

دولت‌سازی و ملت‌سازی در افغانستان؛ فرصت‌های از دست‌رفته*

هیدر سلما گِریگ

ترجمه محمدسمیع آلقانی**

اشاره: روی کار آمدن نظام جدید بعد از سقوط طالبان در افغانستان فرصت‌هایی تاریخی برای جبران خطاهای استراتژیک گذشته در راستای دولت‌سازی و خلق اجماع سرتاسری فراهم کرد. در آغاز توقعات و خوش‌بینی‌ها بسیار بود، اما راهی که ایالات متحده و شرکای بین‌المللی آن در ساختن دولت و اعمار ملت طی نمودند، طریق صواب و وافی به مقصود نبود؛ اقدامات مثبت و مثمیری صورت گرفت، اما محدودیت و نقصان در کرده‌ها و نپرداختن به کارهای لازم و مؤثرتر حرکت حامیان بیرونی را خلاف واقع سپرد. در این مقاله کارنامه ایالات متحده و هم‌پیمانان بین‌المللی آن در پی‌ریزی و تقویت ارکان دولت و اعمار وحدت ملی در افغانستان به بررسی و نقد گرفته شده است. از نظر نویسنده، هیدر سلما گریگ، کارهای صورت گرفته در راستای برقراری امنیت، ایجاد حکومت مردمی، نهادینه‌سازی حاکمیت قانون، شکوفاسازی اقتصاد، بهزیستی اجتماعی و وحدت ملی ناکافی و در مواردی غیرمفید بوده است و به این ترتیب فرصت‌های استثنایی برای انجام کارهای ماندگار از دست رفته است.

* این نوشتار ترجمه‌ای است از:

Gregg, Heather Selma. "Counterfactual state- building and Nation- building in afghanistan," In his *Building the Nation: Missed Opportunities in Iraq and Afghanistan*, pp. 189-216. Potomac Books, 2018.

** لیسانس فلسفه، کابل: دانشگاه ابن‌سینا

Email: samishahri1371@gmail.com

مقدمه

بعد از اشغال افغانستان به‌رهبری آمریکا در سال ۲۰۰۱ و اسقاط طالبان، بازیگران بین‌المللی شدیداً روی بازسازی (یا ساختن) ساختار دولت، به‌شمول ایجاد دموکراسی مبتنی بر قانون اساسی، ارتش متعارف و حاکمیت قانون، متمرکز شدند. اما با وجود برخی اقدامات ابتکاری، در این پروسه دولت‌سازی نقش‌چندانی برای مردم در نظر گرفته نشد؛ بدین ترتیب، قدرت‌های دخیل فرصت‌های ارزشمندی را در جهت استفاده از دولت‌سازی، به‌مثابه ابزار برای توانمندسازی داخلی و پروراندن وحدت ملی، از دست دادند. گذشته از آن، تقریباً هیچ برنامه مشخصی معطوف به اعمار وحدت ملی وجود نداشت و به فرصت‌های موجود برای خلق این عنصر ضروری دولت بی‌توجهی صورت گرفت.

در این نوشته، با مرور رویدادهای گذشته، این نگاه فرضی پیش‌کشیده می‌شود که ایالات متحده و نیروهای ائتلاف چگونه می‌توانستند، به‌عنوان بخشی از تلاش‌هایشان در جهت ساختن دولت کارآمد، به تقویت برنامه‌های ناظر به ایجاد وحدت ملی مدد برسانند. این نوشته، با بحث روی مقتضیات ملت‌سازی، آغاز می‌شود و در آن، به شواهدی اشاره می‌کند که نشان می‌دهد افغان‌ها حتی در دوره بعد از طالبان حس وحدت ملی داشته‌اند. سپس به این نکته می‌پردازد که ایالات متحده و نیروهای ائتلاف چگونه می‌توانستند در برنامه‌های دولت‌سازی خود، با تمرکز خاص روی پنج رکن ثبات و بازسازی دولت - امنیت، حکومت‌داری، رشد اقتصادی، حاکمیت قانون و بهزیستی اجتماعی - به‌علاوه کدام عنصر ششمی اگر وجود می‌داشت، وحدت ملی را تقویت کنند.

نهایتاً ایالات متحده و نیروهای ائتلاف، در پروژه دولت‌سازی و ملت‌سازی، باید بیشتر روی مردم و تقسیم صلاحیت‌ها و امکانات به بیرون کابل تمرکز می‌کردند و کمتر روی ساختارهای کلان دولت وقت صرف می‌نمودند. علاوه بر آن، با توجه به طبیعت مسلط روستایی افغانستان، که حدود ۷۸٪ مردم را در برمی‌گیرد، برخلاف عراق که ۳۴٪ مردم را شامل می‌شود، باید در دولت‌سازی و ملت‌سازی به دو هدف کلان اولویت داده می‌شد: ایجاد اتصال بهتر فیزیکی و مجازی بین مردم و پرداختن به مشکلات روزمره فقر در بین مردم روستایی. پروژه دولت‌سازی و ملت‌سازی در افغانستان باید به این نیازهای بسیار واقعی توجه می‌کرد و از طریق توانمندسازی

افغان‌ها در بهبودبخشیدن به زندگی‌شان، در آنان احساس امید و حس بر خورداری از سرنوشت مشترک به وجود می‌آورد.

شرایط تقویت وحدت ملی در افغانستان

توماس بارفیلد، در تحلیل خود دربارهٔ فرهنگ و سیاست افغانستان، یادآور می‌شود که از لحاظ تاریخی، تقسیمات قومی نه مسئلهٔ اجتماعی این کشور بود و نه مسئلهٔ سیاسی آن، چون قدرت فقط در اختیار خانواده حاکم و دور از دسترس دیگران قرار داشت و قبایل و گروه‌های قومی برای کسب قدرت سیاسی باهم رقابت نمی‌کردند. بارفیلد می‌افزاید که اشغالگران خارجی، به‌خاطر اهداف امنیتی و ژئوپولیتیکی خود، از طریق تقویت قبایل، فضا را برای رقابت سیاسی هموار ساختند و همین پروسهٔ هدایت‌شده از خارج بود که خصومت قومی را در افغانستان شعله‌ور ساخت. اشغال و دولت‌سازی پس از ۲۰۰۱، خصوصاً ایجاد نیروهای امنیتی متعارف در حد وسیع و تأکید بر ساختن دمکراسی تمام‌عیار در افغانستان را می‌توان در ادامهٔ همان فرایند دید. این برنامه‌ها سبب تغییر منابع قدرت و مشروعیت در این کشور گردید.

با وجود این نکته، بارفیلد قویاً تأکید می‌کند که افغانستان پسا طالبان آن جامعهٔ پاشیده‌شدهٔ قومی‌ای نبود که دنیا فکر می‌کرد. او از این فراتر رفته و ادعا می‌کند که در افغانستان با «یک دولت ناکام روبه‌رو بودیم، نه با یک ملت ناکام»؛ لذا افغان‌ها نمی‌خواستند کشورشان برحسب خطوط قومی و منطقوی تجزیه شود.^۱ او می‌افزاید که حس وحدت ملی افغان‌ها «نه در ایدئولوژی ناسیونالیسم، بلکه در اراده به با هم بودن مردم آن ریشه داشت و نوعی تجربهٔ مشترک، که از تفاوت‌های قومی و منطقوی فراتر می‌رفت، آنان را با هم متحد می‌ساخت.»^۲ او نتیجه می‌گیرد که سرمایه‌گذاری روی این حس اتحاد می‌توانست یکی از بزرگ‌ترین فرصت‌های دولت‌سازی در افغانستان باشد، اما این فرصت از دست رفت.

بارفیلد سریعاً این را هم یادآور می‌شود که برخلاف تهاجم اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۷۹، مداخلهٔ ایالات متحده در افغانستان و تلاش‌های دولت‌سازی متعاقب آن با فریادهای فوری مقاومت و جهاد روبه‌رو نشد. بارفیلد چند عامل را برای این خاموشی اولیه ذکر می‌کند: اولاً مردم میل برگشت به دوران جنگ را نداشتند؛ و ثانیاً این اشغالگران، برخلاف بریتانیا و شوروی، با انگیزه تسخیر و مصادرهٔ سرزمین وارد نشده بودند. اما او حدس می‌زند که مهم‌ترین دلیل عدم شکل‌گیری فوری شورش یا

جهاد، خوش‌بینی مردم بود که فکر می‌کردند ائتلاف مداخله‌گران زندگی‌شان را بهبود می‌بخشد. «در ابتدا پول‌های هنگفتی که برای بازسازی تعهد شده بود، توقعات افغان‌های عادی را بیش‌ازحد بالا برد، اما با گذشت سال‌ها و حصول دستاوردهای اندک با هزینه سنگین، مردم حق داشتند ناامید شوند.» بارفیلد در ادامه تأکید می‌کند: «متأسفانه این اندازه نیت نیک افغان‌ها، که انتظار آن نمی‌رفت، با سیاست‌های ناشیانه‌ای که هم در آوردن امنیت در بسیاری از مناطق ناکام ماند و هم برای بهتر شدن وضع ناگوار اقتصادی مردم کار چندانی انجام نداد، به هدر رفت.»^۳

بحث پیش رو، با اتکا بر بررسی‌های بارفیلد، این ملاحظه فرضی و ناظر به گذشته را پیش می‌کشد که ایالات متحده و هم‌پیمانانش چطور می‌توانستند از طریق تأکید بر توانمندسازی مردم و نهادینه‌سازی حس وحدت ملی، ارکان دولت‌سازی را پی‌ریزی کنند.

امنیت

جامعه جهانی به‌درستی دریافته بود که امنیت برای افغانستان پساطالبان یک اولویت است. در طول تاریخ، هر قدرتی که امنیت و ثبات را به این منطقه آورده است، مردم از آن حمایت کرده‌اند؛ به همین دلیل، آغاز کردن از امنیت معقول بود. علاوه بر آن، با توجه به تجربه بیش از سی سال خشونت و بی‌ثباتی در این کشور، که با تهاجم شوروی در سال ۱۹۷۹ آغاز شد و با جنگ‌های داخلی و سرانجام ظهور طالبان ادامه یافت، برقراری امنیت مهم‌ترین اولویت می‌نمود. با توجه به این عوامل، امنیت آغازگاه منطقی‌ای به نظر می‌رسید.

ایالات متحده و شرکای هم‌پیمانانش، برای برقراری امنیت و ثبات، به تشکیل صدها هزار نیروی امنیتی آموزش‌دیده، توانا و حرفه‌ای افغان نیاز داشتند. حکومت افغانستان در سال ۲۰۱۵ تعداد نیروهای امنیتی در دو بخش اردوی ملی و پلیس را به ترتیب ۱۹۵,۰۰۰ و ۱۵۷,۰۰۰ اعلان کرد که مجموعاً ۳۵۲,۰۰۰ نیروی امنیتی می‌شد.^۴ اما این طرح جسوارنه درباره ایجاد نیروهای امنیتی به‌دلیل مشکلاتی چون محدود بودن بازه زمانی تعلیم و توانمندسازی نیروها، کیفیت نازل آموزش‌ها، میزان بالای فرار از وظیفه، میزان پایین کارآمدی، و حملات نیروهای امنیتی بر نیروهای آیساف که منجر به قتل صدها نیروی آیساف گردید، ناکام ماند. نیروهای امنیتی افغان از چالش‌های اساسی‌تری چون میزان بالای بی‌سوادی که آموزش‌دهی بیشتر را با کندی مواجه می‌کرد، نیز رنج می‌بردند.

بالاخره، ایجاد نیروهای امنیتی متعارف در گستره وسیع، بسیار طول کشید و نتوانست نظم را در خارج شهرهای کلان به وجود آورد. پایگاه‌های نظامی طالبان و سایر شورشیان در جنوب و شرق کشور بسیار بی‌ثبات و ناامن باقی ماند. نظرسنجی‌ها یکی پی دیگر نشان می‌داد که ناامنی نگرانی اصلی عموم شهروندان بوده و با مرور زمان برطرف نشده است. مثلاً نظرسنجی بنیاد آسیا در ۲۰۱۴، سال خروج نیروهای ایالات متحده، نشان داد که ۶۴٫۵٪ افغان‌ها «همیشه، غالباً یا گاهی نسبت به امنیت شخصی خود هراس داشته‌اند».^۵ این نظرسنجی در قیاس با نظرسنجی سال ۲۰۱۳، که در آن «۵۹٪ افغان‌ها گزارش دادند همیشه، غالباً، یا گاهی نسبت به سلامتی یا امنیت خود یا خانواده خود ترس دارند»،^۶ افزایش میزان ترس را می‌رساند. نظرسنجی سال ۲۰۱۷ بنیاد آسیا ۷۰٫۷٪ را نشان می‌داد، بالاترین میزان از زمان نخستین نظرسنجی در سال ۲۰۰۴.^۷

بعد از خیزش دوباره طالبان و تغییر استراتژی آن‌ها در سال ۲۰۰۹، نیروهای ایالات متحده درصدد برآمدند که با ایجاد نیروهای امنیتی موقت محلی - آنچه بعداً پلیس محلی افغان خوانده شد - و انجام عملیات ایجاد ثبات در قریه‌ها (VSO)، امنیت را در سطح محلی تقویت کنند. بالاخره با این اقدام، حدود ۲۷ هزار پلیس محلی در ۱۳۷ ولسوالی کشور استخدام و توظیف شدند.^۸ با اینکه VSO موفقیت خوبی در تأمین امنیت قریه‌ها و دره‌های روستایی به‌دنبال داشت، دیرنگام و بعد از سال‌ها بی‌ثباتی و خشونت ناشی از حکمروایی طالبان وارد بازی شده بود. نظرسنجی سال ۲۰۱۴ بنیاد آسیا نشان می‌دهد که «پلیس محلی افغان، که در سال ۲۰۱۰ برای کمک به جماعت‌های کوچک در دفاع از خود در برابر گروه‌های مخالف مسلح تأسیس شده بود، موفقیت متوازی نداشت».^۹ نظرسنجی سال ۲۰۱۳ بنیاد آسیا می‌رساند که «در برخی مناطق، ایجاد پلیس محلی و اربکی (امنیت قبیلوی) احتمالاً به تضعیف حکومت محلی و حتی تشدید فعالیت‌های مجرمانه منجر شده است».^{۱۰} نظرسنجی سال ۲۰۱۷ نیز حاکی است که ایجاد پلیس محلی در بهترین حالت نتایج نامتوازی را در پی داشته است.^{۱۱}

علاوه بر عملکرد نامتوازن VSO، تشکیل پلیس محلی در چارچوب آن نیز موجب ایجاد زواید در نیروهای امنیتی و مشکلات طولانی‌مدت در حوزه ادغام عمودی نیروها شد. مصاحبه با عساکر نیروهای ویژه ایالات متحده، که در VSO شرکت داشتند،

نشان داد که با وجود برقراری ثبات کوتاه‌مدت، شک و تردیدهایی نسبت به نقش این نیروها در تأمین ثبات طولانی‌مدت وجود داشت. حتی یکی از عساکر پا فراتر گذاشته و گفته بود که از نظر او ممکن است اعضای پلیس محلی بعد از خروج نیروهای ایالات متحده، علیه یکدیگر بجنگند و جنگ داخلی را در سطح محلی راه بیندازند.^{۱۲} بعد از فروپاشی طالبان، قدرت‌های مداخله‌گر در افغانستان چندان گزینه‌های خوبی برای آوردن امنیت فوری و دوام‌دار در دست نداشتند. ایجاد نیروهای امنیتی متعارف مطابق با معیارهای غربی خیلی طول کشید و به مرحله محلی نرسید؛ در ضمن به آموزش و تمرین فراوان نیز نیاز داشت و این امر در کوتاه‌مدت خلأ امنیتی ایجاد می‌کرد. متقابلاً تشکیل نیروهای امنیتی موقت محلی امنیت را در سطح محلی برای مدت کوتاهی افزایش داد، اما در طولانی‌مدت چالش‌های بسیاری را در سطح ادغام و کنترل نیروها خلق کرد. علاوه بر آن، این نیروها از یک سو می‌بایست با مردم محل هماهنگ می‌بودند و از سوی دیگر، برای مسئولیت‌پذیری و جلوگیری از درگیری‌های منطقه‌ای می‌بایست با حکومت هماهنگی سلسله‌مراتبی می‌داشتند. تشکیل نیروهای امنیتی موقت شاید می‌توانست در سطح روستایی شرط اول امنیت محلی را برآورده سازد، اما شرط دوم را که مسئولیت‌پذیری سراسری در سطح کشور بود، برآورده نمی‌ساخت.

یکی از فرصت‌هایی که نیروهای آیساف، بعد از دوره طالبان و هم‌زمان با توسعه برنامه بلندمدت تشکیل اردوی ملی، می‌توانست به کار برد استفاده از رهبران محلی مانند مجاهدین یا حتی سران قبایل و سپردن مسئولیت امنیت مناطق زیر نفوذشان به آنان در کوتاه‌مدت بود. مانند مورد عملیات VSO، نیروهای عملیات ویژه ایالات متحده و واحدهای عملیات ویژه ائتلاف می‌توانستند مسئولیت آموزش و نظارت را در سطحی وسیع‌تر از قریه‌ها به عهده‌گیرند. می‌شد در باره رهبران محلی‌ای که در اداره اوضاع از خود لیاقت نشان می‌دادند، از کمک‌های برنامه هم‌بستگی ملی برای پروژه‌های انکشافی و سایر مشوق‌ها، به‌علاوه احراز کرسی در مناصب ولسوالی، بهره گرفت. سرانجام به این ترتیب می‌شد این نیروها را به اردوی ملی گذار داد - در قالب خدمت‌رسانی به ولسوالی‌های محل سکونت و وظیفه‌شان.

ایالات متحده و نیروهای ائتلاف، در کنار مسئله ایجاد امنیت در سطح محلی و ولسوالی‌ها، باید کارهای بیشتری در راستای ایجاد برنامه‌های پایدار ناظر به خلع

سلاح افراد مسلح غیرقانونی و ادغام دوباره آنان در جامعه - آنچه غالباً خلع سلاح، غیرنظامی‌سازی و ادغام مجدد (DDR) خوانده می‌شود - انجام می‌دادند. برنامه‌های DDR برای موفقیت فرایندهای درازمدت دولت‌سازی و ملت‌سازی ضروری است، چون به جوانان کشور جایگزینی برای جنگ ارائه می‌کند. علاوه بر آن، برنامه‌های همه‌شمول DDR نه تنها جنگجویان را دوباره وارد جامعه می‌سازد، بلکه در ضمن برنامه‌های عفو عمومی و انکشاف‌های جامعه‌محور که ناظر به ناراضی‌ها و نگرانی‌های مردم است، جامعه را آماده پذیرش جنگجویان سابق می‌کند.

انواع گوناگونی از برنامه‌های DDR در دوره جنگ آغاز گردید و متوقف شد. بعد از فروپاشی طالبان، وظیفهٔ تمویل و مدیریت برنامهٔ خلع سلاح که به «برنامهٔ آغاز دوباره افغان‌ها» شناخته می‌شد و هدف آن خلع سلاح صد هزار جنگجو بود، به نیروهای جاپانی سپرده شد. این برنامه در سال ۲۰۰۵ بعد از خلع سلاح حدود پنجاه هزار جنگجو به پایان رسید.^{۱۳} هم‌زمان با آن حکومت افغانستان اقدام دیگری را به‌منظور عفو جنگجویان طالب و مصروف کردن جنگجویان سطح پایین آنان با برنامه‌های شغلی روی دست گرفت که از آن به برنامهٔ تحکیم صلح یاد می‌شد. این برنامه نیز در خلع سلاح شمار وسیع جنگجویان ناکام ماند.^{۱۴}

دولت افغانستان در سال ۲۰۱۰ اقدام تازه‌ای مسما به «برنامهٔ صلح و بازگشت به زندگی مسالمت‌آمیز» را، که با حکم عفو جنگجویان مسلح غیرقانونی همراه بود، روی دست گرفت. نظرسنجی سال ۲۰۱۴ بنیاد آسیا نشان داد که «از آغاز تأسیس شورای عالی صلح در سال ۲۰۱۰، برنامهٔ صلح و ادغام مجدد، از مجموع ۷۸۰۰ جنگجو، ۱۶۰۰ جنگجو را دوباره به اجتماع برگرداند. با اینکه جنگجویان مشمول این برنامه در ولایات ناامن‌تر جنوب و شرق افغانستان روند افزایشی دارد، اکثر این جنگجویانی که به دامن اجتماع برگشته‌اند، از ولایات امن‌تر شمال و غرب هستند.»^{۱۵} نظرسنجی سال ۲۰۱۴ نیز نشان داد: «پیش‌بینی می‌شود پیروسهٔ آشتی و ادغام مجدد در جریان انتقال قدرت سیاسی کند شود. با این حال، ۷۲٫۶٪ افغان‌ها به مؤثر بودن تلاش‌های آشتی در استقرار ثبات خوش‌بین‌اند. در سال ۲۰۱۴، از بین مصاحبه‌شوندگان ساکن مناطق ناامن، ۷۶٫۷٪ معتقدند تلاش‌های مصالحه و مذاکره حکومت موفق می‌شود. این میزان نسبت به ۶۸٫۴٪ سال ۲۰۱۳ افزایش را نشان می‌دهد.»^{۱۶} این ارزیابی‌ها می‌رساند که ایجاد محیط امن و آرام در افغانستان نیازمند نه تنها ایجاد

نیروهای امنیتی، بلکه توجه به علل ریشه‌ای آوردن امنیت، به‌شمول بازگرداندن اعضای طالبان و سایر جنگجویان مسلح غیرقانونی به جامعه، نیز می‌باشد.

افغانستان در نهایت به اردوی ملی نیاز دارد، اما آغاز اقدام‌های امنیتی با ساختن تشکیلات آن مشوره نادرستی بود، زیرا این اقدام‌ها به زمان فراوانی نیاز داشت و امنیت مناسب را هم در سطح محلی فراهم نکرد. اگر بازیگران بین‌المللی این مسائل را به‌صورت منظم، مؤثر و صادقانه دنبال می‌کردند، می‌توانستند به برطرف کردن برخی نگرانی‌های امنیتی این کشور مدد برسانند. علاوه بر آن، استفاده از رهبران محلی می‌توانست به‌عنوان مجرای حیاتی امنیت در کوتاه‌مدت عمل کند، تا زمان برای ساختن نیروهای ملی فراهم می‌شد.

حکومت‌داری مردم‌محور

کنفرانس بُن، در خلال هفته‌های فروپاشی طالبان، شرایط انتقال دموکراتیک قدرت را معین کرد. هدف تقویت دموکراسی و‌گذاری تعیین سرنوشت سیاسی به مردم بود. موافقت‌نامه بُن صریحاً بیان می‌دارد که «تعیین آزادانه آینده سیاسی در مطابقت با اصول اسلامی، دموکراسی، کثرت‌گرایی و عدالت اجتماعی حق مردم افغانستان است.»^{۱۷} بر اساس این موافقت‌نامه، در قدم نخست حکومت موقت سی‌نفره تشکیل شد و به‌دنبال آن با تصویب لویه جرگه، حکومت انتقالی به مدت دو سال تا برگزاری انتخابات روی کار آمد. اما انتخابات به‌زودی در اتهام تقلب و فساد گرفتار شد. هم‌زمان با آن، میزان رأی‌دهندگان در انتخابات سیر نزولی در پیش گرفت. در انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۴ میزان کاهش رأی‌دهندگان واجد شرایط ۳۲٪ گزارش شد.^{۱۸}

روشن است که شتاب به‌سوی انتخابات دموکراتیک ثمرات مطلوبی همچون افزایش حاکمیت سرتاسری، مشروعیت حکومت و ثبات دولت را در افغانستان به‌دنبال نداشته است. به نظر می‌رسد دولت‌سازان بین‌المللی به انتخابات به‌عنوان تنها شکل مشروع حاکمیت سرتاسری می‌نگرند. اما اگر این نگرش درست هم باشد، بر گذار جامعه‌ای که زیر یوغ نهاد غیردموکراتیک طالبان به سر برده، به جامعه‌ای که قرار است به‌طرز حیرت‌انگیزی در مدت کوتاه سه سال حقوق و مسئولیت‌های فرهنگ دموکراتیک را دریابد، بار سنگینی می‌گذارد.

گذار افغانستان به دموکراسی شامل اقدامات زیر می‌شد: سرشماری، ثبت‌نام

رأی‌دهندگان، تصمیم‌گیری راجع به واجد شرایط رأی‌دهی بودن مهاجران، ایجاد حوزه‌های رأی‌دهی، تأمین امنیت فصل انتخابات و ایجاد نظام کمپاین و انتخاباتی‌ای که نیازمند سواد نباشد - شرطی عجیب برای کشوری عمدتاً روستایی که تازه از زیر سلطه طالبان بیرون آمده و فاقد بنیادی‌ترین زیربناها است. مهم‌تر از کارهای تدارکاتی، ضرورت نهادینه‌سازی تعلق خاطر به فرهنگ دموکراتیک است؛ شناساندن مفاهیمی چون خط‌مشی سیاسی، مبارزات انتخاباتی و ایجاد احزاب سیاسی غیرهیتی و مبتنی بر اندیشه در این راستا قرار می‌گیرد. لیبرال دموکراسی حفاظت از اقلیت‌ها و پاسداری از ارزش‌هایی چون آزادی بیان، گردهمایی، رسانه و دین را می‌طلبد. این قاعده نیز از اقتضات دموکراسی است که حزب بازنده اقدام به فروپاشی سیستم نکند، بلکه منتظر انتخابات بعدی بماند تا از طریق پروسه انتخاباتی در قدرت جابه‌جایی بی‌آورد. این برداشت مفروض می‌گیرد که پروسه فوق‌ظرفیت کافی برای رویارویی با چالش‌های عاری از خشونت و جابه‌جایی در رهبری را دارد. در نهایت، دموکراسی می‌طلبد که تمام شهروندان حق انتخاب حاکم خود را داشته باشند؛ هرچند این ایده برای کسانی که در سایه جمهوری دموکراتیک بزرگ شده‌اند، بدیهی می‌نماید، در مناطقی که دموکراسی تازه پدید آمده است، احتمالاً نو به نظر می‌رسد.^{۱۹} روشن است که برای برآورده کردن تمام این اقتضات فرهنگی و ساختاری نظام دموکراتیک در افغانستان، سه سال زمان کافی نبود.

رهبران افغان، به جای اولویت دادن به انتخابات دموکراتیک، می‌توانستند در انتخاب رهبر به شیوه مرسوم و سنتی تصمیم‌گیری در افغانستان، یعنی لویه جرگه، مراجعه کنند و در کنار این اقدام، به توسعه ارزش‌ها و زیربنای لازم دموکراتیک بپردازند.^{۲۰} در توافق‌نامه سال ۲۰۰۱ در کُن، نقش مهم جرگه‌ها در مشروعیت‌بخشی به حکومت موقت و قانون اساسی آن، به خوبی شناسایی شده بود. لویه جرگه و سایر جرگه‌ها می‌توانستند در کوتاه‌مدت به نقش‌آفرینی‌شان در مدیریت و مشروعیت‌بخشی به حکومت افغانستان ادامه دهند، تا فرصت برای پروسه خلق اجماع و استمرار حکومت فراهم می‌شد؛ هم‌زمان با این فعالیت، مملکت می‌توانست مشغول ساختن، بازسازی و آموزش مردم در مورد پروسه دموکراتیک باشد.

کلیر لوکهارت، مدیر بنیاد کارآمدی دولت‌ها، در ادای شهادت به کمیته روابط خارجی سنای ایالات متحده، در سال ۲۰۰۹، «حکومت‌داری به اندازه کافی خوب» را به‌عنوان راهکاری برای احیای حاکمیت در افغانستان روشن ساخت. این شیوه از

حکومت‌داری به‌کمک ساختارهای محلی موجود به تأمین امنیت، پاسخ‌گویی در بودجه عمومی، تأسیس خدمات اولیه و نهادینه‌سازی تصمیم‌گیری عادلانه و منصفانه در چارچوب حاکمیت قانون، می‌پردازد؛ این‌گونه حکومت‌داری که رویکرد نتیجه‌محور دارد، برخلاف رویکردهای پروسه‌محور، به تعیین رهبری از طریق جز انتخابات دموکراتیک مجال بروز می‌دهد. لوکهارت می‌افزاید: «درک ضرورت حکومت‌داری این معنا را نیز در بردارد که مهم‌ترین عامل در حکومت‌داری آن چیزی نیست که ما خارجی‌ها انجام می‌دهیم، بلکه آن شیوه‌ای است که افغان‌ها برای حکومت بر خود با آن عیار شده‌اند.»^{۲۱}

مسئله مهم دیگر برای حکومت‌داری عبارت بود از ایجاد حکومت مرکزی، در مقابل نظام نسبتاً فدرالی که قدرت در آن در سطح ولایت‌ها و ولسوالی‌ها پخش می‌شد. این مسئله یکی از نقاط عمده نزاع در تهیه پیش‌نویس قانون اساسی بود. در موافقت‌نامه ۲۰۰۱ بُن و تلاش‌های بعدی بین‌المللی برای برقراری ثبات در افغانستان، بر ایجاد حکومت متمرکز توجه جدی صورت گرفت. دلیل آن به احتمال زیاد این بود که برای بازیگران بین‌المللی کار کردن با یک حکومت متمرکز در کابل نسبت به کار با چند درجن رهبر منطقه‌ای و محلی آسان‌تر بود.

با این حال، توزیع قدرت به اطراف می‌توانست از جهات متعددی منجر به حکومت‌داری خوب در افغانستان شود. اولاً، به این طریق می‌شد از رهبران موجود محلی بهره گرفت. بسیاری از صاحب‌نظران امور افغانستان گفته‌اند که در مراحل آغازین اشغال می‌شد از رهبران منطقه‌ای و محلی موجود، به‌شمول بزرگان قبایل و کارمندان دولتی، که از مشروعیت برخوردار بودند، در راستای آوردن ثبات استفاده کرد. برای مثال، لوکهارت در ادای شهادت به‌کنگره ایالات متحده در سال ۲۰۰۹، یادآور شد: «هنگامی که در جنوری ۲۰۰۲ به افغانستان سفر کردم، در اکثر ولایات دفاتر ولایتی فعال با کارمندان دولتی آموزش‌دیده‌ای وجود داشت که کارشان را به‌خوبی انجام می‌دادند.»^{۲۲} ثانیاً، باریفیلد استدلال می‌کند که برای افغان‌ها، که خصوصاً در بیست سال اخیر با رهبران شدیداً محلی عادت کرده بودند، نظام سیاسی غیرمتمرکز بیشتر به‌لحاظ فرهنگی و تاریخی مقبولیت داشت. باریفیلد می‌افزاید که تلاش‌های عبدالرحمن و امان‌الله برای ایجاد حکومت متمرکز قوی در نهایت به شورش و جنگ داخلی ختم شد.^{۲۳} ثالثاً، باریفیلد بازم یادآور می‌شود که نظام غیرمتمرکز «می‌توانست

مؤثرتر ظاهر شود و به مردم سهم بیشتری در اداره محلی بدهد.^{۲۴} به عبارت دیگر، سیستم غیرمتمرکز می‌توانست قدرت را به سطح محلی پایین آورد و مردم را بهتر توانمند سازد.

در کنار بحث روی چگونگی توزیع قدرت سیاسی در کشور، شیوه مدیریت بر جنگ‌سالاران افغانستان نیز در دوره بعد از فروپاشی طالبان برای ثبات سیاسی این کشور خسارت‌بار بود. موافقت‌نامه ۲۰۰۱، بِن اهمیت سهم نمودن مجاهدین دوره جنگ افغان-شوروی را در حکومت جدید به رسمیت شناخته بود؛ اما این مهم هیچ‌گاه به درستی جامه عمل نپوشید. برخی محققان گفته‌اند که تقویت جنگ‌سالاران توسط ایالات متحده، برای زمین‌گیر کردن القاعده و جنگ با طالبان، هم‌زمان با تقویت و پذیرش مشروعیت حکومت مرکزی، در نهایت به بی‌ثباتی کشور انجامید.^{۲۵}

اگر به گذشته برمی‌گشتیم، باید به جنگ‌سالاران و دیگر افراد بانفوذ منطقه‌ای در پروسه سیاسی سهم داده می‌شد. این نخبگان، چون سهمی در حکومت جدید نیافتند، مایه دردسر شدند، و به جای حمایت از سیستم به تضعیف آن پرداختند. استیون بیدل و همکارانش برای ایجاد ثبات سیاسی در افغانستان، به نفع آنچه رویکرد «حاکمیت مختلط» می‌خوانند، استدلال می‌کنند. در این رویکرد، جنگ‌سالاران و سایر رهبران محلی می‌توانند از سطحی از قدرت و اقتدار برخوردار باشند و وظیفه حکومت مرکزی نیز مدیریت امور بین‌المللی و امنیت مرزی است.^{۲۶}

عین مطلب را می‌شود در مورد داخل کردن طالبان در پروسه سیاسی گفت. به نظر می‌رسد تقریباً تا اواخر پروسه بازسازی، هیچ تلاش هماهنگی برای مذاکره با رهبران طالبان یا سهم کردن آنان در نظام سیاسی جدید صورت نگرفت. نشانه‌های محسوس مذاکره شامل موارد زیر می‌شد: برگزاری لویه جرگه «صلح» در سال ۲۰۱۰، که ناموفقانه ایجاد آشتی با طالبان را هدف گرفته بود، و ایجاد دفتر طالبان در دوحه قطر در سال ۲۰۱۳، با هدف تقویت فرصت‌های مذاکره با طالبان. این واقعیت که طالبان، با وجود آنکه در سال ۲۰۰۱ به لحاظ نظامی سقوط کردند و به یکی از اهداف عملیات مبارزه با تروریسم تبدیل شدند، هنوز از بین نرفته‌اند، نشان می‌دهد که آن‌ها احتمالاً از نوعی حمایت عمومی برخوردارند که به دوام آن‌ها کمک کرده است. اگر طالبان حدی از مشروعیت را دارا باشند، نمی‌توان آن‌ها را با روش نظامی، بدون تحمل هزینه سنگین، نابود ساخت.

باید یادآور شد که تلاش‌های بین‌المللی برای ایجاد ثبات سیاسی در افغانستان فاقد نوآوری‌های مهم هم نبود. ایجاد تیم‌های بازسازی ولایتی، برنامه‌های هم‌بستگی ملی و حتی عملیات ایجاد ثبات در قریه‌ها اقداماتی بود که در راستای پخش قدرت و عناصر مثبت حکومت‌داری به سطح ولسوالی‌ها و محلات صورت می‌گرفت. با این حال، راهکارهای فوق یا مانند عملیات ایجاد ثبات در قریه‌ها دیر به میدان آمد؛ یا مثل تیم‌های بازسازی ولایتی ناهموار شکل گرفت؛ و یا بسان برنامه‌های هم‌بستگی ملی تحت‌الشعاع فساد و ناکارآمدی حکومت مرکزی، که به‌جد در برابر آن مانع‌تراشی می‌کرد، قرار گرفت. در نهایت، تأکید روی ایجاد حکومت مرکزی و نظام سیاسی و حمایت از آن اولویت یافت و نواقص آن ثبات سیاسی را در کل متأثر ساخت.

حاکمیت قانون

موافقت‌نامه ۲۰۰۱ ژن، علاوه بر تعیین جدول زمانی برای تأسیس نظام سیاسی در افغانستان، به ایجاد قانون اساسی نیز فرامی‌خواند. به‌رغم مسیر ناهموار و نزاع‌های جدی روی نقش اسلام در قانون و میزان قدرت حکومت مرکزی در مناطق، ولایات و ولسوالی‌ها، افغان‌ها موفق شدند پیش‌نویس قانون اساسی را به‌موقع آماده کنند و از طریق لویه جرگه به آن مشروعیت بخشند. قانون اساسی، به‌نوبت خود، شرایط برگزاری انتخابات را در سطح ملی، ولایتی و ولسوالی‌ها تعیین کرد.

اما تهیه پیش‌نویس قانون اساسی در هر کشوری قدم اول، و احتمالاً آسان‌ترین آن، در ایجاد حاکمیت قانون است. دولت، افزون بر پیش‌نویس قانون اساسی و چارچوبی برای حاکمیت قانون، به سرمایه انسانی و ساختار فیزیکی لازم برای تطبیق و حفظ قانون، پلیس آموزش‌دیده و سایر نیروهای امنیتی، که نسبت به محدودیت‌های قانونی خود آگاهی داشته باشند، نیاز دارد. مانند آن، حفاظت از قانون نیز نیازمند وکلا و قاضیان مجربی است که قادر به طرح قضایا و قضاوت باشند. این دو گروه، در بسیاری از نزاع‌های داخلی، جزو اولین متخصصانی‌اند که یا کشته می‌شوند یا جلای وطن می‌کنند؛ در نتیجه، توانایی دولت برای حفاظت از قانون شدیداً ضربه می‌بیند. اجرای حاکمیت قانون به زیرساخت‌های فیزیکی، خصوصاً زندان‌ها و دارالمحاکم، نیز نیازمند است. افغانستان، در دوره بعد از طالبان، با تمامی این ابعاد تطبیق قانون دست‌وپنجه نرم کرده و این به تأخیر در استماع پرونده‌ها و اجرای عدالت منجر شده است.

شاید مهم‌تر از ایجاد زیرساخت‌های لازم، نهادینه کردن قانون در اذهان مردم و تبدیل آن به یک نهاد، یا قواعد رسمی و غیررسمی‌ای که به تعاملات انسان‌ها بدون نیاز به تطبیق سامان دهد، باشد.^{۲۷} از این حیث، افغانستان با چالش‌های متعددی روبه‌رو است: اولاً، زمین ناهموار، کمبود سرک، برق، تلفن و سایر زیرساخت‌های اساسی موانعی را در برابر آگاهی یافتن مردم از قانون ایجاد می‌کند. نتایج نظرسنجی نشان می‌دهد که بسیاری افغان‌ها، حتی سال‌ها بعد از ایجاد قانون اساسی، چیزی از آن و اهدافش نمی‌دانستند. ثانیاً، در کشوری که مردم آن عمدتاً بی‌سوادند، آموزش قانون رویکردهای دیگری را، غیر از رسانه چاپی، می‌طلبد. چنانچه ذیلاً بحث شده است، با توجه به دوری افغانستان و کمبود زیرساخت‌های فیزیکی، رادیو به احتمال زیاد می‌توانست بهترین حلقه وصل باشد. ثالثاً، مانند مورد آمریکا و دیگر جاها، می‌توان در مکاتب به اطفال راجع به قانون اساسی و حاکمیت قانون آموزش داد؛ اما در این رویکرد به کیفیت تعلیم قانون به جوانان، که در کوتاه‌مدت به محافظان آن تبدیل می‌شوند، توجه نشده است. لذا درست است که حاکمیت قانون باید از طریق مکاتب نهادینه شود، ولی این رویکرد برای آگاه نمودن همه مردم از قانون و نهادینه‌سازی آن کافی نیست.

طالبان ظاهراً بعد از سال ۲۰۱۷، در تأمین عدالت در روستاهای افغانستان، دست برتر داشته‌اند. طالبان رسیدگی به قضایای مدنی و کیفری را در مناطقی که دولت در ایجاد زیرساخت لازم و سرمایه انسانی برای حفاظت قانون ناکام مانده است، ادامه می‌دهند. علاوه بر آن، مردم به احتمال زیاد تا حدودی با قانون طالبان، به دلیل ریشه داشتن آن در اصول اسلامی و پشتون‌والی، آشنایی دارند. توانایی طالبان در حل سریع و بدون هزینه اختلافات، آن‌هم به صورتی که مردم آن را مشروع می‌دانند، به احتمال زیاد بدین معناست که این روش تا آینده‌های نزدیک به‌عنوان قانون جاری در روستاهای افغانستان برقرار خواهد ماند.

مورد عراق نشان داد که ایجاد، حفظ و نهادینه‌سازی حاکمیت قانون در جامعه احتمالاً دشوارترین رکن دولت‌سازی است، چون به منابع متنوع و فراوانی نیاز دارد و توسعه آن زمان می‌برد. مانند وضعیت عراق، ابتدای وحدت ملی در افغانستان بر بنیاد ملی‌گرایی مدنی - که ریشه در باور عمومی و تبعیت از قانون دارد - نامعقول می‌نماید؛ لذا در کوتاه‌مدت به نسخه دیگری برای وحدت ملی نیاز است.

جامعه بین‌المللی اولاً می‌توانست با فراهم نمودن منابعی که به گسترش آگاهی نسبت به قانون اساسی، حاکمیت قانون، و اهداف آن بین عموم شهروندان کمک کند، حاکمیت قانون را در افغانستان نهادینه سازد. مثلاً جامعه بین‌المللی فرصت داشت که به گسترش اعلانات عام‌المنفعه در تلویزیون و مخصوصاً رادیو، که می‌توانست مسائل مربوط به سوادآموزی را نیز تحت پوشش قرار دهد، کمک کند. جامعه بین‌المللی می‌توانست در تهیه برنامه آموزشی برای تعلیم حاکمیت قانون، حقوق و وظایف شهروندی به شاگردان مکاتب نیز سهم بگیرند. یکی از راه‌های ترویج قانون و نهادینه کردن آن در اذهان مردم می‌توانست انتشار کتاب‌های مصور برای آموزش عدالت و مسئولیت اجتماعی باشد. درام‌های تلویزیونی و رادیویی، مانند برنامه‌های نمایشی حقوقی در ایالات متحده، می‌توانست هم آموزنده باشد و هم سرگرم‌کننده. حکومت افغانستان می‌توانست در این باره مسابقات یا امتحاناتی را، مانند مسابقهٔ املا، برگزار کند و به برندگان بورسیه مالی بدهد.

در کنار این اقدامات، حکومت هنوز نیازمند توسعهٔ امکانات لازم برای فرایند وقت‌گیر تطبیق قانون بود. فهم این نکته، که برقراری حاکمیت قانون به چیزی بیش از تهیه پیش‌نویس قانون اساسی نیاز دارد، احتمالاً یکی از مهم‌ترین مبادی برای آغاز این حرکت است.

اقتصاد

جامعهٔ جهانی با وجود تعهد کمک چند میلیارد دلاری در کنفرانس ۲۰۰۲ توکیو، در پروراندن برنامه‌ای منظم برای توسعهٔ اقتصادی افغانستان، به‌کندی عمل کرد. به نظر می‌رسد جامعهٔ بین‌المللی باور نداشت که افغانستان ظرفیت‌های اقتصادی دارد؛ در حالی که واضح است چنین نیست. افغانستان از سابقهٔ زراعی‌ای برخوردار است، که امکان احیای مجدد آن در دوره بعد از طالبان وجود دارد. افغانستان ذخایر معدنی فراوانی دارد، که در صورت مدیریت درست، می‌تواند منبع مهم کارآفرینی و توسعهٔ اقتصادی باشد.

البته افغانستان در توسعهٔ اقتصادی با چالش‌های زیادی روبه‌رو است. کشوری است مُحاط به خشکی، خصوصیتی که سبب می‌شود در وضعیت نامساعد تجاری و واردات فسیل‌های سوختی بی‌کیفیت برای صنایع قرار گیرد. شاید مطلب مهم‌تر این باشد که اقتصاد غیرقانونی افغانستان در دوره بعد از طالبان نه‌تنها ضعیف، بلکه

شکوفای هم شده است. این سخن مشخصاً راجع به تولید خشخاش و تجارت تریاک، استخراج غیرقانونی معادن، قاچاق و سایر فعالیت‌های غیرقانونی صادق است. اجازه شکوفایی به بازار سیاه و خاکستری موجب تضعیف صنایع قانونی، مخصوصاً در حوزه زراعت، شده است. بازارهای غیرمشروع این‌چنینی از پرداخت عواید مهم حکومتی، مانند مالیات و سایر وجوهای، شانه خالی می‌کنند، عوایدی که به تمویل خدمت‌رسانی به مردم، که اساس قرارداد اجتماعی است، مدد می‌رساند.

با توجه به اینکه بخش اعظم طبیعت افغانستان روستایی بوده و فقر شدید در آن حاکم است، رویکرد مردم‌محور برای توسعه اقتصادی باید روی برنامه ایجاد کار، احیای دوباره بخش زراعت و به‌دنبال آن توسعه استخراج معادن، تمرکز می‌کرد. نظرسنجی‌ها نشان می‌دهد که بعد از امنیت، کمبود کار از نارضایتی‌های بزرگ و همیشگی مردم بوده است. از باب مثال، در نظرسنجی بنیاد آسیا در سال ۲۰۱۴، نتیجه پاسخ مردم به دلایل مهاجرت افغان‌ها چنین بود: «از میان کسانی که کشور را ترک کرده بودند، ۲۷٪ و از میان کسانی که از ولایتی به ولایت دیگر رفته بودند، جمع بیشتری (۳۸,۸٪) دلایل اقتصادی و نبود کار را علت اصلی اقدامشان عنوان کردند.»^{۲۸} نظرسنجی سال ۲۰۱۴ در سطح محلی نشان داد که بیکاری یگانه نگرانی کلان پاسخ‌دهندگان بوده است (۳۳,۱٪).^{۲۹} در نظرسنجی سال ۲۰۱۷ نیز، ۵۴,۵٪ افغان‌ها بیکاری را دلیل ترک کشور عنوان نمودند؛ نگرانی‌های امنیتی دومین دلیل عمده آنان برای مهاجرت بود.^{۳۰} از نخستین پروژه‌ها بعد از فروپاشی طالبان اقدام ساختن سرک حلقوی بود، که هدف آن وصل کردن پنج شهر عمده افغانستان و ۸۰٪ مردم آن از طریق این شاهراه خوانده می‌شد. قرارداد ساخت این سرک عمدتاً با شرکت‌های غیرافغانی بسته شد، در حالی که پروژه‌های زیرساختی بزرگ و کوچک این‌چنینی باید در تمام مراحل خود، روی استخدام افغان‌ها، به‌شمول شرکت‌های تجاری، مهندسان، تهیه‌کنندگان و کارگران افغان، تمرکز می‌کرد. استخدام شرکت تجاری آمریکایی، برای نظارت بر این پروژه، کاری سهل و ساده بود: حکومت ایالات متحده در قرارداد با این شرکت‌ها سریع‌تر و راحت‌تر به توافق می‌رسید، چون این شرکت‌ها پروژه قرارداد بستن حکومت را می‌دانستند - آنان دقیقاً و تلویحاً به یک زبان سخن می‌گفتند. با این حال، سهولت نباید هدف قرار داده می‌شد، بلکه غرض باید استخدام مردم، آغاز جهشی اقتصاد، اخذ مالیات، ارائه خدمات و قرارداد اجتماعی می‌بود.

در آغاز اشغال، ایالات متحده و هم‌پیمانانش می‌توانستند پروژه‌های بی‌شماری برای استخدام افغان‌ها روی دست گیرند، از سرک‌سازی گرفته تا اتصال لین‌های برق، پیشبرد کانال‌های آبیاری در مناطق زراعی و بهترسازی تدفین ضایعات. در راستای تقویت وحدت ملی، که ذیلاً بیشتر بحث می‌شود، کمک نمودن به افغان‌ها در حوزه توسعه زیرساخت‌های ارتباطی، مانند سرک‌ها، تلفن‌های همراه و برج‌های رادیویی، سرمایه‌گذاری بسیار خوبی برای جامعه بین‌المللی محسوب شود. این‌گونه زیرساخت‌ها می‌توانست جریان اطلاعات را بهتر و انتقال مردم و کالاها را آسان‌تر سازد و به این ترتیب به ایجاد حس پیوستگی میان افغان‌ها، مخصوصاً در مناطق روستایی و قریه‌های دوردست، مدد برساند.

بعضی اقدامات ناظر به این اهداف بود. برای مثال، برنامه هم‌بستگی ملی، به ابتکار افغان‌ها، با انکشاف زیرساخت‌های ضروری و سایر پروژه‌ها، تلاش مهمی در جهت توانمندسازی و استخدام افغان‌ها به شمار می‌رفت. این ابتکار، ضمن آموزش تصمیم‌گیری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت، به قریه‌ها و اجتماعات فرصت داد تا با ارائه پیشنهاد، برای ساختن زیرساخت‌هایی که به نظرشان ضروری می‌نمود، از حکومت بودجه انکشافی درخواست کنند. تمویل‌کنندگان بین‌المللی باید بیش از این از برنامه هم‌بستگی ملی حمایت کرده و آن را نه تنها در سطح قریه‌ها، بلکه در سطوح مختلفی تطبیق می‌کردند.

استفاده ارتش ایالات متحده از بودجه پروژه امداد عاجل فرماندهان، که شامل کمک‌های مالی کوچک می‌شد، نیز ابتکار خوبی بود، چون سبب آوردن سرمایه اولیه به محلات شد، مخصوصاً به قریه‌هایی که در معرض حمله شورشیان قرار داشت؛ این پول‌ها در پروژه‌هایی چون اقدامات درآمدزایی برای بیهوا، توسعه زیرساخت‌های اساسی و... مصرف شد. VSO نیز در مواردی، تشکیل نیروهای امنیتی مقطعی در قریه‌های آسیب‌پذیر را به پرداخت پول از طریق پروژه توسعه زیرساخت‌ها و مانند آن، گره می‌زد. با این حال، این پروژه‌های انکشافی، به دلیل جابه‌جایی سریع نیروها و ضرورت انتقال نیروهای امنیتی ایالات متحده به قریه‌ها و مناطق برحسب موقعیت نیروهای شورشی، فاقد نظارت و هماهنگی لازم بود.^{۳۱}

اقدام وسیع‌تر و پایدارتر برای آغاز جهش اقتصادی در افغانستان باید از زراعت آغاز می‌شد. انکشاف بخش زراعی کشور به اشکال مختلفی بیشتر افغان‌های روستایی

را که اکثریت مردم را تشکیل می‌دهند، در برمی‌گرفت. کمک‌های بین‌المللی به بخش زراعی می‌توانست روی برنامه‌های مختلفی، از جمله فراهم‌سازی امکانات، پاک‌سازی و بهسازی کانال‌های آبیاری در قریه‌ها، برگزاری صنوف درسی راجع به خاک خالص و نگهداری بذر و آموزش مهارت‌های پایه طب حیوانی، تمرکز کند. سر‌بازان ذخیرهٔ امور ملکی ایالات متحده در سال ۲۰۱۲ برنامهٔ آموزشی پیش‌استقراری را برای آشنایی سر‌بازان با مهارت‌های پایهٔ زراعی روی دست گرفتند، تا بعداً آن را به افغان‌ها منتقل سازند.^{۳۲} چنین اقداماتی باید زودتر و در دایره وسیع‌تر صورت می‌گرفت.

نیروهای ایالات متحده و حکومت افغانستان می‌توانستند در تسهیل ایجاد بازار محلی، با هدف فراهم‌سازی مکانی جهت فروش تولیدات و چهارپایان و نیز فرصتی برای درهم‌آمیزی افغان‌ها و شناخت آنان از منافع مشترک و آسیب‌پذیری‌هایشان، کمک کنند. در کشوری که بیش از ۴۰٪ مردم آن هنوز برای داشتن تغذیه سالم در تلاش‌اند، بهبود بخشیدن به تولید پایدار زراعی در سطح محلی شاید تأثیر چشمگیری روی تولید ناخالص داخلی نداشته باشد، ولی بر زندگی عموم افغان‌ها می‌تواند تأثیر مثبت بگذارد.

اقدامات بزرگی، مانند توسعهٔ صنعت استخراج معادن افغانستان، نیز باید دنبال می‌شد، اما نه در کوتاه‌مدت. غنی و لوکهارت معتقدند که مدیریت منابع طبیعی یکی از ده وظیفهٔ مهم دولت دارای حاکمیت است و سوء‌مدیریت این منابع می‌تواند تبعات فاجعه‌باری برای محیط‌زیست و ثبات و استقلال دولت به‌دنبال بیاورد.^{۳۳} شتاب‌زدگی حکومت افغانستان در امضای قرارداد با شرکت‌های استخراج معادن چینی در سال ۲۰۰۷، به دلیل ترکیب حکومت‌داری ضعیف و نبود امنیت، به شروع ناکام در توسعهٔ این بخش از اقتصاد منجر شد.

بنیاد اندیشه
نفس ۱۳۹۲

در نهایت، توسعهٔ اقتصادی در سطح محلی باید درصدد انجام چند کار هم‌زمان می‌بود: اشتغال‌زایی، روی دست گرفتن پروژه‌های دوام‌دار، تقویت ظرفیت رهبری و تصمیم‌گیری، توسعهٔ اجتماع و جامعهٔ مدنی، تدریس برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و نهادینه کردن معیارها و ارزشمندی نهادها. با توجه به اینکه در سال ۲۰۱۵ تقریباً ۹۰٪ درآمد ناخالص داخلی افغانستان را کمک‌های خارجی تشکیل می‌داد، بسیار مهم است که این کشور در مسیر توسعهٔ اقتصاد پایدار گام بردارد، اقدامی که موجب به حرکت درآمدن چرخه مؤثر قرارداد اجتماعی خواهد شد. اما این برنامه‌ها باید در

کوتاه‌مدت نتایج محسوسی برای عموم افغان‌های روستایی داشته و سبب تحولات مثبت بیشتری شود.

بهبودی اجتماعی

از میان پنج رکن لازم برای ساختن و بازسازی دولت، بهبود اجتماعی احتمالاً موفق‌ترین اقدام در افغانستان بوده است. بعد از سقوط طالبان در سال ۲۰۰۱، میزان امید به زندگی در بین مردان افغان از ۴۲ به ۶۲ سال و در میان زنان افغان از ۴۲ به ۶۴ سال افزایش داشته است. دسترسی به مراقبت‌های صحی - مانند مراقبت از مادران، نوزادان و اطفال؛ واکسیناسیون؛ و دواهای ضروری - که تقریباً در حد صفر بود، برای ۸۰٪ مردم فراهم شده است. زیرساخت‌های اساسی بهبود یافته و ارتباط بهتر را بین ساکنان قریه‌ها و شهرها ممکن ساخته است. خدمات بهداشتی عمومی، مانند برق و آب آشامیدنی، بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۴ پیشرفت خوبی داشته است، هرچند مناطق روستایی هنوز محرومیت شدیدی در این حوزه دارند. کاهش فاصله جنسیتی، که جزو اولویت‌های بین‌المللی است، نیز بسیار پیشرفت کرده است؛ اکنون زنان در ولایت‌ها و حکومت مرکزی صاحب کرسی‌اند. گزارش‌ها از ورود ۱۰ میلیون کودک به مکاتب خبر می‌دهد، که حدوداً ۲,۴ میلیون آن را دختران تشکیل می‌دهند.

اما با وجود این دستاوردها، افغانستان هنوز نیازمند پیشرفت بسیار و وسیعی در زمینه بهداشتی پایه و بهداشتی اجتماعی است. هنوز افغانستان در پایین‌ترین نقطه جدول توسعه انسانی قرار دارد؛ سیر کاهش اساسی فقر متوقف شده است و حدود ۴۰٪ مردم هنوز قادر به تأمین غذای کافی در اوضاع عادی نیستند. علاوه بر آن، افغان‌ها هنوز هم در نظرسنجی‌ها از امنیت و شغل به‌عنوان نگرانی‌های اساسی‌شان، که باید مشمول بهداشتی اجتماعی شود، نام می‌برند. تازه معلوم نیست که برنامه جامع بین‌المللی برای بهداشتی اجتماعی افغان‌ها، عین همان برنامه‌ای باشد که افغان‌ها می‌خواهند.

با توجه به شدت توسعه‌نیافتگی افغانستان، شاید بهتر باشد که بین بهداشتی فیزیکی و بهداشتی اجتماعی تفاوت بگذاریم. بهداشتی فیزیکی شامل دسترسی به مراقبت‌های اولیه صحی، تغذیه و امنیت می‌شود. برای توسعه دسترسی پایدار به مراقبت‌های صحی و توانمندسازی افغان‌ها، با وجود دستاوردهای مهم، کارهای

بیشتری می‌توانست انجام یابد. یکی از بهترین اقدام‌های پایدار برای توانمندسازی افغان‌ها برنامه آموزش قابلیت‌گویی (CME) است، برنامه‌ای که محصول تلاش مشترک حکومت افغانستان، سازمان‌های غیردولتی و یونیسف است. افغانستان در شمار کشورهای است که بالاترین میزان مرگ‌ومیر مادران و نوزادان را در جهان دارد؛ برای کاهش این میزان، CME برنامه هجده‌ماهه‌ای را جهت آموزش زنان افغان راه‌اندازی کرد تا در اجتماع محلی‌شان قابلیت‌گویی کنند. گزارشی از سال ۲۰۰۸ نشان می‌دهد که تعداد قابله‌های افغان از ۴۶۷ نفر در سال ۲۰۰۲ به ۲۱۶۷ نفر در سال ۲۰۰۸ افزایش یافته است؛ هدف رسیدن به عدد ۴۵۴۶ است تا ۹۰٪ زایمان‌ها در کشور پوشش داده شود.^{۳۴}

نمونه‌ای دیگر از اقدام پایدار برای بهزیستی فیزیکی را در کشور رواندا شاهدیم، جایی که تلاش‌ها برای برقراری آشتی در دوره بعد از نسل‌کشی روی طیفی از مسائل، از جمله مراقبت‌های پیشرفته صحتی، متمرکز بوده است. در این نظام جدید، مردم کارمندان صحتی محل خود را، که قرار است بعداً آموزش‌های پایه طبی ببینند و سپس برای ارائه مراقبت‌های صحتی عاجل به مشکلات اولیه در آنجا توظیف گردند، انتخاب می‌کنند. دکتر فدلہ گابو، کارمند ملکی مسئول این برنامه، در توضیح پروسه می‌گوید: «کارمندان صحتی را خود مردم انتخاب می‌کنند. تنها معیار ما توانایی خواندن و نوشتن است. ما به آنان آموزش‌های پایه ارائه می‌دهیم، مانند اینکه چطور آزمایش مالاریا بگیرند، چطور دمای بدن را بسنجند و چگونه تنفس را معاینه کنند. برای معالجه‌های پیچیده، آنان مکلف‌اند بیماران را به مراکز صحتی انتقال دهند.» کارمندان مردمی، برحسب تعداد بیمارانی که مداوی می‌کنند و واکسن می‌زنند، معاش می‌گیرند. گابو بیان می‌کند: «مهم‌ترین کار آوردن خدمات در محلی نزدیک به مردم است، چیزی که دیگران واقعاً می‌توانند از کشور ما بیاموزند.»^{۳۵}

افزون بر مراقبت‌های اولیه صحتی، کاهش فقر و دسترسی مستمر به غذای کافی نیز باید جزو اولین اهداف حکومت افغانستان می‌بود. برای رفع این مشکل، به‌ویژه چالش‌های مرتبط با فقر روستایی، افغان‌ها باید در سطح محلی تقویت می‌شدند. چنانچه در بخش قبلی ذکر شد، یکی از راه‌های کاهش فقر و بهبود دسترسی به غذای کافی در مناطق روستایی، آموزش فنون پیشرفته زراعی، از جمله آبیاری، محافظت خاک، انتخاب محصولات خوب، ذخیره غذا و نگهداری گله است. دانش پایه در زمینه

این فنون می‌توانست دسترسی مستمر به غذای کافی را بهبود بخشد.

بهبودی اجتماعی فقط در گرو دسترسی به خدمات و نیازهای اولیه نیست، بلکه به نحوه شکل‌دهی در دسترس بودن این خدمات به تحولات اجتماعی داخل کشور نیز مرتبط است. یکی از اولویت‌های جامعه بین‌المللی برای بهبود اجتماعی، بهسازی دسترسی به آموزش بود. افغانستان از کشورهایی است که بالاترین میزان بی‌سوادی را در جهان دارد. بی‌سوادی به سهم خود، در حوزه آموزش نیروهای امنیتی، تقویت حکومت، پروردن کارمندان دولتی شایسته و توسعه اقتصادی کشور، به یک نگرانی تبدیل شده است. پس آموزش نیز جزو دغدغه‌های بهبود اجتماعی است، چون ثابت کرده است که می‌تواند به بهبود تساوی اجتماعی و جنسیتی، کاهش نرخ باروری و حتی بهبود صحت و سلامتی بیانجامد.^{۳۶}

تمرکز جامعه بین‌المللی روی آموزش یقیناً چیز بدی نبود، اما پرداختن بیش‌ازحد به آموزش دوره ابتدایی موجب بی‌توجهی به تحصیلات عالی و آموزش مسلکی شد. غنی و لوکهارت یادآور شده‌اند که تقریباً هیچ پولی برای تحصیلات عالی یا آموزش مسلکی در نشست توکیو در سال ۲۰۰۲ تخصیص داده نشد؛ لذا در آمارهای مربوط به پیشرفت‌های تعلیمی در دوره بعد از طالبان، به‌ندرت از این دو یاد می‌شود.^{۳۷} این شکاف در عرصه آموزش، توانایی کشور در تربیت مأموران دولتی، وکلا، داکتران، مهندسان و حرفه‌پیشگان خانگی را متوقف کرده، دانشجویان را وادار به جلای وطن نموده و خطر نخبه‌گریزی را ایجاد کرده است. غنی و لوکهارت می‌افزایند که با عدم سرمایه‌گذاری روی آموزش جوانان، توسعه طبقه متوسط در افغانستان به‌شدت کند می‌شود، امری که ممکن است بر سهمگیری شهروندان در حکومت‌داری و رشد یکی از پایه‌های مهم مالیاتی، تأثیر منفی بگذارد.^{۳۸} افغانستان باید تقریباً یک نسل انتظار بکشد تا شاهد تحول اطفال تعلیم‌دیده به طبقه متوسط مسئول باشد.

از منظر اعمار وحدت ملی در افغانستان، تأکید بر آموزش بیجا نبود، ولی باید برای آموزش جوانان و نوجوانان نیز برنامه‌هایی وجود می‌داشت. جمع بسیاری از مردان بیشتر عمرشان را به‌نحوی در جنگیدن سپری کرده و نتوانسته‌اند مهارت‌های مسلکی را فراگیرند و این موجب نوعی نخبه‌گریزی داخلی شده است.^{۳۹} اگر این افراد به صورت بدیلی از زندگی دست نیابند، چشم‌اندازهای صلح پایدار جداً با مشکل مواجه خواهد بود. آموزش مسلکی مهارت‌های پایه زراعی، فلزکاری، ساختمان‌سازی،

مکانیک و مانند آن می‌توانست چیزی را در اختیار این نسل از جنگجویان قرار دهد و راه خروجشان را از جنگ فراهم سازد.

بخشی دیگر از بهزیستی اجتماعی که جامعه بین‌المللی قویاً آن را تشویق می‌کرد، آموزش زنان و دختران بود. آموزش دختران، برای کشورهای تمویل‌کننده، اولویت یافته است و افزایش ثبت‌نام دختران شاخصه‌ای است که به‌مثابه پیشرفت مهم به‌سوی تساوی جنسیتی در افغانستان عنوان می‌شود. علاوه بر آن، سهم اشتراک زنان در قانون اساسی افغانستان درج شد و حداقل لازم حضور زنان در پارلمان ۲۵٪ تعیین گردید. با وجود آن، این نکته شایسته توجه است که تمرکز سنگین روی تساوی جنسیتی و حقوق زنان شاید بیش‌ازحد و زودهنگام بود. به‌عنوان مثال، بارفیلد یادآور می‌شود که این برنامه، مشخصاً در مناطق محافظه‌کار پشتون‌نشین، تلاشی برای نابودی فرهنگ و ایمان مردم تلقی شد، نگاهی که به تولید حمایت از شورش طالبان کمک کرد.^{۴۰}

آغاز تغییر اجتماعی، مخصوصاً تساوی جنسیتی و قومی، وظیفه دشواری است که مستلزم فشار آوردن بر پارامترهای هنجارهای پذیرفته‌شده است. شایسته توجه است که فشار آوردن برای ایجاد تغییر باید تا حدودی از درون خود جامعه باشد، مانند آنچه در جنبش حقوق مدنی و حقوق زنان در ایالات متحده شاهدیم. بدون میزانی از مشروعیت از درون، مبارزات تساوی‌طلبانه مدیریت‌شده از خارج کاری از پیش نخواهد برد.

در نهایت، تقویت ورزش بخش کم‌هزینه بهزیستی اجتماعی بود که می‌توانست به بهبود وحدت ملی مدد برساند. فوتبال شاید مشهورترین ورزش در افغانستان باشد، گرچه کریکت و بسکتبال نیز مشهورند. تاریخ تأسیس تیم ملی فوتبال به سال ۱۹۲۲ برمی‌گردد؛ این تیم در سال ۱۹۴۸ به فیفا و در سال ۱۹۵۴ به کنفدراسیون فوتبال آسیا پیوست. تیم افغانستان در مسابقات فوتبال جنوب آسیا در سال ۲۰۱۳، تیم ملی هند را شکست داد و اولین عنوان قهرمانی بعد از دوره طالبان را به دست آورد. افغان‌ها در سال ۲۰۱۱ تیم فوتبال زنان را نیز ایجاد کردند. در سال ۲۰۱۲، اولین لیگ حرفه‌ای فوتبال کشور، لیگ برتر افغانستان، فصل نخست خود را با اشتراک هشت تیم داخلی آغاز نمود.^{۴۱} نیروهای ایالات متحده و ائتلاف می‌توانستند با فراهم‌سازی امکانات لازم و تسهیل همکاری بین تیم‌های فوتبال افغانستان و تیم‌های

فوتبال دیگر کشورها، از این سرگرمی ملی حمایت کرده و به این طریق، در تثبیت وحدت ملی یاری رسانند.

از میان ارکان لازم برای ساختن و بازسازی دولت، که ایالات متحده و هم‌پیمانان آن بعد از اشغال افغانستان در سال ۲۰۰۱ روی دست گرفتند، بهزیستی فیزیکی موفق‌ترین تلاش بوده است. بدون شک بهزیستی فیزیکی افغان‌ها، چنانچه افزایش جهشی امید به زندگی، کاهش میزان مرگ‌ومیر نوزادان و دسترسی بهتر به آب آشامیدنی نشان می‌دهد، پیشرفت داشته است. با این حال، جامعه بین‌المللی می‌توانست اقدامات پایدار بیشتری، در راستای توانمندسازی افغان‌ها و ایجاد وحدت ملی در درازمدت، روی دست بگیرد. علاوه بر آن، باید برنامه‌های آموزشی و تربیتی جوانان، نه فقط آموزش و تربیت کودکان، و فعالیت‌های تفریحی‌ای که روی نهادهای از قبل موجودی چون لیگ ملی فوتبال سرمایه‌گذاری می‌کرد، نیز مشمول بهزیستی می‌بود.

وحدت ملی

ایالات متحده و حامیان فراوان بین‌المللی، که در پی ثبات و توسعه افغانستان بودند، در نهایت برای تقویت وحدت ملی، به‌عنوان بخشی از مجموعه اقدامات دولت‌سازی، کار چندانی انجام ندادند. افغانستان، بعد از فروپاشی طالبان، برای اعمار وحدت ملی با چالش‌ها و فرصت‌های خاصی مواجه بود. حدود ۷۸٪ مردم افغانستان در روستاها ساکن بودند و زیرساخت‌های موجود پیش از سال ۲۰۰۱ نیز فوق‌العاده ضعیف بود و برای تأمین ارتباط فیزیکی و مجازی مردم چالش می‌آفرید. علاوه بر آن، میزان بالای بی‌سوادی و سطح پایین آموزش در افغانستان چالش‌های عجیبی در ساختن برنامه‌های معطوف به بهبود و گسترش ^{۱۳۹۴}احسن وحدت ملی خلق می‌کرد. در کنار این مشکلات، کشور درگیر تأمین پایه‌ای‌ترین منابع در بخش غذای کافی، بهداشت اولیه و آب آشامیدنی بود. این‌ها همگی چالش‌های مهمی بودند که هم به‌خودی‌خود و هم برای تسهیل برنامه‌های اجرایی مخصوص به اعمار وحدت ملی، باید به آن‌ها رسیدگی می‌شد.

با این حال، افغانستان از برخی فرصت‌های استثنایی برای اعمار وحدت ملی نیز برخوردار بود. چالش‌ها به اشکال مختلفی فرصت نیز ایجاد می‌کند؛ توسعه زیرساخت‌ها، کاهش فقر، برنامه‌های سوادآموزی و بهبود آموزش این امکان را فراهم

ساخت که این امور به شکلی مدیریت شود که به توانمندسازی افغان‌ها و نهادینه‌سازی حس امید و سرنوشت مشترک در آن‌ها منجر گردد. ملت‌سازی باید تمرکزش را روی رسیدگی به این نیازهای بسیار واقعی متوجه می‌ساخت و هم‌زمان طوری عمل می‌کرد که مزیت حکومت و حس بر خورداری از سرنوشت مشترک را به مردم نشان می‌داد.

برای تقویت وحدت ملی در افغانستان مشخصاً می‌شد سه اقدام عمده را روی دست گرفت: توسعه زیرساخت‌های اساسی، آموزش و دسترسی بهتر به غذا. چنان‌که در بالا ذکر شد، زیرساخت‌های اساسی - به‌ویژه سرک‌ها - نه فقط نقش مهمی در بهبود امنیت و تجارت بازی می‌کند، بلکه مجاری ارتباط فیزیکی و معلوماتی مردم را نیز فراهم می‌سازد. رومیان این نکته را فهمیده بودند؛ ضرب‌المثل «همه راه‌ها به روم ختم می‌شود» همان قدر که وصل کردن فیزیکی قلمروهای امپراتوری و حفظ آن را می‌رساند، به برقراری اتصال مردم از طریق این زیرساخت حیاتی نیز اشاره دارد. جامعه بین‌المللی نیز اهمیت سرک‌ها را برای افغانستان دریافته بود و از همین رو، بازسازی سرک حلقوی را یکی از اولویت‌های خویش قرار داد. با وجود آن، چنان‌که اشاره رفت، چون این کار عمدتاً به دست قراردادی‌های ساکن آمریکا افتاده بود، تکمیل آن وقت زیادی صرف کرد و همین که تکمیل شد مورد هدف طالبان قرار گرفت. اما جامعه بین‌المللی می‌توانست سرک‌ها را وسیله استخدام افغان‌ها و ایجاد ارتباط بهتر بین شهرها و قریه‌ها قرار دهد و بدین وسیله، سرک‌ها را به سمبل سرنوشت کشور مبدل سازد، با اینکه ممکن بود وقت زیادی را دربرگیرد.

زیرساخت مهم دیگری که جامعه بین‌المللی می‌توانست روی بهبود آن تمرکز کند، تأمین دسترسی همه مردم به فرکانس‌های رادیویی در کوتاه‌مدت و رساندن دامنه این اقدام به تلویزیون، اینترنت و دیگر اشکال فناوری‌های معلوماتی در بلندمدت بود. رادیو، برخلاف تلویزیون و کامپیوتر، ارزان‌تر است و می‌تواند با باتری کار کند؛ لذا قابل دسترس‌ترین شکل فناوری معلوماتی در جامعه عمدتاً روستایی، بی‌سواد و فقیرزده است.

برنامه‌های رادیویی، به‌لحاظ تاریخی، ضمن سرگرم کردن شنوندگان، بستر مهمی برای شریک‌سازی معلومات در سطح داخلی و بین‌المللی بوده است. مثلاً در ایالات متحده، بعد از شکل‌گیری شرکت‌های پخش تجاری در دهه ۱۹۲۰، که بعداً عمده‌ترین ایستگاه‌های تلویزیونی آمریکا شدند، برنامه‌های رادیویی به یکی از عناصر اساسی ملت‌سازی تبدیل شد. آمریکایی‌های فقیر، در میانه افسردگی‌های شدید، گرد رادیوها

جمع می‌شدند تا به «سخنان خودمانی» رئیس‌جمهور روزولت، درام‌ها، کمدی‌ها، برنامه‌های ورزشی و موسیقی گوش جان بسپارند. به همین منوال، رادیو می‌توانست در کوتاه‌مدت بهترین وسیله اطلاع‌رسانی و وصل کردن افغان‌ها باشد.

ثانیاً، جامعه بین‌المللی باید روی مجموعه‌ای از آموزش‌ها، نه فقط روی مکاتب ابتدایی، به‌عنوان راه‌های اعمار وحدت ملی در افغانستان تمرکز می‌کرد. آموزش و تعلیم جوانان می‌توانست روی تعلیم فنون پیشرفته زراعی، مهارت‌های مسلکی و امور دیگری که تبدیل معیشتی برای مردان قادر به جنگ فراهم می‌کرد، متمرکز شود. چنان‌که اشاره شد، با اینکه تلاش‌های چشمگیری در این عرصه‌ها صورت گرفت، این برنامه‌های آموزشی باید تعداد بیشتری معلم، ارائه‌کننده مراقبت‌های اولیه صحتی و متخصص طب حیوانی تربیت می‌کرد. البته بازیگران بین‌المللی به این بخش‌ها ورود کردند؛ سازمان‌های غیردولتی متعهد آموزش قابلیت‌ها شدند و کارمندان امور ملکی ایالات متحده مهارت‌های پایه زراعی را فراگرفتند تا به افغان‌ها منتقل سازند. اما این کارها می‌توانست زودتر و در مقیاس وسیع‌تری عملی شود. با اجرایی شدن آن‌ها، افغان‌ها می‌توانستند از فرصت‌های خلق شده برای آموختن و فراگیری بهره برده و راجع به حاکمیت قانون و مسئولیت شهروندی به هم‌وطنان خویش آگاهی دهند.

در دوره آموزش ابتدائی و ثانوی نیز باید تلاش صورت می‌گرفت تا به شاگردان راجع به حاکمیت قانون، مسئولیت مدنی و نیز درباره سایر هموطنانشان در سراسر کشور، آموزش داده شود.^{۴۲} افغان‌ها باید درباره سایر مناطق، گروه‌ها و فرهنگ‌های موجود در کشورشان آگاهی می‌یافتند. این آگاهی برداشتی متکثر از معنای افغان بودن را در آنان نهادینه می‌ساخت و قابلیت حس اتصال با افغان‌های مناطق دیگر را که شاید هیچ‌گاه نبینند، تقویت می‌کرد.^{۴۳} اندیشه

ثالثاً، کاهش فقر در افغانستان می‌توانست راهی برای اعمار وحدت ملی باشد. چنان‌که پیش‌تر بیان شد، نزدیک به نصف جمعیت افغانستان از سوءتغذیه و عدم دسترسی به منابع اولیه، مانند آب آشامیدنی و بهداشت، رنج می‌برند. ملت‌سازی باید روی این نیازهای واقعی و ایجاد امید و حس سرنوشت مشترک تمرکز می‌کرد و افغان‌ها را در این عرصه‌ها توانمند می‌ساخت. تمرکز بیشتر روی زراعت - به‌شمول فراهم ساختن امکانات کشاورزی و آموزش فنون پیشرفته زراعی - می‌توانست به تأمین بهتر دسترسی پایدار مردم به غذا کمک کند. زراعت می‌توانست با تقویت

بازارهای محلی و افزایش نیاز به فروش و مبادله تولیدات میان قریه‌ها، افغان‌ها را بهتر به هم وصل کند.

در نهایت، ایالات متحده و هم‌پیمانانش می‌توانستند برای تقویت برنامه‌هایی که روی سرنوشت مشترک افغان‌ها، به‌عنوان یک ملت، تمرکز داشت، با پیمان‌کاران داخلی کار کنند. چنان‌که اشاره شد، ورزش می‌توانست حلقهٔ وصل مشترک میان افغان‌ها باشد و قدرت‌های دخیل می‌توانستند، با فراهم‌سازی امکانات، در تشکیل تیم‌ها در سطح محلات، ولسوالی‌ها، ولایت‌ها و حتی در سطح ملی کمک کنند. موسیقی و شعرخوانی و راه‌اندازی مسابقات ملی نیز می‌توانست در اعمار وحدت ملی مؤثر افتد. ایجاد انستیتوی ملی موسیقی افغانستان در سال ۲۰۱۰ با همکاری وزارت معارف افغانستان با تمویل‌کنندگان استرالیایی و بین‌المللی نمونه‌ای بسیار خوب از اقداماتی است که باید زودتر صورت می‌گرفت.^{۴۳}

حفاظت بقایای باستانی افغانستان نیز می‌توانست در اعمار وحدت ملی نقش بازی کند و برای کشور ظرفیت گردشگری به وجود آورد. اقداماتی چون ایجاد موسسهٔ فیروزکوه، که نوعی همکاری غیرانتفاعی خانواده سلطنتی بریتانیا با حکومت افغانستان است، به‌دنبال حفظ بسیاری از ابعاد فرهنگ تاریخی افغانستان، به‌شمول معماری، هنر و صنعتگری قدیم این کشور، می‌باشد. این همکاری، ضمن اینکه به افغان‌ها کمک می‌کند تا شهر کابل قدیم را احیا کنند، آموزش‌های مسلکی در نجاری و سایر صنایع دستی نیز ارائه می‌دهد. موسسهٔ فیروزکوه در سال ۲۰۰۸ جایزه هنر معاصر افغانستان را، که هدف آن «شناسایی بهترین هنرمندان جوان و جلب توجه به هنر سنتی و معاصر افغانستان» است، پایه‌گذاری کرد.^{۴۴} این اقدامات نه‌تنها زمینه را برای آموزش و ایجاد اشتغال‌های کوچک فراهم می‌سازد، بلکه ابعادی از فرهنگ افغانی را حفظ می‌کند که می‌تواند به نقاط افتخار همهٔ افغان‌ها تبدیل شود. ابعاد نهادینه ساختن وحدت ملی در جدول پایین خلاصه شده است.

در پایان باید بگوییم که خیلی چیزها می‌توانست نقاط تجمع برای اعمار وحدت ملی باشد، اما به چند شرط: افغان‌ها را همراهی کند، به آنان امید بخشد و فرصت شناخت سرنوشت مشترکشان را فراهم سازد. همکاری با پیمان‌کاران داخلی به تشخیص نقاط هم‌سرنوشت‌ساز و وحدت‌آفرینی، که ایالات متحده و نیروهای ائتلاف زودتر از این می‌توانستند آن‌ها را تقویت کنند، کمک می‌کرد.

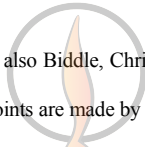
هنوز روشن نیست که در نتیجه اقدامات بین‌المللی، آیا افغانستان به سرنوشت عراق مبتلا خواهد شد یا خیر. با این حال، قدرت‌های دخیل برای پروراندن وحدت ملی در افغانستان می‌توانستند کارهای بیشتری انجام دهند. این‌گونه فرصت‌های ازدست‌رفته، در کنار تأکید بیش‌ازحد بر ایجاد ارکان محوری دولت و بی‌توجهی به نیازهای اساسی اکثر افغان‌های روستایی، احتمالاً در آینده برای ثبات افغانستان مشکلات جدی پیش خواهد آورد. با وجود تمام این چالش‌ها، نظرسنجی بنیاد آسیا در سال ۲۰۱۷ نشان داد که میانگین خوش‌بینی شهروندان به آینده کشور، نسبت به یک سال قبل آن بیشتر شده و «از ۲۹,۳٪ در سال ۲۰۱۶ به ۳۲,۸٪ در سال ۲۰۱۷ افزایش یافته است»؛ مهم‌ترین دلیل این خوش‌بینی بازسازی مجدد کشور عنوان شده است. ضمناً نگاه پاسخ‌دهندگان به حکومت و خدمات آن نیز مثبت‌تر بوده است.^{۴۵}



جدول - ملت‌سازی فرضی در افغانستان

ارکان	راه طی شده	فرصت‌های ازدست‌رفته
امنیت	ایجاد نیروهای امنیتی متعارف راه‌اندازی VSO	۱. تقویت امنیت مردم‌محور با رهبری محلی (شبیبه VSO) ۲. ادغام عمودی نیروهای محلی ۳. تبدیل VSO به گارد ملی ۴. ایجاد برنامه همه‌شمول DDR
حکومت‌داری	۱. استفاده از جرگه برای اعتباربخشی به حکومت موقت ۲. برگزاری انتخابات ۳. به‌حاشیهراندن جنگ‌سالاران و سایر رهبران	۱. سهمیم‌ساختن جنگ‌سالاران و طالبان علاقه‌مند در پروسه سیاسی ۲. استفاده از جرگه برای اعتباربخشی به دوام بیشتر حکومت موقت ۳. به تعویق انداختن انتخابات ۴. حمایت از «حکومت‌داری به‌اندازه کافی خوب» در کوتاه‌مدت ۵. پخش قدرت به سطح ولایات و ولسوالی‌ها، محدودکردن حکومت مرکزی، و ایجاد «حاکمیت مختلط»
حاکمیت قانون	۱. تهیه پیش‌نویس قانون اساسی ۲. نوشتن قانون جزا	۱. شامل کردن رهبران کلیدی در تهیه پیش‌نویس قانون اساسی ۲. آموزش حاکمیت قانون از طریق برنامه توسعه و بازسازی محلی ۳. آموزش حاکمیت قانون به شهروندان در تمام سطوح ۴. تعلیم جوانان، آموزش و کیلان و قاضیان ۵. ایجاد محاکم مؤثر و متناسب با زمان در سطح محلی
توسعه اقتصادی	۱. آغاز مبارزه با مواد مخدر ۲. همکاری با شرکت‌های چینی برای استخراج معادن	۱. ایجاد برنامه‌های شغلی وسیع برای بازسازی زیرساخت‌ها ۲. تمرکز روی زراعت و مهارت‌های مسلکی ۳. تقویت بازارهای محلی ۴. به تأخیر انداختن استخراج معادن تا توانمند شدن حکومت
بهبودی اجتماعی	۱. ارائه خدمات اولیه ۲. حمایت از حقوق زنان ۳. گسترش آموزش اطفال ۴. ارائه مراقبت‌های اولیه صحی	۱. تمرکز روی برنامه‌های جهشی کاهش فقر ۲. تربیه معلمان و کارمندان مراقبت‌های صحی ۳. حمایت از برنامه‌های ورزشی ملی بنیاد آندیشه
وحدت ملی		۱. اعمار سرک و برج‌های رادیویی برای متصل کردن مردم ۲. تمرکز روی کاهش فقر به‌مثابه غایت وحدت ملی ۳. ارائه آموزش‌های اساسی در تمامی سطوح، نه فقط برای اطفال ۴. حمایت از ورزش ۵. پایه‌گذاری بورسیه‌ها و مسابقات موسیقی، شعر و هنر

1. Barfield, *Afghanistan*, 277–78.
2. Barfield, *Afghanistan*, 278
3. Barfield, *Afghanistan*, 274.
4. Sopko, *Why ansf Numbers Matter*.
5. Warren, *Afghanistan in 2014*, 32.
6. Shawe, *Afghanistan in 2013*, 6.
7. Akseer, Warren, and Rieger, *Afghanistan in 2017*, 42.
8. Warren, *Afghanistan in 2014*, 31.
9. Warren, *Afghanistan in 2014*, 31.
10. Shawe, *Afghanistan in 2013*, 29.
11. Akseer, Warren, and Rieger, *Afghanistan in 2017*, 54.
12. Interview with a U.S. Army Special Forces officer on vso in Afghanistan, May 17, 2012.
13. Thruelson, *From Soldier to Civilian*, 7.
14. Afghanistan Justice Organization/Global Partner for the Prevention of Armed Conflict, *Transitional Justice in Afghanistan*.
15. Jon Boone, “Afghanistan Quietly Brings into Force Taliban Amnesty Law,” *Guardian*, February 11, 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/feb/11/taliban-amnesty-law-enacted>.
16. Warren, *Afghanistan in 2014*, 31.
17. “UN Assistance Mandate in Afghanistan,” UN Peacekeeping, <http://www.betterworldcampaign.org/un-peacekeeping/missions/afghanistan.html>.
18. “Islamic Republic of Afghanistan National Elections, April 5, 2014,” *ElectionGuide: Democracy Assistance and Election News*, <http://www.electionguide.org/elections/id/2316/>.
19. I am indebted to an nps student for pointing this out to me.
20. Although Barfield points out that using *jirgas* to elect a state leader is a relatively new use of this consensus- building process. Historically *jirgas* were used to ratify constitutions, laws, or other similar issues. See Barfield, *Afghanistan*, 294– 300.
21. Lockhart, *Prepared Testimony*.
22. Lockhart, *Prepared Testimony*.
23. Barfield, *Afghanistan*, 320– 321. See also Biddle, Christia, and Thier, “Defining Success in Afghanistan.” 48– 60.
24. Barfield, *Afghanistan*, 303. Similar points are made by Biddle, Christia and Thier, “Defining Success in Afghanistan.
25. Peceny and Bosin, “Winning with Warlords in Afghanistan.”
26. Biddle, Christia, and Thier, “Defining Success in Afghanistan,” 2.
27. North, “Institutions.”
28. Warren, *Afghanistan in 2014*, 8.
29. Warren, *Afghanistan in 2014*, 25.
30. Akseer, Warren, and Rieger, *Afghanistan in 2017*, 14, 167– 78.
31. U.S. Army Special Forces officer on vso in Afghanistan, May 17, 2012; interview with U.S. Army Special Forces officer on vso in Afghanistan, July 17, 2012.
32. Staff Sergeant Felix R. Fimbres, “Civil Affairs Team Gets Dirty to Learn New Ways to Help Afghans,” *Army Times*, February 10, 2012, <http://www.army.mil/article/73151/>.
33. Ghani and Lockhart, *Fixing Failed States*.
34. See “Midwifery in Afghanistan,” unicef, <http://www.unicef.org/sowc9/docs/SOWC9-Panel-3.4-EN.pdf>.
35. “How Has Rwanda Saved the Lives of 590000 Africans?,” *bbc News*, April 29, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-africa-32438104>.



- ³⁶. Chickering et al., *Strategic Foreign Assistance*, 45– 70.
- ³⁷. Ghani and Lockhart, *Fixing Failed States*, 142.
- ³⁸. Ghani and Lockhart, *Fixing Failed States*, 142.
- ³⁹. I am indebted to an nps student for making this point to me.
- ⁴⁰. Barfield, *Afghanistan*, 317.
- ⁴¹. Ben Farmer, “Afghanistan Launches First Professional Football League,” *Telegraph*, September 28, 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/9574387/Afghanistan-launches-first-professional-football-league.html>.
- ⁴². In my U.S. primary school education, I learned songs from across the country, including “Oh Suzanna,” “The Erie Canal,” and “Oh Shenandoah,” and learned folk tales about Paul Bunyan and Davey Crockett, despite growing up in a town of 3500 in Northern California. The curriculum also required education about the U.S. Constitution and a test in the eighth grade to show proficient knowledge of the subject.
- ⁴³. Afghanistan National Institute of Music, <http://www.afghanistannationalinstituteofmusic.org/>.
- ⁴⁴. Turquoise Mountain, <http://turquoisemountain.org/>.
- ⁴⁵. Akseer, Warren, and Rieger, *Afghanistan in 2017*, 6, 10.





بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۸۴