

## ساخت دوگانه دولت‌سازی نوین افغانستان

محسن خلیلی<sup>۱</sup>

استاد گروه علوم سیاسی دانشکده علوم اداری و اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد

محمود باهوش فاردقی

دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه خوارزمی

(تاریخ دریافت: ۹۶/۶/۷ - تاریخ تصویب: ۹۶/۸/۲۶)

### چکیده

دولت‌سازی نوین افغانستان، پس از یورش آمریکا، پنجمین فرایند دولت‌سازی در تاریخ سیاسی افغانستان است. هدف نوشتار حاضر، بررسی ویژگی‌های پروسه جدید دولت‌سازی افغانستان است که تحت تأثیر نیروی خارجی و در پرتو رخدادهای نوین نظام بین‌الملل، شکل گرفت. در پاسخ به پرسش بنیادین نوشتار (چیستی ویژگی‌های دولت‌سازی نوین افغانستان)، این فرضیه طرح شد که ناتمام ماندن مداوم فرایندهای ملت‌دولت‌سازی در تاریخ معاصر افغانستان، به همراه خصیلت‌های جدید در سیاست خارجی آمریکا، سبب شد پروسه دولت‌سازی از بالا (دولت‌سازی هدایت‌شده از محیط بیرونی، به‌منظور حذف دولت فرومانده و ایجاد دولت سرمشق) معیار قرار گیرد. در نوشتار پیش‌رو، چارچوب نظری ساخت دوگانه دولت‌سازی نوین، به‌کار رفته است. دولت‌سازی عمودی و افقی، خصیلت دولت‌سازی‌های نوین است که بر پایه تخریب سازنده قرار دارد. ساختار معیوب باید به نفع ساختمان‌نوساز، تخریب شود؛ موضوعی که سبب شد افغانستان، به کارگاه آزمایش چنین پروژه‌ای تبدیل شود.

### واژگان کلیدی

افغانستان، دولت‌سازی، دولت‌سازی از بالا، دولت‌سازی افقی، دولت‌سازی عمودی.

## مقدمه

اصطلاح دولت ورشکسته، چارچوبی تحلیلی برای بررسی کارکرد دولت‌هاست. واقعه سپتامبر ۲۰۰۱ و پافشاری آمریکا بر نقش القاعده به‌عنوان کانون تروریسم و تأکید بر ویژگی‌های افغانستان به‌مثابه دولت مستعد حمایت از تروریسم، از نخستین صحنه‌های مواجهه بوش با پدیده دولت‌های ورشکسته بود. تعبیه این مفهوم در سند امنیت ملی سپتامبر ۲۰۰۲ که با تأکید بر زمینه‌های اقتصادی شکل‌گیری این دولت‌ها همراه شد، ضرورت مقابله با آن در سطح راهبرد امنیتی آمریکا (در آستانه قرن بیست و یکم) را ملموس کرد. به‌زعم سیاستگذاران آمریکا، تضعیف رکن حاکمیتی ملت\_دولت یک کشور که می‌تواند با نشانه‌هایی چون گسترش تردید در باورهای ناسیونالیستی همراه باشد، به‌عنوان زمینه ظهور جریان‌های افراطی ملهم از خشونت‌گرایی مذهبی، نبردهای داخلی، نسل‌کشی و فعالیت‌های تروریستی در آن سرزمین تلقی شد؛ که در شبکه‌های فراملی تروریستی می‌تواند تهدید کشورهای پیشرفته باشد.

شرایط کنترل‌نشده داخلی، مرزهای نفوذپذیر، ضعف نهادهای قضایی، مراجع انتظامی و امنیتی، وجود گروه‌های گسترده‌ای از جوانان فقیر و ناامید که اعتراض‌های قومی و مذهبی را پناهگاهی امن یافته‌اند، می‌تواند زمینه‌ای مناسب برای تبدیل شدن این کشورها به مأمّن تروریسم بین‌المللی باشد. نظریه تغییر رژیم به‌عنوان رویکرد مکمل یا پاسخ کارآمد در جهت رویارویی با تهدید حاصل از دولت‌های فرومانده تجویز شد؛ سیاستی که گمان می‌شد از طریق جایگزینی حکومتی قانون‌گرا و مقتدر، افزون‌بر استقرار نظمی آمرانه در کنار ترویج آزادی‌های مدنی، در سطح رفتار خارجی نیز زمینه‌های پیروی از اصول دموکراتیک صلح‌گرا را فراهم می‌آورد. یکی از آوردگاه‌های اصلی آزمون نظریه تغییر رژیم به‌همراه دولت‌سازی اقتدارگرایانه، افغانستان بود. دولت‌سازی نوین، ویژگی بنیادین دوران پس از یورش آمریکا به افغانستان است که در پی ناکامی روندهای چندگانه ملت\_دولت‌سازی افغان‌ها، شکل گرفت، زیرا تخریب سازنده کشور فرومانده، معبری برای دخالت‌جویی‌های آمریکا و حامی توجیه اخلاقی دخالت در منطقه زاینده خشونت بود. برای بازنمایی دولت‌سازی جدید، از چارچوب نظری ساخت دوگانه دولت‌سازی بهره گرفته شد که به روند دولت‌سازی نوین از دو منظر طولی (افقی) و عرضی (عمودی) می‌پردازد. دولت‌سازی نوپیدای افغانستان، هم دارای جنبه افقی است (تشکیل دولت موقت، دولت انتقالی، تصویب قانون اساسی و فراهم شدن زمینه حقوقی مناسب برای برگزاری انتخابات ریاست جمهوری) و هم، بُعد عمودی (بازسازی اقتصادی، بازسازی اجتماعی، تشکیل ارتش ملی، خلع سلاح) دارد.

از حیث پیشینه پژوهش، برخی مضامین نوشتارهای امینان و کریمی قهرودی (۱۳۹۱)، دهشیار (۱۳۸۷)، دهشیار (۱۳۸۸الف)، دهشیار (۱۳۸۸ب)، متقی (۱۳۸۸)، محمدیان (۱۳۹۰)،

واعظی (۱۳۸۱) و واعظی (۱۳۹۱)، با برخی محتویات مقاله حاضر، تشابهاتی دارند. روش نوشتار حاضر، تطبیق دولت‌سازی نوین در افغانستان با نظریه ساخت دوگانه دولت‌سازی است.

### مفاهیم نظری

پدیدار شدن دولت مدرن در اروپا، روندی درون‌زا بود که محصول تکامل تدریجی واحدهای سیاسی پیشین بوده است (برنل و رندال، ۱۳۸۹: ۱۶۰). کشورهای جهان سوم با ناهم‌زمانی در فرایند ملت‌سازی، مواجه بوده‌اند که سبب بروز تعارضات جامعه‌شناختی، شده است. به همین دلیل، فرایند ملت‌سازی در کشورهای جهان سوم، اغلب وارداتی بوده و با ساختار داخلی این کشورها سازگاری نداشته است (ساعی، ۱۳۸۹: ۲۳۱-۲۳۰).

دولت‌سازی<sup>۱</sup> اصطلاحی است که از دهه ۱۹۹۰ رواج یافت. دولت در ادبیات سیاسی به سه معنا به کار می‌رود؛ به معنای کشور و متشکل از چهار مؤلفه سرزمین، مردم، حکومت و حاکمیت (هلد، ۱۳۸۶: ۸۹)؛ به معنای هیأت دولت و منظور از آن، قوه مجریه حکومت (کابینه)؛ و به معنای حکومت شامل سه قوه قضاییه، مجریه و مقننه. دولت‌سازی، به معنای ایجاد نهادهای مقننه، قضاییه و مجریه یا نهادسازی سیاسی و حقوقی است (شفیعی، ۱۳۸۳: ۳۳). در این معنا، سه کارویژه قانونگذاری، امور اجرایی و امور قضایی (ساعی، ۱۳۸۹: ۲۳۰)، در ساخت دولت، اهمیت می‌یابد و دولت‌های ناکام را عامل جدی چالش‌های بزرگ جهانی از فقر تا انواع مختلف امراضی که بشر را تهدید می‌کند، شناخته است. در تعریفی دیگر، دولت‌سازی در مورد توسعه نهادهای حکومت‌مداری کاربرد می‌یابد که به دولت‌مداری کارآمد منجر می‌شود (Bremmer, 2003: 29).

برخی دولت‌سازی را توانایی دولت برای انباشت قدرت به‌عنوان ظرفیت ملی و انسجام نهادی می‌دانند (Jagers, 1992: 29؛ حاتمی، ۱۳۹۰: ۱۱۲-۱۱۱). مرکز توسعه جهانی، دولت‌سازی را ایجاد و تقویت نهادهای لازم برای حمایت از توسعه سیاسی، اقتصاد و اجتماعی بلندمدت می‌داند (اونیل، ۱۳۹۱: ۴۰). برخی، دولت‌سازی را فرایند ایجاد نظم مدنی و کارکردهای حکومتی در کشورهایی می‌دانند که از یک دوره جنگ یا دیگر اشکال اغتشاش، بیرون آمده‌اند (حاتمی، ۱۳۹۰: ۱۱۲-۱۱۱). به دولت‌سازی، از دو منظر بیرونی و درونی، نگریسته می‌شود؛ یکی اینکه دولت پدیده‌ای درونی است و منشأ داخلی دارد که توسط نیروهای داخلی یک کشور شکل می‌گیرد. دیگر اینکه، دولت پدیده‌ای بیرونی و دارای منشأ خارجی است که توسط نیروهای خارجی بر مردم یک سرزمین تحمیل می‌شود. در پیوند با منبع درونی شکل‌گیری دولت و کارکرد آن، دو نظریه اندام‌وارگی و ابزارگونگی (بشیریه، ۱۳۸۲: ۹۵؛ وینسنت، ۱۳۷۱: ۳۱۴) وجود دارد؛ و درخصوص

منشأ خارجی دولت این عقیده وجود دارد که دولت پدیده‌ای است که توسط گروه‌های داخلی یک کشور یا جمعیت و ملت موجود در یک محدوده جغرافیایی، شکل نمی‌گیرد (نیوتون و وان دت، ۱۳۹۰: ۲۲)، بلکه دولت، گاه در نتیجه اجبار و به‌ویژه از ناحیه خارج بر مردم و سرزمین خاصی تحمیل می‌شود و فعل و انفعالات طبیعی لازم برای دولت‌سازی طی نمی‌شود. این وضعیت را «پروژه دولت‌سازی» و «دولت‌سازی مبتنی بر زور»، نامیده‌اند؛ یعنی دولت‌سازی یک برنامه عملی است که معمولاً قدرت هژمون در راستای منافع خود بر مردم یک کشور تحمیل می‌کند (شفیعی، ۱۳۸۳: ۳۴). دولت‌سازی با سرمنشأ بیرونی، برآمده از رقابت‌های جنگ سرد بود و برای گسترش حوزه نفوذ و افزایش متحدان اقدام به کمک‌های اقتصادی و گاهی مداخله نظامی جهت روی کار آمدن دولتی همگام با سیاست‌ها می‌شد (جوریس، ۱۳۸۷: ۴۶-۳۹).

نظریات جدید دولت‌سازی، به هنجاری و تجربی، تقسیم می‌شوند. دسته نخست، به دولت از این دیدگاه که باید چگونه باشد و چه باید و چه نباید انجام دهد، می‌پردازند و سعی می‌کنند به ماهیت دولت و کارکردهای آن و روش و آرمان‌هایی که باید در پیش بگیرد و نیایدایی که پیش‌رو دارد، بپردازد (نیوتون و وان دت، ۱۳۹۰: ۲۲-۲۱). دسته دوم، نظریات تجربی دولت است که به بررسی دولت از بُعد چیست و چگونه می‌پردازند. توجه خاص به نظریه‌های دولت‌سازی در دهه ۱۹۷۰ در غرب رونق گرفت و در جریان بازناندیشی‌های مطالعاتی اواخر قرن بیستم دوباره بر آن تأکید شد و رهیافت‌های نظری مختلفی در مورد روند دولت‌سازی شکل گرفت. در رهیافت نخست، جنگ و دولت‌سازی، کانون توجه قرار گرفت و نقش جنگ به‌عنوان موتور محرکه در دولت‌سازی اهمیت یافت (هلد، ۱۳۸۶: ۷۰-۶۶؛ حیدری، ۱۳۸۹: ۳۹-۳۷). دو نکته در دیدگاه‌های این گروه وجود دارد: نخست، جنگ موتور محرکه تاریخی است و به‌طور خاص عامل اصلی پیدایش دولت‌های مدرن است؛ و دوم، تأکید بر نقش ژئوپلیتیک یا تهدید نظامی در تعیین نوع دولت‌سازی دولت‌های در حال تأسیس (Ertmag, 1997: 367؛ حاتمی، ۱۳۹۰: ۳۶-۴۰).

در رهیافت دوم، تحلیل‌های اقتصادی و اجتماعی، کانون توجه است و روند ملت‌دولت‌سازی را با روند پیرایش دولت مطلقه و فنودالیسم در ارتباط می‌دانند که از بطن بحران‌های نظام فئودالی و برای حفظ انسجام اجتماعی سر برآورد (Anderson, 1974: 18؛ حاتمی، ۱۳۹۰: ۴۰-۳۶). در رهیافت سوم، تحلیل‌های فرهنگی از دولت‌سازی، مورد توجه است و از مقوله چرخش فرهنگی بهره می‌برند. آنچه این گروه را از رهیافت‌های پیشین جدا می‌سازد، دیدگاه آن است که به مباحث نظری بیش از مباحث تجربی و عملی بها می‌دهند. به نظر آنها عامل اصلی پیدایش دولت مدرن بیشتر عوامل فرهنگی‌اند و عوامل تجربی همچون جنگ یا ژئوپلیتیک یا بحران‌های نظام سرمایه‌داری بیشتر موجب شتاب بخشیدن در شکل‌گیری

دولت‌اند نه به‌عنوان عامل محوری (Groski, 2003: 159). در رهیافت چهارم، بر دولت‌سازی در جهان سوم، تمرکز کرده و به تطبیق پدیده دولت‌سازی در جهان سوم با اروپا می‌پردازد، چنانکه می‌گدال استدلال می‌کند دولت‌های جهان سوم پس از جنگ جهانی دوم تکوین یافته‌اند، درحالی‌که دولت‌های جهان‌سومی برخلاف دولت‌های مدرن اروپایی نمی‌توانند خودشان مرزهایشان را تعریف کنند (Groski, 2003: 159؛ حاتمی، ۱۳۹۰: ۴۰-۳۶).

پدیده دولت‌سازی امر متأخری نسبت به هم‌نوع آن در غرب بود و از آنجا که هر پدیده واردشده به یک محیط، نیازمند الزامات و بسترهای اجتماعی خود است، در بسیاری از کشورهای جهان سوم بر ضرورت تقویت زمینه لازم برای آن تأکید شد (زرگر، ۱۳۸۷: ۵۴-۴۳). نیز، دولت مدرن در غرب، چه ناشی از جنگ دانسته شود، چه منتج از فئودالیت و چه حاصل تحول فرهنگی، دولت در بیشتر جوامع جهان سوم منشأ بومی ندارد، اگرچه بیشتر کشورهای جهان سوم سعی کرده‌اند تا با تقویت پروسه دولت‌سازی از بالا، ساختار لازم برای دولت را فراهم آورند. در واقع ضعف دولت‌ها در پایان جنگ سرد و با بحران سیاسی در برخی کشورها بیش‌ازپیش آشکار شد (K. Riemer, 2005: 171).

آنچه زمینه‌های اصلی تعبیه پایدار مفهوم دولت رو به افول را در سطح ادبیات امنیتی و صلح‌گرا در کشورهایی که روند جدیدی از دولت‌سازی را آغاز کرده‌اند، فراهم آورد، سیاست کلیتون، در مورد سومالی در سال ۱۹۹۳ بود (کیوان‌حسینی و جمعه‌زاده، ۱۳۹۰: ۷۹-۷۶). این اقدام‌ها که بر محور شعار مداخله بشردوستانه در پی تحقق روند دولت‌سازی و استقرار دولتی کارآمد در آن سرزمین انجام گرفت، به مقدمه‌ای برای طرح نظریه‌های جدید در خصوص رابطه میان شرایط داخلی دولت‌های ناتوان و صلح و امنیت جهانی تبدیل شد؛ تا آنجا که در کنار ترویج ادبیات علمی مربوط، اولین طبقه‌بندی از دولت‌های مزبور نیز در این مقطع زمانی ارائه شد (کیوان‌حسینی، ۱۳۸۸: ۱۱-۹).

توجه خاص بازیگران بین‌المللی به شرایط اجتماعی و اقتصادی دولت‌های جهان سوم که از مقطع پایان جنگ سرد و به‌ویژه از اواخر دهه ۹۰ با رشد مناسبی همراه بود، در سایه پافشاری رهبران آمریکا بر دولت‌های ناموفق به‌عنوان کانون نوین تهدید برای امنیت جهانی، به‌سوی رویکردها جدیدی سوق یافت؛ دیدگاه‌هایی که بیش از هر چیز از ضرورت اهتمام بر هم‌پیوندی درونی میان مقوله‌های امنیت و توسعه حکایت می‌کرد (دهشیار، ۱۳۸۷: ۱۱۷-۱۱۳). برخلاف دوره جنگ سرد که نهادهایی چون صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و دیگر بانک‌های توسعه منطقه‌ای، به‌منظور حفظ موقعیت بی‌طرفی خود از درگیر شدن در مسائلی که به‌زعم آنان سیاسی بود، پرهیز می‌کردند؛ در پایان این دوره، به‌تدریج مقوله‌هایی چون پیوند میان توسعه و کیفیت حکومت مورد توجه این بازیگران قرار گرفت و مضامینی مانند شفافیت

و پاسخگویی در زمینه بودجه‌های توسعه، هزینه‌های نظامی، رشوه و فساد، به بخشی از گفتمان توسعه و برنامه‌ریزی‌های مربوط به کمک‌های بین‌المللی تبدیل شد (کیوان‌حسینی، ۱۳۸۷: ۱۰۵-۹۷).

### فرایند دولت‌سازی نوین در افغانستان

از منظر روندهای تاریخی، فرایند دولت‌سازی در افغانستان شامل پنج مرحله است: جدایی افغانستان از ایران، تجاوز شوروی و تشکیل حکومت کمونیستی، خروج شوروی از افغانستان و تشکیل حکومت مجاهدین، حکومت طالبان و دولت جدید پس از مداخله نظامی آمریکا. در این پژوهش، تنها بر دوره پنجم متمرکز می‌شویم و نشان می‌دهیم که سیاست خارجی آمریکا در دوران نومحافظه‌کاران، چگونه بر فرایند دولت‌سازی نوین در افغانستان، تأثیر گذاشته است. برژینسکی در تحلیل ژئوپلیتیک روندهای آتی بین‌المللی و کانون تهدیدآفرین نظام بین‌الملل، از بالکان جهانی سخن می‌گوید؛ منطقه‌ای که از کانال سوئز تا سین‌کیانگ و از مرز روسیه و قزاقستان تا جنوب افغانستان را در برمی‌گیرد که تا چند دهه آینده خطرناک‌ترین منطقه جهان خواهد بود؛ حداقل تا ۳۰ سال آینده مهم‌ترین دستور کار آمریکا برای گسترش امنیت جهانی در برقراری نظم و آرامش و در پی آن، همکاری در سامان بخشیدن به این منطقه خلاصه خواهد شد (دهشیار، ۱۳۸۷: ۴۷-۴۵)؛ حوزه‌ای جغرافیایی که بزرگ‌ترین کانون جهانی بی‌عدالتی سیاسی، محرومیت اجتماعی، ازدحام جمعیتی و خشونت‌گرایی افراطی را در بر گرفته است. افغانستان را باید از مناطقی دانست که تا سال‌های طولانی در الگوی معمای امنیت آمریکا جایگاه مهمی دارد (کیوان‌حسینی، ۱۳۸۷: ۳۸).

مثلث راهبردی دکترین امنیت ملی آمریکا بر سه پایه سلطه کامل، پیش‌دستی و تغییر رژیم‌ها، استوار شد. ابعاد تغییر رژیم، می‌تواند سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و نظامی-امنیتی باشد و نحوه جهت‌گیری‌ها نیز می‌تواند از بالا (دولت‌سازی) و از پایین (ملت‌سازی) و توأمان یا از پایین به بالا و از بالا به پایین (کیوان‌حسینی، ۱۳۸۳: ۱۰۲) باشد. آنچه در افغانستان اتفاق افتاد، دولت‌سازی است؛ یعنی ساختارهای سیاسی موجود در افغانستان توسط آمریکا سازماندهی دوباره شد و به ساختارهای موجود اجتماعی سمت‌وسو بخشید. البته پدیده دولت ورشکسته یا پدیده بی‌دولتی، موجب شد تا آمریکا از ناحیه افغانستان احساس تهدید کند. حادثه یازدهم سپتامبر نیز به‌عنوان عامل شتاب‌زا به مداخله آمریکا در افغانستان کمک کرد و دولت‌سازی نوین را در دو جنبه افقی و عمودی آن، شکل داد (کیوان‌حسینی، ۱۳۸۵: ۷۵-۶۷).

### ۱. بُعد طولی (افقی) دولت‌سازی نوین افغانستان

افغانستان یکی از کشورهای دستخوش منازعه دائمی است. گام‌های افقی دولت‌سازی نوین افغانستان، شامل چند مرحله با خصوصیات متمایز است.

#### الف) از فروپاشی طالبان تا تشکیل دولت موقت

در این مرحله نیروهای مسلح آمریکا، حمله به پایگاه‌های القاعده و مراکز نظامی طالبان را در افغانستان آغاز کردند. هدف از این حمله، پایان دادن به استفاده از خاک افغانستان برای عملیات تروریستی و نابودی توان نظامی طالبان بود. نیروهای آمریکایی با بسیج گسترده‌ای که پس از جنگ جهانی دوم بی‌سابقه بود، حمله به افغانستان را آغاز کردند. مقامات آمریکایی تلاش کردند عملیات نظامی خود را در شکل ائتلاف جهانی مبارزه با تروریسم توجیه کنند؛ اما اقدامات آمریکا نوعی چندجانبه‌گرایی نمادین با محتوای یکجانبه‌گرایی عمل‌گرایانه بود. کابل پس از دوازده روز، محاصره بدون درگیری سقوط کرد. آنچه در همان هفته‌های اول جنگ برآورده شد، سقوط طالبان و بالطبع تعطیلی پایگاه‌های آموزشی القاعده و طالبان به‌صورت علنی در افغانستان بود. آمریکا، به چند دلیل، شبکه القاعده و طالبان را به‌عنوان هدف اول نظامی خود انتخاب کرد: سابقه فعالیت‌های تروریستی، قابل شکست بودن حامیان آنان، گسترش بین‌المللی فعالیت این گروه و شناختی که آمریکا از این گروه‌ها داشت؛ چون خود، آنان را علیه شوروی در دوره جنگ سرد ایجاد کردند (سنلی، ۱۳۸۰: ۱۲).

در سال ۲۰۰۶ القاعده بر ضد سربازان خارجی حاضر در افغانستان اعلام جنگ کرده و عملیاتی را آغاز کردند. پس از اعلام جنگ، موجی از حملات انتحاری در ماه رمضان آن سال رخ داد و در طول سال ۲۰۰۷ نیز ادامه یافت (حسن‌زاده، ۱۳۸۹: ۷۸-۷۶). نفوذ طالبان و حزب اسلامی حکمتیار که تا سال ۲۰۰۶ عمدتاً در مناطق جنوبی و جنوب شرقی افغانستان متمرکز بودند، در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ به مناطق غربی و شمالی افغانستان نیز گسترش یافت. وجود افراد وابسته به طالبان و حزب اسلامی حکمتیار و فعالیت برخی افراد مسلح غیرمسئول که در قاچاق مواد مخدر و اسلحه دست دارند، نه تنها تهدیدی جدی برای ثبات و امنیت افغانستان تلقی می‌شد، بلکه حاکی از نفوذ روزافزون طالبان در جامعه افغانستان بود. اگرچه سقوط سریع طالبان در پاییز ۲۰۰۱ پیروزی برای کشورهای مشارکت‌کننده در این عملیات محسوب شد، ولی طالبان شکست کامل نخورد و از صحنه افغانستان محو نشد.

حاکمیت موقت به محض انتقال رسمی قدرت در ۲۲ دسامبر ۲۰۰۱ تأسیس شد. حاکمیت موقت شامل یک کمیسیون مستقل مخصوص برای برقرار ساختن لویه‌جرگه اضطراری و سترة محکمه افغانستان همراه با سایر محاکم بود که از طرف اداره موقت تأسیس شد و ترکیب،

وظایف و دستورالعمل فعالیت چنین نهادهایی در توافق‌نامه بُن تصریح شد. حاکمیت موقت به محض انتقال رسمی قدرت، نماینده حاکمیت ملی افغانستان تلقی شد. از این رو، در تمام دوره گذار سقوط طالبان، دولت موقت، افغانستان را در روابط خارجی نمایندگی کرد و کرسی افغانستان در سازمان ملل، ارگان‌های خصوصی آن و نهادها و گردهمایی‌های بین‌المللی را بر عهده داشت (مارسدن، ۱۳۷۹: ۷۶-۷۶).

### ب) از تشکیل دولت موقت تا تشکیل دولت انتقالی

پس از سقوط طالبان، با هدف حذف ساختار موجود و ایجاد ساختار جدید در افغانستان، گروه‌ها و کشورهای متعددی تلاش‌هایی را آغاز کردند که از آن جمله می‌توان به کنفرانس بُن در جهت بازسازی دولت در این کشور اشاره کرد؛ اما آنچه در این مسیر برای ایالات متحده اهمیت بسزایی داشت، استقرار یک حکومت غربی در افغانستان بود؛ و آنچه زمینه لازم برای تحقق این امر را فراهم می‌کرد، ناکامی تعبیرات نادرست از اسلام و شکست ایدئولوژیک کمونیستی بود (شفیعی، ۱۳۸۳: ۱۴۱-۳۰)؛ اما فقدان شرایط برای ایجاد امنیت و ترغیب دموکراسی تقریباً سبب می‌شد که تلاش جامعه بین‌المللی برای برقراری دموکراسی، فقط شرایط منازعه و نه استقرار دموکراسی را تقویت کند (امیری، ۱۳۸۹: ۶۷-۶۹). گروه‌های مداخله‌گر و صاحب‌نفوذ موافقت کردند تا قدرت از جبهه مقاومت ملی در سال ۱۳۸۱ به حاکمیت موقت انتقال داده شود. حاکمیت موقت که شش ماه به طول انجامید، شامل اداره موقت (حکومت)، کمیسیون مستقل تدویر لویه‌جرگه اضطراری و ستره محکمه بود (رسولی، ۱۳۸۸: ۱۳۲). مرحله دولت موقت، اولین جلوه از دولت‌سازی در افغانستان پس از سقوط طالبان بود. مصوبات اجلاس بن، مقرر می‌داشت که طی دوره زمانی شش‌ماهه حکومت موقت، می‌بایست یک لویه‌جرگه اضطراری تشکیل شود تا درباره یک حکومت انتقالی که زمام امور را تا زمان برگزاری انتخابات آزاد بر عهده خواهد داشت، تصمیم بگیرد. بند ۵ مقررات کلی مصوبات بن نیز مقرر می‌داشت که حکومت موقت، پس از تشکیل دولت انتقالی توسط لویه‌جرگه، منحل شود. بند ۵ همان مقررات اشعار می‌داشت که دولت انتقالی برای مدت هجده ماه تشکیل خواهد شد (موافقت‌نامه بن، ۱۳۸۱: ۳۱-۲۷).

در پایان مدت شش ماه حاکمیت موقت، لویه‌جرگه اضطراری تشکیل شد و در مورد ایجاد حاکمیت انتقالی تصمیم گرفته شد و با ایجاد آن، حاکمیت موقت منحل گردید. اداره موقت مرکب از موارد زیر بود: یک رئیس، پنج معاون و بیست و چهار عضو دیگر. هر عضو به استثنای رئیس، می‌توانست در رأس یکی از بخش‌های اداره موقت قرار داشته باشد. شرکت‌کنندگان مذاکرات ملل متحد درباره افغانستان، از محمدظاهر شاه دعوت کردند تا ریاست اداره موقت را



به‌عهده بگیرد. رئیس، معاونان و بقیه اعضای اداری موقت توسط شرکت‌کنندگان مذاکرات سازمان ملل درباره افغانستان انتخاب شدند (رسولی، ۱۳۸۸: ۱۳۸). همچنین تصمیم گرفته شد که هیچ‌یک از اعضای اداره موقت همزمان نتوانند عضویت کمیسیون مستقل مخصوص تدویر لویه‌جرگه اضطراری باشند. دولت موقت وظایفی داشت که مهم‌ترین آن اجرای وظایف روزمره دولت از جمله حق صدور فرمان‌ها به‌منظور تأمین صلح و نظم بود (ارشاد، ۱۳۹۰: ۱۷۷-۱۷۴).

اداره موقت به‌محض انتقال رسمی قدرت، صلاحیت چاپ و توزیع پول را پیدا می‌کرد و از حق مخصوص برداشت پول از سازمان‌های مالی بین‌المللی برخوردار شد و با همکاری سازمان ملل، بانک مرکزی افغانستان را احیا کرد (موافقت‌نامه بن، ۱۳۸۱: ۴۰-۳۴). دولت موقت به کمک سازمان ملل، کمیسیون مستقل کارمندان را به‌منظور تهیه فهرستی از افراد باصلاحیت برای مقام‌های کلیدی بخش‌های اداری در اختیار دولت موقت، تهیه کرد. دولت موقت با همکاری سازمان ملل کمیسیون مستقل حقوق بشر را تأسیس کرد که مسئولیت‌های آن نظارت بر حقوق بشر، تخطی‌های حقوق بشر و ایجاد، رشد و توسعه سازمان‌های محلی حقوق بشر بود (رسولی، ۱۳۸۸: ۱۴۱-۱۴۰).

### ج) از دولت انتقالی تا تصویب قانون اساسی

دومین جلوه دولت‌سازی افقی در افغانستان، تشکیل دولت انتقالی بود. دولت انتقالی به‌عنوان یک ساختار گذار، به‌منظور انتقال جامعه افغانستان از وضعیتی به وضعیت دیگر بود. چنین دولتی گذرگاهی سیاسی بود که زمینه عبور این کشور را از آشوب‌ها و سیستم‌های لِرزان سیاسی به سمت نهادهای باثبات مدنی، فراهم می‌آورد. در واقع، دولت انتقالی مظهر جابه‌جایی در سطح ارکان نظام سیاسی در کشور بود (ارشاد، ۱۳۹۰: ۱۷۸-۱۷۷). در بند ۶ مقررات کلی مصوبات بن آمده بود که در مدت هجده‌ماهه حکومت انتقالی، لویه‌جرگه قانون اساسی به‌منظور تدوین قانون اساسی جدید افغانستان دایر خواهد شد. اداره انتقالی طی دو ماه از استقرار خود به کمک سازمان ملل برای مساعدت به لویه‌جرگه قانون اساسی، یک کمیسیون قانون اساسی ایجاد خواهد کرد (موافقت‌نامه بن، ۱۳۸۱: ۷۳). براساس پیش‌بینی‌های کنفرانس بن، دو مرحله موقت و انتقالی برای رسیدن به دوره پایداری، در نظر گرفته شد.

قانون اساسی از طریق سه نهاد تدوین قانون اساسی (کمیسیون پیش‌نویس، کمیسیون بازنگری و لویه‌جرگه قانون اساسی) نوشته شد. در اکتبر ۲۰۰۱، حامد کرزای دستور تشکیل یک کمیسیون نه‌نفره را برای تهیه پیش‌نویس قانون اساسی جدید صادر کرد. اداره انتقالی تا به‌وجود آمدن لویه‌جرگه قانون اساسی و انتخابات، طی دو سال باید دولت را اداره کند. در

خلال هجده ماه پس از تأسیس حاکمیت انتقالی، بایست لویه‌جرگه قانون اساسی به سبب تصویب قانون اساسی، تشکیل شود و به منظور تسوید قانون اساسی جدید بعد از دو ماه، اداره انتقالی را با مساعدت سازمان ملل ایجاد کند (رسولی، ۱۳۸۸: ۱۳۲). تا زمان تصویب قانون اساسی جدید، این تصمیم اتخاذ شد که قانون اساسی ۱۳۴۳ با در نظر داشتن برخی نکات به‌طور موقت اجرا شود: در صورتی که مواد آن با موافقت‌نامه بن در تضاد نباشد و نیز، مواد مربوط به نظام شاهی و قوه‌های اجراییه و مقننه مندرج در آن استثنا یا غیرقابل اعتبار دانسته شد. با نظر داشت این اصل که حکومت جدید آینده افغانستان باید انتخابی باشد و با برگزاری انتخابات آزاد، عمومی و عادلانه از طریق مردم به میان آید، توافق به‌عمل آمد تا قانون اساسی جدید اصول انتخابات را تنظیم کند و در خلال دو سال قبل از ختم اداره انتقالی باید قانون اساسی از طرف لویه‌جرگه تصویب شود (همان: ۱۳۳).

دولت انتقالی نیز مانند دولت موقت کارویژه‌هایی داشت: تشکیل لویه‌جرگه قانون اساسی، یکی از مهم‌ترین کارویژه‌ها بود. دولت انتقالی اسلامی افغانستان در ابتدا برای یک دوره هجده‌ماهه تشکیل شد؛ سپس، تقریباً دو سال عمر کرد. این دولت اگرچه محصول کار لویه‌جرگه اضطراری دولت موقت بود، ولی خود، سرآغاز فصلی جدید در تاریخ افغانستان محسوب می‌شد، زیرا دولت انتقالی، موظف به تلاش برای برقراری ثبات در این کشور بود. کارویژه اصلی آن تشکیل لویه‌جرگه قانون اساسی بود و با تشکیل لویه‌جرگه و طی فرایند تصویب قانون اساسی، دولت انتقالی گام‌های اساسی در جهت استقرار ثبات در این کشور برداشت (ارشاد، ۱۳۹۰: ۱۷۸-۱۷۷). دومین کارکرد، تنظیم قانون احزاب و فعالیت‌های حزبی، بود. از آنجا که در این کشور تلقی عمومی از قدرت، قدرت سخت بود، بنابراین مساعی لازم در جهت امور سیاسی، مبتنی بر نظامی‌گری و الگوهای قهرآمیز بود. پس از سقوط طالبان، ضرورت هدایت فعالیت احزاب و گروه‌ها برای دولت انتقالی آشکار و اساسنامه‌ای هم تدوین شد؛ احزاب اهدافی را تعقیب کنند که متناقض با اساسات دین نباشد؛ از استفاده یا تبلیغ استفاده از زور و خشونت خودداری کنند؛ از تحریک تعصبات (اعم از مذهبی و...) خودداری ورزند؛ از اموری که نظم و امنیت عمومی را به هم می‌زند، خودداری کنند (همان: ۱۸۱-۱۷۸).

به موازات تشکیل دولت انتقالی مجموعه‌ای از تدابیر سیاسی و امنیتی در دستور کار قرار گرفت (متقی، ۱۳۸۸: ۳۸-۳۴). در حوزه سیاسی، برقراری یک ساختار دولتی خودکفا که بازتاب‌دهنده اراده مردم افغانستان باشد، حفاظت از مرزها، برقراری آتش‌بس و محروم کردن تروریست‌ها از یک پایگاه امن، خودکفایی اقتصادی افغانستان و ازسرگیری نقش سنتی این کشور به‌عنوان یک جاده ترانزیت بین‌المللی، حمایت از حقوق زنان و اقلیت‌ها و پرهیز از افراطی‌گرایی، کنترل مواد مخدر مورد توجه قرار گرفت (شفیعی، ۱۳۸۷: منبع اینترنتی). در عرصه

امنیتی نیز، نوعی تقسیم‌کار بین‌المللی صورت گرفت؛ بدین شکل که آموزش ارتش بر عهده آمریکا گذاشته شد؛ مسئولیت آموزش نیروهای مبارزه با مواد مخدر با انگلیس، آموزش نیروهای قضایی با ایتالیا و مسئولیت آموزش پلیس ملی با آلمان بود؛ تأمین بودجه خلع سلاح و ادغام مجدد نیروها، نیز بر عهده ژاپن گذاشته شد (همان). استقرار امنیت در کابل، به نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت افغانستان (ایساف) سپرده شد و در نهایت مسئولیت سرکوب طالبان و القاعده نیز بر عهده آمریکا گذاشته شد (سبحانی، ۱۳۸۸: ۳۱-۲۶).

#### د) از تصویب قانون اساسی تا انتخابات ریاست جمهوری

پس از تصویب قانون اساسی، نیروهای سیاسی افغانستان و نیز کشورهای ذی‌نفوذ در بحران افغانستان، توجه خود را بر انتخابات ریاست جمهوری متمرکز کردند. برگزاری انتخابات اولین گام برای رسیدن به دموکراسی در دوران پساطالبان بود که براساس توافق‌نامه‌ها، دولت انتقالی باید تا زمان انتخاب حکومتی کاملاً منتخب از طریق انتخابات آزاد و عادلانه، افغانستان را رهبری کند (هاشمی، ۱۳۸۹: ۳۴-۲۸). انتخابات ریاست جمهوری، برای سپتامبر ۲۰۰۴ و سپس اکتبر ۲۰۰۴ برنامه‌ریزی شد. سرانجام انتخابات ریاست جمهوری با هجده نامزد در ۹ اکتبر ۲۰۰۴ برگزار شد. تقریباً ۸ میلیون نفر در انتخابات شرکت کردند. همان‌گونه که انتظار می‌رفت، حامد کرزای با ۵۰/۴ درصد آرا، به‌عنوان رئیس‌جمهور، انتخاب شد. رقبای اصلی کرزای، یونس قانونی، حاج محمد محقق و عبدالرشید دوستم به ترتیب ۱۶/۳، ۱۱/۷ و ۱۰ درصد آرا را کسب کردند. دوازده نامزد کمتر از ۱ درصد رأی داشتند و تنها نامزد زن ریاست جمهوری، مسعود جلال، با ۹۱۰۰۰ رأی (۱/۱ درصد) ششم شد. اگرچه شکایت‌هایی دربارهٔ ارباب رأی‌دهندگان، روش‌های رأی‌گیری و بی‌نظمی در شمارش آرا و... وجود داشته، به ظن هیأت بی‌طرف کارشناسان این امر تأثیر چندانی بر نتیجه انتخابات نداشته‌اند (شفیعی، ۱۳۸۷: منبع اینترنتی).

پس از جدا شدن زمان برگزاری انتخابات پارلمان و ریاست جمهوری، به دلایل مختلف از جمله نگرانی‌های امنیتی و پیچیدگی صرف انتخابات پارلمانی، این انتخابات به زمان دیگری موکول شد. این انتخابات برای ۱۸ سپتامبر ۲۰۰۵ برنامه‌ریزی شد. تقریباً ۶۰۰۰ نامزد به‌دنبال حدود ۳۹۰ کرسی پارلمانی (ولسی جرگه) و ۲۱۷ مقام شورای ایالتی بودند. به‌خصوص ۲۸۱۵ نامزد، شامل ۳۴۷ زن، به‌دنبال پست‌های ولسی جرگه بودند، درحالی‌که ۳۱۸۵ نامزد، از جمله ۲۷۹ زن، مناصب شورای ایالتی را می‌خواستند (همان). پس از تأخیرهای به‌وجودآمده، انتخابات قوهٔ قانونگذاری افغانستان در ۱۹ سپتامبر ۲۰۰۵ برگزار شد و آمار انتخابات نشان داد که ۵۷ درصد از جمعیت افغانستان ثبت‌نام کرده‌اند. درحالی‌که در بعضی ایالت‌ها میزان کمی برای انتخابات ثبت‌نام کرده بودند، نتایج انتخابات نشان از شکست دولت کرزای بود. براساس نتایج

انتخابات ولسی جرگه ۲۴۹ عضوی، از پنج گروه بزرگ و همپوشان تشکیل شد: مجاهدین سابق، شامل تقریباً ۴۰ عضو از حزب اسلامی که ظاهراً از رهبر حزب خود حکمتیار که در تبعید و ضد حکومت فعلی است، فاصله گرفته بودند؛ افراد مستقل، تکنوکرات‌ها و رهبران قبایل و نواحی ای که به هیچ حزب سیاسی ثبت‌شده افغانستان وابسته نبودند (ارشاد، ۱۳۹۰: ۱۸۳-۱۸۰)؛ کمونیست‌های سابق و سایر چپ‌گرایانی که بیشتر آنان به احزاب مجاهدین یا باقی‌ماندگان طالبان پیوسته بودند؛ اعضای سابق طالبان؛ و وزرای سابق و شش معاون وزیر (شفیعی، ۱۳۸۷: منبع اینترنتی).

## ۲. بُعد عرضی (عمودی) دولت‌سازی نوین افغانستان

آمریکا حمله به افغانستان را با هدف‌هایی همچون مبارزه با طالبان و القاعده، ایجاد ثبات و تقویت امنیت و صلح، دولت‌سازی، توجیه کرد. منظور از اقدام‌های عمودی، اتخاذ تدابیری برای تقویت موقعیت دولت در افغانستان بود. برای مثال برای آنکه دولت افغانستان بتواند کارکردهای خود را انجام دهد، بازسازی افغانستان، خلع سلاح، ادغام مجدد نیروها و تشکیل ارتش ملی ضروری بود، زیرا اشغال خارجی و جنگ‌های داخلی افغانستان را به ویرانه تبدیل کرده بود. با سقوط طالبان، زیرساخت‌های توسعه‌نیافته کشور از هم فروپاشیده بود (شفیعی، ۱۳۸۳: ۳۲). رهبران آمریکا سعی داشتند با تبدیل کردن افغانستان به خط اول مواجهه با تروریسم در کنار سرکوبی نظامی القاعده و دستگیری رهبران آن، از طریق اقدام‌های گسترده غیرنظامی، زمینه لازم برای دولت‌سازی/ملت‌سازی دوباره را، در این سرزمین به انجام رسانند و در نهایت شرایط مورد نیاز برای شکل‌گیری دولتی دموکراتیک در کشور را فراهم آورند (کیوان‌حسینی، ۱۳۸۲: ۷۲-۶۳).

دولت‌سازی بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم در آلمان و ژاپن به‌کار گرفته شد و از نظر برخی، کشورهای مزبور تجارب موفق از دولت‌سازی را پشت سر نهادند. هرچند در آلمان این روند به‌راحتی انجام نگرفت و چالش‌های فرا روی دولت‌سازی نشیب و فرازهای زیادی را طی کردند؛ هرچند تجارب جدید این مدل از دهه ۱۹۹۰ در بالکان شروع شد و امروزه این پروسه (دولت‌سازی) در افغانستان از نمونه‌های بارز مدل دولت‌سازی نوین بین‌المللی است (نوریان، ۱۳۹۴: ۱۱۹).

در راستای این سیاست‌ها، اقدام‌های ایالات متحده عبارت بود از: برگزاری کنفرانس‌های بازسازی افغانستان همچون کنفرانس‌های بن، برلین، لندن و توکیو و جلب توجه جامعه بین‌المللی برای تصویب قطعنامه‌هایی در کمک به بازسازی افغانستان (باقری، ۱۳۸۹: ۳۷-۳۰). با سقوط طالبان در نوامبر ۲۰۰۱، اقتصاد افغانستان پس از سال‌ها رکود رو به بهبود نهاد. با

گردهمایی رهبران بزرگ افغانستان در دسامبر ۲۰۰۱، در بن که به توافق‌نامه بن و تشکیل دولت جدید در افغانستان منجر شد، تلاش‌های بین‌المللی برای بازسازی افغانستان شروع شد و به تشکیل کنفرانس توکیو در ژانویه ۲۰۰۲ انجامید. اجلاس توکیو که با شرکت بیش از ۶۰ کشور کمک‌دهنده به منظور بازسازی افغانستان تشکیل شد و امضای توافق‌نامه بن در اواخر سال ۲۰۰۱ افغانستان را وارد برهه جدیدی از تاریخ خود گرداند. توافق‌نامه بن در پی ایجاد نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی نمایندگی بود که براساس اصول آن باید هشت ماه پس از تصویب از طریق دولت انتقالی در سال ۲۰۰۲ و تصویب قانون اساسی جدید، به مرحله اجرا درآید. همچنین انتخابات ریاست جمهوری در اکتبر ۲۰۰۴ و برپایی انتخابات پارلمان و شوراهای ولایتی در سپتامبر ۲۰۰۵ از عمده فعالیت‌های آمریکا، برای استقرار دموکراسی در افغانستان بود. منظور از بعد عرضی یا عمودی دولت‌سازی، اقدام‌هایی است که آمریکا برای تقویت موقعیت دولت مرکزی صورت داد: بازسازی اجتماعی، نهادسازی، تروریسم‌زدایی، تلاش برای استقرار صلح و ثبات. این کنش‌ها، بیشتر تحت تأثیر آموزه لیبرالی نهفته در سیاست خارجی آمریکا است که خود را در بستر روند دولت‌سازی نوین افغانستان نشان داد.

#### الف) توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی

افغانستان محور منازعه غرب و تروریسم بود که از شرایط بد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی رنج می‌برد (نجفی‌آبادی، ۱۳۹۰: ۴۷). هدف آمریکا از تقویت شاخص‌های مرتبط با زندگی عموم افغان‌ها، ایجاد نهادهای حکومتی معتدل و دموکراتیک و رهبران قابل اعتماد بوده است. از جمله مهم‌ترین اقدام‌های آمریکا می‌توان به فعالیت در عرصه اقتصادی اشاره کرد. در جایی که زیربنای گوناگون آن در دوران اشغال شوروی و جنگ داخلی به‌طور کلی و به‌شدت آسیب دیده بود؛ برای مثال امید به زندگی به چهل سال رسیده بود. اقدام‌هایی مانند پیگیری‌های گسترده برای برگزاری کنفرانس‌های بین‌المللی در جلب کمک‌های اقتصادی در جهت بازسازی در دوران بوش و اوپاما از جمله نشست‌های توکیو (۲۰۰۲)، برلین (۲۰۰۴)، لندن (۲۰۰۶) و هلند (۲۰۰۹) (تمنا، ۱۳۸۷: ۱۶۹)، جزو آن دسته از کنش‌هایی بود که دولت‌سازی عمودی در افغانستان را پشتوانه‌دار می‌ساخت. آمریکا در روند بازسازی افغانستان از بزرگ‌ترین کمک‌کنندگان به بازسازی افغانستان بود که رقم آن در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۸ به بیش از هفت میلیارد دلار رسید.

#### ب) نهادمندی و نهادسازی دموکراتیک

در میان جوامع مختلف، به لحاظ نژادی، قومی و فرهنگی، شاید بتوان افغانستان را مورد

منحصربه‌فردی دانست که برطرف کردن شکاف‌های فرهنگی و نژادی در آن، اغلب مشکل است. نکته مهم این است که در پی تهاجم نیروهای ائتلاف به رهبری آمریکا به این سرزمین و آغاز کوشش‌ها به منظور ایجاد و تقویت فرایند ملت\_دولت‌سازی، اختلاف‌های پیش‌گفته، افزایش یافت. سیاستمداران آمریکا در مسیر گسترش دموکراسی به افغانستان طرح خاصی به نام «دموکراسی قبیله‌ای» را در دستور کار خود قرار داده‌اند و به جای تأکید بر احزاب سیاسی در روند انتخابات و رقابت سیاسی، بر رقابت لوی‌جرگه‌ها تأکید می‌کنند که به نوعی به تقویت دموکراسی در قالب قبیله می‌انجامد (متقی، ۱۳۸۲: ۵۷-۵۲). حمایت آمریکا از حرکت از دموکراسی به سمت دموکراسی جرگه‌ای، سبب شده است که فضای سیاسی افغانستان به سمت نوعی تجربه حدافلی از دموکراسی که در آن قبایل جای احزاب را می‌گیرند، پیش برود.

ایالات متحده از روند انتخابات و همچنین نهادینه‌سازی قانون و تغییر در ساختار سنتی و قبیله‌ای قدرت در افغانستان پشتیبانی کرد و کوشش‌هایی را هم انجام داد؛ ارائه امکانات برای برگزاری لویه‌جرگه اضطراری و لویه‌جرگه تصویب قانون اساسی در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ از طریق حمایت تدارکاتی و کمک به کمیسیون تدوین قانون اساسی افغانستان؛ حمایت از انتخابات ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۴ و انتخابات پارلمانی در سال ۲۰۰۵ از طریق ثبت‌نام و ارائه تعلیمات به رأی‌دهندگان؛ ارائه خدمات لجستیک و امنیتی در غرفه‌های رأی‌گیری و سپس ارائه خدمات آموزشی به نمایندگان شورای ملی و شوراهای ولایتی؛ ارائه خدمات آموزشی به کاندیداها، احزاب سیاسی، کمیسیون تنظیم انتخابات و تجهیز رسانه‌ها در انتخابات پارلمانی ۲۰۰۵ (تمنا، ۱۳۸۷: ۱۷۲)؛ ممنوعیت کاندیداتوری اشخاصی که از طرف دادگاه به جرایم ضدبشری محکوم شده‌اند در انتخابات ریاست جمهوری.

### ج) کاهش و حذف بستر رشد تروریسم

هرچند پیش از یازدهم سپتامبر مسئله تروریسم از جمله مسائل مهم در سیاست امنیتی و خارجی آمریکا، به‌شمار می‌آمد، پس از یازدهم سپتامبر به اولویت سیاست خارجی آمریکا تبدیل شد. آمریکا پس از یازدهم سپتامبر به این نتیجه رسید که مهم‌ترین چالش پیش‌رو، نوع نظام‌های سیاسی حاکم در خاورمیانه و افغانستان است (دهشیر، ۱۳۸۴: ۸). توافق‌نامه بن در پی ایجاد نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی نمایندگی بود که براساس اصول مندرج آن می‌بایست هشت ماه پس از تصویب از طریق دولت انتقالی در سال ۲۰۰۲ و تصویب قانون اساسی جدید، به مرحله اجرا درآید (باقری، ۱۳۸۹: ۴۲-۳۴). همچنین انتخابات ریاست جمهوری در اکتبر ۲۰۰۴ و برپایی انتخابات پارلمان و شوراهای ولایتی در سپتامبر ۲۰۰۵ از عمده فعالیت‌های آمریکا، جهت استقرار دموکراسی در افغانستان بود؛ کشوری که آسیب‌های متعددی را از

نامنی، فقر، فساد و تجارت گسترده مواد مخدر متحمل شده است، در فضایی بحرانی به سر می‌برد که نضج گرفتن نهادهای نوپای مدرن را در آن با چالش مواجه می‌ساخت؛ بنابراین برنامه‌ریزی دقیق و کمک‌های همه‌جانبه نیاز بود تا جامعه چندپاره افغانستان را با تنوع قومی، فرهنگی، مذهبی و زبانی، آماده پذیرش شکل نوینی از زندگی سیاسی سازد.

رویکرد دموکراسی‌سازی در چارچوب مبارزه با تروریسم معنا می‌پذیرد. آمریکایی‌ها درصدد تغییرات بنیادین در حوزه‌های اقتصادی، ساختار بنیادین قدرت و ... برآمدند و معتقد بودند که در صورت گسترش دموکراسی، ارزش‌ها و الگوهای همسانی با سایر کشورها به‌وجود می‌آید که در سایه آن منازعات بین بازیگران منطقه، مدیریت و ریشه افراطی‌گری خشک خواهد شد. در این صورت است که افغانستان و همسایگان خواهند توانست به صلحی پایدار دست یابند. برخلاف سند راهبرد امنیت ملی ۲۰۰۲ که در آن، اشاعه دموکراسی به‌عنوان یکی از اهداف ملی و راه‌های مقابله با تروریسم برشمرده شده بود، در سند ۲۰۰۶ به‌مثابه مهم‌ترین شاخص مطرح شد و چنین آمده است که ما به یاری مردم افغانستان رفتیم تا رژیم طالبان و حامیان تروریسم القاعده را سرنگون و کمک کنیم تا حکومت دموکراتیک جدیدی را جانشین آن کنیم و ما بانیان دموکراسی در خاورمیانه هستیم. در این زمینه، تصور می‌شد دموکراسی در بطن قدرت نظامی از فرصت لازم برای تداوم و گسترش برخوردار خواهد شد؛ ضرورت مقابله با دولت‌های مستبد به‌عنوان موانع گسترش آزادی‌خواهی، امری بایسته است؛ امنیت و مقابله با تروریسم از طریق کمک به فرایندهای دموکراتیزه کردن فزون‌تر می‌شود و تقویت نهادهای دموکراتیک به ایجاد امنیت داخلی و کاهش منازعات و تقویت صلح داخلی و منطقه‌ای کمک خواهد کرد (ارشاد، ۱۳۹۰: ۱۶-۱۵). این در حالی است که افزایش بی‌ثباتی در افغانستان همین نتیجه را برای منطقه نیز ممکن است ایجاد کند (قربانی شیخ‌نشین و باهوش فاردقی، ۱۳۹۵: ۳۶).

#### د) امنیت‌سازی

افغانستان در دهه‌های گذشته همواره با بحران‌های گوناگون و فقدان امنیت مطلوب مواجه بوده و ناامنی گسترده به‌ویژه در ابعاد اجتماعی و اقتصادی، زیان‌های فراوانی را برای افغان‌ها به‌همراه داشته است. در این شرایط، سیاست منفعت‌گرایانه آمریکا بر مبنای مداخله نظامی، در جهت استقرار و تقویت امنیت در این کشور به اقداماتی مبادرت کرد: کمک گسترده مالی به بازسازی نیروهای مسلح افغانستان (موسوی، ۱۳۸۷: ۱۱)؛ ارائه مشاوره‌های امنیتی و نظامی به مراجع مربوطه در افغانستان و اتخاذ تصمیم‌های مقتضی مشترک در مواردی که به باور مقامات افغانی تمامیت ارضی، استقلال و امنیت آن کشور در معرض تهدید و خطر قرار داشت؛ ادامه عملیات

ضدتروریسم در همکاری با نیروهای افغانستان؛ حمایت از مساعدت‌های ائتلاف از برنامه ضد مواد مخدر دولت افغانستان؛ تداوم تبادل اطلاعاتی و استخباراتی میان نیروهای امنیتی افغانستان با نیروهای آمریکایی (ارشاد، ۱۳۹۰: ۱۶۲-۱۶۰)؛ تقویت روابط افغانستان با ناتو؛ امضای موافقت‌نامه مشارکت استراتژیک بین آمریکا و افغانستان در سال ۲۰۰۵ (کتاب سبز، ۱۳۸۸: ۲۸۲).

یکی از چالش‌های بزرگ آمریکا به منظور تثبیت امنیت در افغانستان، وجود افراد مسلح باقیمانده از دوران جنگ‌های داخلی است. در دوران جهاد، گروه‌های مختلفی از قومیت‌های گوناگون برای مبارزه با شوروی تشکیل و هر یک از این گروه‌ها، به روش‌های گوناگون تجهیز شدند. هدف از اجرای طرح خلع سلاح، تداوم عملکرد حکومت افغانستان به منظور ایجاد محیطی امن از طریق خلع سلاح و منحل کردن گروه‌های مسلح غیرقانونی به منظور تثبیت وضعیت گسترش حکومت مرکزی و حاکمیت قانون بود (حسن‌زاده، ۱۳۸۹: ۸۹). طرح خلع سلاح شرط اساسی برای پیشرفت حکومت مرکزی و اولین سیاست اصلی برای دوران پس از اجلاس بن بود. دولت افغانستان با همکاری آمریکا و سایر کشورهای مساعدت‌کننده، کوشش کردند این تحول را به سمت بسط حاکمیت قانون و ایجاد نظام اداری فراگیر سوق دهند. این برنامه با جمع کردن سلاح‌های کوچک و تجهیزات نظامی سنگین می‌توانست به‌عنوان راهبردی بسیار حیاتی، بر منحل کردن گروه‌های شبه‌نظامی فعال تمرکز کند (تمنا، ۱۳۸۷: ۱۴۱-۱۳۸).

قدرت‌یابی مجدد طالبان را باید ناکامی ائتلاف بین‌المللی به رهبری آمریکا دانست که زندگی بهتری را برای مردم افغان نوید می‌داد. از مهم‌ترین آثار این وضعیت، آغاز دور تازه‌ای از بازخیزی طالبان در قالب نوطالبان است. نسل جدید طالبان، سازمانی سیاسی در سطح کشور است که قابلیت ترمیم‌پذیری و بازسازی تشکیلاتی خود را به اثبات رسانده (یوسفی، ۱۳۸۴: ۷) و براساس رهبریت سنتی بزرگ‌ترین قوم افغان (پشتون) عمل می‌کنند. طالبان جدید تفاوت‌هایی با طالبان گذشته دارند؛ آنان، اجرای شریعت را اولویت خود در مبارزه ندانسته و در مقابل، هدف اول خود را آزادسازی افغانستان از اشغال خارجی‌ها می‌دانند (نامی، ۱۳۸۷: ۱۸۲). صعود نوطالبان، روند دولت‌سازی نوین افغانستان را با دشواری‌هایی عمده مواجه ساخته است؛ چنانکه یکی از چالش‌های آمریکا به منظور تثبیت<sup>۱</sup> امنیت در افغانستان، وجود همین افراد مسلح باقیمانده از دوران جنگ‌های داخلی است (Bowman & Dale, 2009: 2) و از سوی دیگر، بدون منابع کافی نیز این کشور نمی‌تواند به‌سوی توسعه حرکت کند و از چالش‌ها خود بکاهد (Gleason & Krambs, 2012: 1).

## 1. Stabilization



## نتیجه

دولت‌سازی، برخلاف دولت-ملت‌سازی که فرایندی است طبیعی و با سیر عادی تحولات تاریخی در اروپا، همراه شده، پروژه‌ای است که به کار ساخت‌وساز دولت، می‌آید و در جست‌وجوی آن است که زایمان دولت را به طریق سزارین، انجام دهد. پروژه دولت‌سازی، پس از جنگ جهانی دوم، به‌ویژه در ژاپن و آلمان، پدیدار شد، ولی مختصاتی داشت که آن را در میانه دو نوع دولت-ملت‌سازی سنتی و دولت‌سازی نوین، قرار می‌داد. دولت‌سازی پساجنگ جهانی دوم، در دو کشوری صورت پذیرفت که مؤلفه‌های پدیدآورنده دولت و ملت، از پیش وجود داشت و هر دو کشور آلمان و ژاپن، پیشینه فرهنگی زایش دولت-ملت را در ذخیره ملی خود داشتند، فروپاشیده هم نبودند و تنها جنگ را باخته بودند و عناصر دولت‌سازانه ملت پایه، در میان آنان وجود داشت. نیز، ساخت‌وساز دولت در ژاپن و آلمان، نوعی هم‌اوردی آمریکایی‌ها با روس‌ها بود؛ روس‌هایی که در میان متحدان خود در اروپای شرقی، به تلافی اقدام‌های آمریکایی‌ها، مشغول پروراندن و ساخت‌وساز دولت‌های کمونیستی بودند. اما دولت‌سازی نوین، واکنشی نومحافظه‌کارانه از سوی آمریکایی‌هایی بود که در یک نظام سلسله‌مراتبی قدرت، قدرت برتر بودند و وجود برخی عناصر ضد‌هژمون، قدرت و سیطره آنها را، دچار تزلزل می‌ساخت.

## منابع و مأخذ

### الف) فارسی

۱. ارشاد، ذاکر حسین (۱۳۹۰ الف)، استراتژی آمریکا در افغانستان پس از طالبان، کابل: تاک.
۲. امیری، جمشید (۱۳۸۹)، سرنوشت دموکراسی در افغانستان، کابل: سعید.
۳. امینیان، بهادر؛ کریمی قهرودی، مانده (۱۳۹۱)، «استراتژی دولت-ملت‌سازی آمریکا در افغانستان»، دانش سیاسی، سال هشتم، ش ۱۵، بهار و تابستان، ص ۶۹-۹۷.
۴. اونیل، پاتریک (۱۳۹۱)، مبانی سیاست تطبیقی، ترجمه سعید میر ترابی، تهران: قومس.
۵. باقری، اسماعیل (۱۳۸۹)، «بررسی تطبیقی موقعیت داخلی و خارجی افغانستان پس از هشت سال اشغال خارجی»، راهبرد جهان اسلام، سال دهم، ش ۳۸.
۶. برنل، پیتر؛ ویکی، رندال (۱۳۸۷)، مسائل جهان سوم؛ سیاست در جهان در حال توسعه، ترجمه احمد ساعی و سعید میر ترابی، تهران: قومس.
۷. بشیریه، حسین (۱۳۸۰)، آموزش دانش سیاسی (مبانی سیاست نظری)، تهران: نگاه معاصر.
۸. ----- (۱۳۸۲)، جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: نشر نی.
۹. تمنا، فرامرز (۱۳۷۸)، سیاست خارجی آمریکا در افغانستان، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۰. جوریس، رابرت (۱۳۸۳)، «دکترین دولت نومحافظه‌کار آمریکا»، ترجمه سید اصغر کیوان‌حسینی، مطالعات راهبردی بسیج، ش ۲۵، ص ۴۰-۵۵.
۱۱. حاتمی، عباس (۱۳۹۰)، «نظریه‌های مختلف دولت‌سازی؛ به‌سوی چارچوب‌بندی نظری»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ششم، ش ۳، ص ۱۶۰-۱۸۵.
۱۲. حیدری، حمید (۱۳۸۷)، «نظریه صلح دموکراتیک»، علوم سیاسی، سال یازدهم، ش ۴۱، ص ۳۵-۶۰.

۱۳. حسن‌زاده، زهرا (۱۳۸۹)، بررسی تأثیر طالبان بر دولت\_ملت‌سازی در افغانستان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد.
۱۴. دهشیار، حسین (۱۳۷۸)، «آمریکا و پارادایم قومی در افغانستان»، اطلاعات سیاسی\_اقتصادی، ش ۶ و ۵، ص ۱۸-۱۰.
۱۵. ----- (۱۳۸۴) نومحافظه‌کاران و سیاست خارجی آمریکا، تهران: نشر سربای.
۱۶. ----- (۱۳۸۷) «لیبرالیسم، امپراطوری و عدم نیاز به توازن»، رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، ش ۱۵، ص ۶۲-۴۰.
۱۷. ----- (۱۳۸۷)، «الگوی امنیتی در خاورمیانه»، مطالعات خاورمیانه، سال چهاردهم، ش ۵۶، ص ۴۵-۲۵.
۱۸. ----- (۱۳۸۸ الف)، «پروژه دولت‌سازی، پروژه نوسازی: چالش طالبان، مداخله آمریکا»، سیاست خارجی، سال بیست‌وسوم، ش ۴، زمستان، ص ۱۰۸۸-۱۰۵۱.
۱۹. ----- (۱۳۸۸ ب)، «ناکامی‌های آمریکا در افغانستان»، اطلاعات سیاسی اقتصادی، ش ۲۶۹\_۲۷۰، بهمن و اسفند، ص ۱۰۷-۹۶.
۲۰. رسولی، یاسین (۱۳۸۶)، پاسخ سنت به سکولاریسم در افغانستان (۲۰۰۱-۱۸۸۱)، تهران: عرفان.
۲۱. زرگر، افشین (۱۳۸۷)، «مدل دولت\_ملت‌سازی: از مدل اروپا تا مدل اوراسیا»، علوم سیاسی، سال چهارم، ش ۷، ص ۵۵-۳۰.
۲۲. زهرانی، مصطفی (۱۳۸۴)، یازدهم سپتامبر، جهانی شدن و برتری طلبی آمریکا، روندهای جدید بین‌المللی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۲۳. ساعی، احمد (۱۳۸۹)، مسائل سیاسی-اقتصادی جهان سوم، تهران: سمت.
۲۴. سبحانی، مهدی (۱۳۸۸)، «راهبرد جدید آمریکا در افغانستان»، سیاست خارجی، سال بیست‌وسوم، ش ۳، ص ۶۷۵-۶۵۰.
۲۵. سنبلی، نبی (۱۳۸۵)، «افغانستان: ضعف سیاسی و مداخله خارجی»، سیاست خارجی، سال بیستم، ش ۲-۳، تابستان و پاییز، ص ۷۷۵-۷۵۰.
۲۶. شفیع، نوذر (۱۳۸۳)، «بررسی سیاست خارجی آمریکا در افغانستان در پرتو طرح خاورمیانه بزرگ»، نهضت، سال پنجم، ش ۱۸-۱۷، ص ۱۴۰-۱۲۵.
۲۷. ----- (۱۳۸۷)، «فرایند دولت‌سازی در افغانستان»، بیستم‌وهشتم آذرماه ۱۳۸۷، منبع اینترنتی: <http://drshafiee.blogfa.com/post-82.aspx>
۲۸. ----- (۱۳۸۹)، «تبیین سیاست نوین دولت اوپاما در افغانستان و پاکستان»، روابط خارجی، سال دوم، ش ۵، ص ۹۰-۷۸.
۲۹. قربانی شیخ‌نشین، ارسلان؛ باهوش فاروقی، محمود (۱۳۹۵)، «سیاست‌های روسای جمهور آمریکا پس از یازدهم سپتامبر و صلح‌سازی در افغانستان (با تکیه بر دکترین لیبرال\_دموکراسی)»، فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نخست، ش ۱۶، ص ۴۲-۱۳.
۳۰. کتاب سبز (۱۳۸۸)، افغانستان، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ج دوم.
۳۱. کیوان‌حسینی، سید اصغر (۱۳۸۲)، «جایگاه نظریه دولت‌های ورشکسته در ملاحظات امنیتی نوین آمریکا»، سیاست دفاعی، سال یازدهم، ش ۳، ص ۴۰-۲۰.
۳۲. ----- (۱۳۸۵) واکاوی سیاست کنترل صدور فناوری در استراتژی کلان آمریکا (۲۰۰۸-۱۹۴۵)، تهران: مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی وزارت دفاع.
۳۳. ----- (۱۳۸۷)، «تأثیر تحولات افغانستان پس از ۱۱ سپتامبر و سناریوهای پیش‌رو»، مجموعه مقالات تحولات افغانستان، تهران: اندیشه‌سازان نور.
۳۴. ----- (۱۳۸۸)، «نظریه دولت ضعیف و فرومانده: بازتعریف جغرافیای سیاسی خشونت»، رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، ش ۱۶، ص ۱۱۰-۹۰.
۳۵. کیوان‌حسینی، سید اصغر؛ جمعه‌زاده، راحله (۱۳۹۰)، «سیاست دموکراسی‌سازی در کابینه‌های بعد از جنگ سرد آمریکا (کلینتون، بوش و اوپاما)»، سیاست دفاعی، ش ۷۷، ص ۱۱۵-۹۰.
۳۶. مارسدن، پیتر (۱۳۷۹)، طالبان: جنگ، مذهب و نظام جدید در افغانستان، ترجمه کاظم فیروزمند، تهران: نشر مرکز.

۳۷. متقی، ابراهیم (۱۳۸۲)، «عملیات پیش‌دستی‌کننده و تصاعد بحران در خاورمیانه»، مطالعات دفاعی و امنیتی، ش ۳۷ و ۳۶، ص ۱۶۵-۱۴۰.
۳۸. متقی، ابراهیم و دیگران (۱۳۸۸)، «تروریسم و جنبش‌های سیاسی-اجتماعی جدید»، سیاست، دوره ۳۹، ش ۱، بهار، ص ۳۵-۶۰.
۳۹. محمدیان، علی (۱۳۹۰)، «بررسی سیاست خارجی ایالات متحده در افغانستان: دولت‌سازی با تأکید بر بازسازی نیروهای مسلح»، تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، ش ۸، پاییز، ص ۱۴۸-۱۲۱.
۴۰. موسوی، سید عسگر (۱۳۷۹)، هزاره‌های افغانستان، ترجمه اسدالله شفايي، تهران: نشر سیمرغ.
۴۱. نامی، محمدحسین (۱۳۸۷)، جغرافیای کشور افغانستان، تهران: سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
۴۲. نوریان، سید محمدعلی (۱۳۹۴)، «ریشه‌ها و پیامدهای همسایگی با دولت‌های ورشکسته: افغانستان و شکست دولت ملت‌سازی و صلح»، فصلنامه علوم سیاسی، سال یازدهم، ش ۳۱، ۱۳۶-۱۱۵.
۴۳. نجفی‌آبادی، محمد مهدی (۱۳۹۰)، «تغییر مرکز ثقل سیاست خارجی آمریکا پس از یازده سپتامبر ۲۰۰۱»، سیاست خارجی، سال بیست‌وپنجم، ش ۳، پاییز، ص ۶۷۵-۶۵۰.
۴۴. نیوتون، کنت؛ وان‌دث، جان (۱۳۹۰)، مبانی سیاست تطبیقی، ترجمه خلیل‌الله سردارنیا، شیراز: دانشگاه شیراز.
۴۵. واعظی، حمزه (۱۳۸۱)، افغانستان و سازه‌های ناقص هویت ملی، ناشر: محمد ابراهیم شریعتی افغانستانی.
۴۶. ----- (۱۳۹۱)، هویت‌های پریشان؛ جستاری در مفاهیم و مبانی ملت‌سازی در افغانستان، مشهد: بدخشان.
۴۷. وینست، اندرو (۱۳۷۶)، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.
۴۸. هاشمی، محمدطاهر (۱۳۸۹)، به سوی دموکراسی: قانون اساسی نظام نوین در افغانستان، کابل: فرهنگ.
۴۹. هلد، دیوید (۱۳۸۶)، فهم جامعه مدرن، کتاب دوم: شکل‌گیری دولت مدرن، ترجمه عباس مخیر، تهران: آگه.
۵۰. یوسفی، فضل‌الله (۱۳۸۴)، بازسازی جایگاه رهبری ایالات متحده در نظام بین‌الملل، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

## (ب) خارجی

51. Anderson P. (1974), *Lineage of Absolute State*, London: New left book Press.
52. Berremer, I. (2003), "Nation and State Building in Eurasia", *Georgetown Journal of Intertional Affairs*, pp.29-30.
53. Bowman Steve and Dale Catherine (2009), *War in Afghanistan: Strategy, Military, Operations, and Issues for Congress*, USA: Congressional Research Service.
54. Ertmag, T. (1977), *State formation and state Building in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
55. Groski, P. (2003), *The Disciplinary Revolution, Calvinism Coneesionalism and the Growth of state Power in Early Modern Europe*, Chicago: Chicago University Press.
56. Gregory, Gleason and Timothy A. Krambs. (2012), *Security Insights: Afghanistan's Neighbors and Post-Conflict Stabilization*.
57. Jagers, K. (1992), "War and Three Faces of Power: War Making and State Making Europe and America", *Comparative Political Studiens*, Vol.25, NO.1.
58. Riemer, Andrea. K. (2005), "the concepts of state building", *Nation building and society building*, Institute for Strategy and Security Policy, Defense Academy, Vienna, Austria, vol. 4, no.3, PP. 367\_379.
59. <http://www.dailyafghanistan.com>
60. <http://www.kabulnath.de>