

فروپاشی جمهوری در افغانستان:

عوامل ساختاری، سیاسی و امنیتی

محمد داوود قیومی^۱

چکیده:

فروپاشی جمهوری اسلامی افغانستان در پانزدهم آگست سال ۲۰۲۱، یکی از مهم‌ترین تحولات سیاسی معاصر افغانستان بود. این رویداد را نمی‌توان تنها به خروج نیروهای خارجی، تصمیم‌های روزهای پایانی یا ضعف یک نهاد مشخص نسبت داد. سقوط جمهوری نتیجه روندی تدریجی از ضعف‌های سیاسی، امنیتی و نهادی بود که در دو دهه پس از سال ۲۰۰۱ شکل گرفت و در نهایت ظرفیت نظام را برای بقا و مقاومت کاهش داد. این مقاله چهار عامل اصلی را در فروپاشی جمهوری بررسی می‌کند. نخست، دولت‌سازی متمرکز و از بالا که نتوانست اعتماد عمومی، پاسخ‌گویی محلی و اقتدار مؤثر دولت را در سراسر کشور تقویت کند. دوم، وابستگی و سیاسی‌شدن نهادهای دفاعی و امنیتی که انسجام فرماندهی و توان عملیاتی نیروها را آسیب‌پذیر ساخت. سوم، وابستگی حکومت به حمایت خارجی و ناکامی روند سیاسی و صلح که مشروعیت و خوداتکایی نظام را تضعیف کرد. چهارم، بحران رهبری و ناتوانی نخبگان سیاسی در ایجاد اجماع بر سر حفظ نظام بود. هدف مقاله، نسبت دادن مسئولیت سقوط به یک فرد یا گروه خاص نیست؛ بلکه توضیح ساختارها، روندها و تصمیم‌هایی است که ظرفیت بقا و مقاومت جمهوری را از درون فرسوده ساخت.

واژگان کلیدی: فروپاشی جمهوری، دولت‌سازی، نهادهای دفاعی و امنیتی، روند صلح، مشروعیت سیاسی، نخبگان سیاسی

۱. محمد داوود قیومی، پژوهشگر و کاندیدای دکترای رشته مطالعات انسانی و میان‌رشته‌ای در دانشگاه لورنشن کانادا

مقدمه

فروپاشی جمهوری اسلامی افغانستان در ۱۵ آگست ۲۰۲۱، یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین تحولات سیاسی معاصر کشور بود. سرعت سقوط ولسوالی‌ها و ولایات، از هم‌گسیختگی زنجیره فرماندهی و ورود طالبان به کابل، برای بخش بزرگی از جامعه افغانستان و حتی شماری از بازیگران داخلی و بین‌المللی غافلگیرکننده بود. با این حال، این رویداد را نمی‌توان تنها نتیجه تصمیم یک فرد، ضعف یک نهاد یا خروج نیروهای خارجی دانست. سقوط جمهوری، پایان روندی انباشته بود که در آن ضعف‌های دولت‌سازی، وابستگی امنیتی و مالی، بحران مشروعیت، ناکامی روند صلح و پراکندگی نخبگان سیاسی به تدریج ظرفیت بقا و مقاومت نظام را فرسوده ساخت.

پس از ۲۰۰۱ میلادی، افغانستان از فرصت کم سابقه‌ای برای بازسازی نهادهای دولتی برخوردار شد. قانون اساسی جدید تدوین گردید، انتخابات برگزار شد، پارلمان و نهادهای قضایی شکل گرفتند و نیروهای دفاعی و امنیتی توسعه یافتند. در کنار آن، آموزش، ارایه خدمات صحتی، رسانه‌ها، زیرساخت‌ها و مشارکت اجتماعی نیز در مقایسه با دوره‌های پیشین گسترش پیدا کرد. بنابراین، تحلیل سقوط جمهوری، نباید دستاوردهای دو دهه گذشته را نادیده بگیرد. مسئله اصلی این است که چرا این دستاوردها به نظامی خوداتکا، مشروع و مقاوم در برابر بحران تبدیل نشدند.

این مقاله استدلال می‌کند که فروپاشی جمهوری افغانستان حاصل تعامل چهار عامل به هم پیوسته بود. عامل نخست، دولت‌سازی متمرکز و از بالا بود که نتوانست اقتدار مؤثر، پاسخ‌گویی محلی و اعتماد عمومی را در سراسر جامعه گسترش دهد. عامل دوم، وابستگی ساختاری و سیاسی شدن نهادهای دفاعی و امنیتی بود که توان عملیاتی و انسجام فرماندهی را آسیب‌پذیر ساخت. عامل سوم، وابستگی حکومت به حمایت خارجی و شکست روند سیاسی و صلح بود که مشروعیت و ظرفیت مقاومت نظام را تضعیف کرد. عامل چهارم، بحران رهبری و ناتوانی نخبگان سیاسی در ایجاد اجماع بر سر قواعد رقابت و بقای نظام بود. این عوامل جدا از یکدیگر عمل نکردند؛ بلکه هرکدام ضعف عامل دیگر را تشدید کرد و در نهایت زمینه فروپاشی سریع نظام را فراهم ساخت.

هدف این مقاله، نسبت دادن مسئولیت به یک فرد یا گروه مشخص نیست؛ بلکه توضیح ساختارها و تصمیم‌هایی است که در طول زمان به شکنندگی نظام انجامید. چنین رویکردی امکان می‌دهد میان عوامل آنی سقوط در تابستان ۲۰۲۱ و ریشه‌های عمیق‌تر آن در دو دهه پیش از آن تمایز گذاشته شود.

عامل نخست: دولت‌سازی متمرکز و بحران اقتدار

یکی از ریشه‌های اصلی فروپاشی جمهوری را باید در تفاوت میان ایجاد نهادهای رسمی و شکل‌گیری اقتدار واقعی دولت جست‌وجو کرد. دولت افغانستان پس از ۲۰۰۱، از نظر حقوقی و سازمانی گسترش یافت؛ اما این گسترش در همه مناطق کشور به حضور مؤثر، ارایه خدمات، اجرای عادلانه قانون و اعتماد عمومی

تبدیل نشد. در بسیاری از موارد، دولت در مرکز، نیرومندتر از پیرامون به نظر می‌رسید و هرچه از کابل فاصله گرفته می‌شد، ظرفیت اجرایی و نفوذ آن کاهش می‌یافت.

فرانسیس فوکویاما در بحث دولت‌سازی میان دامنه فعالیت‌های دولت و قدرت نهادی آن تفاوت می‌گذارد. یک دولت ممکن است وزارتخانه‌ها، قوانین و سازمان‌های فراوان داشته باشد؛ اما همچنان از توانایی محدود برای اجرای تصمیم‌ها و تأمین خدمات برخوردار باشد (Fukuyama, 2004). تجربه افغانستان با این تمایز هم‌خوانی داشت: ساختار اداری توسعه یافت؛ اما توان نهادها برای اعمال قانون، حل منازعات، جمع‌آوری عواید و پاسخ‌گویی به نیازهای مردم در همه مناطق یکسان نبود.

ساختار سیاسی پس از کنفرانس بُن، به شدت متمرکز طراحی شد. بخش بزرگی از صلاحیت‌های اداری، مالی و سیاسی در ریاست جمهوری و نهادهای مرکزی قرار گرفت. والیان، ولسوالان و مسئولان اداره‌های محلی برای تعیین اولویت‌ها، تخصیص منابع و حتی تصمیم‌های روزمره به مرکز وابسته بودند. تمرکز حقوقی، بدون ظرفیت اداری کافی و بدون سازوکارهای مؤثر پاسخ‌گویی محلی، به جای تقویت دولت در مواردی، فاصله میان مرکز و پیرامون را بیشتر کرد. اداره‌های محلی مسئولیت داشتند؛ اما اختیار و منابع متناسب با آن مسئولیت را در اختیار نداشتند.

تمرکز قدرت الزاماً به معنای قدرت دولت نیست. هرگاه تصمیم‌گیری در مرکز متمرکز شود؛ اما نتواند به موقع به بحران‌های محلی پاسخ دهد، پیامد آن می‌تواند کندی در تصمیم‌گیری، کاهش اعتماد عمومی و گسترش شبکه‌های غیررسمی باشد. در افغانستان، بسیاری از شهروندان برای حل مشکلات خود به واسطه‌های سیاسی، فرماندهان محلی، بزرگان قومی یا شبکه‌های شخصی مراجعه می‌کردند. این وضعیت نشان می‌داد که رابطه مستقیم و نهادمند میان دولت و شهروند هنوز تثبیت نشده است.

بارنت روبین، دولت افغانستان را در پیوند با ساختارهای اجتماعی داخلی و محیط بین‌المللی تحلیل می‌کند و تأکید دارد که بازسازی دولت را نمی‌توان به ایجاد دستگاه مرکزی محدود کرد. دولت باید از حاکمیت واقعی، ظرفیت داخلی و رابطه‌ای مشروع با جامعه برخوردار باشد (Rubin, 2002). پس از ۲۰۰۱، بخش مهمی از نظم جدید بر توافق نخبگان و پشتیبانی خارجی استوار بود. این ترتیبات برای آغاز روند سیاسی ضروری بود؛ اما نتوانست به قرارداد اجتماعی گسترده‌ای تبدیل شود که در آن بخش‌های مختلف جامعه، دولت را به عنوان نهاد مشترک و بی‌طرف خود بپذیرند.

مشکل دیگر، ضعف پیوند میان دولت‌سازی و ملت‌سازی بود. ملت‌سازی در این جا به معنای حذف تفاوت‌های قومی، زبانی و فرهنگی نیست؛ بلکه به معنای شکل‌گیری تعلق سیاسی مشترکی است که شهروندان، با حفظ هویت‌های گوناگون، خود را اعضای برابر یک نظام بدانند. در جمهوری، این احساس به طور یکسان گسترش نیافت. برخی بازیگران در داخل دولت نیز وفاداری خود را میان نهاد رسمی، رهبر

سیاسی، شبکه شخصی، منطقه یا گروه اجتماعی تقسیم می‌کردند. در نتیجه، عضویت در ساختار دولت، همیشه به معنای دفاع از قواعد و نهادهای آن نبود.

بحران‌های انتخاباتی نیز مشروعیت نهادهای رسمی را فرسوده کرد. انتخابات باید سازوکاری برای توزیع مسالمت‌آمیز قدرت و تجدید اعتماد عمومی می‌بود؛ اما منازعات سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۹، نشان داد که نتایج انتخاباتی به تنهایی برای همه بازیگران الزام‌آور نیست. توافق‌های سیاسی بیرون از چارچوب عادی قانون، اگرچه از بحران فوری جلوگیری کرد، در درازمدت این برداشت را تقویت نمود که قواعد رسمی بدون معامله میان نخبگان کارآمد نیستند. ویلیم میلی نیز در بررسی جنگ‌ها و سیاست افغانستان بر اهمیت مشروعیت، اعتماد و انسجام سیاسی تأکید می‌کند؛ عناصری که وجود نهادهای رسمی بدون آن‌ها برای ثبات کافی نیست (Maley, 2020).

یکی از پیامدهای این الگوی متمرکز، تضعیف پاسخ‌گویی بود. مقام‌های محلی از یک سو در برابر مردم مسئول شناخته می‌شدند؛ اما از سوی دیگر برای بودجه، تعیین کارمندان و اجرای برنامه‌ها به کابل وابسته بودند. این دوگانگی باعث می‌شد شهروندان نتوانند به روشنی تشخیص دهند که مسئول ناکامی یک اداره محلی چه کسی است. مرکز می‌توانست کمبود ظرفیت در ولایات را دلیل ناکامی بداند و مقام‌های محلی نیز نبود صلاحیت و منابع را مطرح کنند. در چنین فضایی، پاسخ‌گویی در میان سطوح مختلف دولت پراکنده می‌شد و فرصت برای فساد، واسطه‌گری و فرار از مسئولیت افزایش می‌یافت.

کمک‌های بین‌المللی نیز همیشه از مسیر نهادهای دولتی عبور نمی‌کرد. بخش بزرگی از پروژه‌ها توسط سازمان‌های خارجی، شرکت‌های قراردادی و ساختارهای موازی اجرا می‌شد. این پروژه‌ها در برخی حوزه‌ها خدمات و زیرساخت‌هایی ایجاد کردند؛ اما در مواردی نیز مانع از آن شدند که نهادهای دولتی تجربه، نیروی انسانی و ظرفیت لازم را در درون خود توسعه دهند. تفاوت معاش میان نهادهای دولتی و پروژه‌های بین‌المللی، کارمندان متخصص را به بیرون از دولت جذب می‌کرد و وابستگی به مشاوران خارجی را افزایش می‌داد. بنابراین، ضعف ظرفیت دولت تنها محصول ناکارآمدی داخلی نبود؛ شیوه توزیع کمک‌ها نیز در ایجاد ساختارهای موازی سهم داشت.

در کنار ساختار اداری، شیوه توزیع منابع نیز بر مشروعیت دولت اثر گذاشت. زمانی که بودجه، پروژه‌ها و مقام‌های دولتی از طریق چانه‌زنی سیاسی و روابط شخصی توزیع شوند، شهروندان دولت را نه به عنوان نهاد بی‌طرف؛ بلکه به عنوان میدان رقابت گروه‌ها می‌بینند. این برداشت، حتی در مناطقی که خدمات دولتی وجود داشت، اعتماد به عدالت و بی‌طرفی نظام را کاهش می‌داد. در نتیجه، دولت در برخی مناطق حضور داشت؛ اما حضور آن الزاماً به پذیرش و مشروعیت پایدار تبدیل نمی‌شد.

بنابر این، ضعف دولت‌سازی تنها در نبود ظرفیت فنی خلاصه نمی‌شد. مسئله اساسی آن بود که دولت نتوانست اقتدار قانونی را به حضور مؤثر، مشارکت محلی و اعتماد عمومی پیوند دهد. هنگامی که بحران امنیتی گسترش یافت، بسیاری از اداره‌های محلی نه اختیار کافی برای تصمیم‌گیری داشتند و نه اطمینان داشتند که مرکز به موقع از آن‌ها حمایت خواهد کرد. سقوط پی‌درپی مناطق در سال ۲۰۲۱، این شکاف میان تمرکز رسمی و ضعف عملی را آشکار ساخت.

عامل دوم: وابستگی و سیاسی‌شدن نهادهای دفاعی و امنیتی

ایجاد نیروهای دفاعی و امنیتی افغانستان یکی از بزرگ‌ترین بخش پروژه‌های دولت‌سازی پس از ۲۰۰۱ بودند. هدف آن بود که نیروهای وابسته به تنظیم‌ها، فرماندهان و شبکه‌های محلی در یک ساختار ملی ادغام شوند و وفاداری آنان به قانون اساسی و دولت باشد. هزاران سرباز و افسر طی دو دهه در برابر طالبان و گروه‌های مسلح جنگیدند و شمار زیادی جان باختند. از این رو، فروپاشی سال ۲۰۲۱ را نمی‌توان به فقدان شجاعت یا اراده فردی نیروها تقلیل داد. مشکل اصلی، ساختار وابسته و نظام فرماندهی آسیب‌پذیری بود که در شرایط خروج حمایت خارجی نتوانست به صورت مستقل عمل کند.

کارت‌رملک‌سیان در کتاب جنگ امریکا در افغانستان، توضیح می‌دهد که نیروهای ارتش افغانستان بر اساس الگویی ساخته شدند که به پشتیبانی گسترده امریکا و ناتو متکی بود؛ از اطلاعات و حمایت هوایی تا انتقال نیرو، تخلیه زخمی‌ها، نگهداری تجهیزات و اکمالات (Malkasian, 2021). این نیروها برای شیوه‌ای از جنگ، آموزش دیده بودند که بدون هواپیما، فناوری، قراردادی‌های فنی و شبکه اکمالاتی خارجی، کارایی کامل نداشت. خروج نیروها و قراردادی‌های خارجی، تنها کاهش یک حمایت جانبی نبود؛ بلکه بخش‌هایی از ستون فقرات عملیاتی نیروهای امنیتی را از میان برد.

گزارش‌های بازرس ویژه امریکا برای بازسازی افغانستان نیز نشان می‌دهد که وابستگی مالی، فنی و عملیاتی نیروها تا پایان جمهوری ادامه داشت. کاهش حمایت هوایی، دشواری نگهداری تجهیزات، ضعف اکمالات و ناتوانی در پرداخت منظم و پشتیبانی از واحدهای دوردست، روحیه و توان عملیاتی نیروها را کاهش داد (SIGAR, 2023). هنگامی که یک واحد نظامی مهمات، غذا، انتقال زخمی یا فرمان روشن دریافت نمی‌کند، مقاومت آن فقط به اراده فردی وابسته نمی‌ماند؛ بلکه به ظرفیت کل نظام پشتیبانی مربوط می‌شود. در کنار وابستگی خارجی، سیاسی‌شدن انتصاب‌ها و نفوذ شبکه‌های قدرت نیز انسجام نهادهای امنیتی را تضعیف کرد. علی‌احمد جلالی پیش از سقوط جمهوری، هشدار داده بود که جانبداری سیاسی، خویشاوندسالاری، رشوه، فشارهای گروهی و چندلایه بودن فرماندهی بر کارآمدی نیروها اثر منفی می‌گذارد (Jalali, 2016). تغییرات مکرر در سطوح فرماندهی، به ویژه در سال‌های پایانی، گاهی با هدف اصلاحات

انجام می‌شد؛ اما نبود معیارهای شفاف و سرعت تغییرات، ثبات سازمانی و اعتماد افسران را آسیب‌پذیر ساخت.

این مشکل تنها به ریاست جمهوری محدود نبود. رهبران سیاسی، فرماندهان محلی و صاحبان نفوذ نیز برای تعیین افراد نزدیک به خود در پولیس، ارتش و نهادهای امنیتی رقابت می‌کردند. در نتیجه، وفاداری نهادی در برخی بخش‌ها با وفاداری شخصی و شبکه‌ای درهم آمیخت. چنین وضعیتی فرماندهی واحد را دشوار می‌کرد و امکان هماهنگی میان مرکز، قول‌اردوها، پولیس و نهادهای استخباراتی را کاهش می‌داد. فساد اداری و اکمالاتی، این آسیب‌ها را تشدید کرد. گزارش‌های مربوط به نیروهای خیالی، سرقت مواد سوخت و تجهیزات، قراردادهای غیرشفاف و نرسیدن غذا و مهمات به واحدهای خط مقدم، فاصله میان فرماندهان و سربازان را افزایش داد. فساد تنها اتلاف منابع نبود؛ بلکه پیام سیاسی روشنی برای نیروها داشت: کسانی که در خط مقدم می‌جنگند، ممکن است از سوی ساختاری که باید از آنان حمایت کند، رها شوند. این احساس، به ویژه در ماه‌های پایانی، روحیه و اعتماد به فرماندهی را کاهش داد.

جانان تن شروند تأکید می‌کند که فروپاشی نیروهای امنیتی در طی چند هفته شکل نگرفت؛ بلکه نتیجه ضعف‌هایی بود که سال‌ها انباشته شده بود. بسیاری از واحدها تا زمانی که اکمالات، پشتیبانی هوایی و رهبری منظم داشتند مقاومت کردند؛ اما هنگامی که این عناصر از میان رفت، توان ادامه جنگ به سرعت کاهش یافت (Schroden, 2021). از این منظر، تسلیم یا فروپاشی برخی واحدها باید در چارچوب قطع حمایت، ابهام سیاسی و بی‌اعتمادی به آینده نظام فهمیده شود.

بعد سیاسی جنگ نیز بر روحیه نیروها اثر گذاشت. سربازان زمانی بهتر می‌توانند خطر را بپذیرند که هدف جنگ، حمایت سیاسی و آینده مأموریت برای آنان روشن باشد. پس از توافق دوحه، ابهام درباره ادامه حضور امریکا، امکان توافق با طالبان و سرنوشت نظام افزایش یافت. در حالی که طالبان خروج نیروهای خارجی را پیروزی سیاسی معرفی می‌کردند، حکومت نتوانست پیام واحد و قانع‌کننده‌ای درباره آینده جنگ ارائه کند. این ابهام در کنار تلفات سنگین و فرسودگی طولانی، احساس بی‌پایان بودن جنگ را تشدید کرد.

تفاوت میان شمار رسمی نیروها و توان واقعی واحدها نیز برنامه‌ریزی نظامی را دشوار می‌ساخت. ارقام اداری همیشه وضعیت حضور، آموزش و آمادگی نیروها را به درستی بازتاب نمی‌داد. برخی واحدها روی کاغذ ظرفیت کامل داشتند؛ اما در عمل با کمبود پرسونل، تجهیزات یا فرماندهی روبه‌رو بودند. وقتی تصمیم‌های عملیاتی بر اساس داده‌های ناقص گرفته شود، مرکز ممکن است از واحدی انتظار مقاومت داشته باشد که توان واقعی آن بسیار کمتر از گزارش رسمی است. این فاصله میان اطلاعات اداری و واقعیت میدان، در ماه‌های پایانی به خطاهای محاسباتی و واکنش دیر هنگام انجامید.

همچنین، تقسیم مسئولیت میان ارتش، پولیس، نیروهای ویژه و ساختارهای محلی همیشه روشن نبود. پولیس در بسیاری از مناطق به مأموریت‌های سنگین ضدشورش و جنگی گماشته می‌شد، در حالی که آموزش و تجهیزات آن بیشتر برای اجرای قانون طراحی شده بود. استفاده طولانی مدت از نیروها در نقش‌هایی فراتر از مأموریت اصلی، تلفات و فرسودگی را افزایش داد و فرصت اصلاح نهادی را محدود ساخت. این آشفتگی مأموریتی، همراه با فرماندهی چندگانه، پاسخ منظم به پیشروی طالبان را دشوارتر کرد.

در نهایت، ساختار امنیتی زمانی با بحران نهایی روبه‌رو شد که هم‌زمان سه ستون آن تضعیف شده بود: پشتیبانی خارجی در حال پایان بود، فرماندهی مرکزی اعتبار و هماهنگی لازم را نداشت و افق سیاسی روشنی برای ادامه جنگ وجود نداشت. در چنین شرایطی، سقوط هر منطقه پیامدهای روانی و عملی بر مناطق دیگر بر جای گذاشت و روند زنجیره‌ای فروپاشی را شتاب می‌بخشید.

عامل سوم: وابستگی خارجی و شکست روند سیاسی

وابستگی دولت افغانستان به حمایت بین‌المللی، تنها مالی و نظامی نبود؛ این وابستگی تصمیم‌گیری سیاسی، دیپلوماسی و روند صلح را نیز در بر می‌گرفت. حمایت خارجی برای ایجاد و ادامه بسیاری از نهادها ضروری بود؛ اما مشکل از آن جا شکل گرفت که حکومت نتوانست به تدریج ظرفیت و مالکیت مستقل خود را افزایش دهد. استرید سهرکه پژوهشگر صلح و دولت‌سازی، توضیح می‌دهد که حضور گسترده بین‌المللی در افغانستان، در مواردی به جای تقویت ظرفیت داخلی، ساختارهایی پدید آورد که به منابع و تخصص خارجی وابسته باقی ماندند (Suhreke, 2011). این وابستگی در روند صلح آشکارتر شد. در سال‌های نخست (پس از سقوط طالبان)، امریکا و متحدان داخلی آن بیشتر بر پیروزی نظامی و مبارزه با تروریسم تمرکز داشتند.

استیو بروکینگ، دیپلمات پیشین بریتانیا و مشاور سابق سازمان ملل در امور صلح و مصالحه افغانستان، در گزارش پژوهشی «چرا دستیابی به صلح مذاکره شده در افغانستان همواره دور از دسترس بود؟» فرصت‌ها و موانع، (۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱)، سال‌های نخست پس از سقوط حکومت طالبان را یکی از فرصت‌های از دست رفته برای دستیابی به راه حل سیاسی می‌داند. به باور او، طالبان پس از فروپاشی حکومت شان در اواخر سال ۲۰۰۱ و در جریان سال ۲۰۰۲، از نظر سیاسی و نظامی در موقعیت ضعف قرار داشتند؛ اما ترتیبات سیاسی جدید، هیچ مسیر معناداری برای گفت‌وگو، مصالحه یا ادغام آن دسته از عناصر که آمادگی همکاری داشتند، فراهم نکرد. با طولانی شدن جنگ و بازبایی تدریجی توان نظامی طالبان، توازن قدرت در مذاکرات نیز به مرور به سود آنان تغییر کرد (Brooking, 2022).

هنگامی که امریکا تصمیم گرفت جنگ را از طریق مذاکره پایان دهد، اولویت اصلی آن خروج نیروها بود. مذاکرات مستقیم امریکا و طالبان در دوحه، بدون حضور حکومت افغانستان در مرحله اصلی، جایگاه

جمهوری را تضعیف کرد. طالبان حکومت را طرف مستقل و مشروع نمی دانستند و امریکا نیز برای رسیدن به توافق خروج، گفت و گو را مستقیماً پیش برد. توافق ۲۹ فبروری ۲۰۲۲ جدول زمانی خروج نیروهای خارجی را تعیین کرد و آزادی تا پنج هزار زندانی طالبان را پیش از مذاکرات بین حکومت پیشین و طالبان مطرح ساخت (U.S. Department of State, 2020).

توافق دوحه پیامدهای مهم سیاسی و روانی داشت. نخست، طالبان دریافتند که می توانند درباره مهم ترین مسئله (جنگ با قدرت اصلی حامی جمهوری افغانستان) مذاکره کنند. دوم، حکومت افغانستان در موضوعی که مستقیماً به بقای آن مربوط بود، اختیار کامل نداشت. سوم، نیروهای امنیتی و مقام های محلی با این پرسش روبه رو شدند که آیا حمایت خارجی و نظم سیاسی موجود ادامه خواهد یافت یا خیر. در شرایطی که آتش بس جامع و توافق درباره آینده حکومت وجود نداشت، تعیین تاریخ خروج، به طالبان امکان داد فشار نظامی را افزایش دهند و در عین حال منتظر کاهش حمایت از جمهوری بمانند.

بارنت روبین نیز استدلال می کند که سیاست امریکا برای مدت طولانی بیش از اندازه بر فشار نظامی متکی بود و در سال های پایانی، خروج نیروها بر دستیابی به توافق سیاسی جامع اولویت یافت (Rubin, 2002). ابزارهایی مانند مشروعیت بین المللی، تحریم ها، کمک های اقتصادی و شناسایی سیاسی می توانستند در چارچوب یک راهبرد منسجم تر برای واداشتن طالبان به مصالحه به کار روند؛ اما این اهرم ها به طور کامل و هماهنگ استفاده نشدند.

گروه مطالعات افغانستان، در گزارش نهایی خود هشدار داده بود که خروج نیروهای بین المللی باید به پیشرفت واقعی مذاکرات و رفتار طالبان پیوند بخورد و حضور محدود نیروها و ادامه کمک ها از اهرم های مهم برای رسیدن به مصالحه است (Afghanistan Study Group, 2021). با وجود این هشدار، خروج قطعی شد، در حالی که مذاکرات در باره آتش بس، ساختار آینده حکومت و تضمین دستاوردهای دو دهه گذشته، به نتیجه نرسیده بود. البته تمام مسئولیت شکست روند سیاسی را نمی توان به امریکا و بازیگران خارجی نسبت داد. حکومت افغانستان و نخبگان سیاسی نیز نتوانستند موضعی واحد در باره صلح ایجاد کنند. اختلاف بر سر ترکیب هیئت مذاکره کننده، حدود مصالحه، نقش رهبران سیاسی و آینده نظام، قدرت چانه زنی جمهوری را کاهش داد. زنان، جامعه مدنی، احزاب و گروه های اجتماعی نیز در بسیاری از مراحل نقش پایدار و تعیین کننده ای نداشتند. در نتیجه، طرف جمهوری اسلامی افغانستان، با صداهای متعدد و اعتماد محدود وارد مذاکره شد، در حالی که طالبان پیام سیاسی منسجم تری ارائه می کردند.

روند صلح همچنین با یک تناقض اساسی روبه رو بود: هرچه احتمال خروج نیروهای خارجی بیشتر می شد، انگیزه طالبان برای مصالحه کاهش می یافت. طالبان می توانستند انتظار بکشند تا اهرم اصلی جمهوری ضعیف شود، در حالی که حکومت برای رسیدن به توافق تحت فشار زمانی قرار داشت. مذاکره در

چنین توازن نامتقارنی دشوار بود. برای ایجاد مصالحه واقعی، خروج باید با کاهش خشونت، آتش بس و توافق درباره ساختار آینده پیوند می خورد؛ اما این عناصر هم زمان و الزام آور نشدند.

نقش کشورهای منطقه نیز پیچیده بود. پاکستان، ایران، روسیه، چین و کشورهای آسیای مرکزی هر کدام نگرانی ها و منافع خاص خود را در افغانستان دنبال می کردند. حکومت افغانستان نتوانست یک چارچوب منطقه ای پایدار ایجاد کند که حمایت از روند صلح را به تعهدهای روشن درباره عدم حمایت از جنگ پیوند دهد. از سوی دیگر، رقابت امریکا با برخی قدرت های منطقه ای سبب شد افغانستان گاه در متن رقابت های بزرگ تر ژئوپولیتیک قرار گیرد. نبود اجماع منطقه ای به طالبان امکان داد روابط خارجی متنوعی ایجاد کنند، بدون آن که برای پذیرش یک توافق سیاسی جامع با فشار هماهنگ روبه رو شوند.

از سوی دیگر، کمک خارجی با چرخه های سیاسی کشورهای کمک کننده نیز پیوند داشت. تغییر دولت ها، کاهش توجه عمومی به جنگ و خستگی سیاسی در امریکا و اروپا، بر دوام تعهدات اثر گذاشت. حکومت افغانستان برنامه روشنی برای سناریوی کاهش سریع کمک ها نداشت و بودجه عادی و امنیتی آن همچنان به منابع بیرونی وابسته بود. نبود برنامه انتقال تدریجی، سبب شد که تصمیم خروج، به جای یک روند مدیریت شده، به شوکی سیاسی و نهادی تبدیل شود.

بنابراین، خروج امریکا یکی از علل فوری و مهم آن بود؛ اما علت کافی برای سقوط محسوب نمی شود. اثر خروج به این دلیل ویرانگر شد که جمهوری افغانستان طی دو دهه نتوانسته بود ظرفیت مالی، امنیتی و سیاسی مستقل ایجاد کند. وقتی حمایت خارجی کاهش یافت، ضعف هایی آشکار شد که سال ها با منابع و حضور بین المللی پوشانده شده بود.

عامل چهارم: بحران رهبری و شکست اجماع نخبگان

بحران رهبری و نبود اجماع پایدار میان نخبگان سیاسی، یکی از زمینه های مهم فروپاشی جمهوری بود. در همه نظام های سیاسی، رقابت و اختلاف وجود دارد؛ اما ثبات زمانی حفظ می شود که بازیگران رقیب قواعد مشترک رقابت را بپذیرند و شکست موقت را به معنای حذف کامل خود ندانند. جان هیگلی و مایکل برتن در نظریه توافق نخبگان استدلال می کنند که ثبات سیاسی زمانی تقویت می شود که نخبگان، با وجود اختلافات سیاسی، بر نهادها و قواعد اساسی رقابت توافق داشته باشند (Higley & Burton, 1998).

در افغانستان چنین توافق پایداری شکل نگرفت. بحران انتخابات ۲۰۱۴ با ایجاد حکومت وحدت ملی مهار شد؛ اما اختلاف بر سر صلاحیت ها، انتصاب ها و اصلاحات ادامه یافت. بسیاری از تعهدات توافق سیاسی عملی نشد و رابطه میان ریاست جمهوری و ریاست اجرائیه با بی اعتمادی همراه بود. انتخابات ۲۰۱۹ نیز بار دیگر به منازعه بر سر نتیجه و تقسیم قدرت انجامید. کالین کوکمن پژوهشگر مسایل افغانستان

در تحقیق خویش نشان می‌دهد که انتخابات در افغانستان غالباً پایان رقابت نبود؛ بلکه آغاز مرحله تازه‌ای از چانه‌زنی سیاسی محسوب می‌شد؛ زیرا همه بازیگران، نظام انتخاباتی را مرجع نهایی توزیع قدرت نمی‌دانستند (Cookman, 2020).

شخصی شدن قدرت نیز بحران را تشدید کرد. در سال‌های پایانی، بخش مهمی از تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اداری و امنیتی در ریاست جمهوری و حلقه محدودی از مشاوران متمرکز شد. این تمرکز ارتباط حکومت با احزاب، رهبران سیاسی و برخی نهادهای اجتماعی را کاهش داد. از سوی دیگر، مخالفان سیاسی نیز در بسیاری موارد به جای ایجاد بدیل منظم یا دفاع مشترک از قواعد نظام، بر سهم قدرت و حفظ شبکه‌های نفوذ خود تمرکز کردند. بنابراین، مسئولیت پراکندگی سیاسی میان حکومت و مخالفان آن تقسیم می‌شود.

نبود اعتماد متقابل در روند صلح نیز آشکار بود. نخبگان نتوانستند درباره خطوط اصلی مذاکره با طالبان، حدود مصالحه، ساختار آینده و حفاظت از حقوق شهروندان، به موضع واحد برسند. هر گروه نگران این بود که گروه دیگر از این روند، برای حذف یا تضعیف آن استفاده کند. این نگرانی‌ها باعث شد انرژی سیاسی به رقابت داخلی اختصاص یابد، در حالی که تهدید مشترک طالبان به سرعت گسترش می‌یافت. گزارش سیگار درباره علل سقوط حکومت افغانستان، کاهش مشروعیت، تمرکز قدرت، ضعف حکومت‌داری و ناتوانی در ایجاد راه حل سیاسی پایدار را از عوامل مهم فروپاشی می‌داند (SIGAR, 2022). در ماه‌های پایانی، با سقوط مناطق، نه مرکز فرماندهی سیاسی واحدی شکل گرفت، نه راهبرد دفاعی مشترکی میان حکومت و رهبران سیاسی ایجاد شد و نه پیام روشنی درباره آینده نظام به نیروهای امنیتی و مردم داده شد.

خروج اشرف غنی از کابل در ۱۵ آگست ۲۰۲۱ آخرین ضربه به رهبری مرکزی بود. این تصمیم در شرایطی گرفته شد که نهادهای امنیتی و سیاسی پیشاپیش دچار بی‌اعتمادی و سردرگمی بودند. خروج رئیس‌جمهور خلأ سیاسی و روانی را کامل کرد و امکان انتقال منظم قدرت یا سازمان‌دهی مقاومت را از میان برد. با این حال، این رویداد را باید نقطه پایانی بحرانی دانست که سال‌ها پیش آغاز شده بود، نه تنها علت سقوط.

مشکل نخبگان تنها اختلاف سیاسی نبود؛ بلکه نبود سازوکار معتبر برای حل اختلاف بود. در نظام‌های باثبات، دادگاه‌ها، پارلمان، کمیسیون‌های انتخاباتی و احزاب می‌توانند منازعه را در چارچوب قواعد مشخص مدیریت کنند. در افغانستان، بسیاری از این نهادها خود موضوع منازعه بودند و طرف‌های سیاسی به بی‌طرفی آن‌ها اعتماد کامل نداشتند. در نتیجه، هر بحران به مذاکره مستقیم رهبران و میانجی‌گری بازیگران خارجی نیاز پیدا می‌کرد. این وابستگی به توافق‌های موردی، نهادها را ضعیف‌تر و نقش اشخاص را برجسته‌تر ساخت.

همچنین، رابطه نخبگان با جامعه بیشتر انتخاباتی و مقطعی بود تا نهادمند و پایدار. احزاب سیاسی در بسیاری موارد سازمان سراسری، برنامه روشن و سازوکار دموکراتیک داخلی نداشتند و بیشتر پیرامون رهبران شکل گرفته بودند. این وضعیت امکان بسیج منظم شهروندان در دفاع از نظام را کاهش داد. وقتی بحران گسترش یافت، جمهوری نتوانست شبکه سیاسی و اجتماعی گسترده‌ای را فعال کند که از نهادها حمایت کند و در برابر روایت طالبان بدیل منسجمی ارائه دهد. بحران رهبری با ضعف ارتباطات عمومی نیز همراه بود. حکومت نتوانست در ماه‌های پایانی تصویری صادقانه، منسجم و امیدبخش از وضعیت ارائه کند. پیام‌های متناقض درباره توان نیروهای امنیتی، مذاکرات صلح و احتمال سقوط، اعتماد عمومی را کاهش داد. وقتی فاصله میان اظهارات رسمی و واقعیت میدان افزایش یافت، شایعه و روایت طالبان جای پیام دولت را گرفت. در چنین فضایی، تصمیم مقام‌های محلی و نیروهای امنیتی، بیشتر بر اساس برداشت شخصی از آینده شکل می‌گرفت تا هدایت یک مرکز معتبر.

در مجموع، جمهوری اسلامی افغانستان، در لحظه بحران از سه عنصر ضروری محروم بود: اعتماد میان نخبگان، فرماندهی سیاسی معتبر و توافق روشن بر سر بقای نظام. بدون این عناصر، حتی نهادهای رسمی و نیروهای گسترده نیز نمی‌توانند به صورت هماهنگ عمل کنند. طالبان نه تنها از برتری نظامی در برخی مناطق؛ بلکه از شکاف و بی‌اعتمادی در جبهه جمهوری نیز بهره بردند.

نتیجه

فروپاشی جمهوری اسلامی افغانستان در سال ۲۰۲۱، نتیجه یک علت منفرد یا یک تصمیم ناگهانی نبود. این سقوط حاصل پیوند ضعف‌هایی بود که طی دو دهه در ساختار دولت، نهادهای امنیتی، رابطه با حامیان خارجی و رفتار نخبگان سیاسی انباشته شد. هر عامل، اثر عوامل دیگر را تشدید کرد و در نهایت نظام را در برابر بحران نهایی آسیب‌پذیر ساخت.

نخست، دولت‌سازی پس از ۲۰۰۱ بیش از اندازه از بالا و متمرکز بود. نهادهای رسمی گسترش یافتند؛ اما اقتدار قانونی به طور کامل به ظرفیت اجرایی، مشارکت محلی و اعتماد عمومی تبدیل نشد. اداره‌های محلی مسئولیت داشتند؛ ولی اختیار و منابع کافی نداشتند. بحران‌های انتخاباتی و معامله‌های سیاسی بیرون از قواعد عادی نیز مشروعیت نهادها را کاهش داد.

دوم، نیروهای دفاعی و امنیتی با وجود فداکاری گسترده، به حمایت مالی، هوایی، فنی و اکمالاتی خارجی وابسته باقی ماندند. سیاسی شدن انتصاب‌ها، تغییرات مکرر در فرماندهی، نفوذ شبکه‌های قدرت و فساد، انسجام این نیروها را کاهش داد. بنابراین، فروپاشی آنان بیش از آن‌که ناشی از ضعف فردی سربازان باشد، نتیجه شکست ساختار پشتیبانی و رهبری بود.

سوم، وابستگی حکومت به امریکا و دیگر حامیان بین‌المللی، مالکیت سیاسی و امنیتی آن را محدود کرد. مذاکرات دوحه و خروج نیروهای خارجی بدون توافق جامع سیاسی، توازن را به سود طالبان تغییر داد. با این حال، حکومت و نخبگان افغانستان نیز نتوانستند موضع واحد و راهبرد داخلی مؤثری برای صلح ایجاد کنند.

چهارم، بحران رهبری و شکست اجماع نخبگان، آخرین ظرفیت‌های مقاومت سیاسی را فرسوده ساخت. رقابت بر سر قدرت و سهم، شخصی‌شدن تصمیم‌گیری و بی‌اعتمادی میان حکومت و مخالفان، مانع شکل‌گیری پاسخ مشترک شد. هنگامی که بحران نهایی فرارسید، جمهوری نه فرماندهی منسجم داشت، نه افق سیاسی روشنی برای نیروهای امنیتی ارائه می‌کرد و نه از اعتماد کافی در میان نخبگان و جامعه برخوردار بود.

همچنین باید میان مسئولیت داخلی و خارجی توازن برقرار کرد. سیاست‌های امریکا و شیوه خروج، مذاکرات دوحه و طراحی وابسته نیروهای امنیتی، نقش اساسی در تضعیف جمهوری داشت؛ اما این عوامل در خلأ عمل نکردند. تمرکز قدرت، فساد، ضعف پاسخ‌گویی و اختلاف نخبگان، آسیب‌پذیری داخلی را افزایش داده بود. تحلیل بی‌طرفانه زمانی ممکن است که نه تمام مسئولیت به بازیگران خارجی منتقل شود و نه نقش ساختارهای بین‌المللی نادیده گرفته شود.

بر این اساس، فروپاشی جمهوری را باید هم‌زمان یک شکست نهادی، سیاسی و راهبردی دانست. نهادها توان مستقل کافی نداشتند، سیاست به توافق پایدار نخبگان نرسید و راهبرد خروج و صلح با شرایط میدان هماهنگ نشد. توجه هم‌زمان به این سه سطح، مانع توضیح‌های ساده‌انگارانه می‌شود و نشان می‌دهد که پیشگیری از تکرار چنین تجربه‌ای، نیازمند اصلاح ساختارها، قواعد و شیوه رهبری است، نه صرفاً تغییر اشخاص.

درس اصلی این تجربه آن است که پایداری دولت تنها با قانون اساسی، انتخابات، نهادهای رسمی و کمک خارجی تأمین نمی‌شود. دولت پایدار به اقتدار مشروع، ظرفیت مستقل، نهادهای حرفه‌ای، مشارکت معنادار محلی، رهبری پاسخ‌گو و توافق نخبگان بر سر قواعد مشترک نیاز دارد. بدون این عناصر، ساختارهای رسمی ممکن است در ظاهر گسترده باشند؛ اما در برابر تغییر ناگهانی شرایط سیاسی و امنیتی شکننده باقی بمانند.

منابع

-Afghanistan Study Group. (2021). Afghanistan Study Group final report: A pathway for peace in Afghanistan. United States Institute of Peace.

-Brooking, S. (2022). Why was a negotiated peace always out of reach in Afghanistan? Opportunities and obstacles, 2001-21 (Peaceworks No. 184). United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/sites/default/files/2022-08/pw-184-why-negotiated-peace-always-out-of-reach-afghanistan.pdf>

- Cookman, C. (2020). Assessing Afghanistan's 2019 presidential election (Peaceworks No. 166). United States Institute of Peace.
- Fukuyama, F. (2004). State-building: Governance and world order in the 21st century. Cornell University Press. <https://www.cornellpress.cornell.edu/book/9780801442926/state-building/>
- Higley, J., & Burton, M. (1998). Elite settlements and the taming of politics. *Government and Opposition*, 33(1), 98 - 115. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1998.tb00785.x>
- Jalali, A. A. (2016). Afghanistan National Defense and Security Forces: Mission, challenges, and sustainability (Peaceworks No. 115). United States Institute of Peace.
- Maley, W. (2020). The Afghanistan wars (3rd ed.). Bloomsbury Academic. <https://www.bloomsbury.com/uk/afghanistan-wars-9781352011005/>
- Malkasian, C. (2021). The American war in Afghanistan: A history. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197550779.001.0001>
- Rubin, B. R. (2002). The fragmentation of Afghanistan: State formation and collapse in the international system (2nd ed.). Yale University Press. <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300095197/the-fragmentation-of-afghanistan/>
- Rubin, B. R. (2006). Peace building and state-building in Afghanistan: Constructing sovereignty for whose security? *Third World Quarterly*, 27(1), 175 - 185. <https://doi.org/10.1080/01436590500370038>
- Rubin, B. R. (2021). Afghanistan: What everyone needs to know. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/afghanistan-9780190496640>
- Schroden, J. (2021). Lessons from the collapse of Afghanistan's security forces. *CTC Sentinel*, 14(8). <https://ctc.westpoint.edu/lessons-from-the-collapse-of-afghanistans-security-forces/>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. (2022). Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An assessment of the factors that led to its demise (SIGAR 22-22-IP).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. (2022b). Why the Afghan government collapsed (SIGAR 23-05-IP).
- Suhrke, A. (2011). When more is less: The international project in Afghanistan. Columbia University Press.
- United States Department of State. (2020). Agreement for bringing peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>