



DROPS

عنوان مقاله پژوهشی:

حقوق بشر، عدالت انتقالی، و صلح‌سازی بین‌المللی: نگاهی

به افغانستان پسا یازده سپتامبر ۲۰۰۱

نویسنده (گان): نسیمه زیرک

به این مقاله ارجاع دهید: زیرک، نسیمه (۲۰۲۰). ترجمهٔ حیات الله بیان. «حقوق بشر، عدالت انتقالی، و صلح‌سازی بین‌المللی: نگاهی به افغانستان پسا یازده سپتامبر ۲۰۰۱». ژورنال زنان و صلح‌سازی افغانستان، شماره ۱ (۲۰۲۰). صص. ۳۴ - ۴۳. پیوند دسترسی به مقاله:

ژورنال زنان و صلح‌سازی افغانستان (شماره ۱ - ۲۰۲۰)

ناشران:

نهاد پژوهش و توسعه

و

ادارهٔ ملل متحد برای زنان در افغانستان

حقوق بشر، عدالت انتقالی، و صلح‌سازی بین‌المللی: نگاهی به افغانستان پسا

یازده سپتامبر ۲۰۰۱

نسیمه زیرک^۱

فشرده

- ناکامی دولت جمهوری افغانستان و جامعه بین‌المللی در تصویب عدالت انتقالی باعث شد به کردارهای خشونت‌آمیز گذشته اذعان نشود و این ناروایی‌ها نادیده گرفته شوند؛ امری که منجر به افزایش خشونت و بی‌ثباتی ملی گردیده است.
 - رویکرد «نخست صلح، سپس عدالت» موجب بوجود آمدن فضای معافیت از مجازات برای جرایم جنگی و نقض حقوق بشر شده است. شروع تازه مذاکرات بین‌الافغانی فرصت اصلاح این رویکرد را از طریق شامل ساختن و در نظر گرفتن سازوکارهای عدالت انتقالی مهیا نموده است.
 - نبود سازوکارهای عدالت انتقالی باعث تزلزل باور شهروندان به توانایی حکومت در قبال حفاظت از حقوق آن‌ها شده است. عدالت انتقالی زمینه‌ساز ایجاد سازوکارهایی می‌گردد که به شهروندان فرصت مشارکت در روند صلح‌سازی را مهیا می‌کند تا آن‌ها بتوانند صداهای شان را مطرح نمایند. این امر منتج به صلح‌ایجابی (مثبت) می‌گردد.
- تقریباً دو دهه پس از سرنگونی رژیم طالبان، افغان‌ها هنوز هم همه‌روزه از نقض شدید حقوق بشر رنج می‌برند. فقط پس از سال ۲۰۰۹، هیئت معاونت سازمان ملل متحد در افغانستان (یوناما)، بیشتر از ۱۰۰,۰۰۰ تلفات ملکی را مستند کرده که شامل بیش از ۳۵,۰۰۰ تن کشته

۱. نسیمه زیرک دانش‌جوی ماستری در رشته حل‌منازعه و مدیریت در دانشکده مطالعات صلح کروک در دانشگاه سن‌دیاگو است.

و ۶۵,۰۰۰ تن مجروح می‌گردد.^۲ درگیری و منازعه داومدار که ملت را به ستوه آورده است مانع جدی ترویج و حفاظت حقوق بشر گردیده است. باوجود اقدامات قانونی و سازوکارهای تنفیذ قانون، صراحت آشکار قانون اساسی جدید، و تصویب معاهدات بین‌المللی، تلاش‌های معطوف به حمایت و ترویج حقوق بشر در افغانستان ناکام بوده است و این امر در قسمت تأمین و تحقق حقوق بشر مشکل‌ساز بوده است. براساس تحلیل تحقیق‌های موجود، این مقاله استدلال می‌کند که رویکرد «نخست صلح، سپس عدالت»، فقدان سازوکارهای عدالت انتقالی، و تداوم فرهنگ معافیت، عوامل این ناکامی است. رویکرد نخست صلح سپس عدالت مانع برنامه‌ریزی و تطبیق سازوکارهای عدالت انتقالی برای مقابله با نقض شدید حقوق بشر و حل مسائل اساسی منازعه شده است؛ منازعه‌ای که این کشور از زمان تهاجم شوروی در سال ۱۹۷۹ تاکنون با آن دست به‌گریبان بوده است. سلطه فرهنگ معافیت از مجازات و به کیفر نرسانیدن ناقضین حقوق بشر باعث گردیده قانون‌شکنی‌ها هم‌چنان ادامه یابد. از آنجایی که این فرهنگ برای ناقضین اجازه می‌دهد بخشی از نظام باشند، تاکنون اصلاحات در سکتور عدلی و قضایی با مشکل مواجه است.

نخست صلح، سپس عدالت

بعد از جنگ سرد، جامعه بین‌المللی تلاش‌های زیادی را به منظور صلح‌سازی در کشورهای پسمانزعه و بهبود وضعیت آن‌ها، روی دست گرفت. در این فرآیند، تجارب و دیدگاه‌های زیاد راجع به روند پایدار گذار به دست آمد. به اساس گفته‌های نوراینلند، رئیس حقوق بشر یوناما، این تجارب و آموخته‌ها برای کشورها مفید واقع شد و توانست در امر بهبود وضعیت کشورها و ایجاد «الگوها و ساختارهای جدید سازمان اجتماعی» کشورها را کمک کند.^۳ اما، در تلاش‌های صلح‌سازی در افغانستان همه این تجارب نادیده گرفته شدند.^۴ این تلاش‌ها بیشتر بر حفاظت از ثبات شکننده سیاسی متمرکز بود که از موافقت‌نامه بن در ۵ دسمبر سال ۲۰۰۱ پدید آمده بود. در این مذاکرات تنها جناح‌های حضور داشتند که با ائتلاف امریکا هم‌پیمان بودند - به ویژه اتحاد شمال و گروه روم.^۵

2. "Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict 2019." United Nations Assistance Mission in Afghanistan, February 2020. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019_-_22_february.pdf

3. Niland, Norah. "Impunity and Insurgency: A Deadly Combination in Afghanistan." *International Review of the Red Cross* 92 (2010): 931-950. <https://doi.org/10.1017/S1816383111000014.933>

4. Hakimi, Aziz, and Suhrke, Astri. "A Poisonous Chalice: The Struggle for Human Rights and Accountability in Afghanistan." *Nordic Journal of Human Rights* 31, 2013. Pp: 201-223. <https://www.cmi.no/publications/4801-a-poisonous-chalice>

5. Rubin, Barnett. "Afghanistan from the Cold War Through the War on Terror." Oxford: Oxford University Press, 2013. Pp: 133-148.

در نتیجه، این توافق‌نامه بیشتر شبیه به یک دادوستد سیاسی میان جناح‌های نخبه و نظامیان بود.^۶ بر علاوه، فرستاده ویژه سازمان ملل متحد، محترم لخصر براهیمی استراتژی مشارکت محدود را روی دست گرفت - تخصیص منابع کمتر با این چشم‌داشت که ائتلاف به رهبری ایالات متحده به صورت معمول وظایف محوله از سوی سازمان ملل متحد را انجام خواهد داد.^۷ با آنهم، آقای براهیمی پی‌برد که موافقت‌نامه بن در رسیده‌گی و مقابله با مسئله اصلی معافیت از مجازات موفق نبوده و ضرورت پاسخ‌گویی را نادیده گرفته است. نیلند ندامت براهیمی را که در سال ۲۰۰۷ ابزار کرده بود، چنین شرح می‌دهد: «لخصر براهیمی به این نتیجه رسیده بود که کار ناقص است، زیرا توافق کلی بر مبنای یک روند مصالحه واقعی صورت نگرفته است که به افغان‌ها فرصت رسیده‌گی به الگوهای سوءاستفاده‌ها و قانون‌شکنی‌ها را میسر کند.»^۸ بعداً در سال ۲۰۰۹، لخصر براهیمی با درک پی‌آمدهای منفی این رویکرد ناقص، اظهار داشت: «ما حالا هزینه خطی را می‌پردازیم که در همان روز اول مرتکب شدیم... تهداب اداره موقت که در بن تحت ریاست حامد کرزی گذاشته شد، بسیار محدود و لرزان بود.»^۹

برای تسهیل یک گذار پایدار، باید تاریخ مشترکی از حقیقت و آشتی ایجاد شود و تلاش‌های صلح‌سازی باید از صلح منفی (سلبی) فراتر برود. شخصیت‌های پرنفوذ سیاسی مانند جین آدامس، داکتر مارتین لوتر کینگ جونیور و داکتر یوهان گالتونگ (پایه‌گذار «صلح‌پژوهی» و روشنفکر برجسته صلح‌سازی معاصر) صلح مثبت را به عنوان «صلح‌سازی بر مبنای عدالت برای همه مردم» تعریف می‌کنند؛ صلح منفی به عنوان «صلح بدون عدالت»^{۱۰} تعریف شده است. چشم‌پوشی از رنجش‌ها و نادیده‌گرفتن ضرورت دسترسی قربانیان به عدالت و پاسخ‌گویی، به صلح مثبت نمی‌انجامد. به یاد داشته باشیم که هدف اصلی صلح‌سازی نیز پدید آوردن صلح مثبت

6. Sevastick, Per. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan." Hague Journal on the Rule of Law 12, 2020. Pp: 93-145. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00089-z>

7. Hakimi, Aziz, and Suhrke, Astri. "A Poisonous Chalice: The Struggle for Human Rights and Accountability in Afghanistan." Nordic Journal of Human Rights 31, 2013. Pp: 201-223. <https://www.cmi.no/publications/4801-a-poisonous-chalice>

8. Niland, Norah. "Impunity and Insurgency: A Deadly Combination in Afghanistan." International Review of the Red Cross 92 (2010): 936. <https://doi.org/10.1017/S1816383111000014.933>

9. Ibid

10. Herath, Oshadhi. "A Critical Analysis of Positive and Negative Peace." Department of Economics, University of Kelaniya, Sri Lanka, 2016. P. 106. <http://repository.kln.ac.lk/bitstream/handle/123456789/12056/journal1%20%281%29.104107.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

است. این احساس در میان مردم افغانستان نیز مشترک است.^{۱۱} ^{۱۲} یک گفت‌وگوی مشورتی ملی تحت عنوان «فراخوانی برای عدالت» که توسط کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان در سال ۲۰۰۴ انجام شده بود، آشکار ساخت که بیش از ۷۵٪ افغان‌ها روندهای پاسخ‌گویی را برای پایان دادن خشونت‌های درازدامن ضروری می‌دانند.^{۱۳}

با این وجود، موافقت‌نامه بن هیچ اشاره‌ای به عدالت انتقالی نکرده است تا در چارچوب آن سوءرفتارهای گذشته و تخطی‌هایی که اکنون در حال انجام است، مورد پیگرد قانونی قرار گیرند. همین غیبت عدالت انتقالی زمینه را برای اعضای اتحاد شمال مهیا کرد تا در کنفرانس بن در ازای تقسیم قدرت بدون در نظر داشتن موارد نقض حقوق بشری و جرایم جنگی، برای هم‌دیگر معافیت اعطاء نمایند.^{۱۴} ^{۱۵} علاوه بر آن، در سال ۲۰۰۳ حامد کرزی تمرکز خویش را از محاکمه ناقضان خشونت‌های دهه ۹۰ تغییر داد و در عوض به حمایت از شکننده‌گی دولت جدید التأسیس انگشت تأکید گذاشت.^{۱۶} قانون آشتی ملی، عفو عمومی، و ثبات ملی در سال ۲۰۰۷ از جانب اداره حامد کرزی به تصویب رسید. این قانون برای آن‌هایی که طی ۳۰ سال گذشته مرتکب جنایات جنگی و نقض حقوق بشری شده بودند، مصونیت قایل شد؛ این امر شامل شورشیان نیز می‌گردد؛ مشروط به اینکه با دولت تعهد هم‌کاری بدهند.^{۱۷} سرانجام، بخاطر حفظ ثبات شکننده (که با حمایت خارجی‌ها حفظ می‌گردید)، دولت تصمیم گرفت تا جلوی انتشار «گزارش فهرست‌سازی منازعه» را بگیرد؛ گزارشی که توسط کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان تهیه شده بود. این سند از کلیدی‌ترین اسنادی است که تمام موارد نقض حقوق بشری بین سال‌های ۱۹۷۸ تا ۲۰۰۱ را

11. "Enduring Freedom Abuses by U.S. forces in Afghanistan." Human Rights Watch, 2004. <https://www.hrw.org/report/2004/03/07/enduring-freedom-abuses-us-forces-afghanistan>

12. "I Had to Run Away: The Imprisonment of Women and Girls for 'Moral Crimes' in Afghanistan." Human Rights Watch, 2012. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0312webwcover_0.pdf

13. "A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan." Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC), Kabul, January 2005. P. 13.

14. Rubin, Barnett. "Afghanistan from the Cold War Through the War on Terror." Oxford: Oxford University Press, 2013. Pp: 133-148.

15. Sevastick, Per. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan." Hague Journal on the Rule of Law 12, 2020. Pp: 93-145. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00089-z>

16. Rubin, Barnett. "Afghanistan from the Cold War Through the War on Terror." Oxford: Oxford University Press, 2013. P 140.

17. Sevastick, Per. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan." Hague Journal on the Rule of Law 12, 2020. P 101. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00089-z>

مستند کرده است.^{۱۸} تعداد زیادی از محققان به این گزارش به مثابه سندی مراجعه کرده‌اند که در آن به موارد جدی نقض قوانین حقوق بشر و حقوق بین‌الملل بشردوستانه و عواملان چنین جرایم، پرداخته شده است.^{۲۰۱۹}

غیبت عدالت انتقالی و دوام نقض حقوق بشر

دانشمندان و دست‌اندرکاران عدالت انتقالی، این اصطلاح را به تدابیر و معیارهایی اطلاق می‌کنند که با استفاده از آن یک جامعه در جریان گذار از خودکامه‌گی و منازعه (وضعیتی که عواملان خشونت از مصئونیت و معافیت برخوردارند) به صلح مدنی (وضعیتی که دولت در صدد تأمین عدالت و امنیت به شهروندان است)،^{۲۱} به سوءرفتارهای گذشته رسیده‌گی می‌شود. با این حال، غیبت عدالت انتقالی یکی از دلایل عمده و اساسی مقاومت در برابر حقوق بشر در افغانستان قلمداد می‌شود.^{۲۲} در میان سایر دانشمندان، الینورا تیستی با الهام و نتیجه‌گیری از آموزه‌های روند صلح کلمبیا، خطرهای آسیب‌های حفظ موافقت‌نامه‌ها را به مثابه یک مبادله سیاسی میان نخبگان محلی و بین‌المللی در جامعه در حال گذار، برجسته کرده است.^{۲۳} افزون بر آن، او شامل‌سازی و لحاظ کردن نیازمندی‌های قربانیان را در کنار موافقت‌نامه‌های سیاسی برای دستیابی به ثبات اجتماعی لازم برای تأمین صلح پایدار، حیاتی دانسته است.^{۲۴}

داکتر الهام آتشی پروفیسور و رئیس برنامه صلح و عدالت در دانشگاه جورج‌تاون استدلال می‌کند که برای اجرای عدالت انتقالی در افغانستان، مدافعان حقوق بشر باید با این باورها که جرایم جنگی و خشونت‌های گذشته باید در گذشته دفن گردند، مبارزه کنند، زیرا همان اتفاقات گذشته شرایط کنونی را متأثر ساخته است.^{۲۵} به نظر وی افغانستان در حال حاضر در وضعیت جنگی قرار

18. Gossman, Patricia. "Human Rights, Security and Afghanistan's Peace Process: The Justice- stability Nexus." *Accord: An International Review of Peace Initiatives* 27, 2018. Pp: 122-127 <https://www.c-r.org/accord/afghanistan/human-rights-security-and-afghanistans-peace-process-justice%E2%80%93stability-nexus>

19. Ibid.

20. Rubin, Barnett. "Afghanistan from the Cold War Through the War on Terror." Oxford: Oxford University Press, 2013. Pp: 133-148.

21. Ibid.

22. Sevastick, Per. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan." *Hague Journal on the Rule of Law* 12, 2020. Pp: 93-145. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00089-z>

23. Testi, Eleanora. "What Future for Transitional Justice? Colombia and the Balkans as Case Studies." *Zeitschrift Für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2018.

24. Ibid.

25. Atashi, Elham. "Afghanistan: Transitional Justice in The Midst of War." *Nationalities Papers* 41, no. 6, 2013. Pp: 1046-1064 <https://doi.org/10.1080/00905992.2013.801414>.

دارد و تطبیق عدالت انتقالی در این بستر عملی نیست.^{۲۶} اما، آنچه در تحلیل آتشی به نظر نمی‌آید این است که افغانستان پس سال ۲۰۰۱ به صورت کوتاه‌مدت قبیل از اوج‌گیری دوباره خشونت‌ها در سال ۲۰۰۶، حداقل وضعیت پسا جنگ را تجربه کرد. اگر تلاش‌های صلح‌سازی، سازوکارهای عدالت انتقالی را در گام نخست در نظر می‌داشت، زمینه تطبیق عدالت در جریان گذار مساعد می‌شد و این امر می‌توانست از نقض حقوق بشر پس از سال ۲۰۰۱، جلوگیری کند. در عوض، نیازمندی‌های قربانیان جرایم جنگی و جرایم علیه بشریت تحت شعاع «جنگ علیه تروریسم» قرار گرفت^{۲۷} که این امر باعث فعال شدن چرخه‌های نقض حقوق بشر و قوانین بین‌الملل بشردوستانه گردید. علاوه بر چرخه‌های فعلی، داکتر ویلیام مالنی پروفیسور رشته دیپلوماسی در دانشگاه ملی استرالیا پی‌آمدهای منفی نبود عدالت را تحت رژیم کمونیستی (۱۹۷۸-۱۹۸۹)، جنگ داخلی (۱۹۹۰-۱۹۹۶) و رژیم طالبان (۱۹۹۵-۲۰۰۱)، به صورت گسترده مستند ساخته و نتیجه‌گیری می‌کند که اینها برای تحقق حقوق بشر، اثرات زیان‌بار داشته و به نوبه خود مسبب افزایش آن گردیده است.^{۲۸}

فرهنگ معافیت از مجازات و ضعف حاکمیت قانون

فرهنگ معافیت از مجازات در افغانستان از سال ۲۰۰۱ بدین سو به صورت گسترده ترویج گردیده است. آن‌هایی که در فجیع‌ترین موارد نقض حقوق بشر دست داشتند بیشتر از هر زمان دیگر به لحاظ سیاسی قدرت‌مند شدند (علاوه بر اینکه بخاطر جرایم گذشته مورد پیگردقانونی قرار نگرفته و مجازات نگردیده‌اند)؛ این امر اگر تطبیق عدالت را در آینده کاملاً ناممکن نسازد، آنرا شدیداً با مشکل مواجه می‌سازد.^{۲۹} قانون عفو عمومی که در سال ۲۰۰۷ به تصویب رسید، نشان داد که ناقضین می‌توانند به اعمال فجیع ادامه دهند؛ زیرا آن‌ها می‌دانند که مورد پیگردقانونی قرار نخواهند گرفت. این مسئله آرامش خاطر بیشتری در خصوص معافیت و مصونیت از مجازات برای ناقضین و مرتکبین فراهم آورد و قربانیان را نسبت به سیستم عدلی بی‌باور ساخت. براساس یافته‌های پروژه عدالت جهانی، به صورت عموم برداشت کلی از پاسخ‌گویی در کشور متفاوت است و بیش‌ترین

26. Ibid.

27. Rangelov, Iavor, and Marika Theros. "Political Functions of Impunity in the War on Terror: Evidence from Afghanistan." *Journal of Human Rights* 18, no. 4, 2019. Pp: 403-418 <https://doi.org/10.1080/14754835.2019.1629889>

28. Maley, William. "Transition in Afghanistan: Hope, Despair and the Limits of State Building." London: Routledge, 2018. <https://doi.org/10.4324/9781315143071>

29. Sevastick, Per. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan." *Hague Journal on the Rule of Law* 12, 2020. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00089-z>

میزان برداشت مثبت نسبت به پاسخ‌گویی در زون جنوب-غرب کشور است (۴۹٪)، درحالی‌که این رقم در کابل به کمترین میزان می‌رسد (۹٪). این ارقام در مقایسه با کشورهای همسایه به مراتب پایین‌تر است.^{۳۰}

تدابیر و اقداماتی که دولت به منظور پاسخ‌گو قراردادن ناقضین به نمایندگی از قربانیان روی دست گرفته است؛ برای انجام تحقیق، اتخاذ گام‌های مناسب برای حفاظت از قربانیان، و محاکمه نمودن ناقضین، ناکافی است. براساس یافته‌های یوناما، تلفات ملکی ناشی از درگیری‌های مسلحانه در سال ۲۰۱۹ بیشتر از ۱۰,۰۰۰ نفر بوده است.^{۳۱} با این حال، تأثیرات درگیری‌ها از تلفات ملکی فراتر می‌رود - افراد، خانواده‌ها و اجتماعات تأثیرات مخرب و زیانبار فیزیکی، روانی و اقتصادی - اجتماعی را متقبل گردیده‌اند. اطفال به صورت دوامدار در معرض خطر شدید قرار دارند. مطابق یافته‌های یوناما، اطفال ۳۰٪ تلفات ملکی را در سال ۲۰۱۹، تشکیل می‌دهند.^{۳۲} بگونه‌مثال، در سال ۲۰۱۹، یوناما استخدام و سوءاستفاده از ۶۵ پسر را توسط طالبان، قوای امنیتی افغان و سایر گروه‌های مسلح حامی دولت، تأیید کرده است.

زنان هم بطور نامتناسبی متأثر شده‌اند. لیدا احمد، مشاور جنسیت در مؤسسه مساعدت‌های بشردوستانه برای زنان و اطفال افغان (HAWCA) در تحقیقی که به هم‌کاری پریسیل آوین (Priscyll Avoine) انجام داده است، آشکار می‌کند که نبود سازوکارهای رسمی برای پاسخ‌گو قراردادن مجاهدین به آن‌ها فرصت داده تا در نهادهای سیاسی سمت‌ها و موقعیت‌های بهتر را احراز نمایند؛ بگونه‌مثال آن‌ها بیش‌ترین کرسی‌های پارلمان را تصاحب کرده‌اند.^{۳۳} مطابق به تحلیل این دو نویسنده، این مثال برجسته‌ی معافیت از مجازات، به عادی‌شدن فرهنگ معافیت در برابر خشونت علیه زنان کمک می‌کند که بالنوبه به ادامه‌ی قدرت جنگ‌سالاران زن‌ستیز در ساختارهای دولتی منجر می‌گردد.^{۳۴} درحالی‌که تهاجم ایالات متحده و ناتو از نظر ایدئولوژیک تحت عنوان دموکراسی و

30. "The Rule of Law in Afghanistan." World Justice Project, 2016. P. 6. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Afghanistan%20GPP%20%20JSS%20Report_2May2017%20%283%29.pdf

31. "Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict 2019." UNAMA, February 2020, Kabul, Afghanistan. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019_-_22_february.pdf

32. Ibid.

33. Ahmad, Lida and Priscyll Ancil Avoine. "Misogyny in 'Post-War' Afghanistan: The Changing Frames of Sexual and Gender-based Violence." *Journal of Gender Studies*, 27, no. 1, 2018. Pp: 86-101 <https://doi.org/10.1080/09589236.2016.1210002>.

34. Ibid.

حقوق زنان قابل توجیه است، اما لیدا احمد و آوین مدعی‌اند: «به نظر می‌رسد که خشونت علیه زنان با حضور خارجی‌ها و مذاکرات اخیر صلح افزایش چشم‌گیری یافته است و این امر از نظامی‌سازی جامعه و عدم پاسخ‌گویی ناشی می‌شود.^{۳۵} خشونت‌هایی که توسط اعضای خانواده صورت می‌گیرند، مانند قتل‌های ناموسی، یک خطر بسیار جدی برای زنان به حساب می‌آید و منجر به قربانی شدن بیشتر زنان می‌گردد و نتیجه آن محرومیت اجتماعی، خودکشی و یا فحش‌های اجباری است.^{۳۶}

پیشرفت در عرصه حقوق بشر محتاج سرمایه‌گذاری‌های هنگفت است. به صورت نمونه، تدوین استراتژی‌ها برای تقویت میکانیزم‌های موجود برای پاسخ‌گویی به منظور توقف فرهنگ معافیت از مجازات و مبارزه علیه آن. درحالاتی که ناقضین جرایم ارتکاب‌یافته را انکار می‌کنند و یا دولت قادر به محاکمه آن‌ها بخاطر ارتکاب جرایم گذشته‌شان نمی‌باشد، کارگزاران بین‌المللی می‌توانند با ایجاد کمیسیون‌های مصالحه و حقیقت‌یاب، از تحقق عدالت و اذعان به آسیب‌های وارده به قربانیان حمایت کند تا از تکرار چنین فجایع در آینده جلوگیری شود. کمیسیون مصالحه و حقیقت‌یاب کشور چیلی، افریقای جنوبی و السالوادور می‌تواند آموزه‌های مهمی را در زمینه فراهم کند.^{۳۷}

نتیجه‌گیری: نگاهی به آینده

نوزده سال بعد از موافقت‌نامه بن، وضعیت و آمار حقوق بشر در افغانستان هم‌چنان به شدت نگران‌کننده است. موافقت‌نامه بن هرچند اشاراتی به حقوق بشر و حاکمیت قانون داشت، در عمل نتوانست ضعف ساختاری ناشی از چند دهه آشفتگی سیاسی و بی‌ثباتی را بر طرف کند و مانع تکرار نقض حقوق بشر شود. رویکرد نخست صلح سپس عدالت میکانیزم‌های عدالت انتقالی را در استراتژی صلح‌آوری به حاشیه راند و بهبود وضعیت حقوق بشر را در افغانستان به دشواری مواجه کرد. به هر میزانی که وسوسه نادیده‌گرفتن گذشته در پالیسی‌سازان برانگیخته باشد، بی‌اعتنایی به معافیت از مجازات بیشتر می‌شود و نهایتاً به دوام جنگ و نقض حقوق بشر می‌انجامد. درضمن، درحالی‌که می‌توان از تجارب سایر کشورهای پس از جنگ و سازوکارهای رسیده‌گی به فجایع که آن‌ها به کار برده‌اند، نکته‌های مهمی را آموخت، لازم به یادآوری است که ناکامی (شاید ناتوانی)

35. Ibid.

36. Ibid.

37. Sevastick, Per. "Rule of Law, Human Rights and Impunity: The Case of Afghanistan." Hague Journal on the Rule of Law 12, 2020. <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00089-z>

خود افغانستان در رسیده‌گی به موارد گذشته، آموزه‌های ارزشمندی را برای مذاکرات بین‌الافغانی فراهم می‌کند. در روشنی بحث‌هایی که مطرح شد، سفارشات ذیل برای طرفین مذاکرات بین‌الافغانی ارائه می‌شود:

سفارشات‌های پالیسی

۱. حصول اطمینان از شامل بودن حقوق بشر در دستورکار مذاکرات بین‌الافغانی و بعد از آن: اتخاذ چارچوبی که بتواند در راستای ایجاد صلح مثبت و شامل ساختن موضوعات حقوق بشر در موافقت‌نامه صلح، مفید واقع شده و مباحث مربوط به حل و فصل اختلافات راجع به مسائل اختلاف‌برانگیز را در جهت مثبت، هدایت کند. بررسی هشت موافقت‌نامه صلح توسط شورای بین‌المللی حقوق بشر نشان می‌دهد که مباحث حقوق بشری می‌تواند در زمینه‌های گوناگون حل اختلافات، مفید واقع شود. قابل درک است که اذعان مباحث حقوق بشر، به‌خصوص حقوق زنان و اقلیت‌ها در مذاکرات چالش‌برانگیز خواهد بود. با این حال، بخاطر از بین بردن چرخه سوءاستفاده، طرفین مذاکره‌کننده باید از گنجاندن حقوق بشر در مذاکرات بین‌الافغانی، اطمینان بدهند.

۲. شامل‌سازی قربانیان و خواست‌های آن‌ها در مذاکرات بین‌الافغانی: دخیل‌سازی قربانیان و بازماندگان جنگ و منازعه می‌تواند به موافقت‌نامه صلح مشروعیت بدهد؛ اما حذف آن‌ها می‌تواند منجر به شکنندگی صلح گردد. به منظور حصول اطمینان از داوم و پایداری موافقت‌نامه صلح، لازم است که سازوکارهای شامل‌سازی قربانیان و مطالبات آن‌ها در چارچوب هیئت مذاکرات بین‌الافغانی ایجاد شود. هم‌کاری با کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان به منظور استفاده از تجارب و تأثیرگذاری این نهاد می‌تواند آغاز خوبی باشد.

۳. تطبیق سازوکارهای عدالت انتقالی: تطبیق سازوکارهای عدالت انتقالی به شمول شامل ساختن قربانیان و خواست‌های آن‌ها در مذاکرات بین‌الافغانی. درحالی‌که ارائه سفارشات در مورد میکانیزم‌های مشخص عدالت انتقالی از حوصله این نوشته خارج است، باید بخاطر داشته باشیم که رسیده‌گی به موارد نقض حقوق بشری می‌تواند در جلوگیری از داوم سوءرفتارها و قانون‌شکنی‌ها، کمک کند. شواهد فزاینده‌ای وجود دارد که نشان می‌دهد عدم رسیده‌گی به جنایات و جرایم گذشته، هرگونه توافق را با خطر مواجه ساخته است.^{۳۸}

38. Thomas Obel Hansen. "In Pursuit of Accountability During and After War." *Journal of Strategic Studies* 42, no. 7, 2019. Pp: 951. DOI: 10.1080/01402390.2019.1588120.

۴. توقف چرخهٔ مصئونیت از مجازات: مبنای یک دولت دموکراتیک را نباید معافیت و مصئونیت از مجازات تشکیل بدهد. مشروعیت نظام بستگی به توانایی آن در ارائهٔ خدمات و حفاظت از شهروندان و هم‌چنین فراهم‌آوری فضای مساعد دارد تا آن‌ها بتوانند شکایات‌شان را مطرح کنند. خاتمه بخشیدن به چرخه بدرفتاری و سوءاستفاده باید شامل رسیده‌گی به معافیت و مصئونیت از مجازات باشد که اکثراً باعث می‌گردد بدرفتاری‌ها هم‌چنان ادامه یابند. برعلاوه، فرهنگ معافیت نه تنها به عنوان یک سازکار برای وخیم ساختن وضعیت حقوق بشر استفاده شده بلکه در بازتولید و گسترش ناامنی طوریکه در این مقاله به آن نیز پرداخته شد، نقش داشته است. در این مقطع حساس، درحالی که طرفین درگیری‌ها به سوی یک توافق سیاسی پیش می‌روند، برای مدافعان حقوق بشر بسیار مهم است که با درک چنین آموزه‌ها به تدوین استراتژی برای تقویت و فعال‌سازی مکانیزم‌های پاسخ‌گویی، اقدام کنند. افزون بر آن، مدافعان حقوق بشر باید بر ابزارهای تمرکز کنند که نه تنها قانون‌شکنی و نقض کنونی حقوق بشر را بلکه قانون‌شکنی‌هایی را که از شروع موج درگیری‌های اخیر، صورت گرفته است، مورد پیگیری قرار بدهد.

۵. ایجاد درک مشترک از منازعه و خشونت: همان‌گونه که بسیاری از مدافعان حقوق بشر با وضعیت افغانستان نیز در جریان استند، مهم است که دولت از نشر و پخش گزارش نمودارسازی منازعه که توسط کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان تهیه شده است، حمایت کند. این اقدام می‌تواند منتج به آغاز گفتمانی در بارهٔ میراث جنگ شده و درک مشترک از پیشینهٔ درگیری ایجاد کند که از جامعه، قبیله یا گروه قومی فراتر برود. این یک گام مثبت خواهد بود و ما را در فهم اینکه جنگ در افغانستان چرا شروع گردید و چگونه تاکنون برای مدت طولانی ادامه یافته است، کمک می‌کند و هم‌چنان می‌تواند دیدگاه‌های مختلف را از خطوط درگیری بازتاب دهد. سازوکارهای عدالت انتقالی مانند کمیسیون مشترک مصالحه و حقیقت‌یاب می‌تواند بر مبنای این گزارش ایجاد گردند.

۶. حمایت از پیش‌رفت‌ها در عرصهٔ حقوق زنان: برای حفظ دست‌آوردهایی که با دشواری بدست آمده است و به منظور تضمین بیشتر حقوق زنان، می‌بایست از ابتکارات محلی که ساختارهای تشدیدکنندهٔ درگیری را محکوم می‌کند حمایت شود. در عین حال، لازم است ظرفیت رهبری زنان و نقش آن‌ها در جامعه را به کمک حمایت‌های محلی توسعه پیدا کند. مهم‌تر از همه، حمایت از حقوق زنان در روند صلح ایجاب می‌کند جوانب گفت‌وگوهای صلح تضمین‌های مندرج در قانون اساسی فعلی را تضعیف نکنند.

آیا سازمان ناتو در اصلاح بخش امنیتی در محیط‌های در حال منازعه و پسا منازعه ظرفیت تخصصی لازم را دارد؟

لیمه احمد^۱

خلاصه

- اگر ناتو می‌خواهد هم‌زمان با قبول مسئولیت‌های گسترده در زمینه اصلاح بخش امنیتی در «مجاورت» این اتحادیه در چارچوب برنامه «گسترش ثبات» اعتبار خویش را نیز حفظ نماید، باید به جای اینکه رویکرد مساعدت بخش امنیتی (SSA) را تحت عنوان اصلاحات بخش امنیت (SSR) دنبال می‌کند، به اصول اساسی اصلاحات بخش امنیتی پابند باشد.
- تجربه افغانستان در زمینه اصلاحات بخش امنیتی نه تنها مثبت نبوده است بلکه ناکامی‌های تطبیق اصلاحات بخش امنیتی را برملا می‌کند. این ناکامی‌ها به دلیل نبود فرماندهی یک‌پارچه، اهداف متناقض، و بی‌اعتنایی تمویل‌کننده‌گان به نیازمندی‌های دولت‌های دریافت‌کننده کمک و احتیاجات شهروندان آن‌ها به میان آمده است.
- تجربه افغانستان نشان می‌دهد که بعد از ملکی اصلاحات بخش امنیتی نه تنها که نباید نادیده گرفته شود، بلکه باید به صورت کامل در استراتژی جامع اصلاحات بخش امنیتی گنجانیده شود.
- سازوکارهای پاسخ‌گویی توأم با مشارکت وسیع محلی می‌توانست در جلوگیری از گسترش فساد اداری و نیرومند شدن ناقضان حقوق بشر، ممد واقع شود. این آموزه باید در آینده در اصلاحات بخش امنیتی در نظر گرفته شود.

«استراتژی فقط درصدد دست‌یابی به پیروزی نظامی است؛ ولی استراتژی بزرگ باید نگاه

۱. داکتر لیمه احمد دانش‌جوی دروۀ دوکتورا در مرکز مطالعات استراتژیک دانشکده فلیتچر در دانشگاه تافتس است.

بلندمدت و طولانی‌تر داشته باشد زیرا مسئله اساسی آن پیروزی صلح است. در این مورد موضوع این نیست که اسب باید قبل از گاری قرار بگیرد یا گاری قبل از اسب، بلکه باید مشخص باشد که اسب و گاری هر دو باید به کدام مسیر حرکت کنند.»^۲ ب. ایچ. لیدیل هارت^۲

رهبران ناتو در اجلاس ورسای در سال ۲۰۱۶ تعهد سپردند به منظور تقویت توانایی‌های امنیتی شرکای این پیمان خارج از مرزهای ناتو، از برنامه «گسترش ثبات» برای مساعدت‌های بخش امنیتی استفاده کند. با کاربست این طرح، عزم ناتو این است که همکاری‌های امنیتی را به کشورهای هم‌پیمان که با چالش‌های امنیتی، از جمله دهشت‌افگنی روبرو هستند، گسترش دهد.^۳ «گسترش ثبات» شامل اقداماتی نظیر تعامل، ایجاد ظرفیت و مدیریت بحران می‌شود که بر توانایی‌های نظامی کشورهای هم‌پیمان متکی است.^۴ روبن دیاز-پلاجا، مشاور ارشد پالیسی در پیمان ناتو در سال ۲۰۱۷ ادعا کرد که ناتو طی ۲۵ سال در عرصه گسترش ابزارها، وسایل و سازوکارهای مورد استفاده با کشورهای هم‌پیمان، «تجربه وافر» به دست آورده است.^۵ از نظر وی، برای جریان‌سازی این موضوع پیچیده در راستای اقدام پایدار و درازمدت، برنامه «گسترش ثبات» یکی از روش‌ها خواهد بود. از همه مهم‌تر، ناتو برنامه «گسترش ثبات» را به عنوان یک اقدام امنیتی پیش‌گیرانه می‌پندارد که برای دفع تهدیدات برخاسته از کشورهای ضعیف و شکست‌خورده علیه جمعیت آن کشورها و علیه جهان، ضروری است. با این حال، شواهد کافی نداریم که ثابت کند ناتو با توانایی‌های فعلی خود می‌تواند در امر اجرای این چشم‌انداز، سازمان مناسبی باشد. بیش‌ترین متون تولیدشده در باره برنامه‌ریزی ناتو در زمینه برنامه «گسترش ثبات» راجع به عملیات‌های ناتو در چارچوب مدیریت بحران و استقرار ثبات در کشور های بوسنی، کوزوو، افغانستان و عراق می‌پردازد و بر مؤلفه‌های اصلاحات بخش امنیتی متمرکز است.^۶ این عملیات‌ها به منظور بازنمایی توانایی‌های ناتو منحصت سازمانی که قادر به اجرای برنامه «گسترش ثبات» است، استفاده می‌شود.

2. B.H. Liddell Hart, Strategy (New York: Meridian Printing, 1991), 349-350.

3. NATO Encyclopedia. "Projecting stability in NATO's neighbourhood through practical cooperation." NATO Public Diplomacy Division. December 2017.

4. Diaz-Plaja, Ruben. "Projecting Stability: An agenda for action." NATO Review Magazine. March 13, 2018. <https://www.nato.int/docu/review/2018/also-in-2018/projecting-stability-an-agenda-for-action-nato-partners/en/index.htm>

5. Ibid.

6. Diaz-Plaja, Rubén. "What does NATO need to 'project stability' in its neighbourhood?" Real Instituto Elcano. May 17, 2017. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6ee5b258-9161-4a93-9657-61155c287bdf2/ARI140-2017-DiazPlaja-What-NATO-need-project-stability-neighbourhood.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6ee5b258-9161-4a93-9657-61155c287bdf2>

این مقاله تحقیقاتی توانایی‌های ناتورا به عنوان یک سازمان برای تطبیق برنامه «گسترش ثبات» مورد بحث قرار داده و استدلال می‌کند که این سازمان باتوجه به توانایی فعلی‌اش، قادر به تطبیق رویکرد اصلاحات بخش امنیتی (SSR) نمی‌باشد. ضمناً، رویکرد سنتی مساعدت بخش امنیتی (SSA)، در محیط‌های فعلی امنیتی جهان موفق نبوده است. سوال اساسی که این تحقیق را هدایت می‌کند، این است: چرا ناتورا برای اجرای موفقانه برنامه «گسترش ثبات» در مجاورت خویش نیازمند ظرفیت‌ها و توانایی‌های اصلاحات بخش امنیتی است؟ با استفاده از پرونده مشارکت ناتورا در بخش امنیتی افغانستان، این مقاله مسائل اساسی مساعدت بخش امنیتی و نیز اصلاحات بخشی امنیتی را بعد از هفده سال تطبیق آن بررسی و تحلیل می‌کند. شاید در این مطالعه موردی به صورت مشخص به رویکرد مشخص مساعدت بخش امنیتی یا اصلاحات بخش امنیتی که ناتورا در برنامه «گسترش ثبات» آنرا دنبال می‌کند، پرداخته نشود، اما باید یادآوری کنم که هرگاه توانایی‌های ناتورا زمینه مساعدت بخش امنیتی و اصلاحات بخش امنیتی مورد بحث قرار می‌گیرد، به صورت مکرر از افغانستان به عنوان یک عملیات موفق ناتورا نام برده می‌شود. از همین رو، این مقاله این استدلال را مطرح می‌کند که مساعدت امنیتی به افغانستان، ناتورا به عنوان یک سازمان مناسب و درست برای تطبیق و اجرای جامع رویکرد مساعدت بخش امنیتی یا رویکرد اصلاحات بخش امنیتی مطرح نمی‌تواند.

رویکرد اصلاحات بخش امنیتی چیست و چرا برنامه «گسترش ثبات» نیازمند رویکرد اصلاحات بخش امنیتی است تا رویکرد مساعدت بخش امنیتی؟

به عبارت ساده، رویکرد مساعدت بخش امنیتی با کارایی عملیاتی سروکار دارد و لزوماً شامل اصلاح بخش امنیتی کشور میزبان نمی‌گردد.^۷ از طرف دیگر، رویکرد اصلاحات بخش امنیتی مفهوم گسترده‌تر است که «تقویت، اصلاح، و بازسازی توانایی‌های بشری و نهادی بخش امنیتی برای تأمین امنیت» را شامل می‌گردد.^۸ تفاوت مهم میان این دو، افزایش توانایی‌های نهادی در بخش ملکی دولت است که رویکرد مساعدت بخش امنیتی آن را شامل نمی‌شود ولی رویکرد اصلاحات بخش امنیتی آن را احتوا می‌کند. مساعدت بخش امنیتی فقط بر نیرومندسازی بخش امنیتی تمرکز دارد و برای کشورهای در حال توسعه مناسب است که دارای ساختارهای دولتی نسبتاً فعال و نهادهای باشند که توانایی نظارت بر بخش امنیتی را داشته باشند. از طرف دیگر، رویکرد

7. Hanlon, Querine and Richard H. Shultz, JR. Prioritizing Security Sector Reform: A New U.S. Approach. Washington D.C: USIP, 2016, 3-14

8. Ibid

اصلاحات بخش امنیتی گزینه مناسب برای کشورهای شکست‌خورده و شکننده است؛ زیرا نه تنها پشتیبانی از بخش امنیتی را فراهم می‌کند بلکه بعد حکومت‌داری ملکی را نیز تقویت می‌نماید تا دولت بتواند انحصار قدرت در بخش امنیتی را حفظ کند.

هرچند این تحقیق در نظر ندارد روی تعاریف نظری بپیچد، باز هم لازم است تفاوت بین این دو رویکرد روشن گردد. مفهوم اصلاحات بخش امنیتی پس از جنگ سرد در اواخر دهه ۱۹۹۰ ظهور کرد. برخلاف رویکرد مساعدت بخش امنیتی که قبل از جنگ سرد شکل گرفت و صرفاً به پشتیبانی در قالب آموزش، تجهیزات و تسلیحات برای بخش‌های امنیتی کشورهای هم‌پیمان متمرکز بود، رویکرد اصلاحات بخش امنیتی متداول رویکرد گسترده‌تری را در زمینه کمک‌های امنیتی در پیش می‌گیرد که شامل «خدمات امنیتی در امور سیاسی و وضعیت اقتصادی کشورها» می‌باشد.^۹ در مقایسه با رویکردهای پیشین، این رویکرد جدید بر حکومت‌داری در بخش امنیتی متمرکز است.^{۱۰} نیاز به چارچوب گسترده‌تر از رویکرد سنتی مساعدت بخش امنیتی هنگامی احساس شد که در دهه ۱۹۹۰ بسیاری از عملیات‌های نظامی صلح‌بانی و استقرار ثبات به «فرجام خوش آیند» منتهی نمی‌شدند؛ هرچند وقت بحث توانایی و ظرفیت مطرح می‌شد، ایالات متحده و متحدان آن در ناتو از مزایای نظامی قابل توجهی برخوردار بودند.

رویکرد اصلاحات بخش امنیتی در ابتدا یک مفهوم اروپایی بود که از سوی کشور انگلستان و سازمان‌هایی مانند کمیته کمک به توسعه (DAC) و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) مطرح گردید. این رویکرد هنگامی مطرح شد که سازمان ملل و دیگر کارگزاران بین‌المللی دریافتند که برنامه‌های بین‌المللی صلح‌بانی مانند UNAMIR، UNPROFOR، و UNOSOM II به شکست انجامیده است. سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا و ناتو برای دستیابی به صلح در کشورهای در حال توسعه کوشیدند میان امنیت و توسعه پیوند ایجاد کنند.^{۱۱} تأکید این کارگزاران بر این موضوع بود که در کشورهای شکننده نهاد‌های امنیتی می‌توانند برنامه‌های کمک به توسعه را در راستای تحکیم صلح اجرا و تطبیق کنند و در نتیجه رویکرد اصلاحات بخش امنیتی سرمشق کار قرار بگیرد.^{۱۲} رهنمود کمیته کمک به توسعه (DAC) برای عملیاتی کردن دستورالعمل‌های ۲۰۰۵ این کمیته راجع

9. Hanlon and Shultz. 3-14

10. Sedra, Mark. "Introduction: The Future Of Security Sector Reform." The Future of Security Sector Reform. The Centre For International Governance Innovation (CIGI). 2010. 16-27

11. Chanaa, Jane. Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies. 2002.

12. Hanlon and Shultz. 3-14

به رویکرد اصلاحات بخش امنیتی، این رویکرد را برای «کشورهای در حال گذار از جوامع بسته به سوی دموکراسی ... و هم‌چنین کشورهای که وارد مرحله پس از جنگ می‌شوند» مناسب توصیف می‌کند.^{۱۳} هم‌زمان با پدید آمدن مفکوره‌های جدید در باره امنیت بشری، رویکرد اصلاحات بخش امنیتی به دلیل اینکه ماهیت مردم‌محور داشت، مورد توجه قرار گرفت. این رویکرد مورد استقبال کشورهای هالند، آلمان و کانادا قرار گرفت اما همه اعضای ناتو آن را به عنوان استراتژی بین‌المللی در زمینه مساعدت به امنیت، نپذیرفتند؛ در رأس آن‌ها هم ایالات متحده آمریکا قرار داشت.^{۱۴} قبل از یازدهم سپتامبر، ایالات متحده منافع ملی خود را در رویکرد اصلاحات امنیتی نمی‌دید. دکتر کوثرین هانلون و دکتر ریچارد شولتز، کارشناسان اصلاحات امنیتی، در کتاب‌شان که در سال ۲۰۱۶ منتشر شد، سعی می‌کنند رویکرد اصلاحات امنیتی را در حوزه سیاست خارجی ایالات متحده تبلیغ کنند و از نظر آن‌ها ایالات متحده حتی در جنگ‌های پس از یازدهم سپتامبر در عراق و افغانستان، رویکرد «ایجاد ثبات» را در پیش گرفته است.^{۱۵} ایالات متحده که بیش‌ترین هم‌کاری را در اکثر مأموریت‌های ناتو داشته، هنوز رویکرد اصلاحات بخش امنیتی را در استراتژی بزرگ خود نگنجانیده است. بسیاری از تعاملات امنیتی بین‌المللی توسط ناتو با استفاده از رویکرد سنتی مساعدت بخش امنیتی انجام شده و این شیوه که هنوز هم متداول است عمدتاً بر آموزش و تأمین اسلحه به نیروهای امنیتی کشورهای ضعیف و شکست خورده تمرکز دارد، ولی به تقویت حاکمیت و ظرفیت‌سازی در نهادهای نظارتی در کشورهای شکننده، توجه ندارد.

سایر کارشناسان رویکرد اصلاحات بخش امنیتی مانند لوک ون دی گور و اروین ون وین پیش‌نهاد می‌کنند که این رویکرد باید در کشورهایی که در دسته «پس از جنگ» قرار ندارند، ترویج شود، مشروط به اینکه بتواند به راحتی با دستورکار دولت محلی رابطه برقرار کند و نیازمندی‌های توسعه‌ی کشور دریافت‌کننده را در نظر بگیرد.^{۱۶} این دسته از کارشناسان آشکارا می‌گویند که تشریک مساعی کنونی تمویل‌کنندگان با دولت افغانستان در چارچوب رویکرد اصلاحات بخش امنیتی قرار نمی‌گیرد؛ زیرا تمویل‌کنندگان بدون ملاحظه نیازمندی بخش امنیتی افغانستان، پروای

13. The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, OECD Publishing, 2007.

14. Hanlon and Shultz. 15-30

15. Ibid. 187-207

16. Goor, Luc van de and Erwin van Veen. "Less Post-Conflict, Less Whole Of Government And More Geopolitics?" "The Future of Security Sector Reform. The Centre For International Governance Innovation (CIGI). 2010. 88-99

حفظ امنیت کشورهای خود را دارند که این امر می‌تواند به عنوان یک نقطه آغاز (شرط لازم رویکرد اصلاحات بخش امنیتی از نظر گور و وین) مطرح باشد. شولتز و هانلون هشدار می‌دهند که تطبیق رویکرد اصلاحات بخش امنیتی در محیط‌های پس از جنگ از دشوارترین کارها است؛ زیرا در محیط‌های پس از جنگ، دولت‌های میزبان باید اختلافات داخلی طرف‌های مختلف جنگ را حل کنند و توانایی‌های نهادی مشخص را احراز کنند تا بتوانند انحصار استفاده از قوا را ایجاد و حفظ کنند. شولتز و هانلون تأکید دارند که رویکرد اصلاحات بخش امنیتی می‌تواند در محیط‌های پس از جنگ، مناطقی که گذار از استبداد را تجربه کرده و محیط‌های دموکراتیک آسیب پذیر، نقش حیاتی ایفا کنند.^{۱۷} از طرف دیگر، دکتر پال جکسون متخصص صلح‌سازی، از طرف‌داران «راست‌گیش» رویکرد اصلاحات بخش امنیتی به خاطر طرح فرمول‌های خطی برای اصلاحات امنیتی و دسته‌بندی‌های سراسر است از محیط‌های مختلف منازعه مورد انتقاد قرار می‌دهد؛ از نظر او اصطلاح «پسا منازعه» در نفس خود دارای تبعات مختلف می‌باشد. دکتر جکسون استدلال می‌کند که ممکن است این وسوسه وجود داشته باشد که کشورهای «پسا منازعه» را برای رویکردهای تحمیل شده از خارج مساعد و آماده بپنداریم، اما نادیده گرفتن هنجارهای موجود و اغماض ریشه‌های خشونت در این جوامع می‌تواند برای تمویل‌کننده‌گان، خطرناک‌تر باشد. وی هم‌چنین هشدار می‌دهد که راه‌حل‌ها و ساختارهای محلی که می‌تواند منجر به پایداری اصلاحات بخش امنیتی شود، نباید نادیده گرفته شود.^{۱۸} بنابراین، تمویل‌کننده‌گان دخیل در دخالت‌های نظامی بین‌المللی نظیر قضیه افغانستان باید انعطاف لازم را در رویکردهای خود در نظر بگیرند تا در مواردی که کشورهای میزبان برای اصلاحات نهادی انعطاف لازم را دارند، بتوانند از این فرصت استفاده بهینه نمایند.

هانلون و شولتز از کاربرد اصطلاحات مساعدت بخش امنیتی و اصلاحات بخش امنیتی به صورت مترادف در میان کارگزاران انتقاد می‌کنند زیرا از نظر آن‌ها این امر نشان می‌دهد که درک و برداشت دقیق از این مفاهیم نزد کارگزاران این حوزه وجود ندارد. آن‌ها استدلال می‌کنند که رویکرد اصلاحات بخش امنیتی نیازمند رویکرد تعهدات بلندمدت است. هرچند طرح‌های ازپیش‌آماده رویکرد مساعدت بخش امنیتی پیروی از آن را سهل‌تر می‌کند، اما حتی اگر خیلی خوب تدوین و تمویل شده باشند، برای محیط‌های پس از جنگ مناسب نیستند. شولتز استدلال می‌کند که قبل

17. Hanlon and Shultz. 3-14

18. Jackson, Paul. "SSR And Post-Conflict Reconstruction: The Armed Wing Of State Building?." The Future Of Security Sector Reform. The Centre For International Governance Innovation (CIGI). 2010. 118-133.

از اوج‌گیری تهدیدها، به تدوین یک استراتژی جدید اصلاحات بخش امنیتی نیاز است که نه تنها شامل تقویت ظرفیت و پاسخ‌گویی نیروهای امنیتی شود، بلکه بخش دفاعی کشورهای ضعیف و شکست‌خورده را نیز احتوا کند.^{۱۹} رویکرد اصلاحات بخش امنیتی در اواسط دهه ۱۹۹۰ در اروپای شرقی موفق بود زیرا به عنوان پیش‌شرط عضویت در ناتو و اتحادیه اروپا مطرح شده بود. علاوه بر این، اصلاحات امنیتی در دستگاه امنیتی این کشورها در محیط‌های امنیتی نسبتاً پایدار اجرا گردید. عضویت در اتحادیه اروپا و ناتو به عنوان مشوقی برای بسیاری از کشورهای اروپایی پیش‌کش گردید تا آن‌ها اصول دموکراتیک را روابط ملکی-نظامی رعایت کنند و اعطای عضویت به کشورهای غرب بالکان نیز برای اجرای اصلاحات در این کشورها به کار بسته می‌شود. در همین راستا، اعضای ناتو و اتحادیه اروپا برای تقویت پاسخ‌گویی و مدیریت مؤثر نیروهای مسلح خود ظرفیت کارمندان و نهادهای ملکی خود را توسعه دادند.^{۲۰} اعضای اروپایی ناتو به کمک سایر اعضای این پیمان اغلب این اصلاحات را به میل خود تطبیق کردند زیرا در اروپا به امنیت جمعی نیاز احساس می‌شد. برای این کشورها مهم این بود که پالیسی‌ها و ظرفیت‌های نظامی هم‌نوا با اتحادیه اروپا داشته باشند؛ نه لزوماً هم‌آهنگ با منافع ملی هر کدام. سازمان‌های داخلی اتحادیه اروپا با استفاده از ابزارهای نهادی به شمول خدمات اقدامات خارجی اروپا (European External Action Service)، ارگان‌های شورای اروپا و اداره عمومی گسترش نفوذ (Directorate General for Enlargement) می‌تواند نقش تعیین‌کننده در شکل‌دهی اصلاحات بخش امنیتی در اروپا و دیگر نقاط دنیا ایفا کنند.^{۲۱} با این حال، اتحادیه اروپا در گزارش‌های داخلی خود چنین وانمود می‌کند که تجربه‌های این اتحادیه در اروپا و آفریقا نشان می‌دهد که ابزارهای اصلاحات بخش امنیتی که این اتحادیه در دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ تدوین کرده بود، می‌بایست بیشتر توسعه پیدا کنند.^{۲۲}

مارک سدر، رئیس شورای بین‌المللی کانادا (CIC)، نیز نسبت به رویکرد اصلاحات بخش امنیتی کنونی بدبین است و معتقد است که برای اثبات مؤثریت آن موردهای موفقیت‌آمیز کافی وجود ندارد و نسل بعدی رویکرد اصلاحات بخش امنیتی باید میان مفاهیم نظری در این زمینه و بستری

19. Shultz, Richard H. Security Force Assistance and Security Sector Reform. The JSOU Press. 2013.

20. Ball, Nicole. "The Evolution Of The Security Sector Reform Agenda ." The Future Of Security Sector Reform

The Centre For International Governance Innovation (CIGI). 29-41.

21. Gross, Eva. "Assessing The EU's Approach To Security Sector Reform (SSR)." European Parliament; Directorate-General For External Policies of the Union: Policy Department, January 2013.

22. Gross. "Assessing The EU's Approach To Security Sector Reform (SSR)."

که در آن این رویکرد اجراء می‌شود، پیوند برقرار کند.^{۲۳} برای انجام این کار، می‌بایست رویکردهای آینده با واقعیت‌های سیاسی ملت‌های دریافت‌کننده کمک هم‌نوا گردد. وی اظهار نگرانی می‌کند که تجربه افغانستان موجب شده در زمینه رویکرد اصلاحات بخش امنیتی احتیاط بیشتر به خرج داده شود؛ مطابق این تجربه هم‌سویی و هم‌آهنگی بیش از حد با اهداف نظامی صورت گرفته که باعث شده برنامه‌ها در سطح محلی از مسیر اهداف اصلاحات امنیتی منحرف شود. چنانچه ناتو در صدد تأمین ثبات در کشورهای مجاور این پیمان است، برنامه «گسترش ثبات» را بر مبنای رویکرد اصلاحات بخش امنیتی باید مورد بازبینی قرار بدهد و از تجربه امنیتی‌سازی بیش از حد که در افغانستان تطبیق شد، کناره‌جویی کند.

ناتو در افغانستان

حدود ۱۷ سال است که ناتو در افغانستان حضور دارد. این موضوع در نوشته‌ها و ادبیات تولید شده در این زمینه مسکوت مانده است که مأموریت ناتو در افغانستان بر اساس رویکرد مساعدت بخش امنیتی بوده یا اصلاحات بخش امنیتی یا ترکیبی از هر دو. بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۸، از طریق نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت (ISAF) و مأموریت حمایت قاطع (RSM)، ناتو همراه با ایالات متحده آمریکا ۲۲۷,۳۷۴ نیروی ارتش و ۱۵۴,۶۲۶ نیروی پولیس را در افغانستان آموزش داده، تجهیز کرده و برای آن‌ها کمک و مشاوره ارائه کرده است. از سال ۲۰۰۲ تاکنون، ایالات متحده به تنهایی بیش از ۸۳.۱ میلیارد دلار امریکایی را روی نیروهای ملی دفاعی و امنیتی افغانستان سرمایه‌گذاری کرده است. هم‌کاری فعلی ناتو در افغانستان به طور عمده در سه زمینه متمرکز شده است: مأموریت حمایت قاطع، حمایت مالی و هم‌کاری درازمدت. اول، مأموریت حمایت قاطع یک مأموریت غیر رزمی است که وظیفه آموزش، مشاوره و کمک به نیروهای امنیتی و نهادهای امنیتی افغانستان را به عهده دارد. بخش دوم حمایت مالی از نیروهای امنیتی افغانستان و صندوق وجهی اردوی ملی افغانستان است.^{۲۴} ناتو و افغانستان راجع به دو محور هم‌کاری فوق‌الذکر در چارچوب توافق‌نامه وضعیت و چگونگی نیروها (SOFA) در نشست ۲۰۱۲ شیکاگو، به توافق رسیدند.^{۲۵} هم‌کاری پایدار میان ناتو و افغانستان محور سوم حضور ناتو را در افغانستان تشکیل

23. Sedra, Mark. "Towards Second Generation Security Sector Reform." The Future Of Security Sector Reform. The Centre For International Governance Innovation (CIGI). 2010. 102-114.

24. "NATO-Afghanistan Relations." Media Backgrounder. November 2017.

25. NATO-Afghan Government. "Agreement Between the NATO and The Islamic Republic of Afghanistan on the Status of NATO Forces and NATO Personnel." Afghan Unity Government. 2014.

می‌دهد. این موافقت در اجلاس ناتو در سال ۲۰۱۰ در شهر لیسبون با در نظر داشت این فرضیه به دست آمد که مأموریت ناتو (ISAF) مسئولیت‌های امنیتی را به طور کامل به نیروهای امنیتی افغانستان واگذار می‌کند. هم‌کاری پایدار برای این بود که هم‌گام با تلاش افغانستان برای بازسازی و تقویت بخش امنیتی، ناتو حمایت سیاسی و عملی طولانی مدت برای این کشور فراهم کند. از سال ۲۰۱۰ بدین سو، هم‌کاری پایدار فقط در اجلاس سران ناتو در ولز ۲۰۱۴ و ورسای ۲۰۱۶ مورد بحث و گفت‌وگو قرار گرفته است. ناتو هنوز این هم‌کاری را عملیاتی نکرده ولی درخواست برای بهبود و تقویت آن هنوز از سوی دولت افغانستان مطرح است.

تا هنوز مشخص نیست که ایالات متحده و ناتو از کدام رویکرد مشخص برای ایجاد و حمایت بخش امنیتی در افغانستان پیروی می‌کنند. محیط امنیتی در افغانستان با مناطق جنگی، مناطق پسا جنگ و محیط‌های دموکراتیک آسیب‌پذیر، هم‌پوشانی دارد. افغانستان مصداق تعریفی است که هانلون و شولتز از یک محیط پس از جنگ ارائه می‌کنند؛ یعنی شرایطی که همه طرفین جنگ روی حل و فصل مشخصی به توافق نرسیده‌اند و دولت پسا جنگ انحصار کامل نیرو را در اختیار ندارد.^{۲۶} با استفاده از تعریف هانلون و شولتز، افغانستان در دسته‌بندی کشورهای دموکراتیک آسیب‌پذیر قرار می‌گیرد؛ زیرا این کشور برخی از نهادها و سازوکارهای دموکراتیک را دارد، اما به دلیل کمبود ظرفیت، آن‌ها به خوبی قوام نیافته و فعالیت‌های تعریف‌شده خود را پیش برده نمی‌توانند.^{۲۷} در پشتیبانی ایالات متحده و ناتو از بخش امنیتی افغانستان میان رویکرد مساعدت بخش امنیتی و اصلاحات بخش امنیتی هم‌پوشانی وجود دارد.

تهدیدات امنیتی و سکتور امنیتی افغانستان

بخش امنیت افغانستان طی ۱۷ سال عمر خویش دشواری‌هایی فراوان را سپری کرده است و با چالش‌های متعددی مواجه است. دهشت‌افگنی یکی از چالش‌های بزرگ فراروی این سازمان است. مردم افغانستان روزانه با حملات خشونت‌آمیز بی‌شماری روبه‌رو می‌باشند. براساس برآورد شورای امنیت ملی افغانستان، حدود بیست سازمان دهشت‌افگن و گروه‌های شورشی در افغانستان فعالیت دارند.^{۲۸} علاوه بر دهشت‌افگنی، جرایم فراملی، قاچاق مواد مخدر، جنگ‌های نامتقارن و درگیری‌های مرزی، محیط امنیتی افغانستان را پیچیده‌تر کرده است. در ضمن، فساد اداری در

26. Hanlon and Shultz. 3-14

27. Ibid

28. Sharifi, Arian. Interview by Lima Ahmad. Director of National Threat Assessment for Office of the National Security Council of Afghanistan, June 22, 2018.

تمام بدنه دولت ریشه دوانده و عرضه خدمات عمومی را برای دولت دشوار کرده است. این امر موجب افزایش بی‌اعتمادی عمومی نسبت به نهادهای دولتی شده است. آزار و اذیت‌های خیابانی افزایش یافته و حملات تیزاب‌پاشی بالای زنان صورت می‌گیرد. اختطاف‌های بزرگ و کوچک حتی در شهرهای بزرگ و دارای امنیت نسبی بیشتر گردیده است. دزدی‌ها و سرقت‌ها نیز از جمله چالش‌هایی محسوب می‌شود که امروز بخش امنیت و تنفیذ قانون را با مشکل روبرو ساخته است. با وجود سرمایه‌گذاری هنگفت از طرف دولت‌های عضو ناتو در بخش امنیت افغانستان، آمار و ارقام وزارت دفاع امریکا نشان می‌دهد که تا جنوری ۲۰۱۸ حدود ۵۶٪ کشور تحت کنترل دولت افغانستان، ۱۴٪ تحت کنترل طالبان و کنترل ۲۹٪ دیگر میان دو طرف تقسیم شده است.^{۲۹} علاوه بر این، هیئت معاونت سازمان ملل متحد در افغانستان (یوناما) ۱۲,۶۳۶ تلفات ملکی را بین سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ ثبت کرده که ۳,۴۵۸ نفر آن‌ها تنها در شش ماه اول سال ۲۰۲۰ ثبت شده است.^{۳۰} در همان سال، ۶۹٪ کل حوادث مربوط به درگیری و منازعه در افغانستان شامل قتل‌های هدف‌مند، حملات انتحاری و انفجار ماین‌ها بوده است.^{۳۱} طالبان حمله به پایگاه‌های نظامی و پاسگاه‌های امنیتی و توقیف سلاح و مهمات را شروع کرده‌اند. در این راه بسیاری از سربازان دولتی و منسوبین پولیس کشته شده‌اند.^{۳۲}

از میان ۲۰ سازمان دهشت‌افکن فعال در افغانستان که قبلاً بدان اشاره شد، شورش‌گری طالبان افغانستان طولانی‌ترین دوره فعالیت را داشته است. در میان طالبان افغانستان گروه‌هایی هستند که خود را با گروه‌های دهشت‌افکن نظیر القاعده و شبکه حقانی مرتبط می‌دانند و کسانی هم هستند که فقط برای به دست آوردن قدرت سیاسی می‌جنگند و غایت آن‌ها این است که نیروهای خارجی را مجبور کنند تا از افغانستان بیرون شوند. اقدامات و برنامه‌های مبارزه با شورش‌گری در افغانستان موفقیت‌آمیز نبوده است؛ زیرا بخش امنیتی قادر به محافظت از مردم در برابر شورشیان نیست و هم‌چنان از مقابله با روایت‌های شورشیان که باعث تضعیف اعتماد مردم نسبت به دولت می‌گردند، نیز عاجز‌اند. در عمل، در مناطق روستایی، افغان‌هایی نیز هستند که فریفته این روایت طالبان می‌شوند

29. Constable, Pamela. "Afghan security forces declining in number, U.S. Inspector General report shows." The Washington Post, May 2018.

30. UNAMA. Afghanistan Protection Of Civilians In Armed Conflict Midyear Report: 1 January—30 June 2020. Quarterly, Kabul: UNAMA, 2020

31. Ibid

32. Associated Press. "Taliban attack Afghan army base, killing 17 soldiers." (The Washington Post) Oct 2018.

که قدرت‌های خارجی به کشور حمله کرده‌اند و دولت مرکزی زمینه‌ساز این حمله بوده است.^{۳۳} جناح‌های دیگر طالبان به گسترش ترور و حملات گسترده با هدف قراردادن غیرنظامیان و نیروهای امنیتی دست می‌زنند تا نشان دهند که دولت مرکزی و نیروهای امنیتی قادر به حفظ جان مردم در برابر تهدیدات امنیتی نیستند. بنابراین، جلب حمایت‌های مردمی برای نیروهای امنیتی افغانستان یک امر دشوار است. طبقه‌بندی نامشخص طالبان به عنوان شورش‌گران و دهشت‌افگان با توانایی‌ها و منابع فعلی که آن‌ها در اختیار دارند، برای افغانستان معضل امنیتی جدی ایجاد کرده است.

افزون بر شورش‌گری پیچیده توسط طالبان، مهم‌ترین چالش نیروهای امنیتی افغانستان مبارزه با جنگ‌های نامنظم و نامتقارن است؛ زیرا افغانستان هم‌چنان با فعالیت‌های دهشت‌افگنی که توسط سازمان‌های دهشت‌افکن بین‌المللی حمایت می‌شوند، درگیر است. نیروهای امنیتی افغانستان برای مقابله با این نیازهای امنیتی پیچیده باید هم توانایی‌های عرفی و هم غیرعرفی را کسب کنند. بیست سازمان دهشت‌افکن و گروه‌های شورشی شناخته‌شده در سطح بین‌المللی در افغانستان فعالیت می‌کنند و به چهار دسته تقسیم می‌شوند. اول، طالبان افغانستان که شامل شبکه حقانی، شورای کویته و سه کمیسیون نظامی است. دوم، گروه‌های دهشت‌افکن پاکستانی که شامل تحریک طالبان پاکستان، لشکر طیبه، سپاه صحابه، لشکر جنگوی و غیره می‌شوند. دسته سوم از گروه‌های دهشت‌افکن منطقه‌ای تشکیل شده است که شامل جنبش اسلامی ترکستان شرقی (ETIM، چین)، جنبش اسلامی ازبکستان (IMU)، گروه جندالله (تاجیکستان) و جماعت انصارالله (ازبکستان، تاجیکستان) است. دسته چهارم شامل گروه‌های دهشت‌افکن جهانی مانند القاعده، القاعده در شبه‌قاره هند و داعش شاخه خراسان (ISK) است.^{۳۴} جدا از گروه‌های افغان، این سازمان‌های دهشت‌افکن اهدافی را در خارج از مرزهای افغانستان دنبال می‌کنند و سعی دارند تا از خاک افغانستان برای دست‌یابی به اهداف خود استفاده کنند. بسیاری از این گروه‌ها با یک‌دیگر و هم‌چنین با سازمان‌های جرمی فراملی رابطه دارند و در مجموع تهدید جدی برای امنیت و ثبات منطقه و جهان به حساب می‌آیند.

تهدید امنیتی دیگر برای امنیت افغانستان «فساد قومی-سیاسی» است؛ امری که جنگ‌سالاران ورهبران قومی که در حال حاضر در دولت وحدت ملی افغانستان گرد هم آمده‌اند، از آن منحصی ابزار

33. Activist, Civil Society, interview by Lima Ahmad. Community Mobilizer in Helmand province (June 24, 2018).

34. Sharifi, Arian. Interview by Lima Ahmad

استفاده می‌کنند تا به منابع و سمت‌های بلند قدرت دست پیدا کنند.^{۳۵} نیروهای امنیتی افغانستان هم از این شبکه‌های فساد سیاسی-قومی مصئون نیستند. بنابراین، نیروهای امنیتی هم‌زمان باید از دولت مرکزی افغانستان در برابر نیروهای داخلی و جنگ‌سالاران محافظت کنند. در سال ۲۰۰۴، دولت امریکا تلاش کرد تا در ازای انصراف از شبه نظامیان، برای این جنگ‌سالاران سمت‌ها و مناصب خوب را در دولت پیش‌کش کند تا آن‌ها در روند خلع سلاح و ادغام مجدد (DDR) شامل شوند. اما، برنامه مذکور ناکام شد. جنگ‌سالاران شبه نظامیان خود را حفظ کردند و به فعالیت‌های فراقانونی و ایجاد پاسگاه‌های غیرقانونی نیز ادامه دادند.^{۳۶} این امر نه تنها مانع ایجاد و شکل‌گیری قوای امنیتی قوی و یک‌پارچه از سوی دولت مرکزی گردید، بلکه مانع انحصار قوا از سوی دولت نیز شد؛ امری که از منظر نظریه و بستر خود یکی از اصول بنیادین موفقیت در اصلاحات بخش امنیتی می‌باشد. علاوه بر این، روابط افغانستان با قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی با ملاحظات اقتصادی پیوند خورده است؛ به خصوص در زمینه مسیرهای تأمین انرژی. به استثنای موارد محدود، بسیاری کارگزاران، افغانستان را «یک محور جیواستراتژیک» می‌دانند، یعنی کشوری که ارزش استراتژیک آن بیشتر با موقعیت جغرافیایی آن به عنوان «دروازه» تعیین می‌شود تا ثروت طبیعی آن. بنابراین، رقابت‌های پیچیده جیوپولیتیک بین قدرت‌هایی که می‌خواهند افغانستان بخشی از حوزه‌های نفوذ آن‌ها باشد، تداوم یافته است. در نبود نهادهای قدرت‌مند دولتی و به ویژه فقدان بخش امنیتی نیرومند که بتواند مانع کشمکش‌های جیوپولیتیک شود، این قدرت‌ها بی‌محابا در افغانستان به نفوذگذاری ادامه می‌دهند. سوالات زیادی در رابطه به اوضاع امنیتی افغانستان وجود دارد که باید پاسخ داده شوند. از جمله مهم‌ترین موارد عبارتند از: اول، چه مشکلی در کمک‌های امنیتی فراهم شده توسط ایالات متحده و هم‌پیمان آن در ناتو وجود داشته است؛ دوم، آیا ناتو سازمان مناسبی برای مساعدت امنیتی در محیط‌های جنگی و پس از جنگ است؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، توجه باید به این نکته معطوف گردد که آیا ناتو آموزه‌های به‌دست‌آمده از افغانستان را در برنامه‌های آینده خود شامل ساخته و آیا ناتو یک سازمان مناسبی برای اجرای برنامه «گسترش ثبات» است یا خیر. برای دریافت پاسخ به این پرسش‌ها، می‌شود با نگاهی دقیق به افغانستان به عنوان یک مطالعه موردی پرداخته شود.

35. Chayes, Sarah. *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*. W. W. Norton & Company, 2015.

36. "Corruption In Conflict: Lessons From The U.S. Experience In Afghanistan." SIGAR, 2016.

ناکامی در استقرار ثبات در افغانستان

در سال ۲۰۰۳، ناتو مأموریت آیساف (ISAF) را به عهده گرفت تا حمایت‌های امنیتی را برای اداره موقت که از پشتیبانی بین‌المللی برخوردار بود، فراهم کند. در آن زمان، افغان‌ها و بسیاری از کشورهای جهان خوش‌بین بودند؛ زیرا نیروهای آیساف تا سال ۲۰۰۸ به ۳۰ هزار نفر رسید و این امیدواری بوجود آمد که مساعدت بخش امنیتی به نیروهای امنیتی افغانستان نیز افزایش خواهد یافت. با این حال، کشورهای تمویل‌کننده نتوانستند پیوسته نتایج مورد انتظار را برآورده کنند زیرا ایالات متحده تحت رهبری رئیس‌جمهور بوش کاملاً بر جنگ عراق متمرکز بود. هرچند رهبری ناتو در این مأموریت به افزایش تعداد نیروهای امنیتی افغانستان کمک کرد، اما نتوانست مانع وخامت وضعیت امنیتی در سال‌های بعدی گردد.^{۳۷} دگر جنرال جان‌تون رابلی، معاون پیشین فرماندهی آیساف، نتیجه‌گیری می‌کند که خسارات وارده بر افغانستان به دلیل عدم انسجام در رویکرد نظامی بود. «هیچ فرماندهی واحدی بر نظام پولی وجود نداشت، هیچ توجهی به نیازمندی‌های جامعه افغانستان نمی‌شد، به جای نیازمندی‌های افغانستان خواسته‌های تمویل‌کنندگان اولویت داشت، هیچ روشی برای اولویت‌بندی نیازها در نظر گرفته نشده بود، و نهایتاً هیچ سازوکاری برای مکافات و مجازات وجود نداشت.»^{۳۸} بحث درباره ضعف و خلاهای مأموریت ناتو در افغانستان از اهمیت خاص برخوردار است و از میان این نارسایی‌ها می‌توان از این موارد نام برد: عدم وحدت فرماندهی، عدم یک‌دست بودن تعهدات توسط کشورهای عضو ناتو، عدم هم‌آهنگی میان ناتو و کشورهای تمویل‌کننده، عدم پاسخ‌گویی و موجودیت فساد، وجود ساختارهای موازی ایجاد شده توسط ناتو که باعث تضعیف دولت افغانستان گردید، و نبود یک استراتژی یک‌پارچه برای رویکرد مساعدت بخش امنیتی و اصلاحات بخش امنیتی.

بسیاری از کشورهای عضو ناتو در واقع هیچ استراتژی یک‌پارچه برای رویکرد مساعدت بخش امنیتی و اصلاحات بخش امنیتی نداشتند؛ آن‌ها فقط به این دلیل در این زمینه همکاری می‌کردند که توسط امریکا، یک کشور هم‌پیمان و ابرقدرت، برای چنین کاری فراخوانده شده بودند. از نظر باربارا استپلینتون، مشاور پیشین پالیسی اتحادیه اروپا، «توافق برای تقسیم بار مسئولیت در افغانستان با کشورهای عضو ناتو بیشتر برخاسته از این نیاز بود تا ایالات متحده را در کارزار نظامی‌اش در

37. Stapleton, Barbara J. "Military And Civilian Assistance In Afghanistan: An Incoherent Approach." State Strengthening In Afghanistan: Lessons Learned, 2001-14. 19-34. USIP; Peaceworks, May 2016. https://www.usip.org/sites/default/files/PW116-State-Strengthening-in-Afghanistan-Lessons-Learned-2001-14_0.pdf

38. Ibid

عراق کمک کند؛ نه برخاسته از اطمینان ایالات متحده به توانایی‌های اعضای ناتو.^{۳۹} نتیجه این شد که حتی در همان مرحله اولیه، کشورهای بین‌المللی بر سر اهداف این کارزار توافق نظر نداشتند و در عین حال میان ایالات متحده و متحدان آن در ناتو به دلیل فقدان یک استراتژی یک‌پارچه و کارگزاران غیرنظامی متفرق در زمینه کمک‌های امنیتی به افغانستان، میزان هم‌آهنگی ناکافی بود.^{۴۰}

سردرگمی در سلسله‌مراتب گزارش‌دهی و پاسخ‌گویی پدیده جدیدی در ائتلاف‌ها به صورت کل نیست، چه رسد به ائتلاف‌های نظامی. مأموریت ناتو در افغانستان قطعاً از این آسیب ایمن نبود. بسیاری از مقامات نظامی در افغانستان تأثیرات عدم وحدت فرماندهی را زودتر تشخیص دادند اما این انتقادات هیچ‌گاهی به تغییر پالیسی منتج نگردید. دگروال ایان هوپ که در افغانستان خدمت کرده است، یکی از این مقامات است و دلیل اصلی عدم موفقیت نظامی را در انحراف از اصل وحدت فرماندهی می‌داند که به باور وی این ضعف از سال ۲۰۰۶ آغاز شده است: «فرماندهی قوای مشترک افغانستان (CFC-A) مسئولیت و کنترل نبردهای زمینی را به آیساف سپرد و عملیات‌ها را میان فرماندهی مرکزی تحت نظر ایالات متحده (CENTCOM)، فرماندهی عالی متحدین اروپایی (SACEU) و فرماندهی عملیات ویژه ایالات متحده (SOCOM) تقسیم کرد.»^{۴۱} دگروال هوپ نتیجه‌گیری می‌کند که سیاست‌های گسترده دهه ۲۰۰۰ که آمریکا و اروپا را تقسیم کرد، باعث پدید آمدن شکاف در فرماندهی شد: ایالات متحده تمایل نداشت تحت نظر ناتو فعالیت نماید و کشورهای اروپایی از تکروری‌های ایالات متحده حمایت نمی‌کرد و این مشکل موجب شد تا یک ساختار فرماندهی نامنسجم بوجود آید و شورشیان طالب و فساد فزاینده، افغانستان را به زانو درآورد.^{۴۲}

با این حال، بیشتر تحلیل‌گران از جمله دگروال هوپ، انگشت انتقاد را به تقسیم مسئولیت‌های که در سال ۲۰۰۱ در کنفرانس بن صورت گرفت، نشانه می‌روند. دولت‌ها تحت فشار قرار گرفتند تا درآوردن اصلاحات حکومت افغانستان را یاری کنند. به عنوان مثال، بخش عدلی و قضایی توسط ایتالیا کمک شد. جاپان مسئول برنامه خلع سلاح و ادغام مجدد بود. انگلستان مبارزه با مواد مخدر را مدیریت می‌کرد. اصلاحات پولیس تحت نظارت آلمان بود. ایجاد ارتش جدید افغانستان به

39. Stapleton. 22

40. Ibid. 30

41. Hope, Ian. "Unity Of Command In Afghanistan: A Forsaken Principle Of War ." SSI. Novmber 2008. https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/ssi_hope.pdf .1

42. Ibid.30

ایالات متحده واگذار شد.^{۴۳} بیشتر این کشورها فعالیت‌ها و مساعی خود را با یک‌دیگر هم‌آهنگ نمی‌کردند. بدون این‌که توقع واحدی از بخش امنیت افغانستان وجود داشته باشد، این بخش توسط چندین کشور به صورت هم‌زمان تمویل می‌گردید که این امر خود وضعیت را بیش از حد پیچیده می‌کرد. به‌گونه مثال، استپلیتون یادآوری می‌کند که در سال ۲۰۰۶، آموزش و نهادسازی پولیس افغانستان به رهبری آلمان توسط «بیست و پنج کشور و چندین سازمان‌های بین‌المللی که هیچ دیدگاه مشترکی در مورد نوع نیروی پولیس افغانستان نداشتند»، تأمین مالی می‌گردید.^{۴۴} هم‌پوشانی و عدم هم‌آهنگی میان منابع موجود و نیازهای نهادی ناشی از این واقعیت بود که مساعدت بخش امنیتی توسط چندین تمویل‌کننده حمایت مالی می‌گردید که این وضعیت باعث شد در سال‌های آینده مسئولیت‌ها از آلمان به اتحادیه اروپا آینده واگذار گردد.

نبود هم‌نوایی میان اولویت‌های تمویل‌کننده‌گان در مورد اصلاح بخش امنیتی در هر دو مأموریت ناتو (آیساف و حمایت قاطع) قابل مشاهده است که بیش‌تر بر استخدام در نیروهای امنیتی افغانستان تحت مدیریت وزارت دفاع ملی و وزارت امور داخله متمرکز بود نه بهبود و کیفیت ساحه کاری استخدام‌ها. جامعه بین‌المللی نیز نتوانست پشتیبانی امنیتی خود را با نیازهای بخش امنیتی افغانستان براساس نیازهای جامعه افغانستان هم‌آهنگ کند؛ کمبود منابع و نبود فرآیندهای مناسب برای اجرای آن، بهترین مصداق این ناهم‌آهنگی است.

اجرای برنامه‌های مشابه از سوی کشورهای مختلف و تخصیص بودجه هنگفت بدون ایجاد سازوکارهای پاسخ‌گویی زمینه‌ساز نهادینه شدن فساد در نهادهای دولتی گردید. فساد به عنوان عامل اصلی هرگونه ناکامی نهادی شناخته می‌شود و قوای امنیتی افغان از این امر مستثنی نیست. همان‌طور که شولتز استدلال می‌کند، در اقدامات مبارزه با شورش‌گری، وجود دستگاه‌های عدلی و نهادهای پاک تنفیذ قانون از نکات مهم در روند ملت‌سازی به حساب می‌آیند.^{۴۵} اعتماد مردم افغانستان به این دو نهاد از دست رفته است زیرا هیچ‌یک از آن‌ها نمی‌توانند خدمات محافظت از مردم و تنفیذ قانون را به صورت کافی به مردم ارائه کنند (ناکامی که در تبلیغات شورشیان اغلب به آن تأکید می‌شود). در دهه ۱۹۹۰، طالبان به دلیل وعده‌های شان برای برقراری نظم و پایان دادن به رفتارهای فسادآلود و غارت‌گرانه جنگ‌سالاران، حمایت مردم افغانستان را به دست آوردند. اما

43. Stapleton. 23

44. Ibid

45. Shultz, Richard. Counterinsurgency History, Theory, Practice . Boston: The Fletcher School. November 14, 2018.

در سال ۲۰۰۱، در جریان عملیات نظامی ایالات متحده موسوم به «عملیات درازمدت آزادی»، ایالات متحده این جنگ‌سالاران را دوباره به صحنه آورد، و جرایم حقوق بشری، قاچاق مواد مخدر، قاچاق اسلحه، غصب زمین‌ها، ایجاد پاسگاه‌های بازرسی غیرقانونی و رفتارهای فسادآلود و سایر جرایمی را که آن‌ها در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ مرتکب شده بودند، نادیده گرفت.^{۴۶} بطور نمونه، مارشال فهیم به عنوان وزیر دفاع منصوب شد و این انتصاب توانایی او و امثال او را برای استفاده از منابع تمویل‌کننده‌گان برای شبکه‌های حمایت از خود تقویت کرد.^{۴۷} ژنرال جان آلن، فرمانده آیساف اظهار داشت، «فساد یک تهدید وجودی برای بقای درازمدت افغانستان معاصر است.» با این حال، باید تأکید کنم که این جنگ‌سالاران و افراد فاسد نیز از سوءمدیریت کشورهای تمویل‌کننده و بی‌پروایی آن‌ها نسبت به نهادهای افغانستان که زمینه اخاذی را فراهم کرد، سود بردند. طالبان با استفاده از همین استراتژی، دولت مرکزی و نیروهای امنیتی را با آلوده به فساد معرفی می‌کنند و به نارضایتی مردم دامن می‌زنند و بدین ترتیب حمایت مردم را برای فعالیت‌های شورش‌گرانه، جلب می‌کند.

ساختارهای موازی فاقد مالکیت محلی یک نقیصه بزرگ دیگر در مأموریت ناتو در افغانستان بود. در توافق‌نامه بُن در دسامبر ۲۰۰۱ ملت‌سازی به عنوان خلع سلاح و ادغام مجدد شبه نظامیان پیشین، ساخت و آموزش ارتش ملی جدید افغانستان، آموزش پولیس ملی افغانستان، ایجاد دستگاه قضایی و عملیات مبارزه با مواد مخدر، ایجاد شد.^{۴۸} با این وجود، این سوال که چه کسی مسئولیت حمایت از دولت افغانستان را در اجرای این اولویت‌ها به عهده می‌گیرد، سر به مهر باقی ماند.

نبود اولویت‌های یک‌پارچه برای افغانستان در میان کشورهای ناتو موجب شد بسیاری از برنامه‌ها از سوی کشورهای مختلف به صورت تکراری و دوباره انجام شود. در عین حال، بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای دخیل مالکیت محلی افغان‌ها را نیز نادیده گرفتند زیرا یک ساختار مقتدر رهبری‌کننده که بتواند این کمک‌ها را هم‌سو کند، وجود نداشت. به استثنای نقش نظامی ایالات متحده، نقش عملیات‌های نظامی پس از جنگ (به رهبری ناتو یا تحت رهبری سازمان‌های بین‌المللی دیگر در افغانستان) هم‌چنان مبهم است. افغانستان به کشوری تبدیل شد

46. Corruption In Conflict

47. Ibid.

48. Brandstetter, Gerd. "Action Building In Afghanistan: The German Provincial Reconstruction Team Concept—Means To Improve Efficiency Of Effort?" USAWC Strategy Research Project . U.S. Army War College , March 18, 2005. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a431763.pdf> . 3

که در آن بسیاری از کشورهای تمویل‌کننده اصول کشورهای خود را دنبال می‌کردند و از پیش‌رفت برنامه‌های خود به صورت منظم به دولت افغانستان گزارش نمی‌دادند. این وضعیت با ظرفیت محدود دولت افغانستان وخیم‌تر شد و این امر سبب ایجاد ساختارهای موازی توسط جامعه بین‌المللی گردید؛ در نتیجه اعتبار دولت افغانستان بیشتر تضعیف شد. تیم‌های بازسازی ولایتی از برجسته‌ترین نمونه ساختارهای موازی استند.

تیم‌های بازسازی ولایتی در سال ۲۰۰۲ به منظور تقویت اقتدار دولت و بهبود وضع امنیتی در ۳۴ ولایت افغانستان ایجاد شدند.^{۴۹} هدف اساسی این بود که مساعی نظامی و غیرنظامی به منظور بازسازی کشور با هم هم‌آهنگ گردند. لیکن، این هدف توسط بسیاری از کشورهای ناتو که در امور افغانستان دخیل بودند، پذیرفته نشد. کشورهای عضو آیساف تمایلی به ایجاد تیم‌های بازسازی ولایتی نداشتند.^{۵۰} آن‌ها استدلال می‌کردند که گسترش فعالیت آن‌ها خارج از کابل در حیطه مأموریت آن‌ها نیست. نتیجه این شد که ایالات متحده سهم بیشتری در ایجاد تیم‌های بازسازی ولایتی به عهده گرفت. مانند سایر امور در افغانستان، تیم‌های بازسازی نیز توسط دولت‌های مختلف ناتو در ولایات مختلف افغانستان با اهداف و اولویت‌های گوناگون با هم‌آهنگی محدود میان آن‌ها، اجرا شد. هرچند، آیساف تیم‌های بازسازی ولایتی را اجرا کرد، اما همواره توسط مقامات ملی مربوط به این کشورها مدیریت و کنترل می‌شدند.^{۵۱} آسیب‌های زیاد توسط تیم‌های ولایتی وارد شد که به عنوان نمونه از تضعیف اقتدار دولت و فشار بیش از حد بالای دولت برای جذب منابع و تحمیل پروژه‌های ناخواسته و ناپایدار برای ولایات، می‌توان نام برد.^{۵۲} علاوه بر آن، مبالغه‌نگفتی از بودجه‌های حمایتی به عوض اینکه در کابل طرح و تهیه شوند، در پایتخت کشورهای عضو ناتو تهیه و ترتیب می‌گردیدند. اولویت برای طرح پروژه‌هایی داده می‌شد که بتوانند تنها منابع مالی را جذب کنند، بدون اینکه نیازمندی‌های مردم و نهادهای ولایتی کشور را در نظر داشته باشند. در نتیجه، اغلب پروژه‌های نظامی و ملکی با استراتژی‌های انکشاف ملی افغانستان هم‌سو نبودند.

مأموریت ناتو نه تنها توجه به نیازهای مردم را نادیده گرفت بلکه تهدیدهای امنیتی زنان را نیز

49. Murtazashvili, Jennifer. "Subnational Governance In Afghanistan: Back To The Future." State Strengthening In Afghanistan: Lessons Learned, 2001-14. 53-67. USIP; Peaceworks, May 2016. https://www.usip.org/sites/default/files/PW116-State-Strengthening-in-Afghanistan-Lessons-Learned-2001-14_0.pdf. 60

50. Brandstetter. 5

51. Stapleton, Barbara J. "Military And Civilian Assistance In Afghanistan: An Incoherent Approach." Peaceworks, May 2016.

52. Murtazashvili. 60

نادیده انگاشت؛ با سهیم ساختن زنان در بخش امنیتی می‌شد به این موضوع رسیده‌گی کرد. زنان افغان کمتر تحت نیروهای فعلی تنفیذ قانون احساس مصئونیت می‌کنند، زیرا مردان در افغانستان تهدیدهای امنیتی را که زنان با آن روبرو هستند به درستی درک کرده نمی‌توانند.^{۵۳} برخی از گروه‌های جامعه مدنی و کشورهای تمویل‌کننده به نمایندگی از زنان بخاطر نیازهای آن‌ها بالای بخش امنیتی فشار آوردند اما احراز کرسی دولتی توسط زنان در افغانستان بیشتر به منظور تأمین نیازهای تمویل‌کننده‌گان انجام می‌شد نه به عنوان یک نیاز نهادی.^{۵۴} دولت افغانستان و مأموریت‌های ناتو در شناسایی اهمیت و حضور زنان در بخش امنیتی موفق نبوده‌اند. بنابراین، زنان در برخی از سطوح در بخش امنیت با صلاحیت محدود استخدام شدند؛ بدون در نظر داشت اینکه حضور زنان می‌تواند قوای امنیتی را بیشتر تقویت کند. همان‌طور که یکی از مقامات ارشد مأموریت حمایت قاطع گفته بود، اغلب زنان در وزارت دفاع هیچ فضای کاری و امکانات اداری لازم را ندارند.^{۵۵} این مقام استدلال کرده بود که بزرگ‌ترین مشکل اولویت‌بندی است. جامعه بین‌المللی برای افزایش تعداد زنان اصرار ورزید و دولت افغانستان بدون تفویض صلاحیت لازم و برنامه‌ریزی مناسب، این خواسته را برآورده کرد. به مشاوران مأموریت حمایت قاطع گفته شده است که به جای اصلاح ساختار به منظور مساعد ساختن حضور زنان، برای زنان سهمیه تعریف شده است و زنان باید مطابق آن استخدام گردند؛ این امر خود نشان‌دهنده رویکرد غیرنهادی و مقطعی اصلاحات بخش امنیتی است. حضور زنان در بخش‌های امنیتی (و هم‌چنان در سایر بخش‌های دولتی) بیشتر از اینکه به عنوان یک امر اصلاحی مد نظر باشد، جنبه نمایشی و نمادین داشته است. اگرچه هنجارهای سنتی فرهنگی و ناامنی چالش‌های اساسی زنان افغان در سراسر جامعه افغانستان و قوای امنیتی افغان است،^{۵۶} اما موانع ساختاری هم‌چنان مهم‌ترین مانع مشارکت مؤثر زنان در بخش امنیت است.^{۵۷}

جان مانزا معاون سرمنشی عملیات‌های ناتو در مصاحبه‌ای در سال ۲۰۱۷ گفته بود: «ما

53. Sarwar, Halima. Interview by Lima Ahmad. Executive Director of Paywand Afghanan, A Civil Society Organization for Women Access to Legal resources. May 26, 2018.

54. Dostyar, Aref. Interview by Lima Ahmad. Director General for International Relations and Regional Cooperation Office of the National Security Council Government of the Islamic Republic of Afghanistan. May 22, 2018.

55. Officer, US Special Forces. Interview by Lima Ahmad. Posted to US mission in 2011 and 2016. August 2018.

56. Austen, Abigail. Interview by Lima Ahmad. Enduring Partnership Coordination Cell. June 26, 2018.

57. Gerber, Rebekah. Interview by Lima Ahmad. MoD Senior Gender Advisor NATO Resolute Support Mission. November 16, 2018.

تلاش کافی نکردیم و من برای برنامه «گسترش ثبات» نمره ناکامی می‌دهم.^{۵۸} او برای منافع ناتو برقراری ثبات را کم‌اهمیت‌تر از بازدارنده سنتی و دفاعی می‌داند. حتی در این صورت، از آموزه‌های به‌دست‌آمده از مأموریت ناتو در افغانستان برای احراز صلاحیت توانایی‌های ناتو به منظور تطبیق برنامه «گسترش ثبات» استفاده می‌شود. در واقع، ناتو در افغانستان اعتبار خود را به عنوان سازمانی که می‌تواند پشتیبانی خود را در قالب اصلاحات بخش امنیتی در کشورهای شکست‌خورده و شکننده ارائه دهد، از دست داده است. بنابراین، جلب اعتماد کشورهای تمویل‌کننده به توانایی‌های ناتو نیاز به اقدامات ملموسی در داخل ناتو و کشورهای عضو آن دارد تا تعهدات و اهداف خود را با منابع و تعهداتی که برای «استقرار ثبات» انتخاب می‌کنند، هم‌آهنگ کند. هم‌چنین، مهم است که کشورهای شکست‌خورده و شکننده به توانایی‌های ناتو در ارائه پشتیبانی در قالب اصلاحات بخش امنیتی به این کشورها اعتماد کنند. برنامه «گسترش ثبات» باید کمتر تحت تأثیر اولویت‌های مختلف سیاسی کشورهای عضو قرار داشته و بیشتر باید روی ماهیت فنی استوار باشد و بر اساس نیازهای امنیتی کشورهای میزبان اجرا شود. بر علاوه، اگر اغلب تصمیمات ناتو فقط توسط یک کشور (و عمدتاً توسط ایالات متحده) گرفته شود، تضمین تعهد کامل سایر کشورهای ناتو بسیار دشوار خواهد بود. اگر مأموریت‌های ناتو در افغانستان نمونه‌ای از ظرفیت و توانایی‌های ناتو باشد، قطعاً ناتو سازمان مناسبی برای اجرای برنامه «گسترش ثبات» نیست زیرا فاقد رویکرد یک‌پارچه برای مساعدت بخش امنیتی و اصلاحات بخش امنیتی است.

نتیجه‌گیری

هدف هم‌کاری امریکا و متحدان ناتو در افغانستان بر علاوه مبارزه با دهشت‌افگنی، تقویت ظرفیت دولت افغانستان بود تا نه تنها انحصار قدرت بر بخش امنیتی را نگه‌دارد بلکه بتواند حکومت محلی و نهادهای دولتی فعال داشته باشد. استپلیتون، مشاور ارشد پیشین پالیسی‌های اتحادیه اروپا با اشاره به اهدافی که به‌طور هم‌زمان روی دست گرفته می‌شود، اضافه می‌کند: «... اولویت‌ها به همان اندازه که توسط چرخه‌های انتخاباتی، بودجوی و خبری کشورهای پیش‌کسوت عضو ناتو تعیین می‌شدند، به همان اندازه توسط شرایط افغانستان نیز تعیین می‌گردیدند.»^{۵۹} علاوه بر این، بسیاری از کشورهای ناتو به این دلیل به مأموریت‌های مساعدت بخش امنیتی و اصلاحات بخش

58. Rousselet, Lelia. "John Manza gives NATO an "F" in Projecting Stability." The German Marshal Fund of the United States (GMF). December 13, 2017. <https://www.gmfus.org/blog/2017/12/13/john-manza-gives-nato-f-projecting-stability>

59. Stapleton. 21

امنیتی متعهد شدند که ایالات متحده بخاطر تمرکز بر عراق نیاز داشت بار مسئولیت را تقسیم کند. فقدان اتحاد در تعهدات از سوی ایالات متحده و ناتو ممکن است به رشد تعداد نیروهای امنیتی کمک کرده باشد اما در عین حال موجب شد ظرفیت‌سازی در بخش غیرنظامی نهادهای افغانستان بخصوص در ولایات نادیده گرفته شود.^{۶۰} این عدم تعهد به یک پارچه‌سازی اهداف سبب شد که کارگزاران بین‌المللی منافع و ترجیحات انفرادی خود را به روشی ناهم‌آهنگ دنبال کنند.

نبود یک استراتژی یک‌پارچه که شامل عناصر سیاسی-نظامی، اقتصادی و بشردوستانه در ملت‌سازی باشد، سبب شد تا هرکشور عضو ناتو نسخه خود را از رویکردهای کمک به امنیت در نهادها و ولایات مختلف افغانستان پیاده کند. بر علاوه، تصمیم‌های مربوط به پروژه‌ها و آموزش‌ها توسط کشورهای مختلف ناتو با فرماندهی‌های جداگانه در پایتخت‌های کشورشان گرفته می‌شد، نه در کابل.^{۶۱} متأسفانه، در افغانستان در مورد اصلاحات بخش امنیتی یک‌پارچه اتفاق نظر وجود نداشت. افغانستان که کشوری پسا جنگ خوانده می‌شد، دوباره به کشوری در حال جنگ تبدیل شد. این یک نمونه آشکار از یک محیط پسا جنگ بود که در آن یک استراتژی جامع اصلاحات بخش امنیتی با اهداف یک‌پارچه می‌توانست آن را به یک نمونه موفقیت‌آمیز تبدیل کند. دکتر هانلون و دکتر شولتز توضیح می‌دهند در کشوری که هنوز درگیری در جریان است، «قرار دادن افسران پولیس در صنف برای یادگیری قوانین جدید پولیس یا تغییر طرز سلوک پولیس هنگامی که این نهاد برای بقا تقلا دارد، عملی و واقع‌بینانه نیست.»^{۶۲} بنابراین، تصور تطبیق و اجرای اصلاحات بخش امنیتی به طور جامع در افغانستان امروز دشوار است؛ زیرا دولت قوا را در انحصار خود ندارد و از عرضه خدمات اساسی عاجز است. این امر اعتبار دولت را نزد مردم آسیب زده است.

برنامه «گسترش ثبات» اگر صرف با روش مساعدت بخش امنیتی انجام شود که هدف سنتی آن صرفاً آموزش و تجهیز نیروهای امنیتی باشد، کارآیی نخواهد داشت. برنامه موفق «گسترش ثبات» به تعهد کشورهای ناتو، اراده سیاسی برای کمک به امنیت با مالکیت محلی، تحت «چتر وسیع‌تر» رویکرد اصلاحات بخش امنیتی با وحدت مساعی کشورهای تمویل‌کننده ناتو نیاز دارد. دستیابی به تعهد کامل کشورهای میزبان که در آن برنامه «گسترش ثبات» قرار است اجرا شود، بسیار مهم است. اگر مردم محلی در آن کشورها در صحنه حاضر نباشند، دستیابی ناتو به ایجاد

60. Murtazashvili. 64

61. Ibid. 61

62. Hanlon and Shultz. 3-14

ثبات در «مجاورت» این پیمان پیچیده خواهد بود. شولتز استدلال می‌کند که «دیگر یک هم‌کاری بزرگ و چندین‌ساله در افغانستان پایدار بوده نمی‌تواند»؛ اما در افغانستان هم‌کاری به دلیل استفاده از رویکرد اصلاحات بخش امنیتی طولانی‌تر نشده است بلکه نبود یک استراتژی سنجیده‌شده مشکل اساسی بوده که منتج به تکرار برنامه‌ها و اجرای چندباره آن‌ها شده است.

سفارش‌های پالیسی

مبرهن است که رویکرد اصلاحات بخش امنیتی بدون مشارکت فعال کارگزاران ملی در کشورهای که این رویکرد اجراء می‌شود، موفقیت‌آمیز نخواهد بود. لیکن، مارک سدر، متخصص اصلاحات بخش امنیتی هشدار می‌دهد که «کارآیی بخش امنیتی فقط با ظرفیت نیروهای امنیتی سنجیده نمی‌شود، بلکه چگونه‌گی مدیریت، نظارت و پاسخ‌گویی آن‌ها نیز مد نظر است.»^{۶۳} برنامه «گسترش ثبات» می‌تواند نقش مثبتی در محیط امنیتی دنیای امروز داشته باشد، جایی که نجات کشورهای ضعیف و شکست‌خورده از تبدیل شدن به لانه‌های امن تروریست‌ها و گروه‌های مسلح دیگر یک انتخاب نه بلکه یک ضرورت است. موارد زیر برخی از آموزه‌های است که ناتو از پرونده افغانستان در رویکرد اصلاحات بخش امنیتی می‌تواند در نظر داشته باشد.

- استراتژی یک‌پارچه رویکرد اصلاحات بخش امنیتی برای ناتو: کشورهای عضو ناتو باید یک استراتژی یک‌پارچه تدوین کنند که اصول اصلاحات بخش امنیتی را به معنای جامع آن احتوا کند. ناتو نه تنها باید بر تقویت نیروهای امنیتی تمرکز کند بلکه باید اطمینان بدهد که آن‌ها بعد ملکی دولت را در وضعیت وخیم رها نکند، همان‌طور که نتیجه آن را امروز در افغانستان مشاهده می‌کنیم.
- وحدت فرماندهی: وحدت فرماندهی یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که ناتو باید برای جلوگیری از ناکامی مأموریت طولانی خود در افغانستان روی دست گیرد. وحدت فرماندهی هم‌چنین برای ناتو بسیار مهم است تا از تکرار برنامه‌ها برای اجرای رویکرد اصلاحات بخش امنیتی که منجر به هدر رفتن منابع می‌شود، جلوگیری کند.
- اطمینان از مالکیت ملی فرآیندهای اصلاحات بخش امنیتی: در کشورهای شکست‌خورده و پس از جنگ، رویکرد اصلاحات بخش امنیتی صرفاً نباید توسط کارگزاران خارجی تحمیل شود؛ زیرا این امر در نهایت منجر به شکست اصلاحات بخش امنیتی می‌شود. دستیابی

به تعهد کامل ملت‌های میزبان در جایی که برنامه «گسترش ثبات» به کار گرفته شده، مالکیت محلی بسیار حیاتی است زیرا اگر افراد محلی در آن کشورها دخیل نباشند، اجرای موفقیت‌آمیز استراتژی به تنهایی خود برای ناتو چالش برانگیز خواهد بود.

- نقش کشورهای عضو ناتو در حمایت از رویکرد اصلاحات بخش امنیتی: برای موفقیت در برنامه‌ریزی رویکرد مساعدت بخش امنیتی، پشتیبانی بیرونی، به ویژه در زمینه‌های پسا جنگ، نیز حیاتی است. اما حمایت بیرونی نباید بدون هم‌آهنگی صورت بگیرد؛ طوریکه در افغانستان انجام شد. علاوه بر این، حمایت خارجی بخاطری اجرای رویکرد اصلاحات بخش امنیتی باید از عدم انسجام میان سیاست‌ها و بودجه‌ای که برای اجرای چنین سیاست‌ها اختصاص داده میشود، جلوگیری کند زیرا این امر می‌تواند موجب چندگانگی در تعهدات سیاسی کشورهای ناتو در قبال کشورهای میزبان شود. بنابراین، کشورهای ناتو باید روی انسجام کار کنند و تعهدات مالی پایدار و طولانی‌مدت را برای اجرای برنامه «گسترش ثبات» حفظ کنند.