

الحكم المحلي ومكافحة التمرد في شرقي أفغانستان 2004-2008

روبرت إي. كمب

كما تلقت مساعدة التنمية، مثل شق طرق جديدة أو تحسين الطرق القائمة، وبناء المدارس، والعيادات الطبية، وشبكات الري، والمؤسسات التي تدعمها، قدراً كبيراً من الموارد. وبشكل أساسي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومشروع برنامج القائد للاستجابة للطوارئ.

وأحرزت الدعامات الثالثة، الحكم المحلي، تقدماً خلال هذه الفترة، لكنها لم تتلق نفس القدر من الموارد الذي تلقتته الدعامتان الأخريان. كان ذلك جزئياً نتيجة خلل بين القدرات المدنية والعسكرية في القيادة الإقليمية - شرق، حيث طغى الوجود العسكري على الوجود المدني بدرجة كبيرة، على المستويين الأمريكي والدولي، بما في ذلك بعثة مساعدة الأمم المتحدة لأفغانستان. كما عكس الوضع قدرة أفغانية محدودة على استيعاب المساعدة، فيما ضمر العديد من المؤسسات الحكومية على مدى سنوات الحرب. وكان ذلك أيضاً نتيجة الأولويات في القتال ضد طالبان وغيرها من الجماعات المتمردة، مع وضع التدابير الأمنية اللازمة قبل أن تترسخ مؤسسات المجتمع المدني. وكان بناء

الآراء الواردة في هذه المقالة هي آراء المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر وزارة الخارجية أو الحكومة الأمريكية.

تتناول هذه المقالة بالدراسة الحكم المحلي على مستويات الإقليم، والأحياء، والبلديات في منطقة من أفغانستان قامت القيادة الإقليمية - شرق بتغطيتها من 2004 إلى 2008، تستعرض المقالة كيف ارتبط الحكم المحلي باستراتيجية وعمليات مكافحة التمرد؛ وكيف تطور الحكم المحلي على المستوى الوطني، لا سيما مع إنشاء المديرية المستقلة للحكم المحلي عام 2007؛ وكيف يمكن للتعديلات في القوانين الوطنية أن تؤثر على مكافحة التمرد.

كان لاستراتيجية مكافحة التمرد في القيادة الإقليمية - شرق التي قادتها الولايات المتحدة ثلاثة مكونات رئيسية، أو "دعائم" - الأمن، ومساعدة التنمية، والحكم المحلي. وبالطبع، فاز الأمن، الذي انصب في معظمه على بناء الجيش الوطني الأفغاني والشرطة الوطنية الأفغانية واتخاذ إجراءات فعّالة ضد مختلف الجماعات المتمردة، بنصيب الأسد في الجهود والموارد.

2004 إلى 2005. وخلال 2007 إلى 2008 كان مستشاراً سياسياً للفريق القتالي باللواء 173 المحمول جواً، المتمركز في شرقي أفغانستان، بينما عمل أيضاً كنائب مدير قسم فريق إعادة البناء الإقليمي.

روبرت إي. كمب دبلوماسي في السلك الخارجي بوزارة الخارجية الأمريكية. كان خلال ربيع وصيف 2008، ضابط العمليات للحكم المحلي في السفارة الأمريكية بكابل. كلف بالعمل في مقر القيادة الإقليمية - شرق في خوست بأفغانستان، من

البناء الإقليمي في جميع الأقاليم (رغم أن فريقاً واحداً قام بتغطية كل من إقليم كاپيسا وباروان).

تأسس الهيكل العام للحكم المحلي على مدى سنوات، لا سيما قبل الغزو السوفيتي، وتم تعريفه من خلال القانون؛ غير أنه كان مؤقتاً من حيث الممارسة، وتباين بدرجة كبيرة من إقليم لآخر وداخل الأقاليم ذاتها، ولم تكن العلاقة بين الحكومة المركزية في كابول والإقليم واضحة دائماً وكثيراً ما توقفت على العلاقات الشخصية.

تصدرت الحكومات الإقليمية أعلى

الهرم السياسي المحلي، برئاسة محافظين، عينتهم كابول مباشرة لمدد مفتوحة. وبالتوازي مع هذه الحكومات الإقليمية كانت الوزارات، التي خضع موظفوها للرئاسة المباشرة لكابول.

وكان رؤساء الأحياء (التي عرفتهم القوات الأمريكية بالمحافظين الفرعيين)، وهم المسؤولون الوحيدون الذين قابلهم الأفغان على الإطلاق، في قاع سلم الحكم المحلي. أما الحكومة البلدية فقد تم تعريفها على نحو سيئ، حيث اختصت بكل من المناطق الحضرية والريفية ذات الأحجام المتفاوتة.

اختارت انتخابات خريف عام 2005، أعضاء المجالس الإقليمية، فضلاً عن أعضاء الفوليسي جيرغا (مجلس النواب)؛ أما أعضاء المشرانو جيرغا (مجلس الشيوخ) فقد تم انتخابهم بطريقة غير مباشرة.

الدور الحاسم للمحافظين

وبينما يتسم المشهد السياسي الأفغاني المحلي بالتعقيد، حيث هناك العديد من اللاعبين الرسميين وغير الرسميين، كان المحافظ في أغلب الحالات أهم



صورة: أعضاء القوة الخاصة سبارتان، الفرقة الجبلية العاشرة، ومسؤولون من الحكومة المحلية يرافقهم إلى سياراتهم المنتظرة أعضاء الفصيلة الثانية، السرية دلتا، الفرقة 102 مشاة وجنود من الجيش الوطني الأفغاني عقب اجتماع في إقليم كونار، أفغانستان، 30 آب/ أغسطس 2006.

الحكم المحلي بطبيعته عملية بطيئة. فقد قلصت عقود من الحرب حصيلة موظفي الخدمة المدنية، الذين هاجر كثيرون منهم إلى باكستان ودول أخرى. وجعل نظام تعليمي متهالك من الصعوبة بمكان تخريج زعماء محليين مدربين. يضاف إلى هذا قصور في البنية التحتية؛ ففي عام 2004، شغل معظم المحافظين مجمعات كاملة، ولكنهم كانوا يفتقرون إلى المعدات والموظفين. وعلى مستوى الحي، كانت الظروف أسوأ من ذلك.

نظرة عامة

القيادة الإقليمية - شرق هي المنطقة العسكرية التي يقودها الأمريكيون على طول الحدود مع باكستان. من إقليم باكينكا في الغرب إلى إقليم نورستان في الشرق، ثم شمالاً إلى سلسلة جبال هندو كوش. وفي عام 2004، قام لواء واحد، يدعمه محور جوي لوجستي في قاعدة بغرام الجوية، بتغطية 13 إقليماً من القيادة الإقليمية - شرق. وبحلول عام 2008، كان هناك ثلاثة ألوية مكلفة بالعمل في المنطقة، وتواجدت فرق إعادة

الحكم المحلي

أموال إضافية للتنمية إلى المجتمعات، ودحر المتمردين (لا سيما أولئك القادمين من خارج الأقاليم). اعتمد أولئك المحافظون اعتماداً كبيراً على الولايات المتحدة لتوفير الأمن والمساعدة التنموية. بينما اعتمدت القوات الأمريكية عليهم في إدارة الشؤون السياسية المعقدة داخل أقاليمهم.

بالنظر إلى الانقسامات الداخلية في العديد من الأقاليم الأفغانية، لعب المحافظون دوراً مهماً في حل أو تخفيف حدة النزاعات القبلية أو العرقية. فمثلاً، يضم إقليم غازني قبائل من البشتون، والهزارا، والطاجيك، وبدو كوشيس خلال الشهور الدافئة. ومن الناحية التاريخية، أدت الخلافات العرقية لتلك القبائل إلى قدر كبير من الاحتكاك، الذي يمكن للمحافظ الماهر أن يساعد في التخفيف منه إلى أدنى حد. كذلك تعتبر النزاعات القبلية ودون القبلية على الأرض أو المظالم التاريخية نقاطاً ساخنة محتملة، وتستغل طالبان هذه النزاعات لمصلحتها التكتيكية، مثلما فعلت في تسعينات القرن العشرين عندما استولت على جزء كبير من البلاد.

كان بعض المحافظون مهمين في حل المشاكل التي وقعت عندما تفاعل الأجانب مع المجتمع الأفغاني، وتراوحت

لاعب سياسي في الإقليم. فالرئيس حامد كرزاي قام بتعيين المحافظين بصورة مباشرة، وكان المحافظ، إلى حد ما، "مبعوث" كرزاي في الإقليم. غير أن سلطة المحافظ تباينت، حسب قدرته على الحصول على الأموال، ونفوذه لدى القبائل ومجموعات رجال الأعمال، ونسبه (كثيراً ما كان لتاريخ العائلة وزن)، ودوره في القتال ضد السوفيت، وروابطه مع حكومة كابول، وملكاته الخطابية والقيادية. كان المحافظون يمثلون نقاط الاتصال السياسي الرئيسية لقوات التحالف ورجال السياسة من 2004 إلى 2008، وقد لعبوا دوراً رئيسياً في نجاح (أو فشل) جهود مكافحة التمرد على المستوى الإقليمي. وعلى العكس من ذلك، كان الدعم من المسؤولين في التحالف عنصراً حاسماً لنجاح (وإلى حد ما، بقاء) المحافظين. وفي القيادة الإقليمية - شرق، التقى ضباط التحالف بصورة يومية تقريباً بحافظين لمناقشة الأحداث، أو تنسيق مشاريع التنمية، أو مراجعة الجهود الأمنية، أو التخطيط للزيارات المرتقبة لكبار الشخصيات، أو مراجعة التوجيهات السياسية الواردة من كابول، أو دراسة نقاط الاحتكاك المحتملة في المجتمع المحلي.

كان عدة محافظين في القيادة الإقليمية - شرق

ناجحين، لا سيما مانغال (كمحافظ لكل من باكيتكا ولغمان)، وجمال في خوست، ووحيد في كونار، وتانيوال في باكيتكا (إلى أن اغتالته طالبان). بنى أولئك المحافظون سمعتهم كأشخاص يتصفون بالنزاهة، والقيادة القوية، والقدرة على العمل جيداً مع القبائل المحلية، والشجاعة البدنية، والروابط مع كرزاي. ومن خلال دعمهم الشعبي، أتاحوا فرصاً أمام فرق إعادة البناء الإقليمي وأمام وحدات المناورة للتواصل على نحو أكبر مع السكان، ونقل



التقط صورة الجيش الأمريكي الأخصائي مايكل ورك

الرئيس حامد كرزاي رئيس جمهورية أفغانستان الإسلامية يسير باتجاه مجمع المحافظ مع شيوخ القرى ومسؤولين في الحكومة المحلية من إقليم كونار، 18 أيار/ مايو 2006.

وكان بعض المحافظين فعّالين أيضاً في إطلاع المسؤولين والزائرين. ومن بينهم وفود من الكونغرس الأمريكي. على حقيقة الأوضاع في البلاد.

لعب عدة محافظين دوراً مهماً في الانتخابات البرلمانية وانتخابات المجالس الإقليمية عام 2005. وساعدوا في تنظيم الانتخابات وشرحوا لسكان معظمهم غير ملم بالانتخابات والديمقراطية ماهية الانتخابات. ولماذا يتعين عليهم المشاركة فيها، وما يتوقعونه من ممثليهم بعد الانتخابات. وفيم تتطلع أفغانستان إلى جولات انتخابية في المستقبل. يمكن لأولئك المحافظين أن يلعبوا هذا الدور مرة أخرى.

دعم التحالف للمحافظين

ساعدت الأئوية. وفرق إعادة البناء الإقليمي. والكتائب المحافظين على التغلب على مختلف العراقيل. فمثلاً. استضافت الأئوية مؤتمرات لمحافظة الأقاليم جمعت محافظين. وهيئات موظفيهم. ومسؤولين عاملين في كابول. ومسؤولين عن الأمن الإقليمي لمناقشة قضايا تتعلق بالأمن والتنمية. وكانت هذه المؤتمرات مفيدة في تبادل الأفكار. وزيادة الاتصالات بين المحافظين. وبلورة سياسات ومشاريع إقليمية. كما أتاحت فرصاً للإجازات الصحفية. وتصدرت بعض فرق إعادة البناء الإقليمي مجهود وضع ترتيبات لسفر المحافظين إلى كابول للاجتماع بمسؤولين من السفارة والحكومة والوكالات المانحة مثل البنك الدولي. وأتاحت هذه الاجتماعات للمحافظين فهماً أفضل للمساعدات الدولية التي غالباً ما تنطوي على طائفة واسعة من التعقيدات. بينما أطلعوا الوكالات المانحة على تفاصيل المشهد الميداني في أفغانستان.

ساعدت جهود التحالف المحافظين على تحقيق النجاح بطرق أخرى. فكثيراً ما يُعزى للمحافظين الفضل في إقامة مشاريع التنمية التي يمولها التحالف. ما عزز

هذه المشاكل بين المشاكل الحميدة. مثل سوء الفهم الثقافي. مروراً بالمشاكل الهامة. مثل إتلاف المحاصيل والممتلكات خلال الغارات. وانتهاءً بالمشاكل الخطيرة. عندما قتلت الضربات الجوية مدنيين بطريق الخطأ. وكان على المحافظين أن يسيروا فوق حبل مشدود بين إعلان الحقيقة (باتت طالبان خبيثة في تشويه الحقيقة فيما يتعلق بهجمات التحالف) وبين عدم الظهور كمنحازين لصف طرف خارجي.

وبمعنى أوسع. لعب المحافظون دوراً حاسماً في الاتصالات الاستراتيجية. بالنظر إلى التعقيدات الثقافية. وصعوبة تعلم اللغات الأفغانية. والشكوك العميقة الجذور تجاه الأجانب. وحملات التضليل الإعلامي التي تشنها طالبان. بل إن انخفاض معدل التعليم وانعزال الكثير من المجتمعات الريفية جعل هذه المهمة أكثر صعوبة. غير أن العديد من المحافظين كانوا خطباء بارعين وقادرين على عرض وجهات نظر الإقليم والحكومة الوطنية ودعموا جهود التحالف. وساعدت شبكات الإذاعة الحكومة في التواصل مع السكان. وأتاحت مجالس الشورى الكبيرة فرصاً ماثلة. فمثلاً. حضر مئات من شيوخ القبائل مجلساً للشورى عُقد في إقليم باكتيكا عام 2007. مما منح المحافظ خبالواك فرصة للتواصل مع معظم الإقليم. على نحو مباشر أو غير مباشر.

كذلك لعب المحافظون دوراً مهماً في الاتصال بصانعي القرار والسكان في الدول الأصلية لقوة المساعدة الأمنية الدولية. فعلى سبيل المثال. رعت السفارة الأمريكية عدة رحلات ناجحة لوفود من المحافظين إلى الولايات المتحدة وأوروبا. حيث عرضوا "الحقيقة الأساسية" بشأن أقاليمهم ووصفوا الطبيعة القمعية والعنيفة لمتبردي طالبان. وكان هذا مهماً بشكل خاص في أوروبا. حيث كثيراً ما كان دعم الرأي العام لجهود قوة المساعدة الأمنية الدولية في أفغانستان متزعزعاً.

في أفغانستان، أو لأنهم فضلوا قبيلة أو جماعة عرقية على أخرى. ولم يكن لدى البعض موارد لتوفير الخدمات الأساسية أو أنهم حصلوا على دعم قليل أو لا دعم على الإطلاق من كابول.

كان المحافظون الفاسدون واحداً من أكبر العقبات أمام نجاح التحالف في القيادة الإقليمية - شرق على المدى الطويل، حيث أضعفوا جهود مكافحة التمرد، وبصورة خطيرة في بعض الأحيان. فمثلاً، فيما بين 2004 و 2005، اعتقد السكان المحليون في كونار أن المحافظ وبعض رؤساء الجهاز الأمني بالإقليم اختلسوا أموالاً حكومية وعملوا في تهريب الخشب والأحجار الكريمة. وخلال نفس الفترة، رأى السكان المحليون محافظ خوست وهو يثري نفسه من خلال بيع أراض مملوكة للدولة. وقلل أولئك المحافظون من شرعية الحكومة الأفغانية، وفتحوا مجالاً أمام طالبان لتزويد نفوذها، ويكاد يكون من المؤكد أنهم قلعوا من مصداقية قوات التحالف التي كانت تعمل معهم.

كان فساد المسؤولين الأفغان في هذه الفترة موضوعاً مركزياً، يتكرر في الأحاديث مع السكان المحليين. وتوقع الأفغان من قوات التحالف أن تنهي الفساد المستشري بين المسؤولين الإقليميين ولم يتفهموا الأمر على الإطلاق عندما لم يحدث ذلك. لقد افترضوا أن التحالف افتقر إلى الإرادة للتصدي للمسؤولين الفاسدين، أو الأسوأ، أن التحالف كان يقبل بالفساد، والواقع، أن مسؤولين من وزارتي الدفاع والخارجية واجهوا مسؤولين إقليميين بتهم فساد عندما كان لديهم أدلة دامغة على ممارسته، وربما عدل ذلك السلوك في بعض الحالات. وفي الوقت نفسه، واصل الملاي، ورجال الأعمال، والمجالس الإقليمية فيما بعد، اتهام المسؤولين الإقليميين بالفساد علناً وفي دوائرهم الخاصة، ولم يكن مصير جميع أموال الفساد على المستوى الإقليمي الذهاب إلى جيوب المسؤولين:

هيبتهم بين شعوبهم. وفي الأقاليم الأكثر خطورة، وفرت الإمكانيات العسكرية - بما فيها القوافل والمروحيات - حرية حركة للمسؤولين الحكوميين، وساعدت فرق إعادة البناء الإقليمي في تمويل بعض موظفي المحافظين وتدريبهم في المهام الإدارية الأساسية. وأتاحت مراكز التنسيق الإقليمي، التي أقيمت بدعم من التحالف كنوع من مراكز "الطوارئ"، للمواطنين نقاط اتصال مع قوات الأمن الأفغانية. وعمل أفراد فريق إعادة البناء الإقليمي، على نحو خاص، كمستشارين محايدين - وفروا للمحافظين المشورة التي قد لا تأتيهم من المحليين الذين لديهم أجندات شخصية - بينما حذروا المحافظين أيضاً من الفساد، أو المحسوبية، أو القرارات السياسية السيئة التي هددت بتقويض مصداقيتهم لدى السكان المحليين.

المحافظون كنقاط ضعف في مكافحة التمرد

كان منصب المحافظ خلال هذه الفترة عملاً محفوفاً بالمشاق، فيما عانت مجتمعات الكثير من الأقاليم من التمزق، والفقر المدقع، وغياب البنية التحتية، وحركات تمرد نشطة. ولم يكن بعض المحافظين على مستوى المهمة، فقد صادف محافظ غازني، الذي كان قد عيّن حديثاً في ربيع 2008، مصاعب في إدارة إقليمه الكبير، المنقسم عرقياً والموبوء بالعنف غالباً، وسرعان ما تم استبداله. وعانت مساعي مكافحة التمرد في غازني بسبب الإدارة الضعيفة في ظل هذا المحافظ وعدم الاستمرارية بعد تغييره. وكان الغياب الطويل للكثير من المحافظين عن أقاليمهم مشكلة متكررة، فيما أمضوا أسابيع أو شهوراً في كابول أو خارج البلاد. (أعفي محافظ في القيادة الإقليمية - شرق من منصبه لهذا السبب في أوائل 2008). وكان هذا بالذات مثار قلق عندما أدى تقاعسهم عن نقل سلطاتهم إلى نوابهم إلى توقف إدارة الإقليم عن العمل. وعانى محافظون آخرون للافتقار للشرعية لأنهم لعبوا بالذات دوراً دموياً في قتال سابق

فبعض المحافظين استخدموا حصيلة الرسوم غير الشرعية على الطرق السريعة ونقاط عبور الحدود في تمويل مشاريع وإدارة الشؤون اليومية لحكوماتهم.

نقص الموارد البشرية

ينقص أفغانستان رأس المال البشري لشغل جميع مناصب المحافظين على نحو ملائم، وكان على كابول أن تزاخم من أجل العثور على مرشحين جيدين راغبين في العمل في أقاليم صعبة وخطيرة. وفي بعض الحالات، كان على المحافظين أن يبقوا فترة أطول مما كان يرغبون أو حتى ينال الإنهاك منهم. وأبلغني عدة محافظين أنهم يريدون مغادرة مناصبهم، ولكن الرئيس كرزاي طلب منهم البقاء. وما زاد الطين بلة بالنسبة للمحافظين ضعف أو غياب طاقم الموظفين الداعم وعدم وجود مرافق أو حراسة أمنية للمحافظين وعائلاتهم. إضافة إلى ذلك، كان كثير من المحافظين على نزاع أو في منافسة مع مسؤولين آخرين في أقاليمهم، كان بعضهم يتعاملون مباشرة مع رؤسائهم في كابول، وليس مع المحافظين.

الحكم المحلي في الأحياء

تخضع الأحياء للحكم المحلي على مستوى الإقليم، ويرأسها رؤساء الأحياء (ويسمون أيضاً بالمحافظين الفرعيين). وبحكم القانون، تعين كابول رؤساء الأحياء، ولكن من حيث الممارسة عين محافظو الأقاليم كثيرين منهم خلال الفترة من 2004 إلى 2008. وفي القيادة الإقليمية - شرق، تراوح الحكم المحلي للأحياء بين كونه فعّالاً وبين انعدامه تقريباً. وفي معظم الحالات عانى رؤساء الأحياء التمويل غير الكافي ونقص العاملين. وكان رئيس الحي مهماً لأنه المسؤول الوحيد الذي تمكن الكثير من الأفغان من الاتصال به، وكان هو وطاقم العاملين معه الذين حددوا الطريقة التي تنظر بها منطقة ريفية إلى

الحكومة. وتواجد في مركز الحي، في معظم الحالات، رئيس لشرطة الحي. كما تواجدت بعض الوزارات والسلطات القضائية في بعض الأحياء.

وبدا أن رؤساء الأحياء كانوا يستجيبون فقط لما يحدث في أحيائهم، بدلاً من إنجاز قائمة من الأعمال. وطبقاً لمستشاري الحكم المحلي سارا ليستر وهامش نيكسون، فإن مسؤوليات رئيس الحي كثيراً ما انطوت على "فض المنازعات وغيرها من النشاطات التي تتطلب حل المشاكل اعتماداً على العلاقات مع السلطات الإقليمية ومن يمسكون السلطة على المستوى المحلي، والعرفي، وغير الرسمي"¹.

الأمن والحكم المحلي في الأحياء

من عام 2004 إلى 2008، كان توفر الموارد، ومستوى الأمن، وخطر التمرد هو الذي يحدد مدى فعالية الحكم المحلي بالأحياء. كما أثر الأمن على قدرة التحالف على دعم الحكم المحلي للأحياء؛ ففي نطاق القيادة الإقليمية - شرق تراوحت قدرة المتمردين على تعطيل الحكم المحلي للأحياء بين المتواضعة في إقليم باميان وبين الكبيرة للغاية في أقاليم نورستان، وكونار، وخوست، وباكيتكا.

استجاب التحالف للظروف الأمنية على مستوى الحي بطائفة من الردود. ففي عام 2004 في إقليم باكيتكا، نشرت الكتيبة الثانية، بالفوج 27 مشاة، تحت قيادة المقدم والتر بيات، مجموعة من الجنود، يقودها عادة ضباط برتبة نقيب، في مراكز الأحياء لعدة أسابيع في المرة الواحدة. وقد وفر ذلك قدرًا كافيًا كي تبدأ الحكومات الوليدة بالأحياء في تثبيت أقدامها، مما أتاح للضباط فرصة توجيه المسؤولين الأفغان والعمل معهم، وأتاح للقوات الأمريكية الاطلاع على صورة جيدة لما كان يحدث على الأرض. وقد نجح هذا البرنامج في جانب منه لأن الجماعات المتمردة كانت تنظم صفوفها لتوها في باكيتكا، (على النقيض من ذلك، عندما انتشرت القوات البريطانية

الحكم المحلي

المنورة المتمركزة في خوست، الدعم للمسؤولين بالحي بزيارة مجتمعاتهم خلال دوريات استغرقت النهار بطوله. وبحلول عام 2007، اقتضى الوضع الأمني تحصين جميع مراكز الأحياء وحراستها بجنود من الجيش والشرطة. وفي أجزاء من إقليمي كونار ونورستان، لا سيما وادي بيش كورانغال، ووادي وايغال، كانت حركات التمرد المحلية قوية. وعرقلت نمو الحكم المحلي بل وهددت القواعد النيرانية. وأسفر هجوم للمتمردين على وانات في تموز/ يوليو 2008 عن مقتل تسعة جنود أمريكيين.

من جانب آخر، تحسن الوضع الأمني في إقليم نانغرهار بدرجة كبيرة لدرجة أنه بحلول عام 2008 تسلمت قوات الأمن الأفغانية جانباً كبيراً من المسؤوليات عن الإقليم. وتوسع الحكم المحلي على مستوى الحي بسبب جهود فريق إعادة البناء الإقليمي وكتيبة القوات الخاصة، التي كانت تدير قواعد عمليات أمامية وقواعد دوريات في عدد من الأحياء.

نواحي القصور واقتراحات

بينما زار الدبلوماسيون السياسيون بوزارة الخارجية المكلفون بالعمل ضمن فرق إعادة البناء الإقليمي والألوية مراكز الأحياء، فإن عددهم المحدود كان يعني أن معظم الدعم ذهب إلى الحكومات الإقليمية. وفيما بعد أتى المزيد من التركيز المدني على مستوى الحي ثماره. (في عام 2009، كلفت السفارة الأمريكية في كابول دبلوماسيين بالعمل على مستوى الحي).

كان انتخاب رؤساء الأحياء قيد النظر عدة مرات ولكنه لم يحدث. وخلال الانتخابات الإقليمية عام 2005، استقر المجتمع الدولي على أن إجراء انتخابات متزامنة على مستوى الحي يجعل آليات الانتخابات بالغة التعقيد. وكان تعيين رؤساء الأحياء يوهب أحياناً كنوع من المحاباة، وذكر أن بعض المعينين جنوا ثروات لأنفسهم في الأحياء التي تمر بها مسارات للتهريب.



مهندس أفغاني يتحدث مع النقيب بول فرانتس سلاح الطيران الأمريكي، من فريق إعادة البناء في إقليم نانغرهار، 6 تشرين الثاني/ نوفمبر 2007.

الموجودة في إقليم هيلماند في مراكز الأحياء لأول مرة. سرعان ما منعتهم قوات طالبان، وواجهت تحديات لوجستية جسيمة). وعانى حي بيرمل في باكيكتا، المواجه للمنطقة الإدارية لجنوب وزيرستان بباكستان، من هجمات متواصلة؛ واحتل المتمردون حكومة الحي مرتين. وللتصدي لذلك، أقامت الكتيبة الأمريكية الأولى، بالفوج 508 مشاة، المتمركزة في إقليم باكيكتا، عام 2005، قاعدة نيران عملت أيضاً كمركز للحي.²

تفاقم الوضع الأمني في إقليم خوست بصورة تدريجية من عام 2004 إلى 2008، فيما صعدت جماعات المتمردين، لا سيما شبكة حقاني، من إمكاناتها. وفي بادئ الأمر، وفر أعضاء فريق الشؤون المدنية المنبثق عن فريق إعادة البناء الإقليمي وقادة السرايا من كتيبة

إن من شأن وضع آليات لتمويل وتوفير الموارد لحكومات الأحياء أن يساعد جهود مكافحة التمرد. وكذلك تدريب موظفي الخدمة المدنية على إدارة هذه الطبقة من الحكم المحلي. وكانت مبادرة الحكومة الهندية عام 2008 لتدريب 500 من الموظفين المدنيين الأفغان بداية طيبة.

مؤسسات إضافية

تمثل المجالس الإقليمية والبلديات طبقتين أخريين للحكم المحلي. رغم أن قوات التحالف كثيراً ما عملت معها أقل مما عملت مع المحافظين ورؤساء الأحياء. اختارت انتخابات 2005 أعضاء البرلمان والمجالس الإقليمية. وكانت المهمة الأولى للمجالس اختيار واحد من أعضائها لعضوية المشرانو جيرغا (مجلس الشيوخ). وبخلاف هذه المهمة، كانت وظيفتهم أقل تحديداً؛ وانصبت بصورة عامة على موضوعات مثل المشاركة في تخطيط التنمية، وحماية البيئة، وتقييم الحكومة الإقليمية.³ كما عرقل التمويل المحدود فعاليتهم.

مديرية مستقلة للحكم المحلي

أنشئت المديرية المستقلة للحكم المحلي في آب/أغسطس 2007 بمقتضى مرسوم رئاسي أفغاني، وفوّضت "بتوطيد وتحقيق الاستقرار والتنمية والنمو الاقتصادي المتكافئ، وإجراء تحسينات في توصيل الخدمات عن طريق عمليات عادلة، وديمقراطية ومؤسسات للحكم المحلي على مستوى ما دون الوطني، ومن ثم رفع مستوى معيشة المواطنين الأفغان".⁴ وكانت وزارة الداخلية مسؤولة في السابق عن الحكم المحلي دون الوطني، ولكنها اكتسبت سمعة الفساد وعدم الكفاءة، وعلى النطاق القومي، ورثت المديرية المستقلة للحكم المحلي أكثر من 10000 موظف على درجات متفاوتة من الكفاءة والقدرات؛ ومع ذلك، بدأ في ربيع عام 2008 أن جوهر الموظفين - أولئك الذين يصيغون وينفذون السياسة الوطنية - يقل عددهم عن 100.

كانت المديرية المستقلة للحكم المحلي بمثابة نقلة أساسية في الكيفية التي أدارت بها كابول الحكم المحلي. وكان لها آثار فورية بالنسبة لاستراتيجية مكافحة التمرد في القيادة الإقليمية - شرق. سارت المديرية على نهج تجاه إدارة الحكم المحلي أكثر نشاطاً من وزارة الداخلية. وفي الوقت نفسه، بدأ ضباط المديرية في تأكيد أنفسهم كمشرفين على المسؤولين المحليين. وطالبوا بأن يكون لهم رأي في علاقة فرق إعادة البناء الإقليمي، وأطقم الكتائب، والألوية بالحكومات المحلية، وطالبوا بإبلاغ كابول بمقابلات التحالف مع المسؤولين الإقليميين.

استهلت المديرية المستقلة للحكم المحلي، بدعم كبير من الرئيس كرزاي والمجتمع الدولي، برنامجاً طموحاً لإصلاح الحكم المحلي على مستوى الأقاليم، والأحياء، والبلديات. كما بدأت في تعزيز نفوذها في كابول وتحسين التنسيق مع وزارات أخرى، كان لبعضها مصلحة كبرى في الحكم المحلي. وكان من الخطوات المهمة إلى الأمام وضع "خطة عمل استراتيجي لخمس سنوات" في نيسان/إبريل عام 2008، وحددت الخطة الأهداف العامة، بما فيها تطوير السياسات، وبناء المؤسسات، والتوسع في الحكم المحلي، والتي تتداخل مع استراتيجية التنمية الوطنية الأفغانية الشاملة. وبصفتها وثيقة متماسكة وواقعية تبلورت بدعم من مستشارين دوليين، وضعت الخطة مخططاً للحكم المحلي وشرحت المجالات التي يمكن للجهات المانحة أن توفر فيها المساعدات المالية والفنية.

التحديات التي تواجه المديرية المستقلة

مثلما حدث مع جميع الحكومات الأفغانية السابقة، واجهت المديرية المستقلة للحكم المحلي المهمة الصعبة المتمثلة في مد سلطتها إلى الأقاليم. وكانت هذه مهمة شاقة، بالنظر إلى حجم أفغانستان وتضاريسها الوعرة، وشتائها القاسي، وعدم وجود بنية تحتية للنقل، ومن بين التحديات الإضافية الموارد المحدودة، وتصرف بعض

أفضل محافظي أفغانستان. إلى إقليم هيلماند الهام من الناحية الاستراتيجية. وفي صيف عام 2008، بدأت المديرية مراجعات للعاملين التابعين لها في كابول. فضلاً عن رؤساء البلديات ورؤساء الأحياء.

نقل السلطات إلى المستوى الإقليمي

بدأت المديرية المستقلة للحكم المحلي. بوصفها جزءاً من جهد بذلته عدة وزارات. في إعادة صياغة قوانين وسياسات الحكم المحلي. من بين ذلك دراسة كيفية نقل السلطة من كابول إلى الأقاليم لإعطاء المسؤولين المحليين قدرًا أكبر من السلطة على الميزانية والسياسات الداخلية. ومن منظور مكافحة التمرد. كان لذلك ميزة جعل الحكومات المحلية أكثر استجابة لدوائرها الانتخابية. ولكن في كابول. كان هناك بعض المقاومة لمنح المحافظين مزيداً من السلطة على الميزانية. لأن من شأن ذلك أن يقلل من نفوذ الوزارات التي حوّلت التمويل مباشرة إلى مكاتبها في الأقاليم.

ويمكن لنقل السلطة هذا على المستوى المحلي أن يتيح لمزيد من الأفغان المساهمة في برامج وسياسات الحكومة. وينقل عملية صنع القرار إلى مستوى يمكنه أن تتكيف مع الظروف المحلية (اعتبار مهم في دولة في مثل تنوع أفغانستان). ويقنع الناس بأن الحكومة قائمة وتمارس أعمالها. كما يمكن أن يكون فعالاً أيضاً في التصدي لحكومات الظل التابعة لطالبان في بعض الأقاليم.

غير أن أسباباً تاريخية وعملية قاهرة تعمل ضد أيلولة السلطة إلى الأقاليم. ففي الماضي. أصبح بعض المحافظين سلطة قائمة بذاتها. دون أن يحاسبوا محاسبة تذكر أمام كابول. وأصبح البعض الآخر خاضعاً لنفوذ دول مجاورة. أو لوردات حرب أو مفوضين عن لوردات حرب. وكما ذكرنا. فإن المحافظين يتصرفون بشكل ما كمبعوثين للرئيس الأفغاني لدى الإقليم.

الحافظين بصورة مستقلة. والحاجة إلى موازنة الأوضاع السياسية المعقدة على كل من المستويين الوطني والمحلي. وضرورة أن يصبح الرئيس كرزاي ضالماً أكثر في عملية صنع القرار على مستوى الحكم المحلي. تضاف إلى هذا اعتبارات أمنية حقيقية للغاية بالنسبة لأولئك الذين يسافرون في أجزاء من البلاد.

كان من العقبات الرئيسية أمام المديرية المستقلة للحكم المحلي عدم وجود موظفين مدنيين مدربين. كنتيجة لعقود من الحروب. وهجرة نسبة مئوية كبيرة من السكان إلى دول أخرى. ونظام تعليمي. لم يعد له وجود تقريباً بحلول عام 2001. وكان بعض أفضل المحافظين هم أولئك الذين كانوا قد عادوا من الخارج. ولكن المخاطر الأمنية الكبيرة. وضائقة العيش. وانخفاض الأجور أبعثت الآخرين. وهو وضع بات أكثر وضوحاً حتى على مستوى الأحياء والبلديات.

ويُعزى للمديرية المستقلة للحكم المحلي الفضل في التوسع السريع لتغطية الهواتف النقالة ووصولها إلى الكثير من أجزاء البلاد وتوفير خدمة الانترنت في المدن. مما سمح للمديرية بأن تكون على اتصال شبيه دائم مع العديد من المحافظين. وفي الوقت نفسه. بدأ السفر الجوي التجاري يصبح متوفراً تدريجياً لمثل هيرات. وبدأ الجناح الجوي للجيش الأفغاني في القيام برحلات إلى مزيد من الأماكن. مما سمح لضباط المديرية المستقلة للحكم المحلي بزيارة الأقاليم على نحو أكثر سهولة.

اعتباراً من أواخر عام 2007. بدأت المديرية مراجعة محافظي الأقاليم. فأقالت منهم الأكثر فساداً والأقل كفاءة. ومن بين معايير المحافظين الجدد الولاء للرئيس كرزاي. والقدرة على العمل مع السكان المحليين. والتمتع بقدرة في مجال الإدارة والحكم المحلي. والقدرة على العمل مع التحالف. وحقق بعض المحافظين المعينين الجدد تحسناً ملحوظاً. لا سيما وحيد في إقليم كونار وأمين في إقليم فرح. وتم نقل مانغال. وهو واحد من



رئيس أول أسحق غرايام الجيش الأمريكي

شيوخ القرى من إقليمى باكتيكا وخوست بأفغانستان خلال اجتماع حول الحكم المحلي. بركة قاعدة النيران. إقليم باكتيكا. 10 ايلول/ سبتمبر 2007.

يحافظ على لم شمل البلاد كوحدة واحدة. ويشير روبرت روتبيرغ رئيس مؤسسة السلام العالمي. إلى «أنه بصرف النظر عن الأصل العرقي. يفضل الكثيرون من السياسة وصانعي السياسة الأفغان من كافة أرجاء البلاد دولة مركزية قوية من أجل كبح جماح الشخصيات الإقليمية القوية التي كثيراً ما تتلقى الدعم من خارج البلاد. فضلاً عن الحد من خطر النفوذ الإجرامي على الحكومة المحلية»⁶.

تمويل الحكومة الإقليمية

كان من المشاكل الأساسية التي واجهت المحافظين الأفغان عدم وجود تمويل لتسيير الأعمال اليومية للحكومة الإقليمية والمشروعات التقديرية أو إغاثات الطوارئ (وهو اعتبار مهم في أفغانستان. لما يجتاحها من موجات جفاف. وفيضانات. وزلازل أرضية). وفي أوائل عام 2008، تواصلت المديرية المستقلة للحكم المحلي مع

لذلك فإن لكابول مصلحة في الإبقاء عليهم تحت سيطرتها. لا سيما خلال الفترة التي تسبق الانتخابات. كما بين التاريخ أن أفغانستان تحمل في طياتها احتمالات التمزق على أسس عرقية أو إقليمية. وهي حجة للاحتفاظ بالسلطة في كابول.

إن الوضع الراهن يترك خيار نقل بعض السلطة مفتوحاً. وتقول المادة 137.

إن الحكومة. وإن كانت خافض على مبدأ المركزية. يمكن أن تنقل سلطات معينة إلى وحدات الإدارة المحلية. بغرض الإسراع بالشؤون الاقتصادية. والاجتماعية والثقافية وتعزيزها. وزيادة مشاركة الشعب في تنمية الأمة.⁵

يتمثل عامل مهم على المدى الطويل في تطوير كادر للخدمة المدنية مع توفر عدد يكفي من المسؤولين لإدارة الحكومة بفعالية على المستوى المحلي. وفي الوقت ذاته. سيكون من الضروري أيضاً استمرار بقاء حكم مركزي كي

الحكم المحلي

القبلية والقدرات الضخمة لقوات التحالف، في منع قوات المتمردين من كسب دعم شعبي حاشد بالغ الأهمية بالنسبة لهم.

إن التجربة في أفغانستان تحدد الملامح التالية:

● كانت الجهود الأمنية في القيادة الإقليمية - شرق، في المقام الأول وتلقت معظم الموارد. وكان الاختيار ما بين الأمن، أو الحكم المحلي، أو التنمية ليتولى الدور القيادي محل جدل، ولكن الحكم المحلي تلقى أقل اهتمام من الدعائم الثلاث لمكافحة التمرد خلال هذه الفترة.

● كان المكون المدني للتحالف خلال هذه الفترة غير كاف من الناحية العددية، فبينما كان كثير من مسؤولينا السياسيين متفانين، ويتمتعون بالكفاءة، والفعالية، لم يكن هناك عدد كاف منهم، ونتيجة لذلك، لم تتقدم دعامة الحكم المحلي إلى الأمام بنفس القدر الذي كان ينبغي أن يحدث.

● إن نمو الحكومة في بعض المناطق اقتضى من التحالف أن يعدل ممارساته بمرور الوقت. وفي عام 2004، كان على فرق إعادة البناء الإقليمي والكتائب أن تملأ فراغات الحكم المحلي في بعض المناطق، ولكن بحلول عام 2008، كان المسؤولون الأفغان في المقدمة تماماً في بعض المناطق، بينما كان التحالف يؤدي دوراً ثانوياً.

● ورغم صعوبة توثيقه، فإن الفساد ومظهر الفساد كانا متوطنين في القيادة الإقليمية - شرق، وأدى ذلك إلى تقليص جهود مكافحة التمرد وجعل من الصعب التصدي له، بالنظر إلى تغلغله العميق في الموروث الثقافي، وكان النظام القضائي يشق طريقه بشق الأنفس، وبدا أن هناك قصوراً في الإرادة لدى المستويات العليا من الحكومة للتصدي للفساد. وعلى الجانب الإيجابي، لم تشهد القيادة الإقليمية - شرق سوى عدد محدود من عمليات تهريب المخدرات (باستثناء نانغرهار في بعض السنوات)، الأمر الذي أدى إلى انخفاض مستويات الفساد مقارنة بالقيادة الإقليمية - جنوب، حيث ازدهرت تجارة المخدرات.

الاجتماع الدولي للمساعدة في إنشاء "صندوق المحافظ" لتوفير الأموال مباشرة إلى المحافظين الذين يتمتعون بسمعة النزاهة والكفاءة.

ساعد الجيش الأمريكي ومكتب فرق إعادة البناء الإقليمي (الذي يمكن أن يوفر مروحيات وطائرات) المديرية المستقلة للحكم المحلي في ترتيب وسائل انتقال إلى الأقاليم (من بينها أقاليم نائية أكثر مثل بادغيس وزابل)، حيث تعامل المسؤولون الإقليميون، الذين نادراً ما يستقبلون زواراً من الحكومة المركزية، مع هذه الزيارات كأحداث رئيسية. وكثيراً ما جمع المحافظون عشرات من الزعماء الإقليميين، من بينهم رؤساء أحياء، وأعضاء في المجالس الإقليمية، ورؤساء شرطة، وزعماء قبائل، للدخول في مناقشات حول مائدة مستديرة وعقدوا اجتماعات أصغر تركزت على الحكم المحلي، والأمن، والتنمية، وأسفرت هذه الرحلات عن نتائج إيجابية ليس فقط بصفتها استشارات، ولكن أيضاً بصفتها استعراضات تبين أن الحكومة المركزية تمد نطاق عملها إلى الأقاليم. ومع ذلك، ظل قدر كبير من عدم الترابط بين المركز والأقاليم، ولا يزال يتعين بذل جهود كبيرة في هذا المجال.

الخلاصات

كما أشار الكتيب الميداني للجيش/ مشاة البحرية حول مكافحة التمرد، فإن «النجاح في عملية مكافحة التمرد يتطلب إقامة حكومة شرعية يدعمها الشعب تكون قادرة على معالجة القضايا الأساسية التي يستغلها المتمردين لكسب الدعم»⁷، وبحلول أواخر صيف عام 2008، كان التوجه الشامل للقيادة الإقليمية - شرق إيجابياً، وكان العمل جارياً في بناء نظام للحكم المحلي، غير أن الحكومة لم تكن قد حققت بعد الشرعية في أماكن عديدة وكانت قد بدأت فقط في تطوير القدرة على معالجة الظروف التي سمحت للمتمردين بكسب دعم محدود، وساعدت عوامل محلية، مثل الهياكل

● بينما يجري تأسيس وتقوية الهياكل الرسمية للحكم المحلي، ستظل هناك حاجة للحكم القبلي لملء الفراغات في المناطق الريفية إلى أن تتوسع حكومة أفغانستان.

● تحتاج حكومة أفغانستان إلى زيادة حصيلة الضرائب لدعم البيروقراطيات الحكومية وتمويل الخدمات على المستوى المحلي. وفي الوقت نفسه، يتعين تنفيذ آليات لمعاقبة من يسيء استخدام الأموال العامة.

● وفيما تتعزز قوات الأمن الأفغانية، سوف تحتاج إلى حكومات محلية لتتعاون معها. ليس فيما يتعلق بالاحتياجات الفورية لمكافحة التمرد وحسب، وإنما أيضاً لتحقيق استقرار بلادها على المدى الطويل. وإن لم يحدث ذلك، قد يُغرى الجيش الأفغاني بعد أن تقوى شوكته، بالانخراط في الشؤون السياسية للبلاد. ميليتاري ريفيو

ملاحظات هامشية

1. سارا ليستر وهامش نيكسون، "مكان الإقليم في الحكم دون الوطني لأفغانستان"، في إعادة بناء أفغانستان، روبرت روتبيرغ، محرر (واشنطن دي سي: مطبعة مؤسسة بروكينغز، 2007).
2. روبرت كمب، "التعاون العسكري المدني كوظيفة للأمن، في شرقي أفغانستان، 2004-2005"، القيام بحملة (صيف 2008): 32-42. www.jfsc.ndu.edu/schools_programs/jcws/Publications/Campaigning_Journal_Summer_2008.pdf
3. هامش نيكسون، "بناء الدولة دون الوطنية في أفغانستان"، سلسلة البحوث المركبة لوحدة الأبحاث والتقييم لأفغانستان، نيسان/إبريل 2008، 20.
4. موقع استراتيجية التنمية الوطنية لأفغانستان، ورقة بحث استراتيجية حول تدشين المديرية المستقلة للحكم المحلي، www.ands.gov.af
5. دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية، http://www.servat.unibe.ch/icl/af00000_.html، ملحوظة، ثمة اختلافات في النصوص الإنجليزية (أنظر، مثلاً، <http://www.embassyofafghanistan.org/constitution.html>).
6. ليستر ونيكسون، 207.
7. الكتيب الميداني لفيلق الجيش/مشاة البحرية الأمريكية، مكافحة التمرد (شيكاغو، إلينوي: مطبعة جامعة شيكاغو، 2007)، القسم 6-1.

● أصبح الوضع الأمني في القيادة الإقليمية - شرق أسوأ بشكل ملحوظ في ربيع عام 2005 فيما باتت الجماعات المتمردة أكثر فعالية، ومنعت المنظمات غير الحكومية من إقامة وجود كبير لها في الأقاليم الحدودية. وهذا لم يقيد تدفق الأموال وحسب، وإنما جعل أيضاً الوصول إلى الخبراء في الحكومة محدوداً، وكان على ضباط التحالف أن يسدوا هذه الثغرة.

● يشكل عدم وجود موظفين مدنيين مدربين واحداً من أعظم التحديات أمام إقامة حكم محلي ملائم، ولا يوجد علاج سريع لهذه المشكلة، ولكن تأسيس أكاديميات للخدمة المدنية الإقليمية وتوفير الأجور الملائمة سيكون بمثابة خطوة إيجابية.

● وبالنظر إلى التحديات المتعددة، والأساسية أمام إقامة حكم محلي ملائم في أفغانستان، فإنه يتعين على المجتمع الدولي أن يكون مستعداً لمشاركة مطولة وتصميم برامج طويلة الأجل.

● إن الحكومة الإقليمية مهمة أيضاً كأرضية اختبار للجيل المقبل من القيادة الوطنية الأفغانية، حيث يمكن للقيادة أن يكتسبوا الخبرة ويطوروا برامجهم السياسية.

● إن الحكم المحلي المحسن سيتصدى لحكومات الظل التابعة لطالبان، وبينما يُعتبر وجود حكومة ظل لطالبان في القيادة الإقليمية - شرق طفيفاً مقارنة ببعض الأقاليم في القيادة الإقليمية - جنوب، فإن الثغرات في التغطية جتذب وجوداً للمتمردين.

● لم تكن البرامج الأمريكية التي تدعم الحكومات المحلية منسقة دائماً مع برامج للمجتمع الدولي، والعكس صحيح. وكان هذا في جزء منه بسبب الوجود المحدود للجهات المانحة الدولية في الكثير من الأقاليم الحدودية.

Local Governance and COIN in Eastern Afghanistan 2004-2008

Robert E. Kemp

Originally published in the English January-February 2011 Edition.