

فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی

دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا

شماره چهارم - زمستان ۱۳۸۸

صص ۱۹۴ - ۱۷۹

بحران نهادهای امنیتی افغانستان و دورنمای خروج از آن

بشیر اسماعیلی^۱ - قاسم رضایی^۲

تاریخ دریافت: ۸۹/۱/۲۷

تاریخ تصویب: ۸۹/۲/۱۵

چکیده

بحران امنیت مهمترین معضل در افغانستان پس از سقوط طالبان به حساب می‌آید و با عنایت به این نکته که محور سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا در راستای تحولات افغانستان شکل گرفته و به نوعی کامیابی و یا ناکامی این کشور در عرصه بین‌المللی به برقراری ثبات و امنیت در افغانستان بستگی پیدا کرده است، بنابراین اغراق نیست اگر در حال حاضر امنیت افغانستان به عنوان اصلی‌ترین پدیده در زمینه سیاست بین‌الملل مدنظر قرار گرفته شود. علی‌رغم وجود نابسامانی‌های برهم‌زننده امنیت در افغانستان، مانند فعالیت گروه‌های شورشی، تروریسم و معضلات ناشی از گذار از یک دوره طولانی بی‌ثباتی به وضعیتی پایدار، نهادهای امنیتی مناسبی که یارای مقابله با این طیف وسیع تهدیدات باشند، شکل نگرفته‌اند. در این میان به نظر می‌رسد برقراری نسبی امنیت در افغانستان تنها در سایه فایق آمدن بر ضعف نهادها و زیرساخت‌های امنیتی در این کشور امکان‌پذیر است. این نوشتار بر آن است تا ضمن

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا

بررسی اجمالی شرایط موجود نهادهای امنیتی افغانستان، راهکارهایی را برای بهبود این ساختارها و خروج این کشور از بحران امنیت بررسی کند.
 واژه‌های اساسی: امنیت، افغانستان، بحران امنیت، تروریسم، نهادهای امنیتی.

مقدمه

دولت افغانستان و نیروهای خارجی حاضر در این کشور، پس از گذشت قریب به یک دهه از شکست طالبان و روی کار آمدن دولت جدید هنوز قادر نشده‌اند تا وضعیتی باثبات و بستری آرام را برای رشد و توسعه اقتصادی، تقویت پایه‌های نهادهای دولت و جامعه مدنی، بازسازی زیرساخت‌ها، کاهش فقر، ریشه‌کن کردن تهدیدات تروریسم و برآورده کردن نیازهای اولیه بشر در این کشور رنج کشیده، فراهم سازند (www.unama-afg.org: October 22, 2008).

در حقیقت نبود نهادهای امنیتی لازم که در سایه آنها دولت و نخبگان بتوانند اراده معطوف به توسعه خود را پیاده سازند، موجب شده تا پریشانی‌های موجود رقم بخورد و این مسأله دولت افغانستان، دیگر دولتها و سازمانهای بین‌المللی را وامی‌دارد تا تلاش مضاعفی را برای بازسازی نهادهای امنیتی در افغانستان به‌کار گیرند. اگرچه موانع بی‌شماری بر سر راه تحقق این مهم قرار دارد که از آن جمله می‌توان به ناچیز بودن کمکهای مالی بین‌المللی، پراکندگی کمکهای جهانی، زیرساخت‌های منهدم شده افغانستان، فساد نهادینه شده، قبیله‌گرایی و ضعف وفاداری به دولت و نبود سواد و تخصص لازم در میان مردم و حتی مسئولان اشاره نمود. مجموعه این عوامل به‌اضافه فعالیت شورشیان طالبان که مدام تمرکز نیروهای امنیتی را به طرف خود جلب کرده، بقای نهادهای امنیتی را در وضعیتی نامناسب سبب شده است.

برای عبور از بحران و رسیدن به شرایط مطلوب، افغانستان نیازمند تدوین برنامه‌ای بلندمدت است که به‌واسطه آن به توسعه‌ای پایدار در زمینه نهادهای امنیتی نایل گردد. در این راستا، علاوه بر کوشش دولت افغانستان، دولتها و سازمانهای بین‌المللی هم می‌باید کمکهای خود را اعم از مالی، آموزشی و تسلیحاتی در اختیار

نهادهای نوپای امنیتی این کشور قرار دهند. امروزه، برقراری امنیت در افغانستان با حفظ امنیت منطقه و به تعبیری جهان در ارتباط تنگاتنگی قرار گرفته است. افغانستان ناامن، قاچاق مواد مخدر در منطقه و به تبع آن دنیا را افزایش خواهد داد. همچنین ناامنی تأثیر منفی بر ورود سرمایه‌های خارجی به جنوب آسیا را در پی دارد. از دیگر سو، با توجه به اینکه در دهه اخیر کشورهای آسیای مرکزی حوزه دریای خزر چون قزاقستان و ترکمنستان به جمع صادرکنندگان نفت و گاز جهان پیوسته‌اند و مصرف‌کنندگان کلان انرژی مثل چین برای متنوع کردن منابع خود روی آنها حساب ویژه‌ای باز کرده‌اند (امامی و اسماعیلی، ۱۳۸۷)، نبود امنیت در افغانستان به‌عنوان همسایه آسیای مرکزی و کشوری که در مسیر ترانزیت انرژی به چین واقع شده است، امنیت انتقال انرژی در این منطقه را با تهدید جدی روبه‌رو می‌سازد. مهمتر از همه اینکه امروزه کشورهای ضعیف به لحاظ امنیتی، به مأمّن و پناهگاهی برای تروریسم تبدیل شده‌اند، کما اینکه در مورد افغانستان این مسأله برای چندین سال به شکل حاد صدق می‌کرد و هم‌اکنون نیز به‌عنوان یک معضل جدی پیش روی این کشور قرار دارد. در ادامه و در بخش نخست این نوشتار، چالش‌های موجود در ساختار امنیتی افغانستان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

وضعیت کنونی نهادهای امنیتی افغانستان

۱. زیرساختهای امنیتی در افغانستان

در حال حاضر، تنها بخش کوچکی از نهادها و سازمانهای متولی تأمین امنیت در کشور به‌شدت ناامن افغانستان بازسازی شده‌اند و سایر بخش‌ها همچنان در وضعیت نامناسبی به‌سر می‌برند. وجود چنین شرایط نامطلوب امنیتی، ریشه در تاریخ ۳۰ سال گذشته افغانستان دارد. در فاصله زمانی ۸۹-۱۹۷۹ قاطبه نهادهای امنیتی دولتی بر اثر تجاوز نظامی خارجی فرو پاشیدند و به تبع آن گروههای فرقه‌ای و قومی زیادی که اصولاً ماهیت شبه‌نظامی و چریکی داشتند در نقاط مختلف افغانستان سر بر آوردند. این وضعیت هرج و مرج همچنان در غیاب یک دولت مرکزی قوی در سالهای ۲۰۰۱-۱۹۹۹ باقی ماند و علاوه بر عوامل داخلی، برخی بازیگران خارجی نیز به آن دامن زدند. هر چند در یک

دوره از این مقطع زمانی، طالبان به‌طور نسبی بر دیگر گروه‌های درگیر فایز آمدند، اما این امر نیز کمکی به برقراری امنیت پایدار در کشور نکرد (Their, 2009:23-24).

در سال ۲۰۰۱ فهرستی از گروه‌هایی که در جریان سلسله‌عملیات سرنگونی طالبان به نیروهای ائتلاف یاری رسانده بودند منتشر گردید. این گروه‌ها خواستار آن شده بودند که در نظام حکومتی آتی در افغانستان نقشی در تأمین امنیت کشور برعهده گیرند. درخواست این گروه‌ها در نشست بن در دسامبر ۲۰۰۱ رسمیت یافت؛ جایی که از آنها خواسته شد تا در بازیابی یکپارچگی و امنیت افغانستان مساعدت‌های لازم را نمایند (www.afghangovernment.com).

اما این قضیه هم کمکی به بهبود اوضاع امنیتی نکرد، چرا که هر یک از گروه‌ها فقط به دنبال منافع خود در افغانستان بعد از طالبان بودند و نشانه‌ای از وفاق ملی و تشریک مساعی مشاهده نگردید. از آنجایی که نیروهای آمریکایی بیشتر از اینکه متوجه برقراری امنیت عمومی باشند بر مبارزه با تروریسم متمرکز شده بودند و برنامه کمک‌های امنیتی بین‌المللی ملل متحد هم تنها در کابل و آن هم با مقیاسی نه چندان وسیع اجرا می‌گردید، به سرعت خلأ امنیتی افغانستان را در بر گرفت.

دولت وقت افغانستان برای مقابله با خلأ پدید آمده، برنامه «اصلاح‌بخش امنیتی» (SSR)^۱ را با هدف جلب کمک کشورهای دیگر و در قالب کنفرانس ژنو (آوریل ۲۰۰۲) به مرحله اجرا گذاشت. بر طبق این برنامه، پنج کشور متضمن کمک به افغانستان در راستای شکل‌دهی به نهادهای امنیتی این کشور شدند که ایالات متحده آمریکا در رأس این پنج کشور ایجاد ارتش ملی افغانستان را تقبل نمود. این برنامه که نوید آینده‌ای روشن را برای مملکت بحران‌زده افغانستان می‌داد، متأسفانه در ادامه با معضلاتی روبه‌رو گردید که در نهایت به ناتمام ماندن آن منجر شد. به‌طور مثال آلمان که ایجاد پلیس ملی عراق را بر عهده گرفته بود در اجرای تعهدات خود تعلل ورزید و انتقاد آمریکا را برانگیخت. همچنین ناکافی بودن سرمایه‌گذاری و ناهماهنگی میان کشورها، از دیگر دلایل ناکامی این طرح به‌شمار می‌رود (Thier, 2009: 26).

1. Reform Security Sector

ناکارآمدی‌های آمریکا در افغانستان باعث شد تا در پی تغییر و تحول در کاخ سفید محور سیاست خارجی آمریکا هم از مسائل عراق به برقراری امنیت در افغانستان معطوف گردد. در ۲۷ مارس ۲۰۰۹، باراک اوباما، رئیس جمهور آمریکا، سیاست جدیدی را تحت عنوان «آف-پاک» (افغانستان و پاکستان) مطرح کرد که نقشه راه دولت او در برخورد با مسئله افغانستان قلمداد می‌شود. در گزارش رسمی ایالات متحده که جزئیات سیاست آف-پاک در آن تشریح و در ۲۷ مارس ۲۰۰۹ منتشر شد، آمده است که: سیاست آف-پاک شصت روز و با مشارکت مؤسسات مطالعاتی و رسمی آمریکا از جمله کنگره آمریکا، مقامات رسمی افغانستان، پاکستان و شرکا و متحدان آمریکا در ناتو طراحی شده است. آنچه باعث شد اتخاذ یک سیاست جدید تحت عنوان آف-پاک در دستور کار آمریکا قرار گیرد این بود که به‌رغم گذشت چندین سال از حضور آمریکا و ناتو در افغانستان موفقیت چندانی در استقرار صلح و ثبات در افغانستان حاصل نشد و برعکس طالبان روز به‌روز قدرتمندتر و توانایی آنها در بی‌ثبات ساختن افغانستان بیشتر شده بود (شفیعی، ۱۳۸۸).

وضعیت کنونی افغانستان علی‌رغم تلاش‌هایی که در مقاطع زمانی پس از سقوط طالبان صورت پذیرفته است، متأسفانه همچنان در حد مطلوب نیست. در ادامه به بررسی نهادهای امنیتی در افغانستان و مشکلات پیش روی آنها خواهیم پرداخت.

۲. پلیس افغانستان

اهتمام دولتمردان افغان و نیروهای خارجی حاضر در افغانستان بر تشکیل پلیسی مقتدر متشکل از نیروهای بومی افغانستان است تا بر مشکلات امنیتی شهرها و خشونت‌های جاری فایق آید. ضرورت این امر با توجه به این نکته که بدنه اصلی پلیس افغانستان در خلال سالهای جنگ داخلی نابود شده است برجستگی بیشتری می‌یابد. سابقه راه‌اندازی پلیس افغانستان در دوره پس از طالبان چنانکه ذکر گردید بازمی‌گردد به کنفرانس ژنو ۲۰۰۲ که آلمان متعهد به شکل دادن پلیس ملی افغانستان شد، اما پیشروی برنامه در حد انتظار صورت نگرفت. در سال ۲۰۰۳ بخش مواد مخدر بین‌الملل آمریکا در صدد برآمد

تا به آلمان برای ایفای تعهداتش یاری رساند. در ابتدا دو کشور توافق کردند تا نیرویی را بالغ بر ۶۲۰۰۰ پلیس در سراسر افغانستان سازماندهی کنند که این رقم به دلیل همزمانی با شروع عملیات تروریستی طالبان در شرق و جنوب افغانستان به ۸۲۰۰۰ نفر افزایش یافت. از تعداد نامبرده ۴۰۰۰۰ پلیس یونیفرم‌پوش، ۱۸۰۰۰ پلیس مرزی و ۵۰۰۰ پلیس شهری در نظر گرفته شد که می‌بایست مأموریت‌های ضد تروریستی، مبارزه با مواد مخدر و موارد جنایی را پوشش می‌دادند (www.cstc-a.com).

به موازات این طرح نیروهای آمریکایی به تعلیم پلیس افغانستان، اعطای کمکهای مالی و برنامه‌های گسترده دیگری مبادرت کردند، اما این تلاش‌ها در مجموع نتایج مثبت چندانی به بار نیاورد، به‌طور مثال «طرح توسعه منطقه محور» (FDD)^۱ که با اهداف پیشروانه‌ای چون ارتقای اصلاحات در دستگاه پلیس، نظارت محلی، اهتمام عام و حکومت قانون شکل گرفته بود، علی‌رغم شروع به کار امیدوارکننده‌اش در ادامه به دلایلی مانند کمبود منابع مالی و اختلافات اداری افول کرد، تا به آن درجه که امروزه بسیاری از تحلیلگران درباره کارایی چنین طرح پیشرفته‌ای در کشور بی‌ثبات افغانستان شک کرده‌اند (Ibid).

همزمان کشورهای اروپایی هم در قالب برنامه «مأموریت پلیس اتحادیه اروپایی در افغانستان»^۲، کوشش‌های پیشین آلمان در زمینه آماده‌سازی پلیس افغانستان را دنبال کردند. مشکل اصلی این برنامه کمبود حاد مربیان و کادر آموزشی اروپایی برای تعلیم پلیس افغانستان بود به نحوی که از ۲۳۰۰۰ مربی مورد نیاز تنها از کمتر از دویست نفر استفاده گردید (www.nato.int).

مجموعه این نارسایی‌ها موجب گشت تا در گزارش منتشره در نوامبر ۲۰۰۶، تلاش‌های صورت پذیرفته برای ایجاد یک نیروی پلیس ملی که حافظ امنیت داخلی باشد، ضعیف ارزیابی گردد (www.oig.state.gov). در این گزارش ذکر شده بود که تشکیل پلیس ملی افغانستان امری دشوار است و موانع موجود بر سر راه آن نبود نیروی

1. Focused District Development

2. The European Union Police Mission in Afghanistan

انسانی آموزش دیده و دوره‌های آموزشی کافی، پایین بودن سطح دستمزد در نیروی پلیس، فساد فراگیر و ناامنی گسترده شهرهاست. بنابراین حضور طولانی مدت نیروهای آمریکایی در افغانستان، دست کم تا سال ۲۰۱۰، برای سازماندهی و تقویت ساختارهای پلیس ضروری تلقی گشته بود (Ibid). حمایت و پشتیبانی مالی نیز به عنوان یک عامل تأثیرگذار که گاهی از آن غفلت گردیده بود در دستور کار قرار گرفت و در همین راستا در ژانویه ۲۰۰۷، واشنگتن متعهد به پرداخت ۱۰/۶ میلیارد دلار در طول دو سال برای تقویت بنیه امنیتی کابل گردید که از این مبلغ ۸/۶ میلیارد دلار به آموزش و تجهیز پلیس افغانستان و نیروهای نظامی اختصاص داده می‌شد (Cooper & Cloud, 2007).

در مجموع علی‌رغم اینکه در طی نزدیک به یک دهه، آمریکا، آلمان و افغانستان برای ایجاد پلیس ملی افغانستان و ارتقای عملکرد آن کوشیده‌اند، اما تا به امروز به دستاورد چشمگیری نرسیده‌اند. در حقیقت پلیس ملی افغانستان همزمان با اینکه وظیفه برقراری امنیت در شهرها را به دوش می‌کشد، عملاً مجبور به ستیزیدن در خط مقدم مبارزه با تروریسم و شورش نیز هست. این امر برای نیروی تازه تأسیسی که اغلب از ناآمادگی، نبود آموزش، فقر لجستیکی و فرماندهی و مشکلات مالی رنج می‌برد معضل مضاعفی به حساب می‌آید. تنها در سال ۲۰۰۷، نهمصد نفر از نیروهای پلیس افغانستان در درگیری با شورشیان و تروریست‌ها کشته شدند که این امر نشان‌دهنده فاصله گرفتن پلیس شهری افغانستان از وظایف کلاسیک خود است (Freez, 2008).

اخیراً روزنامه آلمانی اشپیگل در گزارش خود از پلیس افغانستان به نقل از آموزش‌دهندگان آلمانی تصویری مصیبت‌بار از کیفیت نیروهای امنیتی افغانستان ترسیم کرده است، بر این مبنا که بسیاری از نیروهای پلیس نمی‌توانند بخوانند و بنویسند و مستقیم شلیک کنند. در ادامه این گزارش آمده است: یک بازرس پلیس آلمانی که برای مدتی طولانی با یکی از مشاوران در افغانستان کار و به سراسر کشور سفر کرده از وجود شبکه‌های گسترده و قدرتمندتر از دولت کابل خبر داده است و می‌گوید: ما واقعیت افغانستان را درک نمی‌کنیم و به این دلیل است که در آنجا شکست می‌خوریم، تأسیس حکومت قانون در افغانستان یک توهم است. برخی از ناظران می‌گویند که افغانستان تا سال ۲۰۱۲ نیاز به کمک آلمان دارد و از آنجا که نیروهای افغانی نمی‌توانند

بخوانند و بنویسند، این امر مورد اعتراض آمریکا قرار گرفته که خواهان کوتاه شدن دوره آموزش است. آموزش دهندگان شکایت می‌کنند که آنها نیمی از وقت خود را برای برگردان مطالب به زبانهای محلی از جمله پشتون و ذری تلف می‌کنند، که این امر در برابر سایر ناتوانی‌های آنها سبب مشکلاتی شده است. همچنین در این گزارش به نقل از نیروهای ایتالیایی پرداخت پول بیشتر از سوی طالبان به نیروهای پلیس از دیگر مشکلات عنوان شده است (www.mehrnews.ir).

۳. ارتش ملی افغانستان

رهبران افغانستان کوشیده‌اند تا یک ارتش متحد و پیکارچه را در این کشور به وجود آورند، اما پلورالیسم نظامی که سالها در افغانستان غالب بوده مانع از شکل‌گیری چنین ارتشی گردیده است. به‌طور مثال گروههای نظامی محلی هنوز هم علی‌رغم فراخوان دولت کرزای برای ادغام در ارتش ملی ترجیح داده‌اند مستقل باقی بمانند. مشکل اصلی، فقدان عزم نیروهای نظامی پراکنده برای در خدمت قرار گرفتن دولت مرکزی است. در واقع وفاداری به واحد بزرگتر ملی هنوز جایگزین وفاداری به قومیت و قبیله نشده است. اکنون ارتش ملی افغانستان برنامه‌ای برای افزایش نیروهای خود به رقم ۱۳۴۰۰۰ نفر در سال ۲۰۱۳ در دستور کار دارد (Burns, 2008). هر چند از سال ۲۰۰۲ به این طرف افغانستان موفقیت‌های قابل ملاحظه‌ای را در تحقق اهداف برنامه‌های نظامی خود به‌دست آورده است، اما به نظر می‌رسد بودجه ۲/۶ میلیارد دلاری اختصاص داده شده به امر بازسازی ارتش به هیچ‌وجه کفایت نمی‌کند. آمریکا تاکنون کمک‌هایی را در قالب تجهیزات نظامی و جنگ‌افزار در اختیار ارتش افغانستان قرار داده است، اما همان نارسایی‌هایی که در کمک‌رسانی به پلیس ملی افغانستان ذکر گردید، کمابیش در مورد ارتش این کشور نیز صدق می‌کند. در سال ۲۰۰۸ اداره حسابرسی دولت آمریکا (GAO) گزارش داد به علت قصور آمریکا در آموزش نظامی ارتش افغانستان واحدهای فرماندهی و سربازان مشغول به خدمت در این ارتش از نداشتن

آمادگی و ناتوانی برای مقابله با تهدیدهای نظامی رنج می‌برند. همچنین این گزارش وضعیت واحدهای رزمی ارتش افغانستان را نیز ناامیدکننده توصیف نموده است (GAO: Afghanistan Security, 2008).

علاوه بر ناکارآمدی‌های موجود، ارتش افغانستان در عملیات مشترکی که با نیروهای خارجی به منظور سرکوب شورشیان این کشور انجام می‌دهد، برای مصون ماندن غیرنظامیان و ساکنان شهرها و آبادی‌هایی که مجاورت آنها شورشیان زندگی می‌کند مدارا و احتیاط لازم را نمی‌کند که این امر موجب نارضایتی افکار عمومی نسبت به این ارتش شده است. به‌عنوان نمونه در آگوست ۲۰۰۸ نیروهای افغان و آمریکایی که از حمایت هوایی برخوردار بودند، برای مقابله با طالبان به منطقهٔ عزیزآباد واقع در استان هرات یورش بردند، که منجر به تلفات غیرنظامی چشمگیری شد و خشم شدید مردم منطقه را برانگیخت (Gall, 2008).

نیروهای افغان به همراه قوای خارجی معمولاً از اعمال زور بیش از حد لازم در عملیات خود استفاده می‌کنند که این امر غیر از اولویت قایل شدن برای جان سربازان در برابر غیرنظامیان و دستگیری‌های خودسرانه و بدون مدارک کافی افراد، وجههٔ ارتش ملی افغانستان را در منظر مردم این کشور تنزل داده است.

۴. محرک‌های جنبی ناامنی

علاوه بر نابسامانی‌هایی که دربارهٔ نهادهای امنیتی افغانستان ذکر گردید، چالش‌های منطقه‌ای نیز به‌عنوان عاملی دیگر در راستای تداوم ناامنی در افغانستان عمل می‌کند. مهمترین این چالش‌ها پاکستان است که در سالهای اخیر با توجه به ساختارهای قبیله‌ای آن به‌عنوان مأمنی برای شورشیان و تروریست‌های طالبان بدل گشته است. از آنجایی که این گروه‌ها حملات خود را علیه قوای امنیتی افغانستان از پاکستان سازماندهی می‌کنند، حتی در صورت برقراری ثبات در داخل، این تهدید خارجی به‌عنوان یک آفت امنیتی پابرجا خواهد ماند. هم‌اکنون پاره‌ای از تحلیلگران معتقد به این نکته‌اند که پاکستان راهبرد ناامن‌سازی شمال افغانستان را اتخاذ نموده است.

عملیات مهم نظامی در اوایل ماه جولای ۲۰۰۹ در ولایت هلمند با شرکت ۴۰۰۰ نیروی دریایی ایالات متحده آمریکا و ۸۰۰۰ نیروی بریتانیایی مستقر در آن ولایت و همراهی و مشارکت نیروهای ارتش ملی افغانستان باعث انتقادهای شدید حکومت پاکستان گردید. پاکستانی‌ها مدعی‌اند که حملات هلمند باعث شده است که طالبان در نوار مرزی پاکستان تجمع کنند. امکان دارد پاکستانی‌ها راهبرد انتقال جنگ به شمال و کشورهای آسیای مرکزی را در پیش گیرند، تا از یک طرف بحران داخلی خود را فروکش کنند و از طرف دیگر با حمایت طالبان در شمال افغانستان و کشورهای آسیای مرکزی نقش محوری خود را در برنامه کلان جهانی در منظر غرب محفوظ نگه دارند (بارز، ۲۰۰۹). علاوه بر مسأله همسایگان، تهدید دیگری که متوجه نهادهای امنیتی افغانستان است پایبند نبودن افراد و نیروهای آنهاست. به‌عنوان نمونه از کل نیروی رزمی ارتش ملی افغانستان، فقط ۱۷ درصد آنان پس از پایان قرارداد حاضر به تمدید آن شده‌اند (GAO: Afghanistan Security: 2008) این مسأله برنامه‌ریزی درازمدت برای ارتش را به مخاطره انداخته است.

در نهایت به‌عنوان براینند بررسی نهادهای امنیتی افغانستان می‌توان گفت وضعیت موجود در حد بر آورده کردن انتظارات نبوده و این نهادها قادر نشده‌اند تا رشد مناسب، کارایی مستقل و ثبات خود را در کوتاه‌مدت به دست آورند. به نظر یک دهه یا بیشتر طول می‌کشد تا نیروهای نظامی افغانستان به کارایی پلیس و ارتش در کشورهای غربی یا دست‌کم به نمونه‌های توانمند منطقه دست پیدا کنند. دلیل اولیه این امر ناتوانی این نهادها در گماشتن افراد شایسته و توانمند در مناصب بالاست. در گزارش منتشره از GAO در سال ۲۰۰۸ آمده است: «هر چند توان ارتش ملی افغانستان در سربازگیری در حد خوبی است، اما یافتن اشخاص واجد صلاحیت برای تصدی امور تخصصی بسیار دشوار است. ضمن آنکه ارتش و فساد در رده‌های بالای پلیس این کشور غوغا می‌کند» (Ibid).

دورنمای خروج از بحران امنیت

۱. نگاه بلندمدت و ساختاری

چنانکه گفته شد افغانستان با مشکلات عدیده‌ای بر سر راه برقراری امنیت در کشور روبه‌رو است. در این بخش تأملی بر دورنمای خروج افغانستان از بحران امنیتی صورت می‌پذیرد. قبل از پرداختن به این مبحث باید خاطر نشان کرد، استقرار امنیت نیازمند تحقق مجموعه‌ای از پیش‌نیازها مانند یک دولت خوب، عدالت، حکومت قانون و همچنین توسعه و بازسازی زیرساخت‌های اقتصادی و نظامی است. بنابراین نکته قابل توجه این است که هرگونه برنامه‌ریزی برای ایجاد نیروهای امنیتی کارا در افغانستان می‌باید معطوف به یک برنامه درازمدت باشد. به بیان دیگر کمک‌های مقطعی از سوی نهادهای بین‌المللی و نیروهای خارجی مستقر در افغانستان که از سر رفع تکلیف صورت گیرد، آن‌گونه که در بخش پیشین آمد چاره‌ساز مشکل این کشور نخواهد بود. یک دیدگاه راهبردی و زیرساختی نیازمند است تا به‌طور مداوم پیگیر برقراری ثبات در افغانستان باشد و این امر لاجرم همکاری و تفاهم همه‌جانبه رهبران افغان و سازمانهای بین‌المللی را طلب می‌کند (Thier, 2009:29-30).

۲. بازسازی نهادهای امنیتی افغانستان

لازمه شکل‌گیری یک نهاد امنیتی منسجم در هر کشور وجود حاکمیت مشروع در آن کشور است. وفاداری سازمانی و اعتقاد به خدمت به دولت ارتباط تنگاتنگی با مشروعیت، کارآمدی و نفوذ آن دولت دارد. در سالهای اخیر در افغانستان، با غفلت از این حقیقت، تنها بر بعد صوری و کمی نهادهای امنیتی تأکید شده و جنبه‌های کیفی چون مسئولیت‌پذیری، وفاداری و وجدان کاری کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند. رهبران افغان و بازیگران بین‌المللی برای استقرار صلح با تمرکز صرف بر امحای شورشیان راه به جایی نخواهند برد، همچنین که تهدید و خشونت راه علاج فساد، قاچاق مواد مخدر و ناکارآمدی نظام اداری نیست. بنابراین بازسازی نهادهای امنیتی باید در راستای بازسازی دولت صورت پذیرد. درست است که نهاد دولت در اکثر کشورهای در حال توسعه دچار ضعف و نابسامانی است، اما مورد افغانستان به دلیل تجربه چند دهه فروپاشیدگی دولت، نسبت به سایر کشورها در وضعیت بسیار حادثتری قرار دارد.

در راه ایجاد روحیه وفاداری در ساختار نهادهای امنیتی، علاوه بر تشکیل یک دولت با ثبات عامل دیگری که می‌تواند در این امر دخیل باشد ارتقای معیارهای شغلی نیروهای مشغول به خدمت اعم از پلیس ملی، ارتش ملی یا سازمانهای امنیتی - اطلاعاتی است. این معیارها شاخصه‌هایی را مثل حقوق و مزایای مکفی، امنیت شغلی، ارتقا بر مبنای شایستگی، پاداش و ترفیع، حق عایله‌مندی و همچنین دوری جستن از سیاست‌زدگی و اعمال نفوذ در برمی‌گیرد. ساختار کنونی نهادهای نظامی - امنیتی افغانستان زیر معیارهای مرسوم، حتی نسبت به کشورهای منطقه است که بر این اساس نمی‌توان کیفیت چندانی را از نیروهای این نهادها انتظار داشت.

لازم به ذکر است فرایند توسعه دولت و نهادهای امنیتی، فرایندی متقابل و وابسته به یکدیگر هستند. چنانچه امنیت برای راهها، شهرها، فعالیتهای کشاورزی، وزارتخانه‌های دولتی و گردشگری برقرار باشد، توسعه دولت نیز تسریع گشته و آن هم ارتقای سطح امنیت را سرعت می‌بخشد (Ibid:30-31).

۳. ریشه‌کنی فساد

دولت افغانستان باید برنامه‌ای جامع را مشتمل بر تحت پیگرد قرار دادن افسران و فرماندهان فاسد و محاکمه و بازداشت آنها برای ریشه‌کن کردن فساد در دستگاههای امنیتی این کشور اجرا کند. در این میان، اولویت برنامه باید برای پلیس ملی افغانستان تعریف گردد، چرا که پلیس در ارتباط مستقیم با مردم است و وجهه دولت را نمایندگی می‌کند و وظیفه دارد اعتماد مردم را به خود جلب کند. بسیار مهم است که مجلس به‌عنوان نهاد جامعه مدنی فعالیتهای پلیس را تحت نظارت خود داشته باشد. همچنین باید یک نهاد بی‌طرف و مورد اعتماد برای رسیدگی به شکایات مردم از پلیس تشکیل گردد. ضمن اینکه وجود یک هیأت نظارت ضروری است تا عملکرد پلیس را با قانون مطابقت دهد و استقلال آن را از اعمال نظر اشخاص و نهادها مصون دارد (www.crisisgroup.org).

در حال حاضر نارضایتی گسترده‌ای در میان مردم افغانستان راجع به فساد در دستگاه پلیس این کشور وجود دارد که فعالیت این نهاد نوپا را با اخلال روبه‌رو کرده

است. ارتشا به حد گسترده‌ای وجود دارد و مردم عادی و اقشار ضعیف جامعه قربانی روابط موجود در این دستگاه ناسالم می‌شوند. به علاوه آنکه قاچاقچیان به راحتی پلیس مرزی و مأموران مبارزه با مواد مخدر را تطمیع می‌کنند که این معضل علاوه بر افغانستان، کشورهای همسایه را نیز به سبب ترانزیت مواد مخدر دچار مشکلاتی کرده است.

۴. اعطای زمان و منابع به نهادهای امنیتی افغانستان

در حال حاضر نیروهای امنیتی افغان مجبور هستند با عوامل متعدد تهدیدکننده امنیت مقابله نمایند و به‌طور حتم، توانایی فعلی آنها برای این امر کفایت نمی‌کند. برنامه افزایش ۵۰ درصدی نیروهای ارتش افغانستان به‌عنوان اولین گام در توسعه ارتش مناسب به نظر می‌رسد، اما برای جذب این تعداد نیرو، سالها زمان نیاز خواهد بود. علاوه بر کمیت، ایجاد ویژگیهای کیفی چون کارایی، اثربخشی و استقلال در این نیروها خود فرایند زمان‌بر دیگری را طلب می‌کند. در مرحله بعدی نیروهای بین‌المللی باید در مبارزه با شورشیان خود را متعهد به همراهی نیروهای افغان کنند تا زمانی که این نیروها بتوانند به تنهایی امنیت را برقرار سازند، زیرا اشغال افغانستان به‌دست نیروهای خارجی الزام نانوشته‌ای را برای آنها مبنی بر حفظ امنیت کشور اشغال شده پدید آورده است. در ضمن نظامیان اعم از بومی یا خارجی باید درباره حفظ جان غیرنظامیان در حین عملیات‌های خود کاملاً توجه گردند.

از طرف دیگر نیاز به حمایت از نهادهای امنیتی افغانستان روز به‌روز برای جامعه جهانی بیشتر آشکار می‌گردد. بودجه دولت افغانستان برای تأمین منابع مالی نیروهای امنیتی مطلقاً ناکافی است، به همین دلیل مساعدت مالی طولانی‌مدت کشورهای جهان برای افغانستان لازم به نظر می‌رسد. آمریکا به‌عنوان کشوری که منافع خود را در گرو ثبات افغانستان می‌بیند برنامه‌های کمک‌رسانی مالی را در دستور کار خود قرار داده است که از آن جمله می‌توان به طرح مالی سه ساله رابرت گیتس^۱ اشاره کرد که براساس آن ۵ میلیارد دلار در سال اول و ۳ میلیارد دلار در سالهای دوم و سوم صرف تقویت نیروهای امنیتی افغانستان می‌شود (Shanker, 2008). علاوه بر کمکهای

1. Robert Gates

مالی، دولت افغانستان با همکاری نهادهای بین‌المللی باید راهکارهایی را برای تغییر ساختار و بهینه‌سازی ارتش ملی این کشور به کار بندند تا از اتلاف هزینه جلوگیری شود. از آنجایی که سربازگیری در افغانستان هم‌اکنون فقط به صورت داوطلبانه است، یک راهکار می‌تواند اجرای روش سربازگیری تلفیقی باشد، به نحوی که برای واحدهای محلی از سربازان وظیفه که نیاز به پرداخت حقوق ندارند استفاده گردد و سربازان داوطلب صرفاً در امور تخصصی به کار گماشته شوند (Ibid).

۵. لزوم تفکیک در پلیس ملی افغانستان

در نهایت از آنجایی که پلیس ملی افغانستان علاوه بر وظیفه برقراری امنیت در شهرها و روستاها مجبور است با نیروهای شبه‌نظامی و تروریست‌های طالبان هم‌همزمان بجنگد، دولت افغانستان و نیروهای بین‌المللی باید زمینه را برای ایجاد دو واحد مجزا، یکی واحد امنیت شهری و دیگری واحد ضد تروریستی در پلیس این کشور مهیا کند و برای هر کدام به‌طور جداگانه ردیف بودجه، آموزش تخصصی، شرح وظایف و مدیریت متخصص تعریف نماید. مادام که میان این دو نوع واحد تفکیک قایل نشود، کارایی پلیس افغانستان به درجه مطلوب نخواهد رسید. حوزه‌ فعالیتی که برای واحد ضد تروریستی تعریف می‌شود شامل ایست و بازرسی‌های مرزی و جاده‌ها و نقاط روستایی و دور افتاده - که خشونت در آن اماکن رواج بیشتری دارد - خواهد بود. در تربیت واحد ضد تروریستی باید زبده‌ترین و حرفه‌ای‌ترین گروه‌های دنیا به‌کار گرفته شوند تا در نتیجه این واحد قادر به مهار فعالیتهای تروریستی در یکی از ناامن‌ترین کشورهای جهان باشد. واحد امنیت شهری باید در پایتخت، شهرستانها و روستاها مستقر شود و صرفاً بر هدف ایجاد حکومت قانون متمرکز گشته و دغدغه جنگ با طالبان را نداشته باشد. یک پلیس مدنی مقتدر، دولت افغانستان را به‌منظور بسط مشروعیت خود یاری می‌رساند.

نتیجه‌گیری

وضعیت کنونی افغانستان به لحاظ امنیتی وضعیت دشوار و پیچیده‌ای به حساب می‌آید. دولت این کشور در حال حاضر در جدال دائمی برای کاستن از قدرت رو به رشد

طالبان به سر می‌برد و نهادهای امنیتی افغانستان که بار سنگین این جدال را بر دوش می‌کشند از معضلات ساختاری چون ضعف مدیریت و رهبری، فساد و کمبود منابع مالی و انسانی رنج می‌برند. همکاری دولت افغانستان با دیگر دولت‌ها و سازمانهای بین‌المللی می‌تواند راهکاری برای اصلاح نیروها و تغییر وضع موجود باشد به شرط آنکه این همکاری با عزم راسخی شکل پذیرد. مجامع بین‌المللی باید پول، نیرو و آموزش در اختیار روند بازسازی ساختارهای امنیتی افغانستان قرار دهند و رهبران داخلی نیز باید در ریشه‌کنی فساد در همه ابعاد حداکثر اهتمام خود را مبذول داشته و با شکل دادن به یک دولت در مفهوم امروزی آن، گرایش افراد و نیروها را از قومیت به ملیت تغییر دهند. دست آخر اینکه هر چند افغانستان راه طولانی و سختی را برای استقرار ثبات و امنیت پیش‌رو دارد، اما این کشور دورنمای امیدبخشی خواهد داشت اگر بتواند به ارتش و پلیس ملی خود مشروعیت بخشد. مشروعیت، امنیت پایدار را به همراه خواهد آورد و امنیت پایدار افق تازه‌ای را به روی افغانستان جدید خواهد گشود.

منابع

۱. امامی میبیدی، علی و بشیر اسماعیلی. «چین و منابع انرژی حوزه خزر»، فصلنامه مطالعات اوراسیای مرکزی، شماره ۲، ۱۳۸۷.
۲. بارز، عزیز احمد. «راهبرد ناامن‌سازی شمال افغانستان و پیامدهای آن»، (۲۴ جولای، ۲۰۰۹) www.koofi.net.
۳. خبرگزاری مهر. «نیروهای آلمانی وضعیت پلیس افغان را فاجعه‌بار توصیف کردند»، (۸۹/۲/۵) www.mehrnews.ir.
۴. شفیع، نوذر. «تبیین راهبرد نوین دولت اوباما در افغانستان و پاکستان (آف - پاک)»، (۱۳۸۸/۹/۲۹) www.drshafiee.blogfa.com.
5. Burns, Robert. "Gates: NATO Must Share Cost of Raising Afghan Army," Associated Press, September 19, 2008.
6. Combined Security Transition Command-Afghanistan (CSTC-A), (accessed October 23, 2008). "Afghan National Police Fact Sheet," www.cstc-a.com/mission/Fact%20Sheet%20Afghan%20National%20Police.pdf.

7. Freeze, Colin. (January 14, 2008). "For Afghan Police, Staying Alive Is the First Priority," *Toronto Globe and Mail*.
8. Gall, Carlotta. "US Airstrike Did Kill 90 Civilians, UN Finds," *International Herald Tribune*, August 27, 2008.
9. General Accounting Office (GAO), (June 2008). *Afghanistan Security* (GAO-08-661), Washington, DC: GAO.
10. Helene Cooper and David Cloud, (January 26, 2007). "Bush to Seek More Aid for Afghanistan as Taliban Regroups," *New York Times*.
11. International Crisis Group (ICG), *Reforming Afghanistan's Police*, Asia Report no. 138 (Kabul/Brussels: ICG, August 30, 2007)
www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5052 (accessed October 24, 2008).
12. Offices of Inspectors General, U.S. Departments of State and Defense, Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness (Washington, DC: U.S. Departments of State and Defense), <http://oig.state.gov/documents/organization/76103.pdf> (accessed October 24, 2008).
13. Shanker, Thom. "Gates Pushing Plan to Double Afghan Army," *New York Times*, August 8, 2008.
14. The Afghan Bonn Agreement,
www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm (accessed October 23, 2008).
15. These goals were laid out in the 2006 Afghanistan Compact, www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf (accessed October 22, 2008).
16. Their A.J., 2009. *The Future of Afghanistan*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace .PP 23-28.