

## حاکمیت و مشروعیت در فرایند ملت‌سازی در افغانستان\*

اس. فردریک استار

ترجمه سیدحسین حسینی الهی\*\*

اشاره: نوشتار حاضر با سیری گذرا به اقدامات نیروهای بین‌المللی، در خلال چند سال نخست فرایند ملت‌سازی در افغانستان، به ارزیابی نکات قوت و ضعف آن‌ها می‌پردازد. نویسنده مقاله، اس. فردریک استار، معتقد است که نیروهای ائتلاف، از ترس اینکه مبدا افغانستان تجزیه شود، تمرکز خود را روی مقوله حاکمیت گذاشته و مقوله مشروعیت را به کلی نادیده گرفتند، در حالی که اکثر افغان‌ها برقراری مجدد حاکمیت را چالش بزرگی ندانسته و صرفاً نگران مشروعیت حکومت جدید بودند. از نگاه نویسنده، مهم‌ترین معیار مشروعیت در نگاه افغان‌ها، نه انتخابات، بلکه برقراری توازن قومی و منطقه‌ای در سهم‌گیری در قدرت بود؛ لذا آنان با نگرانی منتظر بودند تا ببینند آیا از اعضای گروه یا منطقه خودشان در بین افرادی که حکومت جدید منصوب می‌کند، به اندازه لازم، نماینده هست یا نه. نویسنده می‌کوشد با ذکر نمونه‌های عینی نشان دهد که نادیده گرفتن این توازن قدرت چگونه تلاش‌های اولیه نیروهای ائتلاف خارجی را در راستای ملت‌سازی با شکست مواجه کرد.

\* این نوشتار ترجمه‌ای است از:

Starr, S. Frederick. "Sovereignty and legitimacy in Afghan nation-building." *Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq* (2006): 107-124.

\*\* کاندید دکتری فلسفه اسلامی، مشهد: جامعه‌المصطفی العالمیه

Email: Hoseinielahi@gmail.com

## مقدمه

افغانستان مسائل اساسی مربوط به ملت‌سازی را به روشن‌ترین شکل ممکن ارائه می‌دهد. حجم کاری که آمریکا و هم‌دستانش پس از سقوط طالبان با آن روبه‌رو شدند، سرسام‌آور بود. حتی قبل از حمله شوروی در سال ۱۹۷۹، این کشور به شدت ضعیف بود و فقط تعداد اندکی نهاد دولتی آن را اداره می‌کرد. تهاجم و اشغال شوروی، جنگ داخلی، و در نهایت حکومت طالبان این کشور و ساختاری‌های حاکمیتی اندک آن را مطلقاً نابود کرد. اغراق نیست که بگوییم وقتی طالبان سقوط کرد، کل کشور برای ملت‌سازان به لوحی سفید تبدیل شد.

در چنین شرایطی، راحت‌تر بود که پرسیم چه کاری نباید انجام شود تا اینکه پرسیم چه کاری باید انجام شود. از آنجا که فهرست «بایدها» بسیار طولانی بود، ناگزیر باید، از بین انواع پروژه‌های ممکن، انتخاب صورت می‌گرفت. در پایان، تقریباً تمام نیروهای بین‌المللی درگیر پروژه ملت‌سازی در افغانستان نتیجه گرفتند که باید روی برقراری مجدد و حفظ تمامیت ارضی و حاکمیت کشور، آشکارا بیش از هرچیز دیگری، تمرکز شود. امدادسانی اضطراری نیز به همین اندازه دغدغه‌ای جدی بود، اما چیزی بود که با یا بدون ملت‌سازی می‌توانست ایجاد شود. احیای مجدد حاکمیت افغانستان به‌عنوان پایه‌ای معرفی شد که باید قبل از هرچیز مطلوب دیگری، که می‌توانست در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایجاد شود، تحقق یابد. دلایل عملی و نظری کافی وجود داشت که به نظر می‌رسید این تصمیم را توجیه می‌کند.

به‌لحاظ عملی، این نگرانی بزرگ در آن زمان وجود داشت که افغانستان ممکن است به بخش‌های خودمختاری تبدیل شود که جنگ‌سالاران رقیب آن را اداره کنند. در رابطه با این موضوع، این ظن وجود داشت که افغانستان در حقیقت یک کشور نیست، بلکه ملغمه‌ای از قومیت‌ها است که یک سلطنت سرشار از منابع اما کم‌توان، از طریق برخی زدوبندهای سیاسی - که همگی در اثر مجموعه‌ای از درگیری‌ها از بین رفته‌اند - این وصله‌ها را به هم متصل کرده است.

به‌لحاظ نظری، نیز ظاهراً تاریخ اروپا این تأکید بر حاکمیت را تصدیق می‌کرد. در فرانسه قرن هفدهم و آلمان و ایتالیای قرن نوزدهم، چالش بزرگ و فراخوان اصلی برای اعمال قهرمانانه، ایجاد حاکمیت در سطح ملی و استفاده از آن به‌عنوان ابزاری برای تقویت هویت ملی و سراسری بود. تجربه ایالات متحده نیز ظاهراً از همین تمرکز

بر حاکمیت حمایت می‌کرد - یعنی، با گسترش حاکمیت، هویت ملی و مشروعیت در زمان مناسب شکل می‌گیرد. بنابراین، اتحادیه تازه‌کار آمریکا، با جذب بقایای جغرافیایی فرمانروایی فرانسه و اسپانیا، روندی طبیعی را به وجود آورد که منجر به پیدایش هویت جدید گسترده و نیرومندی شد.

### مشارکت اولیه نیروهای ائتلاف در افغانستان

بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳، ایالات متحده و اروپا و همچنین سازمان ملل بر اساس این واقعیت سراغ افغانستان رفتند. بحران اخیر بالکان نیز همین درس را تقویت کرد - یعنی اینکه نیروهای ائتلاف ابتدا باید بر مسئله حاکمیت متمرکز شوند و سپس، با هویت شکل‌گرفته، مسئله مشروعیت را دنبال کنند. در عمل، این استراتژی به معنای تمرکز بر تأیید مجدد مرزهای ارضی قدیم افغانستان و گسترش حاکمیت مرکزی در سراسر منطقه‌ای بود که بر اساس این‌گونه مرزها تعریف شده بود. این اولین وظیفه بود و تصور می‌شد که موفقیت هرچیز دیگری که برای این کشور مطلوب است، به انجام و تکمیل موفقیت‌آمیز این امر بستگی دارد.

اهمیت ایجاد حاکمیت، به‌عنوان اولین قدم به‌سوی ملت‌سازی، چنان در سطح عملی و نظری آشکار به نظر می‌رسید که هیچ‌کس لزوم دفاع از آن را در برابر رویکردهای جایگزین احتمالی احساس نکرد. در واقع، حتی به‌ندرت اذعان شد که استراتژی جایگزین جدی و مهمی وجود دارد، چه رسد به اینکه بخواهد مورد توجه قرار گیرد. این نکته‌ای بود که جامعه بین‌المللی درباره آن هم‌صدا بودند.

اما دیدگاه جایگزینی وجود داشت که اگر نگوئیم بین همه افغان‌ها، دست‌کم بین اغلب آن‌ها، مشترک بود. افغان‌های فعال سیاسی بر اساس نقشه بسیار متفاوتی عمل می‌کردند. آن‌ها معتقد بودند که مرزهای ارضی کشورشان یک بار و برای همیشه در قرن هجدهم مشخص شده است. درست است که حکومت بریتانیا بخش‌هایی از مرز افغانستان با پاکستان را نامشخص باقی گذاشته بود، اما این شرایط تنها نکته مهم‌تری را تقویت کرد. افغانستان، به‌عنوان یک کشور، برای دو قرن، تقریباً در همین مرزهای فعلی خود بود. محل پایتخت آن مشخص بود و هیچ اختلافی راجع به آن وجود نداشت. علاوه بر این، اکثر افغان‌ها تصور می‌کردند که افغانستان به وضعیت یک دولت یکپارچه، یعنی به همان وضعیتی که قبل از حمله شوروی داشت، برمی‌گردد. آن‌ها در این نکته نیز شک نداشتند که چنین دولت یکپارچه‌ای باید قدرت اعمال

مالیات، تشکیل ارتش، ایجاد قوه قضاییه و انجام عملکردهای دیگر را در سطح ملی و منطقه‌ای به دست آورد.

با توجه به دیدگاه فوق، اکثر افغان‌ها برقراری مجدد حاکمیت را چالش بزرگی قلمداد نمی‌کردند. برخلاف جامعه بین‌المللی، که تجزیه و جدایی‌طلبی را تهدیدی مداوم می‌دانستند، افغان‌ها آن را محتمل یا ممکن نمی‌دانستند. آنچه از ابتدا افغان‌ها را نگران می‌کرد، و آنچه تفکر آن‌ها را از تفکر شرکای ائتلاف و سازمان ملل کاملاً متمایز می‌ساخت، مشروعیت حکومت جدید بود. منظور افغان‌ها از مشروعیت این بود که اکثر مردم هر منطقه به‌طور داوطلبانه حق و مسئولیت دولت را، برای حکومت کردن در سطح ملی و سراسر این سرزمین، بپذیرند و حاضر باشند برای توانمند کردن حکومت در مسیر انجام این وظیفه، مالیات بپردازند و در اردوی ملی خدمت کنند. برای افغان‌ها، اما نه برای کارشناسان بین‌المللی که در بُن دیدار داشتند و در واشنگتن و جاهای دیگر تشکیل جلسه دادند، مسئله اصلی حاکمیت نبود، بلکه مشروعیت بود. این بدان معنا نیست که سازمان ملل، آمریکایی‌ها یا سایر اعضای ائتلاف اهمیت تأسیس مشروعیت دولت جدید را انکار کردند. اما رویکرد آن‌ها از دو منظر اساساً با بسیاری از افغان‌ها متفاوت بود. اول اینکه، جامعه بین‌المللی معتقد بود حاکمیت و مشروعیت باید به‌نوبت مورد توجه قرار گیرند، نه به‌طور هم‌زمان. دوم اینکه، جامعه بین‌المللی باور داشت اصلی‌ترین و اساسی‌ترین اقدام لازم برای ایجاد مشروعیت، برگزاری انتخابات ملی است. در مقابل، اکثر افغان‌های فعال سیاسی معتقد بودند که بدون پرداختن به مشکل مشروعیت، نمی‌توان به حاکمیت افغانستان پرداخت. یعنی باید اطمینان یافت که جمعیت مناطق مختلف و گروه‌های گوناگونی که افغانستان را تشکیل می‌دهند، دولت جدید را شایسته حمایت از آن‌ها می‌دانند و حاضرند فرامین و قوانین آن را بپذیرند، مالیات‌هایی را که مقرر می‌کند، بپردازند و به عدالت پلیس و دادگستری احترام بگذارند. فقط در صورت تحقق این شرایط، آن‌ها پذیرای حاکمیت جدید می‌شدند.

بیشتر مردم افغانستان در مورد انتخابات نیز اختلاف نظر داشتند. اگرچه انتخابات آزاد هرگز در کشورشان برگزار نشده بود، گروه‌های مختلف افغان‌ها اهمیت آن را قبول داشتند. اما انتخابات آن‌قدر که در تأیید مشروعیت نقش داشت، در ایجاد مشروعیت نقش نداشت. ایجاد مشروعیت مستلزم آن بود که هر گروه از مردم بر این باور باشند

که در تصمیم‌گیری‌های حکومت کابل از جایگاه منصفانه‌ای برخوردارند و اعضای آن‌ها، در دستگاه‌های اداری جدید و در حال تأسیس، به تعداد مناسب، منصب دارند. بدون چنین توازن قومی و منطقه‌ای، مشروعیتی وجود نداشت و انتخابات بی‌فایده بود.

جامعه بین‌المللی مسائل حاکمیتی را بر مسائل مشروعیت اولویت می‌دادند و این امر خود را در نتیجه‌گیری‌های کنفرانس سازمان ملل در ژن، که در دسامبر ۲۰۰۱ برگزار شد، نشان داد. اعضای کنفرانس حکومت جدیدی را تحت‌عنوان «تشکیلات موقت» تعریف کردند که قرار شد در زمان مناسب به «تشکیلات انتقالی» تبدیل شود، تشکیلاتی که به‌نوبه خود، پس از تصویب لویه جرگه یا مجلس ملی، به «دولت انتقالی اسلامی افغانستان» تغییر یافت. افغانستان تنها از طریق انتخابات می‌توانست یک حکومت واقعی به دست آورد. اما قرار شد لویه جرگه در ۱۸ ماه بعد تشکیل شود و اگر هم انتخاباتی برگزار شود یکسال بعد از تشکیل لویه جرگه، باشد. اما حکومت به‌رهبری حامد کرزی تا آن زمان از چه مشروعیتی برخوردار بود؟

افغان‌هایی که در سایر مسائل به‌شدت با یکدیگر اختلاف نظر داشتند، بر اساس دو آزمون عملی، عموماً آماده پاسخ‌گویی به این سؤال بودند. نخست اینکه، آیا دولت به منطقه یا گروه آنان، آنچه را آنان خدمات «حکومتی» می‌دانند، فراهم می‌کند یا می‌تواند فراهم کند؟ این خدمات شامل امنیت مرزها، برقراری نظم داخلی، آزادسازی راه‌ها از دست راهزنان، بازسازی و هدایت کانال‌های اصلی آبیاری، ارائه کمک‌های اولیه پزشکی و آموزش بود. دوم اینکه، آیا دولت به‌عنوان کارفرمای اصلی کشور، مشاغل خود و اختیارات و منابع همراه آن را به‌صورت عادلانه و متوازن توزیع می‌کند - یعنی آیا توزیع آن‌ها به‌گونه‌ای هست که منطقه یا گروه آنان از آن سود ببرند؟ از آنجا که افغان‌ها متقاعد شده بودند معیار و محک اولی کاملاً به دومی بستگی دارد، با نگرانی منتظر بودند تا ببینند آیا از اعضای گروه یا منطقه خاص خودشان در بین مردان و زنانی که حکومت جدید منصوب می‌کند، به‌اندازه لازم، نماینده هست یا نه.

برای هر قشر و فرقه‌ای از مردم افغانستان، اثبات این عدالت و توازن معیاری بود که آن‌ها می‌توانستند حمایت یا مخالفت خود با رژیم جدید را بر آن مبتنی سازند. نکته مهم اینجاست که این امر به‌طور جدی در کنفرانس ژن مطرح نشد. وقتی پای این موضوع به میان آمد، با بی‌قیدی، به‌عنوان امری که بعداً به آن پرداخته می‌شود و نیازی به احکام رسمی اعضای کنفرانس ندارد (چه رسد به اینکه نیازمند سازوکاری

برای اجرای این احکام باشد)، کنار گذاشته شد. بنابراین جای تعجب نداشت که در طی ماه‌ها و سال‌های بعد، بسیاری از افغان‌ها، اگر نگوییم بیشتر آن‌ها، حکومت جدید را دقیقاً بر اساس همین معیار، ناقص و ناکافی دانستند.

چگونه مرحله اول ملت‌سازی، حتی قبل از کنفرانس بُن، محکوم به شکست بود؟ بسیار منطقی است که مورخان داستان ملت‌سازی در افغانستان پس از طالبان را با کنفرانس بُن بیاغازند. اگر از منظر حاکمیت به قضیه نگاه کنیم، این اقدام کاملاً موجه است. از زمان سقوط طالبان، افغانستان صرفاً از نظر جغرافیایی موجودیت داشت، نه از نظر سیاسی. کنفرانس بُن قدرت سازمان ملل را برای ایجاد حاکمیت جدید وارد صحنه ساخت و چیزی را پایه‌گذاری کرد که دولت کرسی عهده‌دار اداره آن شد.

با این حال، اگر از منظر مشروعیت به قضیه نگاه کنیم، جلسات بُن بیش از آنکه آغازی برای یک مرحله مهم از ملت‌سازی باشد، پایانی ناموفق برای این مرحله مهم از ملت‌سازی بود. این مرحله از زمانی آغاز شده بود که نیروهای اتحاد شمال پس از اینکه در پی تعقیب طالبان به دروازه‌های کابل رسیدند، درخواست رئیس‌جمهور و وزیر امور خارجه آمریکا را نپذیرفته و نیروهای خود را تحت‌عنوان «پلیس» در پایتخت مستقر کردند. رهبران اتحاد شمال، که تا آن لحظه از حمایت‌های ظاهراً بی‌قیدوشرط برخوردار شده بودند، احتمالاً این اقدام را گامی طبیعی و اجتناب‌ناپذیر می‌دیدند، هرچند واشنگتن دستور داده بود که از آن استفاده نکنند. بدون شک، آن‌ها این اقدام را در اثر تشویق کسانی انجام دادند که مهم‌ترین حامیان آن‌ها در دوره پیش از ۱۱ سپتامبر بودند: پوتین، رئیس‌جمهور روسیه و ژنرال کواشین، همان افسر روسی که با طراحی و رهبری یورش نسنجیده روس‌ها به فرودگاهی در کوزوو در ۱۲ جون ۱۹۹۹، خطر جنگ آشکار با غرب را پذیرفته اندیشه

تاجیک‌ها و ازبک‌ها که نیروهای اتحاد شمال را تشکیل داده بودند، سعی کردند جایگاه‌های حکومتی را در کابل با کادر خود تکمیل کنند تا تمام قدرت حکومتی کشور را در اختیار خود بگیرند و حامیان جدید [غربی] آن‌ها را به‌عنوان حاکمان جدید بپذیرند. به‌طور خلاصه، آن‌ها این سیاست را دنبال می‌کردند که گروه فاتح باید تمام قدرت را تصاحب کند. به‌عنوان بخشی از این تاکتیک، آن‌ها کنترل کامل سه «وزارتخانه کلیدی»، یعنی وزارت دفاع، وزارت امور داخله و وزارت امور خارجه، و همچنین سرویس‌های اطلاعاتی را به دست گرفتند و آماده شدند تا رهبری سیاسی

خود، پروفیسور ملا برهان‌الدین ربانی را رئیس‌جمهور معرفی کنند. تقریباً همهٔ وزیران، والیان و کارمندان جدید تاجیک بودند، عمدتاً از دره پنجشیر. اعضای بزرگ‌ترین گروه جمعیتی، یعنی پشتون‌های شرق و جنوب کشور، و هزاره‌های شیعه، از مرکز کشور، در این مقام‌ها جایی نداشتند. وزیران اتحاد شمال، در یکی از توافقات خود در کنفرانس بُن، به‌نفع حامد کرزی، رهبر پشتونی که هیچ ارتشی از خودش نداشت، رئیس‌جمهور سال‌خورده خود را برکنار کردند.

اعضای برجستهٔ جامعهٔ جهانی که در بُن جمع شده بودند، نقش خود را در این می‌دیدند که الگوی کلاسیک ملت‌سازی را پیاده کنند - یعنی، روی لوحی سفید حاکمیت جدیدی به وجود بیاورند. اما این کاری بود که پیش از این، ژنرال محمد فهیم، وزیر دفاع، و دکتر عبدالله عبدالله، وزیر امور خارجه، آن را عملاً انجام داده بودند.

کارشناسان بین‌المللی حاضر در کنفرانس بُن، که فکر و ذکرشان مسئلهٔ حاکمیت بود، از جدایی‌طلبی بیش از هر چیز دیگری می‌ترسیدند، اگرچه گروهی که احتمال جدایی‌طلبی‌شان بیش از بقیه بود - تاجیک‌های شمال - قبلاً قدرت خود را مستحکم کرده بودند و آن را به رخ نمایندگان بدبخت می‌کشیدند. فدرالیسم، به‌عنوان یک راه‌حل ممکن برای حل مشکل غیرواقعی جدایی‌طلبی، در کنفرانس بُن مسکوت ماند. اما این ایده قبلاً بر سر زبان‌ها افتاده بود. جوشکا فیشر، وزیر خارجه آلمان، این ایده را که به‌راحتی با تاریخچه ملت‌سازی در آلمان پس از جنگ جهانی دوم سازگاری داشت، پیش برده بود. با این حال، اعضای کنفرانس، با به‌تعویق انداختن مسئلهٔ دولت آینده افغانستان و مطرح کردن لویه جرگه، یک سال این موضوع را کنار گذاشتند.

جلسهٔ بُن، در زمان خود، عمل انجام‌شدهٔ سلطهٔ اتحاد شمال بر حکومت جدید را به‌طور ضمنی به تصویب رساند، اگرچه شدیداً انکار می‌کرد که چنین کاری انجام داده است. اما همه این تصمیم را نپذیرفتند. کسانی که طرفدار پادشاه پیشین، محمدظاهر شاه، بودند، اظهار داشتند که کنفرانس، با تصویب قدرت گرفتن اتحاد شمال، در واقع بمبی را کار گذاشته است که به‌محض اینکه پشتون‌ها و سایر گروه‌های محروم بفهمند که چه کاری در حق آن‌ها انجام شده، منفجر خواهد شد. اما گروه طرفدار ظاهر شاه استدلال خود را بر اساس مشروعیت، نه حاکمیت، بنا نهادند، در حالی که کنفرانس به‌طور واضح اعلام کرده بود وظیفه‌اش برداشتن اولین قدم به‌سوی ملت‌سازی به‌سبک اروپایی، از طریق ایجاد حاکمیت، است.

انصافاً باید تصدیق کرد که اعضای کنفرانس بُن متوجه بودند، با حفظ اتحاد شمال در کابل، موجب عدم توازن شده‌اند. اما آن‌ها ثبات و یکپارچگی اتحاد شمال را مزیتی در جهت ایجاد حاکمیت می‌دانستند و خود را متقاعد ساختند که با گذشت زمان، تنوع و تفاوت قومی و منطقه‌ای بیشتری می‌تواند در حکومت کابل وارد شود. با این کار، آن‌ها ساده‌لوحانه اتحاد شمال را شدیداً دست‌کم گرفتند. شرکت‌کنندگان کنفرانس در حالی بُن را ترک کردند که کار خود را تحسین می‌کردند و خوشنود بودند ملت‌سازی را به خوبی انجام داده‌اند. اما در حقیقت، آن‌ها مشروعیت ساختار جدید خود را به پای آنچه اشتباهاً ارزش برتر حاکمیت تصور می‌کردند، قربانی نمودند.

### پیام‌های متضاد لویه جرگه

در طول ۱۸ ماه فاصله بین کنفرانس بُن و لویه جرگه، تیم اتحاد شمال قدرت خود را تثبیت کرد، افراد وفادار خود را در کلیه وزارتخانه‌ها و فرمانداری‌های اصلی جای داد و رتبه‌های پایین‌تر را نیز با افراد طرفدار خود تکمیل کرد. جنرال فهیم، که حالا مارشال فهیم شده بود، با نگه‌داشتن ارتش خصوصی خود در کابل و تثبیت کنترل خود و خانواده‌اش بر بازارها، قراردادهای خدماتی با حکومت و پست‌های کلیدی در سفارت‌های خارج از کشور، از احکام صریح کنفرانس بُن و درخواست جامعه جهانی سرپیچی کرد. در کمال تعجب، میزان و موفقیت این تلاش قاطعانه و سرسختانه، از چشم سازمان ملل، آژانس اطلاعات مرکزی آمریکا و بیشتر کارشناسان خارجی دیگر حاضر در کشور، دور ماند.

این اقدامات نابودکننده مشروعیت به این دلیل مورد توجه قرار نگرفت که جامعه بین‌المللی بر حذف تهدیدات حاکمیت جدید افغانستان، به‌ویژه ریشه‌کن کردن القاعده و از بین بردن بقایای نیروهای طالبان، تمرکز کرده بود. مطمئناً این‌ها وظایف مهمی بودند، اما روش‌های اتخاذ شده برای انجام آن‌ها تحلیل بیشتر مشروعیت حکومت کرزی را به همراه داشت.

همکاری با جنگ‌سالاران محلی در جنوب و جنوب شرقی کشور، موجب تقویت اثربخشی نیروهای ائتلاف خارجی در کوتاه‌مدت شد. اما از آنجا که این همکاری مشروط به آن نبود که جنگ‌سالاران تابع و فرمان‌بردار حکومت جدید کابل باشند، تمایل به مرکزگریزی را تقویت کرد، آن‌هم درست در زمانی که کرزی در دولت خود تنها شده بود و برای تقویت نیروهای مرکزگرا عاجزانه درخواست کمک می‌کرد. به تدریج،



همین جنگ‌سالارانی که نیروهای آمریکایی با آن‌ها همکاری می‌کردند، از حکومت کابل دور می‌شدند، حکومتی که از نگاه آنان، نامتوازن بود و از تمام مردم افغانستان نمایندگی نمی‌کرد.

افغانستان، مانند تمام کشورهای آسیای میانه، سرزمینی است که مردم آن به حرف‌و‌حدیث‌ها اعتماد می‌کنند و نیازی به روزنامه ندارند تا بدانند چه اتفاقی می‌افتد. وقتی پشتون‌ها و سایر گروه‌های محروم سرانجام فهمیدند که کمتر کسی از گروه آن‌ها در دولت کابل جایگاهی پیدا کرده است، حکومت کززی را در بهترین حالت نیمه‌مشروع دانستند. هم‌زمان، بخش‌های زیادی از مردم افغانستان، در مناطقی از این کشور، از حکومت کابل دلسردتر می‌شدند. دلسردی آن‌ها خود را، در حمایت پنهان از جنگ‌سالاران محلی، عدم تمایل به همکاری با مدیرانی که حکومت کابل به مناطقشان می‌فرستاد و پشتیبانی از هر مقام محلی که درآمدهای مالیاتی را به پایتخت نمی‌فرستاد، نشان می‌داد.

دلیل چندانی وجود ندارد که این دلسردی مردم را به وضعیت کززی و عده اندکی از وزرای وی، به‌عنوان مهاجران سابق، نسبت بدهیم. برعکس، این افراد، به‌دلیل دانش و شایستگی‌شان، غالباً مورد احترام بودند. مشکل اصلی این بود که تقریباً همهٔ پُست‌های پایین‌تر و کم‌اهمیت‌تر، هم در کابل و هم در سایر مناطق، به تاجیک‌ها و به‌ویژه پنجشیری‌ها واگذار شده بود.

گروه‌های محروم و دلسرد از حکومت کابل به نظام‌های حامی-پیرو محلی و جنگ‌سالاران منطقه‌ای اتکا داشتند. به‌لطف حمایت محلی و منطقه‌ای، این رهبران، در نبود مشروعیت واقعی در سطح ملی، اغلب دارای نوعی مشروعیت مصنوعی بودند. بنابراین، کززی و پشتیبانان بین‌المللی او ناخواسته موجب تداوم و حتی تقویت شرایطی شدند که ۱۰۰,۰۰۰ جنگجوی مخالف را در صحنهٔ نبرد نگه داشت.

این تغییر و تحول، در آن زمان، «احیای طالبان» نام گرفت. چنین توصیفی دقیق، اما ناقص است. بسیاری از کسانی که پرچم طالبان را بالا بردند، در واقع قبل از یازدهم سپتامبر از طالبان حمایت کرده بودند، دست‌کم به این دلیل که حکومت طالبان بسیاری از کشتارهای خانمان‌سوزی را که مدت‌ها کشور را به خون کشیده بود، متوقف کرد. با وجود این، بیشتر اوقات، آن‌ها افرادی بودند که اگر حکومت کابل با آن‌ها حداقل همکاری را می‌کرد، متقابلاً دست همکاری دراز می‌کردند. آن‌ها به‌طور قطع

جدایی طلب نبودند، بلکه مخالفان مسلحی بودند که علیه آنچه آن را حکومت نامشروع پایتخت می‌دیدند، می‌جنگیدند.

بنابراین، یکسال پس از جلسات بُن، مشکلات مشروعیتی، که تلاش شده بود در کنفرانس مسکوت بماند، رفته‌رفته اصل حاکمیت را به خطر انداخت. در این شرایط، لویه جرگه در جون ۲۰۰۲ تشکیل شد. بسیاری از ناظران بین‌المللی، با برداشت نادرست از علل مخالفت با کابل، اظهار داشتند که زمان ایجاد سیستم فدرال در افغانستان فرا رسیده است. آن‌ها با تصور اینکه نزاع اصلی درباره‌ی کنترل در سطح محلی است نه درباره‌ی کنترل در سطح ملی، پیشنهاد کردند که به هر گروه قومی، قلمروی اختصاص یابد.

اما خود افغان‌ها قاطعانه این پیشنهاد و بدفهمی فاحش از نیازهای ملت‌سازی را که مبنای این پیشنهاد بود، رد کردند. آن‌ها با روشن‌ترین روش ممکن نشان دادند که نزاع اصلی بر سر حاکمیت نیست. نمایندگان ملت افغانستان، در مواجهه با طرفداران فدرالیسم، انسجام حیرت‌آوری از خود نشان دادند، بی‌آنکه خواهان جدایی‌طلبی شوند یا حتی به جدایی‌طلبی تهدید کنند. در پایان، آن‌ها قاطعانه به دولت واحد رأی دادند. مشروعیت، نه حاکمیت، دغدغه‌ی اصلی اکثریت قاطع نمایندگان بود که مردمشان در حکومت جدید جایگاهی نداشتند. به همین دلیل، بسیاری خواستار صحبت جدی با پادشاه پیشین، به‌عنوان نمادی از وحدت ملی و توازن بین مناطق و اقوام، شدند، چه او فردی پشتون بود که حکومتش تجارت را به‌زبان دری انجام می‌داد و توانست سلطنت کند (اما مجری قانون نباشد). ولی آمریکایی‌ها، تحت فشار اعضای اتحاد شمال حکومت کرزئی، این طرح را، بدون ارائه راه‌حل جایگزین بهتر، متوقف کردند. مسئله‌ی اصلی افراد دل‌نگران مشروعیت درباره‌ی دولت بود: چه کسانی کارمند دولت شوند و کنترل آن را در دست بگیرند؟ تا زمانی که به این سؤال پرداخته نمی‌شد، ملت‌سازی معلق می‌ماند یا با شکست مواجه می‌شد. در آن زمان، این معضل از طریق انتخابات نیز قابل حل نبود. هنوز یکسال به انتخابات باقی مانده بود، اما نه به برگزاری آن اطمینانی بود و نه به نتیجه‌ی آن. بنابراین، در لویه جرگه، افغان‌هایی که نگران مشروعیت بودند، برای حل مسئله به‌دنبال انتخابات نبودند. در عوض، آن‌ها خواستار متعادل کردن وضعیت کارگزینی حکومتی در کابل و ولایات و ارائه مطلوب خدمات متعارف به مناطق خود شدند.

حتی تا این دوره، کمتر کسی در جامعه بین‌المللی درک می‌کرد که چقدر مشروعیت حکومت در حال کاهش است و کمتر کسی از آن‌ها این بحران روبه‌رشد مشروعیت را با توزیع عادلانه پست‌ها و ارائه خدمات دولتی، مرتبط می‌دانست. آن‌ها در عوض با ابراز نارضایتی از فلاکتی که بیشتر مردم در آن زندگی می‌کردند، تمرکز خود را روی ارائه کمک‌های موردنیاز فوری از طریق کانال‌های مختلف در دسترس گذاشتند. در عمل، این به معنای استفاده از سازمان‌های غیردولتی (NGO) بود. در یک بسیج تأثیرگذار، که عمدتاً دلارهای آمریکا از آن حمایت می‌کرد، صدها سازمان غیردولتی در صحنه ظاهر شدند و شروع به توزیع خدمات کردند. به لطف آن‌ها از وقوع یک بحران بشری جلوگیری شد. اما بعداً مشخص شد که سازمان‌های غیردولتی و حکومت کابل باهم اختلافاتی داشته‌اند و این امر بر کاهش مشروعیت حکومت تأثیر گذاشته است. در این مدت، نیروهای ائتلاف همچنان تمرکز خود را بر نابودی القاعده و شکست مواضع طالبان گذاشته بودند. برنامه‌ریزان آمریکایی هنوز باور داشتند که می‌توانند، در مرحله اول ملت‌سازی، از جنگ‌سالاران استفاده کنند و سپس، در مرحله دوم ملت‌سازی، آن‌ها را به شهروندان وفادار افغانستان جدید تبدیل کنند. در این طرح، به این حقیقت توجه نشده بود که احکام دولت مرکزی فقط در مناطقی که کارکنان اصلی‌اش از آنجا آمده بودند، نافذ است - یعنی در مناطق شمال شرقی و شمال مرکزی، نه در مناطق جنوب، مرکز، جنوب شرقی یا شمال غربی. همان «نقص مادرزادی» ای که حکومت کوزی در بُن با آن به دنیا آمد، همچنان مرزهای ملت‌سازی در افغانستان را در دوره پس از لویه جرگه تعیین می‌کرد.

### تحلیل تدریجی پس از لویه جرگه و مشکل سازمان‌های غیردولتی

موفقیت لویه جرگه می‌بایست آغازگر مرحله تجدیدی از ملت‌سازی می‌بود. کشور برای داشتن دولتی یکپارچه، از نوع ریاست جمهوری، تصمیم گرفته بود. نیروهای ایالات متحده و سازمان پیمان آتلانتیک شمالی مشغول شکار آخرین بقایای القاعده و طالبان جان‌سخت بودند. هزاران سازمان غیردولتی درگیر توسعه اساسی اقتصادی و اجتماعی بودند. پس از یک دوره بازسازی، انتخابات سال ۲۰۰۴ می‌توانست دستاورد بزرگی برای کل روند ملت‌سازی به ارمغان آورد.

در واقع، کارهای بسیاری پس از لویه جرگه انجام شد. پیش از آن، ایالات متحده برای معرفی ارز جدید با افغان‌ها کار کرده بود و سیاست‌های منسجم اقتصادی نیز،

در عرصه اقتصاد کلان، ثبات به وجود آورده بود. اما بعد از لویه جرگه، ایالات متحده به‌تنهایی ۷۰۰ مدرسه را بازسازی کرد و به‌اندازه کافی کتاب درسی جدید در کل کشور توزیع نمود. سازمان‌های غیردولتی یک میلیون مین را از بین بردند، بذره‌های مرغوب موجب افزایش محصولات کشاورزی شد و کار برای بازسازی جاده‌های اصلی کشور آغاز گردید.

با وجود این، آنچه تغییر نکرد، کنترل یکجانبه مردان وفادار به اتحاد شمال بر کل مدیریت دولت و قدرت بی‌حدوحصر سیاسی و اقتصادی مارشال فهم به‌عنوان وزیر دفاع بود. پشتون‌ها، هزاره‌ها و اعضای دیگر گروه‌ها و جناح‌های محروم این موضوع را از خلال گزارش‌های دوستان و خویشاوندانی که پایتخت را دیده بودند، می‌دانستند. آن‌ها می‌توانستند اثرات این مشکل مداوم را در ولایت‌ها و شهرهای خود ببینند. بسیاری به این نتیجه رسیدند که کرزئی یا نمی‌خواهد یا نمی‌تواند این مسئله اساسی عدم توازن را حل کند.

در نبود مشروعیت، آنچه می‌بایست دوره اتحاد و ملت‌سازی باشد، در پیچ‌وخم انگیزه‌های متعارض و نوعاً منفی فرو رفت. ارتش ملی به‌تدریج گسترش یافت، اما نیروهای افراد جنگ‌سالار از آن پیشی گرفت. تولید محصولات کشاورزی رونق گرفت، اما تولید مواد مخدر به‌مراتب بیشتر رشد کرد. مالیات جمع‌آوری شده از محلات افزایش یافت، اما مبالغ واصله به کابل رشد چندانی نکرد. جاده‌های جدید افتتاح شد، اما مسدود کردن غیرقانونی جاده‌ها، حتی در مناطق ظاهراً امن، ادامه داشت. وجود یگان‌های مسلحی که ادعا می‌کردند طالبان هستند، همچنان این حقیقت را تبلیغ می‌کرد که حکومت کرزئی از نظر اکثر مردم افغانستان، در بهترین حالت، از مشروعیت جزئی برخوردار است. این روند منجر به تحلیل حاکمیت شد.

در اواسط سال ۲۰۰۳، دست‌کم ۲۰۰۰ سازمان غیردولتی ملی و بین‌المللی در افغانستان، عمدتاً در زمینه کاهش فقر، آموزش و بهداشت، فعالیت می‌کردند. اکثر این سازمان‌ها مدیریت دولتی را مزاحم و نالایق می‌دانستند و به همین دلیل، ترجیح می‌دادند از حکومت، در سطح ملی و محلی، فاصله بگیرند. با افزایش تعداد کارکنان سازمان‌های غیردولتی که در مأموریت کشته می‌شدند، عدم تفاهم بین سازمان‌های غیردولتی و دولت به شکافی نگران‌کننده تبدیل شد.

موضع سازمان‌های غیردولتی واضح بود: آن‌ها برای انجام کارهای خود، نیاز به

تماس مستقیم و بی‌واسطه با مردم محلی، با کمترین میزان دخالت دولت، داشتند. آن‌ها مدیران محلی را نماینده یا خدمتگزار مردمی که خود بین آن‌ها کار می‌کردند، نمی‌دانستند. موضع دولت نیز واضح بود و جدی‌ترین پیامدها را برای روند ملت‌سازی، به‌ویژه برای موضوعات کلیدی مشروعیت و حاکمیت، در پی داشت. از نظر دولت، سازمان‌های غیردولتی مدیریت دولتی را در سطح محلی تضعیف می‌کردند، حتی در مواردی که مقامات محلی سعی در انجام وظایفشان داشتند. کارمندان سازمان‌های غیردولتی چندان تلاش نکردند تا تحقیر خود را نسبت به مأموران دولتی محلی پنهان کنند، همان افرادی که آن‌ها را - معمولاً به‌درستی - فاسد می‌دانستند. آن‌ها همچنین از تلاش دولت مرکزی برای نظارت و کنترل بر کارشان ناراحت بودند.

دولت، که مشروعیتش را تضعیف شده می‌دید، از جامعه بین‌المللی خواست تا کمک‌های مالی از طریق خود دولت توزیع شود نه اینکه مستقیم به سازمان‌های غیردولتی فرستاده شود. استدلال دولت این بود که این کنترل‌ها نمونه‌ای عادی از اعمال حاکمیت است. اشرف غنی، در نقش خود به‌عنوان وزیر مالیه، در گفت‌وگوهای بی‌شمار و رودررو با کشورهای اهداکننده، در طرح این استدلال، قوی عمل کرد. متأسفانه، جامعه بین‌المللی، به‌دلیل اعتقاد یک‌طرفه خود به نقش تحول‌آميز «جامعه مدنی» - حتی در غیاب نهادهای معمول دولت و قانون - برای مدت زیادی با درخواست دولت مخالفت ورزید و ساده‌لوحانه و غیرمسئولانه به دغدغه‌های مهم‌تر ملت‌سازی، که مورد بحث بود، بی‌اعتنایی کرد.

این جریان‌ها موجب شد که حتی شایسته‌ترین و مؤثرترین اعضای حلقه کرسی بسیاری از سازمان‌های غیردولتی را نیروی مخالفی تصور کنند که به‌مرور زمان خودکفا شده‌اند. اما روندی معکوس نیز رخ داد، زیرا بسیاری از مدیران و پلیس محلی علیه سازمان‌های غیردولتی موضع گرفتند. و چرا آن‌ها نباید چنین کاری می‌کردند؟ از دیدگاه آن‌ها، سازمان‌های غیردولتی تعداد زیادی از جوانان دارای حقوق بالا را به جوامع آن‌ها آورده بودند، جایی که آن‌ها حقوق بالا و وسایل نقلیه موتوری جدید خود را به رخ می‌کشیدند. از این بدتر، فعالیت‌های پرهزینه آن‌ها فقر و ناکارآمدی مدیریت دولتی را برجسته و نمایندگان محلی دولت را در نظر مردم محلی بی‌اعتبار می‌ساخت. جای تعجب نیست که بسیاری از مدیران و پلیس محلی سرخورده، با دشمنان دشمنشان - جنگ‌سالاران و قاچاقچیان مواد مخدر - وارد معامله شدند.

در جلسه‌ای در کابل در آپریل ۲۰۰۴، اندکی پس از کنفرانس اهداکنندگان برلین، رمضان بشردوست، وزیر پلان افغانستان، اظهار داشت که اگر پول‌های کمکی، نه از طریق دولت، بلکه به‌طور مستقیم به سازمان‌های غیردولتی داده شود، آسیب‌های بیشتری به همراه خواهد داشت. در نوامبر ۲۰۰۴، وی بی‌پرده گفت: «هنوز سازمان غیردولتی‌ای ندیده‌ام که ۸۰٪ پول خود را در راستای افغان‌ها خرج کرده باشد.»<sup>۱</sup> حرف‌های وی سنگین، اما کاملاً مبتنی بر واقعیت بود. اهداکنندگان متوجه نبودند که کار سازمان‌های غیردولتی چقدر جایگاه مدیران محلی را در اذهان عمومی تضعیف می‌کند. از همه بدتر، آن‌ها از این دیدگاه افغان‌ها نیز غافل بودند که ارائه خدمات در سطح محلی یکی از دو معیار اصلی مشروعیت دولت است.

کشورهای اهداکننده بسیار دیر متوجه شدند که نقش سازمان‌های غیردولتی در فرایند کلی توسعه و پیشرفت نیاز به بازنگری جدی دارد. آن‌ها سازمان‌های غیردولتی را فی‌نفسه مطلوب می‌دانستند و متوجه نبودند که سازمان‌های غیردولتی چگونه روند توسعه سازمانی را بیشتر تضعیف می‌کنند تا حمایت. سازمان‌های غیردولتی، به روند کلان توسعه و مقتضیات آن، شدیداً بی‌علاقگی نشان دادند. علی‌رغم کارهای ستودنی صدها سازمان غیردولتی، همه آن‌ها غالباً به حساسیت‌های محلی بی‌تفاوت بودند و برای مراجع قانونی، به‌ویژه در سطح محلی، احترام قائل نمی‌شدند. آن‌ها، که خواستار پاسخ‌گویی دیگران بودند، غالباً بدون شفافیت معمول کار می‌کردند و از این جهت، مقصر بودند؛ از همین رو، از نظر مردم و مدیران متهم به فساد می‌شدند.

این‌گونه نگرش‌های اهداکنندگان و سازمان‌های غیردولتی، که اهداکنندگان تصمیم گرفتند از طریق آن‌ها وجوه خود را هدایت کنند، عواقب سنگینی در پی داشت. با اینکه بیشتر افغان‌ها صرفاً از طریق مقامات و مجریان قانون محلی با دولتشان ارتباط داشتند، اهداکنندگان به‌مدت طولانی، از تمرکز انرژی‌های توسعه‌ای خود بر حاکمان و پلیس محلی، امتناع ورزیدند. درست هنگامی که مشروعیت باید تقویت می‌شد، این سهل‌انگاری مستمر موجب تحلیل مشروعیت و در نتیجه، موجب عقب ماندن ملت‌سازی، به‌مثابه یک کل، شد.

به‌طور خلاصه، پس از لویه جرگه، جامعه جهانی در شناسایی و حل مسئله مرکزی مشروعیت و شاخص‌های اصلی‌ای که مردم افغانستان با آن‌ها دولت خود را ارزیابی می‌کردند - یعنی، میزان توازن منطقه‌ای و قومی در استخدام افراد و توانایی دولت

برای ارائه خدمات در مناطق - ناکام ماند. این ناکامی موجب شد تا جنگ‌سالاران و سایر نیروهای مستقل دوباره جایگاه خود را تقویت کنند، به‌ویژه در بین افرادی که کمترین نماینده را در کابل داشتند و مدیریت محلی‌شان نیز ضعیف بود. امنیت به‌طور کلی می‌رفت که از بین برود. یک بار دیگر، جامعه بین‌المللی، به‌جای اینکه از کرسی در راستای ایجاد توازن حمایت جدی کند، توان خود را بر کنترل اثرات عدم توازن پایدار در دولت متمرکز ساخت. با درخواست‌ها، جهت افزایش گسترده نیروهای صلح و همچنین گسترش سریع‌تر اردوی ملی افغانستان، موافقت شد. این پیشنهادها با این تصور غالب، که حاکمیت ضعیف است و باید اصلاح شود، مطابقت داشت. مطمئناً چنین قدم‌هایی باید تحت هر شرایطی برداشته می‌شد. اما از آنجا که این اقدامات در نبود توجه یکسان به ایجاد توازن موردنیاز در کابل و کارآمد ساختن دولت در سطح محلی، انجام شد، حاکی از این بود که ائتلاف تصور می‌کرد می‌تواند، برای حل مشکلاتی که ماهیت سیاسی و اداری دارند، از ابزارهای نظامی استفاده کند.

به‌راحتی می‌شد این وضعیت را به ضعف کرسی نسبت داد. اما از آنجا که غفلت وی از مسائل مشروعیت، موردقبول آمریکایی‌ها بود، ایالات متحده نیز به همین اندازه مقصر شناخته شد. این شرایط مستقیماً به‌نفع کسانی بود که پرچم قدیمی طالبان را به‌عنوان سمبل مخالفت با کرسی و آمریکایی‌ها برافراشته بودند. در نتیجه، یکسال بعد از لویه جرگه، دوره‌ای که می‌بایست دوره اتحاد و امنیت رو به‌رشد باشد، تبدیل به دوره تفرقه و ناامنی شد.

نشانه‌های بی‌ثباتی و عدم توازن همه‌جا وجود داشت. به‌استثنای ریاست جمهوری و مجموعه‌ای از وزرای مهاجر کارآمد، دولت در کنترل تاجیک‌ها، بقیه شمالی‌ها و متحدان آن‌ها بود. دستورات دولت محدود به کابل و مناطقی بود که کارمندان دولت به آنجا تعلق داشت. دیگران، به‌ویژه پشتون‌ها و هزاره‌ها، همچنان احساس می‌کردند که به‌نحو سیستماتیک نادیده گرفته شده‌اند.

رهبران و جنگ‌سالاران محلی مالیات را به پایتخت نمی‌فرستادند و این موجب تضعیف توانایی دولت در حفظ نظم، برقراری حقوق ارضی و انجام سایر اقدامات لازم شد. جنگ‌سالاران حتی اردوی ملی جدید افغانستان را، با جا دادن گروه‌های پیرو خود در آن، تضعیف کردند. نتیجه یک بحران تمام‌عیار نبود، بلکه چیزی بدتر از آن بود - تخریب مداوم حمایت از ملت‌سازی در افغانستان، همان‌طور که از زمان بن

رخ داده بود. در صورت عدم بررسی، این تخریب می‌توانست منجر به فروپاشی کل تشکیلات اقتصادی و سرمایه‌گذاری شود.

### پیشرفت مشروعیت، ۲۰۰۳-۲۰۰۴

از اواخر پاییز ۲۰۰۱ تا اواسط ۲۰۰۳، ملت‌سازی در افغانستان به شکل وخیمی ناکام ماند، زیرا بر اساس این فرض پیش می‌رفت که می‌توان مسائل حاکمیت و مشروعیت را به شکل جداگانه و مجزا از هم بررسی کرد و حتی می‌توان مشروعیت را تا زمان فراهم شدن روش مناسب و قابل قبولی، مانند برگزاری انتخابات، به تعویق انداخت. یکی از نتایج این وضعیت تضعیف مشروعیت بود، اگر نگوییم انهدام کلی مشروعیت؛ این امر، به نوبه خود، موجب شد که تلاش‌ها برای تقویت حاکمیت افغانستان، به شکل سیستماتیک، با شکست مواجه شوند.

صورت‌بندی فوق، از فرایند ملت‌سازی در افغانستان، وجود نوعی وحدت و انسجام را در سیاست‌های سازمان ملل، ایالات متحده و شرکای ائتلاف، به ذهن متبادر می‌سازد، وحدت و انسجامی که در واقعیت وجود نداشت. هرچند ارگان‌های مختلف به طور مرتب باهم مشورت می‌کردند، هرکدام نگرانی‌ها و راهکارهای موردعلاقه خود را داشتند.

حتی در خود ایالات متحده آمریکا، پنتاگون، وزارت امور خارجه، آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده (USAID) و سایر سازمان‌های درگیر روی نکات متفاوتی تأکید داشتند. تفاوت‌ها به حدی گسترده بود که ناظران بیرونی آن‌ها را سیاست واحد ندانسته و از آن‌ها تحت‌عنوان «سیاست‌های ایالات متحده» یاد کردند. «عملیات آزادی بلندمدت» پنتاگون منحصراً بر از بین بردن بقایای القاعده و طالبان متمرکز بود و هر جا که نیاز داشت، از جنگ‌سالاران برای پیشبرد مأموریتش بهره می‌برد. اما آژانس‌های دیگر طوری عمل می‌کردند که انگار عملیات آزادی بلندمدت قبلاً انجام شده است؛ لذا فقط می‌خواستند جنگ‌سالاران را کاهش دهند. تیم‌های اعزامی پنتاگون در حوزه بازسازی ولایات، برای برطرف کردن این شکاف، تلاش جسورانه‌ای انجام دادند، اما منتقدانی بین دیگر نمایندگان حاضر ایالات متحده پیدا کردند.

در این آشفته‌بازار اهداف و روش‌های ناهماهنگ، دو موضوع مشترک برجسته و مشخص بود. اول اینکه، تقریباً همه ایالات متحده و سایر نهادهای بین‌المللی در افغانستان همچنان اهمیت دستیابی به توازن قومی و منطقه‌ای در دولت را دست‌کم



می‌گرفتند. دوم اینکه، آن‌ها همچنان ضرورت ایجاد توازن در مدیران و پلیس محلی را چندان مهم نمی‌دانستند. بنابراین، به دلیل وجود ناسازگاری‌هایی که در عملیاتی گسترده با انبوهی بازیگر مستقل احتمالاً اجتناب‌ناپذیر است، دو عاملی که مستقیماً در تقویت مشروعیت می‌توانستند نقش داشته باشند، مورد غفلت قرار گرفتند. در نتیجه، در سال بحرانی پس از لویه جرگه، کل عملیات پیشرفت نکرد و حتی پسرفت کرد؛ بدین ترتیب، نه تنها مشروعیت دولت جدید افغانستان، بلکه حتی همان حاکمیتی که باید زیربنای دولت می‌بود، در معرض زوال قرار گرفتند. تا اواسط سال ۲۰۰۳، استراتژی اصلی ملت‌سازی در افغانستان ناکام ماند و هیچ‌یک از راه‌کارهای موقتی بعد از لویه جرگه نتوانست پیامدهای خطاهای استراتژیکی را که حتی قبل از کنفرانس بُن انجام شده بود، خنثی سازد.

اگر برخی پیشرفت‌های غیرمنتظره اتفاق نیفتاده بود، هرگز معلوم نبود که این شرایط چه مدت ادامه می‌یافت. اما در نیمه دوم سال ۲۰۰۳ و همچنین سال ۲۰۰۴، تقریباً به شکل غیرعینی، رویکردی کاملاً متفاوت نسبت به ملت‌سازی در افغانستان تدوین شد و به عنوان سیاست کل دولت ایالات متحده اتخاذ شد. این چرخش اساسی و استراتژیک را ابتدا پنتاگون، در اواخر بهار و تابستان سال ۲۰۰۳، مطرح ساخت. خیلی زود پس از آن، وزارت امور خارجه و سایر آژانس‌های ایالات متحده نیز با آن موافقت کردند. به این ترتیب، در پاییز آن سال، این رویکرد جدید به عنوان سیاست مشترک اتخاذ شد. برخلاف سیاست قبلی، این سیاست اقدامات نظامی، سیاسی و اقتصادی را کاملاً باهم هماهنگ ساخت. همچنین برخلاف استراتژی قبلی، قرار بود این سیاست را نه مجموعه‌ای از ادارات ناهماهنگ در سازمان‌های مختلف واشنگتن، بلکه مستقیماً سفارت ایالات متحده در کابل، تحت رهبری تنها یک فرد در موقعیت ترکیبی سفیر و نماینده ویژه رئیس‌جمهور برای مردم افغانستان، اجرا کند. رویکرد جدید خواستار موارد زیر بود:

- همکاری با دولت کزری برای استخدام متوازن کارمندان از همه مناطق در وزارتخانه‌های کلیدی؛
- همکاری با دولت کابل برای حذف و جایگزینی فرمانداران بی‌صلاحیت و خائن و رؤسای پلیس محلی؛

- تحت فشار قرار دادن جنگ‌سالاران برای تحویل درآمدهای مالیاتی به دولت مرکزی، جمع‌آوری تسلیحات سنگین تحت برنامه خلع سلاح سازمان ملل، و معامله با دولت کززی در مورد آینده خودشان؛
- حمایت از درخواست دولت افغانستان مبنی بر اینکه سازمان‌های غیردولتی فعالیت‌های خود را از این پس با مقامات افغانستان در سطح ملی و محلی کاملاً هماهنگ کنند و به قوانین ملی و مقامات محلی کاملاً پاسخگو باشند؛
- بازآموزی و ارتقای کارمندان دولت و پلیس محلی از طریق برنامه‌های گسترده جدید در سطح ملی و محلی، به‌منظور توانمندسازی آن‌ها جهت تعامل قانونی، صادقانه و مؤثر با مردم، مشاغل و گروه‌ها و سازمان‌های رضاکار محلی.

به‌آسانی می‌توان دریافت که این اقدامات مختلف مستقیماً «نقایص مادرزادی» ای را نشانه می‌روند که میراث کنفرانس بُن برای دولت کززی بودند - یعنی، عدم توازن فاحش قومی، منطقه‌ای و سیاسی در تشکیلات مرکزی جدید و تضعیف جایگاه و مشروعیت مدیران محلی. به‌تعبیر دیگر، این اقدامات نمایانگر چرخشی استراتژیک از مفهومی مضیق از حاکمیت (که بر ملاحظات نظامی و امنیتی تمرکز داشت) به سمت تأکید گسترده‌تر بر مشروعیت (طبق همان برداشتی خود افغان‌ها از آن دارند) بود. به این ترتیب، رویکرد جدید چیزی کمتر از یک انقلاب استراتژیک نبود، انقلابی که در آن، تغییر مسیر اساسی سیاست ایالات متحده در مورد ملت‌سازی طراحی و اجرا شد. چرا این چرخش استراتژیک رخ داد؟ ساده‌ترین و دقیق‌ترین توضیح این است که این امر معلول رهبری بود، در ابتدا در پنتاگون، اما در آخر در سایر سازمان‌ها. تغییر جهت زمانی اتفاق افتاد که افراد مختلف از پایین گرفته تا وزیر دفاع پذیرفتند که رویکرد قدیمی به جایی نمی‌رسد. **بنیاد اندیشه**

البته به همان اندازه دقیق است که بگوییم چرخش فوق در اثر اطلاعات جدید ایجاد شد. در بهار ۲۰۰۳، داده‌های دقیق و جامعی درباره چیدمان قومی، منطقه‌ای و سیاسی دولت کابل، که ایالات متحده از آن حمایت می‌کرد، جمع‌آوری شد. اگر وزن این شواهد جدید نبود، بسیار بعید بود که چنین تغییر جهت اساسی‌ای اتفاق بیفتد.

این تغییر جهت در سیاست ایالات متحده، با آنچه توماس کوهن به‌عنوان ساختار انقلاب‌های علمی توصیف کرد، مطابقت دارد.<sup>۲</sup> رویکرد قدیمی با بیشتر اطلاعات موجود در آن زمان هماهنگ بود، و ناهنجاری‌های ناخوشایند را می‌شد نادیده گرفت،

چرا که وقتی اتفاق افتادند که تقریباً اطلاعات مشابهی دربارهٔ ترکیب دولت مرکزی در سال ۲۰۰۲ جمع‌آوری و منتشر شده بود. اما تعداد ناهنجاری‌ها به تدریج چند برابر شد و سودمندی پارادیم قدیمی (یعنی تأکید بر حاکمیت به‌تنهایی و بی‌توجهی به مسائل مشروعیت) را زیر سؤال برد. سرانجام، پارادیم کاملاً جدیدی معرفی شد و نتایج زیادی از آن به دست آمد که سیاست جدید را تشکیل داد.

سیاست جدید، پس از معرفی، به‌طور پیوسته پیشرفت کرد. چند وزیر جدید روی کار آمدند که با اتحاد شمال همسو نبودند. در مورد وزارت دفاع، فهم در ابتدا برکنار نشد، اما سه معاون جدید غیرتاجیک منصوب شدند که یکی از آن‌ها کنترل دقیقی بر بودجه این وزارتخانه داشت. مقامات پایین‌تر بسیاری از وزارتخانه‌ها عوض شدند. رئیس‌جمهور کرسی با مبتنی کردن تمام تغییرات پرسنلی بر لیاقت افراد، به‌جای قومیت یا منطقه آن‌ها، توانست حمایت بسیاری از منتقدین سابق را به دست آورد. توافق‌نامه می ۲۰۰۴، که فهم را کاملاً از وزارت دفاع خارج کرد و او را به معاون اول نخست‌وزیر تبدیل ساخت، گام بسیار مهمی بود، اگرچه این خطر جدی را در پی داشت که حادثهٔ ناگواری برای رئیس‌جمهور کرسی اتفاق بیفتد.

وزیر جدید امور داخله، علی جلالی، سریعاً دست به کار شد و نیمی از والیان و سه‌چهارم از رؤسای پلیس محلی را برکنار نمود و آن‌ها را با افراد لایق‌تری که مشروعیت محلی داشتند و آماده همکاری با کابل بودند، جایگزین کرد. آن‌ها، به‌نوبه خود، کار آوردن افراد تواناتر و قابل‌قبول‌تر را به پست‌های اداری شهرها و ناحیه‌ها آغاز کردند. از آنجا که بیشتر تماس‌های افغان‌ها با مقامات دولتی محدود به مقامات محلی است، اهمیت این اقدامات قابل‌اغماض نیست.

ناتوانی دولت کابل در پرداخت حقوق کافی، شانس موفقیت همهٔ این اقدامات را پایین آورده است. این مسئله آشکارا پاشنهٔ آشیل ملت‌سازی در افغانستان معاصر است. از یک طرف، حقوق پایین جذب افراد شایسته را به کارهای دولتی دشوار می‌سازد و این به‌مرور زمان موجب تضعیف دولت در مقابل عوامل غیردولتی می‌شود. از طرف دیگر، راه فساد برای مدیران محلی بدون حقوق باز می‌شود و این در افغانستان به‌معنای قاچاق مواد مخدر است. اگر حقوق کارمندان دولتی افزایش نیابد، سیاست‌های جدیدی که از جهات دیگر قابل‌ستایش‌اند، بی‌تأثیر خواهند شد.

مذاکرات بین رئیس‌جمهور کرزی و جنگ‌سالاران محلی موجب ایجاد معاملات مهمی، از جمله تصمیم اسماعیل خان هرات مبنی بر ترک پایگاه قدرت محلی خود در عوض یک وزارت در کابل، شد. مذاکرات مشابهی با رهبران چندین گروه طالبان، که آماده بودند اسلحه خود را زمین بگذارند و به دامن جامعه برگردند، با موفقیت انجام شد. با اینکه هر یک از این مذاکرات ویژگی‌های خاص خود را داشت، همه آنها هدف مشترکی را دنبال می‌کردند: امکان دادن به دشمن سابق برای یافتن مقامی آبرومند و با درآمد کافی در دستگاه دولتی در حال ظهور. البته بازهم توانایی دولت افغانستان برای جمع‌آوری مالیات در درازمدت است که مشخص می‌کند قادر است همچنان با ایمن نگه داشتن این دشمنان پیشین را در کنار خود نگه دارد یا نه.

در جلسه اهداکنندگان توکیو در جنوری ۲۰۰۲، غنی، وزیر مالیه، کشورهای اهداکننده را قانع کرد که به‌طور کامل از درخواست وی حمایت کنند: سازمان‌های غیردولتی مشخصات خود را کاملاً به دولت اعلام کنند؛ فعالیت خود را با اولویت‌های ملی کاملاً هماهنگ سازند؛ و روابط سازنده و صلح‌آمیزی با نمایندگان محلی دولت داشته باشند، و اگر چنین روابطی نداشتند، باید کشور را ترک کنند. علاوه بر این، تقویت و بازآموزی کارمندان دولتی محلی از قبل آغاز شده بود و برنامه آموزش آلمان، برای رؤسای جدید پلیس، نمونه‌ای از تلاش‌ها در این زمینه بود.

بانک جهانی و بانک بازسازی و توسعه اروپا نیز که قبلاً بر سازمان‌های غیردولتی و سایر ابتکارات اجتماعی خودجوش تمرکز داشتند، تغییر رویه داده و تلاش‌های خود را بر ایجاد ظرفیت در ادارات محلی متمرکز ساختند. دولت ایالات متحده نیز به‌سهم خود پیشنهادی برای ایجاد انجمن خدمات شهری در کابل ارائه داد و اتحادیه اروپا هم ابتکار مشابهی را پیشنهاد کرد.

#### بنیاد اندیشه

همه این پروژه‌ها حاکی از این است که رفته‌رفته این درک افزایش می‌یابد که ملت‌سازی باید با مؤسسات دولتی مؤثر و درستکار در همه سطوح آغاز شود. بدون آنها، فکر کردن به توسعه مشاغل خصوصی یا حتی رابطه سازنده با سازمان‌های غیردولتی بی‌فایده است. مهم‌تر از همه، توسعه کارمندان دولتی متعهد و بی‌تعصب در سطح مرکزی و محلی پیش‌شرط لازم برای برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه و برای تأثیرگذاری سایر نهادهای جامعه مدنی، از جمله محکمه‌ها، است.

اگر انتخابات یکی از ابزارهای اصلی برای مشروعیت‌یابی دولت جدید تلقی

می‌شود، اهمیت مدیران توانا و درستکار در سطح محلی شرط لازم ملت‌سازی است. مثال افغانستان نشان می‌دهد که ابتکارات مستقل از دولت نمی‌تواند کمک چندانی به ملت‌سازی کند، مگر اینکه با هماهنگی، همکاری و پشتیبانی مدیران دولتی در سطح مرکزی و محلی انجام شود. «جامعه مدنی» بدون نهادهای دولتی به هیچ جایی نمی‌رسد و حتی می‌تواند ملت‌سازی را تضعیف کند.

### چه درس‌هایی می‌آموزیم؟

بر اساس گزارش مختصری که از فرایند ملت‌سازی در افغانستان، بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵، ارائه دادیم، نتیجه‌گیری زیر ضروری به نظر می‌رسد:

- ایجاد مشروعیت برای دولت جدید به مرحله دوم ملت‌سازی قابل‌تعویق نیست، بلکه باید در سریع‌ترین زمان ممکن آغاز شود و پس از آن، با جدیت دنبال شود. اقدامات نظامی در راستای محافظت از حاکمیت ارضی نباید این روند را تضعیف کند.
- کسانی که درگیر ملت‌سازی هستند باید این واقعیت را بپذیرند که مشروعیت فقط از آن چیزی ناشی که مردم محلی آن را منشأ مشروعیت می‌دانند، نه از چیزهای دیگر.
- انتخابات ابزاری قدرتمند و اساسی برای مشروعیت بخشیدن به رژیم جدید است، اما اعتبار آن بستگی به ایجاد قبلی تمهیداتی غیرانتخاباتی - از جمله، اداره دولتی محلی - دارد که مشروعیت را تقویت می‌کنند. بعید است که مدیران ناکارآمد یا فاسد بتوانند انتخاباتی را برگزار کنند که معتبر تلقی شود و مشروعیت به بار آورد.
- کسی که گردهمایی‌های ملی یا بین‌المللی او را به‌عنوان رئیس موقت دولت منصوب می‌کند، اگر در استخدام افراد در ادارات اصلی در تمام سطوح دولتی از سیاست توازن و همه‌شمولی پیروی نکند، عموم مردم از وی و دولتش رضایت نخواهند داشت.
- به‌ویژه در جوامع سنتی و غیردموکراتیک، کارآمدی نمایندگان قدرت دولت در بیشتر مناطق محلی، برای توسعه حس مشروعیت دولت در بین عموم مردم، بسیار مهم است.
- بدون وجود قبلی دولت ملی مشروع و نهادهای دولتی کارآمد در سطح محلی، نفع‌رسانی سازمان‌های غیردولتی به ملت‌سازی به‌شکل کامل تحقق نمی‌یابد.

سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به آموزش پرسنل دولتی کمک کنند، اما باید تحت هر شرایطی از اقداماتی که پرسنل دولتی را تضعیف می‌کند، اجتناب ورزند. به بیان صریح‌تر، شرط لازم برای فعالیت سازمان‌های غیردولتی در قلمرو کشور میزبان این است که آن‌ها باید با دولت‌های محلی همکاری نموده و در راستای اهداف ملی تعیین شده کار کنند. از سازمان‌های غیردولتی‌ای که در این زمینه موفق نیستند یا از انجام این کار امتناع می‌ورزند، باید خواسته شود که کشور را ترک کنند.

در پایان، درس عبرت افغانستان به ما یادآوری می‌کند، صرف‌نظر از اینکه دولت حداقلی موردنظر ما چه باشد، اگر قرار است ملی عمل کند، باید مردم آن را عادل و کارآمد بدانند. به همین ترتیب، تا زمانی که این دولت نتواند در سطح منطقه‌ای و محلی به شکلی مؤثر عمل کند، قادر نخواهد بود چارچوب لازمی را فراهم سازد که تلاش اقتصادی بخش خصوصی و ابتکارات داوطلبانه در آن پیشرفت کند یا انتخابات عادلانه در آن برگزار شود.

مردم افغانستان به کشور واحد رأی دادند و فدرالیسم را نپذیرفتند، چه رسد به اینکه بخواهند جدایی‌طلبی را بپذیرند. آن‌ها همچنین از دستگاه اجرایی قوی حمایت کرده‌اند. اما بدون ایجاد توازن منطقه‌ای و قومی در استخدام افراد در ادارات اصلی دولتی کابل و جاهای دیگر و سپس ارائه پشتیبانی و آموزش لازم برای مدیران محلی در راستای انجام کار خود و تسلیم نشدن در برابر فساد، هیچ‌یک از دو هدف فوق (کشور واحد و دستگاه اجرایی قوی) حاصل نمی‌شود. دستمزد معقول برای مدیران دولتی نیز یک مؤلفه کاملاً اساسی از ملت‌سازی است. نبود آن حتی بهترین تلاش‌ها برای ملت‌سازی را تضعیف و حتی نابود خواهد کرد.

در بازه زمانی بین نیمه دوم سال ۲۰۰۳ تا اوایل ۲۰۰۴، دولت ایالات متحده استراتژی کاملاً جدیدی را برای ملت‌سازی در افغانستان ارائه داد. برخلاف سیاست قبلی، این یکی بین همه سازمان‌های کلیدی هماهنگی ایجاد کرد. این سیاست، نه از طریق وکالت، بلکه مستقیماً در محل اجرا می‌شد و همه رؤسای سازمان‌های محلی درباره آن به سفیر ایالات متحده در کابل گزارش می‌دادند. این رویکرد جدید، بر دستیابی به توازن در دولت، تقویت نهادهای اساسی دولتی در همه سطوح و خنثی کردن قدرت مرکزگرای جنگ‌سالاران و سایر نیروهای غیرقانونی، متمرکز شد. این

حاکمیت و مشروعیت در فرایند ملت‌سازی در افغانستان ۲۰۲۵

اهداف با همکاری دولت در کابل دنبال می‌شدند. بدون این رویکرد جدید، بعید است که افغانستان بتواند انتخابات ریاست جمهوری را با موفقیت انجام دهد. تا زمان نوشتن این مقاله، شواهد گسترده‌ای وجود دارد که نشان می‌دهد رویکرد جدید به‌طور مستقیم و مؤثر، در ملت‌سازی در سرزمینی که مدت‌ها مشقت و سختی دیده است، مشارکت می‌کند.<sup>۳</sup>



بنیاد اندیشه  
تاسیس ۱۳۸۴

- <sup>1</sup>. Afghan Recovery Report, no. 147 (London: Institute of War and Peace Reporting, November 11, 2004).
- <sup>2</sup>. Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).
- <sup>3</sup>. S. Frederick Starr, "U.S. Afghanistan Policy," policy paper (Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute, October 2004).

