

فدرالیسم گزینه مناسب برای عبور از بحران‌های سیاسی در افغانستان

حسن یار قاضی زاده ورسی

چکیده

نظام فدرالی به عنوان نظام حاکم بر کشور، می‌تواند باعث کاهش اختلافات سیاسی و قومی شود. همچنین زمینه مشارکت و سهم‌گیری تمام اقوام و مذاهب را می‌تواند به صورت درست تأمین کند. نظام فدرالی یعنی قائل شدن به تنوع فرهنگی، قومی، سیاسی، مذهبی و... و پذیرش این تنوع در قالب نظام‌های محلی و ایالتی با حفظ شخصیت مستقل بین‌المللی و اتحاد داخلی. تجربه در کشورهای که سالها درگیر جنگ‌های داخلی بین قومی بوده است با ایجاد نظام فدرالی ثابت کرده است که اختلافات قومی و سیاسی کاهش یافته و زمینه زندگی مسالمت‌آمیز بین همه اقوام در آن کشورها فراهم گردیده است.

افغانستان کشور مرکب از اقوام و مذاهب مختلف و با فرهنگ‌های متنوع قومی ایجاد می‌کند که از

حکومت‌های مرکزی و تمرکزگرا عبور کنیم و این بار تجربه جدید یعنی حکومت فدرالی که تجربه موفق کشورها بوده است ما نیز تجربه کنیم، زیرا در طول تاریخ افغانستان شاهد حکومت بسیط و متمرکز بوده که مشکلی از مشکلات افغانستان حل نشده که هیچ، بلکه هر روز شاهد عقب‌گرد و تباهی مردم و کشور خود بوده‌ایم؛ این خود ثبوت بر عدم کارایی حکومت متمرکز در کشور ما بوده است. حالا با توجه به عدم کارایی حکومت متمرکز و همچنین سلطه و برتری یک قوم بر حکومت و زعامت کشور، نظام فدرالی از ضروریات نظام‌داری در کشور ما است. این مقاله به جواب سؤال اصلی که آیا نظام فدرالی سبب حل بحران سیاسی در کشور می‌شود یا خیر، پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: انواع حکومت‌ها، منازعات قومی، سیاسی و نظام فدرالی.

در افغانستان به دلیل برتری‌های قومی، تبعیض نژادی، مذهبی و... در دو دهه گذشته سبب شد که افغانستان به آن هدف اصلی خویش که همانا تأمین صلح و ثبات دایمی در افغانستان باشد نرسیده است. از طرف دیگر به دلیل موقعیت جغرافیایی قومی افغانستان که سمت جنوب و شرق اکثریت پشتون‌ها، شمال شرقی اکثریت تاجیک‌ها و شمال ازبک‌ها و سمت غرب اکثریت تاجیک و جنوب غربی اکثریت پشتون‌ها و مرکز هم اکثریت قوم هزاره که با این وجود افغانستان به چندین ایالت‌های محلی نیاز دارد.

تجربه چندین دهه حکومتداری در افغانستان بسیار به طور واضح و آشکار نشان داد که حکومت بسیط یا واحد نتیجه بخش نبوده و نیست همواره حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی نادیده گرفته شده و این امر خود باعث تنش‌ها و ایجاد اختلاف‌های شدید سیاسی در طول تاریخ پرفراز و نشیب این سرزمین بوده است.

متأسفانه در کشور ما از ایجاد نظام فدرالی و طرح آن در نشست بن و حکومت پسا طالبان در ۲۰۰۱، و بحث روی میکانیزم نظام، اکثریت اقوام غیر پشتون خواهان ایجاد نظام غیر متمرکز بودند؛ اما این طرح از سوی نخبگان پشتون به عنوان رد هویت قومی پشتون‌ها تلقی شده است و رد گردید که این مورد در مقاله انورالحق احدی دبیر حزب افغان ملت و وزیر کابینه حامد کرزی منعکس شده است (احدی، ۱۹۹۵: ۶۲۵). بارفیلد نویسنده غربی، در کتاب خود بسیار به طور واضح و آشکار که در مورد افغانستان نوشته است و حتی شکل‌گیری گروه طالبان نیز پشتوانه قومی داشته؛ زیرا وی معتقد است که بعد از فروپاشی حکومت داکتر نجیب در سال ۱۹۹۲ و پایان دادن به حکومت قومی پشتونیزم؛ در سال ۱۹۹۴ گروه اسلام‌گرای افراطی به نام طالبان که به طور انحصاری از قوم پشتون هست، از قندهار سربلند کرد (بارفیلد ۲۰۰۴: ۲۸۸). تجربه

در کشورهای دیگر ثابت کرده است فدرالیسم سبب کاهش اختلافات قومی گردیده است از آن جمله مثال واضح کشور عراق است که از سالهای ۱۹۶۰-۱۹۹۱ و از ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۳ منازعات قومی بین کردها و عرب‌ها شدید بود، اما بعد از سقوط حکومت صدام حسین و تصویب قانون اساسی جدید در ۱۵ اکتبر ۲۰۰۵ که در آن نظام جمهوری پارلمانی فدرالی به تصویب رسید. این امر سبب کاهش اختلافات قومی از طریق ایجاد ساختارهای بروکراتیک، توسعه احزاب سیاسی همچنین به واسطه فدرالیسم لایه‌های متعددی از دولت ایجاد شده که در نتیجه احتمال توافق بین گروه‌های قومی افزایش می‌یابد (نور محمدی، ۱۳۹۶: ۱۹۰).

انواع حکومت‌ها

الف. بسیط یا وحدت‌گرا: حکومت بسیط حکومتی است که دستگاه‌های حکومت مرکزی تمام صلاحیت و ویژگی‌های حاکمیت را در هر دو قلمرو داخلی و خارجی به خود اختصاص می‌دهد و ضمن این که تقسیمات اداری به نام ولایت و ولسولی یا هر نام دیگر را می‌پذیرد، اما همه آنها در همه موارد تابع حکومت مرکزی هست (دانش، ۱۳۸۹: ۱۵۲). در این نوع از حکومت‌ها تمام اختیارات به حکومت مرکزی داده می‌شود و حکومت‌های محلی با اخذ اختیار از حکومت مرکزی به انجام کارهای سیاسی و اداری در حد صلاحیت تفویض شده از مرکز به انجام آن امور می‌پردازد.

ب. مرکب: حکومت مرکب، بر عکس حکومت بسیط از مراکز و نهادهای متعدد حکم روایی تشکیل یافته و نحوه ارتباط و صلاحیت آنها در قانون تعیین می‌شود و این تعدد به گونه‌ای است که هر عضو دولت مستقل نام نهاد (پیشین: ۱۵۸). این حکومت مرکب به نوبه خود نیز به چند دسته تقسیم می‌شود که عبارت از کنفدرال، اتحاد دولت‌ها و فدرالیسم. در این مقاله به بررسی فدرالیسم پرداخته می‌شود و این که موضوع مقاله حاضر

به فدرالیسم و عبور از بحران‌های سیاسی در افغانستان اختصاص یافته است.

حکومت فدرالی

فدرال از کلمه لاتینی (foedus) گرفته شده است که به معنی پیمان، اتحادیه، مجمع و اتفاق است (عزیزی، ۱۴۰۱: ۵۲۶). در اصطلاح فدرال «عبارت از اتحاد چند دولت مستقل از طریق یک قانون اساسی با حفظ استقلال نسبی داخلی و دارای شخصیت بین المللی واحد و با سپردن اختیارات وسیع به حکومت مرکزی فدرال» (دانش، ۱۳۸۹: ۱۶۴). حکومت فدرالی دارای ویژگی‌های مانند وحدت در عرصه بین المللی، تعدد در عرصه داخلی و انعطاف در روابط بین اعضای فدرال می‌باشد. همچنین فدرال به معنی دولت ائتلافی است که در آن با توجه به ساختارهای سیاسی و حقوقی، قدرت و اختیارات به صورت عرضی در درون یک دولت توزیع می‌شود (شمس الدینی و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۴۴).

فدرالیسم یعنی میکانیسم ایجاد تنوع قومی، مذهبی، زبانی و... راه حل برای تمرکز زدایی و همچنین واگذاری امورات اداری به حسب تقسیم‌بندی‌های جغرافیای، قومی، مذهبی، زبانی و... در نظامی که مبنایی آن برتری یک قوم به عنوان قوم برتر و زمامدار همیشه در امور حکومتداری در نظر گرفته شود؛ گرچند که این امر مبنایی قانونی و نوشته شده نداشته باشد، اما قوانین عرفی و نامدون که در طول تاریخ چنین بوده است ایجاب می‌کند که از این نوع حکومت‌ها عبور کرد و راه را برای تمرکز زدایی و زمینه پیدایش فدرالیسم، فراهم کرد تا امکانات و قدرت بر حسب قومیت، مذهب، جغرافیا تقسیم‌بندی شده و آن تمرکز قدرت که باعث سلب زمینه‌های سهم‌گیری سایر اقوام بوده است از بین برده شود و قدرت به طور عادلانه تقسیم‌بندی گردد که این امر میسر نگردد جز ایجاد نظام بر مبنای فدرالی. در کشور ما سالها

یک قوم حاکم کشور بوده است که به سایر اقوام این فرصت داده نشده است و امکانات هم به طور ناعادلانه و نابرابر تقسیم شده است. لذا شدیداً ایجاب می‌نماید که از این وضعیت عبور کنیم و به سمت یک حکومت غیر متمرکز و غیر متراکم به پیش برویم. این کار چند فایده دارد اول این که تمرکز قدرت از یک قوم سلب می‌شود. دوم این که تجربه نو حکومتداری بر اساس سلاطین و پنداره‌های هر قوم شکل می‌گیرد. سوم این که زمینه رقابت سالم در زمینه پیشرفت هر حکومت فدرالی محلی توسط شهروندان آن محل مهیا می‌گردد. چهارم این که تنوع فرهنگی و مذهبی قومی برجسته می‌گردد و هر قوم خود را در آینه حکومت محلی احساس می‌کند و برایش احساس آرامش و غرور پیدا می‌شود. پنجم این که نیازمندی‌های حکومت محلی بهتر مد نظر گرفته می‌شود و مطابق آن نیازمندی‌ها کار مؤثر صورت می‌گیرد. ششم این که هر شهروند برای پیشرفت اداره و حکومت محلی خویش که از حکومت‌های محلی دیگر عقب نماند تلاش می‌نماید.

فدرالیسم و عبور از بحران‌های سیاسی در افغانستان

افغانستان به لحاظ قومی سرزمین متنوع و متکثر است و هیچ قومی بیش از نیمی از جمعیت کشور را تشکیل نمی‌دهد، اما سالهاست که قدرت در اختیار اقوام پشتون قرار دارد. مسأله‌ای که با اعتراض سایر اقوام رو به روست. در جوامع چند قومی چون افغانستان، هویت قومی می‌تواند به عنوان مؤلفه‌ای برجسته و تأثیرگذار در ساختار سیاسی کشور نقش بازی کند (تاریخ بازدید از سایت به تاریخ ۳ حوت ۱۴۰۱ <https://kelkein.com>)

شکل غالب رابطه میان گروه‌های قومی و حکومت مرکزی در افغانستان مبتنی بر نادیده گرفتن تنوع گروه‌های قومی و گاه حتی حذف آن‌ها از سوی حکومت مرکزی بوده است. در نتیجه، واکنش

گروه‌های قومی به طور تاریخی، واگرایانه و متمایل به گریز از مرکز بوده است (بختیاری و ذکی، ۱۳۹۸: ۴۶). یکی از خواست‌های اساسی شهید وحدت ملی استاد عبدالعلی مزاری هم ایجاد نظام فدرالی و سهم‌گیری تمام اقوام در قدرت سیاسی بود و یکی از جملات ارزشمند رهبر شهید این است که هیچ قوم، قوم دیگر را نمی‌تواند حذف کند. راه حل مسأله افغانستان پذیرش همدیگر است.

هرچند نظام فدرالی در زمان جمهوریت دارای موافقان و مخالفان بود که هرکدامشان استدلال خودشان را داشت؛ که مخالفین فدرالیسم را مساوی با تجزیه و فروپاشی نظام می‌دانست. اما این مقاله زمانی نوشته می‌شود که حکومت ریاستی و تمرکزگرایی پیشین (دولت اشرف غنی) که از سقوط و فروپاشی آن ۱۸ ماه می‌گذرد (۳ حوت ۱۴۰۱) نویسنده براین باور است که هرگاه نظام موجود آن روز فدرالی می‌بود؛ امروز ما شاهد این سقوط و دیگرگونی که همه دستاوردهای بیست ساله مردم افغانستان یک‌شبه به باد فنا داد، نبودیم. یک نمونه می‌توانم با صراحت یادآوری کنم، در کشور همسایه ما پاکستان که عملاً نظام فدرالی حاکم است، در همین سال جاری ۱۴۰۱، کابینه‌اش منحل شد، تنش‌های حزبی شدت گرفت که به سراسیمی سقوط نزدیک شده بود، اما همین نظام فدرالی و غیر متمرکز بودن قدرت در ایالت‌ها که هر حاکم در هر ایالت قدرت و جایگاه خاصی در آن جا دارد، از فروپاشی نظامش جلوگیری کرد و دوباره کشورش را سرپا ایستاد کرد. شاید عوامل مانند ارتش قدرتمند هم باعث عدم فروپاشی نظامش شده باشد، اما یک عامل عمده‌اش نظام فدرالی و غیر تمرکزگرا می‌تواند باشد.

پس در نتیجه به جرئت می‌توان گفت که اگر نظام حاکم آن روز در کشور ما فدرالی و غیر متمرکز می‌بود، هرگز شاهد چنین سقوط ننگ‌آور در مدت زمان خیلی کوتاه، نبودیم. کشور به دست چند

نفر خاص معامله شد که ادارات محلی حتی کابینه حکومت مرکزی هم از معامله کشورش آگاه نبود تا این‌که روز ۱۵ اگست ۲۰۲۱ مطابق ۲۴ اسد ۱۴۰۰ دولت سقوط کرد و مردم افغانستان بعد از آن شاهد تمام بدبختی‌هایی گردید که حتی قلم از گفتن آن عاجز است.

طرفداران حکومت فدرالی خواهان اجرا شدن این طرح در افغانستان براین باور بودند که حکومت فدرالی، زمینه مشارکت همه اقوام را در نظام فراهم می‌کند و زمینه پایان بخشیدن به جنگ‌های قومی و استمرار صلح و ثبات در کشور خواهد بود. عدم یکپارچگی و بافت متنوع و چند قومی جوامع موجب شده است تا فدرالیسم به عنوان شیوه‌ای برای اداره مطلوب جامعه و زندگی مسالمت‌آمیز اقوام در کنار یکدیگر مورد توجه قرار گیرد (نورمحمدی، ۱۳۹۶: ۱۷۶).

عامل اصلی جنگ‌های دهه هفتاد بین مجاهدین نیز همین نوع نظام ریاستی متمرکز بوده است؛ زیرا جنگ‌های قومی بر سر قدرت و سهم بودن در کابینه مرکزی بود که بین اقوام جنگ‌های شدیدی شد که این جنگ‌ها منجر به کشته شدن هزاران شهروند، مجروح و معیوب شدن میلیون‌ها کودک، غیر نظامی و زن گردید که نمونه آن در جنایات ارتكابی در افشار کابل را در ۲۲ دلیوا ۱۳۷۱ می‌توان مثال زد که بعد از درگیری بین طرفین جنگ، مردم ملکی از قوم خاص هزاره، خائنه‌های‌شان تخریب شد، خودشان کشته، زخمی، لت‌وکوب، به زنان و دختران تجاوز شد و همین‌طور، ده‌ها نمونه غارت اموال منازل مسکونی و... اتفاق افتاد. هرگاه نوع نظام براساس فدرالی تنظیم می‌شد و رئیس و رهبر هر ایالت رهبری همان مناطق خود را به عهده می‌گرفت، دیگر جنگ و نزاع بوجود نمی‌آمد. پس در نتیجه در طول تاریخ افغانستان نظام ریاستی تمرکزگرا؛ باعث بدبختی در کشور بوده و خواهد بود و از این جهت است که بخاطر پایان دادن به نزاع‌های قومی، پیشرفت در عرصه‌های ساختاری

و آبادی، سهمیم بودن اقوام در قدرت به طور عادلانه، نظام فدرالی می‌تواند تأمین‌کننده این موارد باشد. در این جا به عنوان نمونه به چند تن از نظریه پردازان غربی معتقد به نظام فدرالی و راه‌حل برای بحران مشارکت سیاسی اقوام اشاره می‌شود:

۱. دونالد هاروویتز در کتاب تحت عنوان «گروه‌های قومی درگیر مناقشه» در سال ۱۹۸۵ به بعضی کشورهای درگیر در مناقشه اشاره کرده است که از جمله در مورد نیجریه بحث خوبی کرده است و آن این است که در سال ۱۹۶۰ نیجریه به سه منطقه ناهمگن تقسیم شد. بزرگترین گروه‌های قومی در آن سه محل بودند که تا سال ۱۹۸۳ جنگ و منازعه بین اقوام منجر به کشته شدن بیش از یک میلیون انسان در نیجریه شد. در اخیر منجر به تغییر ساختار نظام به فدرالی گردید که سه منطقه تبدیل به ۱۹ ایالت خود مختار منطقه‌ای تغییر یافت و این امر سبب کاهش خشونت‌های قومی شد؛ زیرا هر گروه تسلط بر منطقه خود داشت و شهروندان از فرصت‌های بیشتری در ایالت‌های تحت کنترل خود بهره‌مند شدند و این سبب کم‌رنگ شدن خشونت‌های قومی گردید (هاروو، ویتز، ۱۹۸۵: ۶۱۲-۶۱۳ به نقل از مرتضی نورمحمدی، پیشین).

۲. دانشمند دیگر بنام قایی می‌گوید: فدرالیسم می‌تواند چشم اندازهای بهتری را برای محافظت از فرهنگ، زبان و مذهب در اختیار گروه‌های مختلف قومی در یک کشور قرار دهد و در برابر اقدامات و سیاست‌های همگن‌سازی دولت مقاومت می‌نماید که نمونه موفق در این مورد را کانادا و هند ذکر نموده است. در هند فدرالیسم سبب شد که تنوع زبانی و ثبات را به هند به ارمغان آورد (قایی، ۲۰۰۰: ۴۹۴-۴۹۵ به نقل از مرتضی نورمحمدی، پیشین).

۳. دانشمند دیگری بنام فالیتی نظام فدرالی را نوعی مرکز پراکنی اداری، مالی و سیاسی می‌داند که مناسب جامعه چندقومی مانند افغانستان خواهد بود

(رحیمی، ۱۳۹۸: ۷۳).

الف. مرکز پراکنی اداری: در این نوع مرکز پراکنی برای پیشبرد امور مانند آموزش و پرورش، صحت، خدمات اجتماعی و... را به اداره محلی برای پیشبرد این امور فراهم می‌کند.

ب. مرکز پراکنی مالی: در این نوع مرکز پراکنی در آمدهای مالی حکومت محلی افزایش پیدا می‌کند و زمینه اخذ مالیات را به حکومت محلی فراهم می‌سازد.

ج. مرکز پراکنی سیاسی: در این مرکز پراکنی امور مانند انتخاب والیان، شهردارها توسط خود مردم؛ زمینه مشارکت مردم در نظام را بیشتر می‌کند که خود مردم بازیگران سیاسی را در سطح محلی انتخاب کند.

۴. چارلز سنتوز مشاور سابق سازمان ملل در افغانستان در مقاله اش تحت عنوان «افسانه افغانستان واحد» می‌نویسد که مرکز گرایشی و تمرکز قدرت در افغانستان به معنی پشتونیزه کردن کشور بوده است؛ عملی با توجه به چندگانگی کشور غیر ممکن به نظر می‌رسد و ایشان یک نظام فدرال را تنها راه‌حل می‌دانند که از سیطره یک گروه قومی جلوگیری کند (سنتوز ۲۰۰۳ به نقل از رحیمی، ۱۳۹۸: ۱۷۰).

با این وجود متأسفانه ساختار نظام افغانستان طوری طراحی شده بود که سیطره یک قوم خاص را بر سایر اقوام فراهم کرده و زمینه‌های عمیق‌تر شدن بحران‌های قومی را در افغانستان ایجاد کرد که از این ناحیه افغانستان هیچ‌گاه به ملت‌سازی دست نیافت و صلح و ثبات همیشه متزلزل و ناامنی‌ها هر روز بیشتر شد و همچنین زمینه مهاجرت میلیون‌ها انسان از آن جمله نخبگان از کشور شد.

نتیجه‌گیری

بعد از بررسی از نظر تئوری و عملی به این نتیجه می‌رسیم که نظام فدرالی نظام موفق در کشورهای متشکل از قومیت‌ها و مذاهب مختلف است. از نظر تئوری دانشمندان نظام فدرالی را به خاطر عبور

قومی، مطالعه موردی عراق، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال ۶ شماره ۲۱، تابستان ۱۳۹۶.

۳- رحیمی، مجب، نقدی بر ساختار نظام در افغانستان، کابل، انتشارات عازم، ۱۳۹۸.

۴- بختیاری، صدیقه؛ ذکی، محمد مهدی، گروه‌های قومی و توزیع قدرت سیاسی در افغانستان، تعدیل یا تغییر نظام سیاسی در کشور، کابل، انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان، مجموعه مطالعات اصلاحات قانون اساسی و نظام سیاسی، ۱۳۹۸.

۵- شمس الدینی، سعید و دیگران، پیوند پلورالیسم و فدرالیسم با تأکید بر دموکراسی انجمنی (مطالعه موردی عراق جدید)، دو فصلنامه علمی دانش سیاسی، سال هفدهم، شماره ۳۳، ۱۴۰۰.

۶- عزیزی، سعید، بررسی تغییر ساختار سیاسی ایران از سنترالیسم به فدرالیسم، مجله جغرافیا و روابط انسانی، دوره ۴، شماره ۴، بهار ۱۴۰۱.

Ahady, A, the decline of Pashtun in Afghanistan, Asian survey, vol. 35, No. 7, 1995-7

8Barfield, Thomas, j (2004), problem in establishing legitimacy in Afghanistan, Iranian studies, vol. 37, No. 2

9<https://kelkein.com/>

از بحران‌های سیاسی در جوامع چند قومی پیشنهاد کردند. همچنین تجربه عملی کشورهای که یک دهه یا کمتر و بیشتر شاهد جنگ و درگیری برسر قدرت بودند با ایجاد نظام فدرالی و تقسیم قدرت به ایالت‌ها از تنش‌ها و اختلافات قومی کاسته شده و زمینه زندگی مسالمت‌آمیز را بین اقوام ایجاد کرده است که از آن جمله نیجریه و عراق را می‌توان مثال‌های خوبی زد که بعد از تنش‌های قومی و فروپاشی نظام قومی و حاکم و ایجاد نظام فدرالی مبتنی برخواست‌های مردم در کاهش بحران‌های سیاسی موفق عمل کرده و سبب کاهش بحران‌ها شده است. پس با این صغری و کبری منطقی که افغانستان نیز وضعیت مشابه کشورهای مانند نیجریه و عراق را دارد از نگاه تعدد اقوام و فرهنگ و مذاهب مختلف؛ پس نظام فدرالی در افغانستان نیز مؤثر و کارا خواهد بود و با ایجاد نظام فدرالی سبب عبور از بحران‌های سیاسی کشور شده و راه را برای یک نظام همه شمول مردمی فراهم کنیم که در آن تمام اقوام بتواند در آئینه آن نظام خود را ببیند.

منابع

۱- دانش، سرور، حقوق اساسی افغانستان، کابل، انتشارات موسسه تحصیلات عالی ابن سینا، چاپ اول، ۱۳۸۹.

۲- نورمحمدی، مرتضی، تاثیر فدرالیسم بر منازعات

بنیاد اندیشه
تأسیس ۱۳۹۴