KABUL INSTITUTE

سند پالیسی

شماره ۰۳ | سپتمبر ۲۰۲۶

ساختاری بر بنیادهای ناپایدار

فروپاشی اجتناب ناپذیر جمهوری افغانستان، ۲۰۰۱-۲۰۲۱

نویسنده: نوید کاووسی



خلاصه اجرایی:

پس از دو دهه مداخله پیوسته جامعه جهانی، پرداخت بیش از ۱۴۵ میلیارد دالر کمک، و اجرای پروژه های گسترده و کم‌سابقه برای دولت‌سازی با حمایت بین‌المللی، جمهوری افغانستان در ماه آگست ۲۰۲۱ با سرعتی فروپاشید که دولت‌ها، نهادهای استخباراتی و صاحب‌نظران علمی را سخت متعجب ساخت. در فاصله یازده روز پس از اعلام نهایی خروج نیروهای ایالات متحده، طالبان تمامی مراکز ولایات را به تصرف خود درآوردند. در جریان چند هفته، تمامی ساختار و دستگاه دولت عملاً از کار افتاد و توانایی خود را برای ادامه فعالیت از دست داد.

فروپاشی جمهوری نه ناگهانی بود و نه غیرقابل پیش‌بینی. این فروپاشی، حاصل انباشته‌شدن نارسایی‌ها و ناکامی‌های ساختاری در شیوه اداری و ساختارهای دولت بود؛ ناکامی‌ها و نارسایی‌هایی که از همان آغاز شکل‌گیری نظم سیاسی پس از سال ۲۰۰۱ در ساختار نظام نهادینه شده بود. ساختار قانون اساسی، قدرت را به‌شدت متمرکز ساخته بود، بی‌آن‌که مشروعیت لازم را در جامعه ایجاد کند؛ نظام کمک‌های خارجی به‌جای آن‌که به تقویت و نهادینه‌سازی دولت کمک کند، در بسیاری موارد جای دولت را گرفته بود؛ سکتور امنیتی به‌گونه‌ای شکل گرفته بود که به حمایت و ظرفیت‌های خارجی وابسته باشد، نه این‌که بر توانمندی و تاب‌آوری داخلی استوار شود؛ و نظم سیاسی موجود نیز بخش بزرگی از مردم افغانستان را از داشتن سهم واقعی و معنادار در بقا و دوام جمهوری محروم ساخته بود. با قطع حمایت خارجی، آشکار شد که در زیر این ساختار، بنیان داخلی و پایداری لازم برای ادامه حیات نظام وجود نداشت.

این سند پالیسی، شواهد موجود و در دسترس عامه، ارزیابی‌های رسمی از روند بازسازی و پژوهش‌های علمیِ داوری‌شده را گردآوری و بررسی می‌کند تا تحلیلی دقیق، منسجم و مبتنی بر شواهد از دلایل ناکامی دولت افغانستان ارائه کند. همچنین، بررسی می‌کند که چگونه عوامل مالی، عدلی و قضایی و نظامی، این ناکامی‌ها را در نهایت به فروپاشی نظام انجاماندند. استدلال محوری این مقاله آن است که فروپاشی جمهوری افغانستان صرفاً نتیجه ناکامی در تطبیق برنامه‌ها و سیاست‌ها نبود؛ بلکه از کاستی‌های اساسی در طراحی و ساختار نظام سرچشمه می‌گرفت. این کاستی‌ها در طول دو دهه، در نتیجه نبود انسجام در رویکردهای راهبردی، ناهماهنگی میان نهادها و بی‌توجهی دوامدار به الزامات واقعی دولت‌سازی، به‌تدریج تشدید و نهادینه شد.

یافته‌های کلیدی

- **ساختار اولیه نظام:** توافق بن، زمینه شکل‌گیری یک نظام ریاستی به‌شدت متمرکز را فراهم کرد، بدون آن که ظرفیت‌های لازم برای اعمال مؤثر اقتدار، تأمین منابع مالی پایدار و ایجاد مشروعیت سیاسی به همان اندازه توسعه یافته باشد. در نتیجه، شکنندگی ساختاری از همان آغاز در بنیان نظام جدید جا گرفت.
- **وابستگی مالی:** افغانستان هیچ‌گاه به حاکمیت مالی واقعی دست نیافت. تا سال ۲۰۲۱، حدود ۷۵ درصد مجموع مصارف عامه از منابع خارجی تأمین می‌شد. این سطح از وابستگی، ساختار پاسخگویی دولت را نیز تحت تأثیر قرار داد و در عمل، وابستگی دولت به تمویل کنندگان خارجی را بر پاسخگویی مستقیم به شهروندان افغانستان ترجیح داد.
- **کمبود مشروعیت:** جمهوری نتوانست ساختارهای اجتماعی، دینی و عرفی را که بخش مهمی از تجربه روزمره مردم افغانستان از اداره و حاکمیت را شکل می‌دادند، به صورت مؤثر در نظام سیاسی و اداری ادغام کند. در همین خلأ، طالبان طی سال‌ها توانستند یک نظام موازی نسبتاً منسجم در بخش‌های عدلی، قضایی و اخذ مالیات ایجاد کنند.
- **ناکامی سکتور امنیتی:** نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان به‌گونه‌ای ایجاد و تجهیز شده بودند که به حمایت خارجی متکی باشند، نه این‌که توانایی و استقلال لازم برای فعالیت مستقلانه را داشته باشند. فروپاشی این نیروها در اصل نتیجه یک شکست مستقیم نظامی نبود، بلکه حاصل سلسله‌ای از تسلیمی‌ها و توافق‌های محلی بود که ماه‌ها پیش از سقوط کابل، از ولسوالی‌ها آغاز شده بود.
- **حاشیه‌رانی سیاسی:** روندهای معیوب انتخاباتی، به‌حاشیه راندن برخی گروه‌های قومی، سیاست مبتنی بر روابط و حمایت‌های شخصی، و ناپایداری حضور سیاسی زنان، باعث شد دولت نتواند یک قرارداد اجتماعی گسترده و فراگیر با جامعه ایجاد کند؛ قراردادی که برای بقای نظام در برابر بحران‌های جدی و سرنوشت‌ساز ضروری بود.
- **نفوذ و تسلط نخبگان:** فساد در جمهوریت یک پدیده حاشیه‌ای یا موردی نبود، بلکه به بخشی از ساختار نظام تبدیل شده بود. یکی از نمونه‌های برجسته آن، قضیه کابل‌بانک در سال ۲۰۱۰ بود که در آن نزدیک به ۹۰۰ میلیون دالر به‌گونه غیرقانونی از بانک خارج شد، اما پاسخگویی جدی و مؤثری در پی نداشت. این قضیه به نوبه خود بر رفتار سیاسی و اقتصادی نخبگان در سال‌های بعد تأثیر گذاشت.
- **مداخله منطقه‌ای و خودکفایی مالی شورشیان:** حمایت دوامدار پاکستان، برای شورشیان پناهگاه و فضای امن فراهم کرد؛ اما عواید مستقل سالانه آنان که حدود ۱.۶ میلیارد دالر برآورد می‌شد، منابع لازم را برای ادامه فعالیت و بقای آنان فراهم ساخت، به‌گونه‌ای که وابستگی‌شان به حمایت یک حامی مشخص کاهش یافت.
- **ناهماهنگی راهبردی:** ائتلاف بین‌المللی در طول سال‌ها، اولویت‌های خود را میان مبارزه با تروریزم، مقابله با شورشگری و ایجاد نهادهای دموکراتیک پیوسته تغییر می‌داد، بدون آن‌که میان این اهداف هماهنگی، ترتیب و پیوند راهبردی روشنی وجود داشته باشد. این ناهماهنگی، تناقض‌هایی را در رویکردها و برنامه‌ها به وجود آورد و مانع از شکل‌گیری یک روند پایدار و منسجم برای تقویت نهادهای دولتی شد.

۱. مسئله: فروپاشی‌ای که نباید کسی را غافلگیر می‌کرد

سقوط کابل در ۱۵ آگست ۲۰۲۱، موجی از حیرت و واکنش‌های گسترده را در پایتخت‌های کشورهای غربی برانگیخت. اما واقعیت این بود که شرایط ساختاریِ منجر به این فروپاشی، سال‌ها پیش شناسایی، ارزیابی و گزارش شده بود. اداره ویژه بازرس عمومی ایالات متحده برای بازسازی افغانستان (SIGAR) از سال ۲۰۰۸ به این‌سو، در گزارش‌های سه ماهه خود به‌گونه دوامدار مواردی چون ناکارآمدی نهادها، ضایع‌شدن کمک‌ها، شکنندگی سکتور امنیتی و ناکامی در اداره و حکومت‌داری را ثبت و بررسی کرده بود. بنیاد آسیا نیز از طریق سروی‌های سالانه در سطح کشور، شواهدی از کاهش تدریجی مشروعیت جمهوری ارائه کرده بود. در همین حال، پژوهشگران دانشگاهی تحلیل‌های مفصلی درباره تناقض‌ها و نارسایی‌های ساختاریِ موجود در نظم سیاسی پس از سال ۲۰۰۱ منتشر کرده بودند. با وجود این همه شواهد و هشدارها، اصلاحات اساسی و تغییر مسیر لازم، متناسب با وضعیت موجود، صورت نگرفت.

فروپاشی جمهوری یک رویداد ناگهانی و غیرمنتظره نبود، بلکه نقطه پایانی روندی بود که نشانه‌های آن سال‌ها پیش برای کسانی که شواهد موجود را با دقت دنبال و بررسی می‌کردند، آشکار شده بود. برای توضیح این‌که چرا این فروپاشی رخ داد، سه کاستی بنیادی نقش اساسی داشت: جمهوری از مشروعیت سیاسی کافی، استقلال مالی و توانایی لازم برای اعمال مستقلانه اقتدار دولت در سراسر قلمرو کشور برخوردار نبود.[1] درک این‌که این کاستی‌ها چگونه شکل گرفتند، چرا هیچ‌گاه به‌گونه کافی و مؤثر مورد رسیدگی قرار نگرفتند، و چگونه در نهایت به فروپاشی دولت انجامیدند، پیش‌شرط هرگونه تلاش جدی برای بازسازی است؛ تلاشی که هدف آن جلوگیری از تکرار اشتباهات گذشته باشد.

یادداشت روش‌شناختی درباره دامنه این پژوهش: این سند پالیسی، استدلال خود را بر روند تحولات و تجربه مشخص افغانستان استوار می‌کند، نه بر یک مقایسه نظام‌مند میان چند کشور. با این حال، تجربه سایر کشورهایی که پس از منازعه وارد روند دولت‌سازی شده‌اند و با وابستگی‌های مشابه مالی و امنیتی روبه‌رو بوده‌اند از جمله در بالکان، سیرالئون و تیمور شرقی می‌تواند مبنای مناسبی برای مقایسه باشد. چنین مقایسه‌ای می‌تواند به بررسی این موضوع کمک کند که آیا عوامل و روندهای شناسایی‌شده در این مقاله، تنها به مورد افغانستان محدود می‌شوند یا در دیگر کشورها نیز قابل مشاهده و تعمیم اند. انجام چنین مطالعه مقایسه‌ای، گام منطقی بعدی در ادامه این برنامه پژوهشی است و در محدوده این مقاله قرار ندارد.

۲. معماری بنیادین و وابستگی مالی

۲.۱ توافق بن و خطای ساختاری

توافق بن در دسامبر ۲۰۰۱، زمینه یک توافق سیاسی را فراهم کرد که به اندازه کافی برای آغاز یک پروژه دولت‌سازی با حمایت بین‌المللی قابل قبول بود. با این حال، توافق سیاسی و شکل‌گیری دولت دو روند متفاوت اند. در بن، اولویت به ایجاد توافق سیاسی داده شد، با این فرض که دولت‌سازی نیز صرفاً از طریق طراحی نهادها به‌طور طبیعی تحقق خواهد یافت. به‌جای آن‌که از فضای پس از سقوط طالبان برای حل قاطعانه مراکز رقیب قدرت استفاده شود، توافق بن این مراکز قدرت را در ساختار جدید جذب کرد. جنگ‌سالاران، فرماندهان ملیشه و رهبران جناحی، در نظم سیاسی جدید به مقام‌ها و جایگاه‌های رسمی دست یافتند. این رویکرد از منظر مصلحت‌گرایی سیاسی تا حدی قابل درک بود، اما از دیدگاه دولت‌سازی، یک خطای راهبردی و پرهزینه به‌شمار می‌رفت که پیامدهای آن در سال‌های بعد به‌گونه فزاینده آشکار شد.

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ این مشکل را بیشتر تشدید کرد. این قانون یکی از متمرکزترین نظام‌های ریاستی منطقه را ایجاد کرد و صلاحیت تعیین و انتصاب والیان، ولسوالان، فرماندهان ارشد نظامی و رؤسای محاکم را به‌گونه گسترده در ریاست‌جمهوری متمرکز ساخت، بدون آن‌که پارلمان از صلاحیت مؤثر و متناسبی برای ایجاد توازن در برابر این تمرکز قدرت برخوردار باشد.[۳] پیامد این ساختار تا حد زیادی قابل پیش‌بینی بود: به‌دست گرفتن ریاست‌جمهوری به مهم‌ترین محور رقابت سیاسی تبدیل شد، سیاست در سطح ملی به رقابتی دوامدار و حساس بر سر کنترول قدرت اجرایی مبدل گردید و هر انتخابات، نظام سیاسی را با بحرانی تازه روبه‌رو ساخت. حل بحران انتخابات سال ۲۰۱۴ به ماه‌ها مذاکرات با میانجی‌گری ایالات متحده نیاز داشت. انتخابات سال ۲۰۱۹ نیز به برگزاری هم‌زمان دو مراسم تحلیف انجامید. نظام سیاسی‌ای که توانایی مدیریت منظم و مسالمت‌آمیز انتقال قدرت را نداشته باشد، در برابر فشار دوامدار یک شورش مسلحانه، ظرفیت پایداری خود را از دست می‌دهد.

۲.۲ ساختار مالی وابستگی

میزان وابستگی مالی افغانستان به کمک‌های خارجی به‌حدی گسترده بود که به دشواری می‌توان در مورد آن مبالغه کرد. داده‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که در سراسر دوره پس از سال ۲۰۰۱، بین ۷۰ تا ۹۰ درصد از مجموع مصارف دولت افغانستان از طریق کمک‌های بین‌المللی تأمین می‌شد.[۴] عواید داخلی افغانستان هیچ‌گاه از ۱۱.۶ درصد تولید ناخالص داخلی فراتر نرفت؛ رقمی که به‌مراتب پایین‌تر از سطح ۱۵ تا ۲۰ درصدی بود که معمولاً دولت‌های شکننده مشابه، در صورت موفقیت در تثبیت ساختارهای دولتی، طی یک دهه به آن دست می‌یافتند.[۵]

مشکل تنها در حجم کمک‌های خارجی خلاصه نمی‌شد، بلکه ساختار و شیوه توزیع این کمک‌ها نیز بخش مهمی از مسئله بود. بخش قابل توجهی از کمک‌ها بدون عبور از نهادهای دولتی افغانستان، مستقیماً از طریق سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی، قراردادی‌های خصوصی و ساختارهای موازی ارائه خدمات مصرف می‌شد.[۶] این وضعیت به تضعیف تدریجی و نظام‌مند نهادهای دولتی انجامید: هرچه کمک‌ها بیشتر از طریق ساختارهای موازی توزیع می‌شد، نهادهای دولتی افغانستان ضعیف‌تر می‌گردیدند؛ و هرچه این نهادها ضعیف‌تر می‌شدند، تمویل‌کنندگان بیشتر به استفاده از همان ساختارهای موازی تمایل پیدا می‌کردند. در نتیجه، یک چرخه دوامدار از وابستگی و تضعیف نهادی شکل گرفت. گزارش‌های اداره ویژه بازرس عمومی ایالات متحده برای بازسازی افغانستان (SIGAR) این ناهماهنگی را به روشنی مستند ساخته اند: وزارت‌ها روی کاغذ گسترش یافتند، شاخص‌های رسمی بهبود یافتند و اسناد برنامه‌ریزی افزایش پیدا کردند؛ اما در همان زمان، توانایی عملی دولت برای حضور و ارائه خدمات در سراسر کشور و اعتماد شهروندان به نهادهای دولتی کاهش یافت.[۷] در چنین محیطی از مشوق‌ها، فساد را نمی‌توان صرفاً یک پدیده فرهنگی یا استثنایی دانست؛ بلکه در بسیاری موارد، به واکنشی قابل پیش‌بینی در برابر ساختار موجود تبدیل شده بود. افغانستان در سراسر دوره مداخله بین‌المللی، در شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل در میان پایین‌ترین رتبه‌ها قرار داشت،[۸] زیرا اقتصاد سیاسی پس از سال ۲۰۰۱ به‌گونه نظام‌مند زمینه بهره‌برداری از منابع و امتیازات دولتی را فراهم می‌کرد و در مقابل، ایجاد ظرفیت مستقل و پایدار در نهادهای دولتی را تضعیف می‌ساخت.

فروپاشی کابل‌بانک در سال ۲۰۱۰، روشن‌ترین نمونه از پیامدهای عملی ساختار سیاسی و اقتصادی حاکم را نشان می‌دهد. یک تحقیق مستقل نشان داد که شماری از چهره‌های ارشد مرتبط با خانواده رییس جمهور پیشین حامد کرزی و مقام‌های هم پیمان آنان، نزدیک به ۹۰۰ میلیون دالر را از طریق قرضه‌های تقلبی، شرکت‌های بدون فعالیت واقعی و کارمندان خیالی از بانک خارج کرده بودند؛ مبلغی که تقریباً معادل ۵ درصد تولید ناخالص داخلی افغانستان بود. صدها میلیون دالر نیز به‌گونه فیزیکی از کشور انتقال داده

شده بود؛ در یک مورد مستند، پول نقد در ظرف‌های مخصوص غذا در هواپیما پنهان شده بود.[۹] بنیان‌گذار کابل‌بانک و رئیس اجرائیه آن هر کدام به پنج سال زندان محکوم شدند. با این حال، تقریباً هیچ بخش قابل توجهی از پول‌های مفقودشده دوباره به‌دست نیامد و هیچ مقام ارشد سیاسی تحت پیگرد عدلی قرار نگرفت. این قضیه به بازنگری و پاسخگویی جدی در سطح نهادها منجر نشد؛ بلکه به‌عنوان یک نمونه عملی، به مقام‌های بعدی نشان داد که تا چه اندازه می‌توان از منابع سوءاستفاده کرد و در برابر آن با چه میزان اندک از پیامد و پاسخگویی روبه‌رو شد.

فسادی که در چنین محیطی شکل گرفت، هرگز تنها به مقام‌ها و نهادهای افغان محدود نبود. «گروه کاری پنتاگون برای عملیات تجارتی و ثبات» نزدیک به ۴۳ میلیون دالر برای ساخت تنها یک مرکز گاز طبیعی فشرده در شبرغان هزینه کرد؛ در حالی که بررسی اداره ویژه بازرس عمومی ایالات متحده برای بازسازی افغانستان (SIGAR) نشان داد که با توجه به هزینه مراکز مشابهی که در آن سوی مرز، در پاکستان ساخته شده بودند، هزینه این پروژه نباید **از** ۵۰۰ هزار دالر بیشتر می‌بود.[۲] وزارت دفاع ایالات متحده نتوانست، یا نخواست، تفاوت میان این دو رقم را به‌گونه قناعت‌بخش توضیح دهد. این مورد استثنایی نبود. گزارش‌های خودِ SIGAR بارها نشان داده‌اند که قراردادی‌های امریکایی، واگذاری قراردادها بدون رقابت، و فعالیت گروه‌های کاری با نظارت ناکافی، خود به مسیر جداگانه‌ای برای هدررفتن منابع اختصاص‌یافته به بازسازی افغانستان تبدیل شده بودند. این مسئله، جدا از فساد مقام‌های افغان، عامل دیگری بود که به ائتلاف منابع بازسازی می‌افزود. این دو مشکل از جنبه دیگری نیز با یکدیگر ارتباط داشتند. بخش قابل توجهی از پول کابل‌بانک که ناپدید شد، صرفاً در داخل افغانستان از بین نرفت؛ بلکه به سرمایه‌گذاری در بخش املاک دبی و حساب‌های بانکی بین‌المللی انتقال یافت. این منابع وارد نظام‌های مالی در کشورها و حوزه‌های قضایی همسو با تمویل‌کنندگان شد؛ نظام‌هایی که در مورد منشأ این پول‌ها پرسش‌های جدی و کافی مطرح نکردند. ساختار کمک‌رسانی‌ای که زمینه سودجویی از منابع و امتیازات را فراهم می‌کرد، این رفتار را در هر دو سوی معامله تقویت می‌کرد. از همین رو، نظام مالی بین‌المللی‌ای که این پول‌ها را جذب و پذیرفت نیز سهم خود را در این ناکامی داشت.

۳. کمبود مشروعیت و حذف سیاسی

۳.۱ مشروعیت چه می‌طلبد و چرا شکل نگرفت

مشروعیت سیاسی، یعنی باور گسترده شهروندان به این‌که اعمال قدرت از سوی دولت موجه، قابل قبول و شایسته پیروی است، هیچ‌گاه به‌گونه کافی از سوی جمهوری افغانستان تقویت و نهادینه نشد. سروی‌های سالانه بنیاد آسیا این روند را به‌روشنی ثبت کرده‌اند: از اواخر دهه ۲۰۰۰ به بعد، میزان حمایت مردم از مسیر کلی کشور به‌طور پیوسته کاهش یافت، رضایت از عملکرد حکومت رو به تنزل گذاشت و ترس از بیان آزادانه دیدگاه‌ها درباره مسائل سیاسی افزایش یافت. در آخرین سروی‌ها پیش از فروپاشی، ۷۳ درصد افغان‌ها همچنان خواهان یک حکومت مرکزی نیرومند بودند، اما بخش بزرگی از آنان دیگر باور نداشتند که جمهوری توانایی تبدیل‌شدن به چنین حکومتی را داشته باشد.[۱۰]

ناکامی نظام جمهوری در ایجاد یک رابطه منسجم و نهادینه با مراجع و نهادهای دینی، یکی از ابعاد مشخص و پیامدآفرین این کمبود مشروعیت بود. افغانستان جامعه‌ای عمیقاً اسلامی است که در آن مرجعیت دینی با اداره امور محلی، حل منازعات و مشروعیت سیاسی پیوندی نزدیک دارد. نظام جمهوری پس از سال ۲۰۰۱، افغانستان را در قانون اساسی به‌عنوان جمهوری اسلامی تعریف کرد، اما این چارچوب رسمی هیچ‌گاه با ایجاد نهادها و ساختارهای جدی و منسجمی که جایگاه مرجعیت دینی را در نظام سیاسی مشخص سازد، همراه نشد. در نتیجه، نظام جمهوری در موقعیتی مبهم و میانه قرار گرفت: از

یک‌سو، زبان و چارچوب رسمی آن به اندازه کافی اسلامی بود تا بر تداوم فرهنگی و دینی تأکید کند؛ اما از سوی دیگر، به اندازه کافی در ساختارهای نهادی و سیاسی مرتبط با مشروعیت دینی ریشه نداشت تا بتواند از طریق مجاری دینی، اقتدار و پذیرش گسترده به‌دست آورد. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که چنین وضعیتی اجتناب‌ناپذیر نبود. در قرن نوزدهم، عبدالرحمن خان در روند تحکیم قدرت مرکزی، دقیقاً نوعی از ادغام را ایجاد کرد که جمهوری از آن فاصله گرفت؛ او علما را به‌عنوان شرکای نهادی دولت وارد ساختار حاکمیت کرد و از این طریق، حمایت و تأیید دینی برای اقتدار مرکزی به‌دست آورد.[۱۱] جمهوری پس از سال ۲۰۰۱ به این تجربه تاریخی دسترسی داشت، اما از به‌کارگیری آن خودداری کرد.

آنچه جای خالیِ ناشی از ضعف نظام جمهوری را پُر کرد، صرفاً نبود حکومت‌داری نبود، بلکه شکل‌گیری یک نظام بدیل بود. در ولسوالی‌هایی که حضور و اقتدار دولت ضعیف‌تر بود، طالبان طی سال‌ها یک نظام بدیل و فعال ایجاد کرده بودند: محاکم سیار که مجموعه‌ای نسبتاً منسجم، هرچند سخت‌گیرانه، از قوانین را تطبیق می‌کردند؛ نظام جمع‌آوری مالیات از تجارت، زراعت و اقتصاد تریاک که در بسیاری موارد از نظام مالیاتی دولت قابل پیش‌بینی‌تر بود؛ و سازوکارهای حل منازعات که با وجود ابتدایی‌بودن، برای بسیاری از افغان‌های روستایی سریع‌تر و کم‌فسادتر از نظام رسمی عدلی و قضایی تجربه می‌شد.[۱۲] این وضعیت صرفاً یک ابزار تبلیغاتی نبود؛ بلکه شکل‌گیری یک ساختار موازی قدرت بود که به‌تدریج و با صبر ایجاد شد، در حالی که نهادهای خودِ نظام جمهوری بیشتر به‌عنوان پروژه‌ای وابسته به تمویل خارجی مدیریت می‌شدند تا به‌عنوان نظامی که مردم بتوانند به آن اعتماد کنند. تا سال ۲۰۲۱، بسیاری از افغان‌ها در مناطق مورد منازعه، در عمل سال‌ها تحت اقتدار طالبان زندگی کرده بودند. سقوط کابل در واقع نظام کاملاً جدیدی را وارد نکرد؛ بلکه ساختاری را رسمیت بخشید که پیش از آن در بخش‌های وسیعی از کشور، جای نظام جمهوری را گرفته بود.

برنامه‌های بین‌المللی که ساختارهای موازی اداره محلی را ایجاد کرده بودند، این مشکل را بیشتر تشدید کردند. زمانی که نهادها و ساختارهای ایجادشده از سوی تمویل‌کنندگان، خارج از سلسله‌مراتب رسمی دولت، منابع را توزیع می‌کردند و در حل منازعات نقش میانجی را بر عهده می‌گرفتند، شهروندان به‌جای مراجعه و اتکا به نهادهای دولتی، به استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای موازی عادت کردند. در نتیجه، دولت از نظر اداری حضور داشت، اما از نظر سیاسی و از لحاظ اعمال مؤثر اقتدار، حضور آن محدود و کم‌رنگ باقی ماند.

۳.۲ ناکامی انتخاباتی و نبود قرارداد اجتماعی

انتخابات افغانستان در سراسر دوره مداخله بین‌المللی با تقلب گسترده، ناکارآمدی اداری، قطبی‌شدن قومی و کاهش مشارکت مردم همراه بود.[۱۳] در چنین شرایطی، انتخابات نتوانست به ابزاری برای تحکیم اعتماد عمومی، مشارکت سیاسی و ایجاد یک رابطه پایدار میان دولت و شهروندان تبدیل شود؛ رابطه‌ای که اساس یک قرارداد اجتماعی مؤثر را تشکیل می‌دهد.

هر انتخابات مورد منازعه، به جای آن که به تشکیل حکومتی با مشروعیت روشن و مورد پذیرش عمومی بینجامد، در نهایت به نتیجه‌ای مذاکره شده با میانجی‌گری بازیگران بین‌المللی منتهی می‌شد. این روند از یک‌سو وابستگی جمهوری را به تأیید و اعتباربخشی خارجی آشکار می‌ساخت و از سوی دیگر، ناتوانی آن را در مدیریت و حل رقابت‌های سیاسی از طریق نهادهای خودِ نظام نشان می‌داد. در نتیجه، رابطه اعتماد و تعهد متقابل میان دولت و جامعه که برای شکل‌گیری یک قرارداد اجتماعی پایدار ضروری بود، هرگز به‌گونه کافی تقویت نشد.

جوامع قومی در ساختارهای رسمی حکومت حضور و نمایندگی داشتند، اما صرفِ داشتن نماینده، بدون پاسخگویی واقعی، به معنای مشارکت و شمول سیاسی نبود. بخش بزرگی از جوامع پشتون در جنوب و

شرق کشور، جمهوری را عمدتاً پروژه‌ای متمرکز بر کابل می‌دانستند که منافع و مطالبات آنان را به‌گونه کافی بازتاب نمی‌داد. جوامع هزاره نیز، با وجود نگرانی‌های جدی و قابل درک از بازگشت حاکمیت طالبان، به‌دلیل ناکامی‌های مکرر جمهوری در تأمین عدالت و اداره عادلانه و برابر، به تدریج اعتماد و حمایت خود را از نظام از دست دادند. نبود یک قرارداد اجتماعی واقعی، در نهایت به وضعیتی انجامید که در آگست ۲۰۲۱ آشکار شد: هنگامی که بحران فرا رسید، بسیاری از شهروندان عادی و نیروهای امنیتی انگیزه و دلیل کافی برای به خطر انداختن جان خود در دفاع از دولتی نمی‌دیدند که در طول سال‌ها نتوانسته بود اعتماد و باور لازم را در میان آنان ایجاد کند.

کمبود مشروعیت بُعد دیگری نیز داشت که آمارهای رسمیِ نمایندگی سیاسی قادر به بازتاب کامل آن نبودند: کنار گذاشته‌شدن زنان از مشارکت واقعی و مؤثر در اعمال قدرت. سهمیه‌های پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی، حضور زنان را در بخشی از کرسی‌های پارلمان تضمین می‌کرد و زنان در کابینه، دستگاه قضایی و نمایندگی‌های دیپلماتیک نیز حضور داشتند؛ مقام‌هایی که در دوره حاکمیت طالبان برای آنان در دسترس نبود. با این حال، برخورداری از سهمیه و حضور رسمی در نهادهای دولتی، به معنای دسترسی به شبکه‌های غیررسمی قدرت، روابط مبتنی بر حمایت و امتیازدهی، و صلاحیت و نفوذ در سکتور امنیتی نبود؛ همان مجاری‌ای که بخش عمده تصمیم‌های واقعی جمهوری از طریق آن‌ها اتخاذ می‌شد. مشارکت سیاسی زنان همچنان به میزان زیادی به فشار دوامدار جامعه بین‌المللی و حمایت مالی خارجی وابسته بود، نه به تضمین‌های پایدار و نهادینه‌شده در داخل کشور. این وابستگی، از جهتی بازتاب همان وابستگی مالی دولت بود و هنگامی که حمایت خارجی کاهش یافت، جایگاه سیاسی زنان نیز به همان اندازه در معرض تضعیف و عقب‌گرد قرار گرفت.

۴. سکتور امنیتی: ساختاری که برای ناکامی شکل گرفته بود

نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان، بزرگ‌ترین بخش سرمایه‌گذاری در روند بازسازی را به خود اختصاص داده بودند. تا سال ۲۰۲۱، تنها ایالات متحده حدود ۸۸ میلیارد دالر برای توسعه سکتور امنیتی افغانستان هزینه کرده بود.[۱۴] این نیروها در مقایسه با معیارهای منطقه‌ای، از نظر شمار نیرو گسترده بودند. با این حال، همان‌گونه که ارزیابی سال ۲۰۲۲ اداره ویژه بازرس عمومی ایالات متحده برای بازسازی افغانستان (SIGAR) با جزئیات دقیق نشان داد، این نیروها از نظر ساختاری توانایی فعالیت مستقلانه را نداشتند و برای ادامه عملکرد خود به همان حمایت خارجی وابسته بودند که از آغاز بر بنیاد آن ایجاد و توسعه یافته بودند.[۱۵]

این وابستگی تصادفی نبود، بلکه نتیجه تصمیم‌ها و انتخاب‌هایی بود که طی دو دهه در طراحی و توسعه سکتور امنیتی صورت گرفت: ایجاد نیروی هوایی و تجهیزات هوایی‌ای که حفظ و مراقبت آن‌ها به قراردادی‌های خارجی وابسته بود؛ ایجاد سیستم‌های فرماندهی و کنترول که برای فعالیت مؤثر به مشاوران خارجی نیاز داشت؛ شکل‌دادن زنجیره‌های لوژستیکی که بدون هماهنگی بیرونی قادر به فعالیت نبودند؛ و اولویت‌دادن به افزایش شمار نیروها، به‌جای تقویت نهادها، ساختارهای فرماندهی و ظرفیت‌های پایدار در سکتور امنیتی. این انتخاب‌ها برای ایجاد توانایی عملیاتی کوتاه‌مدت و حمایت از اهداف نظامی نیروهای خارجی قابل درک بود، اما با هدف ایجاد یک نیروی بومی، پایدار و مستقل که بتواند بدون حمایت خارجی به فعالیت خود ادامه دهد، سازگار نبود.

فساد گسترده، مشکلات ساختاری سکتور امنیتی را بیش از پیش تشدید کرد. پدیده «سربازان خیالی» یعنی افزایش عمدی و سازمان یافته شمار نیروها در فهرست‌های پرسونل، با هدف دریافت معاش برای افرادی که عملاً وجود نداشتند، بارها در گزارش‌های SIGAR مستند شده بود.[۱۶] ترفیعات نیز در بسیاری

موارد بر اساس روابط، حمایت‌های شخصی و وابستگی‌ها صورت می‌گرفت، نه بر مبنای عملکرد و شایستگی. در نتیجه، نیرویی شکل گرفته بود که توان واقعی عملیاتی آن بسیار کمتر از شمار رسمی ثبت‌شده‌اش بود؛ انسجام و هماهنگی آن بیش از آن‌که بر ساختارهای داخلی فرماندهی متکی باشد، به حضور و حمایت مشاوران خارجی وابسته بود؛ و بسیاری از نیروهای آن نیز انگیزه محدودی برای جنگیدن در دفاع از حکومتی داشتند که به آن اعتماد نداشتند.

توافق‌نامه دوحه در فبروری ۲۰۲۰، پیام تعیین‌کننده‌ای را ارسال کرد. کنار گذاشته‌شدن حکومت افغانستان از مذاکراتی که مستقیماً با آینده سیاسی و امنیتی کشور پیوند داشت، این توافق‌نامه برای تمام بازیگرانی که ادامه همکاری‌شان برای بقای جمهوری اهمیت داشت، پیام روشنی فرستاد: تعهد جامعه بین‌المللی مشروط، محدود به زمان و در نهایت تابع منافع راهبردی بیرونی بود.[۱۷] برای فرماندهانی که میان ادامه مقاومت و ورود به مذاکرات محلی درباره تسلیمی تصمیم می‌گرفتند، و نیز برای والیانی که درباره حفظ موقعیت یا ترک آن ارزیابی می‌کردند، توافق‌نامه دوحه بخشی از ابهام پیشین را کاهش داد. در نتیجه، محاسباتی که پیش از آن ادامه حمایت از حکومت را یک گزینه منطقی می‌ساخت، به‌تدریج تغییر کرد.

سازوکاری که از طریق آن این تحول سیاسی به فروپاشی عملی نظام انجامید، نیازمند تحلیل جداگانه است؛ زیرا روند فروپاشی را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان یک شکست نظامی توضیح داد. از ماه می ۲۰۲۱ به بعد، انتقال کنترول ولسوالی‌ها به طالبان در بسیاری موارد نه در نتیجه نبرد مستقیم، بلکه از طریق توافق‌های محلی و تسلیمی‌های مذاکره‌شده صورت گرفت. بزرگان محلی و میانجی‌های قومی و قبیله‌ای در تسهیل این توافق‌ها نقش داشتند؛ به برخی مقام‌های دولتی و فرماندهان واحدهای نظامی پیشنهادهای مالی و تضمین عبور امن داده می‌شد؛ و هر مورد انتقال قدرت، با کاهش هزینه و خطر مقاومت، زمینه را برای توافق‌های بعدی فراهم می‌کرد.[۱۸] تا اوایل آگست، این الگو از سطح ولسوالی‌ها به سطح ولایات گسترش یافت. در غزنی، والی درباره واگذاری ولایت و مرکز آن وارد توافق شد و سپس به‌سوی کابل حرکت کرد؛ در فاصله زمانی کوتاهی، روندهای مشابهی در کندز، هرات و شماری از ولایات دیگر نیز مشاهده شد.

از این منظر، فروپاشی یازده‌روزه جمهوری را می‌توان نتیجه یک روند زنجیره‌ای از تغییر محاسبات سیاسی و امنیتی دانست، نه صرفاً پیامد برتری نظامی طالبان. هنگامی که مقام‌ها و فرماندهان به‌صورت جداگانه و پی‌درپی به این ارزیابی رسیدند که ادامه مقاومت هزینه بیشتری نسبت به تسلیمی یا کناره‌گیری دارد، انسجام نظام به‌سرعت از میان رفت. ناکامی‌های ساختاری تشریح‌شده در این مقاله، طی دو دهه شرایطی را ایجاد کرده بود که چنین محاسبه‌ای به‌تدریج برای شمار بیشتری از بازیگران به یک گزینه قابل توجیه تبدیل شود.

۵. تحولات منطقه‌ای و ناهماهنگی راهبردی

استخبارات نظامی پاکستان (ISI) در سراسر دوره پس از سال ۲۰۰۱، به‌گونه دوامدار از شبکه‌های طالبان حمایت راهبردی می‌کرد. این حمایت شامل فراهم‌کردن پناهگاه در کویته و پشاور، تسهیل حمایت‌های لوژستیکی و مالی، پشتیبانی سیاسی و ارائه کمک‌های استخباراتی بود.[۱۹] این موضوع پنهان نبود و بارها در گزارش‌ها و اظهارات فرماندهان نظامی ایالات متحده، ارزیابی‌های استخباراتی و پژوهش‌های دانشگاهی مستند شده بود. همچنین، این مسئله بارها از مجاری دیپلماتیک مطرح شد، اما اقدامات مؤثر و تعیین‌کننده‌ای در پاسخ به آن صورت نگرفت. از دیدگاه پاکستان، محاسبات راهبردی این کشور بر این اساس شکل گرفته بود که یک افغانستان ضعیف یا تحت حاکمیت طالبان، بیشتر از یک دولت نیرومند افغان با روابط نزدیک با هند، با منافع راهبردی پاکستان سازگار است. پیامد این وضعیت برای جمهوری افغانستان آن بود که طالبان برای تداوم خود الزاماً نیازمند پیروزی نظامی نبود؛ کافی بود توان بقا و ادامه

فعالیت را حفظ کند. حمایت خارجی این امکان را برای طالبان فراهم می‌ساخت تا حضور و فعالیت خود را ادامه دهند؛ حمایتی که حکومت افغانستان و متحدان بین‌المللی آن هیچ‌گاه نتوانستند به‌گونه قاطع و مؤثر با آن مقابله کنند.

وجود پناهگاه‌های امن در پاکستان توضیح می‌دهد که چرا طالبان توانست به بقای خود ادامه دهد؛ اما به تنهایی توضیح نمی‌دهد که این گروه چگونه توانست بدون وابستگی به حمایت دوامدار یک حامی مشخص، منابع مالی مورد نیاز خود را برای مدت طولانی تأمین کند. در آخرین سال مالی طالبان پیش از به دست‌گرفتن قدرت، برآوردهای مستقل عواید سالانه این گروه را حدود ۱.۶ میلیارد دالر تخمین می‌زدند. این عواید از منابع مختلف، از جمله مالیات بر اقتصاد تریاک، استخراج معادن، جمع‌آوری عواید گمرکی در مناطق تحت کنترول طالبان، و کمک‌های مالی شبکه‌های حامی در کشورهای خلیج تأمین می‌شد. این تنوع منابع عایداتی، به طالبان امکان داده بود تا از نظر مالی تا حد زیادی خودکفا باشد و بقای خود را به حمایت یک دولت یا حامی مشخص وابسته نسازد.[۲۰] شورشی که قادر باشد منابع مالی خود را به طور مستقل تأمین کند، برای ادامه حضور الزاماً نیازمند پیروزی فوری نیست؛ کافی است دولت مقابل آن، در نهایت حمایت خارجی مورد نیاز خود را از دست بدهد. در مورد افغانستان، همین وضعیت در سال ۲۰۲۱ تحقق یافت.

این الگوی مداخله و رقابت خارجی با فروپاشی جمهوری پایان نیافت، بلکه شکل آن تغییر کرد. روسیه در جولای ۲۰۲۵ نخستین کشوری بود که حکومت طالبان را به گونه رسمی به‌رسمیت شناخت و در می ۲۰۲۶ نیز توافق‌نامه‌ای در زمینه همکاری‌های نظامی - تخنیکی با کابل امضا کرد؛ اقدامی که نشان‌دهنده گسترش قابل توجه روابط امنیتی میان روسیه و حکومت طالبان پس از سال ۲۰۲۱ بود. در همین حال، چین، امارات متحده عربی، ازبکستان، ترکیه و پاکستان سطح روابط دیپلماتیک خود با حکومت طالبان را ارتقا داده‌اند، بدون آن‌که به‌گونه رسمی آن را به‌رسمیت بشناسند؛ در حالی که حکومت‌های غربی عمدتاً روابط خود را به تعاملات محدود و تخنیکی منحصر نگه داشته اند. الگویی که شواهد مربوط به دوره جمهوری نشان می‌دهد، پس از سقوط آن نیز ادامه یافته است: قدرت‌های خارجی افغانستان را غالباً از منظر منافع، رقابت‌ها و محاسبات راهبردی خود مورد توجه قرار داده‌اند، نه صرفاً به‌عنوان کشوری که حفظ تمامیت و استحکام نهادهای آن به‌خودی‌خود اهمیت دارد. این الگو، از حکومتی که به تضعیف آن کمک کرد نیز دوام بیشتری یافته است.

ائتلاف بین‌المللی نیز با نداشتن یک چارچوب راهبردی منسجم، پایدار و درازمدت در طول بیست سال، بر این مشکلات افزود. هدف اولیه مبارزه با تروریزم، تا حد زیادی در همان سال نخست مداخله تحقق یافت. اما آنچه پس از آن دنبال شد، دو دهه تغییر مداوم اولویت‌ها میان مبارزه با تروریزم، مقابله با شورشگری و ایجاد نهادهای دموکراتیک بود؛ بدون آن‌که چارچوب روشنی وجود داشته باشد که رابطه میان این اهداف را مشخص کند یا تعیین نماید در صورت تعارض میان آن‌ها، کدام هدف باید در اولویت قرار گیرد. افزایش نیروهای امریکایی در دوره حکومت اوباما، از ابتدا به‌گونه صریح محدود به یک دوره زمانی مشخص بود؛ رویکردی که با الزامات یک پروژه دولت‌سازی نیازمند تعهد پایدار و درازمدت، در تضاد قرار داشت. توافق‌نامه دوحه نیز شرایطی را ایجاد کرد که بحث بازگشت طالبان بیش از آن‌که بر «آیا بازخواهند گشت؟» متمرکز باشد، به این پرسش تغییر یافت که «چه زمانی بازخواهند گشت؟» در نهایت، بیست سال حضور و مشارکت بین‌المللی نتوانست به یک پرسش اساسی پاسخ روشن و پایدار بدهد: هدف نهایی از این تلاش‌ها ایجاد چه نوع نظام و دولتی در افغانستان بود، و آیا جامعه بین‌المللی آمادگی داشت تعهدی را که تحقق چنین هدفی ایجاب می‌کرد، به‌گونه پایدار ادامه دهد؟

نتیجه‌گیری

فروپاشی دولت افغانستان در آگست ۲۰۲۱، نتیجه یک تصمیم فاجعه‌بار واحد، رهبری‌ای به‌گونه استثنایی فاسد، یا چرخشی غیرقابل پیش‌بینی در روند تحولات نبود. این فروپاشی، پیامد قابل پیش‌بینیِ مجموعه‌ای از انتخاب‌ها و تصمیم‌های ساختاری بود که در طول دو دهه انباشته شده بودند.

ساختار قانون اساسی، قدرت را متمرکز ساخت بدون آن‌که مشروعیت سیاسی لازم را ایجاد کند؛ نظام مالی، به‌جای ایجاد رابطه پایدار میان دولت و منابع عایداتی داخلی که زمینه پاسخگویی دولت در برابر شهروندان را فراهم می‌سازد، وابستگی به منابع خارجی را نهادینه کرد؛ سکتور امنیتی بیشتر بر اساس اهداف عملیاتی نیروهای خارجی شکل گرفت تا بر مبنای ایجاد توانایی و پایداری داخلی؛ نظم سیاسی، بخش بزرگی از مردم افغانستان را از مشارکت واقعی و معنادار محروم ساخت؛ و راهبرد بین‌المللی نیز بدون انسجام کافی، پیوسته میان اولویت‌های مختلف تغییر می‌کرد و در عین حال، از تعهد پایدار و قاطع برای تحقق اهداف اعلام‌شده برخوردار نبود.

چنین تحلیل ساختاری، به‌طور طبیعی این پرسش را مطرح می‌کند که آیا تصمیم‌ها و انتخاب‌های فردی نیز اهمیت نداشتند؟ خروج رئیس‌جمهور غنی از کابل در ۱۵ آگست، شیوه مشخص مذاکره مقام‌های افغان در هفته‌های پایانی جمهوری، و تصمیم‌های فرماندهان مختلف، هر یک به‌تنهایی حاصل انتخاب افراد بودند، نه ساختارها. موضع این مقاله آن نیست که نقش و تصمیم‌گیری افراد بی‌اهمیت بود؛ بلکه استدلال آن این است که تا تابستان ۲۰۲۱، دامنه انتخاب‌های در دسترس رهبران و مقام‌های افغان، در نتیجه بیست سال شرایط ساختاری‌ای که در بخش‌های پیشین تشریح شد، به اندازه‌ای محدود شده بود که نتیجه نهایی تقریباً اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسید.

رئیس‌جمهوری که بر دولتی برخوردار از حاکمیت مالی، نیروهای امنیتی آماده برای فعالیت مستقلانه، و نهادهایی دارای مشروعیت واقعی تکیه می‌کرد، با مجموعه‌ای بسیار متفاوت از گزینه‌ها روبه‌رو می‌شد؛ گزینه‌هایی که با وضعیت واقعی به‌جامانده در سال ۲۰۲۱ قابل مقایسه نبود. در نتیجه، رفتار و تصمیم‌های افراد می‌تواند چگونگی فروپاشی را توضیح دهد، اما به‌تنهایی توضیح نمی‌دهد که چرا دامنه گزینه‌های موجود برای مقابله با بحران تا آن اندازه محدود شده بود.

خودِ روند فروپاشی نیز، پس از آغاز، پدیده‌ای مبهم یا ناشناخته نبود. این روند از طریق عوامل و روندهای مشخص و مستند پیش رفت: مقام‌ها و فرماندهانی که پس از از میان رفتن انگیزه‌ها و شرایط لازم برای ادامه مقاومت، به صورت جداگانه درباره تسلیمی خود مذاکره کردند؛ طالبان که سال‌ها پیش از آن که برای تصرف کابل نیازمند درگیری مستقیم باشند، محاکم، منابع مالیاتی و نظام مستقل تأمین مالی خود را ایجاد کرده بودند؛ و اقتصاد سیاسیِ تحت نفوذ نخبگان که قضیه کابل‌بانک یک دهه پیش‌تر نشان داده بود در آن، سوءاستفاده و تصاحب منابع در مقیاس بزرگ، پیامد و پاسخگویی بسیار اندکی به‌دنبال دارد. تحلیل ساختاری و تحلیل روندها و عوامل مستقیم فروپاشی، دو توضیح رقیب برای یک پدیده نیستند. این روندها و عوامل، در واقع همان نمود عملی و عینیِ دو دهه ناکامی ساختاری بودند؛ ناکامی‌هایی که با فرارسیدن لحظه بحران، پیامدهای آن‌ها آشکار و بالفعل شد.

جمع‌بندی تحلیلی گسترده‌تری که از تجربه افغانستان می‌توان به‌دست داد، این است که ناکامی دولت‌ها در درجه نخست صرفاً ناشی از ضعف آن‌ها نیست؛ بلکه ریشه در ساختارها و نظام‌های انگیزشی‌ای دارد که دولت را از درون تضعیف و تهی می‌کنند. این نظام‌ها قدرت نخبگان را از رفاه و منافع شهروندان جدا می‌سازند، بهره‌برداری از منابع و امتیازات را بر تقویت ظرفیت نهادی ترجیح می‌دهند، و ظاهر حاکمیت را جایگزین محتوای واقعی آن می‌کنند. جمهوری افغانستان نمونه‌ای روشن و در مقیاسی کم‌سابقه از عملکرد هم‌زمان این عوامل و روندها بود.

بررسی صادقانه شواهد نشان می‌دهد که مسئولیت این وضعیت تنها متوجه یک طرف نبود. بخشی از نخبگان سیاسی افغانستان، نظام کمک‌رسانی را در جهت منافع شخصی و ثروت‌اندوزی به‌کار گرفتند؛ جامعه بین‌المللی نیز ساختار کمک‌رسانی را به‌گونه‌ای ایجاد کرد که زمینه چنین سوءاستفاده‌هایی را فراهم می‌ساخت و با وجود آگاهی از این مشکلات، برای دو دهه به تمویل آن ادامه داد. در کنار آن، مداخلات راهبردی بازیگران منطقه‌ای به تداوم فعالیت شورشی کمک کرد، و چارچوب‌های راهبردی بین‌المللی نیز غالباً دستاوردهای کوتاه مدت سیاسی را بر تعهد درازمدتی ترجیح دادند که دولت‌سازی واقعی به آن نیاز داشت.

درک دقیق این عوامل و چگونگی تأثیر متقابل آن‌ها، صرفاً یک بحث دانشگاهی نیست؛ بلکه مبنای تحلیلی مهمی برای هرگونه تعامل آینده با افغانستان به‌شمار می‌رود.

پیشنهادات

حوزه‌های اولویت‌دار	اقدامات پیشنهادی
اصلاحات قانون اساسی	ساختار حکومت‌داری به‌گونه‌ای بازطراحی شود که از تمرکز بیش از حد صلاحیت‌ها در ریاست جمهوری کاسته شود، نظارت مؤثر پارلمان تقویت گردد، و ساختارهای پاسخگو در سطح ولایات و مناطق ایجاد شود که از صلاحیت واقعی مالی و اداری برخوردار باشند.
حاکمیت مالی	ساختار کمک‌های بین‌المللی به گونه‌ای بازتنظیم شود که تقویت ظرفیت عواید داخلی در اولویت قرار گیرد. پرداخت کمک‌ها با پیشرفت‌های قابل سنجش در اداره مالیات، اصلاحات گمرکی و افزایش عواید داخلی مرتبط ساخته شود. هدف این باشد که طی ده سال، عواید داخلی به بیش از ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی برسد.
تقویت ساختارهای مشروعیت	چارچوب‌های رسمی و نهادینه‌ای برای برقراری پیوند میان حکومت مرکزی و ساختارهای دینی، عرفی و محلی ایجاد شود. یک شورای ملی علما با جایگاه رسمی مشورتی تشکیل گردد و شوراهای عرفی در سطح ولایات نیز با صلاحیت‌ها و حوزه مسئولیت‌های مشخص، به‌گونه قانونی به‌رسمیت شناخته شوند.
بازسازی سکتور امنیتی	نهادهای امنیتی بر مبنای ظرفیت عملیاتی داخلی، مسئولیت حفاظت از جوامع محلی و پیوند مؤثر با ساختار سیاسی بازسازی شوند، نه بر اساس نیازهای عملیاتی نیروهای خارجی. روند خلع سلاح، جمع‌آوری نیروها و ادغام مجدد (DDR) باید با ترتیبات مشخص تقسیم قدرت در قانون اساسی همراه باشد تا به گروه‌ها و چهره‌های مسلح پیشین، سهم واقعی و قانونی در ساختار دولت مرکزی داده شود.
اصلاح ساختار انتخاباتی	یک بررسی مستقل از طراحی نظام انتخاباتی انجام شود تا چارچوبی ایجاد گردد که بتواند رقابت‌های سیاسی و نتایج مورد منازعه را از طریق نهادهای داخلی مدیریت کند و برای حل هر بحران انتخاباتی به میانجی‌گری بین‌المللی وابسته نباشد.
مبارزه و پاسخگویی در برابر فساد	میکانیزم‌های قانونی با ضمانت اجرایی برای بازپس‌گیری دارایی‌ها و پیگرد عدلی ایجاد شود که از پشتوانه اجرایی مؤثر در سطح بین‌المللی برخوردار باشد؛ به‌گونه‌ای که سوءاستفاده و تصاحب گسترده منابع، با پیامدهای واقعی حقوقی و مالی همراه شود و مصونیتی مشابه آنچه در قضیه کابل‌بانک مشاهده شد، تکرار نگردد.
تعامل منطقه‌ای	یک چارچوب منظم برای ثبات منطقه‌ای ایجاد شود که انگیزه‌ها و ملاحظات راهبردی پاکستان را به‌طور مستقیم مورد توجه قرار دهد و گسترش روابط امنیتی افغانستان با روسیه را نیز در نظر بگیرد. این چارچوب باید شامل تعهدات قابل سنجش و قابل بررسی در زمینه جلوگیری از پناهگاه‌های فرامرزی و حمایت‌های لوژستیکی، و نیز ایجاد سازوکارهای چندجانبه برای پاسخگویی در برابر مداخلات منطقه‌ای باشد.
هماهنگی تمویل‌کنندگان	یک چارچوب مشترک برای هماهنگی میان کشورهای و نهادهای تمویل‌کننده ایجاد شود تا زمان‌بندی برنامه‌ها، شرایط و معیارهای پرداخت کمک‌ها به‌گونه هماهنگ تنظیم گردد. همچنین، روش‌های موازی ارائه کمک و خدمات که بدون مشارکت نهادهای دولتی افغانستان عملی می‌شوند، به‌تدریج حذف شوند.
تعهد درازمدت	تعامل بین‌المللی در قالب یک چارچوب حداقل ۲۵ ساله تنظیم شود و هر پنج سال مورد ارزیابی قرار گیرد. تعهدات مالی باید تا حد امکان از تغییرات ناشی از دوره‌های انتخاباتی کشورهای تمویل‌کننده مصون بماند و اهداف نیز به‌صورت مرحله‌ای، روشن و دارای ترتیب مشخص تطبیق شوند.

یادداشت‌ها

۱. جنیفر بریک مرتضاشویلی، «فروپاشی افغانستان»، *Journal of Democracy*، جلد ۳۳، شماره ۱ (جنوری ۲۰۲۲): صفحات ۴۰–۵۴.

۲. سازمان نظارت بر پروژه‌های دولتی (Project On Government Oversight)، «وزارت دفاع امریکا برای یک جایگاه گاز در افغانستان هزینه‌ای بسیار بیشتر پرداخت کرد»، ۲۰۱۵؛ همچنین NPR، «نهاد ناظر: امریکا هزینه "گران‌ترین جایگاه گاز جهان" را در افغانستان پرداخت کرد»، ۲ نومبر ۲۰۱۵.

۳. شاه‌محمود پاسارلی، تدوین قانون اساسی ۲۰۰۴ افغانستان: تاریخچه و تحلیل، رساله دکتورا، دانشگاه واشنگتن، ۲۰۱۶.

۴. بانک جهانی، افغانستان: عواید داخلی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی، ۲۰۰۲–۲۰۲۱، شاخص‌های توسعه جهانی، ۲۰۲۱.

۵. همان منبع. روند عواید دولت‌های شکننده مورد مقایسه، بر اساس مشورت‌های ماده چهارم صندوق بین‌المللی پول برای موزامبیک (۲۰۱۵) و روآندا (۲۰۱۲) استخراج شده است.

۶. آستری سهرکه، وقتی بیشتر، کمتر است: پروژه بین‌المللی در افغانستان، لندن: Hurst and Company، ۲۰۱۱، صفحات ۷۸–۱۰۲.

۷. اداره ویژه بازرس عمومی ایالات متحده برای بازسازی افغانستان (SIGAR)، آنچه باید بیاموزیم: درس‌هایی از بیست سال بازسازی افغانستان، واشنگتن دی‌سی: SIGAR، ۲۰۲۱، صفحات ۴۵–۶۷.

۸. سازمان شفافیت بین‌الملل، شاخص ادراک فساد ۲۰۲۰، برلین: Transparency International، ۲۰۲۱، پروفایل کشور افغانستان.

۹. آرنه ستراند، «تسلط نخبگان بر کابل‌بانک»، در کتاب فساد، تصاحب منابع و توسعه، به ویراستاری تینا سوراید و آلد ویلیامز، چلتنهام: Edward Elgar، ۲۰۱۴؛ انستیتوت صلح ایالات متحده، «پاسخ به فساد و فروپاشی کابل‌بانک»، ۲۰۱۶؛ Associated Press، «گزارش‌ها: تقلب نزدیک به ۹۰۰ میلیون دالری کابل‌بانک شامل انتقال مخفیانه پول از کشور در ظرف‌های غذای هواپیما نیز بوده است»، ۱۱ دسامبر ۲۰۱۵.

۱۰. بنیاد آسیا، سروی مردم افغانستان: افغانستان در سال ۲۰۱۹، سان‌فرانسیسکو: The Asia Foundation، ۲۰۱۹.

۱۱. اشرف غنی، «اسلام و دولت‌سازی در یک جامعه قبیله‌ای: افغانستان، ۱۸۸۰–۱۹۰۱»، *Modern Asian Studies*، جلد ۱۲، شماره ۲ (۱۹۷۸): صفحات ۲۶۹–۲۸۴.

۱۲. دیوید منسفیلد، نقل‌شده در «عواید تجارت مواد مخدر طالبان و نظام مالیاتی آن: کارشناسان چه می‌دانند؟»، *Studies in Conflict & Terrorism*، ۲۰۲۵؛ همچنین نگاه کنید به اشلی جکسون، زندگی زیر حاکمیت سایه طالبان، ۲۰۲۱، Oxford University Press، درباره نظام موازی محاکم و مالیات طالبان.

۱۳. اندرو رینولدز و جان کری، «اشتباه در طراحی و برگزاری انتخابات»، *Journal of Democracy*، جلد ۲۳، شماره ۱ (جنوری ۲۰۱۲): صفحات ۱۶۴–۱۶۸.

۱۴. اداره ویژه بازرس عمومی ایالات متحده برای بازسازی افغانستان (SIGAR)، فروپاشی نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان: ارزیابی عواملی که به ازهم‌پاشی آن انجامید، واشنگتن دی‌سی: SIGAR، ۲۰۲۲، صفحات ۱–۸.

۱۵. همان منبع، صفحات ۱۴–۴۵.

۱۶. همان منبع، صفحات ۳۱–۳۵.

۱۷. بارنت روبین، افغانستان: آنچه همه باید بدانند، نیویارک: Oxford University Press، ۲۰۲۰، صفحات ۱۹۸–۲۰۴.

۱۸. سوزانا جورج و همکاران، «فروپاشی نظامی افغانستان: توافق‌های غیررسمی با طالبان و فرار گسترده نیروها»، *Washington Post*، ۱۶ آگست ۲۰۲۱؛ اندرو ماینز و جیسن وارنر، «درس‌هایی از فروپاشی نیروهای امنیتی افغانستان»، *CTC Sentinel*، مرکز مبارزه با تروریزم در وست پوینت، اکتوبر ۲۰۲۱.

۱۹. بروس ریدل، آغوش مرگبار: پاکستان، امریکا و آینده جهاد جهانی، واشنگتن دی‌سی: Brookings Institution Press، ۲۰۱۱، صفحات ۸۸–۱۰۲.

۲۰. رادیو اروپای آزاد/رادیو آزادی، «اختصاصی: گزارش محرمانه هشدار می‌دهد که گسترش "قدرت مالی" طالبان می‌تواند این گروه را در برابر فشارها مقاوم سازد»، ۱۸ سپتامبر ۲۰۲۰؛ با استناد به ارزیابی ناتو از عواید طالبان در سال مالی ۲۰۱۹–۲۰۲۰.

۲۱. انستیتوت هادسن، «روابط روسیه و طالبان در حال گسترش است: پیامدها برای سیاست ایالات متحده»، ۲۷ جون ۲۰۲۶.

۲۲. گروه بین‌المللی بحران، «روسیه نخستین کشوری شد که طالبان را به‌عنوان حکومت قانونی افغانستان به‌رسمیت شناخت»، ۴ جولای ۲۰۲۵.

منابع

۱. بنیاد آسیا. سروی مردم افغانستان: افغانستان در سال ۲۰۱۹. سان‌فرانسیسکو: بنیاد آسیا، ۲۰۱۹.

۲. آسوشیتد پرس. «گزارش: تقلب نزدیک به ۹۰۰ میلیون دالری کابل‌بانک شامل انتقال پول به خارج از کشور در ظرف‌های غذای هواپیما نیز بود.» ۱۱ دسمبر ۲۰۱۵.

۳. دیوید بیتام. مشروعیت‌بخشی به قدرت. چاپ دوم. بیسینگ‌استوک: پالگریو مک‌میلان، ۲۰۱۳.

۴. سوزانا جورج و همکاران. «فروپاشی نظامی افغانستان: توافق‌های غیررسمی با طالبان و فرار گسترده نیروها.» واشنگتن پست، ۱۶ آگست ۲۰۲۱.

۵. اشرف غنی. «اسلام و دولت‌سازی در یک جامعه قبیله‌ای: افغانستان، ۱۸۸۰–۱۹۰۱.» مطالعات مدرن آسیا، جلد ۱۲، شماره ۲، ۱۹۷۸: صفحات ۲۶۹–۲۸۴.

۶. انتونیو جیوستوزی. امپراتوری‌های گِلی: جنگ‌ها و جنگ‌سالاران در افغانستان. لندن: هرست و کمپنی، ۲۰۰۹.

۷. انستیتوت هادسن. «روابط روسیه و طالبان در حال گسترش است: پیامدها برای سیاست ایالات متحده.» ۲۷ جون ۲۰۲۶.

۸. گروه بین‌المللی بحران. «روسیه نخستین کشوری شد که طالبان را به‌عنوان حکومت قانونی افغانستان به‌رسمیت شناخت.» ۴ جولای ۲۰۲۵.

۹. اشلی جکسن. زندگی زیر حاکمیت سایه طالبان. آکسفورد: انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۲۰۲۱.

۱۰. جوئل اس. میگدال. جوامع نیرومند و دولت‌های ضعیف: روابط دولت و جامعه و ظرفیت‌های دولتی در جهان سوم. پرینستون، نیوجرسی: انتشارات دانشگاه پرینستون، ۱۹۸۸.

۱۱. اندرو ماینز و جیسن وارنر. «درس‌هایی از فروپاشی نیروهای امنیتی افغانستان.» *CTC Sentinel*، مرکز مبارزه با تروریزم در وست‌پوینت، اکتوبر ۲۰۲۱.

۱۲. جنیفر بریک مرتضاشویلی. «فروپاشی افغانستان.» *Journal of Democracy*، جلد ۳۳، شماره ۱، ۲۰۲۲: صفحات ۴۰–۵۴.

۱۳. رولاند پاریس. در پایان جنگ: ایجاد صلح پس از منازعات داخلی. کمبریج: انتشارات دانشگاه کمبریج، ۲۰۰۴.

۱۴. شاه‌محمود پسرلی. تدوین قانون اساسی ۲۰۰۴ افغانستان: تاریخچه و تحلیل. رساله دکترا، دانشگاه واشنگتن، ۲۰۱۶.

۱۵. پروژه نظارت بر حکومت. «وزارت دفاع امریکا برای جایگاه گاز در افغانستان هزینه بسیار بالایی پرداخت کرد.» ۲۰۱۵؛ NPR. نهاد ناظر: ایالات متحده هزینه "گران‌ترین جایگاه گاز جهان" را در افغانستان پرداخت کرد. ۲ نومبر ۲۰۱۵.

۱۶. رادیو اروپای آزاد/رادیو آزادی. «اختصاصی: گسترش "قدرت مالی" طالبان ممکن است این گروه را در برابر فشارها "مصون" سازد، گزارش محرمانه هشدار می‌دهد.» ۱۸ سپتمبر ۲۰۲۰.

۱۷. اندرو رینولدز و جان کری. «اشتباه در انتخابات.» *Journal of Democracy*، جلد ۲۳، شماره ۱، ۲۰۱۲: صفحات ۱۶۴–۱۶۸.

۱۸. بروس ریدل. آغوش مرگبار: پاکستان، امریکا و آینده جهاد جهانی. واشنگتن دی‌سی: انتشارات انستیتوت بروکینگز، ۲۰۱۱.

۱۹. بارنت آر. روبین. افغانستان: آنچه همه باید بدانند. نیویارک: انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۲۰۲۰.

۲۰. SIGAR. فروپاشی نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان: ارزیابی عواملی که به سقوط آن انجامید. واشنگتن دی‌سی: SIGAR، ۲۰۲۲.

۲۱. SIGAR. آنچه باید بیاموزیم: درس‌هایی از بیست سال بازسازی افغانستان. واشنگتن دی‌سی: SIGAR، ۲۰۲۱.

۲۲. آرنه ستراند. «تسلط نخبگان بر کابل‌بانک.» در فساد، تصاحب و توسعه، به ویراستاری تینا سوراید و آلد ویلیامز. چلتنهام: ادوارد الگار، ۲۰۱۴.

۲۳. استری سورکه. وقتی بیشتر، کمتر است: پروژه بین‌المللی در افغانستان. لندن: هرست و کمپنی، ۲۰۱۱.

۲۴. شفافیت بین‌الملل. شاخص ادراک فساد ۲۰۲۰. برلین: شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۱.

۲۵. انستیتوت صلح ایالات متحده. «پاسخ به فساد و فروپاشی کابل‌بانک.» ۲۰۱۶.

۲۶. بانک جهانی. افغانستان: عواید داخلی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی، ۲۰۰۲–۲۰۲۱. شاخص‌های توسعه جهانی، ۲۰۲۱.

فروپاشی این ساختار بر بنیادهای خودش، آنچه بر جمهوری افغانستان گذشت را توضیح می‌دهد. این همان چیزی است که باید به یاد بماند.

تماس

ایمیل: communications@kabulinstitute.org
وب‌سایت: www.kabulinstitute.org
شبکه‌های اجتماعی: @KabulInstitute