

فصلنامه سیاست دفاعی، سال دوازدهم
شماره ۴۵، زمستان ۱۳۸۲

ابتکارات میان‌نهادی و امنیت در افغانستان

- تاریخ دریافت مقاله : ۱۳۸۲/۱۱/۱۲ نوذر شفیع
تاریخ تأیید مقاله : ۱۳۸۲/۱۲/۱۱ دکترای روابط بین‌الملل دانشگاه تهران
صفحات مقاله : ۱۵۸ - ۱۲۵ و کارشناس مسائل افغانستان

چکیده

از منظر این پژوهش، تقویت سازوکارهای نهادی نقشی سازنده در بحران ثبات و امنیت افغانستان داشته و می‌تواند آثار ناامن‌کننده خرد سیستم‌های جامعه افغانستان را تقلیل دهد. بدین منظور ضمن بررسی عوامل و متغیرهای دخیل در روند حوادث و شرایط ناامن‌کننده و عناصر آشوب‌ساز در سامان اجتماعی و سیاسی این سرزمین، به شرح و تحلیل ابتکارات میان‌نهادی و سازوکارهای تقویت‌کننده روند برقراری امنیت پرداخته می‌شود.

ابتکارات میان‌نهادی و امنیت در افغانستان

کلید واژگان

ابتکارات میان‌نهادی، امنیت، نظام سیاسی، رهیافت سیستمها، ورودیهای ناامن‌کننده، سازوکارهای ثبات‌بخش

مقدمه

الف: بیان موضوع

امنیت یکی از مهمترین اولویتهای زندگی بشری است. حوزه‌های مختلف زندگی اجتماعی (فرهنگ، سیاست، اقتصاد) کارکردهای خود را بدون برخورداری از امنیت، نمی‌توانند انجام دهند. مقوله امنیت شاخصهای متعددی را دربرمی‌گیرد که عبارت‌اند از: نبود جنگ، احساس آرامش، فقدان ترس، نبود بی‌ثباتی، و به عبارت دیگر امنیت معادل واژگانی همچون صلح، آرامش، ثبات، و ... است.

افغانستان از کشورهایی است که سالیانی دراز از پدیده امنیت محروم بوده‌است. این کشور بخش قابل توجهی از حیات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی خود را در شرایط ناامنی گذرانده است. سالهای بین ۱۳۸۰-۱۳۵۷، دوره شاخص از ناامنی در جامعه افغانستان به حساب می‌آید. این ناامنی در نتیجه اشغال آن کشور توسط روسیه و وقوع منازعات خونین بین گروههای سیاسی - نظامی این کشور حادث شد.

به موازات ورودیهای آشوب‌ساز به نظام ملی افغانستان، که در شکل برخوردهای مسلحانه میان گروههای رقیب تجلی می‌یافت، مکانیسمهای تنظیم‌کننده و ثبات‌بخش نیز فعال بوده‌اند. ورودیهای آشوب‌ساز چنان قوی بوده‌اند که مکانیسمهای ثبات‌بخش که در شکل مداخلات سازنده (مذاکره، سازش، حقیقت‌یابی، مساعی جمیله و ...) ظاهر می‌شد، توان دفع آنها را نداشت. این مسئله به تداوم ناامنی و بی‌ثباتی در جامعه افغانستان انجامیده‌است.

در رابطه با این موضوع سؤال و دیدگاه‌های متفاوتی مطرح شده‌است از جمله این سؤالات و ابهامات مورد اشاره می‌توان نکات مورد توجه این پژوهش را چنین بیان داشت، که ورودیهای ناامن‌کننده در جامعه افغانستان کدامند و چه مکانیسمهای ثبات‌بخشی برای برخورد با این عوامل وارد عمل شده‌اند؟ میزان کارایی این مکانیسمها در استقرار ثبات در جامعه افغانستان چه قدر بوده‌است؟ نقاط ضعف مکانیسمهای ثبات‌بخش کدامند و چگونه می‌توان به رفع آن اقدام کرد؟

پاسخهای متعددی به این سؤالات داده شده‌است. عده‌ای با بهره‌گیری از نظریه امیل دورکھیم، وجود فرهنگ مکانیکی در افغانستان و فقدان همبستگی ارگانیکی در این جامعه را علت بروز ناامنی ذکر کرده‌اند و با بهره‌گیری از نظریه دادلر و لیپهارت، در باب دموکراسی انجمنی به ارائه راه‌حل برون‌رفت از وضعیت ناامنی در جامعه افغانستان پرداخته‌اند.

عده‌ای دیگر فروپاشی ساختارهای حقوقی و نظام‌بخش افغانستان، که به دلیل مداخله ارتش سرخ و شکل‌گیری نهضت مقاومت پیش‌آمد و نیز جایگزین نشدن ساختارهای حقوقی و نظام‌بخش جدید به جای آن، را علت ناامنی در افغانستان دانسته و معتقدند با شکل‌گیری ساختارهای حقوقی جدید، از جمله قانون اساسی جدید افغانستان، این مشکل برطرف خواهد شد.

گروه دیگری مداخلات خارجی را عامل ناامنی در جامعه افغانستان دانسته و بر این باورند که اگر دست مداخلات خارجی از جامعه افغانستان قطع شود، نظام اجتماعی آن درچارچوب فرایند "خود اصلاح‌کنندگی" به حل معضل و رفع چالش ناامنی اقدام خواهد کرد. دیدگاههایی که در این رابطه وجود دارد دو دسته‌اند: دسته اول؛ دیدگاههایی هستند که ریشه ناامنی در جامعه افغانستان را داخلی قلمداد کرده و مکانیسمهای حل آن را نیز داخلی می‌دانند. دسته دوم؛ دیدگاههایی است که ریشه ناامنی در جامعه افغانستان را خارجی قلمداد کرده و راه‌حل آن را نیز در خارج جستجو می‌کنند.

نگارنده بر این باور است که بستر و زمینه‌های اصلی ناامنی در افغانستان جنبه داخلی دارد، اما عوامل خارجی نیز بر این مسئله تأثیر منفی گذاشته و باعث پیچیده‌تر شدن آن گشته است. از این رو به اعتقاد نگارنده، برای حل معضل ناامنی در افغانستان، مشارکت سازنده هر دو حوزه ضروری است.

در بررسی متغیرهای دخیلی در مسئله ناامنی افغانستان باید به سه عنصر کلیدی توجه داشت: شناخت دقیق ریشه‌های اصلی ناامنی، مقطع زمانی آن، ابتکارات سازنده برای رفع مسئله ناامنی. در این مقاله، خرده سیستم‌های جامعه افغانستان به عنوان نامن‌کننده و ابتکارات میان‌نهادی، به عنوان مکانیسم‌های ثبات‌بخش در نظر گرفته شده است. مقطع مورد بررسی نیز فاصله سالهای ۱۳۸۲-۱۳۸۰، یعنی از زمان مداخله نظامی آمریکا در افغانستان، تا تصویب قانون اساسی جدید این کشور می‌باشد.

ب : سؤال پژوهش

با توجه به عوامل پیش‌گفته و عناصری که شاخصهای مورد بررسی این پژوهش قرار دارند، سؤال اصلی این مقاله آن خواهد بود که نقش ابتکارات میان‌نهادی در ارتباط با تأثیر خرده سیستم‌های جامعه افغانستان بر مسئله امنیت در این کشور چیست؟

ج : فرضیه پژوهش

پاسخ فرضی ما به این پرسش آن خواهد بود که، با تقویت ابتکارات میان‌نهادی، آثار نامن‌کننده خرده سیستم‌ها جامعه افغانستان در این کشور کاهش می‌یابد. در اینجا ابتکارات میان‌نهادی متغیر مستقل و خرده سیستم‌های جامعه افغانستان متغیر وابسته این پژوهش را تشکیل می‌دهند و رابطه فرضی میان آن دو، رابطه‌ای منفی است. یعنی افزایش کارایی یکی باعث کاهش کارایی دیگری خواهد شد.

+

افزایش کارایی ابتکارات میان‌نهادی کاهش کارایی خرده سیستم‌ها

+

تقویت مکانیسمهای ثبات بخش تضعیف ورودیهای آشوب ساز

منظور از ابتکارات میان‌نهادی، ابتکاراتی است که یک نهاد، مثل سازمان ملل، برای حل یک بحران صورت می‌دهد و آن ابتکار بتدریج به صورت یک نهاد با کارکردهای خاص، عملیاتی می‌شود. در افغانستان، این ابتکارات به شکل کمیسیون امنیت شمال شر (کندوز و تخار)، کمیسیون امنیت شمال (مزارشریف)، کمیسیون جنوب شر (لویه پکتیکا)، کمیسیون امنیت جنوب (قندهار و هلمند) تجلی یافته است.

منظور از خرده‌سیستمها، زیرمجموعه‌های نظام ملی افغانستان است، که در شکل‌های مختلف گروه‌های قومی، استانها، مناطق، بخشها و روستاها جلوه‌گر می‌شود و دارای ماهیتهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و حقوقی است؛ به عنوان مثال، ولایت کندوز یک زیرسیستم جغرافیایی (ولایت) از کشور افغانستان است. این زیرسیستم دارای خرده سیستمهای دیگری مثل مناطق، بخشها و روستاها است. در هر یک از این خرده سیستمها، حوزه‌های جداگانه‌ای از تعلقات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و نظامی وجود دارد. در نهایت (به عنوان موضوع مورد پژوهش در این مقاله) حوزه‌های تعلق به خرده سیستمها است، که زمینه‌ساز بحران و ناامنی در سطح روستا، بخش، منطقه، استان و حتی کل کشور می‌شود.

منظور از "مکانیسمهای ثبات بخش"، ساختارها و فرایندهایی است، که به استقرار ثبات کمک می‌کنند و در اینجا با "ابتکارات میان‌نهادی" هم معنی است. "وردیهای آشوب ساز" شامل مجموعه علل و عواملی است، که باعث بی‌ثباتی و ناامنی می‌گردد، که در اینجا با "خرده سیستمهای جامعه افغانستان" هم معنی است. جوهره کلام اینکه نگارنده به دو علت به انتخاب این موضوع دست زده است؛ اول اینکه چنین نگرشی به موضوع، در سایر نوشته‌ها کمتر مشاهده می‌شود؛ دوم، نگارنده سعی کرده است از سطح به عمق حرکت کند و فرازهای تازه‌ای از علل ناامنی در جامعه افغانستان را بگشاید.

د : روش پژوهش

در این پژوهش از روش اثباتی استفاده شده است. روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای و بویژه بهره‌گیری از اینترنت می‌باشد. چارچوب نظری که از آن در تجزیه و تحلیل موضوع استفاده خواهد شد، رهیافت سیستمها است. بنابراین در بخش اول این مقاله به مطالعه رهیافت سیستمها می‌پردازیم. هدف این بخش ارائه یک چارچوب نظری و الگوی تحلیلی است، که هدایت‌گر پژوهش باشد. براساس اطلاعاتی که از چارچوب نظری پژوهش به دست می‌آوریم به توصیف، دسته‌بندی، تجزیه و تحلیل و نقد و ارزیابی داده خواهیم پرداخت. برای این منظور، در بخش دوم، ورودیهای آشوب‌ساز در جامعه افغانستان را مرور خواهیم کرد. در این بخش قصد آن است که نشان دهیم چگونه یک مسئله کوچک می‌تواند به منازعات بزرگ تبدیل شود. در بخش سوم مکانیسمهای ثبات‌بخش را در جامعه افغانستان مطالعه می‌کنیم و نشان خواهیم داد که آیا این مکانیسمها قادر به حل منازعات و مهار ورودیهای آشوب‌ساز هستند یا خیر؟ در بخش چهارم ابتکارات میان‌نهادی را بررسی می‌کنیم و میزان قوت و ضعف آنها را در مهار مناقشات در افغانستان مورد مطالعه قرار می‌دهیم. در پایان نیز، براساس نتیجه‌گیری که از کل مباحث مقاله خواهیم داشت به ارائه راهکارهایی برای برطرف کردن ضعفهای موجود، بویژه در ابتکارات میان‌نهادی، می‌پردازیم.

بخش اول - چارچوب نظری : رهیافت سیستمها

تئوری سیستمها، که برای نخستین بار در حیطه علم زیست‌شناسی کاربرد یافت، امروزه در اکثر رشته‌های علوم پزشکی، فنی و انسانی به صورت یکی از دیدگاههای با ارزش، اهمیت و جایگاه برجسته‌ای پیدا کرده است. سیستم را می‌توان مجموعه‌ای از واحدهای مشخص دانست، که با یکدیگر در تعامل می‌باشد، کلیتی واحد با کارویژه‌ای مشخص را تشکیل می‌دهند. برتالنفی، بنیانگذار نظریه سیستمها، سیستم را به عنوان مجموعه واحدهایی که بین خود دارای ارتباط متقابل هستند تعریف کرده است (دانیل دوران، ۱۳۷۱، ۱۴). بعضی هم سیستم را مجموعه‌ای متشکل از عوامل گوناگون که

به‌طور دینامیک روی یکدیگر اثر می‌گذارند و برای به انجام رساندن کار و یا دست‌یافتن به هدف خاصی سازمان یافته‌اند، تعریف کرده‌اند. (روسنی و بیشون، ۱۳۷۱، ۲۰)

طبق نظریه سیستمها، متغیرهای سیستم به دو دسته تقسیم می‌شود؛ متغیر مستقل که شامل ساختارها و کارکردها است و متغیر وابسته، که شامل مفاهیمی چون قدرت، ثبات، و تعادل است. اگر تغییر در متغیر مستقل، مثبت باشد، کارکردهای آن ارتقا می‌یابد و متغیر وابسته نیز متأثر از آن، تکامل می‌یابد. اما اگر دگرگونیهای متغیر مستقل موجب شود که نظم سیاست یا قسمتهای فرعی آن مختلف گردد، سیستم ناکارا شده، باعث ایجاد بحران در سیستم می‌شود. "بحران در سیستم"، که یک مفهوم کلیدی در این پژوهش است، به معنی خارج شدن سیستم از تعادل و ایجاد بی‌ثباتی در سیستم است (Boulding, 1963, 250). به عبارت دیگر، بحران در سیستم زمانی رخ می‌دهد، که یک دسته حوادث و وقایع بسرعت حادث گردد و تعادل نیروها را در کل سیستم یا زیرمجموعه‌های سیستم، بیش از حد متعارف برهم زند و امکان تخاصم در سیستم را افزایش دهد. (Young, 1967, 10)

به‌طور کلی در رهیافت سیستمها تلاش می‌شود تا متغیرهای اصلی سیستم را، که موجب دگرگونیهای اساسی در آن می‌شود، تعیین و حالاتی را که بیشتر باعث تعارض و کشمکش و در نهایت ایجاد بحران در سیستم می‌شود، مشخص شود. در چارچوب تئوری سیستمها، روند وقوع یک پدیده در سیستم شامل چهار مرحله است: درونداد، میان‌نهاد، برونداد و بازخورد. دروندادها شامل دو دسته "تقاضا" و "حمایت" می‌شود. تقاضا به خواسته‌هایی گفته می‌شود که وارد سیستم می‌شود و سیستم باید آنها را عملی کند. حمایت به امکاناتی گفته می‌شود که برای عملی کردن خواسته‌هایی که در اختیار دارد و یا به دست می‌آورد. به عبارت دیگر، تقاضاها همان اهداف هستند و حمایتها توانایی و قدرت برآوردن آنها.

در مرحله دوم (میان‌نهاد)، سیستم با توجه به ماهیت خاص خود و نیز شناختی که از محیط داخلی و خارجی دارد، و همچنین براساس حمایت‌های به عمل آمده از سیستم،

پیرامون ورودی خاص دست به اتخاذ تصمیم می‌زند. به عبارت دیگر منظور از "میان‌نهاد"، اتخاذ تصمیم و مورد ورودی سیستم می‌باشد. در مرحله سوم (برونداد)، مجریان سیستم براساس تصمیمات متخذه و فراهم آوردن ابزار و وسایل لازم، آن تصمیم را به اجرا می‌گذارند. به عبارت دیگر، برونداها همان تصمیمات هستند که وارد مرحله اجرا می‌شوند. در مرحله پایانی، واکنش و تأثیرات ناشی از اتخاذ و اجرای تصمیم در محیط عملیاتی به صورت سه نوع بازخورد مثبت، منفی و خنثی به سیستم بازمی‌گردد. (نمودار شماره ۱)

بازخورد برونداد میان‌نهاد درونداد

نمودار ۱ - فرایند عملکرد سیستم

این فرایند می‌تواند در یک سیستم اجتماعی، زیست‌شناسی، فنی و ... حادث شود. در اینجا، ما با یک سیستم اجتماعی سروکار داریم، که دامنه آن یک واحد ملی به نام کشور افغانستان است. این واحد ملی خود دارای زیرمجموعه‌های جغرافیایی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی است. همین زیر سیستمها یا خرده سیستمها است که در این پژوهش مرکز ثقل توجه می‌باشد. در این خرده سیستمها، که در شکل قلمروهای جغرافیایی مشخص، (روستا، بخش، منطقه، استان) خودنمایی می‌کند و ماهیت مسائل مبتلابه آن جنبه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نظامی دارد، تقاضاها به شکل درخواست برای میزان بیشتری از قدرت مطرح می‌شود. از آنجا که بنا به افزایش سطح تقاضاها و پیچیدگی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نظامی موجود، خرده سیستمهای مذکور و حتی کل سیستم، توان پاسخگویی به این تقاضاها را ندارد، بحران در این خرده سیستمها حادث می‌شود. نظر به اینکه بحران در ماهیت پدیده‌ای سیال است و اجزای سیستم هم به یکدیگر مرتبط هستند، به اختلال در یک زیرسیستم منجر می‌شود. بدین ترتیب گاه یک اتفاق ساده در گوشه‌ای از افغانستان به بحران حاد در

کل کشور منجر می‌گردد. نمودار زیر خرده سیستمهای جامعه افغانستان را نشان می‌دهد. (نمودار شماره ۲)

نظام ملی افغانستان

خرده سیستم	خرده سیستم	خرده سیستم	خرده سیستم
			خرده سیستم
			اجتماعی
			جغرافیایی
		گروه‌های	گروه‌های قومی
	زمین، آب، معدن		استان، منطقه
حزب، گروه،		نظامی	و مذهبی
شبکه‌ها	کارخانه، گمرک و...		بخش، روستا
			و...

نمودار ۲ - زیرسیستمهای نظام ملی افغانستان

بنابراین اگر قرار باشد، از وقوع بحران در جامعه افغانستان جلوگیری شود و ناامنی از این جامعه رخت بر بندد، بایستی متناسب با تقاضاها، حمایت از سیستم افزایش یابد. این حمایتها می‌تواند در شکل افزایش کمکهای بین‌المللی؛ مثل ابتکارات میان‌نهادی، تسریع روند بازسازی، ایجاد مشاغل جدید، فعال کردن بخشهای مختلف اقتصادی، خلع سلاح و ... صورت گیرد.

بخش دوم - ورودیهای آشوب‌ساز

ورودیهای آشوب‌ساز یا ناامن‌کننده، آنهایی هستند که در شکل تقاضا وارد سیستم می‌شوند و چون سیستم از قدرت حمایتی لازم برخوردار نیست، توان پاسخگویی به

تقاضا را ندارد، لذا به بحران، ناامنی، جنگ، تخاصم و ... منجر می‌شود. سؤال این است که ورودیهای آشوب‌ساز در جامعه افغانستان از چه منابعی سرچشمه می‌گیرند و چرا سیستم قادر به حل آنها نیست؟ در خرده سیستمهای جامعه افغانستان منابع متعددی وجود دارند که می‌توانند سرچشمه ورودیهای آشوب‌ساز باشند. با این حال زمین، آب، خانواده و قومیت از همه مهمترند:

الف) زمین

در جوامع پیچیده روستایی افغانستان سه عنصر حق مالکیت زمین را تعیین می‌کند: تاریخ، ارث، ارتباطات اجتماعی. در حقیقت این سه مورد باعث شکل‌گیری الگوهای مالکیت و بهره‌برداری از زمین شده، اما این الگوی مالکیت و بهره‌برداری، از جایی به جای دیگر متفاوت است. درخصوص مالکیت زمین اصولاً شش نوع مالکیت در افغانستان قابل تشخیص است: ۱- مالکیت خصوصی؛ ۲- مالکیت دولتی؛ ۳- مالکیت عمومی در سطح کشور؛ ۴- مالکیت مشترک یا مشاع در خانوار، ایل، طایفه؛ ۵- حق بهره‌برداری به شکل مستأجر و موجر، زارع سهم‌گیر و مالک رهن‌دهنده؛ و ۶- حقوق دستیابی به موقع (دائمی یا فصلی) یا جمع‌آوری محصول همانند هیزم و یا برداشت از درختان وحشی مثل پسته کوهی. (Wily, 2003)

اگرچه این الگوهای مالکیت و بهره‌برداری تا حدی روشن‌کننده رابطه دهقان با زمین است، اما مشکل آنجاست که در افغانستان، مردم بیشتر ارتباطات چندگانه‌ای با زمین دارند. به عنوان مثال، یک شخص همزمان مالک یک قطعه زمین است، در همان هنگام قطعه زمین دیگری را رهن کرده‌است و بالاخره در همان زمان سهمی را نیز از محصول زمین دیگری می‌برد. این پیچیدگی درکنار نامشخص بودن حدود مالکیت، بر بغرنج‌تر شدن موضوع می‌افزاید. یا حد و مرز زمینهای بی‌مالک یا بی‌صاحب کجاست؟ حد و مرز اموال عمومی ملی و یا آنچه اموال و مایملک مشاع گفته می‌شود، تا کجاست؟ مرتعهایی که برای چرای دامها اختصاص یافته، جزو املاک خصوصی است

یا عمومی؟ آیا می‌توان مالکیت عرفی گروه یا خانواده و یا افراد را به منزله مالکیت خصوصی بر قطعه زمینی تصور کرد؟

اگر چه ابهامات در جامعه افغانستان که مدتها از قانون و حقوق به دور بوده‌است، می‌تواند منبع مشاجره و نزاعهای خونین، بویژه در سطح محله‌ها، بخشها و مناطق باشد، اما ترکیب این مسائل با مسائل قومی، سیاسی و نظامی چهره دیگری به آن می‌بخشد. به عنوان مثال، یک فرمانده نظامی را در نظر بگیرید که موفق شده است در پرتو قدرت نظامی خود، فرمانده دیگری (بویژه اگر از قومیت دیگری باشد) را مغلوب کند. این فرمانده یا اختیاراتی که در پرتو قدرت اسلحه خود و همزمانش به دست آورده‌است، شروع به دادن زمینهای تازه متصرف شده همراه با سند به ظاهر قانونی به افراد خودش می‌کند. از آنجا که توازن قدرت در افغانستان بی‌ثبات است، در یک هفته، یک ماه و حتی یک سال دیگر، ممکن است عکس این حالت اتفاق افتد. در چنین شرایطی و در غیاب یک سیستم حقوقی مشخص، این سؤال پیش می‌آید که بالاخره زمینهای آن منطقه متعلق به کیست؟ مسئله این است که اگر دعوا میان مردم عادی می‌بود، احتمالاً موضوع مورد اختلاف به صورت مصالحه و یا پادرمیانی ریش سفیدان حل و فصل می‌شد. اما مشکل آنجاست که این زمینها دیگر از کنترل مردم عادی خارج شده و به فرمانده نظامی تعلق دارد؛ منازعه بین مردم عادی نیست، بلکه جنگ میان فرماندهان برای سلطه بر زمینهای بیشتر است.

منشأ بسیاری از درگیریهای فعلی بر سر زمین، ریشه در رویه‌های غلطی دارد که از دوره‌های متوالی دولت‌سازی در گذشته به جا مانده‌است. فردی که بیشترین مسئولیت را در تثبیت دولت مدرن در افغانستان داشت، امیر عبدالرحمان خان (۱۹۰۱-۱۸۸۱) بود. وی در آن هنگام، در مواجهه با مقاومت قبایل رقیب پشتون، آنها را به مناطق غیرپشتون شمال و شمال غرب کوچ داد و سپس با سپردن وظیفه حکمرانی ساکنان محلی این مناطق به آنها، آنان را در زمره افراد خود در آورد (ICG Asia Report. No.64). آثار این سیاست بویژه در مورد هزاره‌جات نمود بیشتری داشت. هزاره‌ها در مقابل سیاست عبدالرحمان مقاومت زیادی کردند، ولی آنها در نهایت شکست خوردند.

عبدالرحمان به پاس پیروزی پشتونها، زمینهای مهمی از هزاره‌جات را به کنترل پشتونها درآورد و قومیت هزاره به صورت جامعه زیردست درآمد. این وضعیت تا زمان تهاجم شوروی به افغانستان وجود داشت. در این زمان بود که منطقه دورافتاده هزاره‌جات، با ارزش استراتژیک اندک، به صورت نیمه خودمختار درآمد. خودنمایی هزاره‌جات ابتدا به شکل ممانعت از کوچ چادرنشینان پشتون از مسیرهای معمول کوچشان رخ نمود. این حرکت، نقطه آغازی بود تا هزاره‌جات در نبود کنترل دولت مرکزی بتوانند حقوق خود را در دره‌ها و تپه‌ها بازپس بگیرند و از پشتونها سلب مالکیت نمایند.

دومین گام در سیاست نوسازی، که توسط جانشینان امیر عبدالرحمان خان و بویژه امان‌الله خان ادامه یافت، سیاست اسکان بود. این سیاست جنبه‌های مختلفی داشت که ساخت پروژه‌های بزرگ سدسازی از مهمترین آنها بود. بزرگترین بخش از این طرحها به مرکز هلمند و دره ارغنداب مربوط می‌شد. هدف این طرح، احداث یک سد چندمنظوره و یک مجتمع توسعه‌ای بود، که آمریکا تأمین سرمایه آن را تقبل کرده بود. در این طرح، حدود ۱۸۰۰ مایل مربع از دره‌های پشت سد از کنترل محلی خارج و به کمیسیونهایی در کابل سپرده شد (Cullather, 2002). این مسئله که چه کسی مالک واقعی این زمینهاست بلا تکلیف ماند و هیچ نظامی برای سندهای مالکیت آن وضع نگردید. این وضعیت منازعات و مشاجرات تازه‌ای را به وجود آورد و به جای کاهش فقر و تخفیف منازعات، به بی‌عدالتی‌ها و تشدید خصومتها انجامید.

با این حال به نظر می‌رسد منازعه بر سر مالکیت زمین، در مناطق شمالی افغانستان بیش از مناطق جنوبی باشد. یک مثال در این زمینه به ما کمک خواهد کرد تا عمق منازعات در شمال را تشخیص دهیم: «یک قطعه زمین مورد مناقشه در نزدیکی کندوز، در اصل توسط ترکمنها کشت شده بود. در زمان تهاجم شوروی، ترکمنها این زمین را رها کردند و به مناطق دیگری مهاجرت نمودند. در آن هنگام ازبکهای محلی که در اصل از ولایت تخار (استانی در همسایه کندوز) به دلیل فشارهای ناشی از جنگ داخلی به آنجا نقل مکان کرده بودند، به خانه‌های ترکمنهای کوچ کردند و سکنی گزیدند، زمینهای آنها را کشت و مالیات آن را به مقامات محلی پرداخت می‌کردند.

وقتی طالبان قدرت را به دست گرفت، پشتونهای مقیم کندوز را که در زمان عبدالرحمان به آنجا کوچ کرده بودند، بر زمینهای مذکور حاکم کردند. در زمان شکل‌گیری ائتلاف ضدتروریسم تحت رهبری آمریکا، تاجیکها که بخش قابل توجهی از جمعیت آن مناطق را تشکیل می‌دهند، این زمینها را از پشتونها سلب کردند و بین قومیت خودشان تقسیم نمودند. حال که اوضاع افغانستان اندکی ثبات پیدا کرده است، ترکمنها، ازبکها، پشتونها و تاجیکها ادعای مالکیت این زمینها را دارند. این وضعیت در غیاب سیطره دولت مرکزی و اسناد قانونی و فقدان مکانیسم قضایی حل اختلاف، به مشاجرات خونینی میان این قومیتها و نیروهای مسلح آنها انجامیده است.» (ICG Asia Report, No.64)

بدین ترتیب در یک خرده سیستم محلی، ورودیهای آشوب‌ساز در شکل تمایل گروههای قومی برای تسلط بر زمینهای بیشتر بروز می‌نمایند و چون مکانیسم نظم دهنده و ثبات‌بخش وجود ندارد و یا بسیار ضعیف است، ورودیها به منازعه و بحران می‌انجامند. اما فقط در سطح محلات، بخشها و مناطق نیست که ورودیهای آشوب‌ساز باعث ایجاد بحران می‌شود. در سطح شهرها نیز وضعیتی مشابه حاکم است. زمینها و اموالی که یا از تبعیدیها و یا ساکنان آنها در جریان اصلاحات گرفته شد، ابتدا عمومی اعلام شدند و در بسیاری موارد برای استفاده نهادهای دولتی تخصیص داده شدند. پس از سال ۱۹۹۲، یعنی سقوط حکومت کمونیستی و پیروزی نهضت مقاومت و بروز دور تازه درگیریها، نهادهای دولتی موجود از بین رفتند و املاک عمومی به کنترل نیروهای مسلح درآمد. کنترل نیروهای مسلح بر این اموال، به آنها اجازه می‌داد تا آنها را بفروشند. برای سهولت بیشتر در امر نقل و انتقال، بویژه به دلیل عدم حضور طولانی‌مدت و مستمر مالکان اصلی، رویه متعارف این شد که فرماندهان در اسناد مالکیت دست بردند تا بتوانند قانوناً آن را در جهت منافع خود مورد استفاده قرار دهند. یک نمونه از جدیدترین این موارد، تصرف زمینهای منطقه "شیرپور" در نزدیکی کابل است.

میلون کوثری، گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد، در چهاردهم سپتامبر ۲۰۰۳ طی بیانیه‌ای مقامات اصلی دولت انتقالی افغانستان را متهم کرد که مستقیم و غیرمستقیم به تصرف غیرقانونی خانه‌ها و زمینهای مردم مبادرت ورزیده‌اند. ساکنین این منازل و مالکان زمینهای منطقه شیرپور، بیش از بیست سال بود که در این منطقه ساکن بوده و بر زمینهای آن کنترل داشته‌اند. پس از آنکه دولت موقت افغانستان تشکیل شد، فرماندهان نظامی در پرتو قدرت خود با بولدوزر این منازل را ویران و زمینهای آن را میان مقامات دولتی تقسیم کردند (BBC, 12, 14 Sep. 2003). کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان نیز مدت کوتاهی پس از این بیانیه، گزارش دیگری را منتشر کرد و ادعاهای مشابهی را در خصوص دخالت مقامات دولتی در تصرف اموال مطرح نمود. پس از بیانیه کوثری و کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، حامد کرزای، بشیر سالنگی را از ریاست پلیس کابل برکنار نمود و کمیسیون مستقلی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های مختلف و دو عضو سازمان غیردولتی برای بررسی این ادعاها تشکیل داد (Anderson, BBC, 17 Sep. 2003). نکته مهم این است که، همین حادثه کوچک باعث سوءظن شدیدی در میان اعضای هیأت دولت موقت شد و آنها را از همکاری سازنده برای پیشبرد فرایند دولت‌سازی برحذر داشت. این مثال نشان می‌دهد که چگونه در غیاب یک مکانیسم ثبات‌بخش، ورودیهای آشوب‌ساز آزادی عمل بیشتری پیدا می‌کنند و زمینه‌ساز بسیاری از سوءظن‌ها، واگرایی‌ها و حتی مناقشات و مشاجرات می‌گردند.

ب) آب

آب در افغانستان منبعی کمیاب‌تر از زمین است و همچون زمین، ارتباطات پیچیده اجتماعی بر آن حاکم است. در مناطق روستایی، توزیع آب به صورت سنتی توسط "میرآب" کنترل می‌شود. میرآب فردی است که توسط روستاییان برای مدیریت منابع آبی انتخاب می‌شود. این منصب در دوران حکومت نجیب‌الله توسط دولت به رسمیت شناخته شد و پس از آن نیز، اگرچه با مخالفت‌هایی مواجه گردید، اما در برابر آنها

مقاومت نمود. در حقیقت میرآبها در شرایط پرآبی دشواریهای کمتری دارند؛ اما هنگامی که پدیده خشکسالی بروز کند، کار میرآبها دشوارتر و احتمال بروز منازعه جدی‌تری می‌شود.

مشکل بدین شکل بروز می‌نماید که در هنگام خشکسالی، سطح آب زیرزمینی در تمام مناطق افغانستان پایین می‌آید. کشاورزانی که از توانایی مالی بیشتری برخوردارند، به حفر چاههای عمیق مبادرت می‌ورزند. به‌کارگیری پمپهای قوی برای رساندن آب به مناطق مرتفع‌تر، موجب نارسایی آب در مناطق پایین دست‌تر می‌گردد. در همین حال آب استحصالی برای مصارف کشاورزی، در اغلب موارد، روستاییان را از استفاده از چاههای کم‌عمق، به عنوان تنها منبع آب آشامیدنی، محروم می‌کند. در اغلب موارد، خشکسالی موجب افزایش نابرابری و متأثر از آن باعث مشاجره گردیده‌است. علت آن هم روشن است: ثروتمندان با پرداخت بهای بالا، آب موردنیاز خود را تأمین می‌کنند، حال آنکه فقرا توان مالی این کار را ندارند و در نتیجه از آب محروم می‌گردند. (ICG

(Asia Report, No.64

زمینهای افغانستان غالباً بر مبنای روش عثمانی، که یک روش سنتی برای کشت زمینهای بکر و دست‌نخورده است، آباد گردیده است. در بسیاری موارد این روش مثمر ثمر بوده ولی بهره‌برداری از آب با استفاده از پمپاژ، به برهم خوردن این الگو کمک کرده‌است. رشد جمعیت و پیدایش الگوهای جدید مصرف، که به تولید و عرضه آب فشار وارد می‌کند، مزید بر علت شده و بستر لازم را برای شکل‌گیری منازعه بر سر آب فراهم کرده‌است (Ibid). در گذشته طرحهای بزرگ برای افزایش جریان آب در یک منطقه گاهی به تغییرات یکباره و بزرگی در حقوق مربوط به زمین منجر می‌شد. به عنوان مثال طرح آبیاری هلمند - ارغنداب که به وسیله آمریکایی‌ها اجرا شد، یا پروژه بزرگ آبیاری ایالت پروان که توسط چینی‌ها اجرا گردید، سطح زمینهای تحت پوشش را بشدت افزایش داد. این در حالی بود که مالکیت زمین عمدتاً دست نخورده باقی می‌ماند.

علاوه بر مشکلات ناشی از کم‌آبی، مشکلات وجود بیش از اندازه آب (پرآبی) نیز وجود دارد. از بین رفتن پوشش گیاهی، باعث وقوع سیل، افزایش آب رودخانه‌ها و در نتیجه فرسایش خاک و زمین شده‌است. برخی طرح‌های نسنجیده برای مبارزه با فرسایش خاک نیز مزید بر علت گشته است. به عنوان مثال، احداث دیوارهای حفاظتی برای محافظت از زمینهای کنار رودخانه‌ها فقط در یک طرف رودخانه، باعث فرسایش بیشتری در طرف دیگر رودخانه شده‌است. بدین ترتیب، آب نه تنها بخودی خود می‌تواند منبع درگیری باشد، اغلب وسیله‌ای برای بروز درگیریها و ادامه آن می‌شود. در سال ۲۰۰۰ میلادی، تعدادی از پمپهای قوی آب، که گفته می‌شود توسط کشاورزان ایرانی در بستر رودخانه هیرمند در مرز میان ایران و افغانستان کار گذاشته شده بود، توسط طالبان تخریب شد. این مهم که باعث مناقشه سیاسی جدی میان طالبان و ایران شد، نشان می‌دهد که چگونه آب می‌تواند در یک محیط سیاسی حساس به تحریک مناقشه کمک کند (Ibid). موارد زیادی وجود دارد که اختلاف بر سر نحوه توزیع آب، منجر به مناقشات جدی میان گروههای قومی در سراسر افغانستان شده‌است. این مهم بویژه در میان طوایف پشتون در منطقه کندوز به چشم می‌خورد. در هر حال آنچه مسلم است در افغانستان آب هم به عنوان یک منبع آشوب‌ساز عمل می‌کند و چون مثل مسئله زمین مکانیسم مؤثری برای توزیع آن وجود ندارد، سبب‌ساز بسیاری از مناقشات در این کشور گردیده است.

ج) جنگلها و مراتع

جنگلها و بوته‌زارها، یکی دیگر از منابع طبیعی می‌باشند که منبع درگیری به شمار می‌روند. قبلاً اکثر زمینهای جنگلی متعلق به دولت بود و تحت کنترل شدید دولتی قرار می‌گرفت. این سیستم طی سالیان متمادی جنگ از بین رفت. قطع درختان و صادرات غیرقانونی چوبهای جنگلی، یک صنعت پرمفعت محسوب می‌شود. این چوبها به‌طور قاجا به پاکستان صادر می‌شود. صادرات چوب در کنترل بازیگران و کارتهای بزرگی است که بسیاری از رهبران محلی، بویژه در جنوب و جنوب‌شرقی، عضو آن هستند. مسئله

مهم این است که در سطح محلی و طایفه‌ها درگیری جدی و ستیزهای خونینی برای حق قطع درختان و بوته‌ها، بویژه در تپه‌ها و دامنه کوهها، بروز می‌کند. موضوعات دیگری نیز برای کسب مجوز برداشت درختان وحشی جنگلی نظیر پسته کوهی وجود دارد. برخی اوقات سیستمهای کنترل این امور، به نحو خوارالعاده‌ای خوب عمل کرده‌است؛ به عنوان مثال روستاهای زیادی وجود دارد که هیچ‌کدام از آنها اقدام به برداشت پسته نمی‌کنند، تا اینکه روز موعود آن فرا رسد و بدین ترتیب از بروز مناقشات جدی جلوگیری می‌شود. اما موارد زیاد دیگری وجود دارد که منجر به اختلاف می‌شود. به عنوان مثال بخشی از درگیریهای قومیت گوجار با تاجیکها تنها به دلیل استفاده زودهنگام قومیت گوجار از درختان پسته کوهی صورت گرفته است. این مهم باعث شد که جنگجویان تاجیک، قومیت گوجار را از منطقه فرخار در استان تخار به ولایت کندوز کوچ اجباری دهند. (ICG Asia Report, No.64)

د) مواد مخدر

آب و زمین، بویژه هنگامی که در خدمت کشت خشخاش باشند، می‌تواند عامل مضاعفی در بروز درگیریها باشد. زیرا مواد مخدر سود زیادی عاید صاحبان آن می‌کند. به عنوان مثال، در اغلب مناطق افغانستان، فرماندهان محلی هم زمینهای دولتی و هم زمینهای مردم را به منظور کشت خشخاش تصرف می‌کنند. درآمد سرشار ناشی از مواد مخدر، نه تنها به بروز منازعه در سطح محلی می‌انجامد، بلکه به افزایش قدرت فرماندهان و سرپیچی از فرامین دولت مرکزی نیز کمک می‌کند.

ه) قومیت

بروز مناقشات بر سر زمین، آب، جنگلها و مراتع، مواد مخدر و ... به‌طور تنگاتنگی با مسئله قومیت درآمیخته است. در حقیقت وقتی اختلافات بر سر زمین، آب، جنگل و مواد مخدر در سطح محلی بروز می‌نماید، هر یک از طرفین اختلاف از پایگاههای قومی و قبیله‌ای خود که از نیروی مسلح نیز برخوردارند استفاده می‌کنند، تا بر رقیب پیروز شوند. اکثر تنشهای قومی در شمال که در شکل بروز درگیریهای مسلحانه میان

تاجیکها، ازبکها، ترکمنها، پشتونها و هزارها تجلی می‌یابد، ابتدا از یک سطح خرد شروع شده و با ورود نیروهای مسلح به آن، ابعاد گسترده و خونین‌تری به خود گرفته است. تا قبل از سال ۱۹۷۸، قومیت بندرت منشأ درگیریهای خشن می‌شد، اما بی‌عدالتیها و تبعیضهای شدیدی که پس از آن، زمینه‌ساز بروز مشکلات آتی شد. به این مثال توجه کنید: به خاطر دارم که همیشه در خانه ما خدمتکارانی از مردم ازبک و هزاره وجود داشت. آنها فقط می‌توانستند شغلهایی در حد کارگری ساده پیدا کنند. پشتونها و تاجیکها می‌توانستند با یکدیگر رقابت کنند، ولی قومیت‌های دیگر همیشه مادون و زیردست آنها بودند. این قومیتها هیچ‌گاه نمی‌توانستند در نیروی پلیس یا در مشاغل دولتی شغلی داشته باشند. این حکایت از بی‌مسئولیتی مقامات می‌کرد. هنگامی که جنگ داخلی آغاز شد این فرصت برای مردم فراهم آمد تا شرایط متفاوتی را برای خود به وجود آورند. در سال ۹۳-۱۹۹۲ بسیاری از هزاره‌ها توسط پشتونها و تاجیکها به قتل رسیدند. (مصاحبه با ICG، کابل، اوت ۲۰۰۳)

بدین ترتیب ریشه بسیاری از منازعات فعلی، بی‌عدالتیهای گذشته است، که در ذهن افراد و قومیت‌های زیردست رسوب کرده است. در اثر تغییرات اجتماعی و سیاسی ناشی از اشغال کشور توسط ارتش سرخ و تشکیل جبهه‌های معارض، قومیت به موضوع حادثتری تبدیل شد. اگرچه در ابتدا تمام احزاب و گروهها با هدف ساقط کردن حکومت کمونیستی و بیرون راندن ارتش سرخ از خاک افغانستان با هم وارد اتحاد و ائتلاف شده بودند، در نهایت آنها دارای قلمرو جغرافیایی و پایگاه اجتماعی خاص خود بودند. با سقوط دولت نجیب‌الله در سال ۱۹۹۲، درگیریهای قومی برجسته‌تر شد و افغانستان در وضعیت تجزیه قرار گرفت. برخی مناطق همچون قندهار و بسیاری از مناطق روستایی، در کنترل تعدادی از فرماندهان نامتجانس قرار گرفت. مناطق دیگر نظیر هرات تحت نفوذ اسماعیل‌خان و منطقه شمال تحت نفوذ ژنرال دوستم درآمد. کابل در آتش جنگ فرو رفت و موج جدیدی از پناهندگان کشور را ترک کردند. در این زمان درگیریها و کشمکشهای قومی، ابعاد جدیدتری به خود گرفت. هزاره‌های شیعه با پشتونهای بنیادگرا تحت رهبری عبدالرسول سیاف درگیر شدند. گلبدین

حکمتیار که یک ناسیونالیست پشتون قلمداد می‌شد، با احمدشاه مسعود که یک ناسیونالیست تاجیک محسوب می‌شد وارد جنگ شد. (Rubin, 1995, p.272)

همین بستر قومی در کشمکشهای سیاسی جاری در دولت انتقالی، نقش بسزایی دارد. دولت انتقالی افغانستان، دولت قومیتها است. در اجلاس بن ۲۰۰۱، سعی شد با نوعی توزیع قدرت میان قومیتها به کشمکشها و مجادلات خونین پایان داده شود. این مکانیسم، روشهای خوبی برای کاهش منازعات بود، اما هنوز هم هر یک از قومیتها برای کسب قدرت بیشتر به پشتوانه نظامی خود تکیه داده‌اند. تا زمانی که خواست و مطالبات گروههای قومی افغانستان در ساختار سیاسی این کشور نهادینه نشود و نوعی رضایتمندی قومی حاصل نگردد، همیشه احتمال بازگشت به نقطه صفر و شروع دور تازه‌ای از درگیریها وجود خواهد داشت. درگیریهای محلی بر سر زمین، آب، و ... می‌تواند بهانه‌ای برای این عقب‌گرد باشد.

بخش سوم - مکانیسمهای ثبات بخش

مکانیسمهای ثبات بخش شیوه‌هایی هستند که به ورودیهای آشوب‌ساز پاسخ می‌دهند و مانع از تبدیل این ورودیها به مشاجره در سطح حاد و گسترده می‌شود. سؤال این است که مکانیسمهای ثبات بخش موجود در افغانستان کدامند و آیا این آنها قادر به رفع ورودیهای آشوب‌ساز هستند؟ در افغانستان سه مکانیسم ثبات بخش برای مقابله با ورودیهای آشوب‌ساز وجود دارد، اما همان‌گونه که در پی خواهد آمد این مکانیسمها دارای ضعفهایی هستند که مانع از کارکرد مؤثر آنها می‌شود: دولت، نهادهای سنتی و ابتکارات میان‌نهادی.

الف) دولت

آنچه تحت عنوان مکانیسم ثبات بخش دولتی خوانده می‌شود؛ در قالب پلیس، دادستانی، و محاکم (قوه قضاییه) جلوه‌گر می‌شود. واقعیت این است که سیستم قضایی، مانند سایر سیستمهای این کشور، طی سالیان طولانی جنگ داخلی بسیار ضعیف شده و

یا از بین رفته‌اند. تلاشهایی که اخیراً برای حل این مشکل صورت گرفته، تاکنون راه به جایی نبرده‌است. اگر بخواهیم مشکلات سیستم قضایی افغانستان را برشماریم، نکات ذیل قابل توجه خواهد بود:

۱- سیستم قضایی افغانستان فاقد نیروهای ماهر و کاردان است. بسیاری از وکلا و قضات شایسته، کشور را ترک کرده‌اند و تعداد دانشجویان حقوق بشدت کاهش یافته است.

۲- نحوه انتخاب و گزینش قضات دارای اشکال است. زیرا قضات اغلب پس از مشاوره با فرماندهان محلی انتخاب می‌شوند و توانایی آنها در اجرای عدالت بسیار محدود است.

۳- سطح حقوق و دستمزد قضات بسیار پایین است، آنها به سادگی در منجلاب فساد فرومی‌روند. عامل دیگری که باعث فساد در سیستم قضایی شده و مانع کارکرد مؤثر این سیستم می‌شود، رابطه قضات با مراکز قدرت و دستجات قومی و قبیله‌ای است.

۴- نیروهای تشکیل‌دهنده سیستم قضایی (قضات، پلیس و ...) هماهنگ عمل نمی‌کنند. پلیس افراد خاطی را دستگیر می‌کند اما دادستانی آنها را آزاد می‌کند.

۵- دستگاه قضایی فاقد امکانات است. وسایل اولیه مثل خودرو، تلفن و ... در اختیار این سیستم نیست و آنها قادر نخواهند بود به منازعات مناطق دوردست رسیدگی کنند. (ICG Asia Report, No.45)

مجموعه این عوامل نه تنها به ضعف سیستم قضایی انجامیده، مردم را نسبت به این سیستم بی‌اعتماد کرده‌است. یک مثال در این زمینه بیانگر وضعیت سیستم قضایی در افغانستان است: «فردی متهم به معاونت در آدم‌ربایی یک تاجر سرشناس در مزارشریف بود. این فرد بدون برگزاری جلسه دادگاه و علی‌رغم شواهد و مستندات بسیار آزاد شد. در مقابل یک فرمانده جزء از بدخشان که به نحو سبانه‌ای یک معلم را با کشاندن به پشت یک خودرو به قتل رسانده بود، اندکی بعد از زندان آزاد شد.» (ICG Asia)

(Report, No.64). بدین ترتیب فضای فرار از مجازات، هرگونه اطمینان خاطر به سیستم قضایی و رسیدگی به شکایات را خدشه دار می‌کند.

به یک مثال دیگر توجه کنید: «یک افسر پلیس می‌گوید من چهار فرزند دارم که همگی به مدرسه می‌روند. هر کدام از آنها ماهانه به یک هزار افغانی یعنی معادل ۲۰/۸۳ دلار نیاز دارند. حقوق من ۱۵۰۰ افغانی معادل ۳۱/۲۵ دلار است. به من بگوئید چگونه می‌توانم فاسد نباشم.» (ICG Asia Report, No.64). در گذشته وقتی مقامات دولتی مشغول حل و فصل دعوایی می‌شدند، گام اول تلاش برای حل قضیه از طریق مذاکره بود. برای مثال، پلیس برای حل دعاوی محلی به میانجیگری متوسل می‌شد و فقط زمانی دعوا به دادگاه احاله می‌گردید، که این روند شکست بخورد. مردم در مورد دعوای قبل از تهاجم شوروی می‌گویند: چطور در اغلب نزاعها به ملاکین (مالک، ارباب، بیگ و ...) رجوع می‌کردند و در مواردی که حل آن در این سطح ممکن نبود به نمایندگان دولت در بخش یا دهستان مراجعه می‌کردند و پاسخ مثبت دریافت می‌نمودند اما اکنون این‌گونه نیست؟ (Ibid)

کابینه دولت انتقالی، به‌رغم تأکیدی که در نشست بن ۲۰۰۱ صورت گرفت، تاکنون موفق به درپیش گرفتن سیاست روشنی برای برخورد با منازعات محلی نشده‌است. حتی این دولت موفق به ایجاد فضای سیاسی که در آن دعاوی قابل حل و فصل گردد، نشده‌است. در موضوع مناقشه‌انگیز زمین، توجه دولت موقت و انتقالی عمدتاً معطوف به رها کردن زمینها برای سرمایه‌گذاری خارجی و بخش خصوصی بوده‌است. این در حالی است که چارچوبهای تنظیم‌کننده و ترتیبات در نظر گرفته شده برای عملی شدن این مهم و حل منازعاتی که چندین مدعی دارد، فاقد کارایی هستند. یک دادگاه ویژه تحت نظارت دیوان عالی کشور برای رسیدگی به دعوای مربوط به اموال و داراییها تشکیل شد، ولیکن به نظر می‌رسد این کار نیز عمدتاً واکنشی در مقابل افرادی بود که به دنبال احیا و تصاحب اموال شهری خود، بویژه در کابل، بوده‌است.

یک کمیسیون ویژه عمران و توسعه در کابل تحت ریاست کریم خلیلی، معاون کرزای، مسئول رسیدگی به دعاوی مربوط به اموال شهری یا امر توسعه و عمران در

پایتخت است. این کمیسیون اختیار و قدرت اجرای تصمیمات درخصوص وزارتخانه‌های متمرّد و یا ایجاد تسهیلات برای حل و فصل دعاوی بخش خصوصی را ندارد. به علاوه اعتبار این کمیسیون به دلیل عدم توفیق در رویارویی با برخی از موارد بسیار آشکار تصرف زمین توسط مقامات کابینه انتقالی مخدوش شده است. (BBC News, 12, 14, 17, Sep. 2003).

ب) نهادهای سستی

"جرگه" یا "شورای ریش سفیدان" یکی از مهمترین نهادهای سستی در افغانستان است که معمولاً برای حل دعاوی قومی و یا تصمیم در خصوص موضوعات مهم تشکیل می‌شود. در غیاب نظام‌های رسمی کارآمد، بسیاری از مردم ترجیح می‌دهند برای حل مشکلاتشان به جرگه‌ها رو بیاورند. این جرگه‌ها، یا شوراها، ممکن است در سطح استان، بخش، قوم و یا دهکده وجود داشته باشند. قالب و تاریخ هر کدام از این جرگه‌ها از جایی به جای دیگر فرّ می‌کند. این جرگه‌ها، تشکیلاتی با اعضای ثابت نیستند و فقط در صورت نیاز تشکیل جلسه می‌دهند. اینکه جرگه‌ها تا چه میزان افراد مختلفی را در خود جای داده‌اند قابل بحث است. به نظر می‌رسد شوراها در شکل فعلی‌شان عمدتاً محصول نظم قدیمی کمونیستی هستند (Rubin, 1996, pp.42-229). اما آنها نیز کارایی خود را به دلایل مختلف از دست داده‌اند و یا بسیار تضعیف شده‌اند:

۱- شوراها اغلب به تشکیلاتی برای ملاکان در تصاحب منابع مختلف مبدل شده‌اند. به عبارت دیگر شوراها به وجود می‌آیند تا به اقدامات خان یا مالک مشروعیت بخشند. در حقیقت شورا جلوه دموکراتیک یک عمل دیکتاتورمآبانه قلمداد می‌شود.

۲- شوراها اغلب به تشکیلاتی تحت نفوذ فرماندهان مبدل شده‌اند. عموماً آن دسته از شوراهایی که در سطح روستا یا بخشی از مناطق شهری عمل می‌کنند بخت بیشتری دارند تا از دخالت‌های فرماندهان خلاصی داشته باشند. شوراهای سطوح

استانی و بالاتر از آن اغلب مجمعی از فرماندهان یا افراد تحت نفوذ آنان می‌باشند.

۳- اعضای شوراها انتخابی نیستند. فلسفه وجودی آن جای دادن افراد قدرتمند در درون خود و ایفای نقش در راستای منافع قدرتمندان است. به عبارت دیگر شوراها مجمعی از قدرتمندان برای قدرتمندان است.

۴- قدرت مانور و دایره عمل شوراها محدود است. آنها فقط در جاهایی کارایی دارند که درگیری محلی بوده و پای فرماندهان نظامی و خوانین در میان نباشد. به عبارت دیگر شوراها در جایی قدرت دارند که؛ اولاً دعوا بسیار جدی نباشد مثل اختلافاتی که بر سر زمین در مناطق روستایی بروز می‌کند، ثانیاً دعوایی که مربوط به زنان بوده و توسط کمیته مذهبی و ریش‌سفیدان محل حل و فصل می‌شود، اگر دعوای، بخصوص، به سطح سیاست کشیده شود و در سطوح بالاتر حادث شود، شوراها از حل آن ناتوانند. (Johnson, 2001)

البته در مقابل دیدگاهی وجود دارد که معتقد است دلایل بالا به معنی نادیده گرفتن نقش مهم جرگه یا شورا در حل و فصل منازعات نیست. بسیاری از جرگه‌ها توسط افراد مورد احترام و دارای شخصیت و شأن اجتماعی بالا اداره می‌شوند. آنها افرادی مشهور به تقوا و عدالت هستند و در اسرع وقت و بدون دریافت حق و دستمزد به حل دعاوی می‌پردازند (Wardak, 2002). مشکل اصلی آن است که همانند سایر ساختارها، جنگ نهادهای سنتی را تحت تأثیر قرار داده است. البته در برخی مناطق به نظر می‌رسد این ساختارهای سنتی، بویژه در مناطق پشتون‌نشین، دست نخورده باقی مانده‌اند، اما در تعدادی مناطق دیگر، بویژه مناطق شمالی، آوارگی و قتل رهبران قدیمی و جایگزینی رهبران جدید، که مردم به آنها اعتماد ندارند، باعث فروپاشی و ناکارایی شوراها شده است (Johnson, Maly, Thier, Wardak, 2003). حال سؤال این است که اگر دولت و نهادهای سنتی کارایی خود را در حل و فصل مناقشات در خرده‌سیستمها از دست داده‌اند، چه راه‌حلی برای برون‌رفت از وضعیت فعلی وجود دارد؟ اینجاست که ابتکارات میان‌نهادی می‌تواند مؤثر باشند.

بخش چهارم - ابتکارات میان‌نهادی

همان‌گونه که در تعریف ابتکارات میان‌نهادی گفته شد، آنها ابتکاراتی هستند که یک نهاد، مثل سازمان ملل، برای مقابله با ورودیهای آشوب‌ساز در یک سیستم یا خرده‌سیستم ملی و محلی صورت می‌دهد. این ابتکارات بتدریج به صورت یک ساختار با کارکردهای ویژه درمی‌آیند. همین‌طور در مقدمه این مقاله اشاره کردیم که برای حل مسئله ناامنی در افغانستان به سه عنصر کلیدی باید توجه داشت: شناخت دقیق ریشه‌های ناامنی، مقطع زمانی و بروز ناامنی، و ابتکارات سازنده برای حل آن. در بخشهای گذشته تا حدودی به ریشه‌های ناامنی در جامعه افغانستان، که عمدتاً در سطح خرده‌سیستمها رخ می‌دهد و به سطح ملی کشیده می‌شود، اشاره کردیم. به لحاظ مقطع زمانی بروز ناامنی، نیز تأکید خاصی بر شرایط زمانی فعلی داشتیم؛ زمانی که جامعه افغانستان در ابتدای فرایند دولت‌سازی و صلح‌سازی است. سؤال این است که تحت این شرایط، یعنی زمانی که نهادهای سنتی به دلیل جنگ کارایی خود را از دست داده‌اند و تا شکل‌گیری نهادهای جدید، زمان زیادی نیاز است و در شرایطی که دولت افغانستان تازه شکل گرفته و تا تثبیت موقعیت خود به زمان زیادی نیاز دارد، چه سازوکارهایی را می‌توان پیشنهاد داد که از یک سو به کاهش زمینه‌های بروز منازعه کمک کند و از سوی دیگر پدیده دولت‌سازی و صلح‌سازی را در افغانستان تقویت نماید؟ پاسخ به این سؤال جوهره اصلی این بخش را تشکیل می‌دهد. به اعتقاد نگارنده ابتکارات میان‌نهادی گام مؤثری در نیل به این هدف محسوب می‌شود. ابتکارات میان‌نهادی سه مجموعه را شامل می‌شود: سازمانهای غیر دولتی، که عموماً تحت نظر سازمان ملل کار می‌کنند، کمیسیونهای امنیتی که توسط سازمان ملل تشکیل شده‌است و تیمهای بازسازی ایالتی، که با هماهنگی سازمان ملل و توسط قدرتهای خارجی در افغانستان فعال هستند.

الف) کمیسیونهای امنیتی با کارکرد خلع سلاح و ادغام مجدد نیروها

این کمیسیون عموماً در سطح مناطق (شامل یک یا دو یا چند استان) تشکیل شده‌اند و دو کارکرد عمده دارند: ۱- مرجعی برای حل اختلاف هستند؛ ۲- به خلع سلاح و ادغام مجدد نیروها مبادرت می‌ورزند. سرلوحه قرار گرفتن این دو کارکرد به‌طور توأمان، نشان می‌دهد که اختلافات محلی منشأ مناقشه‌اند و برخورداری گروهها و دسته‌جات از نیروهای مسلح به تشدید منازعه و گسترش آن در سطح استانی یا ملی کمک می‌کند.

۱- کمیسیون امنیتی شمال

این کمیسیون با موافقتی که با میانجیگری ژان آرنالت، معاون نماینده ویژه سازمان ملل در امور افغانستان در پنجم مه ۲۰۰۲ حاصل شد، تحقق یافت. محل فعالیت این کمیسیون، مناطق شمالی افغانستان، بویژه شهر مزارشریف، است. اعضای این کمیسیون؛ عبارت‌اند از نمایندگان جنبش ملی (ازبک)، جمعیت اسلامی (تاجیک)، حزب وحدت اسلامی (هزاره - شیعه) و نماینده‌ای از سازمان ملل می‌باشند. هدف کمیسیون نیز عبارت است از غیرنظامی کردن شمال افغانستان از طریق خلع سلاح، حل اختلافات محلی که زمینه‌ساز منازعات می‌باشد، و اصلاح نیروی پلیس که وابستگی آنها به دسته‌جات سیاسی و نظامی مانع از عملکرد مؤثر آن می‌شود. در فاصله چند ماه از تشکیل کمیسیون امنیت شمال، این کمیسیون موفق شد به اقدامات مهمی در حوزه وظایف خود دست بزند. به عنوان مثال، در مرحله اول، به خلع سلاح نیروها در منطقه شولگره مبادرت ورزید (ژوئن ۲۰۰۲) که در نتیجه چهارصد تا پانصد قبضه سلاح سبک جمع‌آوری شد. در مرحله دوم به خلع سلاح در منطقه سرپل اقدام کرد (۲ نوامبر ۲۰۰۲) که حاصل آن جمع‌آوری ۱۱۷ قبضه سلاح بود. در سومین مرحله (۲۲ نوامبر ۲۰۰۲) نیز یک هزار قبضه سلاح، جمع‌آوری و ضبط شد (ICG Asia Report, No.65). اگرچه این اقدامات در مقایسه با حجم وسیع سلاح در شمال افغانستان ناچیز به حساب می‌آید، اما در اصل گام مثبتی است که در مسیر درست برداشته

شده است. تردیدی وجود ندارد که عدم همکاری جدی دسته‌جات و گروه‌ها با کمیسیون، مشکلاتی در نیل به اهداف آن به وجود آورده است.

۲- کمیسیون امنیتی شمال‌شر

کمیسیون امنیتی شمال‌شر عموماً استانهای کندوز، تخار و بغلان را تحت پوشش قرار می‌دهد. این استانها تا سال ۱۹۶۴ در مجموع استان واحدی به نام استان قتلان را تشکیل می‌دادند. استان تخار و کندوز بیشتر از یک‌نشین هستند، اما در استان تخار تعداد زیادی تاجیک و در استان کندوز تعداد زیادی پشتون زندگی می‌کنند. همین صف‌بندیهای قومی، که بویژه در زمان طالبان شکل حادثتری به خود گرفت، باعث شد خصوصتها در این منطقه سیر صعودی به خود بگیرد. در هر دو استان، ازبکها یک طرف قضیه هستند. در تخار با تاجیکها و در کندوز با پشتونها مشکل دارند.

در دوره پس از طالبان، فرماندهی سپاه ششم افغانستان که استانهای کندوز، تخار، بغلان و بدخشان را تحت پوشش قرار می‌دهد، به دلیل برتری موقعیت شورای نظامی در حکومت جدید افغانستان به یک نفر از اعضای این شورا به نام داودخان سپرده شد. به قدرت رسیدن سیدجعفر، از رهبران فرقه اسماعیلیه در بغلان، باعث شد هماهنگی لازم اما موقت برای خلع سلاح فرماندهان محلی به وجود آید. کمیسیون امنیتی شمال که متشکل از نمایندگان فرمانده سپاه، رؤسای لشکر، رؤسای پلیس و استانداران چهار استان شمال شرقی بود، موفق شد در ابتدای کار، سلاحهای فرماندهان محلی را در این استانها جمع‌آوری کند. آنها کار را از مراکز استان شروع و سپس به مناطق حاشیه‌ای ختم نمودند. جمع‌آوری بیست و پنج هزار سلاح سبک و سنگین در استان کندوز، بیش از ده‌هزار سلاح سبک در تخار، و هشت هزار سلاح سبک و سنگین در بدخشان حاصل کار این کمیسیون بوده است (ICG Asia Report, No.65). به‌رغم این موفقیتها، قضاوت کردن در مورد اینکه کمیسیون امنیت شمال موفق شده است وظایف خود را به درستی و به‌طور کامل انجام دهد زود است. علت آن است که صف‌بندیهای

قومی و نافرمانی فرماندهان جزء از فرماندهان کل، باعث می‌شد اختلافات، سوءظن‌ها، کم‌کاریها و ... به قوت خود باقی بماند.

۳- کمیسیون امنیت جنوب شر

جنوب شر افغانستان را سه استان خوست، پکتیا، و پکتیکا، را که تا سال ۱۹۷۹ در مجموع لویه پکتیکا یا پکتیکای بزرگ خوانده می‌شد، دربرمی‌گیرد. این منطقه، برخلاف سایر مناطق افغانستان به لحاظ قومی همگن‌ترین و یکدست‌ترین حالت را دارد. به غیر از یک اقلیت شیعه تاجیک که در گردیز جمع شده‌اند، تقریباً تمامی جمعیت این منطقه پشتون هستند. مهمتر اینکه، این منطقه دارای یک سنت خودمختاری است و اداره امور آن توسط خود مردم صورت می‌گیرد. مشکل اصلی منطقه لویه پکتیکا عدم تمایل به همکاری با مرکز است. بسیاری از شخصیت‌های محلی این منطقه، حاضر به همکاری با دولت مرکزی نیستند و مخالف آنند که سیطره دولت مرکزی به این منطقه گسترش یابد. پادشاه خان زدران یک رهبر محلی سلطنت طلب است که با دولت کرزای سرستیز دارد. تمایل او به نظام پادشاهی ناشی از خدماتی است که پادشاهان افغانستان از سال ۱۹۲۹ یعنی دوره نادرخان، به این منطقه ارائه دادند. با این حال به نظر می‌رسد آرزوی پادشاه خان زدران آن است که به صورت یک قدرت مؤثر، چه در درون دولت و چه بیرون از آن باقی بماند. در حقیقت و دست‌کم تا سال ۲۰۰۳ مشکل لویه پکتیکا آن بود که قدرتهای رقیب چه دولتی و چه غیردولتی در مقابل هم صف‌آرایی کرده‌اند. در استانداری پکتیا، قدرت در دست چهار فرمانده مورد حمایت ژنرال فهیم وزیر دفاع متمرکز است: ضیاءالدین فرمانده لشکر ۱۲، متین فرمانده تیپ زرهی، عبدالله رئیس پلیس، و مؤمن یکی دیگر از فرماندهان برجسته منطقه. در ولایت خوست نیز لشکر ۲۵ افغانستان مستقر است، که فرماندهی آن با ژنرال خلباز است. استاندار خوست نیز فردی به نام تانیوال است که از سوی دولت مرکزی منصوب شده‌است. در مجموع منطقه لویه پکتیکا همگن‌ترین منطقه به لحاظ قومی است اما نیروهای سیاسی، نظامی و امنیتی مختلفی را در خود جای داده‌است که یا از پایگاه اجتماعی قومی خود برخوردارند، یا از

طرف دولت منصوب شده‌اند و یا کمونیستهای سابق هستند که پس از تحولات جدید سعی دارند برای خود قدرتی بیابند. این مهم در کنار ضعفها و نارساییهایی که مسئله خلع سلاح و ادغام مجدد نیروها با آن مواجه است و نیز ضعف دولت مرکزی در بسط سیطره خود بر این منطقه، باعث شده‌است ناامنی در لویه پکتیکا نیز رشد قابل توجهی داشته باشد. (ICG Asia Report, No.65)

کمیسیون امنیت جنوب شرقی؛ که متشکل از استانداران، فرماندهان لشکرها، روسای پلیس و نیروهایی از ارتش ملی افغانستان هستند، گامهای مؤثری در حل مسئله امنیت در این منطقه برداشته‌اند که اصلاح نیروی پلیس، تقویت دستگاه قضایی، تقویت واحدهای ارتش ملی و ... از آن جمله‌اند. با این حال، این کمیسیون در اجرای برنامه‌های خود با مشکلات جدی مواجه است.

۴- کمیسیون امنیت جنوب

کمیسیون امنیت جنوب اصولاً دو استان قندهار و هلمند را تحت پوشش قرار می‌دهد. تا چندی پیش، گل‌آقا شیرزای، مرد قدرتمند منطقه به حساب می‌آمد. اما در راستای اصلاحات سیاسی و اداری که حامد کرزای در اوت ۲۰۰۳ انجام داد، خالد پشتون جایگزین گل‌آقا شد. در منطقه جنوب نیز همانند سایر مناطق ریشه اصلی درگیریها قومیتها، هستند. قومیت چندین زیرمجموعه دارد که عبارت‌اند از: علی‌کوزایی، بارکزایی، و پوپلزایی. در زمان حکومت گل‌آقا شیرزای، بارکزایی‌ها که گل‌آقا از آن قوم بود، بیشترین قدرت و نفوذ را در قندهار داشتند. در مقابل علی‌کوزایی‌ها از پایین‌ترین درجه برخوردار بودند. همین وضعیت باعث شده‌بود تا ملانقیب‌الله رئیس قبیله علی‌کوزایی مدت زیادی با حزب جمعیت اسلامی و شخص استاد ربانی رابطه نزدیکی برقرار کند و از قدرت حزب جمعیت در راستای منافع محلی و قبیله‌ای خود استفاده کند. به قدرت رسیدن خالد پشتون در قندهار و انتصاب ژنرال خان‌محمد به فرماندهی سپاه دوم موقعیت قبیله بارکزایی را کاهش داد و برعکس به ارتقای جایگاه طایفه علی‌کوزایی انجامید. (Ibid)

علاوه بر این رقابتهای قبیله‌ای، نیروهای گریز از مرکز و غیررسمی دیگری وجود دارند، که می‌توانند استقرار امنیت را در جنوب افغانستان دشوار کنند. نیروی نظم خاص، که نیرویی خودمختار به حساب می‌آید، نیروهای گریز از مرکز که تحت رهبری نظرجان قرار دارند و بالاخره نیروهای خودمختار دیگری که تحت رهبری زرد گولالای بلوچ هستند و هر سه نیرو بیشتر به اعمال خلاف، راهزنی، فساد و ... معروفند، از مهمترین چالشهای امنیتی منطقه است. این تعدد و تنوع نیروها که بر پایه ساختارهای قبیله‌ای شکل گرفته‌اند، مانع از آن شده‌است تا کمیسیون خلع سلاح جنوب بتواند برنامه خود را با موفقیت به پیش برد.

ب) سازمانهای غیردولتی با کارکرد حل دعاوی و مناقشات

از اواسط دهه ۱۹۹۰، فقدان هرگونه چارچوب سیاسی برای حل مشکلات افغانستان، باعث شد تعدادی از بازیگران به امکان آشتی و مصالحه محلی روی آورند. این بازیگران بیشتر در قالب سازمانهای غیردولتی تجلی یافتند، با این حال، عملکرد آنها ارتباط تنگاتنگی با فعالیتهای سازمان ملل داشت. سازمانهای غیردولتی مذکور در عین حال یا سازمانهای غیردولتی محلی از خود افغانستان بودند، یا سازمانهای بین‌المللی با کارکردی گسترده‌تر بودند. آنچه وجه اشتراک همه آنها بود، تلاش برای حل دعاوی و مناقشات و ایجاد آشتی و مصالحه بود. در ذیل به چهار مورد از فعالیتهای این سازمانها اشاره می‌کنیم:

۱- انجمن توسعه افغانستان

انجمن توسعه افغانستان که یک سازمان غیردولتی محلی است، اصل کار خود را بر حل دعاوی و مناقشات محلی قرار داده و به برخی از پروژه‌های عمرانی به عنوان وسیله‌ای برای جلوگیری از مناقشات نگاه می‌کند. به همین دلیل این انجمن منابع زیادی را برای آموزش کارکنان و کسب مهارتهای حل و فصل منازعات اختصاص داد. وقتی این نهاد کار خود را در سال ۱۹۹۲ در استان اوروزگان آغاز کرد به تعبیر خودشان

«در آنجا هرج و مرج حاکم بود، هر فردی به دیگری حمله می کرد، بین هزاره و پشتون، هزاره و هزاره، پشتون و پشتون و ... دعوا بود.» (Aghan Development Association, Kabul, 1996)

در قندهار نیز وضعیت مشابهی حاکم بود. به عنوان مثال هنگامی که مردم روستای "بایورانو" در سی کیلومتری شمال قندهار به روستایشان بازگشتند، دریافتند که آثاری از دوران قبل از جنگ وجود ندارد. جرگه روستا از بین رفته است و خدمات اجتماعی دیگر مثل نظارت مشترک بر سیستمهای آبیاری، سازوکارهای حل مشکلات ساکنان روستا، و... وجود ندارد، از آنجا که هر کدام از خانوادهها وابسته به احزاب مختلفی شده بود، زندگی، هماهنگی و اتحاد سابق خود را از دست داده بود و هاله‌ای از دسته‌بندیهای سیاسی و نظامی بر آن حکمفرما بود. (Ibid)

با توجه به این واقعیتها، انجمن توسعه افغانستان تصمیم گرفت برای حل مشکلات موجود، مردم را وادار کند در پروژه‌های عمرانی با یکدیگر کار کنند. از این طریق، مردم مجبور می‌شدند برای گریز از جنگ و زندگی در صلح، با هم دیگر کار کنند، بنشینند، نماز بخوانند، غذا بخورند و با یکدیگر آشنا شوند. سرانجام این فرایند آن شد که در یک دوره مشخص، مردمی که تا دیروز بایکدیگر در جنگ و ستیز بودند، با هم وحدت پیدا کنند، احساس برادری نمایند و یک شورای مشترک برای حل اختلافات تشکیل دهند. (Ibid)

۲- سازمان غیردولتی شهدا (Shuhada NGO)

سازمان غیردولتی شهدا نیز یک نهاد افغانی است که در سطح محلی عمل می‌کند. این سازمان نیز همانند انجمن توسعه افغانستان، برای ایجاد مصالحه و آشتی در جامعه افغانستان بنا را بر آموزش قرار داده است. خانم سیماتمر مسئول این سازمان است. محل اصلی فعالیت سازمان نیز منطقه هزاره‌جات می‌باشد. سیماتمر می‌گوید؛ سازمان تحت نظرش، در منطقه جقوری که نام یک بخش از منطقه از هزاره‌نشین است و مدتی در محاصره پشتونها بود، در شرایطی بسیار حساس و شکننده کار بزرگی انجام داد: «در

جقوری، فعال شدن مدارس در واقع کل نگرش منطقه را تغییر داد. در سال ۱۹۹۰- ۱۹۸۹ وقتی که سازمان غیردولتی شهدا کار خود را آغاز کرد، هرکس اسلحه داشت و وابسته به یک حزب سیاسی بود. در این زمان افراد تحصیل کرده از احزاب و دسته‌جات جدا شدند و برای دادن آموزش به مدارس پیوستند. به موازات این فرایند، جوانان و نوجوانان نیز مدرسه را بر باقی ماندن و تعلق به احزاب و جریانات ترجیح دادند و به مدرسه آمدند. در مدارس، اعضای سازمان غیردولتی شهدا از برابری و برادری سخن می‌گفتند. این سیستم آموزش باعث دمیدن روح تازه‌ای در مکانیسم آشتی و مصالحه شد ... مردم در جایی که آموزش وجود داشته باشد، کمتر به خشونت گرایش دارند.» (ICG Asia Report, No.64)

۳- سازمان غیردولتی "همکاری برای صلح و اتحاد" (CPAU)

این سازمان هم یک سازمان افغانی است، که هدف خود را کار در موضوعات آشتی و مصالحه قرار داده است. دست‌اندرکاران این سازمان می‌گویند: «به جای حرف زدن در امور غیرممکن، باید به موارد قابل اجرا پرداخت. مردم همیشه تصور بزرگ را می‌بینند و چون جایی برای خود در این تصور بزرگ نمی‌یابند، ناامید می‌شوند.» (Suleman and Williams, www.cdainc.com). سازمان همکاری برای صلح و اتحاد به جای اینکه منتظر وقوع حوادث باشد و آنگاه در اندیشه جلوگیری از حادثه شدن آن باشد، تلاش کرده است تا با پیشگیری و برخورد با علل بروز یک منازعه، احتمال وقوع درگیری را در مرحله اول کاهش دهد.

سازمان همکاری برای صلح و توسعه معتقد است ظرفیت‌سازی برای یک طایفه (قدرتمند کردن آن، انتقال تجربیات و دانش به آن و ...) کمک می‌کند تا شوراها و جرگه‌های سنتی کارایی خود را بازیابند. آنها تلاش می‌کنند تا طایفه بپذیرد که زندگی یک فرد (بخصوص اگر زن باشد) نباید فدای رفع اختلاف و نزدیک کردن دو یا چند خانواده به هم شود. آنها با آگاهی از اینکه ساختارهای محلی تا چه میزان می‌توانند از توده‌های مردم دور باشند و در واقع نماینده آنها نباشند، تلاش کرده‌اند اعتقاداتی را به این طوایف بقبولانند که چه کسانی می‌توانند نماینده آنها باشند. (Ibid)

فهم حکیم، بنیانگذار سازمان غیردولتی همکاری برای صلح و اتحاد می‌گوید؛ در گذشته همواره این ملاکان، خوانین و فرماندهان بودند که درباره مسائل مختلف تصمیم می‌گرفتند. به عنوان مثال در هرات اربابی بود که علاقه داشت رئیس شورای بزرگی باشد. لذا ما پیشنهاد دادیم قبل از انتصاب فردی به این منصب، آنان فهرستی از معیارهایی که چنین فردی (ریاست شورا) باید آن را داشته باشد تا شایسته احراز این پست گردد، تهیه کنند. در نهایت معلوم شد تنها یک فرد معلم است که دارای چنین شرایطی است. این شیوه نگرش به موضوع ضمن اینکه بسیار آموزنده بود، حتی ارباب آن محل نیز به قبول شرایط تن داد. (Ibid)

۴- آکسفام (Oxfam)

آکسفام یک سازمان غیردولتی بین‌المللی است، که در افغانستان به حل اختلافات و مناقشات محلی می‌پردازد. در اواخر دهه ۱۹۹۰ که روابط هزاره‌ها و سادات تیره شده بود، یک کارمند آکسفام توضیح می‌دهد که چگونه این سازمان تلاش کرد از تشنجات بین طایفه‌ای جلوگیری کند: «با انجام پروژه‌ها در مناطقی که هم هزاره‌ها و هم سادات فقیر بودند، هر دو به پروژه کمک کردند، در آن مشغول کار شدند، به یکدیگر نزدیکتر شدند و مشکل حل شد ... در حقیقت با انجام این کار مردم به این نتیجه رسیدند که دارای حقوق یکسانی در این پروژه هستند و شاید در مسائل دیگر نیز وضعیت به همین شکل باشد.» (ICG Asia Report, No.64). بدین ترتیب، برخی اوقات، مسیر منتهی به یک درگیری را می‌توان متوقف کرد و شرایط با ثباتی را ایجاد نمود، حتی اگر به آشتی منجر نشود. وقتی آن اتفاق ناگوار به سرانجام نرسد، در واقع جلوی بدتر شدن اوضاع گرفته می‌شود و امکان نیل به راه‌حل دائمی در آینده ساده‌تر می‌گردد.

کار سازمانهای غیردولتی در خصوص برقراری آتش‌بس و صلح‌سازی در افغانستان، بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ تغییر چندانی نکرده است. اگرچه بازیگران جدیدی از سازمانهای غیردولتی پا به عرصه افغانستان گذاشته و سعی کرده‌اند بر توسعه فعالیتهای خود بیفزایند، اما توجه آنها به آشتی و مصالحه معطوف بوده است. به‌رغم

عملکرد مثبت سازمانهای غیردولتی، موانع زیادی است که باید برطرف شوند. اولین کار، تدوین یک استراتژی کلی است که همه مردم را در تمامی سطوح دربرگیرد. سازمانهای غیردولتی نمی‌توانند این کار را به تنهایی انجام دهند. آنها حداکثر می‌توانند بیست درصد کار را انجام دهند و بقیه باید توسط دولت صورت گیرد. روحانیون افغانستان بایستی به جای کوبیدن بر طبل جنگ، دربارهٔ محسنات صلح موعظه کنند. رسانه‌ها و مدارس نیز بایستی صلح، آشتی و مصالحه را در دستورکار قرار دهند.

دومین موضوعی که باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که نیاز به آشتی و مصالحه اجتماعی نباید تحت‌الشعاع توجهاتی قرار گیرد، که برای بازسازی فیزیکی می‌شود. همان‌گونه که رئیس سازمان غیردولتی "همکاری برای صلح و اتحاد" گفته است: «صلح سیاسی امر بسیار مهمی است ولیکن صلح حقیقی را نمی‌توان به تنهایی در کشوری که تقریباً ربع قرن جنگ، فرهنگ خشونت را در آن بسط داده و کودکانش به تصور پرتاب نارنجک، سنگ‌پرانی می‌کنند و یا تصاویر موشک و کلاشینکف را در نقاشیهایشان می‌کشند، برقرار کرد. (ICG Asia Report, No.64)

سومین موضوع به بودجه سازمانهای غیردولتی مربوط می‌شود. این سازمانها اغلب با مشکل فزاینده بودجه، نه فقط برای کارهای صلح‌سازی، برای توسعه بلندمدتی مواجه هستند که می‌توانند پشتیبان ساختارهای دموکراتیک و جامعه کثرت‌پذیر باشند. این ساختارها شامل مواردی همچون الگوی رهبری، تقویت مهارتها، و ایجاد ارزشهای مشترک می‌باشد که در جلوگیری از منازعه بسیار حیاتی‌اند. تعداد گروهها یا طایفه‌هایی که به واسطه فرهنگ و تاریخشان از این مواهب برخوردار باشند، بسیار اندک هستند. ایجاد ساختارهای دموکراتیک و جامعه کثرت‌پذیر، مستلزم کار و هزینهٔ زیادی است که در حال حاضر سازمانهای غیردولتی فاقد آن می‌باشند.

ج) تیمهای بازسازی ایالتی با کارکردهای چندمنظوره

افسران ارتش آمریکا گروههایی متشکل از متخصصان امور گوناگون از جمله سربازان و امدادگران را تشکیل داده‌اند، تا روند بازسازی را در ایالتهای نظم‌پذیر

افغانستان تسريع کنند. اين گروهها، که به گروههای بازسازی ايالتی معروفند، طراحی شده‌اند تا به بسط نفوذ دولت افغانستان به نقاطی فراتر از کابل کمک کنند. چند تیم بازسازی ايالتی در کندوز، باميان و پکتيا مشغول مسئوليتهاي محوله هستند. تیمهای مشابهی از انگلستان و نيوزلند نیز در مزارشريف و باميان مستقر شده‌اند و احتمالاً شمار اين تیمها افزايش خواهد يافت. ژنرال اف. ال. باستر فرمانده عملياتی نیروهای ايالات متحده در افغانستان گفته است: «تیمهای بازسازی ايالتی ابزارکاری ابتکاری برای نفوذ دولت مرکزی قرار دهند و به تسريع روند بازسازی کمک کنند.» (Rashid, 2003). وی می‌افزاید: «با گذشت زمان و بهبود شرایط امنیتی، تیمهای بازسازی ايالتی که اکنون تحت رهبری نظامی اداره می‌شوند تغيير ماهیت خواهند داد و در قالب یک سازمان غیرنظامی به فعاليتهاي خود ادامه خواهند داد.» (Ibid)

تیمهای بازسازی ايالتی، در درگیریهای فرقه‌ای به نفع هیچ یک از طرفین جبهه‌گیری نمی‌کنند. ژاکلین لاوسون - اسمیت، یکی از مقامات وزارت امور خارجه انگلیس، می‌گوید: «ما به روند اصلاحات در بخش مسئول تأمین امنیت کمک می‌کنیم و در امر آموزش نیروهای پلیس مشارکت داریم. ما همچنین به خدمه بخش غیرنظامی همچون قضات دادگستری و معلمان سطوح گوناگون تحصیلی کمک می‌کنیم.» (Ibid)

با این حال، گروههای دخیل در امر بازسازی، نمی‌توانند کار زیادی برای پایان دادن به درگیریهای فرقه‌ای انجام دهند؛ هرچند که واحدهای انگلیسی تجربه مهمی در حل و فصل این گونه درگیریها در یوگسلاوی سابق و ایرلند داشته‌اند. نهایت کاری که این تیمها در خصوص درگیریهای فرقه‌ای می‌توانند انجام دهند، همکاری با سازمان ملل در امر آتش‌بس خواهد بود.

در آغاز ایده تشکیل تیمهای بازسازی ايالتی، سازمانهای غیردولتی انتقاد شدیدی نسبت به ماهیت پیشنهادی آنها داشتند و با ادغام وظایف نظامیان با امدادگران مخالف بودند، اما در نبود هرگونه برنامه دیگری برای اعزام پاسداران صلح به نواحی خارج از کابل، از میزان انتقاد سازمانهای غیردولتی کاسته شد. بنابراین، اظهارات مسئولان وزارت

دفاع آمریکا، تیمهای بازسازی ایالتی، شامل سربازانی می‌شود که دوش به دوش غیرنظامیان وزارت خارجه، وزارت امور قضایی، و آژانسهای بین‌المللی توسعه به ایالت‌های افغانستان اعزام می‌شوند. پنتاگون می‌گوید کارمندان وزارت کشاورزی آمریکا نیز به این گروهها پیوسته‌اند.

آنچه مسلم است این گروهها با چند مشکل عمده مواجه‌اند. اول اینکه سرعت تغییر مأموریت می‌دهند و این مهم مانع از تجربه‌آموزی آنها می‌شود. دوم اینکه آنها سرعت جابجا می‌گردند و نیروهای جدیدی جایگزین آنها می‌شوند که درک درستی از پیچیدگیهای قومی در افغانستان ندارند. سوم اینکه قادر نیستند در صورت وقوع درگیریهای فرقه‌ای، به مداخله جهت حل درگیری مبادرت ورزند. و چهارم اینکه این گروهها از سوی نیروهای نظامی موجود، که مأموریت آنها استقرار امنیت در افغانستان است، حمایت نمی‌شوند. اینها و دهها مشکل دیگر مانع از آن شده‌است که تیمهای بازسازی ایالتی بتوانند کارکرد مؤثری از خود نشان دهند؛ بویژه که جنگ سالاران محلی نیز با حضور آنها بشدت مخالفند.

نتیجه‌گیری

موضوع مورد پژوهش این نوشتار با این سؤال شروع شد، که خرده سیستمهای جامعه افغانستان چه تأثیری بر مسئله امنیت آن کشور می‌گذارند و ابتکارات میان‌نهادی چگونه می‌توانند به حل این معضل کمک کنند؟ در بررسی مسائل امنیتی موجود در جامعه افغانستان ملاحظه شد که اساساً تأثیر خرده سیستمهای جامعه افغانستان بر امنیت این کشور منفی است. این خرده سیستمها در عین حال روابط متقابلی با هم دارند، به گونه‌ای که بی‌ثباتی در یکی به بی‌ثباتی و ناامنی در درگیری منجر می‌شود. به عنوان مثال، اختلاف در خرده سیستم اقتصادی (زمین، آب، جنگل، مراتع، موادمخدر، معادن)، به بروز اختلاف در خرده سیستم اجتماعی (قومیتها) و از آنجا به خرده سیستم سیاسی (دولت، احزاب، گروهها و...) و خرده سیستم نظامی (ارتش، پلیس، دسته‌جات و...)

سرایت می‌کند. که از این موارد را تحت عنوان ورودیهای آشوب‌ساز طرح و بررسی کردیم.

در طول بررسی ملاحظه شد، که یکی از دلایل موفقیت ورودیهای آشوب‌ساز، ضعف و ناکارایی مکانیسمهای تنظیم‌کننده و ثبات‌بخش است. یعنی قوه‌قضاییه، نیروی پلیس، محاکم، دادستانها، نهادهای سنتی (جرگه‌ها) و ... یا کارایی ندارند و یا کارایی آنها بسیار ضعیف است. به عبارت دیگر و از منظر تئوریک چون تقاضاها بیش از حمایتهاست، سیستم دچار بحران شده‌است. برای جبران این خلا، ابتکارات میان‌نهادی (سازمانهای غیردولتی، کمیسیونهای امنیتی، تیمهای بازسازی استانی) را مطرح کردیم. نتیجه کار ابتکارات میان‌نهادی را مثبت ارزیابی نمودیم، ولی تأکید کردیم که موانع و مشکلات جدی بر سر راه این ابتکارات وجود دارد. حال، در بخش نتیجه‌گیری (بویژه آنجا که ضرورت ارائه پیشنهادات علمی مطرح می‌شود) این سؤال را مطرح می‌کنیم که چه راه‌کارهایی برای برون‌رفت ابتکارات میان‌نهادی از محدودیتهای موجود وجود دارد؟

ما راهکارهای موجود را به سه دسته تقسیم می‌کنیم:

الف) راهکارهای تقویت کمیسیون امنیتی

گفتیم که یکی از مهمترین کارکردهای کمیسیونهای امنیتی، مسئله خلع سلاح و ادغام مجدد نیروهاست. برای اینکه این کمیسیونها بتوانند درحوزه وظایف خود موفق شوند چهارعامل مهم باید مورد توجه قرار گیرد:

۱- برای اجرای موفق کمیسیونهای خلع سلاح، حضور یک نیروی مسلح بی‌طرف امری حیاتی است.

۲- بازسازی سریع ارتش ملی و استقرار آنها در مناطق مختلف یک موضوع مهم است.

۳- محرک و انگیزه‌های اقتصادی، برای آنکه جایگزینی برای مشاغل نظامی باشد یک ضرورت است.

۴- فهم ساختار فرماندهی شبه نظامیان افغانستان، برای آنکه بدانیم محرک اصلی در واگرایی نیروها کجاست، یک عنصر کلیدی است.

ب) راهکارهای تقویت سازمانهای غیردولتی

گفتیم که کارکرد اصلی سازمانهای غیر دولتی عبارت است از حل و فصل دعاوی و ایجاد آشتی و مصالحه. همان‌گونه که ملاحظه شد، سازمانهای غیردولتی نیز در کارکردهای خود، مشکلات خاص خود دارند. برای اینکه سازمانهای غیردولتی بتوانند در انجام وظایف خود موفق باشند، توجه به مسائل زیر ضروری است:

۱- حذف قدرت دسته‌جات نظامی، پیش‌شرط اصلی برقراری آشتی در بسیاری از نقاط کشور است.

۲- خاتمه یافتن قدرت دسته‌جات و گروهها نیز مستلزم این است که برخی مناقشات پایین‌دست از میان برود.

۳- یک چارچوب حقوقی روشن و یک نظام قضایی که فاسد نباشد و کارکنان شایسته‌ای در آن به‌کار گمارده شوند، قادر خواهد بود بسیاری از مشکلات خود را که زمینه‌ساز منازعات کلان می‌گردد، حل کند.

۴- ایجاد جامعه‌ای با گرایشهای سازش‌طلبانه و آشتی‌جویانه، باید بخشی از هر استراتژی باشد که قصد دارد آینده‌ای همراه با صلح و آرامش را برای افغانستان دنبال کند.

۵- با علم به اینکه ساختارهای رسمی و یا غیر رسمی هیچ‌یک به تنهایی قادر به ایجاد آشتی و مصالحه در جامعه افغانستان نیست، باید ساختارهای رسمی (دولت) و ساختارهای غیررسمی (سازمانهای غیردولتی و ...) توأمان تقویت شوند و به صورت مکمل عمل نمایند.

برای نیل به این اهداف، چهار اقدام به صورت بالقوه قابل شناسایی است:

الف) سطح محلی، یا زیربخش، که نهادهای سنتی را دربرمی‌گیرد؛

ب) سطح منطقه‌ای که ابتکارات میان‌نهادی را شامل می‌شود؛

ج) سطح دولتی که استقرار یک سیستم قضایی مؤثر را طلب می‌کند؛
د) سطح بین‌المللی که حمایت جهانی (از هر نوع) را برای ایجاد آشتی و

مصالحه

در افغانستان ضروری می‌سازد.

ج) راهکارهای تقویت تیمهای بازسازی استانی
باید به این نکته اذعان نمود که تیمهای بازسازی استانی یا ایالتی فقط در پرتو همکاری سایر نهادهای دخیل در افغانستان قادر به انجام وظیفه خود خواهند بود. به عبارت دیگر، تیمها به‌طور منفرد قادر به انجام هیچ عملی نخواهند بود. پس:
۱- افزایش این تیمها یک ضرورت است؛ زیرا که بازسازی افغانستان آن روی سکه صلح و امنیت در این کشور است.
۲- در این تیمها باید نمایندگانی از کشورهای مختلف حضور داشته باشند؛ چون حذف نیروهای غربی در این تیمها، می‌تواند حساسیت برانگیز باشد.
۳- این تیمها باید از سوی ایساف (نیروی بین‌المللی کمک به امنیت افغانستان) و نیروهای ائتلاف ضدتروریسم حمایت شوند؛ زیرا فعالیت آنها با مقاومتهایی از سوی فرماندهان محلی مواجه می‌شود و این تیمها حتی قدرت دفاع از خود را در مقابل درگیریهای احتمالی نخواهند داشت.

منابع فارسی

- بیشون، جون و چوئل دو روسنی، (۱۳۷۰)، **روش تفکر سیستمی**، ترجمه امیرحسین جهاننگلو، تهران، انتشارات پیشبرد و مفهرس.
- دوران، دانیل، (۱۳۷۰)، **نظریه سیستمها**، ترجمه محمد یمینی دوزی سرخابی، تهران، انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی.

English References

- Afghan Development Association, "Strengthening Peace in Afghanistan Through Sustainable Human Development", (Kabul, 1996).
- Anderson, Paul, "Kabul's Security Chief Sacked", *BBC News*, (17 September 2003).
- Boulding, Kenneth, *Conflict and Defense*, (New York, 1963).
- Cullather, Nick, "Damming Afghanistan : Modernisation in a Buffer State", *The Journal American History* (New York, 8802, 2002).
- *ICG Asia Report*, No.64, "Peace Building in Afghanistan", (Kabul / Brussels, 29 September 2003).
- *ICG Asia Report*, No.65, "Disarmament and Reintegration in Afghanistan", (Kabul / Brussels, 30 September 2003).
- Johnson, C, Maly, W., Thier, A., Wardak, A., "Afghanistan's Political and Constitutional Transition", (London, 2003).
- Johnson, G., "Hazarajat Baseline Survey", *UNOCHA*, (Islamabad, 2001).
- "Karzai `to Stop Officials' Land Grab", *BBC News*, (12 September 2003).
- Rashid, Ahmed, "Team Approach Spreads in Afghanistan, But Security Worries Remine", *Eurasia Insight* (2 September 2003).
- Rubin, Barnett, *Afghanistan : From Buffer State to Failed State*, (New Haven, 1995).
- Rubin, Barnett, *The Fragmentation of Afghanistan : State Formation and Collapse in the International System*, (Lahore, 1996).
- Suleman, Mohammad and Williams, Sue, "Strategies and Structures in Preventing Conflict and Resisting Pressure : A Study of the Jirga District Afghanistan", *Steps Towards Conflict Prevention Project, The Collaborative for Development Action* (www.edainc.com).
- "Un - U - Turn on Afghan Land Grab", *BBC News*, (14 September 2003).

- Wardak, Ali, "Jirga and Traditional Conflict Resolution in Afghanistan", in John Strawson (ed.), *Law After Ground Zero* (London, 2002).
- Wily, Liz Alden, "Land Rights in Crisis : Restoring Tenure Security in Afghanistan and Land and the Constitution", *Afghanistan Research and Evaluation Unit* (Kabul, 2003).
- Young, Oran, *The Intermediaries : Third Parties in International Crisis* , (Princeton : Princeton University Press, 1967).