

خیلواکی



استقلال

www.esteqaal.net

۱۰ اپریل، ۲۰۲۵

دکتور زمان ستانیزی

افغانستان؛ فدرالیزم یا کانفدرالیزم؟

نظام تشکیلات سیاسی مناسب برای افغانستان
از فدرالیزم تا کانفدرالیزم

استاد علوم سیاسی پوهنتون دولتی کلیفورنیا

فدرالیزم:

جوامع بشری باید در گستره تاریخ از تجارب سیاسی همدیگر بیاموزد، در غیر آن تکرار تجارب ناگوار و تلخ سیر حرکتش را به نابودی سوق میدهد. مبرهن است که در بسیاری موارد مسایل افغانستان در سایه شعارهای سیاسی مطرح می شود، تا در روشنی نظریات علوم سیاسی استوار بر اصول علمی و تجارب عینی جهان معاصر.

نظریات و تئوریهای علوم سیاسی بر اساس فرضیه های واقعیت بینانه، تجارب قابل تطبیق و تکرار، استنتاج تحقیقی، و استنباط منطقی استوار است و هدف از آنها تأیید نظریات علمی متداول، تنویر افکار سیاستمداران، روشنگری مسیر ملت به سوی صلاح و فلاح و در نهایت بهبود جامعه است.

در سال های اخیر مسئله تغییر نظام تشکیلات سیاسی در افغانستان به حیث راه حلی برای برطرف کردن مشکلات کشور پیشنهاد شده است. زمانی که از تغییر نظام تشکیلاتی در افغانستان صحبت به میان می آید معمولاً از نظام فدرالی ایالات متحده آمریکا به طور نمونه و سرمشق نام می برند. بدون آنکه به تفاوت های نوعی نظامهای فدرالی، شرایط اولیه تطبیق، و تاریخچه تحول و تکامل آن که بیانگر راز موفقیت آن است از دیدگاه علمی توجه شود. این نوشته کوششی است در تلافی این نقیصه..

نظام برحال افغانستان مثل اکثریت قاطع نظامهای معاصر دنیا یک تشکیل متمرکز است. مؤثریت نظام متمرکز برای استقرار سیاسی، پیشرفت متوازن اقتصادی، و رشد و تکامل

اجتماعی خصوصاً در کشورهای با ساختار اجتماعی سنتی ضروری پنداشته شده. برای تغییر نظام تشکیلاتی در افغانستان دو بدیل موجود است.

۱- نظام فدرالی یا تقسیم قدرت اداری در داخل کشور

۲- نظام کانفدرالی یعنی تشریک قدرت با کشورهای همجوار

نویسنده این مقاله هر دو نوع این نظام ها را به طور اجمالی شناسایی میکند، و معیارهای را برای امکانات ایجاد احتمالی آنها مشخص می سازد تا دیده شود که کدام تجربه سیاسی جهان معاصر در افغانستان قابلیت تطبیق دارد و کدام آن عواقب وخیم بار می آورد.

نظام فدرالی:

اصطلاح فدرالی به حکومت های اطلاق می شود که در آن مسئولیت اجرای بیشتر امور داخلی به تشکیلات ایالتی یا ولایتی منتقل میگردد و حکومت مرکزی عمدتاً انسجام و مسئولیت سیاست خارجی و امور دفاعی را بر دوش می گیرد. نظامهای فدرالی دارای قوانین اساسی واحد و اداره های مرکزی مقتدر می باشند. و نظر به ساختار اجتماعی هویت های اولیه (نژاد، زبان، مذهب)، سطح رشد شعور سیاسی و تاریخچه تکامل تشکیلاتی آن به دو بخش تقسیم می شوند:

الف - فدرالیزم اداری

ب - فدرالیزم هویت محوری

الف - فدرالیزم اداری:

نظامهای فدرالی اداری نسبتاً موفق در جوامع نوینبناست مستعمرات اروپایی به وجود آمده اند، جاییکه شهرنشینان اروپایی به طور منفردانه در مستعمرات قاره های اشغال شده اقامت و سکونت اختیار کرده اند، نه به شکل مهاجرتها ای اقلیمی و دسته جمعی قبایل و اقوام نژادی که گروهی مهاجرت میکنند و گروهی اختیار مسکن میکنند.

مستعمره و استعمار از ریشه اعمار یا تعمیر گرفته شده که مفهوم مثبتی را افاده میکرد و به مناطقی رویهمرفته بی جمعیت یا کم نفوس اطلاق می شد که از راه مسکن گزینی مناطق نوینبناست را مستعمر و آباد می کردند. معنی کلمه مستعمره بعدها، در دوره استعمار سیاسی و اقتصادی و اشغال سرزمینهای پر جمعیت در آسیا و آفریقا، و قاره های کم جمعیت در امریکا و استرالیا از طرف اروپایان صبغه و رنگ منفی گرفت. خاصتاً اینکه در نتیجه اشغال و استعمار اروپایان در سرزمینهای کم نفوس قاره های امریکا و استرالیا مردم بومی آن جوامع از قدرت، زندگی یا از هر دو محروم شده اند، و سرزمینهای آنها از طرف دولتهای اروپایی اشغال و از

طرف شهرنشینان شهرهای مزدحم اروپایی به شکل مختلط و آمیخته با هم متوطن گردیدند. بنابراین هویت‌های اولیه به تدریج اهمیت خود را از دست دادند و مردم ناگزیر به هویت‌های کشوری و مملکتی گرایش پیدا کردند. به همین سبب نظام‌های فدرالی اداری در این کشورها از موفقترین نظام‌های فدرالی اند مثلاً در ایالات متحده آمریکا، مکزیکو، کانادا، وینزویلا، برازیل، آرژانتین، و استرالیا.

ب- فدرالیزم هویت محوری:

در فدرالیزم هویت محوری تعریف و شناخت دقیق اصطلاح «هویت» از دیدگاه جامعه‌شناسی سیاسی مهم است. جامعه‌شناسان هویت‌ها را به نام هویت‌های اولیه و هویت‌های اکتسابی تقسیم‌بندی می‌کنند. در جوامع اسلامی هویت‌های اولیه را هویت خون و خاک می‌نامند که انسانها یا ذاتاً (در خون) یا در زادگاه (در خاک) آنها را به ارث می‌برند، مثلاً نژاد، زبان، و مذهب. اما هویت‌های اکتسابی چون هویت ملی یا مملکتی مربوط به شرایط زمان و تصادف مکان بوده و تا حدی به انتخاب شخص مربوط می‌شود.

در نظام فدرالی هویت محوری سیاست کشور بیشتر بر محور هویت‌های اولیه نژاد، زبان، یا مذهب می‌چرخد تا بر محور هویت ملی. کوشش‌ها برای تشکیل نظام فدرالی در جوامع استعمارنشده حتی با سطح تکامل سیاسی پیشرفته و توانمندی اقتصاد بلند چندان موفق نبوده اند زیرا در آنها رقابت‌های هویتی پابرجا مانده و گرایش مردم به هویت‌های اولیه بیشتر است تا به هویت ملی/مملکتی/کشوری. این روند و روش، همکاری مثبت بین اعضای فدرالی را کم می‌کند و باعث رخنه در تشکیلات دولت می‌شود، تمامیت ارضی، هویت ملی، و استقرار سیاسی را به مخاطره می‌اندازد و احتمال تجزیه را بالا می‌برد. مانند هویت سکاتلندی در انگلستان، کتلون و بسک در اسپانیا، فلاندر در بلژیک، پروتستان و کاتولیک در ایرلند شمالی، هویت فرانسوی زبانان کویبک در کانادا، چیچنیا در روسیه، آسام در هند، روسی در استونیا، موویستها در نیپال، کرواتی در بوسنیا هرزگوینا، کردها در عراق... تنها چهار کشور در دنیا یعنی سوئیس، اتریش، آلمان، و لزوماً تا اکنون امارات متحده عرب از این امر مستثنی مانده اند.

در جوامعی که هویت ملی هویت‌های اولیه را کاملاً زیر سایه خود قرار داده نتواند ایجاد نظام فدرالی هویت محوری همواره ناکام گردیده اکثریت قاطع این کشورها دیر یا زود از هم پاشیده اند. مانند کشورهای یوگوسلاویا، چکوسلواکیا، پاکستان-بنگلادیش، مالیزیا-سنگاپور، سودان، روند،... ناکامی نظام‌های فدرالی هویت محوری در کشورهای عقب مانده وقایع دردناک، خونریزی‌های شرمناک، خشونت و نفرت قومستیزی... را در قبال داشته اند.

بر اساس تجارب سیاسی و شناخت ساختار جامعه افغانستان تشکیل نظام فدرالی برای افغانستان بنا بر دلایل ذیل تجویز نمی شود:

اول - شرایط نامساعد برای ایجاد فدرالیسم اداری: ایجاد فدرالیسم اداری مثل ایالات متحده آمریکا در افغانستان ممکن نیست زیرا جامعه آمریکا بر هویت های محلی استوار نیست بلکه هویت ملی و مملکتی بر همه احوال مردم مسلط است. یک امریکایی کالیفرنیا و نیویارک یا فلوریدا از هم متفاوت شناخته نمیشوند، یعنی یک امریکایی در هر ایالت امریکایی است، چون کالیفرنیا بود و فلوریدا بود و سکونت شخص اشاره می کند نه به هویت او.

در حالیکه هویت های اولیه قومی، نژادی، و زبانی جامعه افغانستان علایم متمایز آنهاست. یک افغان میتواند همزمان افغان و اوزبیک، یا افغان و هزاره، یا افغان و پشتون باشد چون کتله های بزرگ مردم با هویت های اولیه در مناطق خاص کشور متمرکز شده اند. از طرف دیگر حملات پیوسته و پیهم بر پیکر هویت ملی از طرف مدعیان تصاحب فرهنگ هویت ملی را تحت شعاع هویت های اولیه نژادی، زبانی، مذهبی، محلی، و منطقوی قرار داده که بر وخامت بیشتر اوضاع افزوده.

دوم - فقدان تجارب سیاسی لازم: جامعه آمریکا تجربیات سرد و گرم روزگار سیاسی پیرامون نظام تشکیلاتی را پشت سر گذاشته تا توانسته نظام فدرالی اداری پایدار کنونی را ایجاد کند. ایالات متحده آمریکا بین سالهای ۱۷۷۶-۱۷۸۱ یک اتحادیه دفاعی علیه بریتانیا بود، بین سالهای ۱۷۸۱-۱۷۸۹ یک کانفدراسیون بود، در سال ۱۸۶۱ بخش جنوبی آن به اثر تفوقگرایی نژادی و مداخله خارجی از راه تجزیه دوباره به شکل یک کانفدراسیون عرض اندام کرد که منجر به جنگ داخلی شد. از سال ۱۸۶۵ به اینطرف یک نظام فدرالی اداری شده است. همین تاریخ دراز تجربیات سیاسی آمریکا نشاندهنده تکامل تدریجی ذهنیت امریکایی و نظام سیاسی این کشور است که خود بیانگر راز موفقیت آن است.

ولی کشور افغانستان از تأسیس تا امروز یک نظام متمرکز بوده و جز این هیچ نوع تجربه با نظام تشکیلاتی دیگر را ندارد. آزمودن چنین تجربه در جامعه جنگزده و بدون استقرار افغانستان قمار است که مردم افغانستان ناملایمتهای آنرا تحمل کرده نمی توانند.

سوم - ناتوانی در مقابل تهدیدات خارجی: سطح آگاهی اجتماعی و شعور سیاسی مردم افغانستان آنقدر بالا نیست که از تجزیه و متلاشی شدن کشور در یک نظام فدرالی جلوگیری کند، و نه کشور از نگاه اقتصادی، سیاسی و نظامی آن قدر توانمند است که جلو مداخلات صریح یا

پوشیده کشورهای مداخله گر را گرفته بتوانند. رخنه کردن میان تفاوت‌های مردم افغانستان برای بیگانگان در نظام فدرالی آسانتر می شود، نه دشوارتر.

چهارم - عدم رشد شعور سیاسی: تشکیل نظام فدرالی اداری مستلزم سطح تحول اجتماعی و سیاسی بالاتر از آن است که افغانستان امروزی دارد. سطح رشد شعور سیاسی در افغانستان یا خیلی پایین است و یا مثل روند و سودان بر محورهای حساسیت‌های ضدیت و تنفر اقشار متفاوت کشور میچرخد. اگر با چنین ذهنیتهای نظام فدرالی در افغانستان تشکیل میشود، بیشتر اسباب پراگندگی است تا دلیل انسجام.

ولی اگر سیاسیون افغانستان به ایجاد نظام فدرالی هویت محوری مبادرت بورزند، که به گمان اغلب قدم اول برای تجزیه کشور خواهد بود، وقوع اثرات ناگوار آن به دین شرح پیشینی شده میتواند:

اول - آسیب به استقرار سیاسی - ساختار سیاسی افغانستان بیشتر به روند، سودان، سومال، نایجیریا، کانگو، ایریتریا، اوزبکستان و پاکستان... می ماند تا به امریکا و المان. روندی که توتسیها بیش از هفتصد هزار هوتی را قتل عام کردند و سودانی که مسیحیون در جنوب منطقه خود را از مسلمانان شمال جدا کردند و اکنون به قتل و قتل همدیگر پرداخته اند، یا صدها هزار هندو و مسلمان که در تجزیه هند و پاکستان کشته شدند، ده ها هزار بنگالی که در تجزیه پاکستان غربی و بنگله دیش قتل شدند، صدها هزار مسلمان بوسنیا، ده ها هزار کاتولیکهای کرواتی، و اورتودکسهای سربایی... که همه قربانی چنین بازیهای سیاسی شدند.

وضع سیاسی افغانستان به مراتب وخیمتر از این کشورها است و در هر سرحدش کشور مداخله گری در کمین نشسته تا آتش نفاق را شعله ورتز سازد، خشونت تجزیه احتمالی آن به مراتب شدیدتر، مرگبارتر، و خونبارتر خواهد بود.

دوم - خسارات جبران ناپذیر اقتصادی: از نگاه اقتصادی همچنان فدرالیزم هویت محوری باعث ایجاد دیوارهای میشود که توامیت و انسجام امور و تشریک منابع طبیعی میان اعضای فدرالیزم راضعیف می سازد - هم از نگاه تقاضا و عرضه و هم از نگاه بازاریابی. به طور مثال در یک افغانستان فدرالی ممکن ننگرها و کندهار و بلخ حاضر باشند برای بازاریابی محصولات عمده شان چون نارنج و انار و خربوزه دست باز داشته باشند، ولی ممکن لوگر و شیرغان و هلمند بیشتر علاقمند باشند تا مس، گاز طبیعی، و یورانیم مناطق خود را در بازارهای بین المللی در مقابل اسعار خارجی تبادل کنند. وضع مناطقی که منابع طبیعی محدود یا اقلیم خشک دارند بیشتر در رکود اقتصادی می مانند. پس هیچ ثمره رفای مردمی از نظام فدرالی هویت

محوری متصور نیست. و اگر کار به تجزیه کشور برسد اوضاع از هین هم وخیمتر میشود. زیرا هم در رقابت سیاسی منطقه و جهان، کشورهای کوچکتر بعد از تجزیه برازندگی خود را از دست میدهند، و هم از نگاه اقتصادی عقبتر می مانند زیرا منابع طبیعی قلمرو کوچکتر شان تکافوی احتیاجات شان را نمی کند.

از اینجا است که در جهان سوم فدرالیسم هویت محوری نتایج مثمر و مفید به جا نگذاشته. در چنین شرایط بر انگیختن احساسات مردم از روی شعارهای سیاسی و تبعیض امیز، هم جرم سیاسی است و هم جرم اخلاقی. عملی کردن پیشنهاد برای تغییر نظام یک کشور در بهترین شرایط صلح امر نهایت دشوار است، چه رسد به حالت بحرانی و جنگزده افغانستان که در آن استقرار صلح ممکن به نظر نمی رسد.

نظام کانفدرالی:

کانفدرالیسم یا نظام کانفدراسیون آن است که چند کشور مستقل برای منافع مشترک همدیگر باهم داخل یک پیمان شوند و با هویت مملکتی، حاکمیت سیاسی، و قانون سیاسی مستقل روشهای سیاسی و اقتصادی خود را هم جهت سازند.

کانفدراسیونها به سبب نداشتن اداره مقتدر مرکزی و ضعف انسجام امور دوام و پایداری زیاد ندارند، مگر آنکه از سطح کانفدراسیون به تدریج و محتاطانه به سوی نظام فدرالی قدم بگذارند. این روش و روند مستلزم استقامت و پایداری مداوم است تا از تجربیات پروسه هماهنگ سازی و همجهت سازی بیاموزند و ناسازگاریها را از میان بردارند. کانفدراسیونهای ایالات متحده امریکا در سال ۱۷۸۹، سوئیس در سال ۱۸۴۸، و آلمان در سال ۱۸۶۶ به نظامهای فدرالی تبدیل شدند و از نگاه تشکیلات دولتی از موفقترین نظامهای دنیا به شمار می روند. اتحادیه اروپا همین نمونه اتحاد تدریجی را روی دست گرفته که بعد از معاهده روم در سال ۱۹۵۸ بازار مشترک اروپا را تشکیل دادند و در سال ۱۹۹۳ به کانفدراسیون اتحادیه اروپا ارتقا کرد.

کشورهای استعمارگر غرب به سبب تعصبات سنتی و هم به خاطر منافع استثمار خود به هیچ صورت حاضر نیستند کشورهای جهان سوم علی الخصوص کشورهای اسلامی دارنده کانفدراسیونها قوی و مؤثر اقتصادی باشند. اروپاییها از عدم رشد شعور سیاسی جوامع اسلامی استفاده کرده، آنها را ضعیف و متلاشی نگه میدارند تا از منابع طبیعی شان بهره بیشتر ببرند. به همین سبب همه کوششها در این راه به ناکامی انجامیده:

از پان اسلامیزم سید جمال الدین افغانی تا اخوانیزم معاصر، از پان تورانیزم دوره انحطاط ترکیه عثمانی تا فدراسیون جمهوریتهای متحده عرب جمال ناصر با عضویت مصر، سوریه، عراق و یمن، تا تجدد سوسیالیزم عرب قذافی و تشکیل فدراسیون مصر و سودان و لیبیا و کوشش بعدی آن برای اتحاد لیبیا، تونس، و الجزایر، و کوششهای ملک فیروزخان نون صدر اعظم پاکستان در ۱۹۵۸ برای تشکیل فدراسیون بین افغانستان، پاکستان و ایران... همه از بین رفتند.

کانفدراسیون افغانستان، پاکستان و ایران به سبب تاریخ و فرهنگ مشترک و مجاورت جغرافیایی، و منابع طبیعی و ثروتهای بشری فراوان امکان موفقیت بیشتر داشت که به نفع هر سه کشور بود. احتمالاً هم به همین سبب ابرقدرتهای متخاصم این کوشش را در نطفه از میان بردند.

متأسفانه تحلیلگران وقایع تاریخی در این سه کشور تحولات اوضاع سیاسی سالهای بعد از جنگ اروپایی دوم را از دیدگاه جهانبینی گسترده بررسی نمی کنند. مثلاً سقوط حکومت محمد مصدق در ایران در ۱۹۵۳ یک امر مستثنی پنداشته می شود، حالانکه با تغییر حکومت شاه محمود خان در افغانستان در ۱۹۵۳ و از میان بردن حکومت ملک فیروزخان نون در پاکستان در ۱۹۵۸ که هر کدام اینها به نحوی کودتاهای از بیرون رهبری شده بودند همبستگی کامل داشت. در هر سه کشور حکومت های آزادیخواه و مردمی از بین برده شد، در هر سه کشور نظامیان یا روی صحنه یا عقب پرده زمام امور را در دست گرفتند، در هر سه کشور انگیزه تشکیل کانفدراسیون در نطفه سقط شد، و در عوض هر سه کشور در پیمانهای نظامی سیاسی مرتبط به واشنگتن و مسکو وادار به عضویت شدند که در نتیجه ایران و پاکستان شامل پیمان سنتو شدند و افغانستان در دام و دامن مسکو افتاد و به این صورت محوریت منطقوی این کشورها از بین رفت و این کشورها اقمار دیگران گردیدند.

تشکیل یک پیمان اقتصادی بین افغانستان، پاکستان، ایران و احتمالاً تاجیکستان در قدم اول، ارتقا به کانفدراسیون منطقوی در قدم دوم، و هم فدراسیون قدرتمندتر در مرحله نهایی بهترین راه نجات از بحرانهای سیاسی و اقتصادی این کشورها است. ولی ایجاد یک کانفدراسیون موفق مستلزم رشد روحیه مثبت، شعور سیاسی بلند، و آگاهی و جهانبینی گسترده در سطح مردمی است تا این راه با تعقل و سنجش پیموده شود.

تشکیل کانفدراسیون منطقوی برای کشورهای عضو هم چالشها را ایجاد میکند و هم امکانات فواید زیادی را وعده میدهد. چالشهای عمده همانا مداخلات غرض آلود بیگانگان و دسایس استخبارات استثمارگر استعمارغرب خواهد بود که اذهان مردم این کشورها را در مقابل

یکدیگر زهرآگین نگه می دارند. مسائل اقتصادی از قبیل عدم توازن در ثروتهای طبیعی و بشری و تشریک آن در حیطه قراردادهای داخل کانفدراسیون که مستوجب تصمیم گیریهای اصولی و اساسی اند چالش دوم خواهد بود. مشکل سوم عیار ساختن روحیه مثبت برای همگون ساختن یا اقلأ هم جهت ساختن ذهنیتهای مردم یکدیگر خواهد بود خصوصاً اینکه هر تفاوت را اختلاف نیندارند و در رفع و دفع مشکلات تصامیم وقایوی هوشمندانه اتخاذ کنند. مشکلاتی که میتوانند از آغاز دامنگیر ایجاد کانفدراسیون شود مهار کردن ذهنیتهای فرار از مرکز است که میتوانند چنین پیمان را قبل از تشکیل آن از هم متلاشی سازد: مثلاً ذهنیت نژادپرستی، تفوقگرایی، و خود مرکزپنداری در ایران، ذهنیت اسارت در منجلا ب هویت هندی در پاکستان، توانمندی برای رهایی از ذهنیت سایه استعمار فرهنگی روسی در تاجیکستان، و ذهنیت حساسیتهای تار و تفرقه نژادی، زبانی، قبیله‌ای، و منطقی در افغانستان.

ایجاد چنین کانفدراسیون ایران را از انزوای شیعه - سنی و از تجرد تعذیرات غرب نجات میدهد، تشویش نابرابری پاکستان در مقابل هند و رقابت فرهنگی با هند رفع میشود، و تاجیکستان از تجرد فرهنگی میان کشورهای عمدتاً ترکستانی آزاد می شود. بدیهی است که بیشترین منفعت تشکیل چنین کانفدراسیون نصیب افغانستان خواهد شد زیرا در قدم اول مداخلات همسایگان در قرینه جنگهای نیابتی خاتمه می یابد و مردم به دور هویت ملی خود گرد می آیند. قدرت و توانمندی بیشتر حکومت و مردم خاصتاً نسل جوان کشور عوض کشت و خون در جبهات جنگ عطف برنامه های اقتصادی برای بهبود کشور می گردد که ملت ستم دیده و جنگزده افغانستان بیشتر از چهل سال آرزوی آنرا به دل می پروراند.

هیچ مشکل افغانستان بدون پایان دادن به حالت بحرانی جنگ حل نمی شود. جنگهای افغانستان هم صبغه ابر قدرتی دارد، همه رنگ نیابتی دارند، و هم ریشه های نفاق داخلی. پیشنهاد ایجاد نظامی فدرالی به همه این مشکلات می افزاید و هیچ مشکل افغانستان را حل نمی کند، مقابلتاً ایجا نظام کانفدرالی انگیزه های دامن زدن جنگهای نیابتی را از میان می برد، و با معافیت تعذیرات اقتصادی چون تعرفه های گمرکی افغانستان را شامل بازار مشترک تجارت آزاد و گسترده می سازد که رفا و امنیت مردم را تضمین میکند.

پس اگر راه حل مشکلات برای افغانستان و منطقه پیشنهاد می شود، مؤثرترین راه تشکیل کانفدراسیون منطقی است. ولی چون این کوشش را شصت سال قبل ناکام ساخته اند، در کوشش دوباره برای ایجاد چنین اتحادیه کانفدرالی بین افغانستان، پاکستان، ایران و احتمالاً تاجیکستان باید با سنجش و تدبیر بهتر، و با از خودگذاری و جهانبینی گسترده تر به امید فرداهای صلح در منطقه و در افغانستان متحد قدم گذاشت.