



مرکز تحقیقات استراتژیک
معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی

گزارش

شماره ۲۲۲

مهر ۱۳۹۵



زهرا توحیدی
پژوهشگر مرکز تحقیقات استراتژیک

توافقنامه صلح و مشکلات پیش روی حکومت افغانستان

روز جهانی صلح، به مثابه هدیه‌ای از سوی حکومت به مردم این کشور تلقی می‌شود که خود را به عنوان پیام‌آور صلح برای آینده افغانستان معرفی می‌سازد. بر اساس این توافقنامه دولت، به آقای حکمتیار و دیگر اعضای رهبری این حزب مصونیت قضایی می‌دهد و همچنین نسبت به حذف نام آنها از فهرست سیاه سازمان ملل متحد متعهد شده است.

این توافقنامه در سه فصل و ۲۵ ماده تدوین شده است. تعهدات دولت افغانستان در برابر حزب اسلامی، در ۱۲ ماده مطرح شده و تعهدات حزب اسلامی در برابر حکومت افغانستان، تنها به سه ماده خلاصه شده است. هر چند که اطلاعات جزئی و بیشتری از این توافقنامه منتشر نشده است.

گزارش حاضر می‌کوشد تا تبعات این موافقتنامه و نسبت آن با چالش‌های پیش روی دولت افغانستان را مورد کاوش قرار دهد:

تأثیر احتمالی توافقنامه صلح با حکمتیار

در حال حاضر، برخلاف پنج سال نخست دهه ۱۹۹۰ میلادی که حکمتیار به عنوان اپوزیسیون اصلی نظامی دولت به رهبری برهان‌الدین ربانی اقدام

مقدمه

توافقنامه صلح میان حکومت افغانستان و حزب اسلامی گلبدین حکمتیار در روز اول مهر در کابل به امضا رسید. این موافقتنامه با حضور نمایندگانی از سوی حکومت افغانستان، از جمله سیداحمد گیلانی رییس و مولوی عطاالرحمان سلیم، معاون شورای عالی صلح و محمدحنیف اتمر مشاور امنیت ملی و همچنین نمایندگانی از سوی حزب اسلامی و با حضور محمدامین کریم رییس و غیرت بهیر عضو هیات مذاکره‌کننده این حزب، به امضا رسید که زمینه بازگشت «با عزت و مصون» رهبری و اعضای حزب اسلامی را فراهم می‌سازد. هم‌زمان با امضای این موافقتنامه، یک اعلامیه مشترک از سوی دو طرف نیز منتشر شد که بر اساس آن، مقرر شد تا این موافقتنامه صلح به زودی و پس از امضا توسط اشرف غنی و گلبدین حکمتیار رهبر حزب اسلامی، به اجرا درآید.

در واقع پس از چند سال مذاکرات پنهانی و ۶ ماه مذاکرات علنی، صلح میان حکومت و حزب اسلامی افغانستان نهایی شد و اعلام نمادین آن در

و به حاشیه رانده شدن طرفداران تغییر نظام سیاسی افغانستان به فدرالیسم می‌باشد. زیرا ورود حکمتیار به عرصه سیاسی افغانستان، از یک سو تقویت موقعیت دولت را به همراه خواهد داشت و از سوی دیگر، رقابت میان حکمتیار و حامیان فدرالیسم به صورت جدی‌تری پیگیری خواهد شد.

علاوه بر این، ورود حزب اسلامی در ساختار قدرت، تحول سیاسی جدی را در پی خواهد داشت. حزب اسلامی، یکی از تأثیرگذارترین احزاب سیاسی در افغانستان است. اعضای این حزب بیش از هر حزب سیاسی دیگر نسبت به ساختار و رهبری حزب وفادار مانده‌اند. همین امر، توان بازسازی و متحد ساختن شاخه‌های منشعب شده این حزب را افزایش داده و آن را قادر خواهد ساخت تا به یکی از بازیگران مهم داخلی تبدیل شود.

اما از سوی دیگر، با وجود تنش‌هایی که میان غنی و عبدالله عبدالله وجود دارد، ورود حزب اسلامی با حضور رهبر کاربزماتیک خود، حکمتیار، احتمال گسترش رقابت‌های سیاسی بر سر کسب قدرت را به ویژه با حزب جمعیت اسلامی که از مخالفین جدی و قدیمی حزب اسلامی بوده است و نیز با کرزی، به عنوان یک سیاستمدار متنغد، را افزایش خواهد داد. هر چند که با مدیریت صحیح و کارآمد اختلافات میان گروه‌های مختلف سیاسی و قومی، می‌توان تا حد زیادی از نگرانی‌ها کاست.

پیامد سیاسی دیگر این توافقنامه صلح که در عرصه بین‌المللی نمود می‌یابد، کسب وجهه بین‌المللی برای دولت افغانستان است؛ زیرا برای اولین بار است که دولت افغانستان پس از سقوط طالبان، موفق به انعقاد صلح با گروه‌های مسلح مخالف خود شده است. این در حالی است که تاکنون، هیچ یک از تلاش‌های

می‌کرد، توان تقابلی و حوزه نفوذ و فعالیت شبه‌نظامیان هوادار گلبدین حکمتیار بسیار محدود است و این جایگاه را طالبان به خود اختصاص داده است. از این رو، پیوستن حکمتیار به روند صلح، نمی‌تواند تاثیر شگرفی بر ثبات و امنیت افغانستان بر جای بگذارد.

اما از نظر سیاسی، پیامدهایی را می‌تواند به همراه داشته باشد از جمله انزوای بیشتر طالبان هم از نظر قومی و هم از نظر مشروعیت مذهبی. زیرا با برقراری صلح میان حکومت و حکمتیار، به عنوان یکی از قدمی‌ترین رهبران سنتی-مذهبی افغانستان که در این اواخر موضع‌گیری‌های قوم‌گرایانه و ضد هزاره نیز اتخاذ کرده بود، توافق شده تا درگیری‌های نظامی میان آنها کنار گذارده شود؛ همین امر، تداوم مبارزه برای طالبان، به عنوان قوی‌ترین اپوزیسیون دولت، که مبنای مبارزاتی خود را بر اساس فتواهای دینی و تمایلات قومی استوار ساخته‌اند، نسبت به سابق دشوارتر می‌شود.

تأثیر سیاسی دیگری که این توافقنامه می‌تواند به همراه داشته باشد، این است که با نهایی شدن صلح با حکمتیار و ورود وی به عرصه سیاسی افغانستان، فشار سیاسی بر دولت، ناشی از وجود اتهامات پشتون‌ستیز بودن و نیز عدم برخورداری از مشروعیت دینی آن، کاهش می‌یابد.

از سوی دیگر، انعقاد صلح میان حکمتیار و حکومت، می‌تواند طالبان مستقل (بخشی از طالبان که به کشورهای و نهادهای امنیتی خارجی وابسته نیستند) را به پیگیری مذاکرات صلح با دولت ترغیب نماید.

پیامد سیاسی دیگری که از توافق صلح حکومت وحدت ملی با حکمتیار می‌توان انتظار داشت، تضعیف



دولت افغانستان طی سالهای گذشته، در جهت حصول توافق و صلح با گروههای شورشی، منتج به نتیجه‌ای مطلوب نشده بود.

علاوه بر این، برای توافق با حکمتیار، تبعات منفی نیز متصور هست از جمله می‌توان به افزایش تنش‌ها در درون حزب اسلامی اشاره نمود. چه اینکه می‌توان به اظهارات اخیر رئیس حزب اسلامی شاخه "ارغندیوال"، عبدالهادی ارغندیوال، مبنی بر ضرورت برگزاری انتخابات درون حزبی برای انتخاب رهبر جدید برای حزب اسلامی اشاره نمود که واکنش پسر حکمتیار، حبیب الرحمان را نیز در پی داشت و معتقد است که کسی یارای حتی کاندیدشدن در مقابل حکمتیار را ندارد. البته شایان توجه است که این اختلافات، به پیش از این بازمی‌گردد؛ دو سال پیش، همزمان با گشایش دفتر حزب اسلامی حکمتیار در کابل، ارغندیوال، خواهان گشایش این دفتر با حزب جدیدی بجز حزب اسلامی شده بود.

توافق صلح و معضلات پیش روی حکومت

وحدت ملی

۱- یکی از معضلات پیش روی دولت افغانستان، مسئله مشروعیت توافق صلح می‌باشد. زیرا حزب اسلامی گلبدین حکمتیار، یکی از طرفین درگیر در جنگ‌های خونین دهه ۷۰ شمسی است که با حمله با مراکز غیرنظامی و بویژه گلوله‌باران پایتخت، کابل، مسئول کشتار تعداد زیادی از افراد غیرنظامی است. در واقع این حزب، سابقه جنگ و درگیری با تمام حکومت‌هایی که در افغانستان حاکم بوده‌اند، از حکومت محمد داوودخان، نخستین رئیس‌جمهور افغانستان تا حکومت سوسیالیستی حزب دموکراتیک خلق، دولت مجاهدین به رهبری برهان‌الدین ربانی،

حکومت طالبان و نهایتاً دولت حامد کرزی را در کارنامه خود دارد.

با وجود عذرخواهی یکی از رهبران این حزب از مردم به سبب خسارات متحمل شده از سوی این گروه، اما ابهام مهمی در ذهن بسیاری از مردم ایجاد شده که به چه دلیل جنایت‌کاران جنگی که دستانشان به خون هزاران نفر از مردم غیرنظامی آلوده است، موفق به کسب مصونیت قضایی شده‌اند. در واقع با این توافقنامه صلح، مشروعیت دستگاه قضایی کشور به طور جدی زیر سوال رفته است.

البته واکنش‌های بین‌المللی به این توافقنامه، طیف‌گونه بوده است و طیفی از واکنش‌های متعدد، از محکوم سازی آن توسط دیدبان حقوق بشر، تا حمایت و تشویق کشورهای مثل آمریکا، انگلیس و ایران را به همراه داشته است.

در همین راستا، نیکلسون، فرمانده نیروهای ناتو در افغانستان، آن را اقدام مثبتی تلقی نموده است: "زیرا موجب می‌شود یک گروهی که بیشتر در خارج افغانستان مستقر است، با دولت به توافق صلح برسد و در داخل جامعه افغانستان ادغام شود". این درحالی است که به گفته آقای سرور دانش، معاون دوم رئیس‌جمهوری، در حال حاضر، بیش از ۱۰ گروه تروریستی که از خارج از مرزهای افغانستان به این کشور فرستاده شده‌اند، در حال مبارزه علیه دولت هستند.

۲- معضل بعدی پیش روی حکومت، اتمام موعد زمانی ۲ ساله توافقنامه تشکیل حکومت وحدت ملی میان اشرف غنی و عبدالله عبدالله است. در واقع، امضای علنی توافقنامه صلح میان حکومت افغانستان و حزب اسلامی حکمتیار، تداعی‌کننده توافقنامه تشکیل دولت وحدت ملی در سال ۲۰۱۴ است که نویدبخش دورانی از ثبات و آرامش را پیش روی

کنفرانس از جهت تضمین تداوم اعطای کمک به دولت افغانستان، برای این کشور حیاتی است. از سوی دیگر، حامیان خارجی افغانستان، شروطی از جمله تلاش برای برقراری صلح از طریق گفتگو با گروه‌های مبارز مخالف را برای تداوم کمک‌های خود به افغانستان مطرح کرده‌اند. لذا حصول توافق صلح میان دولت و حزب اسلامی حکمتیار، می‌تواند در افزایش وجهه بین‌المللی آن و اقدامی در جهت عمل به تعهداتش به حامیان خارجی‌اش مثمر ثمر باشد.

علاوه بر این، اتحادیه اروپا بر اساس یک طرح مخفیانه از افغانستان خواسته است تا با بازگشت حداقل ۸۰ هزار پناهجوی افغان که به اتحادیه اروپا مهاجرت کرده‌اند، موافقت کند و در غیر این صورت، با کاهش کمک‌های کشورهای اروپایی مواجه خواهد شد.

اقدام بعدی دولت در راستای کنفرانس بروکسل، پرده برداری از یک برنامه توسعه‌ای ده ساله، تحت عنوان "میثاق شهروندی" است که این برنامه جایگزین برنامه همبستگی ملی خواهد شد. برنامه همبستگی ملی، یک برنامه مهم توسعه‌ای دولت افغانستان بود که از سال ۲۰۰۳، به منظور رشد و توسعه مناطق مختلف کشور و در قالب تعداد زیادی از پروژه‌های توسعه‌ای آغاز شده بود. اشرف غنی، در مراسم رونمایی از این برنامه ملی، این طرح را در جهت جلب کمک‌های بین‌المللی در کنفرانس بروکسل و مبارزه با فقر و ناامنی، بسیار حائز اهمیت تلقی نمود.

جمع‌بندی

بدون شک، امضای موافقت‌نامه صلح میان حکومت افغانستان و حزب اسلامی حکمتیار، علی‌رغم

افغانستان بود اما کنون پس از گذشت ۲ سال، امیدها تا حد زیادی از میان رفته است؛ هیچ یک از شرایط و تعهدات اجرایی نشده است و مهمترین موضوعی که از لحاظ حقوقی دولت وحدت ملی را با چالشی جدی و در تضاد با قانون اساسی این کشور قرار می‌دهد، عدم عملی شدن تدابیر قانونی سازی نقش ریاست اجرایی فعلی به مقام نخست وزیری و تغییر نظام ریاستی است.

علاوه بر این، با آغاز فصل جنگی تروریست‌ها، شرایط امنیتی در افغانستان رو به وخامت بیشتری گذارده است و حملات ستیزه‌جویان از ماه ژوئن تا جولای، ۲۸ درصد افزایش یافته است؛ به نحوی که ۱۸ ولایت افغانستان دستخوش ناآرامی است و حکومت تنها بر ۶۵ درصد از خاک این کشور کنترل دارد؛ این بدان معناست که دولت تنها در چند ماه، کنترل ۱۹ شهر را از دست داده است.

بنابراین اینکه دولت وحدت ملی که خود دچار بحران مشروعیت است، چگونه بتواند این توافقنامه را مشروعیت بخشد و اجرایی نماید خود پرسش مهمی است.

احتمالاً به همین دلیل توافق میان حکومت و حزب حکمتیار، با وجود اینکه مدتی است حاصل شده اما بنا بر مخالفت‌هایی، تاکنون اجرایی نشده بود؛ در همین راستا، عبدالله و حامیان، پیش از رسیدن به ضرب‌الاجل پایان سپتامبر، خواستار کسب امتیازات سیاسی، مشوق‌های مالی و سهم بیشتر در وزارت‌های کلیدی و چانه‌زنی با اشرف غنی بوده‌اند. ممکن است این چانه زنی‌ها در آینده نیز بر روند اجرای این توافق تأثیرات منفی بگذارد.

۳- چالش دیگر پیش‌روی دولت افغانستان، کنفرانس پیش روی آتی در بروکسل است. این

با توجه به وابستگی گسترده افغانستان به کمک‌های خارجی، تداوم کمک‌های خارجی برای حیات حکومت افغانستان حیاتی است و بر همین اساس، اقناع حامیان بین‌المللی این کشور به تداوم کمک‌هایشان، ضرورتی جدی برای دولت افغانستان است که در کنفرانس بروکسل در تاریخ ۱۳ و ۱۴ مهر (۴ و ۵ اکتبر)، تضمین یا رد خواهد شد؛ دولت این کشور متعهد با اجرای ۳۰ مورد اقدام در جهت جلب این حمایت‌ها شده بود که مدعی عمل به دو سوم آنها می‌باشد؛ امضای توافقنامه صلح با حزب اسلامی حکمتیار نیز یکی از همین دست اقدامات حکومت وحدت ملی تلقی می‌شود تا تعهد دولت به برقراری صلح و ثبات در این کشور را به اثبات برساند.

برانگیختن واکنش‌های مثبت و منفی فراوان، حکومت وحدت ملی را در موضع برتری در قبال طالبان قرار دهد و از سوی دیگر، گام مثبتی در جهت جلب اعتماد بین‌المللی در جهت تلاش برای برقراری صلح در داخل این کشور می‌باشد اما در عین حال، نگرانی‌هایی را نیز به وجود آورده است؛ از جمله اینکه احتمال تنش و رقابت‌های سیاسی در صحنه داخلی افغانستان بر سر کسب امتیازات سیاسی را افزایش خواهد داد و بر پیچیدگی‌های معادلات سیاسی این کشور خواهد افزود.

علاوه بر این، با توجه به اینکه حزب اسلامی در سال‌های اخیر فاقد محبوبیت داخلی و حمایت‌های گسترده خارجی بوده، از توان عملیاتی محدودی نسبت به بسیاری از گروه‌های تروریستی دیگر از جمله طالبان و شبکه حقانی برخوردار بوده است و همین امر، تأثیرات امنیتی ناشی از حصول توافق صلح با این حزب را دور از ذهن متبادر می‌سازد اما از جهت سیاسی، می‌تواند صحنه تحولات سیاسی داخلی کشور را متأثر سازد.

علاوه بر این مشکلات، مسئله آینده مشروعیت و ثبات سیاسی حکومت وحدت ملی نیز در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. شاید یکی از دلایل عدم خروج غنی از کشور به سبب شرکت در اجلاس سران در سازمان ملل را نیز بتوان در قالب نگرانی از شرایط سیاسی در داخل این کشور تلقی نمود. آنچه که مشخص است، اینکه اگر به زودی توافقی عملی و موثر میان اشرف غنی و عبدالله عبدالله حاصل نشود، سقوط دولت و تکه‌تکه شدن کشور دور از ذهن به نظر نمی‌رسد؛ خطری که بسیاری از تحلیلگران بر آن صحنه گذارده‌اند.

