

مقدمة

صادف عام 2011 نقطة تحول في الحملة العسكرية والسياسية الدولية التي تقودها الولايات المتحدة منذ عقد من الزمن في أفغانستان. وفي شهر تموز/ يوليو 2011 بدأت أفغانستان بتولي المسؤوليات الأمنية لمراكز سكانية مهمة في إطار خطة انتقالية مشتركة بين الناتو وأفغانستان، ستكتمل بحلول عام 2014.¹ وقد تزامن التسليم الأولي مع بدء الانسحاب المزمع للقوات العسكرية الأمريكية من أفغانستان في أعقاب الزيادة العسكرية التي أضافت 30,000 جندي أمريكي في أفغانستان خلال عام 2010 من أجل وقف زخم طالبان وبناء قدرات الحكومة الأفغانية.²

إن هذين الحدثين الضخمين يندران ببداية نهج جديد للجهود المعقدة الساعية لتحقيق الاستقرار في أفغانستان. ومع ذلك، فإن التقدم لا يمكن أن يُقاس فقط بناءً على عدد المحافظات التي تم تسليمها للقيادة الأفغانية أو على مدى انسحاب القوات الأجنبية خلال السنوات الثلاث المقبلة، فهناك متغيرات أخرى تؤثر في الوضع في أفغانستان والمنطقة. وتشمل هذه المتغيرات قدرة قوات الأمن الوطني الأفغانية، ودرجة مساهمة الجهات الإقليمية الفاعلة في جهود تحقيق الاستقرار في أفغانستان، والتقدم في جهود المصالحة وإعادة الاندماج في البلد. لقد تم تأسيس المرحلة الانتقالية بناءً على شراكات دولية واسعة وعميقة وعلى دعم دولي طويل الأجل، إذ تواصل أفغانستان تطوير قدراتها المحلية لإجراء انتقال مسؤول ومستدام.

وفي ضوء تجارب السنوات العشر الماضية، ليس من المتوقع التوصل إلى حل للنزاع في أفغانستان بموجب خطوة واحدة، ولكن نتيجة لعملية طويلة ومعقدة. ومن المتوقع أن تكون عملية الانتقال إجراءً مطولاً قد يتخطى الموعد المحدد في عام 2014. وقد تطور الوضع الحالي في أفغانستان على مدى سنوات عديدة نتيجة للردود السابقة المحلية والدولية لمواجهة التحديات السياسية والأمنية في البلاد. وسيبقى هذا التاريخ يشكل عاملاً حاسماً في المستقبل. ولن تكسب أي قوة عسكرية، أجنبية كانت أم محلية، شيئاً كثيراً ما لم تحسّن الحكومة الأفغانية قدرتها على السيطرة على أراضيها، وتكسب ثقة الشعب، وتمنع عمليات التسلسل والتخريب من الخارج. لذا، فإن الانتقال الأمني الكامل في عام 2014 ليس ضماناً للسلام والاستقرار في أفغانستان، كما أن إبرام اتفاق سلام مع حركة طالبان ذاتها لا يمكن أن يعد خطوة واحدة بسلام دائم في المنطقة.

ولا يمكن تحقيق سلام دائم في أفغانستان إلا من خلال إيجاد "وضع نهائي" "end-state" يقبله الشعب الأفغاني، ولكنه لا يمس المصالح الأمنية المشروعة للجهات الفاعلة الأخرى في المنطقة وخارجها. وهذا يتطلب معالجة المخاوف الوطنية والإقليمية والدولية المشروعة والمنبثقة عن الوضع في أفغانستان. والمفتاح لتحقيق هذا الهدف هو وضع استراتيجية متكاملة تمزج الاستراتيجية العسكرية مع الاستراتيجيات السياسية والتنمية.

ولوضع مثل هذه الاستراتيجيات، على المجتمع الأفغاني حشد المساعي لتحقيق ما يطمح إليه سكانه، بدلاً مما يفرضه برنامج المساعدة القائم على العرض. ويعتمد نجاح هذه الاستراتيجية على الموارد وعلى قيادة أفغانية سليمة وشراكة دولية

منسقة والأهم من ذلك؛ الوقت. ونظراً للديناميات المحلية والإقليمية السياسية والأمنية، فإن عملية الانتقال ستكون متعددة الأبعاد ومعقدة ومتقلبة.

تعين هذه الورقة الظروف السياسية والاستراتيجية اللازمة للانتقال المستدام للمسؤولية الأمنية في أفغانستان بحلول عام 2014 في إطار استراتيجية متجددة للولايات المتحدة وقوات المساعدة الدولية لإرساء الأمن في أفغانستان (إيساف). وتتطرق هذه الورقة أيضاً إلى الآثار الطويلة الأمد لعملية الانتقال على السلام والاستقرار في أفغانستان وحولها.

لمحة عامة

منذ عام 2001، تطورت الأوضاع في أفغانستان من وضع بسيط نسبياً بعد انتهاء الصراع إلى بيئة تهديد معقدة، تميزت بالإرهاب والتمرد وعديد من التحديات في مواجهة بناء الأمة. وهذا التعقيد المتزايد أربك الحكومة الأفغانية والدول المساهمة، وعرقل تطور أي رؤية موحدة على المدى الطويل، من أجل الوطن وشعبه. وقد تعاملت الأطراف كافة مع القضايا الناشئة بطرائق متباينة وغير منسقة، حيث تألفت العمليات على كل جبهة من ردود فعل مجزأة تجاه الأحداث، بدلاً من المشاريع الاستراتيجية الرامية إلى دعم أهداف طويلة الأجل. إن سوء تنسيق جهود بناء الدولة وتحقيق الاستقرار قد أدى إلى الإخفاق في معالجة حالة انعدام الأمن وازدياد حالات العنف المتصاعدة التي وصلت ذروتها منذ إطاحة حركة طالبان من السلطة عام 2001. ولا يمكن الآن حل التحديات الهائلة في أفغانستان من خلال أسلحة وأموال الغرب وحسب، ولا سيما إذا ما تم تسليمها بطريقة غير منسقة وعشوائية. كما أن الأبعاد المحلية والإقليمية والعالمية للنزاع الأفغاني تشابك على نحو لا ينفصم، وتتطلب استراتيجية متكاملة وشراكة دولية.

قرر الرئيس الأمريكي باراك أوباما في عام 2009، إرسال 30,000 جندي إضافي من القوات الأمريكية إلى أفغانستان في جزء من استراتيجية لوقف زخم طالبان وبناء قدرة الحكومة الأفغانية، بما يتيح للولايات المتحدة بدء سحب قواتها في شهر تموز/ يوليو 2011.³ إن الطفرة العسكرية التي أعقبت ذلك - والتي رفعت تعداد قوات المساعدة الدولية لإرساء الأمن (إيساف) التي تقودها الولايات المتحدة إلى أكثر من 140,000 جندي (بما في ذلك 100,000 من أعضاء الخدمة الأمريكيين) - واستراتيجية الاستقرار الجديدة التي تركز على السكان هي أول الجهود الجديدة لمكافحة التمرد طوال الحرب القائمة منذ تسع سنوات.

اعتمد مؤتمر لندن الدولي المنعقد في كانون الثاني/يناير 2010 خريطة طريق جديدة لأفغانستان، ومن أهم نقاطها انتقال المسؤولية الأمنية إلى الحكومة الأفغانية، وتعزيز مؤسساتي كبير لإمكانات الأمن القومي في أفغانستان، ودعم خطة الحكومة الأفغانية للمصالحة الوطنية.⁴ وأطلق الاجتماع ما يعرف باسم "عملية كابول"، وهي عملية يقودها الأفغان تهدف إلى التعجيل في تمكين البلاد من حكم نفسها بنفسها مع حكومة مسؤولة، والحد من الاعتماد على المجتمع الدولي وتعزيز قواتها الأمنية وتوفير حماية أفضل لحقوق كافة مواطنيها.

وهذه العملية، التي تضمنت أيضاً انعقاد المجلس الوطني الاستشاري للسلام (اللوياجيرغا) في حزيران/يونيو 2010 والذي صادق على الشروع في محادثات السلام مع المتمردين، بلغت ذروتها خلال المؤتمر الدولي في كابول في تموز/يوليو 2010، حيث عرضت الحكومة الأفغانية تفاصيل المرحلة في الانتقال تحت قيادة ومسؤولية أفغانية.⁵

في مؤتمر كابول، أعرب الرئيس كرزاي علناً عن رغبته في رؤية قوات الأمن الوطني الأفغانية تأخذ زمام المبادرة في العمليات الأمنية في أنحاء أفغانستان بحلول نهاية عام 2014. وقد أيد حلف الناتو هذا التوجه تماماً، وقدم تعهدات بالعمل مع أفغانستان على تهيئة الظروف الأمنية والإمكانات التي يمكن للحكومة الأفغانية بموجبها ممارسة سلطتها في جميع أنحاء البلاد.

كما أقر مؤتمر كابول خطة مدتها ثلاث سنوات لتحديد الأولويات وتنفيذها، وهي خطة مبنية على استراتيجية التنمية الوطنية الأفغانية لعام 2008. وتحدد الخطة الجديدة الأولويات الوطنية الأفغانية في خمسة مجالات رئيسية هي: الأمن، والحكم وسيادة القانون، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمصالحة وإعادة الاندماج، والتعاون الإقليمي.

وتم إقرار هذه العملية خلال قمة حلف شمال الأطلسي في لشبونة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2010، حيث اعترف رؤساء الدول والحكومات بالتقدم الذي تم إحرازه في أفغانستان الذي أتاح هذا التطور نحو التحول الذي لا رجعة فيه، فتولت الحكومة الأفغانية كامل المسؤولية والقيادة الأمنية. وبدأ هذا في أوائل عام 2011، بعد إجراء تقويم واتخاذ قرار مشترك بين أفغانستان وحلف شمال الأطلسي.

في وقت لاحق من ذلك العام، اعتمد مؤتمر إقليمي انعقد في إسطنبول بتاريخ 2 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، بحضور ممثلين من أفغانستان واثنى عشرة دولة مجاورة "بروتوكولاً" لمكافحة الإرهاب وتهريب المخدرات ونشاطات المسلحين في أفغانستان وحوالها.⁷ إلا أن ما يسمى "بروتوكول إسطنبول" لم يلبّ توقعات أفغانستان بالتوصل إلى تعهد ملزم من جيرانها لإزالة قواعد المتمردين من أراضيها. كما فشل المؤتمر أيضاً في الاتفاق على إنشاء مجموعة إقليمية، على غرار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، للإشراف على تنفيذ الالتزامات الإقليمية وتسهيل التكامل الاقتصادي الإقليمي في سياق "مبادرة طريق الحرير الجديد" المدعومة من قبل الولايات المتحدة. وقللت النتائج المتواضعة للاجتماع من احتمالات تحقيق إنجازات هامة في المؤتمر الأكبر في بون خلال شهر كانون الأول/ديسمبر 2011، والذي كان يركز على العملية الانتقالية في أفغانستان والالتزامات المجتمع الدولي لدعم السلام والتنمية الأفغانية بعد عام 2014.

في 5 كانون الأول/ديسمبر 2011، وبعد عشر سنوات من إسقاط نظام طالبان من السلطة في أفغانستان، اجتمعت حوالي مئة دولة ومنظمة دولية في بون لرسم مستقبل أفغانستان لما بعد عام 2014. وتعهد المشاركون معاً بتحقيق الأمن والدعم السياسي والمالي الطويل الأمد لأفغانستان للحفاظ على استقرارها بعد انسحاب القوات الأجنبية في نهاية عام 2014. وفي المقابل، قدمت الحكومة الأفغانية التزامات صارمة لدعم سيادة القانون ومحاربة الفساد وتعزيز المؤسسات الديمقراطية

والحكم الرشيد.⁸ ومع ذلك، فإن المؤتمر قد شابته المقاطعة من جانب باكستان احتجاجاً على غارة جوية أمريكية خاطئة على ما يبدو في تشرين الثاني/نوفمبر 2011 قُتل فيها 24 جندياً باكستانياً بالقرب من الحدود الأفغانية.

وتعد إسلام آباد هي اللاعب الأكثر تأثيراً في إنهاء التمرد في أفغانستان بسبب علاقاتها مع المتمردين الأفغان الذين يستخدمون ملاذات آمنة في باكستان خلال هجماتهم عبر الحدود.

ومن النكسات الأخرى التي أصابت عملية المصالحة في أفغانستان، اغتيال برهان الدين رباني، كبير المفاوضين الأفغان والرئيس الأفغاني الأسبق في أيلول/سبتمبر على يد انتحاري من طالبان تظاهر بأنه مبعوث سلام. وقد أدى ذلك إلى فتور التوقعات السابقة بأن المؤتمر سيعلن عن تقدم محدد في التوصل إلى تسوية سياسية بين أفغانستان وحركة التمرد التي تقودها طالبان.

وعلى رغم أن مؤتمر بون أكد أن انتقال مسؤولية الأمن في أفغانستان لن يعني التخلي عن هذا البلد، فإن الجهات المانحة لم تقدم التزامات محددة لدعم أفغانستان خلال ما سمي "عقد التحول" (2014-2024). ويقدر الرئيس الأفغاني حامد كرزاي أن بلاده سوف تحتاج إلى مساعدات خارجية سنوية بحوالي 10 مليارات دولار بعد عام 2014. وقد ترك المؤتمر بعض الأسئلة الهامة من دون إجابات، أهمها: كيف سيتمكن المجتمع الدولي من ضمان الاستقرار في أفغانستان عندما تنسحب القوات الأجنبية في عام 2014 في ظل الظروف التي قد لا تحقق تسوية سياسية، في حين أن قوات الأمن الوطني الأفغانية تفتقر إلى القدرة على التعامل مع التهديدات على نحو فعال؟ ومن المتوقع أن يتم تناول بعض هذه القضايا في اجتماع قمة حلف شمال الأطلسي في أيار/مايو 2012، يليها عقد مؤتمر للمانحين في طوكيو في تموز/يوليو.

وعملية الانتقال مبنية الآن على عدد من الافتراضات:

- امتلاك قوات الأمن الوطني الأفغانية القدرة على التعامل مع التهديدات الأمنية بشكل مستقل أو في ظل تخفيض وجود القوات الأمريكية.
- تحرك عملية المصالحة في أفغانستان قدماً نحو نقطة تؤدي إلى انخفاض مستوى التهديد.
- إزالة ملاذات طالبان في باكستان أو التقليل منها من خلال التعاون مع الحكومة الباكستانية.
- التقدم نحو تنفيذ الإصلاحات السياسية التي تعهدت بها الحكومة الأفغانية في جزء من عملية الانتقال، وجعل الحكومة ممثلة على نطاق واسع ومسؤولة أمام الشعب.

• الانتقال: إلى ماذا؟

- تسعى الجهات الفاعلة في المشهد السياسي الأفغاني جاهدة لتحقيق بعض المكاسب الوتية في أفغانستان والمنطقة في ظل عدم وجود رؤية مشتركة للغاية النهائية بحلول عام 2015 وما بعده. من الواضح أنه في الجهود الاستراتيجية لأي تحالف لا يكون تعريف الغاية النهائية مشتركاً دائماً بين كافة أصحاب المصلحة، وليست أفغانستان استثناء من هذه القاعدة. وترتبط رؤية الغاية النهائية بالأهداف الاستراتيجية لمختلف الجهات الفاعلة بما في ذلك حلف شمال الأطلسي- والولايات المتحدة وأفغانستان ودول المنطقة وغيرها من الجهات الفاعلة. ففي حين أن السلام الدائم والاستقرار في البلاد هو "الغاية" بالنسبة لأفغانستان فإنه يعد "وسيلة" لضمان المصالح الأمنية للولايات المتحدة وحلف الناتو في المنطقة. وتدعم الجهات الفاعلة الإقليمية السلام في أفغانستان، ولكن السلام الذي يخدم أهدافها المتباينة.
- إن نقل المسؤولية الأمنية إلى يد السلطات في أفغانستان بحلول عام 2014، والتعزيز المؤسسي- لقدرات الأمن القومي في أفغانستان ودعم خطة الحكومة الأفغانية للمصالحة الوطنية، هي الأهداف المشتركة المعروفة لقوات الناتو بقيادة الولايات المتحدة.¹² كما أن مستوى التزام حلف الناتو بتحقيق الاستقرار في أفغانستان بعد عام 2014 غير واضح، وسوف يعتمد على التطورات الدولية والإقليمية الغامضة.
- كما أن تباين الرؤى بين الأطراف الفاعلة حول الغاية النهائية واختلاف مستوى إلحاحهم والتزامهم غير المتكافئ للتعامل مع الصراع، هو ما يشكل اختيار الاستراتيجية المناسبة. وكما كانت الحال في فيتنام، فقد فشلت الولايات المتحدة مطولاً بتحديد الغاية النهائية الصحيحة من الناحية الاستراتيجية والتشغيلية في أفغانستان. وأدى ذلك إلى قيام القادة العسكريين والسياسيين بإنشاء غاية نهائية خاصة بهم، والتي خدمت على الأرجح مصالحهم ومكاسبهم الخاصة. وكان التدخل الدولي في عملية بناء الدولة فكرة طرأت لاحقاً في الكفاح ضد الإرهاب العالمي، وكان مدفوعاً بالرغبة في إزالة الخطر الذي يهدد الولايات المتحدة والمنبثق من الأراضي الأفغانية.
- في السابق، تسبب غياب رؤية مشتركة حول أفغانستان بغشاوة حالت دون التمييز بين الوسائل والغايات. وغالباً ما كانت الوسائل تحدد الأهداف وكثيراً ما كانت التكتيكات تحرك الاستراتيجية، وفي كثير من الأحيان كان العرض يحدد الطلب، كما أن الضرورات القصيرة الأجل غالباً ما كانت تتخذ أسبقية على الأولويات الطويلة المدى. كما أدت هذه الرؤية الفاشلة إلى تساؤل عديد من الناس حول العملية التي تقودها الولايات المتحدة إن كانت تهدف إلى تأمين أفغانستان أم إعادة تشكيل جنوب آسيا بالكامل أو ببساطة تهيئة الظروف لخطة خروج مسؤولة. لكن، وكما تبين تجارب السنوات العشر- الماضية، فإن توحيد جهود وتنسيق أعمال أصحاب المصالح الذين يتمتعون بقدرات غير متساوية واهتمامات سياسية متباينة، في بيئة شديدة التقلب والدينامية، ثبت حتى الآن أنه أمر مستحيل. ومفتاح النجاح في المستقبل هو رؤية مشتركة للغاية النهائية في أفغانستان، وبناء القدرات المحلية لتحقيق هذا الهدف.

- والمصلحتان الوطنيتان الحيويتان للولايات المتحدة هما هزيمة القاعدة والمتطرفين الآخرين الذين يشكلون تهديداً إرهابياً عبر الحدود الوطنية إلى أراضي الولايات المتحدة وحلفائها، ومنع هذه الجماعات من الحصول على المواد النووية. وبناء على هاتين المصلحتين الحيويتين، وضعت الولايات المتحدة هدفاً أساسياً يتمثل بشل وتفكيك وهزيمة تنظيم القاعدة، ومنع عودته إلى أفغانستان أو باكستان. وتشير هذه المصالح الحيوية والأهداف الأساسية إلى باكستان، وليس أفغانستان، ففي باكستان كبار قادة تنظيم القاعدة والأسلحة النووية. وعلى رغم أن الولايات المتحدة ليس لها أي مصلحة حيوية في أفغانستان، فإن عدم الاستقرار في أفغانستان يوجب الاضطراب في باكستان. كما أن وجود نقطة انطلاق في أفغانستان يساعد الولايات المتحدة في تحقيق الاستقرار في باكستان.