نقیصه صورت می‌گرفت. برخلاف مداخله بین‌المللی جهت دولت‌سازی در کشورهای درگیر در منازعه داخلی، مداخله در افغانستان یک تهاجم خارجی بود که پس از دهه‌ها نابسامانی در این کشور انجام شد.

توافق‌نامه بن با هدف بازسازی افغانستان از طریق ایجاد یک دولت کارآمد مرکزی منعقد شد. این تمرکزگرایی سیاسی با وضعیت افغانستان که مناطق و استان‌های مختلف آن به‌طور سنتی توسط رهبران محلی و جنگ‌سالاران به‌صورت نسبتاً خودمختار اداره می‌شده، حداقل انطباق را دارد و لذا تلقی این امر که ایجاد دولت در افغانستان می‌تواند نقش این رهبران محلی را کنترل و خنثی نماید، گمراه‌کننده خواهد بود. علیرغم سقوط طالبان آن‌هم چند ماه پس از مداخله نظامی غرب، به دلیل شرایط اجتماعی و سیاسی حاکم بر افغانستان، نمی‌توان انتظار داشت دولت مرکزی روند دمکراسی‌سازی این کشور را به‌راحتی پیش ببرد. در این راستا، تلاش‌های بین‌المللی جهت تسری قدرت دولت مرکزی به مناطق مختلف کشور با چالش‌های جدی مواجه شده است. دلیل اولیه‌ای که می‌توان برای این امر ذکر کرد این است که در توافق‌نامه بن الگویی از حکومت ترسیم شد که در آن توجه محدودی به ویژگی‌ها و نیازهای مردم افغانستان شده است. این الگو که بر اساس الگوی وبری<sup>1</sup> ارائه شده و شامل عناصری مانند اقتصاد آزاد و بازار محور، دمکراسی لیبرال، احترام به حقوق بشر و... است، با زیرساخت‌های اجتماعی افغانستان انطباق نداشته و صرفاً معرف دیدگاه‌های کشورهای مداخله‌گر است. (Paris and Sisk, 2007: 109) به‌عبارت‌دیگر، این توافق‌نامه غالباً حاوی دیدگاه‌های مداخله‌کنندگان و به‌ویژه آمریکا بود تا این که دربردارنده واقعیات و نیازهای مردم افغانستان باشد. تحمیل ناگهانی مدل لیبرال دموکراتیک غربی حکومت‌داری بر افغانستان بی‌تردید چالش‌های عدیده‌ای را در پی خواهد داشت. لذا بسیار بعید می‌نماید کشوری که سال‌ها با حکومت‌های غیردموکراتیک مواجه بوده بتواند بر اساس تجویز و تحلیل کشورهای غربی به یک دمکراسی شفاف تبدیل شود. بر این اساس، درک و پذیرش زمینه‌های حکمرانی سنتی و عرفی و توجه به بسترهای اجتماعی حکمرانی جهت پی‌ریزی یک نظام سیاسی کارآمد در افغانستان ضروری است.

---

1-Weberian

## (ب) فقدان ارتباط میان نظام‌های رسمی و غیررسمی حکمرانی

عدم شناسایی و پذیرش نظام‌های غیررسمی و عرفی حکمرانی در کشورهای برآمده از جنگ داخلی از سوی کشورهای مداخله‌کننده از جمله موانع پیشرفت تلاش‌های صلح‌سازی است. برخلاف آموزه‌های مدل وبری دولت، نیازمند شناسایی و تأیید نظم سیاسی ترکیبی یا هایبرید<sup>1</sup> که اغلب در جوامع و کشورهای رهایی‌یافته از استعمار وجود دارد، هستیم. «ونمان»<sup>2</sup> ضمن جانب‌داری از یک رهیافت پایین به بالا در خصوص دولت‌سازی، بر این باور است که نظام‌های ترکیبی سیاسی در کشورهای درگیر در منازعه، بایستی به وسیله نهادهای فعال در ارائه کمک‌های توسعه‌ای، مورد حمایت و پشتیبانی قرار گیرد. به عقیده وی دلیل این امر این است که:

«این نوع نظام‌ها اشکالی از حاکمیت و اقتدار دارند که اغلب مورد شناسایی قرار نگرفته‌اند، اما در کشورهای درگیر در منازعه می‌تواند کارایی داشته باشند. هم‌چنین آن‌ها از نوعی منطق ویژه سیاسی یا اقتصادی که لزوماً منطبق با دیدگاه غربی‌ها نسبت به دولت و اجتماع نیست، پیروی نمی‌کنند. در صورت توجه به این نوع از ترکیبات حکمرانی می‌توان از تجربیات به‌دست‌آمده حاصل از تعامل با این نظام‌ها، در زمینه سیاست‌های توسعه‌ای بهره گرفت و از آن‌ها به‌عنوان یک فرصت سیاسی سود جست.» (Wennmann, 2008: 27)

لازم است مشروعیتی که به مقامات سنتی و رهبران کاریزماتیک داده شده به‌عنوان منبعی که به حکمرانی قانون و نظم در سطح محلی کمک می‌کنند، نگریسته شود. هم‌چنین این مشروعیت می‌تواند به‌عنوان یک منبع بالقوه جهت تعامل و ارتباط نظام مبتنی بر دولت‌ها با جوامع محلی و رهبران‌شان مورد استفاده قرار گیرد. در افغانستان، «اداره ارتباط با قبایل» سعی نموده است راه‌هایی را جهت پیوند نظام‌های رسمی و غیررسمی حکمرانی پیشنهاد نمایند، به طوری که مفهوم دولت‌مداری توسط بازیگران محلی تقویت شود و برعکس. این ابتکار اخیراً توسط اعانه‌دهندگان مورد استقبال قرار گرفته است. (Edward, 2008: 988) «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه»<sup>3</sup> توصیه‌های سودمندی را به بازیگران

1- Hybrid Political Order

2- Vennman

3- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

خارجی در خصوص نحوه ارتقاء مداخله آن‌ها و به‌ویژه ضرورت عدم مداخله بدون داشتن یک تحلیل جامع در خصوص بازیگران و موضوعات مبتلابه، ارائه کرده است. کلمنتس که یکی از کارشناسان کلیدی گروه کاری سازمان مورد اشاره است، اضافه می‌کند که لازم است درک شود که «مشکل اصلی، شکنندگی نهادهای دولتی در کشورهای درگیر در منازعه نیست، بلکه فقدان ارتباط سازنده میان نهادهای دولتی و اجتماعی می‌باشد. تمرکز صرف بر دولت اغلب منجر به مشروعیت‌سازی خارجی برای مشروعیت داخلی می‌شود» (Clements, 2009: 5).

مداخله کنندگان خارجی هم‌چنین بایستی درک نمایند که چگونه حکمرانی سنتی و جنبش‌های کاریزماتیک، خود را (به‌عنوان مثال در برابر تغییرات اجتماعی و اقتصادی) حفظ می‌نمایند و چگونه نهادهای عرفی با نهادهای دولتی و دیگر نهادهای اجتماعی جهت ایجاد یا ممانعت از وقوع تغییرات مثبت که در بردارنده منافع گروه‌های اجتماعی به حاشیه رانده شده است، تعامل و همکاری دارند. نهادهای چندجانبه توسعه‌ای نیز بایستی نگرش خود را نسبت به داشتن رابطه مستقیم با حکمرانی‌های سنتی و غیررسمی تغییر داده و ارزشی را که قبلاً برای سازمان‌های بوروکراتیک قائل بودند، برای این نوع نظام نیز قائل باشند. این نهادها بایستی در کنار این امر، نگرش خود را نسبت به چارچوب‌های زمانی نیز تغییر دهند. چراکه توسعه و افزایش دانش و فهم زندگی روزمره مردم محلی، نیازمند یک حضور و فعالیت درازمدت است. اعتمادی که به دنبال روابط شخصی ایجاد می‌گردد، ممکن است با اهمیت‌تر از رویه‌های پاسخگویی بوروکراتیک باشد. به عقیده کلمنتس لازم است به اشکال پاسخگویی سنتی که خارج از فهم و برداشت متعارف اعانه‌دهندگان از پاسخگویی است، توجه شود. مفهوم تکلیف اخلاقی و پاسخگویی بین افراد در چارچوب روابط قومی و خویشاوندی و دیگر روابط عرفی می‌تواند به اشکال دیگری وجود داشته باشد. این امور علیرغم دیدگاه متعارف اعانه‌دهندگان صرفاً منابع فساد نیستند، بلکه می‌توانند منشأ رفاه و امنیت اجتماعی باشند. (Clements, 2009: 7)

«سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» موضوع فوق را مورد شناسایی قرار داده و سعی نموده است اعانه‌دهندگان بین‌المللی فعال در افغانستان را به داشتن چنین نگاهی هدایت نماید. سازمان مذکور در گزارش سال 2010 خود توضیح داده است که چرا گسترش نهادهای سیاسی منطقی - حقوقی (غربی) به‌عنوان ابزاری جهت تقویت ظرفیت مشروعیت

در دولت‌های درگیر در منازعه داخلی با شکست مواجه شده است. این گزارش رهنمودهایی جهت به‌کارگیری توسط کشورهای مداخله‌گر را مطرح نموده که از جمله آن‌ها اولویت دادن به فهم و درک زمینه‌های اجتماعی و شرایط حاکم بر یک کشور در مقایسه به گسترش یک دستور کار ویژه از سوی این کشورهای مداخله‌گر است. (OECD, 2010: 54) نتیجه‌گیری گزارش منتشره از سوی «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» این است که مداخله‌کنندگان به جای توجه به توسعه ظرفیت‌ها و نهادسازی که از سال 2001 به بعد در افغانستان اجرا شده است، بایستی بر موضوع مشروعیت تمرکز نمایند. نهایتاً سازمان همکاری اقتصادی و توسعه توصیه می‌کند که:

«کشورهای اعانه‌دهنده‌ای که در کشورهای درگیر در منازعه فعالیت می‌نمایند، لازم است تلاش‌های بیشتری را در جهت کسب یک درک معین و تجربی از منابع محلی مشروعیت (هم دولت و بازیگران غیردولتی و هم نهادها) و نیز نظارت و بررسی تأثیر اقدامات و مداخلاتشان به عمل آورند.» (OECD, 2010: 54)

#### پ) تمرکز بر مقولات امنیتی

هدف از تهاجم به افغانستان، دستیابی به اهداف امنیتی بود که فوراً و پس از حادثه 11 سپتامبر ایجاد شده بود. این هدف شامل سرنگونی طالبان و دیگر شبکه‌های تروریستی فرامرزی مرتبط با آنکه در خاک افغانستان پناه گرفته بودند، می‌گردید. لذا، یکی از مهم‌ترین عواملی که تلاش‌های دولت‌های سازش‌ساز کشورهای غربی را با مانع مواجه ساخته، توجه بیش‌ازحد به مقولات امنیتی و قرار گرفتن امنیت در صدر دستور کار غرب در افغانستان است، به‌ویژه آن‌که ایالات متحده به میزان زیادی تمرکز خود را به ایجاد یک هم‌پیمان در جنگ با تروریسم معطوف نموده و انجام اقدامات لازم جهت ایجاد یک دولت باثبات را مورد بی‌توجهی قرار داد. پس از سقوط طالبان گروه‌های شبه‌نظامی و جنگ‌سالاران متعددی با حمایت آمریکا ظهور یافتند. در این خصوص ائتلاف شمال به‌عنوان یکی از محوری‌ترین اهرم‌های مقابله با طالبان فعالیت نمود. تاکتیک مشابهی از سوی سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا در سطوح سیاسی جهت جلب حمایت چهره‌های سیاسی افغانستان به کار برده شد. (Tierney, 2010: 3) در توافق‌نامه بن نیز توجه به

موضوعات امنیتی در اولویت قرار گرفت. در این راستا، این توافق‌نامه به‌عنوان قراردادی که در آن گروه‌های پیروز همه امتیازات را به خود اختصاص داد بودند و در آن ائتلاف شمال اکثریت پست‌های دولتی را در اختیار خود گرفته بود، شناخته می‌شود.

#### ت) عدم مشارکت فراگیر در فرایند صلح‌سازی

در شرایط کنونی، نیروهای امنیتی ملی و نیز نیروهای خارجی باقی‌مانده در افغانستان هدف حملات شورشیان و وابستگان طالبان و القاعده قرار گرفته و یک معضل امنیتی برای این کشور ایجاد شده است. کاملاً واضح است که سیاست‌گذاران آمریکایی در مورد افغانستان و ظرفیت‌های این کشور جهت اجرای تغییرات راهبردی داخلی دچار اشتباه محاسبه شده‌اند. شاید مهم‌ترین عامل در پیشبرد فرایند صلح‌سازی در افغانستان، شناسایی ساختار داخلی گذشته و کنونی این کشور باشد. پیشبرد این فرایند در افغانستان بدون مشارکت دادن جمعیت‌های مختلف قومی، مذهبی و نژادی آن، با موانع و مشکلات جدی مواجه خواهد شد. در این میان، وضعیت وخیم امنیتی کنونی افغانستان و تشدید تحرکات نظامی گروه طالبان و دیگر گروه‌های مخالف دولت به‌ویژه در قالب عملیات تروریستی، خود به مانعی مهم بر سر راه پیشبرد صلح‌سازی تبدیل شده است. سیاست‌گذاری در خصوص افغانستان نیازمند مشارکت دادن همه گروه‌ها و اقوام و مذاهب است. در توافق‌نامه بن پستون‌ها حضور کافی نداشته و طالبان و حامیان داخلی آن هیچ جایگاهی نداشتند. این امر از همان ابتدا مشکل مشروعیت را برای دولت جدید ایجاد نموده و ادامه تلاش‌های دولت‌سازی را با چالش مواجه کرده است. لذا، اتخاذ یک رهیافت پایین به بالا و شروع روند دولت‌سازی از بطن اجتماع و تسری آن به نهادهای سیاسی و امنیتی، جهت ایجاد انسجام اجتماعی و اعتمادسازی ضروری می‌نماید. به‌منظور این که فرایند دولت‌سازی قرین موفقیت گردد، بایستی این فرایند با مشارکت فراگیر نیروهای محلی و با حمایت و نظارت بین‌المللی به اجرا درآید. در این رابطه، تقویت احزاب محلی و بومی در ایالت‌های مختلف افغانستان و هموار نمودن مسیر مشارکت این احزاب در روند سیاسی از جمله انتخابات مجلس می‌تواند گامی مهم تلقی گردد. در بعد امنیتی نیز، مسئله بومی‌سازی امنیت در افغانستان بایستی مورد توجه جدی‌تر قرار گیرد. طی سال‌های اخیر بومی‌سازی ارتش و نهادهای نظامی این کشور افزایش قابل‌توجهی داشته به‌طوری که تعداد این نیروها از



12000 نفر در سال 2002 به 350000 نفر در سال 2014 بالغ شده است. ادامه این روند در صورت تقویت و تجهیز کافی ارتش و نهادهای امنیتی ملی و ادامه حمایت‌های بین‌المللی می‌تواند به ایجاد ثبات نسبی در این کمک شایانی نماید. حامد کرزای، رئیس‌جمهور سابق افغانستان در این خصوص اعلام نمود که نیروهای خارجی، آموزش 350000 نیروی امنیتی افغان را بر عهده دارند و آمادگی کامل آن‌ها برای تأمین امنیت ملی مصادف با خروج کامل نظامیان خارجی خواهد بود. (Reuters, 2014: 8)

ث) عدم پیشرفت در زمینه «اصلاح بخش امنیتی»<sup>1</sup> و «خلع سلاح، خارج نمودن شبه‌نظامیان از وضعیت جنگی و ادغام در جامعه»<sup>2</sup>

فرایند صلح‌سازی پس از منازعات داخلی بایستی شامل اقداماتی برای «خلع سلاح، خروج نیروهای نظامی از وضعیت جنگی و بازگرداندن آنان به زندگی مدنی» و نیز «اصلاح ساختارهای امنیتی در کشورهای هدف» باشد. اگرچه DDR به‌عنوان یکی از عناصر اصلی SSR تلقی می‌گردد، باین‌وجود به‌عنوان برنامه‌ای مجرا به اجرا درمی‌آید. توافق‌نامه بن که تحت فشارهای آمریکا و با شتاب منعقد شد، به این دو موضوع مهم به‌صورت سطحی و خیلی عمومی پرداخته و مفاد مربوطه به‌صورت مبهمی بر گسترش حاکمیت دولت در مناطق تحت تسلط شبه‌نظامیان و نیز ایجاد کمیسیون اصلاح قضایی پرداخته است. به همین دلیل، کشورهای اعانه‌دهنده عضو «گروه هشت» در نشستی در سال 2002 تصمیم گرفتند تا این دو موضوع را به‌طور جدی‌تری مورد بررسی و پیگیری قرار دهند. بر اساس تصمیم متخذه در این نشست مسئولیت اصلاح بخش‌های مختلف امنیتی افغانستان بین شرکت‌کنندگان تقسیم شد. در این خصوص، آلمان اصلاحات در پلیس، آمریکا اصلاحات در ارتش، ایتالیا اصلاحات در بخش قضائیه، انگلیس مبارزه با مواد مخدر و ژاپن پیشبرد فرایند DDR را عهده‌دار شدند. (Edward, 2010: 976) با این رهیافت، عملاً روند ایجاد و اصلاح نیروهای امنیتی افغانستان آغاز شد. تاکنون ابتکارات مرتبط و متعددی جهت اجرای برنامه‌ای DDR در افغانستان اجرا شده است. این ابتکارات شامل؛ خلع سلاح و غیرنظامی‌سازی نیروهای وابسته به اتحاد شمال، انحلال گروه‌های غیرقانونی

1-Security Sector Reform (SSR)

2-Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)

مسلح<sup>1</sup> (خارج از ارتش ملی)، برنامه «اردوگاه تسلیحات سنگین»<sup>2</sup> با هدف جمع‌آوری و غیرفعال‌سازی تسلیحات سنگین مورد استفاده بازیگران غیردولتی و نهایتاً یک برنامه مین‌زدایی و جمع‌آوری مهمات<sup>3</sup> با هدف جمع‌آوری، انبار و تخریب حدود 100 هزار تن از مهمات غیرکنترل شده در سراسر کشور، است. (Sedra, 2012: 251)

طی سال‌های اخیر اجرای اقدامات فوق‌الذکر نتوانسته است اهداف مدنظر در زمینه SSR و DDR را محقق سازد. مهم‌ترین موانع در اجرای این برنامه‌ها، شرایط وخیم امنیتی افغانستان به دنبال اقدامات نظامی طالبان، ظهور مجدد جنگ‌سالاری، تجارت فراینده مواد مخدر و افزایش جرائم عمومی بودند. در این خصوص می‌توان اذعان نمود که افغانستان هنوز وارد مرحله پس از منازعه نشده و صرفاً در یک مرحله دیگر از جنگ داخلی خود قرار دارد. به دلیل وضعیت بحرانی امنیتی حاکم بر افغانستان، جامعه بین‌المللی و دولت این کشور طرح‌های DDR و SSR را نه به‌عنوان عناصر یک صلح‌سازی و دولت‌سازی فراگیر بلکه به‌عنوان وسیله‌ای جهت مواجهه با تهدیدات فوری امنیتی تلقی نموده‌اند. (Sedra, 2012: 251) این امر سبب اتخاذ نگاهی کوتاه‌مدت به این طرح‌ها شده و عملاً مانع تحقق اهداف اصلی آن‌ها شده است.

طرح‌های مربوط به DDR که بین سال‌های 2003 تا 2006 در افغانستان اجرا شد، یکی از بزرگ‌ترین طرح‌های مربوطه در تاریخ است. اگرچه دستاوردهای آماری آن شامل غیرفعال‌سازی 63000 جنگجو و جمع‌آوری 58000 اسلحه قابل توجه است، اما چنین نتیجه‌ای نتوانسته است به‌طور مؤثر ساختارهای شبه‌نظامی غیردولتی در افغانستان را از بین برده و اوضاع امنیتی را در مناطقی که این طرح‌ها اجرا شده‌اند، ارتقاء ببخشد. حمایت‌های قومی و قبیله‌ای از شبه‌نظامیان محلی از دیگر عواملی است که منجر به ناکارآمدی طرح‌های DDR در بیشتر مناطق شده و هم‌زمان سبب وخامت اوضاع امنیتی و کاهش اعتماد عمومی به دولت جهت برقراری امنیت شده است. (Sedra, 2012: 252) به دلیل اهمیت اوضاع امنیتی افغانستان، کشورهای اعانه‌دهنده تاکنون منابع مالی فراوانی را برای اجرای برنامه‌های DDR و SSR اختصاص داده‌اند. در این رابطه ایالات متحده آمریکا در سال‌های 2009 و 2010 بیش از 13 میلیارد دلار را به نیروهای امنیت ملی افغانستان

1. Disbandment of Illegal Armed Groups (DIAG)

2. HEAVY Weapons Cantonment (HWC)

3. Ammunition and Mine Action Program

اختصاص داده است. همچنین هزینه‌های اجرای برنامه DDR تا سال 2010 به مبلغی حدود 150 میلیون دلار بالغ شده که غالباً توسط ژاپن تأمین شده است. چنین هزینه‌ای سبب شده که اجرای این برنامه به یکی از پرهزینه‌ترین برنامه‌های DDR در تاریخ تبدیل شود. با وجود صرف چنین هزینه‌های هنگفت، ساختار آینده دستگاه‌های امنیتی افغانستان کماکان مبهم است. (Sedra, 2012: 252) عدم هماهنگی داخلی در اجرای مراحل مختلف DDR و SSR یکی از مشکلاتی است که مانع از شکل‌گیری یک راهبرد درازمدت برای بخش امنیتی شده است. خواست سیاسی در افغانستان برای اصلاح بخش‌های امنیتی علیرغم رشد مشارکت بین‌المللی در فرایندهای DDR و SSR به شکل مطلوبی ایجاد نشده است. شکاف‌های عمیق سیاسی که در دولت افغانستان وجود دارد در بخش‌های امنیتی نیز به خوبی قابل مشاهده است، به طوری که هیچ‌گونه اجماعی میان نخبگان سیاسی افغانستان در خصوص موضوعاتی مانند غیرنظامی‌سازی شبه‌نظامیان وجود ندارد. همگام با افزایش ناامنی‌ها، بسیاری از بازیگران سیاسی و نظامی نه تنها در برابر تلاش‌های غیرنظامی‌سازی نیروهای خود مقاومت می‌کنند، بلکه این تلاش را به‌عنوان تهدیدی علیه خود قلمداد می‌نمایند. فساد گسترده و رشوه در سطوح بالای دولتی به‌عنوان مانعی در مسیر اجرای اصلاحات به‌ویژه نظام قضایی بوده و حتی این روند را متوقف کرده است. حتی در زمانیکه خواست سیاسی در درون دولت افغانستان وجود داشته است، کمبود مزمن ظرفیت‌های انسانی و نهادی دولتی روند تغییرات را با مشکل مواجه ساخته است. (Sedra, 2012: 252)

نهاد کلیدی اجراکننده برنامه‌های DDR نهادی تحت عنوان «برنامه آغاز جدید افغانستان»<sup>1</sup> است که با همکاری برنامه توسعه ملل متحد و مأموریت سازمان ملل ایجاد شده است. با این حال و با وجودیکه سازمان ملل متحد در طراحی و اجرای برنامه‌های DDR مشارکت داشته، اما نقشی محدود در زمینه SSR ایفا کرده است. برنامه توسعه ملل متحد نیز برخی اقدامات و ابتکارات را در فرایند اصلاح پلیس انجام داده و با بهره‌گیری از کمک‌های مالی ایتالیا و کمیسیون اروپا ابتکاراتی در زمینه اصلاح بخش قضایی اجرا کرده است. (Sedra, 2012: 253) با این حال، فقدان رهبری و دیدگاه واحد راهبردیاز موانع اصلی در مسیر اجرای دستور کار SSR بوده و عملاً مانع از ایجاد ارتباط میان برنامه‌های SSR و DDR شده است. تقسیم وظایف مربوط به SSR بین پنج کشور آمریکا، انگلیس، ایتالیا،

1-Afghanistan New Beginning Programme (ANBP)

ژاپن و آلمان که پیش‌تر به آن‌ها اشاره شد خود عامل مهمی در عدم وجود رهیافت واحد در خصوص اجرای برنامه‌های مربوطه بوده است. این مشکل به‌نوبه خود بر مشارکت متمرکز و فعالانه خارجی تأثیرگذار بوده است. بازیگران خارجی فعال در بخش امنیتی دارای منافع متعارضی بوده و درعین حال نهاد هماهنگ‌کننده یا راهبردی معین برای اجرای برنامه‌های SSR وجود ندارد. در همین حال و علیرغم انجام برخی اقدامات در زمینه آموزش و تجهیز ارتش ملی افغانستان، کماکان اصلاحات در بخش‌های پلیس، قضایی و اصلاح و تربیت با ضعف و مشکل مواجه است. افزون بر این، موضوعات اساسی در دستور کار SSR مانند توسعه مکانیزم‌های نظارت اجرایی و قانونی، اتخاذ رویه‌های مدیریت مالی عمومی و تقویت جامعه مدنی کمتر مد توجه قرار گرفته‌اند. در مجموع و با توجه به موارد پیش‌گفته می‌توان اذعان نمود که اجرای برنامه SSR در افغانستان به جای این که در بستر اصلی خود که همانا شرایط پس از منازعه است، صورت پذیرد در شرایطی که منازعات ادامه یافته اجرا شده است. شرایطی که در آن گروه‌های مسلح غیردولتی نه تنها خلع سلاح نشده‌اند بلکه بر میزان اقدامات نظامی خود علیه دولت مرکزی نیز افزوده‌اند. در این شرایط مداخله بین‌المللی در افغانستان جهت اجرای برنامه‌های DDR و SSR بایستی بدون در نظر گرفتن معیارهای سنتی اجرای این برنامه و با اتخاذ راهبردی جدید صورت پذیرد. در این راستا، ابتکاراتی که از نظر سیاسی بادوام بوده و از نظر لجستیکی در وضعیت‌های پس از منازعه قابلیت اجرایی داشته باشند، بایستی مدنظر قرار گیرند. این ابتکارات بایستی سبب ایجاد اعتماد میان بازیگران محلی شده، امنیت را ارتقاء بخشیده و زمان مناسبی را جهت ایجاد مصالحه فراهم نمایند. اجرای موفق برنامه‌های DDR و SSR مشروط به وجود شرایط ویژه‌ای از جمله وجود سطحی پایه از امنیت، منابع انسانی و نهادی برای اجرای برنامه‌ها، ساختارهای مالی باثبات و خواست سیاسی داخلی و خارجی است. در جریان اجرای برنامه‌های DDR و SSR نیز ایجاد هماهنگی میان نهادهای دولتی داخلی، اتخاذ راهبرد بین‌المللی واحد از سوی کشورهای مداخله‌کننده و ایجاد پیوند و ارتباط میان دو فرایند مذکور از دیگر الزامات موفقیت‌مندی باشند.

### ج) اقتصادهای مبتنی بر جنگ

دسترسی شبه‌نظامیان به درآمدهای غیرقانونی در زمان جنگ داخلی از جمله مهم‌ترین موانع پیشبرد فرایند صلح‌سازی در افغانستان است. نه تنها جنگ سالاران قدرتمند بلکه طالبان نیز از نواقص و کاستی‌های موجود در توافق‌نامه بن در خصوص مقابله با فعالیت‌های اقتصادی غیرقانونی زمان جنگ سود می‌بردند. گروه طالبان که در زمان حکومت خود در افغانستان تجارت مواد مخدر را ممنوع اعلام کرده بود، پس از سقوط، اقدام به صادرات میزان زیادی از مواد مخدر انبار شده خود نمود. (Galeotti, 2010: 12) در همین حال، بسیاری از جنگ‌سالارانی که در زمان حمله نظامی ائتلاف بین‌المللی به افغانستان مورد حمایت آمریکا قرار داشتند از درآمدهای حاصل از فعالیت‌های اقتصادی غیرقانونی به‌ویژه منافع حاصل تجارت مواد مخدر جهت حفظ شبه‌نظامیان وابسته به خود استفاده می‌کردند. برخی گروه‌های شبه‌نظامی نیز با اعمال مالیات بر تولید مواد مخدر خود زمینه صادرات این محصولات به خارج از کشور را فراهم می‌نمودند. از سوی دیگر، برخی دیگر از جنگ‌سالاران با اعطاء وام به کشاورزان، بازپرداخت این وام را منوط به تولید تریاک توسط این کشاورزان می‌نمودند. (Heupel, 2006: 158) افزون بر این، جنگ‌سالاران متعددی ضمن کنترل تجارت داخلی و بین‌المللی کالاهای قانونی، بر برخی از محصولات مانند الوار، جواهرات و دیگر محصولات مصرفی مالیات بسته و از درآمد حاصله منتفع می‌شدند. (Sedra, 2004: 102)

با وجود وضعیت مورد اشاره، جنگ‌سالاران متنفذ قادر بودند شبه‌نظامیان خود را حفظ و تجهیز نموده و ضمن تحکیم موقعیت خود در منطقه تحت کنترلشان، اجرای اقدامات صلح‌سازی را بسته به شرایط با مشکل مواجه نموده و یا تسهیل نمایند (Human Rights Watch, 2002:5). کشاورزان، سوداگران مواد مخدر و گروه‌های مسلح با توجه به عدم اصلاح بخش قضایی به‌راحتی قادر به دور زدن قوانین بدون مواجهه با تبعات اقدامات خود هستند. هم‌چنین، نیروهای خارجی مستقر در افغانستان به‌ندرت در موضوعات مربوط به تولید و تجارت مواد مخدر مداخله نموده و اعانه‌دهندگان بین‌المللی نیز بیشتر تمرکز خود را بر ارسال کمک‌های امدادی قرار داده و تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌های درازمدت که می‌تواند منابع درآمدی جایگزین برای تولیدکنندگان تریاک باشد، ندارند. (Rubin, 2003: 572) در همین حال، مشکلات دولت به‌واسطه بازار سیاه

تولید تریاک پیچیده‌تر شده است. تولید غیرقانونی مواد مخدر تنش‌ها در بافت اجتماعی جامعه افغانستان را تشدید کرده و نهادهای دولتی را تضعیف نموده است. ارزش تجارت غیرقانونی خشخاش در سال 2005 معادل 60 تا 70 درصد تولید ناخالص داخلی افغانستان بوده است. (Suhrke, 2006: 5) این درآمدها در استان‌ها غالباً به جیب مقامات دولتی و جنگ‌سالارانی می‌رود که اجازه می‌دهند این تجارت در خلاف جهت تلاش‌های دولت‌سازی به کار گرفته شود. (Karimi, 2012: 6)

تاکنون، فرایند صلح‌سازی در افغانستان از سوی شبه‌نظامی که در جهت تخریب یا انحراف این فرایند تلاش نموده‌اند به‌طور جدی با چالش مواجه شده است. به همین دلیل ایجاد شرایط لازم جهت اجرای برنامه‌های صلح‌سازی کارآمد نیازمند از بین بردن یا کاهش نفوذ این شبه‌نظامیان است. مطمئناً در این راستا تلاش جهت تضعیف اقتصادهای غیرقانونی که منبع درآمد بسیاری از جنگ‌سالاران و گروه‌های شبه‌نظامی است، نقش بسیار مهمی در موفقیت پیشبرد برنامه‌های صلح‌سازی ایفا می‌نماید. نهادسازی جهت اجرای مؤثر قانون و نیز فراهم نمودن کشت جایگزین برای کشاورزان یک بخش جدایی‌ناپذیر صلح‌سازی در افغانستان است.

#### چ) وابستگی به کمک‌های خارجی

از لحاظ تاریخی کمک‌های غیر مشروط به جوامع گسیخته بر اثر جنگ، سبب ایجاد دولتی وابسته می‌شود که در آن پاسخگویی بیشتر در قبال طرف‌های خارجی است تا مردم آن کشور. این امر در مورد افغانستان صدق می‌کند. در سال 2004-2005 از مجموع بودجه کل افغانستان، حدود 92٪ این بودجه از محل کمک‌های مالی خارجی تأمین شد. (Karimi, 2012: 11) به همین دلیل، درآمدهای داخلی صرفاً 8٪ بودجه ملی را حدود سه سال پس از آغاز تلاش‌های دولت‌سازی پوشش داد. همین آمار منعکس‌کننده بودجه امروز افغانستان است، به طوری که این کشور را به یک دولت به‌شدت مقروض تبدیل کرده است. این بدان مفهوم است که دولت افغانستان جهت بقا و حفظ خود تقریباً به‌طور کامل به کمک‌های مالی خارجی وابسته است. چنین آمار هشداردهنده‌ای نتوانسته است سازمان‌های غیردولتی غربی را جهت توسعه مراکز صنعتی در فرایند دولت‌سازی جذب نماید؛ بنابراین، کمک‌های بین‌المللی و نیز حضور نیروهای خارجی به عامل بقای دولت

افغانستان تبدیل شده است. چنین وابستگی به کمک‌های بین‌المللی خود را بازتولید کرده و بدون تغییری آشکار در شرایط موجود تا آینده قابل پیش‌بینی ادامه خواهد یافت. (Karimi, 2012: 11)

یکی از چالش‌های مهمی که جامعه بین‌المللی با آن مواجه است، ظرفیت کشورهای برآمده از جنگ داخلی در جذب صحیح و استفاده مناسب از کمک‌هایی است که به آن‌ها اختصاص می‌یابد. این امر در خصوص کشوری مانند افغانستان که دهه‌ها درگیر جنگ بوده و دولت آن طی سال‌های اخیر در هزینه کردن نیمی از کمک‌های مالی پرداخت شده به آن ناتوان بوده، قابل توجه و مهم است. افزون بر این، استان‌های آن نیز فاقد یک اداره مستقل بودجه‌ای یا ظرفیت‌های لازم جهت جمع کسب درآمد است. به همین دلیل، این استان‌ها در فرایند دولت‌سازی به‌طور گسترده‌ای مدت‌توجه دولت‌های کمک‌کننده بوده‌اند. جریان گسترده کمک‌های خارجی به افغانستان و ناتوانی دولت در استفاده از سهم خود از این کمک‌ها، سهم کشورهای کمک‌کننده را در تحولات سیاسی این کشور بااهمیت‌تر از دیگر نهادهای داخلی از جمله پارلمان کرده است؛ بنابراین، مردم افغانستان از آن پس در برابر دولت خود یا نهادهای رسمی پاسخ‌گو نبوده، بلکه در مقابل کشورهای اعانه‌دهنده خود را بدهکار تلقی می‌نمایند. (Karimi, 2012: 11)

### ح) عدم هماهنگی در توزیع کمک‌های بین‌المللی

یکی دیگر از نواقصی که در جریان تلاش‌های دولت‌سازی وجود دارد، ناتوانی جامعه بین‌المللی در هماهنگ نمودن یک رهیافت واحد است. در افغانستان، بازیگران متعددی در زمینه توزیع کمک‌ها فعالیت دارند که هماهنگی و پاسخگویی بسیاری اندکی در برابر مردم افغانستان و علایق آن‌ها دارد. (Gilles, 2009: 12) در این راستا این واقعیت وجود دارد که دولت‌های اعانه‌دهنده، کمک‌های خود را صرفاً به نهادهای کمک‌رسانی داخلی تحویل داده و توجهی به ارائه این کمک‌ها در زمان اجرای برنامه‌های ویژه ندارند. افزون بر این، یک مرکز ملی که اطلاعات مربوط به اعانه‌دهندگان و میزان این کمک‌ها را ثبت و نگهداری نموده و در زمینه پاسخگویی به اعانه‌دهندگان فعالیت داشته‌باشد، در افغانستان ایجاد نشده است. به همین دلیل، هیچ‌گونه اطلاعاتی در خصوص هزینه‌های صرف شده توسط کشورها و نهادهای توزیع‌کننده کمک‌ها در اجرای برنامه‌های ملی وجود نداشته و صرفاً اطلاعات مربوط به مسیر توزیع این کمک‌ها در اختیار نهادهای دولتی قرار دارد. این

مشکل با توجه به این که کمک‌های مالی به‌طور منظم در حساب‌های دریافت‌کنندگان بین‌المللی (فعال در افغانستان) و خارج از دسترسی دولت افغانستان دولت می‌ماند، پیچیده‌تر شده است. به‌طور مثال، در بودجه سال 2005 افغانستان، کمتر از 30 درصد از کل هزینه‌های جاری از کانال دولت افغانستان صرف شد. باقیمانده سرمایه‌ها بدون هیچ‌گونه مکانیزم نظارتی در توزیع آن، بین گیرندگان و دریافت‌کنندگان بین‌المللی توزیع شد. (Rubin, 2006: 182) گذشته از این که نهادهای خارجی متعددی به‌صورت ناهماهنگ در فرایند دولت‌سازی در افغانستان فعالیت دارند، خدماتی که هم‌اکنون توسط دولت مرکزی ارائه می‌گردد به‌طور گسترده‌ای توسط یک گروه متشکل از مشاوران خارجی، کارکنان طرح‌های ملی و اجتماعی که حقوق بالاتری نسبت به مردم محلی دریافت می‌کنند، هماهنگ می‌شود. میزان بالای بازیگران خارجی و عدم هماهنگی میان نهادهای ارائه‌دهنده خدمات اجتماعی و مدنی سبب شده است تا نهادهای دخیل در دولت‌سازی به‌صورت موازی و بدون ارتباط سازمانی فعالیت نمایند. (Karimi, 2012: 7)

تیم‌های بازسازی استانی<sup>1</sup> در افغانستان مصداق یک هماهنگی ضعیف سازمانی در فرایند دولت‌سازی است. هدف از تشکیل این تیم‌ها، ظرفیت‌سازی از طریق تسهیل توسعه بازسازی در مناطق خارج از کابل است. این تیم‌ها که چندملیتی هستند دارای وظایف ناهمگون و رویه‌های متفاوت بوده و میان بخش‌های نظامی و مدنی آن اختلاف و تنش وجود دارد. در عمل، هر تیم به‌طور مجزا و اغلب خارج از کنترل و نظارت نهادهای بالادستی خود فعالیت دارد. این تیم‌ها به‌واسطه آن که عملیات نظامی توسط نیروهای ایساف انجام می‌شود با رهیافت‌های متعدد و گوناگون در زمینه فعالیت‌های نظامی - مدنی مواجه‌اند. ایجاد تیم‌های بازسازی استانی به‌این معناست که سازمان‌های غیرنظامی که دریافت‌کنندگان کمک‌های بین‌المللی‌اند، با نظامیان به دلیل ارتباطشان با این تیم‌ها روابط نزدیکی دارند. به‌عبارت‌دیگر کمک‌هایی که به دولت افغانستان می‌رسد دارای انگیزه‌ها و اهداف بی‌طرفانه‌ای نیست. (Karimi, 2012: 7)

به‌منظور ایجاد هماهنگی بهتر در زمینه دولت‌سازی در خارج از کابل، ساختار، ظرفیت، منابع و اقدامات تیم‌های بازسازی استانی بایستی متناسب با نیازهای سیاسی و راهبردی دولت میزبان و نیز واقعیت‌های موجود باشد. جنبه‌های عملیاتی و اجرای تیم‌های بازسازی

---

1. Provincial Reconstruction Teams (PRTs)



نبایستی توسط کشورهای تأمین‌کننده نیرو تعیین شود. تیم‌های مختلف که در استان‌های افغانستان فعال‌اند، نیازمند آن هستند که تحت کنترل یک نهاد مرکزی با رهیافتی راهبردی و روشن برای دولت‌سازی به‌عنوان اولویت اصلی فعالیت‌های آن‌ها، قرار گیرند. افزون بر این، تیم‌های بازسازی لازم است از طریق جلب همکاری بازیگران محلی مورد حمایت دولت مرکزی، شرایط تقویت و پشتیبانی از فعالیت‌های خود را افزایش دهند. برای رسیدن به هدف، مشارکت بخش خصوصی جهت موفقیت فرایند پایدار دولت‌سازی در آینده الزامی است.

در مجموع می‌توان اذعان نمود که ایجاد هماهنگی بیشتر بین نهادهای بین‌المللی و داخلی در زمینه توزیع کمک‌های بین‌المللی نقش قابل‌توجهی در پیشبرد فرایند دولت‌سازی دارا است. همان‌گونه که موضوع فعالیت تیم‌های بازسازی استانی نشان می‌دهد، نهادهای داخلی دریافت‌کننده کمک‌های بین‌المللی دارای زمینه‌های متداخل و هم‌پوشان فعالیت و کمک‌رسانی هستند و اغلب با اهداف، اولویت‌ها، زمان‌بندی و اصول رقیب اقدام می‌نمایند. جهت پیشبرد تلاش‌های دولت‌سازی و فراهم نمودن زمینه‌های ادامه این فرایند، همه کمک‌کننده‌های بین‌المللی و نهادهای دریافت‌کننده این کمک‌ها بایستی فعالیت‌های خود را هماهنگ نموده و خود را با اولویت‌های دولت افغانستان منطبق نمایند. اتخاذ چنین رهیافتی ضروری است، چراکه صرفاً از طریق این رهیافت است که دولت افغانستان مشروعیت مردمی پیدا نموده و می‌تواند به دولتی کارآمد و پاسخگو تبدیل شود.

#### خ) ضعف بازیگران جهانی در وضعیت‌های محلی

بیشتر مشکلات بازیگران بین‌المللی در کشورهای درگیر در منازعه داخلی این است که در اغلب موارد این بازیگران علیرغم برخورداری از مزیت منابع، بازهم از بازیگران محلی عقب بوده و توسط آنان دور زده می‌شوند. در این خصوص، اغلب سیاست‌هایی که توسط کشورهای مداخله‌گر اتخاذ می‌گردد، عملاً هم‌خوانی اندکی با واقعیات موجود در این مناطق دارد. به‌عبارت‌دیگر افرادی که در پایتخت‌های کشورهای مداخله‌کننده و یا در پایگاه‌های محلی در استان‌ها حضور دارند، فاقد دانش و اطلاعات لازم در خصوص ساختارهای قدرت محلی هستند. کپینگ<sup>1</sup> در مطالعه‌ای مداخله دهه 1980 شوروی سابق

1- Kipping

در افغانستان را با مداخله کشورهای غربی در این کشور بعد از حادثه 11 سپتامبر 2001 مقایسه کرده است. وی نتیجه‌گیری می‌کند که غرب همانند شوروی سابق به مداخله خود بیشتر بعد نظامی داده است. علت این امر نیز شکستی است که غرب به دلیل ناتوانی در گسترش نفوذ و حاکمیت دولت به خارج از مراکز اصلی شهری و نیز مناطق دورافتاده متحمل شده است. (Edward, 2010: 13)

### نتیجه

از سال 2001 که تلاش‌های صلح‌سازی در افغانستان آغاز شد، این تلاش‌ها با چالش‌هایی جدی مواجه شده است. در این خصوص، توافق‌نامه بن که بر اساس آن رهیافت‌های امنیتی بر سایر ابعاد صلح‌سازی اولویت یافت را می‌توان از جمله عوامل اصلی ناکامی تلاش‌های صلح‌سازی در افغانستان تلقی نمود. از سوی دیگر، کشورهای مداخله‌گر در افغانستان در قبال اتخاذ یک نگاه بلندمدت و نیز درک زمینه‌ها و شرایط موجود در افغانستان مقاومت نموده‌اند. یک مثال در این رابطه رد ایده تعامل با بسترهای بومی به بهانه پیچیده بودن آن است. چنین رهیافتی اگرچه به دلیل تمایل کشورهای مداخله‌گر جهت حل و فصل سریع مشکلات اتخاذ شده، اما در عمل سبب ایجاد مشکلات سیاسی و امنیتی شده است. در افغانستان، محدودیت‌های به کارگیری مدل حکومتی لیبرال دموکراسی در کشورهای برآمده از جنگ که دارای گروه‌های قومی، نژادی و مذهبی متعدد هستند، به خوبی نمایان شده است. کشورهای مداخله‌گر در این راستا نتوانسته‌اند مسائل مختلفی را که نهایتاً مشروعیت دولت مرکزی را متأثر می‌سازد، حل و فصل نمایند. به همین دلیل ضروری است در فرایند صلح‌سازی مدل حکومتی مناسب و منطبق بر ساختارهای اجتماعی افغانستان بیش از پیش مد توجه قرار گیرد. در شرایطی که ترتیبات عرفی و مدل حکمرانی سنتی و عرفی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی کارآمدی خود را به خوبی نشان می‌دهند، می‌توانند ابزارهای مؤثری در فراهم نمودن امنیت، اجماع، مشارکت در قدرت و رفاه برای مردم باشند. لذا توجه به مدل حکمرانی سنتی در کنار مدل حکمرانی رسمی در فرایند دولت‌سازی می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت صلح‌سازی داشته باشد.

در بعد امنیتی، اجرای فرایند اصلاح بخش امنیتی و خلع سلاح شبه‌نظامیان به دلیل آن‌که از طریق روش‌های سنتی و بدون توجه به شرایط داخلی افغانستان و ادامه

درگیری‌های داخلی در آن به اجرا درآمده، نتوانسته است به اهداف خود دست یابد. همان‌گونه که ذکر شد شرایط ویژه‌ای از جمله وجود سطحی پایه از امنیت، منابع انسانی و نهادی برای اجرای برنامه‌ها، ساختارهای مالی باثبات و خواست سیاسی داخلی و خارجی از جمله الزامات موفقیت این فرایند است که افغانستان فاقد آن است. فعالیت‌های اقتصادی غیرقانونی که منبع درآمد بسیاری از جنگ‌سالاران و گروه‌های شبه‌نظامی است، چالشی جدی برای پیشبرد فرایند صلح‌سازی است. در این راستا، کاهش قدرت جنگ‌سالاران از طریق تضعیف اقتصادهای غیرقانونی، نقش مهمی ایفا خواهد نمود. عملیاتی نمودن طرح‌های مربوط به کشت جایگزین گامی مهم در مقابله با فعالیت‌های اقتصادی غیرقانونی به ویژه تجارت مواد مخدر تلقی می‌گردد. وابستگی به کمک‌های مالی بین‌المللی از دیگر موانع موجود است. همان‌گونه که ذکر شد این وابستگی دارای تبعات اقتصادی و سیاسی عدیده‌ای بوده و استقلال سیاسی کشورهایی مانند افغانستان را به شدت تضعیف نموده است. به‌منظور غلبه بر این مشکل کاهش تدریجی این وابستگی از طریق تکیه بر منابع داخلی الزامی است. در نهایت این که به‌منظور غلبه بر موانع موجود در مسیر تلاش‌های صلح‌سازی لازم است کشورهای مداخله‌گر (نظامی، توسعه‌ای یا اعانه‌دهنده) اهداف و رهیافت‌های خود نسبت به دولت‌سازی در کشورهای درگیر در منازعه داخلی نظیر افغانستان را بازتعریف نمایند. در این رابطه، درک، شناسایی و پذیرش نظام‌های غیررسمی و عرفی حکمرانی و پرهیز از تحمیل الگوهای غربی حکومتی عامل مهمی در پیشبرد دستور کار صلح‌سازی است. اهمیت دادن به منابع محلی مشروعیت، مقامات سنتی و کاریزماتیک محلی می‌تواند به‌عنوان عامل کمکی و حلقه ارتباطی میان جوامع محلی و دولت مرکزی ایفای نقش نموده و تسری قدرت مرکزی در مناطق مختلف کشور را تسهیل نماید. بی‌تردید، شناخت پیچیدگی‌های اجتماعی جامعه افغانستان و انطباق هرچه بیشتر راهبردهای صلح‌سازی با واقعیات اجتماعی این کشور، زمینه‌ساز موفقیت تلاش‌های صلح‌سازی در آینده خواهد بود.

## منابع

## الف) انگلیسی

- Boege, Volker, Brown, Anne, Clements, Kevin and Nolan, Anna, (2008), *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of Fragility*, Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management.
- Byers, Michael, (2002), "Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 Septembers", *International & Comparative Law Quarterly*, No.51.
- Chesterman Simon, Michael. Ignatieff and Thakur, Ramesh (Eds), (2005), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Tokyo: United Nations University Press.
- Clark, Kate, (2003), "Afghanistan: Power of Poppy", *Middle East International*, No.712.
- Dobbins, James (Ambassador), (2008), *After the Taliban: Nation Building in Afghanistan*, Washington DC: Potomac Book.
- Edwards, David, (2002), *Before Taliban: Genealogies of the Afghan Jihad*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Edwards, Morgan, (2010), "State-building in Afghanistan: A Case Showing the Limits?" *International Review of the Red Cross*, Vol 92, No.880.
- Field, Mark, (2011), "A Review of the 2001 Bonn Conference and Application to the Road Ahead in Afghanistan", *Strategic Perspective*. No. 8.
- Galloti, Mark, (2010), "Drug Fund", *The World Today*, Vol 12, No.57.
- Gilles, Dorronsoro, (2009), *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Giustozzi, Antonio, (2004), "Good' State Vs. Bad Warlords? A Critique of State-Building Strategies in Afghanistan", *London School of Economics Crisis States Research Centre, Working Papers Series: 51*.
- Krampe Florian, (2013), *The Liberal Trap: Peacemaking and Peacebuilding in Afghanistan after 9/11*, In *Mediation and Liberal Peacebuilding: Peace and from Ashes of War*. Mikael Eriksson and Roland Kostic (ed.), 57-75. New York: Routledge studies in Intervention and Statebuilding.
- James, Risen, (2012), "US Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan", *New York Times*, 11/05/2012.

- Karimi, Kaveh, (2013), “Challenges to State-building Efforts in Fragile States: Lessons from Afghanistan Post 2001” NATO Watch Research Paper, No.41.
- Khalilzad, Zalmay, (1995), “Afghanistan in 1994: Civil War and Disintegration” Asian Survey No.35.
- Menkhaus, Kenneth, (2010), “Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping”, International Security, No.3. Vol.31.
- Paffenholz, Thania, ed. Forthcoming, ( 2009), Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Paris, Roland, (2004), *At War’s End: Building Peace after Civil Conflict*, New York: Cambridge University Press.
- Ponzio, Richard and Freedman, Christopher, (2007), “Conclusion: Rethinking Statebuilding in Afghanistan” International Peacekeeping, No.14.
- Rubin, Barnett, (2004), *Building a New Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure*, Center on International Cooperation, New York University, in Cooperation with CARE.
- Rubin, Barnett, (2003), “Transitional Justice and Human Rights in Afghanistan”, International Affairs, No.79
- Rubin, Barnett, (2004), “(Re) Building Afghanistan: The Folly of Stateless Democracy”, Current History, Vol. 103, No. 672, pp. 165–70.
- Rubin, Barnett, (2004), “Crafting a constitution for Afghanistan”, Journal of Democracy, No. 15.
- Rubin, Barnett, (2007), “Saving Afghanistan”, Foreign Affairs – Council on Foreign Relations, No.86.
- Sedra, Mark, (2004), *Securing Afghanistan’s Future: Accomplishments and Strategic Pathway Forward*, National Police and Law Enforcement Technical Annex, Kabul: Islamic Transitional State of Afghanistan (ITSA).
- Sedra, Mark, (2006), “Security Sector Reform in Afghanistan: The Slide towards Expediency”, International Peacekeeping, Vol 13.Issue 1.
- Tierney, John, (2010), *Warlord: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*, U.S. House of Representatives.
- United Nations General Assembly, 27 February 2015. A/69/801. New York.
- United Nations Security Council (14 November 2001), S/RES/1378, New York.
- United Nations Security Council (20 December 2001), S/RES/1386, New York.

## ب) منابع اینترنتی

- “Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC)”, (2003-2004), Annual Report, available at: <http://www.refworld.org>. (Accessed 2 December 2014).
- Boone, Jon. “Afghanistan Quietly Brings into Force Taliban Amnesty Law”, Guardian, 10-02-11, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/feb/11/Taliban-amnesty-law-enacted>. (Accessed 2 December 2014).
- Clements, Kevin, (2009), “Building Effective, Legitimate and Resilient State Institutions”, In Headline Seminar on Deteriorating Governance, presented at the World Bank, Washington DC, p. 4. Available at: <http://siteresources.worldbank.org>. (Accessed 12 May 2014).
- Heupel, Monika, (2006), “Shadow trade War Economies and their Challenge to Peacebuilding”, Journal of International Relations and Development, No.9: 140-169.
- [www.palgrave-journals.com/jird](http://www.palgrave-journals.com/jird). (Accessed 30 October 2013).
- Human Rights Watch. (2010), “Afghanistan: Repeal Amnesty Law - Measure Brought into Force by Karzai Means Atrocities Will Go Unpunished”. Available at: <http://www.hrw.org/en/news/2010/03/10/afghanistan-repeal-amnesty-law>. (Accessed 25 July 2014).
- Kouvo, Sari, (2010), “After two years in legal limbo: A first glance at the approved Amnesty law”. available at: <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=665>. (Accessed 2 December 2014)
- Organization for Economic Cooperation and Development (ECD), (2010), “Afghanistan Country Report, Fragile States Monitoring Survey”. Available at: [www.oecd.org/fsprinciples](http://www.oecd.org/fsprinciples). (Accessed 2 November 2014)
- North, Douglass. Wallis, John Joseph. Webb, Steven B and Weingast Barry, (2007), “Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problem of Development”, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4359, Washington DC. Available at: <http://www-wds.worldbank.org> (Accessed December 2014).
- Suhrke, Astri, (2006), “the Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan”, Paper presented at the International Studies Association annual meeting, San Diego, CA. Available at: <http://www.cmi.no/publications/file/2135-the-limits-of-statebuilding.pdf>. (accessed 25 May 2014).
- United Nations, (12 November 2001), “Declaration on the Situation in Afghanistan by the Foreign Ministers and other senior representatives of the “Six plus Two”, New York. Available at:

<http://reliefweb.int/report/afghanistan/declaration-situation-afghanistan-foreign-ministers-and-other-senior>. (Accessed 10 June 2014).

- United Nations News Centre, 2010. “United Nations and Afghanistan”. Available at: [www.un.org/news/dh/latest/afghan/un-afghan-history](http://www.un.org/news/dh/latest/afghan/un-afghan-history). (Accessed 10 June 2014).
- United Nations News Centre, (2001), “Six plus Two group stresses need for broad-based Afghan government” available at: [www.un.org/apps/news/story.asp](http://www.un.org/apps/news/story.asp). (Accessed 15 June 2014).
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan, [nama.unmissions.org](http://nama.unmissions.org). (Accessed 27 June 2014).
- United Nations Development Programm, 2014. “Afghanistan Peace and Reintegration Programme”, available at: [www.af.undp.org/content/Afghanistan](http://www.af.undp.org/content/Afghanistan). (Accessed 9 June 2014).
- Wennmann, Achim, (2010), “Grasping the Strengths of Fragile States: Aid Effectiveness between Top-down and Bottom-up Statebuilding”, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP) at the Graduate Institute, Geneva: CCDP Working Paper No. 6, p.16.
- Available at: <http://graduateinstitute.ch> (Accessed 24 August 2014).
- World Bank, 2015, country data. Available at: [data.worldbank.org/country/Afghanistan](http://data.worldbank.org/country/Afghanistan). (Accessed 17 September 2014).