

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی

سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷

تاریخ دریافت: ۹۷/۰۷/۱۱

تاریخ تصویب: ۹۷/۱۱/۱۵

صفحات: ۱۷۹-۲۰۲

تحلیلی بر عملکرد نیروهای ائتلاف بین‌المللی در افغانستان: فرصت‌ها و

چالش‌ها

علی محمدیان

استادیار گروه علوم سیاسی، واحد چالوس، دانشگاه آزاد اسلامی، چالوس، ایران.

چکیده

نزدیک به دو دهه از سقوط رژیم طالبان و حضور نیروهای ائتلاف بین‌المللی به رهبری ایالات متحده در افغانستان می‌گذرد. از سال ۲۰۰۱ میلادی به بعد، نیروهای ائتلاف بین‌المللی روند شکل‌گیری تحولات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی افغانستان را در دست گرفتند. شکست طالبان، اولین پروژه و سپس تشکیل دولت جدید و بازسازی و اصلاحات ساختاری در زمینه‌های سیاسی، امنیتی، اقتصادی و اجتماعی محورهای اصلی سیاست‌های نیروهای ائتلاف بین‌المللی به رهبری ایالات متحده و برخی مجامع بین‌المللی در این کشور بود. اکثر این محورها پس از شکست طالبان در افغانستان اجراء شده است. با این حال هم‌اکنون در سال ۲۰۱۹ میلادی و پس از حدود ۱۸ سال از سقوط طالبان و صرف هزینه‌های زیاد توسط دولت‌ها و مجامع بین‌المللی و همچنین نیروهای ائتلاف بین‌المللی، افغانستان کماکان در شرایط بی‌ثبات به سر می‌برد. بنابراین سؤال مقاله این است که از زمان سقوط طالبان چه اقداماتی توسط ائتلاف بین‌المللی و دیگر مجامع بین‌المللی در افغانستان صورت گرفته و این اقدامات با چه فرصت‌ها و چالش‌هایی مواجه است؟ مقاله به شیوه توصیفی تحلیلی بر این باور است که اقدامات صورت گرفته در جهت بازسازی دوباره افغانستان ناکافی بوده و به واسطه منافع متعارض بازیگران داخلی، منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای موانع متعددی در جهت حل و فصل بحران‌های مختلف افغانستان وجود دارد که چشم‌انداز آن دارای ابهامات زیادی است.

واژگان کلیدی: نیروهای ائتلاف بین‌المللی، منافع متعارض، بازسازی، دولت‌سازی.

مقدمه

وضعیت نابسامان افغانستان در دوران جنگ سرد و حتی در دهه ۱۹۹۰ به طور حتم محصول رقابت استراتژیک شوروی و آمریکا، بی‌توجهی جامعه جهانی و به ویژه ایالات متحده بود. در دوران جنگ سرد، سیاست آمریکا تشکیل دولت‌های با ثبات در حاشیه جنوبی شوروی تحت عنوان کمربند امنیتی بود که در کشورهای پاکستان، ایران و ترکیه و عراق نمود پیدا کرد، ولی در این الگو افغانستان جای نداشته و هیچگاه مورد توجه دولتمردان آمریکا قرار نگرفت. بی‌توجهی جامعه جهانی زمانی خاتمه پیدا کرد که در دهه ۱۹۹۰ گروه افراطی طالبان در افغانستان حاکمیت یافت و بی‌ثباتی در داخل وضعیت ثبات منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای را با تهدیدات بالقوه و بالفعل مواجه نمود.

دوره ۵ ساله حکومت طالبان، افغانستان را وارد مرحله مهم نمود. حادثه ۱۱ سپتامبر، فرصتی مغتنم را به دولتمردان نومحافظه کار آمریکایی داد که به سیاست بی‌توجهی به افغانستان خاتمه داده و با طرح عملیات پیشدستانه وارد کارزار با طالبان و القاعده در افغانستان شوند. با تفسیرهای خاص نومحافظه کاران و علیرغم تعارضی که جنگ پیشدستانه با برخی از اصول مسلم حقوق بین‌الملل از جمله اصل «حاکمیت» و «عدم توسل به زور» داشت، اجماعی از کشورهای قدرتمند بر علیه افغانستان شکل گرفت. با صدور قطعنامه‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل، اقدامات نظامی علیه رژیم طالبان در افغانستان وارد مرحله تازه شد. به ویژه قطعنامه ۱۳۶۸ مورخ ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱ که بر «آمدگی سریع رزمی برای برداشتن همه‌ی گام‌های لازم در جهت پاسخگویی (دلالت ضمنی بر استفاده از نیروها) به حملات ۱۱ سپتامبر» (Katzman, ۲۰۰۸:۶) تصریح نمود، باعث شکل‌گیری نیروهای ائتلاف به رهبری ایالات متحده برای آغاز نبرد علیه طالبان شد.

فاز اول جنگ علیه تروریسم «با مسدود کردن دارایی و از طریق فشارهای اقتصادی شروع شد تا بدین طریق توانمندی تحرکات آن‌ها در مرحله بعدی حمله، سلب یا حداقل محدود شود.» (تمنا، ۱۳۸۷: ۱۳۲). فاز دوم اقدام نظامی مستقیم علیه مواضع و منابع نیروهای شبه نظامی طالبان و گروه‌های سبزه‌جوی القاعده در افغانستان بود. در این مرحله «در ۷ اکتبر ۲۰۰۱ (کمتر از یک ماه بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر) عملیات مدت دار آزادسازی افغانستان، آغاز شد. نیروهای ائتلاف بین‌المللی موثر در این عملیات را ایالات متحده، بریتانیا، کانادا، استرالیا، آلمان، فرانسه و برخی از کشورهای آسیایی (نظیر ترکیه)، اروپای شرقی و آفریقایی تشکیل می‌دادند.

این عملیات حدود یک ماه طول کشید و در نهایت به پیروزی نیروهای ائتلاف و عقب‌نشینی القاعده و طالبان منجر شد.» (تمنا، ۱۳۸۷: ۱۳۴).

پیامد لشگرکشی آمریکا و متحدانش به افغانستان، سقوط دولت طالبان بود. سقوط طالبان از قبل نیز قابل پیش‌بینی بود، اما آنچه که در صدر اولویت سیاست‌های نیروهای ائتلاف قرار داشت، ایجاد نظم و امنیت و برقراری ثبات سیاسی و اجتماعی در جامعه افغانستان است. افغانستان به واسطه وجود سنت‌ها و تداوم افراط‌گرایی مذهبی^۱، ساختار قضایی غیر رسمی، شبکه‌های جنایی، بافت ناهمگون جمعیتی شامل قومیت‌ها، نژادها و ایدئولوژی‌های بعضاً متعارض، همواره از شکاف مفرط در میان اقوام و نژادهای مختلف رنج برده است. تداوم چنین شکافی منجر به مشروعیت یافتن چارچوب‌ها و ارزش‌های بومی و قبیله‌ای و تقویت این ساختار در مقابل ضعف مفرط دولت مرکزی بود. با عنایت به چنین واقعیتی بود که نیروهای ائتلاف به طور اجتناب‌ناپذیری ایجاد یک ساختار حقوقی و اجتماعی، تشکیل یک دولت قوی و باثبات و بازسازی مجدد نهادهای دولتی (دولت‌سازی) و کمک به مردم این کشور (ملت‌سازی) را در صدر سیاست‌های خود قرار دادند. بر همین اساس، مقاله حاضر به اقدامات نیروهای ائتلاف بین‌المللی در جهت بازسازی افغانستان در دوره جدید بعد از طالبان می‌پردازد. پرسش مهم این است که نیروهای ائتلاف از سال ۲۰۰۱ تاکنون چه نقشی در بازسازی افغانستان داشته و در حال حاضر افغانستان با چه فرصت‌ها و چالش‌هایی روبرو است؟

چارچوب نظری:

سیاست خارجی ایالات متحده، دوره‌ای جدید توأم با درگیری در مناطق مورد منازعه جهان را تجربه می‌نماید. در دوره جنگ سرد، ضرورت ایجاد موازنه با قدرت هسته‌ای شوروی، منجر به پیگیری سیاست خارجی ایالات متحده بر مبنای بازدارندگی استراتژیک^۲ و موازنه قوا^۳ با بلوک شرق شد. آمریکایی‌ها همه توان خود را برای حفظ نظم و موقعیت‌شان در این دوران دنبال نمودند. با فروپاشی شوروی و خاتمه نظام دوقطبی، نظم موجود در آن نیز فروریخت و سیاست خارجی ایالات متحده یک دوره رکود و بیکاری را در دهه ۱۹۹۰ تجربه نمود. انتقادات از سیاست

۱. Religious Extremism
۲. Strategic Deterrence
۳. Balance of Power

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
خارجی ایالات متحده در دوره کلینتون به حدی افزایش یافت که در نهایت باعث پیروزی حزب جمهوری خواه به رهبری جرج بوش در سال ۲۰۰۰ و ورود نومحافظه کاران به کاخ سفید شد.
بواسطه حادثه ۱۱ سپتامبر و تعیین ملیت عاملان این حادثه، دو کشور افغانستان و عراق مورد تهاجم گسترده آمریکا قرار گرفت. جدا از میزان موفقیت آمریکا در این لشکرکشی، آنچه بیش از پیش موجب توجه محافل سیاسی شد مسئله توان این کشور و متحدانش در برقراری ثبات و امنیت در این کشور و در مرحله بعد ایجاد ساختار حقوقی و اجتماعی جدید در قالب پروسه دولت ملت سازی است. دولت سازی روندی در جهت ایجاد نهادهای حقوقی، سیاسی و اجتماعی است که با کسب قدرت و مشروعیت، از خصلت حاکمیت و اقتدار عالی برخوردار می‌گردد. به عبارتی دیگر دولت‌سازی «به معنی ایجاد و تقویت نهادهای لازم برای حمایت از توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بلند مدت است.» (قوام و زرگر، ۱۳۸۸: ۲۱۵). نهادسازی که بدان اشاره می‌شود دارای قالب مشخص و ثابتی است که در اکثر جوامع وجود دارد. این‌ها شامل نهادهای اجرایی (دستگاه‌های اجرایی حکومتی نظیر وزارتخانه‌ها و کارگزاری‌های داخلی و خارجی و نهادهای نظامی و امنیتی)، نهادهای قانونگذاری (پارلمان‌ها، مجالس و شوراها) و نظام حقوقی و قضایی می‌باشد.

نهادسازی از مهمترین اقدام در جهت دولت سازی است. «نهادسازی ظرفیت یک دولت را در حفظ نظم داخلی و انجام کارآمد سایر کارکردهای مورد مطالبه مردم از جمله امنیت، رفاه، آزادی و ... به نحو مطلوبی تامین و می‌تواند مشروعیت و پایگاه مردمی دولت را بهبود ببخشد. ... ضرورت نهادسازی به ویژه در کشورهای ناکام^۱ و یا فروپاشیده به واسطه بروز جنگ‌ها و نزاع‌های داخلی و بین‌المللی (مانند افغانستان و عراق) جزء اولین گام‌های اساسی در روند دولت سازی قلمداد می‌گردد.» (قوام و زرگر، ۱۳۸۸: ۳۲۶). باید تاکید نمود موضوع نهاد سازی در جوامع چندپاره به لحاظ قومی و نژادی اهمیت دو چندان داشته و برای شروع روند مناسب دولت ملت سازی از ضروریات تلقی می‌گردد. معمولاً نهادسازی با مصداق‌هایی نظیر تدوین قانون اساسی، تشکیل حکومت و نهادهای اجرایی آن، نهاد قانونگذاری مجلس و نهادهایی که حافظ قانون اساسی است مانند دستگاه قضایی و دیوان عالی قانون اساسی تبلور می‌یابد.
تلاش‌های ایالات متحده و نیروهای ائتلاف بین‌المللی در کشورهای افغانستان و عراق

۱. failed state

در دهه اول قرن بیست و یکم، نشان می‌دهد که آن‌ها در نظر دارند یک مدل بین‌المللی دولت سازی را در این دو کشور پیاده نمایند. البته باید در نظر داشت که در مورد تقدم و تاخر دولت سازی یا ملت سازی میان آمریکا و متحدان اروپایی‌اش اتفاق نظر وجود ندارد. از یک منظر کلی اروپایی‌ها دولت ملت سازی را از طریق تقدم ملت سازی ممکن می‌دانند، ولی آمریکایی برعکس چنین روندی را با ظهور دولت سازی مدنظر دارند. این تفاوت ناشی از روند متفاوت شکل‌گیری دولت ملت‌های اروپایی براساس تقدم ملت سازی و در آمریکا براساس اجرای دولت سازی می‌باشد. علاوه بر این، دلایل متعددی برای تقدم دولت سازی بر ملت سازی در رویکرد آمریکایی‌ها می‌توان ذکر کرد، ولی مهمترین دلیل و نکته این است که اساساً ملت سازی فرآیندی بسیار پیچیده، طولانی مدت و سخت است که تحقق آن به خواست و اراده جمعی ملت‌ها و شرایط داخلی هر کشوری وابسته است و یک عامل خارجی نمی‌تواند در اجرای آن نقش موثری ایفاء کند. در مجموع باید گفت که در دو دهه اخیر حجم اقدامات ایالات متحده در قالب دولت ملت سازی افزایش داشته است. اگرچه بنابه اذعان کارشناسان، در این ارتباط توفیق اندکی حاصل شده است، با این حال آنچه مسلم است این موضوع به کشورهای افغانستان و عراق محدود نخواهد شد و با اهمیت یافتن معضلات کشورهای توسعه نیافته در همه ابعاد آن، ایالات متحده کماکان سعی خواهد نمود الگوهای مورد نظر خود را از طریق پروژه‌های دولت سازی در سایر مناطق مورد منازعه جهان اجراء نماید.

افغانستان و ضرورت مسئله بازسازی:

براساس مطالعاتی که مقطع زمانی ۱۹۷۸ تا سال ۲۰۰۱ (سقوط طالبان) را در بر می‌گیرد، افغانستان فقیرترین مکان بر روی کره زمین است. دارای پایین‌ترین شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی است. از هر چهار کودک یک نفر قبل از سن پنج سالگی می‌میرد. افغانستان تا قبل از سقوط طالبان یک ملت بدون دستگاه امنیتی پایدار، نظام حکومتی مشخص و مشروع، نظام قضایی قانونی و وزارتخانه‌های مورد نیاز بود. در این کشور تمامی مظاهر یک دولت ملت نابوده شده بود. دارای سخت‌ترین شرایط آب و هوایی و زمین‌های ناهموار که به واسطه سه دهه جنگ و خونریزی پر از مین‌های جنگی بود. براساس شاخص‌های توسعه انسانی برنامه عمران سازمان ملل متحد که در مورد افغانستان منتشر شده است این کشور از سال ۱۹۷۸ تا ۲۰۰۱ رتبه ۱۷۰ از

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
کل ۱۷۴ کشور جهان در سال ۱۹۹۵ را به خود اختصاص داده است. درگیری و جنگ‌های خشونت بار سه دهه نزدیک به ۸ میلیون را آواره نمود (برابر اعلام کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان، افغانستان با ثبت ۲/۷ میلیون نفر پناهنده و آواره، بیشترین پناهنده در جهان را دارد). بیشترین امید به زندگی ۴۳ سال، نرخ باسوادی ۵۴ درصد برای مردان و ۱۳ درصد برای زنان، مرگ و میر بزرگسالان ۲۵۷ نفر در هر ۱۰۰۰ نفر، مرگ و میر کودکان ۱۶۵ نفر از هر ۱۰۰۰ کودک و دسترسی به آب سالم و آشامیدنی در روستا ۵ درصد و در شهر ۳۹ درصد تعیین شده است. (www.ilo.org.com).

ورود جامعه بین‌المللی به افغانستان:

به طور مشخص، آغاز رسمی فعالیت‌های نیروهای ائتلاف و همین طور سایر کشورهای منطقه‌ای برای بازسازی افغانستان بعد از طالبان را به تشکیل کنفرانس موسوم به بن^۱ که در ۵ دسامبر ۲۰۰۱ در آلمان برگزار گردید، مرتبط می‌دانند، با این حال باید در نظر داشت که قبل از آن، تلاش‌های چند جانبه‌ای نیز توسط دولت‌های منطقه‌ای و فرماندهی‌های صورت گرفت. از جمله به موارد ذیل می‌توان اشاره نمود: (۱) «گروه شش بعلاوه دو»^۲. یک گروه ارتباطی چندجانبه بود که نشست آنان در سال ۱۹۹۷ با حضور کشورهای ایالات متحده، روسیه و شش کشور همسایه افغانستان یعنی ایران، چین، پاکستان، ترکمنستان، تاجیکستان و ازبکستان آغاز گردید. (۲) گروه ژنو^۳. شامل کشورهای ایتالیا، آلمان، ایران و آمریکا که در سال ۲۰۰۰ شکل گرفت. (۳) مجموعه اقدامات سازمان کنفرانس اسلامی^۴. (۴) تلاش‌های تبعیدی‌های افغان شامل طایفه حامد کرزای» (Katzman, ۲۰۰۸:۷).

علیرغم اقدامات از طرف کشورها و نهادهای یادشده، کنفرانس بن^۱ در ۵ دسامبر ۲۰۰۱ به ابتکار فراخوان سازمان ملل در مورد افغانستان برگزار شد. نتیجه کار کنفرانس در قالب موافقت نامه بن^۵ بود که مفاد آن براساس قطعنامه شماره ۱۳۸۵ مورخ ۶ دسامبر ۲۰۰۱ شورای امنیت

۱. Bonn ۱

۲. six plus two Geneva group

۳. Organization Of Islamic Conference(OIC)

۴. Bonn agreement

۵. International peacekeeping force

تحلیلی بر عملکرد نیروهای ائتلاف بین‌المللی در افغانستان ۵

مورد تایید قرار گرفت. موافقت نامه بن ۱ مسیر آینده افغانستان در حوزه‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی در دوره پس از طالبان مشخص و ترسیم نمود. براساس این موافقتنامه، حکومت موقت به ریاست حامد کرزای شکل گرفت. براساس قطعنامه ۱۳۶۸ به نیروهای حافظ صلح بین‌المللی برای ایجاد امنیت در کابل اختیار داده شد. به موضوع نیاز به همکاری جامعه بین‌المللی برای مبارزه با مواد مخدر، جنایت و تروریسم اشاره شد. قانون اساسی سال ۱۹۶۴ افغانستان تا زمان تصویب قانون اساسی جدید، مورد تایید قرار گرفت. پیش‌بینی شرایط امنیتی برای اولین انتخابات ریاست جمهوری در ۹ اکتبر ۲۰۰۴ از جمله تصمیمات شرکت کنندگان در این کنفرانس بود.

مصوبات کنفرانس بن ۱ به مرور زمان و برحسب شرایط داخلی افغانستان به اجراء گذاشته شد. از فردای این کنفرانس، نیروهای ائتلاف به بازسازی افغانستان پرداختند. اما انتقاداتی هم در همین مقطع زمانی بر عملکرد نیروهای ائتلاف و ایالات متحده وارد بود. اول تشکیل کنفرانس بن بلافاصله بعد از سقوط رژیم طالبان در آلمان، بدون حضور همه گروه‌های ذینفع به ویژه نمایندگان طالبان که در طول یک دهه اخیر بیشترین چالش را برای افغانستان پدید آوردند جای سؤال داشت. موضوعی که کشورهای غربی پس از ده سال و آن هم در کنفرانس بن دو بدان پی بردند. دوم برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و پارلمان و شورای استانی در این مقطع زمانی که شرایط امنیتی این کشور نابسامان بود چندان منطقی به نظر نمی‌رسید. و نهایتاً اینکه مرور مصوبات کنفرانس بن نشان می‌دهد که غربی‌ها شناخت کافی از جامعه افغانستان، شرایط و ویژگی مسائل اجتماعی و سیاسی این کشور نداشته‌اند، چون اکثر مصوبات صرفاً به ایجاد ساختار سیاسی جدید در قالب برگزاری انتخابات زود هنگام و انجام اقدامات تأمینی پرداخته و از پراختن به معضل عمیق و ریشه‌دار افغانستان عاجز ماندند.

بازسازی و نهادهای بین‌المللی:

در جهت اجرای استراتژی کلی توسعه افغانستان، امور هماهنگی و نظارت بر پروژه‌های بازسازی و سایر اقدامات بین‌المللی به وسیله سه نهاد شکل گرفته انجام می‌شود. (۱) هیئت هماهنگی و نظارت مشترک^۱ به ریاست مشترک دولت افغانستان و سازمان ملل متحد که در

۱. Joint coordination and monitoring board(JCBM).

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
درجه اول مسئول اجرای توافقنامه‌های مربوط به افغانستان است. ۲) انجمن توسعه افغانستان^۱.
مسئول تعیین اولویت‌ها و استراتژی توسعه در افغانستان است. ۳) اداره هماهنگی کمک‌ها به
افغان‌ها^۲. این اداره تکمیل‌کننده فعالیت‌های انجمن توسعه و نمایندگی‌های سازمان‌های غیر
دولتی و بین‌المللی فعال در افغانستان است.

علاوه بر سه نهاد فوق‌الذکر، موسسات و آژانس‌های بین‌المللی کمک رسان به افغانستان
نیز در راستای اهداف سازمان ملل فعالیت می‌نمایند. این موسسات شامل موارد ذیل است:
۱) ماموریت کمکی سازمان ملل متحد به افغانستان^۳ (یوناما). یک مرکز بین‌المللی برای
حضور در افغانستان است. یوناما یک نهاد فراگیری است که مسئولیت فعالیت‌های توسعه و
بازسازی تمام آژانس‌های سازمان ملل در افغانستان را به عهده دارد. ۲) برنامه عمران سازمان
ملل^۴. ۳) کمیسیون سازمان متحد برای پناهندگان. کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل
متحد^۵ بزرگترین عملیات بازگشت پناهندگان و آواره گان به افغانستان را در دست دارد. ۴)
صندوق توسعه سازمان ملل متحد برای زنان و یونیسف. ۵) برنامه جهانی غذا^۶. فعال در زمینه
ارائه کمک‌های غذایی و توزیع مواد غذایی. ۶) بانک جهانی^۷ که مبلغ ۱/۴ میلیارد دلار برای
اجرای ۳۳ پروژه در افغانستان پرداخت نمود. ۷) بانک توسعه آسیا^۸ که مبلغ ۸۹۲/۲۸ میلیون دلار
وام در اختیار افغانستان گذاشت. ۸) کمیته بین‌الملل صلیب سرخ. (www.parl.gc.com).

لازم به توضیح است براساس قطعنامه ۱۹۷۴ سال ۲۰۱۱ شورای امنیت سازمان ملل، نظارت
بر وضعیت غیر نظامیان و حفاظت از آن‌ها، ارتقاء پاسخگویی و کمک به اجرای کامل آزادی‌های
اساسی و مقررات حقوق بشر و قانون اساسی افغانستان و معاهدات بین‌المللی و برخورداری زنان
از حقوق بشر به یوناما واگذار شد. برآورد می‌شود یوناما دارای ۶۶ نفر پرسنل حقوق بشر در
مناطق مختلف افغانستان باشد. در این راستا به ماموریت یوناما علاوه بر نظارت بر بازسازی،

-
۱. Afghanistan development forum(ADF).
 ۲. Agency coordinating body for Afghan relief(ACBAR).
 ۳. United Nations assistance mission ti Afghanistan(UNAMA).
 ۴. United Nations development program.(UNDP).
 ۵. United Nations high commission for refugees(UNHCR)
 ۶. World food programme(WFP).
 ۷. World bank(WB).
 ۸. Asian development bank(ADB).

اهدافی همچون حفاظت از شهروندان، خشونت علیه زنان، بازداشت متهمان تروریست، هماهنگ کردن تلاش‌های بین‌المللی غیر نظامی با تمرکز ویژه بر روی برنامه‌های ملی، همکاری با ناتو (ایساف)، آشتی ملی، انتخابات، همکاری منطقه‌ای، حقوق بشر و کمک‌های بشردوستانه نیز اضافه شده است. براساس قطعنامه ۲۰۱۴ سال ۲۰۱۲، ماموریت یوناما تا مارس ۲۰۱۳ تمدید شده است. (www.unmissions.org).

نیروهای ائتلاف و بازسازی:

تقریباً پس از سقوط طالبان، نیروهای ائتلاف بین‌المللی به فرماندهی ایساف بازسازی زیرساخت‌های افغانستان را طرح ریزی نمودند. هدف ایساف کمک به حکومت انتقالی افغانستان در ایجاد و حفظ یک محیط سالم و امن در کابل و اطراف آن در سال ۲۰۰۱ بود. براساس قطعنامه‌های ۱۳۸۶ و ۱۷۷۶ شورای امنیت بعد از سقوط طالبان، علاوه بر شرکت ناتو در سرکوب ستیزه جویان، تیم‌های بازسازی استانی به رهبری ایساف شکل گرفت. این تیم‌ها با توجه به ماهیت امنیتی کارکردشان، تجسم رویکرد مشترک نظامی و غیرنظامی ائتلاف برای برقراری ثبات در افغانستان را نشان می‌دهد. تیم‌های بازسازی ولایتی ترکیبی از پرسنل نظامی و غیرنظامی بین‌المللی مستقر در مناطق استانی افغانستان را تشکیل دادند. در حال حاضر ۲۶ تیم استانی در افغانستان وجود دارد. برحسب عملکرد این تیم‌ها، می‌توان سه وظیفه مهم و مشخص را برای این تیم‌ها تعیین نمود: (۱) حمایت از گسترش اقتدار دولت مرکزی افغانستان در مناطق مختلف به ویژه در مناطق دور دست و مورد مناقشه با گروه‌های مخالف. (۲) حمایت از اصلاحات در بخش‌های امنیتی هر یک از مناطق. (۳) ایجاد شرایط برای تسهیل توسعه بازسازی. پرسنل نظامی هر تیم بازسازی، به طور مشخص وظیفه دارند امنیت محیطی مورد نظر هر تیم را تأمین نموده تا کار بازسازی و توسعه آن منطقه اجرا شود. عملیات گشت زنی و ارتباط با مردم محلی از جمله این اقدامات است.

جهت‌گیری کلی برنامه‌های بازسازی در افغانستان که توسط تیم‌های بازسازی استانی پیگیری می‌شود، نوسازی زیرساخت‌های این کشور است. ناشی از همین واقعیت، اقدامات تیم‌های بازسازی استانی بیشتر متوجه این موارد بود: (۱) ایجاد شرایط برای تحصیل کودکان. (۲) ایجاد خطوط لوله، مخازن و جاده‌ها و چاه‌های آبیاری برای مصرف مردم محلی و امور

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
کشاورزی. ۳) انجام زیرساخت‌ها و تعمیرات به منظور تسهیل ارتباطات میان مناطق. ۴) ارائه کمک‌های پزشکی.

به طور مشخص تیم بازسازی سه مرحله عملیات را از آغاز تاکنون پشت سر گذاشتند. اول بازسازی به مرکزیت استان‌های شمالی. در اواخر سال ۲۰۰۳ و براساس قطعنامه ۱۵۱۰ مورخ اکتبر ۲۰۰۳ شورای امنیت، در مناطق کندوز، فیض آباد و بغلان که توسط آلمانی‌ها و هلندی‌ها شروع شد. دوم بازسازی به مرکزیت استان‌های غربی. این مرحله در ۳۱ مه ۲۰۰۵ در مناطق هرات، فراه به رهبری لیتوانی (در حال حاضر ایتالیا) شروع شد. سوم بازسازی مناطق جنوبی. مرحله سوم در ۳۱ جولای ۲۰۰۶ در جنوب افغانستان شروع شد. در این مرحله ۱۶ کشور و در مجموع ۱۸۰۰۰ نفر نیرو در این مناطق مستقر هستند. در مناطق هلمند، زابل، قندهار و ارزگان کشورهای بریتانیا، آمریکا، کانادا و هلند حضور دارند. (www.mod.uk.com).

اتتلاف بین‌المللی و بازسازی نیروهای مسلح:

اقدام اساسی برای تامین امنیت افغانستان، شکل‌گیری نیروی کمکی امنیت بین‌المللی (ایساف)^۱ است که بر اساس موافقتنامه بن ایجاد شده بود. این نیرو براساس قطعنامه شماره ۱۳۶۸ مورخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۱ به شهر کابل محدود شده بود. بعد از موافقتنامه بن و اضافه شدن تعداد ۴۵۰ نفر به تعداد ایساف، محدوده عملیات آن برابر قطعنامه ۱۵۱۰ مورخ ۱۴ اکتبر ۲۰۰۳ به شهر قندوز نیز توسعه پیدا کرد. در اگوست ۲۰۰۳ فرماندهی ایساف به ناتو محول شد و از این تاریخ، ناتو مجموعه اقدامات امنیتی در افغانستان را با کمک اعضایش بدست گرفت. افغانستان نخستین کشوری است که ناتو در خارج از اروپا وارد آن شده و تعهداتی را در جهت حفظ صلح برای دولت مرکزی و مبارزه با تروریسم پذیرفت. در این زمینه سیاست ناتو تقسیم مناطق مختلف افغانستان به چهار منطقه فرماندهی بود که هر کدام توسط کشورهای عضو ناتو انجام می‌شد. به همین ترتیب فرماندهی منطقه شمال در ۲۰۰۴، فرماندهی منطقه غرب در ۲۰۰۵، فرماندهی منطقه جنوب در ۲۰۰۵ توسط بریتانیا، کانادا، هلند و آلمان به عهده گرفته شد. در گام بعدی ناتو فرماندهی حفظ صلح ۱۴ استان شرق افغانستان و در ۵ اکتبر ۲۰۰۶ فرماندهی تمام افغانستان را بدست گرفت. در راستای کامل شدن ماموریت ناتو، آمریکا نیمی از نیروهای خود در

۱. International security assistance force (ISAF)

افغانستان را تحت فرماندهی ناتو در منطقه فرماندهی شرق قرار داد. «وظایف ناتو در افغانستان ... ایجاد امنیت عمومی در سراسر آن کشور، حفظ حکومت مرکزی در کابل، مبارزه با تروریسم بین‌المللی و بنیادگرایی اسلامی و قطع ارتباط طالبان با پاکستان است تا خطری این کشور را تهدید نکنند.» (رحمانی، ۱۳۸۳: ۱۲۳). در واقع، پس از سقوط رژیم طالبان، تمامی امور امنیتی، نظامی به ناتو واگذار گردید. در مورد علت واگذاری چنین مأموریت مهمی به ناتو دلایل متعدد وجود دارد. اول اینکه موضوع تامین امنیت در افغانستان بعد از طالبان در صدر اقدامات نیروهای ائتلاف قرار داشت. بدون چنین اقدامی، شکل‌گیری ساختار جدید در افغانستان امکانپذیر نبوده و دولت مرکزی با چالش‌های نظامی و امنیتی از پای در می‌آمد. دوم به لحاظ تامین هزینه‌های مالی، انسانی و تجهیزاتی، باعث شرکت گسترده‌تر کشورهای دیگر از جمله اعضای ناتو گردید که این موضوع موجب صرف هزینه‌های کمتر توسط سایر قدرت‌های بزرگ از جمله آمریکا می‌شد. سوم اینکه ناتو با حضور در افغانستان، تحولات امنیتی در منطقه جنوب آسیا و آسیای مرکزی و سایر کشورهای منطقه را تحت کنترل داشته و درصدد محدود نمودن تحرکات روسیه و همین‌طور اعمال فشار بر کشورهای نظیر چین، پاکستان و ایران است.

(۱) پلیس ملی افغانستان^۱:

در خلال جنگ داخلی در دوره حاکمیت طالبان، عملاً پلیس داخلی وجود نداشت. با توجه به وخامت اوضاع امنیتی بعد از سقوط طالبان، نیروهای ائتلاف، ایجاد نیروی قوی پلیس را در دستور خود قرار دادند. به همین منظور در کنفرانس جی هشت^۲ که در سال ۲۰۰۲ در ژنو برگزار شد، بخش‌های امنیتی افغانستان به چهار قسمت تقسیم و هر کدام از بخش‌ها، به یک کشور مشخص واگذار گردید. برابر این تقسیم‌بندی، ایالات متحده مسئولیت بخش‌های نظامی (نیروهای متعارف ارتش)، آلمان مسئولیت بخش‌های پلیس، ایتالیا مسئولیت بخش‌های پلیس قضایی و بریتانیا مسئولیت بخش‌های نیروهای مبارزه با مواد مخدر را به عهده گرفتند. با توجه به برجسته بودن مسائل امنیت داخلی افغانستان، پلیس این کشور به بخش‌های مختلف و

۱. Afghan national police

۲. Group of eight

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
متنوعی نیز تقسیم شده است. برای بالابردن کیفیت اقدامات، نیروهای پلیس در شش حوزه
مشخص سازماندهی شدند این‌ها شامل: پلیس متحدالشکل افغانستان^۱، چهار سازمان پلیس
ویژه، پلیس ملی نظم شهری^۲، پلیس مرزی افغانستان^۳، پلیس مبارزه با مواد مخدر افغانستان^۴ و
پلیس مبارزه با تروریسم^۵ (Perito, ۲۰۰۹:۲).

هدف آلمان از پذیرش بازسازی پلیس، ایجاد یک نیروی متوازن قومی^۶ آشنا با استانداردهای
حقوق بشر^۷ و روش‌های پلیس مدرن^۸ و قادر به انجام عملیات در یک جامعه دموکراتیک بود.
برای شروع کار، اولین تیم مشاوران پلیس آلمان در ۱۶ مارس ۲۰۰۲ به کابل رسیدند و اداره
هماهنگی آلمان در ۱۸ مارس ۲۰۰۲ افتتاح شد. به طور کلی اقدامات آلمان شامل این موارد بود:
«ایجاد یک آکادمی پلیس، یک دانشگاه برای آموزش افسران، یک آموزشگاه برای آموزش
دوره‌های کوتاه مدت افسران درجه‌دار، تعهد به پرداخت ۷۰ میلیارد دلار برای آموزشگاه پلیس
کابل، اعزام ۱۱ مربی آموزشی، به روز نمودن پاسگاه پلیس کابل و اعطای ۵۰ وسیله نقلیه
پلیس.» (Perito, ۲۰۰۹:۳).

ایالات متحده رقابتی با رویکرد آلمان در آموزش پلیس افغانستان نداشت. در عوض در سال
۲۰۰۳، ایالات متحده یک خط مشی دیپلماتیک را برای ایجاد یک برنامه جداگانه برای تدارک
آموزش ضمن خدمت انجام داد. بدین منظور آمریکا در کنار آلمان یک مرکز آموزش پلیس
تاسیس کرد و که وظیفه آن آموزش ضمن خدمت برای پلیس بود. امکانات مورد نیاز در کابل
جمع آوری شد. ۶ مربی بین‌المللی و ۳ امریکایی به همراه کادر آموزشی آلمان با همکاری ستاد
مشترک افغانستان، آموزش پلیس افغانستان شروع شد. یک مرکز آموزش پلیس در کابل
راه‌اندازی شد که از آن به عنوان الگو در ۷ مرکز آموزشی دیگر در اطراف کشور استفاده شد.
دوره‌های آموزشی متنوعی در نظر گرفته شد: دوره هشت هفته‌ای مهارت‌های مقدماتی افسران

-
۱. Afghan uniform police(AUP)
 ۲. Afghan national civil order police(ANCOP)
 ۳. Afghan border police(ABP)
 ۴. Counter narcotics police of Afghanistan(CNPA)
 ۵. Counter terrorism police(CTP)
 ۶. Ethnically balanced force
 ۷. Human rights standards
 ۸. Modern police methods

درجه‌دار و وظیفه و پلیس گشتی برای سوادآموزی، دوره ۵ هفته‌ای برای پلیس گشتی بی‌سواد، یک دوره ۱۵ روزه برای انتقال برنامه یکپارچه سازی افراد پلیس، دوره ۲ تا ۴ هفته‌ای جهت افزایش تعداد مربیان و کارآموزان. از شروع بازسازی نیروی پلیس افغانستان توسط آلمان سطح این نیرو در آگوست ۲۰۱۰ به ۱۰۹۰۰۰ نفر و در ژوئن ۲۰۱۱ به تعداد تقریبی ۱۲۶۰۰۰ نفر بالغ شد. (Katzman, ۲۰۱۱: ۲۳).

۲) ارتش ملی افغانستان^۱:

ایجاد ارتش ملی افغانستان در دسامبر ۲۰۰۲ در کنفرانس بین‌المللی لندن مطرح شد. دولت افغانستان و کشورهای شرکت کننده توافق نمودند که ارتش جدید افغانستان باید به لحاظ ترکیب نیروها، دارای ساختار متوازن قومی، داوطلبانه و تعداد آن بیش از ۷۰۰۰۰ نفر باشد. تحت حمایت دفتر همکاری نظامی افغانستان، وزارت دفاع ایالات متحده مسئولیت برنامه‌ریزی و مدیریت پیاده‌سازی فرآیند تعریف شده را به عهده گرفت. سایر کشورها نیز بخش‌هایی از این مسئولیت و روند را به عهده گرفتند. ماموریت‌های ارتش ملی افغانستان در موارد ذیل تعیین شد: (۱) تامین امنیت کشور و دفاع از حاکمیت و استقلال در مقابل تهدیدات داخلی و خارجی و حمایت از روند سیاسی که در قانون اساسی تصریح شده است. (۲) جایگزینی همه نیروهای شبه نظامی و سازمان یافته در کشور. (۳) مبارزه با شورشیان و تروریست‌ها. (۴) همکاری نزدیک با نیروهای ائتلاف و نیروهای بین‌المللی دیگر» (www.nps.edu.com).

ارتش ملی افغانستان شامل نیروهای متعارف ارتش (زمینی) و نیروی هوایی است. به دلیل محصور بودن در خشکی، افغانستان دارای نیروی دریایی نیست. براساس قانون اساسی جدید، رئیس جمهور فرمانده کل نظامیان^۲ است و وزارت دفاع به عنوان کفیل رئیس جمهور ایفای نقش می‌کند. مرکز فرماندهی ارتش ملی در کابل قرار دارد. وزارت دفاع براساس طرح مورد نظر ایالات متحده شامل یک وزیر، رئیس ستاد مشترک و جانشین آن و دارای شش اداره ستادی شامل پرسنلی، اطلاعات، عملیات، لجستیک، ارتباطات و بازرسی کل می‌باشد. «ارتش ملی افغانستان به پنج منطقه فرماندهی (سپاه)^۳ شامل: فرماندهی منطقه کابل (سپاه ۲۰۱)، فرماندهی

۱. Afghan national Army(ANA).

۲. Commander in-chief of the military

۳. Corps

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
منطقه گردیز (سپاه ۲۰۳)، فرماندهی منطقه قندهار (سپاه ۲۰۵)، فرماندهی منطقه هرات (سپاه ۲۰۷) و فرماندهی منطقه مزارشریف (سپاه ۲۰۹) تقسیم شده است. هر سپاه از سه تیپ پیاده نظام سبک، یک تیپ رزمی پشتیبانی و یک تیپ رزمی خدمات پشتیبانی تشکیل شده است. طرح اولیه تعداد نیروهای جهت کابل و شهرهای بزرگ به تعداد تقریبی ۶۱۰۰۰ نفر در نظر گرفته شد.

در جهت تاسیس مراکز آموزشی و تخصصی نظامی، آکادمی ملی نظامی افغانستان^۱ براساس مدل مدرسه نظامی وست پوینت نیویورک توسط آمریکا در افغانستان ساخته شده است. علاوه بر این، مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار برای ساخت دانشگاه دفاعی افغانستان^۲ در خارج از کابل توسط آمریکا اختصاص یافته است. از سال ۲۰۰۹، باراک اوباما پس از حضور در کاخ سفید اعلام نمود استراتژی وی در افغانستان، افزایش نیروهای ارتش و پلیس افغانستان به سطح کمی ۴۰۰۰۰۰ نفر را در بر می‌گیرد. در همین سال دولت آمریکا اعلام کرد برای افزایش توان نظامی افغانستان برای سال ۲۰۱۰، مبلغ ۱/۳ میلیارد دلار برای چند پایگاه نظامی ارتش افغانستان تخصیص داده است. از این بودجه، مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار برای توسعه پایگاه هوایی بگرام (بزرگترین پایگاه هوایی افغانستان) و ۷۰ میلیون دلار برای پایگاه نظامی فراه نزدیک مرز ایران اختصاص یافته است.

۳) نیروی هوایی افغانستان:

نیروی هوایی افغانستان بخش کوچکی از ارتش ملی این کشور را تشکیل می‌دهد. تعداد نیروی آن ۳۰۰۰ نفر که ۴۰۰ نفر از آنان خلبان می‌باشند. ۴۶ هواپیما دارد. پایگاه اصلی نیروی هوایی در پایگاه هوایی بگرام^۳ است. طرحی برای تهیه و خرید تعداد ۱۴۶ هواپیمای نظامی از نوع تهاجمی در حال اجراء است. وزارت دفاع افغانستان، موضوع بازگرداندن ۲۶ هواپیمای میگ که در خلال دوران جنگ های داخلی به پاکستان و ازبکستان فرستاده شده است را پیگیری می‌نماید. ایالات متحده طرح تامین کامل هواپیمای تهاجمی مانند اف ۱۶ را بررسی می‌نماید. در سال ۲۰۱۰ روسیه و آلمان هلیکوپترهای از نوع MI-8 برای نیروی هوایی افغانستان تامین

۱. National military academy of Afghan

۲. Afghan defense university(ADU)

۳. Bagram Air base

کردند. با همه تلاش‌های صورت گرفته، نیروی هوایی افغانستان عمدتاً به دلیل فنی، تجهیزاتی و انسانی در جریان تحولات امنیتی این کشور به عنوان یک نیروی غیر موثر تلقی می‌گردد و حجم عمده عملیات آن بوسیله نیروهای ائتلاف به ویژه آمریکا انجام می‌گیرد. اما به جهت شرایط سخت جغرافیایی افغانستان، وزارت دفاع بر توسعه این نیرو به منظور انجام عملیات هوایی اعم ترابری و رزمی مورد نیاز نیروهای مسلح واقف است. در همین راستاست که بنا به توصیه ایالات متحده گسترش این نیرو در دستور کار دولت افغانستان با همکاری آمریکا قرار گرفته است.

ارزیابی اقدامات بین‌المللی در افغانستان

۱) استقرار دولت (دولت سازی):

اولین اقدام موثر نیروهای ائتلاف بین‌المللی، استقرار دولت مرکزی در افغانستان بود. دولت مرکزی به عنوان نماینده مشروع ملت افغانستان، در برابر جامعه بین‌المللی مطرح شد و توانست با آغاز بکار نهادهای وابسته به آن و همچنین بازسازی نیروهای مسلح این کشور، روند تحولات سیاسی و اجتماعی این کشور را در سطح داخلی و خارجی نمایندگی نماید. اگرچه ضعف‌های دولت مرکزی شکل گرفته قابل تامل است، لیکن استقرار آن در شرایط سخت افغانستان الگویی از شروع روند دموکراتیکی بود که توانست بخش اعظمی از نخبگان همگام در صحنه افغانستان را گرد هم آورد. ضمن اینکه دولت جدید به عنوان نماینده مردم افغانستان توانست توجه افکار عمومی جهان را به خود معطوف نموده و از طریق تشکیل کنفرانس‌ها و نشست‌های بین‌المللی و منطقه‌ای، بخش زیادی از کمک‌های مالی بین‌المللی و حمایت نهادهای بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد را بدست آورد.

در مورد تشکیل دولت مرکزی انتقاداتی هم بر عملکرد نیروهای ائتلاف بین‌المللی به رهبری ایالات متحده وارد است. تمرکز بیش از حد امور در دست دولت مرکزی، شیوه حکومت‌داری کرزای و فساد اداری در آن، مورد تایید همه حتی خود دولت افغانستان است. شواهد نشان می‌دهد که توازن قومی و قبیله‌ای در حکومت وجود ندارد و فساد ناشی از قبیله‌گرایی، انتصاب افراد براساس قومیت‌ها و تقسیم قدرت و منابع دولتی به طور غیر متوازن، اوضاع افغانستان را وخیم‌تر و منجر به نارضایتی عمومی در افغانستان شده است.

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
گفته می شود که فساد اداری بزرگترین چالش در افغانستان بعد از تروریسم و مواد مخدر محسوب می شود. حامد کرزای در ۲۱ ژوئن ۲۰۱۲ در جمع سران سه قوه گفته بود: «برای تشکیل دولتی نیرومند، نباید گرایش های قومی، گروهی و سیاسی افراد در نظر گرفته شود. در گذشته اگر به دلایلی مصلحت سنجی بوده اما بعد از این تغییر کرده است» (www.ensijam.com). فساد اداری در افغانستان واقعیتی انکارناپذیر است. با این وجود دولت هم در حوزه داخلی و هم در حوزه خارجی برای انجام اصلاحات و مبارزه با فساد اداری تحت فشار است. جامعه بین المللی اعطای کمک های بین المللی را به انجام اصلاحات اداری و رفع تبعیض های قومی و قبیله ای مشروط نموده است. در مسیر دولت سازی، اعتماد مردم به دستگاه ها و نهادهای حکومتی، عنصری تعیین کننده است. به نظر می رسد در افغانستان به سه دلیل چنین اتفاقی نیافتاده است. اول اینکه حکومت خدمات موثر شهری و مدنی ارائه نداده است. دوم فساد اداری موجب ناکارآمدی حکومت در حل مشکلات شده است و سوم اینکه نگرانی های امنیتی مردم برطرف نشده است. به طور حتم ادامه چنین روندی، موجب سلب اعتماد مردم نسبت به نهادهای دولتی خواهد شد. برای قطع چنین روندی، اصلاح سیستم حکومتی، اجرای برنامه آشتی ملی با حضور همه گروه ها باید به وسیله یک برنامه استراتژیک اجراء گردد.

۲) نیروهای مسلح و امنیت سازی:

در مورد بازسازی نیروهای امنیتی و ارتش (هوایی و زمینی) باید گفت که این روند براساس برنامه های از پیش تعیین شده در کنفرانس ۲۰۰۲ لندن صورت گرفته است. سطح نیروها به طور نسبی پیشرفت های خوبی را دنبال نموده است. ایالات متحده، با صرف میلیاردها دلار هزینه، توانست این نیروها را در دو حوزه کلی پلیس ملی و ارتش ملی افغانستان مجدداً سازماندهی نماید. فرآیند جذب و استخدام، آموزش و تجهیز نیروها با فرماندهی کشورهای اعضای ائتلاف شامل ایالات متحده، آلمان، ایتالیا، بریتانیا، هلند و کانادا و همکاری دستگاه های امنیتی افغانستان (وزراتخانه های دفاع و کشور) انجام پذیرفت. به لحاظ سطح کمی، این نیروها تا پایان ژوئن ۲۰۱۱، به تعداد ۲۸۰۰۰۰ نفر (۱۲۶۰۰۰ نفر پلیس ملی و ۱۶۴۰۰۰ نفر ارتش ملی) و تا پایان سال ۲۰۱۱ به تعداد ۳۰۵۰۰۰ نفر برآورد می شود. حضور نیروهای نظامی و امنیتی در تمامی استان های کشور نیز ناشی از رشد خوب کمی آن است. در آگوست ۲۰۰۸، در اولین مرحله از

روند انتقال مسئولیت به نیروهای افغان، ارتش ملی افغانستان، مسئولیت تامین امنیت ۷ شهر و ولایت از جمله کابل را بر عهده گرفتند. در دومین مرحله از روند انتقال، در ۱ دسامبر ۲۰۱۱، نیروهای افغان مسئولیت ۱۸ ولایت این کشور که نزدیک به ۵۰ درصد جمعیت کشور را در خوی جای داده‌اند به عهده گرفتند. در سومین مرحله در اول جولای ۲۰۱۲ مسئولیت عملیاتی در کل منطقه جنوب شامل قندهار، کندوز، ارزگان و زابل به نیروهای امنیتی ملی افغانستان واگذار شد. برابر گزارشات وزارت دفاع ایالات متحده، ارتش ملی افغانستان در ژوئن ۲۰۰۸ هدایت ۳۰ عملیات تهاجمی و عملیات پاکسازی و همچنین ۷۵ درصد از عملیات در بخش شرقی این کشور را برعهده داشته است. براساس برنامه‌ریزی‌های انجام شده قرار است که مسئولیت کامل امنیتی افغانستان تا پایان سال ۲۰۱۴ و قبل از خروج نیروهای بین‌المللی، به نیروهای نظامی و امنیتی این کشور واگذار شود.

۳) نظام قضایی:

یکی از اقدامات مفید در پروسه دولت‌سازی، ایجاد یک نظام قضایی است که می‌تواند باعث حاکمیت قانون و امنیت فیزیکی و روانی برای شهروندان و اجرای عدالت و شفافیت در بخش‌های مختلف جامعه از جمله نهادهای دولتی گردد. اجرای عدالت انتقالی برای شهروندان و حمایت و پشتیبانی از آن‌ها و دستگیری و مجازات خاطیان حقوق انسانی از جمله مهمترین بخش از وظایف دستگاه قضایی است که از آن انتظار می‌رود.

در دوره حاضر برابر ماده ۱۱۶ قانون اساسی قوه قضاییه به عنوان رکن مستقل تعیین شده است. دیوان عالی ۹ عضو دارد که توسط رییس جمهور و تایید ولسی جرگه انتخاب می‌شوند. رییس دیوان عالی به عنوان عالی‌ترین ارگان قضایی افغانستان نیز توسط شخص رییس جمهور تعیین و منصوب می‌شود. با چنین روندی استقلال این قوه در مقابل رییس دولت وجود ندارد. اعتبار دستگاه قضایی به طور حتم استقلال آن در برابر سایر قوا و اجرای عدالت است. فساد اداری متأسفانه به سایر بخش‌ها از جمله قوه قضاییه نیز سرایت کرده است که بیشترین ضربه به حیثیت و اعتبار مجموعه دولت و همین‌طور بی‌اعتمادی نسبت به آن را در میان مردم بیار خواهد آورد. از این رو اقدامات صورت گرفته در جهت توسعه قوه قضاییه، تاکنون پاسخگوی حجم زیاد مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی جامعه افغانستان نبوده است. به طور خلاصه مهمترین ضعف‌های قوه قضاییه افغانستان شامل این موارد است: (۱) این قوه اگرچه مستقل

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —

است اما به واسطه نفوذ سیاسی و فساد فراگیر دچار مشکل است. رشوه، فساد، فشار مقامات دولتی، رهبران قبیله‌ای و خانواده‌های افراد متهم بی‌طرفی قوه قضاییه را خدشه‌دار کرده است. (۲) سیستم قضایی فاقد ظرفیت‌های لازم برای رسیدگی به حجم زیادی از پرونده‌ها و اصلاح قوانین قبلی است. (۳) نظام قضایی در مراکز شهری که دولت مرکزی قوی وجود دارد مناسب است ولی در روستاها و بخش‌های دور افتاده و کوچکتر که جمعیت بیشتری زندگی می‌کنند ضعیف عمل می‌کند. (۴) مقامات شهری و استانی از جمله قضات از حداقل آموزش تخصصی برخوردارند و اغلب قضات، قضاوت خود را براساس درک شخصی از شریعت، عرف‌های قبیله‌ای و رسوم محلی ابراز می‌دارند. (۵) اکثریت قضات فارغ‌التحصیل مدارس دینی هستند که دسترسی محدودی به قوانین حقوقی و عرفی دارند. (۶) کمبود قضات به ویژه در نقاط ناامن وجود دارد. براساس گزارش دیوان عالی کشور حدود ۲۲۸۲ قاضی اولیه، استیناف و دیوان عالی کشور از جمله ۱۲۰ قاضی زن تا پایان سال ۲۰۰۹ در افغانستان وجود دارد. (۷) در مناطق تحت کنترل طالبان یک سیستم موازی قضایی دولت وجود دارد. طالبان با صدور مجازات‌های سنگین، از جمله ضرب و شتم، قطع انگشتان دست، گردن زدن، اعدام و سنگسار را اجراء می‌کند. (www.state.gov)

۴) مبارزه با مواد مخدر:

چالش دیگر مبارزه با کشت و قاچاق مواد مخدر در افغانستان است. اهمیت این موضوع بدان حد است که برخی برای باورند که مرگ آورترین کالای صادراتی افغانستان تروریسم نیست بلکه تریاک و مواد تولید شده از آن است. کنترل و مبارزه با مواد مخدر همواره یک چالش جدی نه تنها در افغانستان بلکه برای جامعه بین‌المللی است. جامعه بین‌المللی شامل کشورهای همسایه، قدرت‌های بزرگ، و نهادهای فراگیر بین‌المللی نظیر سازمان ملل با پرداخت هزینه‌های بسیار درصدد مبارزه و کنترل مواد مخدر در افغانستان هستند. در حوزه داخلی گسترش کشت گیاه کوکنار و تولید تریاک بیشترین ضربه را به ثبات سازی و برقراری صلح و آرامش می‌زند. با افزایش تولید تریاک، منابع مالی بیشتری نصیب گروه‌های ستیزه‌جو برای تهیه تجهیزات نظامی شده و آن‌ها از این طریق می‌توانند کماکان به فعالیت‌ها بر ضد دولت مرکزی ادامه دهند. ضمن اینکه اثرات آن بر بازسازی، توسعه و رشد اقتصادی سایر بخش‌های افغانستان ویران‌کننده است. بدین ترتیب دور باطلی از افزایش تولید تریاک، افزایش توانمندی گروه‌های تروریست و تداوم

ناامنی در افغانستان به صورت زنجیر وار به حیات خود ادامه می‌دهند. در دوره بعد از طالبان، ایالات متحده سیاست مبارزه با مواد مخدر را در پیش گرفت. برابر گزارش ماه می ۲۰۱۲ کریستین ساینس مانیاتور، آمریکا در طول ده سال گذشته بیش از ۵ میلیارد دلار برای مبارزه با تریاک هزینه پرداخت نموده است که نتیجه مطلوبی در پی نداشته است. به طور مشخص بخشی از اقدامات ایالات متحده بدلیل فساد اداری به خصوص مقامات ارشد افغانستان بی‌نتیجه بوده است، به نحوی که در سال ۲۰۱۱ برآورد می‌شود کشت خشکاش نزدیک به ۷ درصد رشد داشته است. سیاست اولیه آمریکا در مبارزه با مواد مخدر از طریق نابود کردن مزارع منطقی به نظر نمی‌رسد. این سیاست تا سال ۲۰۰۹ توسط ایالات متحده ادامه پیدا کرد. پس از آن به دلیل عدم موفقیت، موضوع مبارزه با مواد مخدر به دولت مرکزی و نیروهای امنیتی افغانستان واگذار شده است. ۱۰ درصد اقتصاد افغانستان وابسته به تریاک است. چهار پنجم مردم افغانستان فقیر هستند بنابراین مبارزه با تریاک و قاچاق مواد مخدر نیازمند ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی لازم برای گرایش کشاورزان به کشت محصولات جایگزین است.

۵) وضعیت زنان:

یکی از شاخص‌های مهم در ارزیابی توسعه جوامع، توجه به بخش زنان است. معمولاً زنان نیمی از جمعیت هر کشوری را تشکیل می‌دهند. توجه به این بخش در واقع توجه به نصف جمعیت هر کشور است. برای ارزیابی توسعه زنان شاخص‌هایی همچون امور بهداشت، میزان مرگ و میر، سهم آنان در آموزش و پرورش، برابری جنسیتی، میزان اشتغال زنان در بخش‌های مختلف جامعه و برابری با مردان در رسیدن به مقامات عالی، قوانین ازدواج، امنیت محیطی و دسترسی به سیستم عادلانه قضایی از مهمترین شاخص‌هاست. تحولات سیاسی و اجتماعی دو قرن اخیر افغانستان همواره تاریخ سیاهی برای زنان افغان ترسیم نموده است. آمارها تا قبل از سقوط طالبان موید همین وضعیت است. به ویژه در دوره طالبان، زنان تقریباً از همه حقوق انسانی حتی حقوقی که در آیین اسلام وجود دارد محروم بودند. زن افغانی محروم از تحصیل، بهداشت، امنیت محیطی حتی در خانواده، بدور از هرگونه قدرت تصمیم‌گیری و فاقد کرامت انسانی و معنوی، زندگی تلخی را در کنار مردان و جامعه تماماً مدرس‌الار افغانستان تجربه نمودند. (www.transcend.org).

اقدامات جامعه بین‌المللی در مورد زنان نیز قابل توجه است. آژانس توسعه بین‌المللی ایالات

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —

متحدۀ از طریق بازسازی زیرساخت‌های لازم، تلاش نمود امکان حضور زنان و دختران در عرصه‌های اجتماعی افغانستان را افزایش دهد. بازسازی خوابگاه دختران دانشگاه کابل که قابلیت زندگی ۱۱۰۰ دانشجوی دختر را که از مناطق مختلف افغانستان برای تحصیل به دانشگاه کابل آمده‌اند دارد، آموزش ۸۲۰۰ زن خانه دار در حد خواندن و نوشتن و تربیت ۳۰۰ نفر دیگر از طریق استادان دانشگاه‌های افغانستان برای آموزش مسایل بهداشتی به زنان، تاسیس موسسه آموزش معلمین زن در کابل در سال ۲۰۰۴، آموزش ۱۰۶۰۰ پزشک، پرستار، ماما و کارکنان بهداشت اجتماعی و درمان جهت ارایه خدمات درمانی به مردم در مناطق مختلف، برخورداری بیش از ۱۰ میلیون از مردم و ولایات از کیفیت‌های مطلوب بهداشتی بهره‌مند هستند که ۷۰ درصد این گروه را زنان و کودکان تشکیل می‌دهند. (تمنا، ۱۳۸۷: ۱۸۰-۱۷۸) از جمله مهمترین این کمک‌هاست. در حال حاضر آمریکایی‌ها با هزینه‌ای به مبلغ ۲/۵ میلیون دلار حمایت از زنان در ۱۴ استان افغانستان را برعهده دارند.

علیرغم کوشش‌های انجام شده، نگرانی‌ها در مورد زنان افغانی همچنان ادامه دارد: اول اینکه وجود ناامنی، فعالیت زنان و دختران در بخش‌های مختلف جامعه اعم از آموزشی و اجتماعی را با تهدید مواجه می‌کند. در چنین فضایی زنان و دختران در خطر آسیب‌های جدی فیزیکی و روحی قرار می‌گیرند. تاکتیک‌های جدید طالبان در حمله به مدارس و مسموم نمودن دختران افغانی نشان‌دهنده این است که طالبان برای ضربه زدن به دولت از هر راهی استفاده می‌نماید. دوم نقض حقوق فردی و اساسی زنان در قالب خشونت علیه زنان و دختران در سوءاستفاده جنسی و فیزیکی در میان قبایل افغانی هنوز وجود دارد. برخورد فیزیکی (ضرب و شتم روزانه) رایج‌ترین خشونت علیه زنان افغانی است که برآورد می‌شود ۵۰ درصد زنان را شامل می‌شود. سوم تجاوز به زنان در زندان‌های افغانستان توسط نیروهای مسلح و همین‌طور خارج از دولت توسط گروه‌های مسلح غیر قانونی در مناطق مختلف انجام می‌شود. چهارم خشونت‌های داخلی خانوادگی و در قبایل به صورت ازدواج‌های غیرقانونی، اجباری، موقت، مبادله بر سر زنان (دادن زنان به خانواده مقتول توسط خانواده قاتل برای رهایی از مجازات) و قتل‌های ناموسی در افغانستان گزارش می‌شود. اگرچه برابر قانون اساسی افغانستان سن ازدواج برای مردان ۱۸ سال و برای زنان ۱۶ سال تعیین شده است، با این حال ازدواج دختران زیر سن قانونی و حتی کمتر از ده سال با مردان میانسال در افغانستان رایج است. پنجم گسترش فقر در میان زنان بی‌سرپرست موجب افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی در قالب تن‌فروشی، کار اجباری، قاچاق مواد مخدر و

حتی عملیات تروریستی شده است. بخش عمده‌ای از این زنان کسانی هستند که شوهرانشان به واسطه جنگ‌های داخلی از بین رفته‌اند و نیازمند کمک جدی دولت برای امرار معاش هستند.

سخن پایانی:

تروریسم، مواد مخدر و افراط‌گرایی مثلث مخربی بودند که در آستانه هزاره سوم (۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱) بار دیگر موجب توجه جامعه بین‌المللی به افغانستان شده است. در یک دهه گذشته جامعه بین‌المللی به ویژه ایالات متحده با دادن امتیازات ویژه به افغانستان تلاش نمودند سه عنصر مخرب یاد شده در افغانستان را از بین ببرند. اینکه تا چه حد تحولات صورت گرفته توانست انتظارات آن‌ها را برآورده نماید، موضوعی مهم و پیچیده است.

در بخش دولت‌سازی که عمده اقدامات نیروهای ائتلاف بین‌المللی در قالب تشکیل دولت و نهادهای وابسته از جمله بازسازی نیروهای مسلح افغانستان صورت گرفته است، مشکلات همچنان در این بخش وجود دارد. با وجود مشروعیت تشکیل دولت از طریق مراجعه به آرای عمومی، دولت‌کرزای با انتقادات تند مخالفان روبرو است. فساد اداری و و ناتوانی دولت در تامین امنیت، علیرغم اختیارات گسترده رئیس‌جمهور، همچنان مورد توجه جامعه بین‌المللی و گروه‌های مخالف داخلی قرار دارد.

در بخش امنیت‌سازی، مجموعه نیروهای مسلح با هزینه‌های بسیار زیاد و توسط نیروهای ائتلاف بین‌المللی روند مناسبی از توسعه کمی و کیفی را سپری نموده است. از نظر کمی ارتش با داشتن ۱۶۴۰۰۰ نفر توسعه مناسبی داشته است. مطابق پیش‌بینی قبلی سطح این نیرو تا پایان سال ۲۰۱۱ به تعداد تقریبی ۲۵۰۰۰۰ نفر برآورد می‌شود. نیروهای پلیس در حدود ۱۳۴۰۰۰ نفر برآورد می‌شود. در مجموع تا پایان سال ۲۰۱۱ حدود ۳۰۰۰۰۰ نفر در بخش کل نیروهای مسلح افغانستان مشغول به فعالیت هستند. از نظر کیفی شرایط چندان رضایت‌بخش نیست. مشکل عمده نبود امکانات مناسب امنیتی و نظامی، سطح پایین آموزش‌ها، مشکلات قومی میان نظامیان افغانی، دست‌مزد پایین نظامیان و بی‌سوادی بسیاری از افراد نظامی و نداشتن تجربه کافی در میان سربازان افغانی است. برای ارزیابی این نیروها آن‌ها عملیات گسترده‌ای علیه گروه‌های شبه نظامی را با کمک نیروهای خارجی در سراسر افغانستان انجام دادند اما مشخص نیست که بعد از خروج ائتلاف بین‌المللی چگونه می‌توانند امنیت افغانستان را تامین نمایند. در

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —

سال جاری میلادی تقریباً بیش از دو سوم مناطق در شمال، جنوب، مرکز و جنوب شرقی افغانستان بدست نیروهای نظامی و امنیتی این کشور قرار گرفته است. در بخش جنوبی تهدیدات علیه دولت با شدت زیادی ادامه دارد. اقدامات طالبان در خصوص اذیت و آزار افراد غیر نظامی اگرچه نشانه ناتوانی طالبان در انجام عملیات سنگین علیه دولت مرکزی است، با این حال طالبان کماکان در مناطق تحت نفوذ جنوب همچنان یک تهدید بالقوه تلقی می‌گردد. هیلاری کلینتون وزیر خارجه ایالات متحده در کنفرانس توکیو در ۸ جولای ۲۰۱۲ گفته بود که امنیت در افغانستان با فقدان جنگ قابل اندازه‌گیری است. با چنین رویکردی می‌توان اذعان نمود که نیروهای امنیتی و نظامی افغانستان در راه تامین امنیت این کشور موفق عمل نکردند.

تحولات سیاسی شامل احیای آزادی‌های مدنی و حضور و نقش زنان در جامعه رو به پیشرفت است. اما حاکمیت قانون و امنیت مناسب نیست. تهدیدات امنیتی و حملات تروریستی اگرچه محدود شده است ولی کماکان ادامه دارد. آنچه مسلم است حاکمیت سنت‌های قومی و قبیله‌ای و ارزش‌های عمیق مربوط به آن در جامعه افغانستان وجود داشته و در کوتاه مدت، آنچه که انتظار می‌رود اصلاح نخواهد شد. با این شرایط هدف آمریکا و متحدانش مبنی بر ریشه کن نمودن تروریسم دست نیافتنی است. این موضوع بیشترین ضربه را به ثبات در این کشور می‌زند و پس از خروج نیروهای ائتلاف از افغانستان، با بروز نزاع‌های داخلی، ناامنی و بی‌ثباتی نیز بیشتر خواهد شد. علیرغم کاستی‌ها و موانع موجود، نکته امیدوارکننده وجود سه عنصر افراط‌گرایی در حوزه داخلی، تروریسم در سطح منطقه‌ای و مواد مخدر در سطح بین‌المللی است که موجب توجه هر چه بیشتر جامعه بین‌المللی به افغانستان خواهد شد و به طور حتم افغانستان برخلاف گذشته مورد بی‌توجهی جامعه جهانی قرار نخواهد گرفت، بلکه همچنان تلاش‌ها در جهت ساخت افغانستان جدید تداوم خواهد یافت.

فهرست منابع:

- تنها، فرامرز (۱۳۸۷)، سیاست خارجی ایالات متحده در افغانستان، تهران، پژوهشکده

مطالعات راهبردی.

- رحمانی، علی (۱۳۸۳)، پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) در افغانستان، در: کتاب آسیا ویژه افغانستان پس از طالبان ۳، تهران، موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.

- قوام، عبدالعلی و زرگر، افشین (۱۳۸۸)، دولت‌سازی، ملت‌سازی و نظریه روابط بین‌الملل (چهار چوبی تحلیلی برای فهم و مطالعه جهان دولت‌ها، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات).

- <http://en.wikipedia.org/wiki/economy-of-Afghanistan>(۱۵/۷/۲۰۱۲).

<http://afghanistan.usaid.gov/en/programs/infrastructure>.(۲۰۱).

<http://afghanistan.usaid.gov/documents/document/document/۱۷۵۲/fact-sheet->

<http://afghanistan.usaid.gov/en/programs/education>.

<http://afghanistan.usaid.gov/en/programs/health>.

<http://mod.uk/defence>

[internet/fact/operations/factsheets/operator](http://internet.fact.operations.factsheets.operator).

<http://۲۰۰۱-۲۰۰۹.state.gov/p/sca/rls/rm/۲۵۴۲۷.htm>.

<http://www.ilo.org/employment/whatwedo/publications/wcms-۱۱۶۴۰۳/1ang--en/inde>.

<http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/pro۰۷۳۵-e.htm>(۲۰/۱۱/ ۲۰۰۷).

<http://unama.unmission.org/default.aspx?tabid=۱۸۱۶>.

<http://en.wikipedia.org/wiki/media-of-Afghanistan>(۱۷/۷/۲۰۱۲)

Katzman, Kenneth(۲۰۰۸).Afghanistan:post- war governance, security, and U.S. policy. Congressional research service- order code RL ۳۰۵۸۸. (www .crs .com).

Katzman, Kenneth(۲۰۱۱). Afghanistan: post- Taliban governance, security and U.S. policy. Congressional research

◊ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و پنجم، زمستان ۱۳۹۷ —
service- order code ۷-۵۷۰۰ RL۳۰۵۸۸ ,(www. Crs .com).

Perito. Robert M.(۲۰۰۹). Afghanistan police: the weak link in security sector reform. United States institute of peace(www. Usip.org.com).

www.ensijam.com.

[www.trancend.org/.../status-of-women-in
Afghanistan](http://www.trancend.org/.../status-of-women-in-Afghanistan)(۲/۷/۲۰۱۲).