

فروپاشی دولت در افغانستان: تکرار تاریخ؟

■ نصیر احمد اندیشه ۱

■ برگرداننده: هارون نجم‌پور

چکیده

سقوط ناگهانی و مبهوت کننده کابل به دست طالبان در ۱۵ آگست ۲۰۲۱، پرسش‌های بنیادین را در باره عوامل آنی و ریشه‌ای فروپاشی دولت افغانستان، پیامدهای عقب‌نشینی ایالات متحده امریکا و ناتو و نیز مفهوم و آثار تصرف نظامی طالبان برای افغانستان، منطقه و فراتر از آن مطرح ساخت. این مقاله بر عوامل اصلی فروپاشی دولت تمرکز داشته و تلاش می‌کند تصویری جامع، روشن و در عین حال ساده از این رویداد ارائه نماید. به این منظور، نخست محرک‌های آنی امنیتی و سیاسی که به عنوان عوامل مستقیم سقوط نظام عمل کردند، مورد بررسی قرار می‌گیرند؛ سپس عوامل عمیق‌تر استراتژیک، ساختاری و تاریخی که زمینه‌های این فروپاشی را فراهم ساخته بودند، تحلیل می‌شوند. ارزیابی داده‌های تحولات افغانستان نشان می‌دهد که از سرگیری مذاکرات دوحه در اواخر سال ۲۰۱۸ و پیامدهای سیاسی، دیپلماتیک و نظامی آن در طول ماه‌های بعدی، نقش تعیین‌کننده‌ای در تسریع روند فروپاشی دولت ایفا کرد. با این حال، تحلیل کلان و استراتژیک وضعیت آشکار می‌سازد که ریشه‌های اصلی ناکامی دولت‌سازی در افغانستان به کاستی‌های ساختاری موجود در طرح، روند اجرا و تطبیق پروژه دولت‌سازی پس از حوادث یازدهم سپتامبر باز می‌گردد. از جمله این کاستی‌ها می‌توان به ایجاد یک نظام بیش از حد متمرکز و از بالا به پایین، ساختار سیاسی مبتنی بر «برنده همه چیز را تصاحب می‌کند»، ضعف مشارکت واقعی شهروندان در فرآیندهای سیاسی و نبود سازوکارهای مؤثر پاسخگویی و حسابدهی عمومی اشاره کرد. این عوامل در مجموع از مهم‌ترین زمینه‌های شکست دولت و فروپاشی نظم سیاسی پس از ۲۰۰۱ به شمار می‌روند.

واژگان کلیدی: فروپاشی دولت، طالبان، مذاکرات دوحه، روند بن، تمرکززدایی

مقدمه

تصرف وقیح نظامی افغانستان توسط طالبان و تصاویر دردناک مردم که در میدان هوایی کابل به طیاره‌های نظامی در حال پرواز آویزان شده بودند، بیانگر اوج ناامیدی، هراس و احساس رهاشدگی بود که بسیاری از مردم افغانستان تجربه می‌کردند. این تصاویر همچنان نشانه‌ای آشکار از فروپاشی دولت افغانستان بود؛ دولتی که یک جمهوری نسبتاً مدرن محسوب می‌شد و بیست سال پیش از آن، از طریق یک ائتلاف گسترده از احزاب و جریان‌های سیاسی رقیب و با کمک و حمایت عظیم جامعه بین‌المللی ایجاد شده بود. سقوط سریع این نظام، پرسش‌های مهمی را در باره عوامل فروپاشی دولت افغانستان، پیامدهای خروج نیروهای ایالات متحده و ناتو، و تأثیر پیروزی نظامی طالبان بر آینده افغانستان، منطقه و نظم بین‌المللی مطرح ساخت.

برخلاف باور عمومی، دولت افغانستان یک شبهه سقوط نکرد. این اتفاق در واقع به دو شکل رخ داد: نخست به صورت تدریجی و سپس ناگهانی. این روند از سال ۲۰۱۴ به گونه تدریجی آغاز شد و سپس در تابستان ۲۰۲۱ به یک مسیر سریع، ناگهانی و تأسف بار تغییر یافت. سقوط غیرمنتظره و آنی افغانستان در نتیجه زنجیره‌ای از رویدادها آغاز شد که از تاریخ ۲۹ فبروری ۲۰۲۰ شروع گردید؛ زمانی که اداره ترامپ با طالبان یک توافق نامه صلح امضا کرد. این توافق، در عمل یک گروه شورشی که دارای پیشینه فعالیت‌های تروریستی بود را به یک بازیگر شبه‌دولتی ارتقا داد (Lefebvre, 2021). این روند با اعلام جو بایدن، رئیس‌جمهور ایالات متحده، در تاریخ ۱۴ اپریل ۲۰۲۱ مبنی بر خروج کامل و بدون قید و شرط نیروهای باقی مانده امریکایی و پایان حمایت از نیروهای امنیتی افغانستان، بیشتر تشدید شد (Biden, 2021b). در حالی که بایدن و مشاوران نزدیک او، مسئولیت اصلی سقوط را متوجه فرار رئیس‌جمهور غنی از کشور و نیروهای ملی دفاعی افغانستان به دلیل عدم مقاومت مؤثر در برابر طالبان دانستند، بسیاری از مردم افغانستان و بازیگران منطقه‌ای، شیوه غیرمسئولانه و بدون ملاحظه خروج ایالات متحده را عامل اصلی دانستند؛ زیرا از دید آنان، امریکا به گونه ناگهانی حمایت خود را قطع کرد و متحدان و شرکای خود را در افغانستان تنها گذاشت.

ریشه‌های تدریجی این فروپاشی، به روند ناقص و مشکل‌دار دولت‌سازی افغانستان در اوایل سال ۲۰۰۲ و مجموعه‌ای از اشتباهات و تصمیمات نادرست حکومت افغانستان و سایر بازیگران بین‌المللی از آن زمان به بعد باز می‌گردد؛ به ویژه پس از انتخابات ریاست جمهوری جنجالی و تقلب‌آمیز سال ۲۰۱۴. شکاف‌ها و ضعف‌های نظام سیاسی افغانستان، که بر اصل «برنده همه چیز را تصاحب می‌کند» استوار بود، همچنین ساختار دولت بیش از حد متمرکز و نظام انتخاباتی دشوار و بحث‌برانگیز رأی واحد غیرقابل انتقال، نخست در جریان دومین انتخابات ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۹ آشکار شد. با وجود این مشکلات، نه اراده سیاسی لازم از سوی جامعه بین‌المللی، سازمان ملل متحد و رهبری سیاسی حکومت افغانستان در آن زمان برای اصلاحات وجود داشت، و نه در چارچوب قانون اساسی بسیار متمرکز، یک مسیر حقوقی مستقل، قابل دسترس و مؤثر برای مخالفان سیاسی فراهم بود تا بتوانند خواستار اصلاح نظام شوند.

از سوی دیگر، فروپاشی نهایی دولت افغانستان پس از برگزاری چهار دوره انتخابات پی در پی و مصرف میلیاردها دالر برای تقویت و حفظ یک نهاد دموکراتیک، بار دیگر بحث‌ها درباره پروژه لیبرال بین‌المللی دولت‌سازی و دموکراتیزه‌سازی را مطرح ساخت. در حالی که شماری از پژوهشگران و سیاست‌گذاران، این الگو را مورد انتقاد قرار دادند؛ به‌ویژه نظام ریاستی بیش از حد متمرکز را یکی از مشکلات اساسی دانستند (Acemoglu, 2021; Vendrell, 2012)، برخی دیگر تلاش کلی برای ایجاد یک دولت-ملت مدرن در جامعه‌ای با پیشینه مقاومت فرهنگی و تاریخی قبیله‌ای در برابر مفاهیم جدید مشروعیت سیاسی و نهادهای مدرن را مورد پرسش قرار دادند (Beaton, 2021; Walt, 2013). حتی رئیس‌جمهور بایدن فراتر رفت و مفهوم کلی یکپارچه‌سازی گروه‌های مختلف اجتماعی در چارچوب یک دولت واحد در افغانستان را مورد تردید قرار داد (Blackwil, 2011).

تفکیک فروپاشی ناگهانی از فروپاشی تدریجی دشوار است، زیرا بخش ناگهانی در بسیاری از موارد با بخش تدریجی در پیوند مستقیم قرار دارد. با این حال، فروپاشی ناگهانی دولت و سرعت و سهولتی که طالبان طی آن کنترل کشور را به دست گرفتند، حتی پیشرفته‌ترین نهادهای استخباراتی را نیز شگفت‌زده ساخت (Salama & Strobel, 2021). این رخداد را نمی‌توان صرفاً با عوامل ساختاری و اجتماعی-اقتصادی توضیح داد. بنابر این، فروپاشی نظام که در سال‌های پایانی خود به عنوان «جمهوری سه نفره» یاد می‌شد، را می‌توان هم از منظر کاستی‌های فوری و عملکردی و هم از منظر نواقص عمیق و ساختاری ریشه‌دار تحلیل و تبیین کرد.

عوامل فوری: فروپاشی نظامی یا سیاسی

نفوذ نیروهای ویژه شبکه حقانی، پیشروی میلیشه‌های قبیله‌ای طالبان به حومه‌های شرقی و جنوبی کابل، و فرار رئیس‌جمهور غنی و نزدیکانش در صبح ۱۵ اگست ۲۰۲۱، موجی از وحشت ایجاد کرد که در نهایت به فروپاشی ساختار دولت و یک تخلیه پرهرج و مرج انجامید. از آن زمان به بعد، شماری از مقام‌های بلندپایه پیشین دولت، فرماندهان امنیتی و ناظران خارجی روایت‌های مختلفی از این رویداد ارائه کرده‌اند؛ اما تاکنون یک گزارش نهایی و قطعی در این زمینه منتشر نشده است.

همان‌گونه که جان اف. کندی زمانی گفته بود: «پیروزی صد پدر دارد؛ اما شکست یتیم است». در مورد سقوط کابل نیز هر روایت از سوی مقام‌های عالی‌رتبه، مسئولیت را به دوش افراد، نهادها یا گروه‌های دیگر می‌اندازد. از دید فرماندهان نظامی، این رویداد عمدتاً یک شکست سیاسی و دیپلماتیک بود (Sadat, 2021)، در حالی که سیاستمداران، دستگاه نظامی را به دلیل سوءمدیریت، ضعف انضباط و کاهش روحیه نیروها مقصر می‌دانند (Biden, 2021a).

عوامل نظامی

تا ماه جولای ۲۰۲۰، مجموع نیروهای قوای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان که اصطلاح چترگونه برای مجموعه نیروهای امنیتی افغانستان شامل اردوی ملی افغانستان، پولیس ملی افغانستان، نیروی هوایی افغانستان و نیروهای خاص امنیتی می باشد - حدود ۲۸۸ هزار و ۷۰۲ تن تخمین زده می شد (Schroden, 2021). با وجود برتری آشکار نیروها، از نظر تعداد، آموزش، تجهیزات و تکنالوژی، این نیروها به شدت به حمایت های تخنیکی و لوژستیکی خارجی وابسته بودند و هم زمان با چالش های جدی از جمله سیاسی شدن ساختار نیروها، ضعف انضباط و رهبری، و کاهش روحیه رزمی مواجه بودند.

این نیروها در ابتدا به عنوان یک اردوی منظم و دایمی برای تأمین امنیت جمعیت و کنترل یک جغرافیای وسیع و پیچیده ایجاد شده بودند، نه به عنوان یک نیروی چابک و واکنش سریع که توانایی مهار یک شورش گسترده را داشته باشد. به گفته علی احمد جلالی، استاد کالج جنگ و وزیر داخله پیشین افغانستان (۲۰۰۳-۲۰۰۵): «این فرض نادرست اولیه که جنگ پایان یافته است، تأثیر عمیقی بر ایجاد و توسعه نیروهای امنیتی افغانستان داشت. برنامه ریزی برای اندازه و ظرفیت این نیروها بر اساس ارزیابی شرایط کوتاه مدت سیاسی و امنیتی صورت گرفت و در آن، احتمال تغییرات استراتژیک در محیط، مانند افزایش شورش ها و فعالیت گروه های مسلح غیردولتی و پویایی منازعه جاری، نادیده گرفته شد (Jalali, 2016)».

در سال های بعد، با احیای مجدد طالبان و القاعده در مناطق مرزی افغانستان و پاکستان، ایالات متحده و ناتو نیز به تدریج در تعداد نیروهای قوای دفاعی و امنیت ملی افغانستان بازنگری کردند تا این که این نیروها به اوج خود یعنی حدود ۳۵۲ هزار تن رسیدند. از همان آغاز به طور گسترده به حمایت مالی، تخنیکی و لوژستیکی نیروهای ایالات متحده و ناتو در افغانستان وابسته بود. در بخش هایی مانند ترانسپورت هوایی، نظارت و قدرت هوایی، اردوی افغانستان به طور کامل به قابلیت ها و تجهیزات هوایی امریکا و ناتو متکی بود.

بین سال های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴، در چارچوب روند انتقال مسئولیت های امنیتی از ناتو، یک نیروی هوایی کوچک و همچنان یک قول اردوی عملیات خاص به ساختار اضافه شد. در حالی که نیروهای عملیات خاص به سرعت به یک واحد منظم، مؤثر و حرفه ای تبدیل شدند و در عملیات های ضد تروریسم، نجات و تخلیه نقش برجسته ای ایفا کردند؛ اما مدل عملیاتی و تکنولوژیک آن ها - به ویژه عملیات شبانه کوماندویی - در عمل وابستگی بیشتر به ارتش امریکا را افزایش داد. در دو سال اخیر، در حالی که بخش های دیگر به شدت به نیروهای هوایی و واحدهای عملیات خاص وابسته بودند، خود این واحدهای نخبه نیز همچنان به حمایت های تخنیکی و لوژستیکی پرسونل ایالات متحده و پیمانکاران خصوصی وابستگی عمیق داشتند.

فروپاشی نیروهای دفاعی و امنیتی افغانستان

در حالی که مهم ترین عامل آنی و پر نقل قول در سقوط سریع، حذف ناگهانی حمایت هوایی، کمک های تخنیکی و پشتیبانی لژستیک ایالات متحده عنوان شده است (Cordesman, 2021; Weinstein, 2022)، شماری از مأموران میان رتبه سیاست گذاری و فرماندهان میدانی که با نویسنده گفتگو کرده اند، تأکید می کنند که عوامل ساختاری و پیچیده تری زیر نیز در کاهش شدید انسجام و روحیه این نیروها نقش داشتند:

۱. از منظر عملیاتی، پلان سالانه عملیات نظامی سال ۱۳۹۹ (۲۰۲۰) تحت عنوان «عملیات قیام» که در ۵ فبروری ۲۰۲۰ منتشر شده بود، به طور ناگهانی لغو و با مجموعه ای از دستورات مشترک جایگزین شد که شرایط را به وضعیت دفاعی سوق می داد. این تغییر در راستای تطبیق توافق نامه امریکا- طالبان و سیاست موسوم به «کاهش خشونت» صورت گرفت. در حالی که طالبان به تعهدات خود در چارچوب کاهش خشونت پایبند نماند و به تقویت مواضع نظامی خود ادامه داد، این تغییر ناگهانی باعث ایجاد سردرگمی سازمانی و بحران روحیه در صفوف نیروهای امنیتی شد (Department of Defense, United States of America, 2020).

۲. آزادسازی بیش از ۵ هزار زندانی طالبان در چارچوب توافق دوحه، نه تنها باعث ناامیدی و تضعیف روحیه پرسونل شد؛ بلکه به گونه مستقیم ماشین جنگی طالبان را تقویت کرد. گزارش های معتبر نشان می دهند که برخلاف تعهدات رهبری طالبان مبنی بر این که زندانیان آزاد شده به جبهه های جنگ باز نخواهند گشت، بسیاری از آنان دوباره به میدان های نبرد بازگشتند و حتی برخی از آنان در رهبری مرگبارترین حملات علیه در جنوب افغانستان نقش فعال داشتند (O'Donnell, 2020).

۳. افزایش حملات گسترده و در مقیاس بزرگ بر شهرهای اصلی و شاهراه های مهم کشور، باعث اختلال در خطوط لژستیک و ارتباطی گردید؛ به گونه ای که اردوی افغانستان مجبور شد در داخل پایگاه های مستحکم و پوسته های امنیتی خود محصور بماند. این وضعیت، همراه با نبود آموزش های منظم، مرخصی ها و جابه جایی های دوره ای نیروها، فشارهای شدید روانی و اخلاقی را افزایش داد و در عمل، نیروها را در وضعیت محاصره مستقیم از سوی دشمن قرار داد. در مراحل اولیه، نیروهای عملیات خاص توانستند به طور مؤثر در انجام عملیات های حمایتی، نجات، تخلیه و کاهش فشار بر واحدهای منظم نقش ایفا کنند؛ اما این نیروها نیز به تدریج بیش از حد مورد استفاده قرار گرفتند تا خلأ موجود را پر کنند و در نتیجه در مناطق دوردست و موقعیت های بسیار آسیب پذیر مستقر شدند که این امر موجب کاهش کارایی و چابکی عملیاتی آنان گردید.

۴. هم زمان، مدیریت ذره بینی نیروهای امنیتی توسط رئیس جمهور و مشاور امنیت ملی وی، و همچنین تغییرات سریع، غیر منظم و مکرر در سطوح بالای فرماندهی تحت عنوان «اصلاحات»، ساختار شکننده فرماندهی و کنترل را بیش از پیش بی ثبات ساخت. این تغییرات نه تنها سلسله مراتب نظامی و انسجام

حرفه‌ای را که طی سال‌ها آموزش و جنگ شکل گرفته بود مختل کرد؛ بلکه زمینه ایجاد حلقه‌ای از افسران «بله‌قربان‌گو» را فراهم ساخت؛ افرادی که به جای ارایه تصویر واقعی از وضعیت میدان، گزارش‌های تحریف‌شده ارایه می‌دادند و در برخی موارد، آمادگی داشتند تا از قوای مسلح کشور در راستای اهداف محدود سیاسی سوء استفاده کنند.

۵. در بخش بزرگی از دو سال پایانی، رهبران بلندپایه اردو از خارج از ساختار رسمی نیروهای مسلح انتخاب و ارتقا داده می‌شدند. سبک رهبری و ارتباطی آنان، تجربه‌های حرفه‌ای متفاوت و حتی رفتار شخصی‌شان، بیش از پیش به تضعیف سازوکارهای معمول فرماندهی و کنترل انجامید. برای نمونه، وزیر دفاع (۲۰۱۸-۲۰۲۱) از یک بیماری مزمن رنج می‌برد که او را مجبور می‌ساخت برای درمان‌های دوره‌ای به خارج از کشور سفر کند. وی در عمل تلاش می‌کرد جنگ پیچیده کشور را از طریق پیام‌های صوتی واتس‌آپ از بستر شفاخانه در خارج از کشور مدیریت کند. در آخرین ماه پیش از سقوط، وزیر دفاع و لوی درستیز اردو به طور علنی با یکدیگر اختلاف داشتند و دستورات متناقضی به زیردستان خود صادر می‌کردند؛ امری که به سردرگمی جدی در زنجیره فرماندهی انجامید.

۶. با وجود تمرکز شدید روند تدارکات و انتصابات بلندپایه در دفتر ریاست جمهوری، فساد، تأخیرهای اداری و بوروکراسی پیچیده در بخش تدارکات، لوژستیک و پرداخت معاشات سربازان به سطح غیرقابل تحمل رسید. گزارش‌های روزانه رسانه‌ها نشان می‌داد که سربازان اردو و پولیس به طور علنی از کمبود مهمات، غذا و معاش شکایت داشتند. این ویدیوها که به طور گسترده در شبکه‌های اجتماعی منتشر می‌شد، نه تنها روحیه نیروها را تضعیف می‌کرد؛ بلکه باعث افزایش بی‌اعتمادی نسبت به رهبری سیاسی و نظامی شد و در عین حال، توسط ماشین تبلیغاتی طالبان برای تشویق به تسلیم جمعی مورد استفاده قرار گرفت.

۷. کاهش شدید منابع و ظرفیت‌های استخباراتی نظامی، به ویژه در دو سال پایانی، موجب ضعف جدی در جمع‌آوری اطلاعات، پشتیبانی شبکه‌های استخباراتی و حفظ منابع محلی گردید. این وضعیت همچنین بر روند ضد جاسوسی و بررسی پیشینه نیروهای جدید اثر منفی گذاشت و زمینه را برای نفوذ طالبان در صفوف نیروی‌های امنیتی آسان‌تر ساخت. در نتیجه، «هسته‌های خفته» در داخل نیروها شکل گرفتند که در چندین مورد حملات موسوم به سبز بر آبی و سبز بر سبز را اجرا کردند. این هسته‌ها بعدها نقش مهمی در ایجاد شکاف در میان نیروها و تسهیل تسلیم گسترده واحدهای نظامی در جریان حمله بهاری طالبان در سال ۲۰۲۱ ایفا کردند.

۸. آخرین؛ اما در عین حال یکی از عوامل بسیار مهم، گسترش شایعات و برداشت‌های مبهم در باره یک توافق سیاسی میان ایالات متحده و طالبان در خصوص ایجاد یک اداره موقت بود. به طور مشابه، با وجود نشانه‌های واضح از خروج امریکا، پس از ورود ناگهانی تعداد زیادی از نیروهای ایالات متحده و ناتو به میدان

هوایی کابل در روزهای پیش از سقوط، نوعی اطمینان کاذب نسبت به تداوم حمایت امنیتی در میان برخی نهادها و افراد ایجاد شد. در حالی که به صراحت اعلام شده بود مأموریت نیروهای تازه وارد صرفاً کمک به روند تخلیه امن و منظم پرسونل خارجی باقی مانده است، بسیاری از جمله برخی سیاستمداران بلندپایه دولت، حاضر به پذیرش این واقعیت نبودند که ایالات متحده ممکن است به گونه ناگهانی افغانستان را ترک کرده و این کشور را رها کند.

عوامل فوق نشان دهنده عمق و گستره چالش‌های عملیاتی، مدیریتی و تکنیکی است که نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان طی سال‌ها با آن مواجه بودند. با این حال، این نیروها در برابر تمامی این دشواری‌ها و در شرایط افزایش شدید تلفات، از خود مقاومت و اراده قابل توجهی نشان دادند؛ اما پرسش اساسی که نیروهای مسلح کشور علی‌رغم شجاعت و تحمل نتوانست بر آن غلبه کند این بود: آیا نیروهای مسلح افغانستان برای جنگ با یک شورش ایجاد شده بودند که هدف آن جایگزینی حکومت منتخب بود، یا این که طالبان تنها یکی از اجزای جامعه چندقومیتی افغانستان محسوب می‌شدند که دولت باید با آنان در سطح برابر و به عنوان یک بازیگر سیاسی خودمختار برخورد می‌کرد (Lefebvre, 2021).

تهاجم نظامی طالبان

تا تابستان ۲۰۲۰ و در پی توافق دوحه، طالبان به اوج توان نظامی و سیاسی خود رسیده بودند. نیروی فعال آنان حدود ۷۰ هزار نفر برآورد می‌شد که شامل «لوی‌ها سرخ» با آموزش نسبتاً پیشرفته، واحدهای انتحاری و همچنین طلاب جوان مدارس دینی از مناطق قبایلی آن سوی مرز در پاکستان بود. برخلاف تعهدات آنان در چارچوب توافق دوحه مبنی بر کاهش خشونت در افغانستان، و علی‌رغم درخواست‌های مکرر جامعه بین‌المللی از جمله دبیرکل ناتو، طالبان در اوایل ماه می ۲۰۲۱ یک تهاجم پیچیده و گسترده بهاری را آغاز کردند (Brown & Haidary, 2021). این حملات در مرحله نخست با پیشروی به ولسوالی‌های مرزی و بنادر مهم شمال کشور آغاز شد؛ مناطقی که افغانستان را به کشورهای آسیای مرکزی شامل تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان وصل می‌کرد. سپس این پیشروی‌ها در غرب به مرز ایران و در جنوب به مرز پاکستان گسترش یافت. این عملیات عملاً ارتباطات زمینی افغانستان با کشورهای همسایه را قطع کرد و دولت را از بخش مهمی از عواید گمرکی و درآمدهای تجاری محروم ساخت.

در مرحله بعد، در اوایل جولای، طالبان تمرکز حملات خود را بر مراکز عمده ولایات قرار دادند. این حملات گسترده پس از آن آغاز شد که این گروه از تکمیل روند خروج نیروهای خارجی و پایان حمایت هوایی نزدیک ایالات متحده از اطمینان حاصل کرده بود. با توجه به آشفتگی و ناامیدی در میان صفوف نیروهای دفاعی و امنیتی افغانستان که ناشی از تغییرات مداوم رهبری، فساد، فرسایش نیروها، سطح بالای تلفات و بیش از همه، کاهش روحیه و انسجام سازمانی بود، طالبان از هسته‌های خفته خود در داخل نیروهای مسلح استفاده کردند و از حمایت بزرگان و افراد بانفوذ محلی بهره گرفتند. آنان حتی با پیشنهاد پرداخت

پول تلاش کردند فرماندهان نظامی را به تسلیم شدن ترغیب کنند. این شیوه‌ها در مراحل نخست، به ویژه در برخی مناطق، مؤثر واقع شد (Zucchini & Rahim, ۲۰۲۱). اما بعداً، انتشار خبر چنین رویدادهایی در مناطق دیگر، یک اثر دومینویی ایجاد کرد و نقش مهمی در سقوط کابل ایفا نمود.

در همین حال، هم‌زمان با نزدیک شدن دیپلماتیک ایالات متحده به طالبان، برخی کشورهای همسایه و منطقه که پیش از آن نیز کانال‌های پنهانی ارتباطی و حمایتی با شورشیان داشتند، کمک‌های نظامی و مالی خود به طالبان را افزایش دادند. این کشورها در فراهم‌سازی تجهیزات و حمایت از طالبان، روش‌های ابتکاری‌تر و آشکارتری در پیش گرفتند؛ هرچند در بسیاری موارد این حمایت‌ها تحت عنوان مبارزه با گروه موسوم به داعش خراسان توجیه می‌شد (Members of the Afghanistan Study Group, ۲۰۲۱).

عوامل سیاسی و دیپلماتیک

با وجود عوامل نظامی زیان‌بار و تأثیرگذار، اکثریت قاطع سیاست‌گذاران و کارشناسان بر این باورند که فروپاشی ۱۵ اگست ۲۰۲۱ در درجه نخست یک شکست سیاسی و دیپلماتیک بود که ارتباط مستقیم با روند نامتوازن مذاکرات صلح دوحه داشت. اداره ترامپ، در چارچوب رویکرد غیرمعمول خود برای دستیابی به توافق با بازیگران سرکش بین‌المللی، مذاکرات دوحه را که پیش از آن ناموفق مانده بود، دوباره فعال ساخت. این مذاکرات در اصل از سال ۲۰۱۰ توسط ایالات متحده و شماری از متحدان اروپایی آن آغاز شده بود. در سپتامبر ۲۰۱۸، وزارت خارجه ایالات متحده، دیپلمات‌های افغان‌تبار امریکایی، زلمی خلیلزاد را به عنوان نماینده ویژه آمریکا برای مصالحه افغانستان تعیین کرد. خلیلزاد پیشتر به عنوان سفیر ایالات متحده در افغانستان، عراق و سازمان ملل متحد خدمت کرده بود.

پس از ۱۸ ماه گفت‌وگوهای عمدتاً محرمانه با طالبان و اعمال فشارهای آشکار بر حکومت افغانستان، این مذاکرات سرانجام به یک توافق نامه چارچوبی میان نمایندگان ایالات متحده و طالبان در تاریخ ۲۹ فبروری ۲۰۲۰ در دوحه، قطر منتهی شد. این توافق از سوی اداره ترامپ، حکومت بریتانیا و مقام‌های ناتو به عنوان یک روز مهم و تاریخی و نخستین گام برای پایان دادن به جنگ طولانی آنان در افغانستان مورد استقبال قرار گرفت.

با این حال، به گفته فرانچسکو لِفَبُور، این توافق نامه که ضمایم آن هنوز محرمانه باقی مانده است، «میان حکومت ایالات متحده آمریکا و نماینده یک نیروی شورشی نظامی شده و غیررسمی که از سوی جامعه بین‌المللی به رسمیت شناخته نشده بود، امضا گردید». اگرچه در متن توافق نامه، طرف دیگر بارها به عنوان «امارت اسلامی افغانستان که از سوی ایالات متحده به عنوان یک دولت به رسمیت شناخته نمی‌شود و با نام طالبان شناخته می‌شود» تعریف شده است؛ اما می‌توان استدلال کرد که دولت آمریکا با امضای این توافق نامه، عملاً به امارت اسلامی طالبان نوعی شناسایی عملی (de facto recognition) اعطا کرد

توافق نامه دوحه مشروعیت و اعتبار بی سابقه‌ای برای طالبان فراهم کرد و به صورت آشکار حکومت وقت یا جمهوری اسلامی افغانستان را که دارای مشروعیت داخلی و شناسایی بین‌المللی بود، کنار گذاشت و به جای آن از ایجاد «یک حکومت اسلامی جدید پس از توافق صلح» سخن گفت، بدون آن که در گام نخست، یک سازوکار معتبر و عملی برای رسیدن به چنین توافق سیاسی فراهم شده باشد. (توافق نامه دوحه ۲۰۲۰). با پذیرفتن خواست طالبان مبنی بر حذف حکومت افغانستان از روند مذاکرات، بروس ریدل استدلال کرد که «اداره ترامپ به متحد ما خیانت کرد و طالبان را تا سطح برابر با ما ارتقا داد» (Riedel, 2020).

مفاد این توافق نامه، مشروعیت داخلی حکومت افغانستان را بیشتر تضعیف کرد. حکومتی که از قبل نیز با پشتوانه ضعیف سیاسی و پایین‌ترین میزان مشارکت انتخاباتی از زمان نخستین انتخابات ریاست جمهوری افغانستان در سال ۲۰۰۴ مواجه بود. به گونه‌ای که میزان مشارکت در انتخابات حدود ۲۰ درصد واجدان شرایط رأی دهی بود. این توافق نامه همچنان باعث شد شماری از نخبگان سیاسی افغانستان، از جمله رهبران پیشین مجاهدین، رئیس‌جمهور پیشین، اعضای پارلمان و افراد بانفوذ محلی - که مدت‌ها از برنامه سیاسی ایدیولوژیک و شخصیت خود شایسته رئیس‌جمهور غنی ناراضی بودند - فعالانه در جهت تضعیف حکومت اقدام کنند یا دست‌کم در برابر روند سقوط سریع آن بی تفاوت باقی بمانند.

در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی، روند دوحه باعث ایجاد نوعی رقابت برای نزدیک شدن به طالبان بدون مطالبه امتیازات یا تعهدات اساسی آنان، شد. قدرت‌های منطقه‌ای مانند روسیه، ایران و چین روابط و تماس‌های خود با طالبان را گسترش دادند. آنان با استفاده از روند دوحه و آزادی رفت و آمد رهبران طالبان، به صورت آشکار میزبان هیأت‌های طالبان شدند و مذاکرات موازی با این گروه را آغاز کردند. این تماس‌های موازی با طالبان و سایر جریان‌های سیاسی مخالف، بیش از پیش ثبات دولت افغانستان را تضعیف کرد و کارآمدی روند دوحه را زیر سوال برد.

علاوه بر طالبان، مذاکرات دوحه باعث تقویت جایگاه نهادهای حاکمیت پاکستان نیز شد؛ نهادهایی که یک سال پیش از آن، دونالد ترامپ آن‌ها را به عنوان «پناهگاه امن برای عاملان بی‌نظمی، خشونت و تروریسم» توصیف کرده بود. غلبه ملاحظات سیاسی و دست‌یابی سریع به یک توافق صلح در روند دوحه، پاکستان را دوباره به صحنه اصلی دیپلماسی منطقه‌ای بازگرداند و تقریباً در مدت کوتاهی، این کشور را از دولتی که بر اساس نخستین توییت مشهور ترامپ در سال ۲۰۱۸، تنها «دروغ و فریب» ارایه می‌کرد، به یک بازیگر کلیدی و میانجی اصلی تبدیل کرد؛ کشوری که مأموریت داشت طالبان «معتدل و قابل تعامل» را به میز مذاکرات دوحه بیاورد (Roggio, 2019).

در حالی که پاکستان، همراه با چین و تا حدی روسیه و ایران، در هدف تسریع خروج ذلت بار ایالات متحده و ناتو از افغانستان منافع مشترک داشتند؛ اما علاقه خاصی به یک راه حل سیاسی طراحی شده توسط

امریکا بر اساس توافق نامه دوحه نداشتند. روند شکل‌گیری مذاکرات دوحه همچنین باعث نزدیک‌تر شدن شبکه حقانی و شورای کویته (Quetta Shura) بیش از هر زمان دیگر شد، به ویژه از زمانی که این دو جریان از اواسط دهه ۱۹۹۰ همکاری خود را آغاز کرده بودند. در چارچوب تلاش‌های دیپلماتیک، شبکه حقانی که به عنوان یک سازمان تروریستی شناخته شده بود و مایک مولن، رئیس پیشین ستاد مشترک ارتش امریکا، آن را «بازوی واقعی سازمان استخبارات نظامی پاکستان» خوانده بود، به عضویت تیم مذاکره‌کننده طالبان درآمد. با این حال، شیوه سقوط کابل و افزایش نفوذ جناح‌های مختلف طالبان، تنها پاکستان و چین را در موقعیتی قرار داد که از نفوذ بیشتر و مسئولیت‌های مهم‌تر برخوردار شدند. سایر بازیگران خارجی مانند هند، ترکیه، عربستان سعودی و اتحادیه اروپا که بر موفقیت مذاکرات دوحه به رهبری امریکا تکیه کرده بودند، پس از تحولات افغانستان با شرایط جدیدی مواجه و مجبور شدند به تنهایی منافع و سیاست‌های خود را مدیریت کنند.

اجندای سیاسی طالبان

طالبان با درک دقیق از ضرب‌الاجل‌های ایالات متحده و فوریت سیاسی واشنگتن برای خروج از افغانستان، مخالفت کشورهای منطقه با حضور امریکا در افغانستان و کاهش مشروعیت سیاسی حکومت اشرف غنی، وارد مذاکرات دوحه شدند. دیپلمات‌های بلندپایه غربی با شتاب به دوحه سفر کردند، تا با طالبان دیدار کنند. حتی برخی از آنان به گونه محرمانه طالبان را به اروپا دعوت کردند تا دیدگاه خود را در باره این‌که طالبان جدید نسبت به نسخه دهه ۱۹۹۰ خود از جهات مختلف تغییر کرده است، ارایه کنند و توضیح دهند که این گروه تلاش دارد از بازگشت دوباره امارت اسلامی سخت‌گیر و خشونت‌بار گذشته جلوگیری کند.

با این حال، به گفته بهیر وردک پژوهشگر اسبق مرکزی لویی استرالیا، طالبان ورود خود به مذاکرات صلح را بخشی از جهاد خود علیه امریکایی‌ها تلقی می‌کردند و تأکید داشتند که «اهداف هر نوع صلح احتمالی باید دقیقاً همان اهدافی باشد که جهاد جاری دنبال می‌کند» (Wardak, 2019). چنان‌که بعدها بی‌علاقگی طالبان به انجام مذاکرات واقعی برای دستیابی به یک توافق سیاسی با هیأت جمهوری اسلامی افغانستان در دوحه آشکار شد. طالبان خروج کامل و بدون قید و شرط ایالات متحده و ناتو از افغانستان را هدف اصلی تلاش‌های دیپلماتیک خود می‌دانستند. از دید طالبان، این خروج نه تنها یک دستاورد بزرگ سیاسی و نظامی بود؛ بلکه گامی اساسی در مسیر پیروزی کامل و بازگرداندن امارت اسلامی بود که پیش‌تر از قدرت کنار زده شده بود.

تنش و رویاروی داخلی طالبان پس از ۱۵ آگست، در جریان تشکیل کابینه این گروه، نشان‌دهنده شکاف فزاینده میان دو جریان بود: یک جریان باور داشت که سرچشمه پیروزی طالبان مذاکرات سیاسی دوحه بوده

است؛ در حالی که جریان مقابل معتقد بود این پیروزی نتیجه توانایی نظامی، مقاومت و جسارت جنگی آنان بوده است. طالبان در نهایت به هدف خود دست یافتند، چه از طریق ابزارهای سیاسی و مذاکرات تحت عنوان «گفت‌وگوهای صلح» و چه از طریق ابزار نظامی که مستلزم اعمال سطح بسیار شدید و وحشی خشونت بود، یا ترکیبی از هر دو روش. با این حال، در نگاه پسینی و با ارزیابی نتایج، توافق نامه دوحه و پیامدهای آن بیشتر شبیه یک «شکست کامل و بدون جبران» به نظر می‌رسد (Kristol, 2021).

از یک دیدگاه تاریخی و کلان‌تر، مجموعه عواملی که در بالا بررسی شد، در واقع بیشتر نشانه‌ها و پیامدهای ضعف‌های ساختاری و فرضیه‌های نادرستی بودند که دولت افغانستان پس از روند بن بر اساس آن‌ها ایجاد شد. درک عمیق‌تر از عوامل بنیادی فروپاشی دولت، نیازمند بررسی روند شتاب زده شکل‌گیری دولت جمهوری و نقص‌های اساسی در مرحله تولد این نظام در اواخر سال ۲۰۰۱ است.

گناه نخستین: بازتأسیس دولت ناسازگار

تاریخ دولت‌سازی و ملت‌سازی در افغانستان پس از تعیین مرزهای سرزمینی آن از طریق مجموعه‌ای از کمیسیون‌های مرزی و توافق‌نامه‌ها در دوره حکومت امیر عبدالرحمن خان (۱۸۸۰ - ۱۹۰۱)، داستانی از آزمون‌ها، تلاش‌ها و ناکامی‌ها بوده است. هرچند روش‌های سخت‌گیرانه و بی‌رحمانه‌ای که امیر عبدالرحمن خان و جانشین‌هایش برای ایجاد یک دولت متمرکز به کار گرفتند، در نگاه نخست از منظر تیوری آن زمان جذاب و مؤثر به نظر می‌رسید؛ اما این شیوه با دو ویژگی اساسی دولت سرزمینی که به گونه مصنوعی شکل گرفته بود، در تضاد قرار داشت، اول جغرافیای دشوار، کوهستانی و غیرقابل نفوذ افغانستان؛ و دوم، جمعیت بسیار پراکنده، تنوع قومی و دارای روحیه شدید استقلال‌طلبی. تلاش‌های بعدی در طول ۱۴۰ سال گذشته نیز، با تأسف، تا حد زیادی از همین برداشت مشابه یعنی تمرکزگرایی در باره ساخت دولت-ملت، پیروی کرد؛ رویکردی که بارها به فروپاشی دولت انجامید و شکاف و تنش میان دولت و جامعه در افغانستان را بیشتر عمیق ساخت. آخرین تلاش برای دولت‌سازی در افغانستان، این بار با حمایت گسترده جامعه بین‌المللی و پس از آن که افغانستان یک دهه جنگ داخلی خونین را پشت سر گذاشته بود، در ماه دسامبر ۲۰۰۱ در شهر بن آلمان آغاز شد. سندی که روند بن را ایجاد کرد و به صورت رسمی با عنوان «توافق نامه ترتیبات موقت در افغانستان تا زمان تأسیس دو باره نهادهای دایمی حکومت» شناخته می‌شود، در واقع یک اقدام دیپلماتیک و راه‌حل موقت برای مدیریت روند انتقال سیاسی در افغانستان پس از جنگ‌های داخلی بود (Andisha, 2020).

این روند که اساس یک نظام سیاسی متمرکز دیگر را بنا نهاد، همواره به دلیل بحث‌های کم‌دامنه و سطحی، رویکرد اداری و جورآمد کوتاه مدت و مقطعی برای حل چالش و طراحی کوتاه بینانه و محدود

ساختاری مورد انتقاد قرار گرفته است؛ زیرا این مذاکرات و روند عوامل عمیق داخلی و خارجی منازعه‌ای را که نزدیک به ۳۰ سال افغانستان را درگیر جنگ داخلی کرده بود، نادیده گرفت. هرچند برخی منتقدان ممکن است تمام مفهوم دولت‌سازی لیبرال بین‌المللی پس از جنگ سرد را رد کنند؛ اما تلاش‌های انجام شده در افغانستان، اگر با تأمل بیشتر و طراحی متفاوت صورت می‌گرفت، الزاماً محکوم به شکست نبود. به باور خانم جنیفر مرتضویلی (Murtazashvili)، «گناه نخستین» روند بن این بود که: نهادهای قدیمی دوباره احیا شدند که ریشه در گذشته اقتدارگرایی افغانستان داشتند، در حالی که به شهروندان فرصت داده نشد تا ساختار جدیدی ایجاد کنند که بازتاب‌دهنده هنجارهای خودحکمرانی در کشور باشد. با وجود تنوع قومی افغانستان و مناطق دارای استقلال محلی، هیچ تلاشی برای اصلاح نظام شدیداً متمرکز صورت نگرفت؛ نظامی که برای نسل‌های یکی از عوامل بی‌ثباتی افغانستان بوده است (Murtazashvili, 2022). به جای بهره‌گیری از فرصت تاریخی همگرایی و هم‌سویی منافع داخلی و بین‌المللی برای دولت‌سازی در افغانستان، رویکرد غالب در روند بن بر «بازسازی» نهادهای حکومتی موجود متمرکز بود، نه بر دستیابی به یک توافق اساسی و پایدار درباره ریشه‌های اجتماعی و سیاسی منازعه طولانی مدت افغانستان. از همین رو، چهار گروه سیاسی رقیب که در کنفرانس بن گردهم آمده بودند، تحت فشار شدید کشورهای برگزارکننده و میانجی‌های بین‌المللی قرار داشتند تا مذاکرات خود را هرچه سریع‌تر به نتیجه برسانند (Chandra, 2009).

در نتیجه، اداره‌های موقت و انتقالی (۲۰۰۲ - ۲۰۰۴) یک ساختار متمرکز و مبتنی بر تقسیم قدرت ایجاد کردند که در رأس آن رئیس‌جمهور به عنوان رئیس دولت و حکومت قرار داشت و پنج معاون رئیس‌جمهور نیز از میان گروه‌های عمده سیاسی و قومی انتخاب شدند. دوره انتقالی، به جای آن که به عنوان فرصتی آزاد برای ایجاد یک قرارداد اجتماعی جدید، پایه‌گذاری افغانستان قرن بیست و یکم، و اصلاح میراث دردناک گذشته و بی‌عدالتی‌های تاریخی مورد استفاده قرار گیرد، به گونه پنهانی برای تقویت یک مدل متمرکز حکومتی به عنوان گزینه مناسب‌تر به کار گرفته شد (Andisha, 2020). در تحلیل کوتاه و اخیر خود درباره «چرا ملت‌سازی در افغانستان شکست خورد» دارون عجم‌اوغلو، اقتصاددان برجسته و نویسنده، تأکید می‌کند که: در نگاه به ملت‌سازی به عنوان یک روند از بالا به پایین و «دولت‌محور»، سیاست‌گذاران امریکایی از یک سنت قدیمی در علوم سیاسی پیروی می‌کردند. این فرض وجود داشت که اگر بتوان بر یک سرزمین برتری نظامی قاطع ایجاد کرد و تمام منابع دیگر قدرت را مهار نمود، سپس می‌توان اراده خود را بر آن جامعه تحمیل کرد؛ اما در بیشتر جوامع، این نظریه در بهترین حالت فقط نیمی از واقعیت را توضیح می‌دهد؛ و در افغانستان، کاملاً اشتباه از آب درآمد (Acemoglu, 2021).

طراحان و مجریان روند بن، چه آگاهانه و چه از روی اشتباه، از تمامی ابزارهای موجود استفاده کردند تا تمرکز افقی و عمودی قدرت و مسئولیت‌ها را در درون ساختار تضمین کنند. برای مثال، از یک سو برداشت

سخت‌گیرانه از دیدگاه ماکس وبر در باره دولت و انحصار مشروع استفاده از زور، به عنوان مطلوب‌ترین رویکرد برای دولت‌سازی مطرح شد؛ و از سوی دیگر، تأکید بیش از حد بر تهدید وجودی جنگ سالاران و قدرتمندان محلی، در حمایت از تصویب یک نظام ریاستی متمرکز و قدرتمند مورد استفاده قرار گرفت (Andisha, 2020). در حالی که یک جامعه چندقومی و دوزبانه مانند افغانستان، به گفته فرانسیس وندرل، نماینده ویژه پیشین سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا، به یک نظام پارلمانی غیرمتمرکز نیاز داشت؛ نظامی که قدرت را میان گروه‌های مختلف اجتماعی و سیاسی تقسیم کند، نه یک نظام ریاستی که قدرت را در دست یک فرد متمرکز سازد، فردی که در طول دوره پنج‌ساله ریاست خود هم قابل برکناری نباشد (Vendrell, 2012).

روند تمرکز قدرت زمانی تکمیل شد که نسخه نهایی قانون اساسی، یک نظام ریاستی واحد و متمرکز را تثبیت کرد. در حالی که در دوره‌های موقت و انتقالی، پنج معاون رئیس دولت - از جمله یک زن - وجود داشتند و هر کدام دارای مسئولیت اجرایی مشخص بودند، قانون اساسی تعداد معاونان رئیس جمهور را به دو نفر کاهش داد و برای آنان صلاحیت اجرایی مشخصی تعیین نکرد. در این نظام مبتنی بر اصل «برنده همه چیز را تصاحب می‌کند» رئیس جمهور هم‌زمان رئیس دولت و رئیس حکومت بود و اختیارات گسترده‌ای بر قوه قضائیه و قوه مقننه داشت. دو معاون رئیس جمهور بیشتر نقش تشریفاتی داشتند و هدف از حضور آنان، نمایندگی گروه‌های قومی غیر از رئیس جمهور و نمایش نمادین تنوع اجتماعی و فراگیری دولت بود. با تمرکز تمام صلاحیت‌ها در دست یک فرد، یعنی رئیس جمهور، عملاً هیچ مسیر حقوقی مؤثر برای نظارت و توازن قدرت (checks and balances) در صورت سوءاستفاده از صلاحیت‌های اجرایی از سوی رئیس جمهور یا نزدیکان او وجود نداشت. در چنین ساختاری، قوه قضائیه که تحت نفوذ مستقیم قوه مجریه قرار داشت، هیچ‌گاه نتوانست به عنوان یک نهاد مستقل در چارچوب دولت دموکراتیک عمل کند و در عمل به سطح یک بخش سنتی وابسته به قوه اجرایی تقلیل یافت. در نهایت، نظام انتخاباتی رأی واحد غیرقابل انتقال نیز به شکل‌گیری یک قوه مقننه ضعیف و کم‌اثر انجامید (Andisha, 2020).

از سوی دیگر، روابط میان واحدهای ملی و سطوح محلی نیز بر اساس یک الگوی سخت‌گیرانه تمرکزگرایی اداری و سیاسی تنظیم شده بود. استدلال اصلی در حمایت از چنین نظامی، وجود جنگ سالاران و قدرتمندان محلی ریشه‌دار بود که توانایی به چالش کشیدن اقتدار دولت مرکزی را داشتند. با این حال، والیان و ولسوالان انتصابی که نه پاسخگو بودند و نه نماینده واقعی مردم محل، در بسیاری موارد خود به یک بار اضافی و عامل تضعیف روند دولت‌سازی تبدیل شدند. شوراهای ولایتی منتخب نیز هیچ‌گونه صلاحیت بودجه‌ای یا تصمیم‌گیری در اداره محلی نداشتند و انتخابات شوراهای ولسوالی‌ها و شهرداری‌ها که به صورت قانونی پیش‌بینی شده بود، هرگز برگزار نشدند (Worden, 2011).

در کمتر از یک دهه، روند ناهماهنگ دولت سازی در افغانستان در جریان انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۹ با یک آزمون فشار جدی مواجه شد. انتخاباتی که به گونه آشکار، ضعف های یک نظام ریاستی متمرکز، اکثریتی و «برنده-همه چیز-را-می برد» را که بر اساس نظام انتخاباتی نامتناسب رأی واحد غیرقابل انتقال طراحی شده بود، نمایان ساخت. پس از اتهامات گسترده تقلب و انجام بازشماری و تفتیش آرا تحت نظارت سازمان ملل متحد، روند انتخابات به دور دوم کشیده شد. با این حال، رقیب اصلی انتخابات، دکتر عبدالله عبدالله، وزیر خارجه پیشین، زمانی از ادامه رقابت انصراف داد که درخواست او برای اصلاح در رهبری کمیسیون انتخابات پذیرفته نشد. در نتیجه، رئیس جمهور وقت حامد کرزی برای یک دوره پنج ساله دیگر در قدرت باقی ماند؛ اما در ساختار سیاسی، هیچ جایگاهی برای اپوزیسیون وجود نداشت.

مطالبات برای اصلاحات انتخاباتی و در نهایت اصلاح قانون اساسی، هرچند گسترده و فوری، عملاً هیچ شانس برای تبدیل شدن به سیاست عملی نداشت. در واقع، در این نظام تنها یک «فرد» تعیین کننده بود که بدون رضایت او هیچ تغییر اساسی ممکن نبود و آن فرد رئیس جمهور وقت، حامد کرزی بود. او از اصلاح ساختار متمرکز دولت بیشتر از دست دادن همین ساختار به نفع طالبان هراس داشت. یعنی اگر همین ساختار متمرکز به نفع طالبان سقوط کند بهتر است تا این که از طریق اصلاحات قانونی غیر متمرکز شود (که چنین هم شد و شاید به آروزی اش رسیده باشد) از این رو، به جای توجه به عوامل داخلی و پاسخ گویی به نگرانی های مشروع مردم، نخبگان حاکم ترجیح می دادند دخالت نیروهای خارجی را به عنوان منبع اصلی مشکلات معرفی کنند.

با وجود تجربه تلخ انتخابات ۲۰۰۹ و نبود هیچ اصلاحات معنادار در نظام انتخاباتی، انتخابات ۲۰۱۴ با بالاترین میزان مشارکت رأی دهندگان واجد شرایط برگزار شد و انتخاباتی که قرار بود یک رویداد تاریخی باشد؛ زیرا برای نخستین بار در تاریخ افغانستان، انتقال قدرت از رئیس جمهور وقت به رئیس جمهور جدید از طریق رأی گیری و اصل «یک فرد، یک رأی» صورت می گرفت. با این حال، دور دوم انتخابات میان داکتر عبدالله عبدالله و اشرف غنی با بی نظمی های گسترده و در برخی موارد با تقلب آشکار همراه شد. بر اساس یک توافق غیررسمی، رئیس جمهور وقت حامد کرزی، رهبری کمیسیون انتخابات و تیم انتخاباتی اشرف غنی - که شواهد آن توسط رحمت الله نبیل، رئیس پیشین اداره امنیت ملی ارایه شده است - تصمیم گرفتند از «هر وسیله ممکن» برای جلوگیری از پیروزی رقیب پیشتان استفاده کنند.

شواهد تقلب، که با نام رمز «گوسفند های پر شده» (stuffed sheep) در رسانه ها منتشر شد، نقش مقام ارشد انتخاباتی ضیاء الحق امرخیل - حامی غنی و بعداً مشاور ارشد او - را در سازمان دهی تقلب گسترده و پر کردن صندوق های رأی بر اساس خطوط قومی به نفع اشرف غنی در چند ولایت جنوبی نشان می داد. در یک تحلیل تفصیلی از داده های انتخابات ۲۰۱۴، پروفسور توماس اچ. جانسون از دانشکده تحصیلات

عالی نیروی دریایی امریکا نتیجه گرفت که «کمپاین غنی حداقل تا حدی، اگر نه به صورت عمده، بر اساس تقلب استوار بوده است. این نتایج همراه با تحلیل‌های دیگر، احتمال بسیار واقعی را مطرح می‌سازد که نتایج انتخابات اشرف غنی در سال ۲۰۱۴ غیرمشروع بوده است».

با وجود همه این چالش‌ها، اشرف غنی - که هم‌زمان به عنوان یکی از بنیان‌گذاران اندیشکده امریکایی «Institute for State Effectiveness» نیز شناخته می‌شد - از یک سو مورد توجه و حمایت سفارت‌های غربی و محافل دیپلماتیک قرار داشت و از سوی دیگر به عنوان حامی یک نظام ریاستی متمرکز و «قوی» دیده می‌شد. پس از ماه‌ها تنش سیاسی و نگرانی از احتمال بروز خشونت، این بحران انتخاباتی سرانجام با یک توافق سیاسی و تشکیل حکومت وحدت ملی با میانجی‌گری جان کری، وزیر امور خارجه وقت ایالات متحده امریکا پایان یافت. همان‌گونه که جانسون به اختصار بیان می‌کند، «ناکامی روند انتخابات و ماهیت موقت و موردی توافق میان نامزدها، بر تداوم ضعف‌های عمیق نظام سیاسی و فرهنگ سیاسی افغانستان تأکید کرد» (Johnson, 2018). برای بسیاری مردم افغانستان، به ویژه نسل جوان و امیدوار به اصلاحات، روند انتخابات ۲۰۱۴ و نتایج آن، اعتماد به سیاست دموکراتیک به عنوان ابزار تغییر و اصلاح را به شدت تضعیف کرد.

نتیجه

خروج کامل ایالات متحده و ناتو از افغانستان و توقف حمایت‌های هوایی، تخنیکی و لژستیکی از نیروهای دفاعی و امنیتی افغانستان، همراه با مشروعیت سیاسی و دیپلماتیک که در پی توافق‌نامه دوحه میان امریکا و طالبان به طالبان اعطا شد و ویژگی‌های شخصیتی و رویکردهای لجوجانه سیاسی رئیس‌جمهور غنی، از عوامل مهم در فروپاشی سریع نظام جمهوری در افغانستان به شمار می‌رود. با این حال، عوامل اصلی و عمیق‌تر این فروپاشی صرفاً به تحولات کوتاه‌مدت سیاسی و نظامی محدود نمی‌شد؛ بلکه ریشه در مشکلات ساختاری و عوامل بنیادین اجتماعی-سیاسی داشت که ایجاد یک دولت پایدار، مشروع و مورد پذیرش همه اقشار جامعه افغانستان را دشوار ساخت. این عوامل در اصل به شکست قرارداد اجتماعی میان دولت و جامعه مرتبط بود؛ یعنی فاصله‌ای که میان نهادهای دولتی و نیازها، خواست‌ها و مشارکت واقعی شهروندان ایجاد شده بود. ساختار بیش از حد متمرکز قدرت و رویکرد اداری فوری که طراحان روند بن برای بازسازی دولت افغانستان در پیش گرفتند، نتوانست به ریشه‌های اساسی بحران‌های سیاسی، اجتماعی و تاریخی که طی چندین دهه جنگ داخلی کشور را گرفتار کرده بود، پاسخ مؤثر دهد.

به جای آن‌که از طریق مشارکت دموکراتیک، میان حکومت مرکزی و اداره‌های ولایتی توازن قدرت و مسئولیت‌ها ایجاد شود، این نظام باعث تضعیف نقش احزاب سیاسی، محدود شدن فرصت‌های توانمندسازی و عدم ارتقای جایگاه جوامع محلی، کاهش پاسخ‌گویی در سطح محلی و دشوار شدن

روند اعتمادسازی گردید. در نتیجه، شکاف‌های موجود قومی، زبانی و اجتماعی در افغانستان عمیق‌تر شد. حتی در ماه‌های پیش از فروپاشی، با وجود بی‌اعتمادی و بی‌تفاوتی گسترده نسبت به سیاست‌های رئیس‌جمهور غنی و سرسختی سیاسی و شخصی او، و همچنین با وجود فشارهای سیاسی و دیپلماتیک شرکای بین‌المللی، هیچ سازوکار حقوقی مؤثر و قابل دسترس برای برکناری مسالمت‌آمیز وی، وجود نداشت. اشرف غنی با استفاده از تمام ظرفیت‌ها و صلاحیت‌هایی که قانون اساسی به مقام ریاست جمهوری داده بود، موجودیت نهادهای دولتی را به گونه‌ای اساسی با شخص خود پیوند زد. تا زمانی که او در رأس نظام قرار داشت، انجام اصلاحات و تغییرات اساسی در نظام بسیار دشوار بود؛ و زمانی که تصمیم به ترک کشور گرفت، بسیاری از ساختارهای دولتی نیز برق آسا فروپاشید. از این دیدگاه، سقوط دردناک افغانستان در ۱۵ آگست ۲۰۲۱ نشان داد که در سطح کلان نظام سیاسی، ضعف ساختاری در ایجاد نظارت عمومی، توازن قدرت و سازوکارهای پاسخ‌گویی دموکراتیک، هنگامی که با تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری‌های شخصی رهبران عالی‌رتبه همراه شد، بار دیگر سبب از بین رفتن دستاورد دو دهه سرمایه‌گذاری بزرگ انسانی، مالی و سیاسی برای ایجاد یک دولت کارآمد و پایدار در افغانستان شد.

رژیم طالبان با مشکل مشروعیت داخلی و بین‌المللی مواجه است و مدل حکمرانی آنان، یعنی یک نظام دینی متمرکز با غلبه سیاسی پشتون‌ها، نه تنها وحدت ملی، تنوع سیاسی و اجتماعی افغانستان را تضعیف می‌کند؛ بلکه این مسیر می‌تواند کشور را به سوی افزایش تنش‌ها و شکل‌گیری منازعات جدید سوق دهد. به نظر می‌رسد که جریان‌های سیاسی سنتی افغانستان و برخی از شرکای بین‌المللی آنان، بار دیگر تلاش دارند مشکل «فراگیری سیاسی و مشارکت همه‌جانبه» را از طریق همان نهادهای قدیمی و غیر نمایندگی حل کنند؛ نهادهایی که در گذشته ناکارآمدی آن‌ها ثابت شده و در بسیاری موارد صرفاً نقش تأیید کننده و تشریفاتی داشته‌اند.

تجربه چهار دهه جنگ و تلاش‌های مقطعی برای دولت‌سازی نشان می‌دهد که صلح پایدار و ایجاد یک دولت ملی با ثبات که قابلیت تداوم را داشته باشد، نیازمند ساختار حکومتی فراگیر با نمایندگی است؛ ساختاری که بتواند مشارکت واقعی همه اقوام، گروه‌ها و جوامع را تضمین کند و زمینه پاسخ‌گویی محلی، احساس مالکیت شهروندان و اعتماد میان دولت و جامعه را فراهم سازد.

منابع

-Acemoglu, D. (2021, August 20). Why nation-building failed in Afghanistan. project syndicate.org. www.project-syndicate.org

- Andisha, N. (2020). An enduring lesson from the history of peacemaking in Afghanistan. International Studies, 57, 1 - 13.

- Beaton, G. K. (2021, August 29). The aspen beat. <https://theaspenbeat.com/2021/08/29/democracy-doesnt-work-in-tribal-societies-like-afghanistan-or-america/>
- Biden, J. (2021a, August 16). Remarks by President Biden on Afghanistan. The White House. www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/
- Biden, J. (2021b, April 14). Remarks by President Biden on the way forward in Afghanistan. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>
- Blackwil, R. D. (2011, January). Plan B in Afghanistan, Why a De Facto partition is the least bad option. Foreign Affairs. www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2010-12-13/plan-b-afghanistan
- Brown, J., & Haidary, E. (2021, March 18). Taliban urged not to launch spring offensive at Moscow talks. The Moscow Times. www.themoscowtimes.com/2021/03/18/taliban-urged-not-to-launch-spring-offensive-at-moscow-talks-a73289
- Chandra, V. (2009). The national front in Afghan politics: An exploratory study. Strategic Analysis, 33, 528 - 540.
- Cordesman, A. H. (2021). The reasons for the collapse of Afghan forces. CSIC. Jalali, A. A. (2016, May 20). Afghanistan national defense and security forces mission, challenges, and sustainability. Washington DC: USIP.
- Johnson, T. H. (2018). The myth of Afghan electoral democracy: The irregularities of the 2014 presidential election. Small Wars & Insurgencies, 29, 57 - 100.
- Kristol, W. (2021, August 16). A total and unmitigated defeat. Thebulwark. www.thebulwark.com
- Lefebvre, F. (2021, September 21). Reading the Doha agreement, literally. Aspeniaonline. <https://aspeniaonline.it/reading-the-doha-agreement-literally/>
- Members of the Afghanistan Study Group. (2021, February). Afghanistan study group final report, a pathway for peace in Afghanistan. www.usip.org. https://www.usip.org/sites/default/files/2021-02/afghanistan_study_group_final_report_a_pathway_for_peace_in_afghanistan.pdf
- Murtazashvili, J. (2022, February 02). Afghanistan collapse was not inevitable. www.slate.com
- O'Donnell, L. (2020, September 3). Defying peace deal, freed taliban return to battlefield. Foreign Policy. foreignpolicy.com/2020/09/03/defying-peace-deal-freed-taliban-prisoners-return-battlefield-afghanistan/
- Riedel, B. (2020, March 4). The mess in Afghanistan. Brookings.edu. www.brookings.edu
- Roggio, B. (2019, July 22). Trump caves to Pakistan on Afghanistan. longwarjournal.org. www.longwarjournal.org
- Sadat, S. (2021, August 21). I commanded Afghan troops this year. We were betrayed. The New York Times. www.nytimes.com/2021/08/25/opinion/afghanistan-taliban-army.html
- Salama, V., & Strobel, W. (2021, October 28). Four U.S. Intelligence agencies produced extensive reports on Afghanistan, but all failed to predict Kabul's rapid collapse. Wall Street Journal. www.wsj.com/articles/four-u-s-intell
- Schroden, J. (2021, January 02). Afghanistan's security forces versus the Taliban: A net assessment. Combating Terrorism Center. www.ctc.westpoint.edu

- Vendrell, F. (2012, April 18). What went wrong after Bonn. The middle east institute. <https://www.mei.edu/publications/>
- Walt, S. (2013, March 13). The REAL reason the U.S. failed in Afghanistan. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2013/03/15/the-real-reason-the-u-s-failed-in-afghanistan/>
- Wardak, B. (2019, February 6). Through the Taliban's eyes: Peace prospects in Afghanistan. Wwww.lowyinstitute.org. www.lowyinstitute.org/the-interpreter/through-taliban-eyes-peace-prospects-afghanistan
- Weinstein, A. (2022, May 20). Why the Afghan government collapsed after the US withdrawal. Responsible Statecraft. www.responsiblestatecraft.org
- Worden, S. (2011, December 3). The elephants in the rooms at Bonn. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2011/12/03/the-elephants-in-the-room-at-bonn/>
- Zucchini, D., & Rahim, N. (2021, May 27). A wave of Afghan surrenders to the Taliban picks up speed. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/05/27/world/asia/afghan-surrender-taliban.html>