

## چالش‌های اجتماعی دولت‌سازی مدرن

### در افغانستان

خلیل اله سردارنیا<sup>۱</sup>\*

سید مهدی حسینی<sup>۲</sup>

چکیده

شواهد تاریخی تجربی حاکی از آن هستند که روند دولت‌سازی در کشورهای جهان سوم و در حال توسعه عمدتاً به صورت موفقیت‌آمیزی طی نشده است و با بحران‌های مهمی همچون: بحران هویت، مشروعیت، ملت‌سازی و در نهایت خشونت‌های قومی و مذهبی مواجه بوده است. در این تحقیق، مسئله یا سؤال آن است که موانع یا چالش‌های اجتماعی مهم فراروی دولت‌سازی در افغانستان کنونی چه بوده‌اند؟ فرضیه تحقیق آن است که شکاف‌های قومی نژادی و بحران هویت و خشونت‌های ناشی از این شکاف‌های فعال و ریشه‌دار، نقش آفرینی مخرب طالبان‌یسم و فرقه‌گرایی متعصبانه و کج‌اندیشانه این جریان، فقر فرهنگی و سنتی بودن شدید جامعه از جمله چالش‌ها یا موانع مهم دولت‌سازی فراگیر در افغانستان بوده‌اند. در این تحقیق، مسئله یاد شده در چارچوب نظریه دولت‌شکننده با روش تبیین علی جامعه‌شناختی مورد بررسی قرار گرفته است. از یک سده پیش تاکنون، شواهد تاریخی نشان از آن دارند که شکاف‌های قومی مذهبی و بحران هویت ناشی از آن، به مثابه مانع و چالش مهم در مقابل دولت‌سازی فراگیر در این کشور عمل کرده‌اند و بحران در انتخابات اخیر ریاست جمهوری نیز در این راستا قابل تحلیل است.

**واژه‌های کلیدی:** افغانستان، دولت‌سازی، چالش‌های اجتماعی، دولت‌ورشکسته

۱- دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه شیراز

۲- کارشناسی ارشد مطالعات منطقه‌ای دانشگاه شیراز

\* نویسنده مسؤل، ایمیل: Kh\_sardarnia@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۹/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۷/۲۵

فصلنامه سیاست جهانی، دوره سوم، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۳، صص ۳۷-۶۳

## مقدمه

در ارتباط با خاستگاه دولت‌های مدرن که در اروپا از سده ۱۷ به این سو شکل گرفتند دیدگاه‌ها متفاوت هستند. افرادی چون چارلز تیلی، اتو هیتنز، توماس ارتمن و مایکل مان بر تأثیر جنگ‌ها و تأمین هزینه آن توسط دولت در شکل‌گیری دولت مدرن تأکید دارند. پری اندرسون نظریه پرداز دولت مدرن مطلقه، در تکوین دولت‌های مدرن بر بحران‌های اجتماعی - اقتصادی در نظام‌های فئودالی، کاهش توان مالی و کنترلی اشرافیت، قدرت یابی بورژوازی تجاری و نیاز آن به دولت متمرکز و مدرن تأکید دارد. چارلز تیلی بر این نظر است که تا پیش از سده ۱۷، دولت مدرن در اروپا شکل نگرفته بود، حکومت‌ها در شکل محلی یا شبه دولت‌ها بودند. از سال ۱۷۵۰ به این سو، با افزایش جنگ‌ها و هزینه‌های ناشی از آن، سیطره و عرصه حکمرانی دولت‌ها گسترش یافت (تیلی، ۱۳۸۵: ۶۷). تطور شکل‌گیری دولت در خارج از اروپای غربی دست کم با سرآغاز استعمار شروع شده بود. آدام واتسون و مارتین وایت به تفصیل به موضوع گسترش بطئی نظام و ستفالیایی به سراسر جهان پرداخته‌اند. شایان ذکر است که قدرت‌های غربی و در رأس آن ایالات متحده آمریکا در دوران جنگ سرد و پسا جنگ سرد، تلاش کردند پروژه دولت‌سازی و حتی دموکراسی‌سازی در کشورهای جهان سوم را کارگردانی کنند. در حوزه جهان عرب و خاورمیانه نیز پس از رویداد یازده سپتامبر، ایالات متحده طرح «خاورمیانه بزرگ» با هدف ایجاد دموکراسی، توسعه اقتصادی - اجتماعی و احیای حقوق زنان و اقلیت‌ها را اعلام کرد اما این طرح با شکست مواجه شد. پس از حادثه یازده سپتامبر، افغانستان به مثابه یک تهدید و موضوع مهم برای امنیت جهانی به کانون توجه در محافل سیاسی و آکادمیک جهانی تبدیل شد. شکنندگی بالای دولت، این کشور را به کانون تروریسم تبدیل کرد. گرچه این کشور دارای فرهنگ کهن است، ولی امروزه باچالش‌های زیادی در ابعاد فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در روند دولت -

ملت‌سازی مواجهه است. تجربه تاریخی افغانستان آکنده از حکومت‌های استبدادی و اختناق سیاسی - اجتماعی و عدم برخورداری از تجربه دموکراتیک است و با حاکمیت مردمی و ملی فاصله زیادی دارد. البته در این کشور با مداخله و کمک‌های خارجی در روند دولت‌سازی گام‌هایی همچون: تدوین قانون اساسی، برگزاری انتخابات ریاست جمهوری، انتخابات مجلس، نهادسازی سیاسی و اعطای آزادی‌های سیاسی و اجتماعی به نهادهای مدنی و فعالان سیاسی برداشته شده است. در چند سال اخیر دولت کرزی برای ایجاد ثبات سیاسی و تشکیل دولت فراگیر از گروه طالبان خواست تا به دولت بپیوندد و از خشونت پرهیز کند. با این وجود، این گام‌ها در جهت ایجاد دولت فراگیر و دموکراتیک محدود بوده و با موانع و چالش‌های بسیار جدی سیاسی - اجتماعی روبرو بوده است. طبعاً در این ارتباط، آمیزه‌ای از عوامل داخلی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و عوامل خارجی با نقش‌آفرینی کنشگران منطقه‌ای و فرا منطقه‌ای مؤثر بوده‌اند اما در این نوشتار، بر تحلیل مسئله یاد شده از منظر چالش‌ها و موانع اجتماعی تمرکز می‌گردد. در این تحقیق، مسئله مهم آن است که افغانستان و حکومت کرزی در روند دولت‌سازی مقتدر با چه موانع مهم اجتماعی مواجهه بوده است؟

در این نوشتار، با روش تبیین علی جامعه‌شناختی، شکنندگی دولت، موانع و چالش‌های اجتماعی فرا روی دولت‌سازی فراگیر و مقتدر در افغانستان مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. منظور از تبیین علی جامعه‌شناختی آن است که هیچ پدیده یا مسئله سیاسی همچون شکنندگی دولت در افغانستان کنونی در خلا شکل نگرفته و ریشه در بستر نابسامان اجتماعی دارد.

پرسش تحقیق آن است که مهم‌ترین موانع یا چالش‌های اجتماعی فراروی دولت‌سازی در افغانستان کنونی چه بوده‌اند؟ مهم‌ترین موانع اجتماعی دولت‌سازی فراگیر و مقتدر در افغانستان کنونی عبارت بودند از: شکاف‌های قومی - نژادی فعال و ریشه دار تاریخی و به تبع آن، بحران هویت و خشونت‌های فزاینده قومی-نژادی،

نقش آفرینی مخرب طالبان‌سیم و فرقه گرائی متعصبانه و کج‌اندیشانه این جریان، فقر فرهنگی و سنتی بودن شدید جامعه.

### ۱. چارچوب نظری و مفهومی

در این قسمت، نخست مفاهیم اصلی تعریف می‌شوند سپس، چارچوب نظری با تمرکز بر نظریه دولت‌شکننده طرح می‌شود. «شکاف‌های اجتماعی» به تعارضات و اختلافات اساسی موجود در جامعه در عرصه‌های قومی - نژادی، مذهبی، زبانی، طبقاتی و نیز تعارض‌های مدرن اطلاق می‌شود که سبب اشکال گوناگون پویایی و صف بندی بین نیروهای اجتماعی و تشکل‌های مدرن حزبی یا شبه تشکل‌های غیر مدرن وابسته به آن‌ها می‌شود. در جوامع و دولت‌های شکننده، خشونت و جنگ داخلی به دلایلی همچون: شکاف‌های حل نشده اجتماعی، عدم وجود فرهنگ مدنی، عدم اعتقاد حکومت و نیروهای اجتماعی به رقابت قاعده‌مند و دموکراتیک، عدم وجود دولت مقتدر، بحران مشروعیت، بحران کارآمدی و بیگانگی جامعه نسبت به دولت به‌طور مکرر رخ می‌دهند. «دولت‌سازی» روند یا فرایندی است که طی آن، یک جامعه سیاسی تلاش می‌کند از طریق انباشت قدرت و توسعه ظرفیت‌های نهادی، خودمختاری، حاکمیت و استقلال خود را کسب کند و ارتقا دهد، هدف در چنین روندی، تکامل هر چه بیشتر دولت (به عنوان سازه نهادی نیرومند) و تحکیم ملت (به عنوان یک سازه اجتماعی یکپارچه و دارای هویت واحد) و نزدیکی هر چه بیشتر آن دو است (قوام و زرگر، ۱۳۸۷: ۲۲۱).

در این راستا، «دولت‌سازی» دارای چند مؤلفه اساسی است: الف) افزایش و توسعه ظرفیت‌های سیاسی (انباشت قدرت، دولت متمرکز و اراده سیاسی حاکم بر جامعه) ب) توسعه ظرفیت‌های ملی و کارکردی (امنیت‌سازی، استفاده از زور مشروع، افزایش کارآمدی‌های آموزشی، خدماتی، اجتماعی، اقتصادی و رفاهی دولت) ج) توسعه ظرفیت‌های نهادی و بوروکراتیک (سردارنیا، ۱۳۹۲: ۲۷).

«ملت‌سازی» در ارتباط با ایجاد و توسعه هویت مشترک در قالب ملت، هویت ملی پایدار، غرور، یکپارچگی و همبستگی ملی به کار می‌رود. فرایند ملت‌سازی

دارای ابعاد مهمی است که عبارتند از: الف) توسعه حس همدلی در بین ملت و نیز همدلی اعضای آن با دولت، ب) گسترش ارتباطات و پیوند ها بین گروه بندی‌های قومی - نژادی و زبانی ج) فرسایش تدریجی تعهدات و علقه‌های فروملی و پذیرش علقه های مدنی - ملی و اقتدار ملی د) توسعه زیرساخت های ارتباطی، آموزشی و مانند آن در جامعه برای پیوند اقصی نقاط کشور با پایتخت ( سردارنیا، ۱۳۹۲: ۲۸). ملت سازی عموماً در اشاره به فرایند یکپارچه سازی جمعیت یا مردم در یک کشور از رهگذر ایجاد وحدت ملی به کار می رود به طوری که مردم احساس کنند که منسجم بوده و به یکدیگر اعتماد دارند (Ahlerup & Hansson, 2011:431). هانتینگتون با عنایت به تجربه کشورهای اروپایی، چند مرحله را در روند دولت - ملت سازی طرح می کند که عبارتند از:

۱. اقدام نخبگان حکومتی نوگرا به ایجاد دولت مدرن و توسعه نهادهای جدید و بوروکراسی و تحولات در حوزه‌های آموزشی، ارتباطی، اقتصادی و غیره؛

۲. اقدام دولت به ملت سازی و هویت ملی از طریق نهادهای مدرن آموزشی، ارتباطی، فرهنگی و توسعه اقتدار ملی بر ورای هویت ها و اقتدارهای فروملی؛

۳. افزایش ظرفیت پاسخ گویی و کارآمدی دولت مدرن و نهادهای حکومتی جدید؛

۴. ایجاد و گسترش ظرفیت های مشارکتی دولت و نهاد ها برای مشارکت دادن افراد، گروه‌ها و اقلیت‌ها در امر دولت - ملت سازی (هانتینگتون، ۱۳۷۳: ۵۸-۵۶).

اشتین رکان با رویکرد مرکز- پیرامون و با تمرکز بر تاریخ اروپا، سه مرحله تاریخی در ارتباط با دولت - ملت سازی ذکر می کند که عبارتند از: ۱. شکل گیری دولت یا ساختار سیاسی متمرکز و سپس ایجاد هویت ملی و انحصار کاربرد زور مشروع ۲. نفوذ و گسترش تدریجی دولت یا مرکز در پیرامون از طریق توسعه نهادها،

بوروکراسی و ارتش ۳. اهتمام جدی دولت و نیروهای اجتماعی به حل بحران‌های هویت، مشروعیت، یکپارچگی، نفوذ، توزیع و مشارکت (بدیع، ۱۳۷۶: ۱۰۶-۱۰۵).

## ۲. دولت‌های شکننده، شاخص‌ها و عوامل آن

مفهوم و برداشت امروزی از دولت مدرن به ماکس وبر بر می‌گردد که در اواخر دهه ۱۹۲۰ طرح شد. وبر، دولت مدرن را متشکل از نهادهای سیاسی، اداری و امنیتی می‌داند که از حق استفاده انحصاری از زور مشروع بر مردم مشخص در سرزمین معین برخوردار است. دولت‌های مدرن با کارکردهای مهمی همچون برقراری نظم و امنیت، قانون‌گذاری، قضاوت و حل اختلافات، انسجام و وحدت بخشی در جامعه و اقشار گوناگون، توزیع مقتدرانه و عادلانه کالاها و خدمات در جامعه به دور از تبعیض‌های آشکار و برقراری حاکمیت قانون شناخته می‌شوند و به واسطه این کارکردها از حکومت‌های پیشامدرن خودکامه متمایز می‌شوند (Edwards, 2010: 269-270). دولت‌های مدرن برای انجام چنین کارویژه‌هایی بایستی از توانایی‌هایی همچون تنظیمی، استخراجی، نمادین، توزیعی و امنیتی برخوردار باشند.

نظریه پردازان و محافل دانشگاهی بین مفاهیمی همچون «دولت‌های ضعیف یا شکننده»<sup>۱</sup> و «دولت‌های فروپاشیده»<sup>۲</sup> تفاوت قائل می‌شوند. «دولت ضعیف و شکننده یا فرومانده» از ظرفیت لازم برای کنترل و نفوذ در جامعه، تنظیم روابط اجتماعی، استخراج منابع انسانی، مادی و نمادین و تخصیص مقتدرانه منابع برخوردار نیست و ناتوان از برقراری نظم و اعمال اقتدار در جامعه است (Heir & Robinson, 2007: 3). دولت‌های ضعیف و شکننده بر خلاف دولت‌های فروپاشیده، فرو نپاشیده اند و حاکمیت دولت کاملاً از بین نرفته است اما دولت با بحران اقتدار یا اقتدار رو به تنزل و اضمحلال رو برو است (Heir & Robinson, 2007: 6).

در مقابل؛ «دولت‌های فروپاشیده» دولت‌هایی هستند که در عمل از بین رفته‌اند و یک گونه افراطی از دولت ناتوان و به شدت رو به اضمحلال هستند که در آن، خلا

<sup>1</sup> Weak and Failed states

<sup>2</sup> Collapsed states

قدرت مرکزی فراگیر سبب سقوط حکومت و حاکمیت چندگانه می شود و مدعیان قدرت در بین اقوام، ملیت‌ها و مذاهب به اعمال قدرت عریان و نامشروع و جنگ داخلی روی می آورند. سومالی در اواخر دهه ۱۹۸۰ نمونه‌ای از این دولت‌ها بود. در خوش‌بینانه‌ترین شکل، این نوع دولت را بایستی شبه دولت نامید (Rotberg, 2009: 9). (Heir & Robinson, 2007: 5). در این نوع جوامع، دولت عملاً فروپاشیده و کنترلی بر مرزها ندارد، عوامل پیوند دهنده سیاسی، تنظیمی و اجتماعی از بین رفته‌اند، گرچه بخشی از ساختار دولت وجود دارد ولی در نزد بیشتر اقدشار جامعه، فاقد مشروعیت است. هیچ ساختار متمرکز، قدرتمند و فراگیر مشروع برای خدمات عمومی و برقراری نظم وجود ندارد و از مشروعیت بین‌المللی برخوردار نیست (یزدان فام، ۱۳۹۰: ۱۷۹). «بنیاد صلح» هر ساله کشورها و حکومت‌ها را بر اساس چند مؤلفه یا شاخصه تحت عنوان «شاخص‌های دولت‌های شکننده» از نمره ۱ تا ۱۲۰ رتبه‌بندی می‌کند، هرچه نمره یا رتبه بالاتر باشد نمایانگر شکنندگی بیشتر آن دولت است؛ این شاخص‌ها عبارتند از: فشارهای جمعیتی، تعداد و کمیت آواره‌ها، شکایات گروهی و جمعی، فرار نخبگان، توسعه نابرابر و ناموزون اقتصادی، فقر و رکود اقتصادی، ضعف مشروعیت دولت، خدمات عمومی، حقوق بشر و حقوق شهروندی، نحوه عملکرد نهادهای امنیتی، واگرایی یا همگرایی نخبگان و مداخلات خارجی (The Fund for peace: 2014). در تباین با دولت‌های شکننده و فرومانده، مهم‌ترین شاخص‌های دولت‌های مقتدر از دید مؤسسات بین‌المللی همچون «برنامه توسعه سازمان ملل متحد»، «سازمان شفافیت بین‌المللی» و «خانه آزادی» عبارتند از: سطح بالای امنیت، عدم رواج خشونت‌های سیاسی، قانون‌گرایی، عدالت قضایی، تضمین آزادی‌های سیاسی و مدنی، ایجاد محیط مناسب برای رشد و توسعه اقتصادی و حکومت قانون (Rotberg, 2009: 4).

برطبق یکی از تعاریف، ویژگی‌های دولت‌های ضعیف و شکننده عبارتند از: توان اجرایی بسیار ضعیف، سطح پایین درآمدهای مالی و مالیاتی، ناتوانی در برآورده کردن تقاضاهای جامعه، اراده ضعیف دولت در اعمال اقتدار، ناتوانی در ارائه خدمات

کافی و به هنگام به شهروندان و سست شدن مشروعیت آن در میان مردم و دولت‌ها در عرصه بین‌المللی (USAID, 2005:1). مردم و شهروندان به دلیل ناتوانی دولت در انجام وظایف و تقاضاها، آن را دولتی شایسته و لایق نمی‌دانند و چنین دولتی فاقد مشروعیت لازم است (Marshal and Goldston, 2007:13-14). در مشروعیت دولت مدرن صرفاً به ابعاد دموکراتیک و مدنی تمرکز نمی‌شود و جنبه عملکردی - خدماتی و کارآمدی دولت در ابعاد رفاهی و امنیتی و نحوه تعامل دولت و مردم نیز مورد توجه قرار می‌گیرد که دولت‌های شکننده از آن برخوردار نیستند. در دولت‌های شکننده، نبود مشروعیت به تضعیف ظرفیت عملکردی و خدماتی دولت می‌انجامد و این پیامد نیز به نوبه خود به تضعیف شدید مشروعیت دولت می‌انجامد (OECD, 2010:7-8).

دولت‌های ضعیف و شکننده به دلیل ناتوانی از انجام کارویژه‌های اساسی در عرصه‌های گوناگون به ویژه امنیتی و خدمات رسانی، مشروعیت خود را تضعیف کرده و در نهایت از دست می‌دهند و بسیار شکننده می‌شوند. در واقع، مشروعیت نمی‌تواند صرفاً با عملکردهای نمادین و تبلیغاتی حاصل شود. توزیع مقتدرانه و عادلانه خدمات در ابعاد گوناگون، ارتباط محکمی با مشروعیت دولت و استمرار آن دارد. البته در بین تقاضاها، ایجاد امنیت بسیار مهمتر است که دارای ابعاد جمعی، گروهی، فردی، روحی - ذهنی، فیزیکی، داخلی، مرزی، شغلی، اجتماعی و مانند آن است (Rotberg, 2009:2-3). هانتینگتون بر این باور است که جوامع رو به رشد برای جلوگیری از شکنندگی حکومت و دولت به سازماندهی و نهادینگی شدید نیاز دارند. از دید وی، مسئله اصلی این کشورها نه آزادی بلکه ایجاد سامان سیاسی مشروع است (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۱۶). هانتینگتون، بحران اقتدار و عدم نهادمندی را به عنوان ویژگی مهم دولت‌های شکننده می‌داند و مهم‌ترین شاخص‌های دولت‌های یاد شده در جهان سوم را عبارت می‌داند از: خشونت‌ها و تنش‌های فزاینده قومی و مذهبی، حکومت‌های پلیسی و دیکتاتوری شکننده، شورش‌ها و جنگ‌های چریکی و داخلی، کودتاهای پی در پی، بی‌ثباتی سیاسی، بحران اقتدار و ناتوانی دولت در اعمال موثر



اقتدار و قانون، نبود نهادهای سیاسی مقتدر در ارتباط با تحقق بخشیدن به مصالح جمعی و امنیت عمومی (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۱۰). پایه‌های دولت‌های ضعیف و شکننده، بسیار لرزان و شکننده هستند، این دولت‌ها از بحران‌های گوناگونی همچون بحران اقتدار یا ناتوانی از اعمال مؤثر و مقتدرانه زور و سلطه مشروع، بحران کارآمدی، بحران‌های مالی و اقتصادی و بحران مشروعیت برخوردار هستند (یزدان فام، ۱۳۹۰: ۲۷). سایر بحران‌ها عبارتند از: بحران در ایجاد همبستگی و انسجام فکری و فرهنگی و وفاق ارزشی در جامعه، بحران بی‌نظمی و عدم ایجاد ثبات قاعده مند همراه با پویایی منظم و به دور از خشونت، شکاف در هیات حاکمه و نخبگان حکومتی، شکاف در بین کنشگران و اقشار در بدنه چند پاره قومی و مذهبی. در مجموع، وجود بحران‌های یاد شده در بستر جامعه چند پاره قومی و مذهبی، بحران هویت فزاینده، شکاف‌های اجتماعی متراکم و دولت ضعیف و نامشروع حاکی از آن هستند که این حکومت‌ها با بحران‌های سیستمی (مشروعیت، اقتدار و هویت) و بحران‌های زیر سیستمی مانند بحران‌های اقتصادی، نفوذ، توزیع و یکپارچگی مواجه هستند. بحران‌های سیستمی یاد شده به کیان و شاکله جامعه یعنی هویت ملی، انسجام جامعه و مشروعیت حکومت ضربه جدی وارد می‌کنند و منجر به شکاف دولت و جامعه چند پاره قومی، مذهبی و نژادی، شکنندگی دولت، بی‌نظمی و در نهایت فروپاشی حکومت می‌شوند.

دولت‌های بسیار شکننده علاوه بر ایجاد بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی داخلی، در سطح بین‌المللی نیز می‌توانند به ثبات بین‌المللی آسیب جدی وارد کنند و پناهگاه امنی برای گروه‌های تروریستی و تروریسم بین‌المللی باشند لذا این گونه دولت‌ها معمولاً مورد شناسایی بین‌المللی قرار نمی‌گیرند (Ottaway & Mair, 2004: 6).

در دولت‌های شکننده و بی‌ثبات، نظم سیاسی - اجتماعی به صورت خالص و در شکل مدنی - مدرن و سنتی تحقق نمی‌یابد بلکه آمیزه‌ای از عناصر و مؤلفه‌های مدرن و پیشامدرن و شکاف‌های اجتماعی مدرن و پیشامدرن است (OECD, 2010: 9). چنین بستر دورگه و تلفیقی سبب انواع تعارض‌ها و رویارویی‌های اجتماعی -

سیاسی، بی‌ثباتی‌ها، سرگشتگی‌های هویتی و تعارض هویت مدرن و هویت‌های پیشامدرن می‌شود. اگر چنین بستری با روش‌های تدریجی و نظام مند، همکاری دولت و جامعه و با اراده سیاسی - اجتماعی مؤثر مدیریت نشود به شکنندگی حکومت و جامعه و فروپاشی نظم، اقتدار سیاسی و همبستگی اجتماعی می‌انجامد. از دید هانتینگتون مهم‌ترین عوامل و ویژگی‌های عدم نهادمندی، شکنندگی و خشونت در دولت‌های شکننده عبارتند از: عدم انطباق پذیری حکومت با تحولات، نیازها و پیچیدگی‌های جامعه و محیط پیرامونی، تخصصی و کارکردی نشدن نهادها، عدم استقلال حکومت از گروه بندی‌ها و شکاف‌های اجتماعی، بی‌توجهی به مصالح جمعی، ضعف جدی دولت در اعمال اقتدار، ناتوانی نخبگان در رفع تعارض‌های و پیامدهای ناگوار ناشی از شکاف سنت و مدرنیته، رویارویی شدید جریان‌های نوگرا و سنت‌گرا، فساد، عدم برقراری عدالت مؤثر و توزیع نابرابر مزایا و امتیازات ناشی از نوسازی، گسترش بی‌اعتمادی، فقر فرهنگی، عدم نهادینه شدن فرهنگ و باورهای مدنی، فقر، شکاف طبقاتی شدید و برآورده نشدن انتظارات فزاینده و ناکارآمدی حکومت شکننده (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۱۱۶-۳۱).

### ۳. تاریخچه سیاسی افغانستان

به لحاظ تاریخی تا پیش از سال ۱۹۲۳، افغانستان فاقد حکومت مرکزی و دولت متمرکز بود و به صورت پراکنده تحت حاکمیت قبایل گوناگون به صورت ارباب-رعیتی بود و سرزمین فاقد قانون و نظم سیاسی مدرن شناخته می‌شد. این کشور در سال ۱۹۲۳ در دوران حکومت حبیب‌الله برای نخستین بار از قانون اساسی به عنوان نخستین تجلی دولت مدرن برخوردار شد. در تاریخ سیاسی این کشور، امان‌الله خان فرزند حبیب‌الله به تأثیر از آتاترک رهبر ترکیه، برای نخستین بار به انجام برخی اصلاحات و مدرن‌سازی دست زد و برخی پیشنهادات برای تاسیس سلطنت مشروطه طرح کرد البته اصلاحات وی عمدتاً در عرصه فرهنگی - اجتماعی و کشف حجاب بود. در بستر شکاف جدی سنت و مدرنیته و ریشه دار بودن جریان سنت خواه و محافظه کار، اقدامات و پیشنهادهای وی با مخالفت لویی جرگه مواجه شد و

سرانجام با قیام مردمی، وی تبعید شد. نادرشاه در سال ۱۹۳۰ از سوی لویی جرگه به پادشاهی برگزیده شد، قانون اساسی وی آمیزه‌ای از سلطنت خودکامه و اتحاد با محافظه کاری مذهبی بود. در این دوره، مذهب حنفی به عنوان مذهب رسمی و مبنای قانون گذاری کشور رسمیت یافت. سرانجام وی در سال ۱۹۳۳ به دست یک دانش آموز دبیرستانی ترور شد. در تاریخ افغانستان، حکومت ۴۰ ساله محمد ظاهر شاه (۱۹۳۳-۱۹۷۳) از اهمیت خاصی برخوردار است. در سال ۱۹۶۴ سومین قانون اساسی این کشور بر مبنای سلطنت مشروطه تصویب شد و مجلس از قدرت قانون گذاری برخوردار شد. اگرچه شریعت به عنوان یک مبنای قانون گذاری شناخته شد اما نظام حقوقی این کشور، عمدتاً عرفی بود و قانون اساسی یک نظام حقوقی مستقل را اعلام کرد، با این وجود، بیشتر اختیارات متعلق به ظاهر شاه بود. در سال ۱۹۶۵ انتخابات انجام شد و در نتیجه آن، مجلس نمایندگان تأسیس شد. برای نخستین بار، شاه دستور تأسیس حزب دموکراتیک خلق را صادر کرد که از دو جناح خلق و پرچم از بین راستگرایان پشتون روستایی و چپگرایان شهری تشکیل شد (Edwards, 2010: 967-975). پس از ظاهر شاه می توان از حکومت محمد داوود، نورمحمد ترکی، حفیظ الله امین، ببرک کارمل و نجیب الله نام برد.

با تهاجم اتحاد شوروی به این کشور، جنگ بین مجاهدین و حکومت کمونیستی وابسته به شوروی شروع و تا ۱۹۸۹ استمرار یافت. با سقوط حکومت کمونیستی، مجاهدین اسلامگرا با محوریت تاجیک‌ها و ائتلاف شمال در فاصله سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۶ حکومت را تشکیل دادند. در فاصله سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۲، افغانستان شاهد استبدادی ترین، مخوف ترین شکل حکومت و عصر قرون وسطایی با حاکمیت طالبان و القاعده بود. در این مقطع، در این کشور تمامی نشانه‌های نخستین دولت مدرن در ساحت سیاسی و نشانگان اولیه مدرن سازی در عرصه اجتماعی و علمی محو شدند و تاریک اندیشی و استبداد کامل بر کشور حاکم شد. با حاکمیت طالبان و القاعده، حکومت این کشور به رده دولت های فروپاشیده تنزل یافت و وارد جنگ داخلی تمام عیار شد. از جهت بین المللی، این کشور به مامنی برای

تروریست‌های بین‌المللی و به ستاد مرکزی برای تروریسم بین‌الملل مبدل شد (Heir & Robinson, 2007: 1). در فاصله سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵ کنفرانس بین‌المللی در بن آلمان با حضور اکثر رهبران قبایل افغانی تشکیل شد، دستور کار اصلی آن شامل دولت‌سازی در شکل جدید، ایجاد نظم سیاسی و اجتماعی مدرن و پایان بخشیدن به حکومت خودکامه و قرون وسطایی طالبان بود. در این کنفرانس سرکرده‌های قبیله‌ای و قومی - زبانی متشکل از چند گروه شرکت کردند که عبارتند از: ۱. ائتلاف شمال (تاجیک‌ها و ازبک‌ها) ۲. «پروسه رم» که از پشتون‌های تبعیدی به رهبری ظاهر شاه در ایتالیا شکل گرفته بود ۳. گروه قبرس متشکل از رهبران شیعی بود ۴. گروه پیشاور که عمدتاً از پشتون‌های تبعیدی در پیشاور پاکستان تشکیل می‌دهند (Cronin, 2002:3). این کنفرانس در صدد ایجاد یک حکومت موقتی با هدایت لویی جرگه بود که وظیفه آن، انجام تمهیدات و اقداماتی برای تدوین قانون اساسی، انجام انتخابات و انتقال قدرت به حکومت جدید بود. لویی جرگه به مثابه مجلس موسسان برای تدوین قانون اساسی عمل کرد. به موازات این کنفرانس، جامعه بین‌الملل و در راس آن ایالات متحده آمریکا نیز سه برنامه نظامی، سیاسی و مالی را برای انتقال قدرت و پایان بخشیدن به حکومت طالبان در دستور کار قرار داد، حکومت کرسی خروجی این تمهیدات بود (Edwards, 2010: 979).

حکومت کرسی در دوران هشت ساله ریاست جمهوری خود - البته با پشتیبانی نظامی - امنیتی، مالی و اداری بین‌المللی برخی اقدامات در جهت دولت‌سازی انجام داد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت بودند از: ایجاد و توسعه اولیه پلیس و ارتش، برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی، ایجاد و توسعه اولیه بوروکراسی و نظام مالیاتی، ایجاد نهادهای حکومتی و شناسایی بین‌المللی. گرچه این اقدامات و دستاوردهای حکومت کرسی در خصوص دولت‌سازی را نمی‌توان نادیده گرفت اما با اتخاذ یک رویکرد روشی جامعه‌شناختی تاریخی - سیاسی بایستی خاطر نشان ساخت که افغانستان در مسیر دولت‌سازی مدرن و نیز ملت‌سازی با چالش‌ها و موانع جدی اجتماعی و سیاسی مواجه است که این‌ها در گذشته نیز این چالش‌ها

مانع از موفقیت حکومت امان الله خان و ظاهر شاه در مسیر دولت سازی شدند که در گفتارهای بعد به آنها پرداخته می شود.

#### ۴. افغانستان، شاخص های شکنندگی و ضعف دولت مدرن

« بنیاد بین المللی صلح » هر ساله بر اساس ۱۲ شاخص، حکومت ها از حیث اقتدار، توانمندی یا شکنندگی دولت ها رتبه بندی می کند؛ نمره ۱۲۰ به معنی بالاترین میزان شکنندگی یا ضعف حکومت است و نمرات پایین تر به معنی نیرومندی آن است. شاخص های ۱۲ گانه این بنیاد در جدول ذیل آمده است. در جدید ترین رتبه بندی این بنیاد در سال ۲۰۱۴، افغانستان با اخذ نمره ۱۰۶ در ردیف یا رتبه هفتم دولت ها با شکنندگی بالا اعلام شد. لازم به ذکر است که این کشور در سال ۲۰۱۳ به عنوان فاسد ترین دولت یا رتبه نخست در فساد شناخته شد.

رتبه بندی و شاخص های دولت شکننده افغانستان در سال ۲۰۱۴ (www.foundforpeace.org)

شاخص ها	نشان	شاخص ها	نشان
شاخص های	۵۶	مداخله قدرت های خارجی	۵۶
فشار جمعیتی	۶۷	همگرایی یا واگرایی در نخبگان	۶۶
آزاده ها	۶۸	نیادهای امنیتی	۶۸
شکایات گروه ها و اقشار	۶۸	حقوق بشر و حکومت قانون	۶۷
آزاده ها	۶۷	خدمات عمومی	۶۶
فشار جمعیتی	۶۷	مشروعیت دولت	۶۷
شاخص های	۶۸	فقر و رکود اقتصادی	۶۸
فشار جمعیتی	۶۷	نابرابری در توسعه اقتصادی	۶۸
آزاده ها	۶۸	قرار نخبگان	۶۸
شکایات گروه ها و اقشار	۶۸	شکایات گروه ها و اقشار	۶۷
آزاده ها	۶۷	آزاده ها	۶۶
فشار جمعیتی	۶۷	فشار جمعیتی	۶۷
شاخص های	۶۸	شاخص های	۶۸

شاخص های فوق و اخذ رتبه ۷ نشان از شکنندگی و فروماندگی بالای دولت افغانستان است. حکومت کوزی در کمتر از یک دهه اخیر با بحران های مهمی مواجه بوده است که عبارتند از: ۱. بحران اقتدار به معنی عدم پذیرش فراگیر حکومت از سوی همه اقشار به ویژه در مناطق تحت سلطه طالبان ۲. بحران نفوذ، به معنی نهادسازی ضعیف و ناتوانی آن ها از نفوذ و اعمال اقتدار و کنترل در مناطق پیرامونی ۳. بحران مشروعیت به دلیل عدم پذیرش فراگیر حکومت، ناکارآمدی و فساد

حکومت ۴. بی ثباتی و ناامنی فزاینده به دلیل ضعف و ناکارآمدی شدید نهادهای امنیتی - نظامی و خشونت‌گرایی طالبان ۵. ضعف و ناتوانی حکومت در توزیع مقتدرانه کالاها و خدمات ۶. فساد بالا در حاکمیت ۷. ضعف و ناتوانی بالای حکومت و بوروکراسی در استخراج منابع مالی و انسانی ۸. ضعف جدی حکومت و پارلمان در کارکردهای تنظیمی و قانون‌گذاری و اجرای آن.

۵. تأثیر جامعه چند پاره و واگرای قومی مذهبی و بحران هویت ملی بر

### شکندگی دولت

یکی از شاخص‌های دولت‌سازی و نشانگان دولت مدرن صرف نظر از دموکراتیک یا غیر دموکراتیک، شکل‌گیری اقتدار ملی بر ورای اقتدار فروملی، نهادینه شدن رابطه سلسله‌مراتبی و طولی و نه حذفی بین این دو شکل از اقتدار و پیروی هویت‌های فروملی قومی - زبانی و مذهبی از قدرت سیاسی به عنوان عالی‌ترین و فراگیرترین شکل قدرت و اقتدار است. باید گفت که در هیچ کشوری هویت ملی مقدم بر دولت مدرن نبوده است بلکه نسبت به دولت مدرن، پسینی است، در واقع پایان دادن به تعارضات قومی و مذهبی و حل بحران هویت، سنگ بنای اصلی در روند دولت‌سازی است (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۳۷).

تجربه‌های تاریخی نشان می‌دهند در کشورهایی که پیش از اقدام دولتمردان نوگرا به دولت‌سازی، از انسجام ملی اولیه و آگاهی نسبت به این موضوع برخوردار بوده‌اند، به اعتبار این پشتوانه، دولتمردان در آن کشور از دشواری‌های جدی برای ملت‌سازی و دولت‌مدرن مواجه نشده‌اند. اما در جهت عکس، در کشورهای فاقد هویت ملی و برتری شدید علقه‌های فروملی قومی، زبانی و مذهبی بر هویت ملی، آنان با دشواری‌های جدی در ملت - دولت‌سازی مدرن مواجه بوده‌اند. تاریخ سیاسی - اجتماعی افغانستان مثال بارزی از جامعه واگرای قومی و مذهبی، نبود هویت ملی، نبود دولت متمرکز و کینه‌های تاریخی است. چنین بستری در یک سده اخیر در حکومت امان‌الله و ظاهر شاه و در دوره حکومت کرزی به مثابه یک چالش و مانع جدی در مقابل دولت‌سازی مدرن عمل کرده است.

پشتون‌ها بزرگ‌ترین گروه قومی در افغانستان و بنیانگذار کشور به همین نام بودند. از سال ۱۱۲۴ ه.ش / ۱۷۴۷ م که پشتونها سلسله «درانی» را در قلب خراسان بزرگ تشکیل دادند و نام قبیله خود یعنی «افغان» را بر آن سرزمین نهادند و نام زیبا و تاریخی خراسان (سرزمین خورشید و گلشن خاور زمین) را به افغانستان تبدیل کردند؛ آنان پیوسته قدرت و حاکمیت سیاسی را در اختیار و انحصار خود داشته و از امتیازات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فراوان نسبت به سایر اقوام برخوردار بوده اند (ارزگانی، ۱۳۹۱: ۶۰). «تاجیک‌ها» دومین گروه بزرگ قومی افغانستان هستند. آنان سهمی بزرگی در تکوین فرهنگ و تمدن خراسان و نیز تکوین، تداوم و توسعه زبان و ادبیات غنی و پر بار فارسی دری در این سرزمین داشته‌اند. دین تاجیک‌ها اسلام و مذهب اکثریت آنان سنی حنفی است؛ ولی تعداد قابل ملاحظه از آنان نیز شیعه دوازده امامی و اسماعیلی هستند. تاجیک‌ها از نظر دانش، تحصیلات، ادب، هنر و حضور در عرصه‌های دیوانی و رسانه‌ای از اقوام پیشرو افغانستان هستند. تاجیک‌ها بیشتر و پیشتر از سایر اقوام زندگی قبیله‌ای را رها کرده و به زندگی شهری و جمعی روی آوردند (ارزگانی، ۱۳۹۱: ۹۱-۹۲). «هزاره‌ها» که تقریباً ۲۰٪ از کل جمعیت افغانستان را تشکیل می‌دهند، سومین گروه بزرگ قومی در این کشور، محسوب می‌شوند و عمدتاً پیرو مذهب امامیه اثناعشری هستند و به زبان فارسی دری تکلم می‌کنند. از نظر سیاسی هزاره‌ها کاملاً در انزوای سیاسی بوده و سهمی در ساختار قدرت سیاسی نداشته‌اند (سجادی، ۱۳۸۰: ۵۴). «ازبک‌ها» به عنوان چهارمین گروه بزرگ قومی در افغانستان محسوب می‌شوند، این گروه به خانواده بزرگ زبان‌های اورال-آلتایی تعلق دارند. دین ازبک‌ها اسلام و مذهبشان عموماً سنی حنفی است (نجفی، ۱۳۸۹: ۴۳). کشور افغانستان دارای اقلیت‌های قومی، نژادی، زبانی و مذهبی فراوانی است، چنین پراکنش جمعیتی، بستر ساز گسستگی، شکاف، تنش و کشمکش‌های فراوان در گستره تاریخی در این کشور شده است و یکپارچگی ملی افغانستان را با خطرهای جدی مواجه ساخته است. چنین بستری باعث شده است که تلاش دولتمردان نوگرا در مقاطعی از تاریخ معاصر این کشور برای ایجاد وحدت،

انسجام ملی و همزیستی اقوام در چارچوب یک دولت کارآمد در این کشور ناکام بماند. در مجموع، چنین بستر چندپاره و واگرا به ویژه کینه جویی قومی و فرقه ای طالبان باعث شده است که حکومت کرزی با بحران اقتدار به عنوان مهم‌ترین شاخصه دولت شکننده مواجه شود. بر مبنای همین ترکیب قومی ملی است که اکثر پژوهشگران علوم سیاسی بر این باورند که در افغانستان هنوز ملت شکل نگرفته است و روح جمعی ملی، حس ملی و میهن پرستی و ترجیح منافع ملی بر مصالح قومی در میان مردم عامه این کشور وجود ندارد، بلکه هویت‌های پراکنده و متعصبانه قومی در این سرزمین برتری جدی داشته است؛ مقوله ای که همواره می‌تواند هم دستاویز سیاسی باشد و هم مایه شورش‌ها و غائله‌ها، لذا برخی از آنها افغانستان را «موزه اقوام» نامیده اند. مثلاً آقای الیور روا افغانستان شناس معاصر فرانسوی بر این باور است که افغانستان هیچگاه ملت یکپارچه نداشته است (روا، ۱۳۷۰: ۷۳).

تاریخ سیاسی افغانستان حاکی از ریشه دار بودن نظم سیاسی سنتی بر مبنای خودگردانی گروه بندی‌های قومی و مذهبی است لذا تلاش‌ها برای ایجاد نظم سیاسی مدرن و رسمی از جمله در دوره کرزی به نتیجه مطلوب نرسیده است و با وجود برخی دستاوردها و اقدامات انجام شده در ارتباط با دولت و ملت‌سازی، هنوز با نقطه مطلوب فاصله قابل توجهی دارد (Edwards, 2010: 967).

در نظم سیاسی سنتی غالب بر جامعه افغانستان، توزیع قدرت به صورت عادلانه رخ نداده و در انحصار عمدتاً قومیت خاصی بوده است. گرچه در دوره حکومت کرزی، تلاش شد توزیع قدرت صورت گیرد اما هنوز با نقطه مطلوب فاصله قابل توجهی دارد. در افغانستان، هر یک از این اقوام سعی داشته اند تا در ساختار سیاسی قدرت برای خود جایی باز کنند اما ناکامی آنها در این مسیر منجر به گرایش آنها به خشونت می‌شده است (CIA Fact book).

انتخابات سال ۲۰۱۴ ریاست جمهوری و خشونت‌ها و اعتراض‌ها پس از آن، مصداق بارزی از ضعف فرهنگ مدنی و رقابتی و ریشه دار بودن نقش تعلقات قومی و زبانی در رقابت‌های سیاسی در این کشور است. روی هم رفته وجود قومیت‌های



مختلف همراه با نبود فرهنگ مشارکتی و حاکمیت قبیله محور در تاریخ معاصر افغانستان باعث شده اند که جامعه افغانستان طی سالیان متمادی درگیر منازعات و تعارضات شدید و بعضاً خونینی باشد. تعارض‌های و رقابت‌های سیاسی در افغانستان عمدتاً بین دو گروه اصلی روی داده است: ائتلاف شمال که عمدتاً گروه-های قومی تاجیک و هزاره را شامل می‌شود و گروه دوم که اغلب پشتون‌ها را در بر می‌گیرد. کرزی ناگزیر شد بین این جریان‌ها موازنه برقرار کند، اما با این وجود، او از سوی یکی از دو طرف متهم می‌شد که از جناح دیگری طرفداری می‌کند. پشتون‌ها او را ابزاری در خدمت ائتلاف شمال می‌دانستند، ائتلاف شمال نیز او را یک ناسیونالیست پشتون می‌دانستند (موسسه اندیشه، ۱۳۸۲: ۵۰-۵۷).

چنین تعارضات سیاسی در انتخابات ریاست جمهوری در زمان کرزی و در سال ۲۰۱۴، منجر به برخوردهای فیزیکی، اعتراضات، تقویت رقابت‌های منفی قومی و تضعیف انسجام ملی و در نهایت، ناکامی حکومت کرزی در امر دولت‌سازی شدند، همین موضوع و ناکامی به احتمال زیاد در ارتباط با حکومت اشرف غنی احمدزی صدق خواهد کرد. گرچه در حکومت جدید با توزیع قدرت و شریک سازی عبدالله در قدرت، ظاهراً تنش فروکش کرده است اما به دلیل ریشه دار بودن منازعات قومی و ضعف شدید فرهنگ مدنی و هویت ملی، بعید است که به این زودی انتظار داشته باشیم حکومت جدید در مسیر دولت‌سازی موفق شود و از شکنندگی رهایی یابد.

#### ۶. بحران امنیت و اقتدار و شکنندگی بالای دولت

یکی از نشانگان و روندها در ایجاد و توسعه دولت مدرن، ایجاد و بازسازی ارتش و پلیس است تا از این طریق دولت بر کشور کنترل داشته باشد و نظم و قانون را اجرا کند. در واقع بدون پایه قهریه و اجبار، دولت مدرن محلی از اعراب ندارد زیرا رسالت اصلی دولت، بیش از هر چیز، برقراری نظم و امنیت است. به همین خاطر، این موضوع به یکی از اولویت‌های مهم آمریکا و هم پیمانانش تبدیل شد. افغانستان یکی از مصداق‌های بارز در برخورداری از بحران امنیت و بی‌ثباتی در جهان است، این موضوع، این کشور را در کانون توجه محافل سیاسی و دانشگاهی قرار داده است

به ویژه آن که ستاد مرکزی فرماندهی القاعده در این کشور است. بحران نظم و اقتدار ناشی از چالش طالبان و القاعده، این دولت را با بحران شدید مشروعیت داخلی و بین‌المللی، بحران در نهادسازی مقتدرانه و ناکارآمدی در خدمات رسانی مواجه کرده و آن را بسیار شکننده ساخته است. بحران اقتدار و ناامنی باعث شده که دولت مرکزی و دولت جدید نتواند به تقویت پایه‌های نهادی دولت، جامعه مدنی، بازسازی زیر ساخت‌ها، کاهش فقر و توسعه اقتصادی و اجتماعی بپردازد.

در حال حاضر با وجودی که نهادهای امنیتی افغانستان بازسازی شده‌اند، اما از یک وضعیت کاملاً مطلوبی برخوردار نیستند و از نظر کمی و کیفی تا رسیدن به وضعیت مطلوب به زمان بیشتری نیاز دارند. در واقع، شرایط نامطلوب امنیتی و ضعف نهادهای امنیتی، ریشه در تاریخ سی سال گذشته این کشور دارند. در فاصله زمانی سالهای ۸۹-۱۹۷۹ همه نهادهای امنیتی بر اثر تجاوز نظامی خارجی فروپاشیدند و به تبع آن، گروه‌های فرقه‌ای و قومی متعددی که اصولاً ماهیت شبه نظامی و چریکی داشتند در نقاط مختلف کشور سر بر آوردند. در غیاب یک دولت مرکزی قوی، این وضعیت هرج و مرج گونه در فاصله سالهای ۲۰۰۱-۱۹۹۶ استمرار یافت. مسلح شدن گروه طالبان بر وضعیت هرج و گونه در این کشور افزود و در نهایت منجر به سلطه سرکوبگرانه این گروه بر کشور شد. علاوه بر عوامل داخلی، برخی از بازیگران خارجی نیز به این وضعیت دامن زدند (Their, 2009: 23-24).

به دنبال شکست طالبان، در افغانستان این فرض وجود داشت که وضعیت کشور به حالت آرامش و ثبات سیاسی سوق پیدا خواهد کرد، اما حوادث بعدی نشان دادند که گروه طالبان و القاعده هنوز در نقاط مختلف این کشور فعال هستند و زمینه‌های تروریسم در حال گسترش هستند. شورشیان از روش‌های جدید برای ایجاد ناامنی بهره گرفته و استفاده از روش‌های انفجاری و حملات انتحاری را شدت بخشیده‌اند. بر طبق گزارش گروه مطالعاتی افغانستان در مرکز مطالعات ریاست جمهوری آمریکا، سال ۲۰۰۷ مرگبارترین سال برای نیروهای آمریکا و ناتو بوده است (Report of the Afghanistan study, 2008: 17). براساس گزارش‌های ارائه شده به کنگره آمریکا در

سال ۲۰۰۸، درصد حملات تروریستی طالبان علیه مردم افغانستان ۳۰ درصد و علیه نیروهای آمریکا ۴۰ درصد در مقایسه با سال‌های گذشته افزایش داشته است. بر پایه این گزارش سال ۲۰۰۹ نیز مرگبارترین سال برای نیروهای خارجی در افغانستان اعلام شد (Morelli, 2009: 2). به همین ترتیب بر اساس گزارش کنگره آمریکا اقدامات تروریستی با استفاده از تله‌های انفجاری در سال ۲۰۱۰ در افغانستان به میزان ۱۶ درصد افزایش داشته است (Report on progress toward, 2010:41). تا سال ۲۰۰۹، آموزش ارتش ملی افغانستان توسط آمریکا و تعداد دیگری از نیروهای شرکت‌کننده در جنگ افغانستان مانند کانادا و ایتالیا انجام می‌شد. در سال ۲۰۱۳ تعداد نفرات ارتش به ۱۶۴۰۰۰ نفر رسید که در مقایسه با سال ۲۰۰۹ (۹۵۰۰۰) افزایش قابل توجهی داشته است. با این وجود تا انتظار مطلوب، فاصله زیادی هست. علاوه بر چالش شدید از ناحیه طالبان، بازسازی و توسعه چهره امنیتی و اجبار دولت با موانع مهم دیگری مواجه است که عبارتند از:

۱. یکی از چالش‌های اساسی در ساختار نهادی‌های امنیتی افغانستان، حفظ تعادل در استفاده از اقوام مختلف در ترکیب این نهادها است، پشتون‌ها ۴۴ درصد، تاجیک‌ها ۲۵ درصد، هزاره‌ها ۱۰ درصد و ازبک‌ها ۸ درصد در این ساختار سهم بوده‌اند.
۲. چالش دیگر آن که بایستی اطمینان حاصل شود که با کاهش مسئولیت‌های نظامی - امنیتی نیروهای خارجی در افغانستان این نیروها دوباره با تکیه بر گرایش‌های قومی - نژادی در مسیر تجزیه طلبی قرار نگیرند.
۳. سومین چالش در ساختار نهادی‌های امنیتی افغانستان میزان بالای بی‌سوادی در نیروهای نظامی و امنیتی به دلیل دوره‌های طولانی مدت جنگ‌های داخلی در این کشور است، در نتیجه این جنگ‌ها تقریباً دو نسل از افغان‌ها از آموزش ابتدایی محروم گردیدند. بر اساس آمار سال ۲۰۰۹ تنها ۱۴ درصد از سربازان ارتش ملی افغانستان با سواد بودند. گرچه دوره‌های سوادآموزی برای سربازان از سال ۲۰۱۰ آغاز شده است اما تا رسیدن به وضع مطلوب، زمان بیشتری می‌طلبد (Alessandro, 2011:5).

### ۷. طالبان‌سوم و جامعه پیشامدرن سنتی به مثابه چالش مهم دولت‌سازی

از حیث نظری، شکاف سنت و مدرنیته و ریشه دار بودن نهادها و جریان‌های اجتماعی - فکری سنتی از موانع مهم در مسیر مدرن‌سازی جامعه و دولت محسوب می‌شوند. در این ارتباط، بایستی خاطر نشان ساخت که نوسازی شتابان و غیر تدریجی و اهتمام نوگرایان حکومتی به کنار زدن کامل و شتابزده جریان‌های سنتی می‌تواند به تقابل جدی بین آن‌ها و جریان‌های مدرن و نوگرا انجامد.

در جامعه افغانستان، نیروها و جریان‌های سنتی با اصلاحات امان‌الله خان و ظاهر شاه به شدت مخالفت کردند. در دوره حکومت کرزی، این تقابل بسیار شدیدتر از گذشته بود زیرا جریان افراطی و تمامت‌خواه طالبان و القاعده در مقابل روند مدرن‌سازی جامعه و حکومت قرار گرفته‌اند. همان‌طور که پیشتر گفته شد این جریان با رویارویی شدید و همه‌جانبه فکری - مشروعیتی، نظامی و سیاسی با حکومت کرزی، این حکومت را بسیار درمانده، ضعیف و شکننده ساخت. این جریان با جلب پشتیبانی توده‌ها و نفوذ در بدنه اجتماعی یا توده‌های بیسواد، سنتی و خرافاتی و دارای فقر شدید فرهنگی، مادی، آگاهی و ارتباطی توانست تا حد زیادی تلاش‌های حکومت کرزی در مسیر دولت‌سازی را با ناکامی مواجه سازد. به احتمال زیاد، چنین چالش می‌تواند حکومت اشرف غنی را با ناکامی مواجه سازد.

این جریان وهابی افراطی و خشونت‌گرا با کسب قدرت و حکومت در سال ۱۹۹۶ به مهم‌ترین جریان تروریستی تبدیل شد. گفته می‌شود که برای حمله به یک ایدئولوژی، دفاع بد بهترین نوع حمله است؛ آمریکا برای مقابله با جریان رو به گسترش و در جهت بد آوازه کردن آن در نزد افکار عمومی جهانی به صورت غیرمستقیم، بستر ساز شکل‌گیری مخوف‌ترین و قرون‌وسطایی‌ترین شکل اسلام - گرایی شد. اما این کشور چه در ارتباط با این جریان و اکنون جریان افراطی داعش با پارادوکس مواجه شده است. شاید بتوان گفت، منظور از پارادوکس آن است که ایالات متحده آمریکا ابتدا جریان افراطی را به صورت غیر مستقیم از طریق هم - پیمانان منطقه‌ای خود در خاورمیانه شکل می‌دهد سپس برای ایجاد چهره نیکوی

سیاسی از خود- البته با توجیهای دموکراتیک- در قالب ائتلاف بین المللی به مبارزه با این جریانهای افراطی روی می آورد.

در ارتباط با خاستگاه منطقه ای طالبان باید گفت که خاستگاه اصلی این جریان افراطی فرقه‌های مذهبی در پاکستان و مدارس مذهبی پاکستان بود. احزاب جهادی مستقر در پاکستان نیز در ایجاد مدارس دینی که طالبان در آن پرورش یافتند نقش داشتند. از جهت داخلی، رقابت دیرینه و سنتی در میان دو فرقه مذهبی اهل تسنن یعنی فرقه دیوبندی و فرقه بارلوی که هریک شبکه گسترده‌ای از مدارس را در اختیار داشتند، به مثابه عامل تشدید کننده در جذب جوانان افغان در این مدارس عمل کرده است ( احمدی ۱۳۷۷: ۲۷).

از آنجا که رویکرد این نوشتار، جامعه شناختی سیاسی و تاریخی است لذا ضرورت دارد که بر ریشه‌های داخلی و جامعه شناختی پیدایش و گسترش طالبان - که در واقع همان چالش‌های اجتماعی در مقابل روند دولت سازی مدرن و شکننده سازی آن هستند- تمرکز گردد. لازم به ذکر است که شکل‌گیری این جریان از یک سو، بایستی در بستر شکاف‌های قومی و فقر فرهنگی و ارتباطی در افغانستان تلقی گردد؛ از سوی دیگر، این جریان چه در زمان کسب قدرت و چه در حال حاضر، نقش قابل توجهی در تشدید منازعات قومی، مذهبی و نیز سیاسی داشته است که به نوبه خود، باعث استمرار شکنندگی دولت تاکنون شده است.

۱-۷. جنگ‌های داخلی  
جنگ داخلی میان احزاب جهادی تقریباً از اولین روزهای ورود نیروهای نظامی شوروی به کابل در بهار ۱۳۷۱ آغاز گردید. برخی آمارها تعداد قربانیان این جنگ را حدود چهل هزار نفر و آواره شدن صدها هزار نفر اعلام می‌کنند؛ اما به احتمال قریب به یقین، تلفات جانی این جنگ به مراتب بیش از این بوده است. عمق ویرانی ناشی از این جنگ‌ها زمانی به خوبی فهمیده می‌شود که به این نکته توجه کنیم که بیشتر این قربانیان هیچ‌گاه به بیمارستان‌ها و مراکز درمانی انتقال نیافتند و در اغلب موارد قربانیان به طور دسته جمعی دفن گردیدند. در چنین اوضاع و احوالی که مردم

خسته از جنگ بودند و نفرت و انزجار عمیقی از جنگ سالاران جهادی در دل داشتند، طالبان با داعیه صلح و آرامش وارد عرصه گردید. مردم خسته از جنگ نیز آمادگی کامل برای پذیرش این گروه داشتند و یا دست کم، دیگر توان جنگ و مقابله با آنان را نداشتند (سجادی، ۱۳۸۸: ۲۰۹-۲۱۰).

#### ۲-۷. نقش عامل قومی در رشد و پیدایش طالبان

عامل قومی نیز در شکل‌گیری و گسترش این گروه مؤثر بود. از سده ۱۸ میلادی به این سو، پشتون‌ها به طور سنتی قدرت را در افغانستان در دست داشتند اما با سقوط رژیم نجیب‌الله این انحصار شکسته شد و تاجیک‌ها قدرت را در اختیار گرفتند. طالبان خود را وارثان اصلی قدرت پشتون‌ها می‌دانند. در جریان درگیری‌ها میان طالبان و نیروهای وابسته به دولت ربانی، اکثر فرماندهان محلی پشتون که در جبهه دولت ربانی حضور داشتند، به سوی طالبان رفتند. پشتون‌های مناطق غیر پشتون (نظیر پشتون‌های اطراف مزار شریف و شمال) اغلب به عنوان ستون پنجم طالبان عمل کرده و با ورود طالبان به این مناطق به آن‌ها پیوستند (امامی، ۱۳۷۸: ۹۰).

#### ۳-۷. نبود امنیت

ناامنی گسترده در افغانستان در دوره حاکمیت مجاهدین به قدری رایج و هرج و مرج گونه بود که توده‌ها و مردم به لحاظ روحی و روانی دنبال مامنی برای آرامش و امنیت اجتماعی بودند. ناامنی ناشی از نبود حکومت مرکزی و ضعف مدیریت رهبران جهادی، جامعه افغانستان را به جهنم هولناکی برای مردم تبدیل کرده بود که جز شبه نظامیان شرور و جنایت پیشه، همگان را در کام خود فرو می‌برد.

#### ۴-۷. تداوم سنت‌های مذهبی و تأثیر آموزش‌ها در مدارس مذهبی

از حیث نظری، بایستی خاطر نشان ساخت که هیچ رفتار سیاسی و اجتماعی در خلا شکل نمی‌گیرد بلکه متأثر از کانال‌های جامعه‌پذیری، بستر اجتماعی - سیاسی و افکار و نگرش‌های سیاسی و اجتماعی است. بنابراین، رادیکالیسم، محافظه‌کاری و میانه‌روی نیز متأثر از چنین بسترهایی هستند. لذا در جامعه پیشامدن و به شدت فقر زده مادی، نگرشی و فرهنگی افغانستان نمی‌توان انتظار پیشبرد روند دولت‌سازی

و توسعه سیاسی و اقتصادی داشت. افغانستان همیشه به عنوان یک جامعه کهنه‌گرا و سنتی به حساب آمده است، این مسئله را می‌توان حتی در کابل نیز مشاهده کرد. در واقع می‌توان گفت که جامعه افغانستان آمیزه‌ای از سنت‌های کهن قبیله‌ای و آموزه‌های سنتی و اسلامی است که حتی در برخی از موارد سنن قبیله‌ای بر آموزه‌های دینی برتری داشته‌اند (مارسدن، ۱۳۷۹: ۹۳).

نکته شایان ذکر آن است که محیط اجتماعی به شدت سنتی و مملو از فقر فرهنگی و مادی و نبود آگاهی و نگرش‌های مدرن باعث شد که جریان‌ات تندرو و افراطی القاعده به دنبال اقبال عمومی به جریان‌ات اسلام‌گرای میانه‌رو از دهه ۱۹۹۰ به این سو، به ناچار به خاک افغانستان مهاجرت کرده و با جریان نوپای طالبان ائتلاف کنند. پیوند توده‌های سنتی و برخوردار از فقر فرهنگی شدید با جنبش طالبان و القاعده به گسترش این جریان و تقابل شدید سیاسی، نظامی و فکری با دولت مرکزی و شکنندگی آن انجامید و در حکومت اشرف غنی نیز استمرار خواهد یافت. جنبش طالبان یک جنبش متعصب مذهبی است که به سبب آموزش‌هایی که اعضای آن در طول دوران تحصیل خود دیده‌اند، شرکت در عملیات مسلحانه برای استقرار نظام مذهبی مورد نظرشان را یک وظیفه شرعی می‌دانند به طوری که جایگاه این نوع فعالیت را تا سرحد جهاد در راه خدا بالا می‌برند (احمدی، ۱۳۹۰: ۲۷). از ویژگی‌های برجسته فارغ‌التحصیلان این مدارس، خصومت شدید فرقه‌ای با شیعیان است، این امر بر سیاسی‌تر شدن شکاف مذهبی انجامیده است و به نوبه خود در روند دولت‌سازی و توزیع قدرت بین شیعیان و سنی‌ها مشکل ایجاد کرده است (امامی ۱۳۷۸: ۹۰).

#### ۷-۵. فقر فرهنگی و فقر آگاهی سیاسی و اجتماعی

کشور افغانستان مصداق بارز فقر فرهنگی و آگاهی است، در این ارتباط عواملی همچون عدم نوسازی در ساختارهای اجتماعی و ارتباطی، ایستایی نظام سیاسی و استمرار نظام متصلب اجتماعی و فرهنگی موثر بوده‌اند. جنگ طولانی مدت در افغانستان باعث ویرانی نظام آموزشی و فقر شدید فرهنگی شده است. در جریان

درگیری‌ها مراکز آموزشی یا تعطیل و تخریب شدند یا به عنوان سنگر و پایگاه توسط جنگجویان مورد استفاده قرار گرفتند. گسترش بی‌سوادی در میان نسل جوان بستر مناسبی برای نفوذ و پذیرش افکار تندروانه با محوریت طالبان و القاعده را فراهم ساخت (EFA Assessment, 2001). بر مبنای آمارها، شاخص آموزش در افغانستان در ردیف پائین‌ترین شاخص‌ها در جهان است، به ویژه دختران و جمعیت روستائی از این منظر در وضعیت کاملاً نامساعدی قرار دارند. در نتیجه جنگ‌های ویرانگر داخلی، چنین برآورد شد که ۸۰ درصد ساختمان‌های مدارس در تمامی مقاطع آسیب دیده یا کاملاً نابود شدند. نا امنی و جنگ باعث شد که تعدادی زیادی از دانش‌آموزان یا از کشور فرار کنند یا به مشاغل دیگری روی آورند و تعدادی نیز قربانی جنگ شوند.

البته در سال‌های اخیر، تحولاتی در عرصه آموزشی پیشادانشگاهی و دانشگاهی روی داده است که نباید نادیده گرفته شوند با این وجود، هنوز با نقطه مطلوب فاصله قابل توجهی دارند و این خود به مثابه مانع مهمی در مقابل دولت‌سازی و عاملی برای شکنندگی دولت عمل کرده است.

#### ۶-۷. فقر اقتصادی و فقر ارتباطات

افغانستان یکی از فقیرترین کشورهای جهان است بی‌ثباتی سیاسی و ناامنی اجتماعی به تثبیت و استمرار عقب ماندگی در این کشور انجامیده است. جنگ با اتحاد شوروی سابق، پایه‌های اقتصاد سنتی این کشور را متزلزل ساخت. با سقوط رژیم کمونیستی و تشکیل دولت مجاهدین و تداوم جنگ داخلی، بنیان‌های اقتصادی بیش از پیش ویران شدند و زمینه را برای گسترش فقر در افغانستان بیش از پیش مساعد ساختند (پهلوان، ۱۳۷۷: ۲۵۰). براساس آمارها نزدیک به ۳۷ درصد از مردم افغانستان زیرخط فقر قرار دارند و بیش از ۳۰ درصد دیگر فقیر هستند، به این ترتیب بخش بزرگی از جمعیت جامعه گرفتار فقر هستند. طالبان جریانی بود که در بستر همچنین جامعه‌ای ظهور کرد. افرادی که با محرومیت فراوان دست به گریبان بودند، غالباً به عقده‌هایی مبتلا بودند که عمق وجود آنان را تسخیر کرده بود. بدبینی نسبت به



مظاهر زندگی جدید بر خاسته از چنین محرومیت ها بود (عارفی، ۱۳۸۲: ۳۳). علاوه بر آن، ضعف ارتباطات و نبود کانال‌های درست ارتباطی همراه با بافت ناهمگن اجتماعی به ویژه در مناطق دور دست که به شکل سنتی تحت حاکمیت حکام محلی قرار دارند، همه و همه باعث ایجاد شکاف مرکز و پیرامون در جامعه افغانستان گردیده‌اند. مسلمانان چنین بستری توده‌ها را برای پذیرش جریان‌های افراطی آماده می‌سازد، کما این که در حال حاضر نیز یکی از موانع اصلی بر سر راه دولت سازی به شمار می‌رود.

۶۱



### نتیجه‌گیری

در این مقاله سعی شد تا با روش تبیین علی جامعه‌شناختی، موانع و چالش‌های دولت سازی در افغانستان عصرکری از منظر شکاف‌های اجتماعی تبیین گردند. با نگاهی گذرا به تاریخ یک سده اخیر در افغانستان از رهگذر بررسی تاریخی کوتاه این موضوع تبیین شد که چالش‌های اجتماعی مانع از شکل‌گیری دولت فراگیر و مقتدر ملی در افغانستان بوده‌اند. مهم‌ترین این چالش‌ها عبارت بودند از: بحران شدید و فراگیر هویت، تقابل سنت و تجدد، بحران مشروعیت، غلبه فرهنگ سنتی و عشیره‌ای بر فرهنگ مدنی، فقر فرهنگی، فقر اقتصادی و سنتی بودن شدید جامعه. در عصرکری با حمایت و مداخله مستقیم جامعه جهانی گام‌های مهمی در روند دولت‌سازی همچون تدوین قانون اساسی، برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی، ایجاد نهادهای امنیتی و گام‌هایی از این دست برداشته شدند، اما این موفقیت‌ها و دستاوردها در مقابل ناکامی‌ها تا حد زیادی رنگ باختند. به نظر می‌رسد با استمرار این بستر نامساعد اجتماعی، حکومت جدید نیز با ناکامی مواجه خواهد بود. در مجموع، حکومت کرسی و عدم تحقق حداکثری دولت‌سازی مدرن و شکنندگی دولت وی و همین‌طور حکومت اشرف غنی را نمی‌توان از پیوستار و تاریخ گذشته افغانستان جدا کرد. منظور آن است که موانع و چالش‌های اجتماعی در این کشور، امری ریشه دار بوده‌اند و مانع از تحقق دولت مدرن و باعث

شکندگی دولت‌ها شده اند لذا نمی توان قائل به گسست تاریخی شد. در مجموع، حکومت کرزی از حیث سطح تحلیل داخلی با چالش‌های مهمی همچون بحران هویت، افراط‌گرایی طالبان‌نیم، خشونت و عدم امنیت، فقر فرهنگی و اقتصادی و چالش‌ها و موانعی از این دست در روند دولت‌سازی مواجه بوده است و به احتمال زیاد این روند ناکام در حکومت جدید، استمرار خواهد یافت. انتخابات متزلزل و بی‌اعتمادی گروه‌های قومی در شمال نسبت به حکومت جدید و حوادث بعد از انتخابات در این راستا قابل تحلیل هستند و به نظر نمی رسد ثبات موقتی فعلی، استمرار یابد. شکندگی حکومت جدید از حیث مشروعیتی به ویژه در نزد گروه‌های قومی غیر پشتون، بحران کارآمدی احتمالی آن از حیث خدمات رسانی و امنیت گستره و کارشکنی‌های مستمر و توان فرسای طالبان از جمله عواملی هستند که می توان استمرار شکندگی حکومت در افغانستان پساکرزی را بر آن اساس، پیش بینی کرد.

## منابع

## الف - فارسی

- احمدی، حمید (۱۳۷۷)، «طالبان، ریشه‌ها و عوامل رشد»، *اطلاعات سیاسی و اقتصادی*، سال سیزدهم، شماره ۱۳۱-۱۳۲، صص ۲۴-۳۹.
- ارزگانی، مسیح (۱۳۹۱)، *رنگین کمان اقوام افغانستان*، کابل: صبح امید.
- امامی، حسام‌الدین (۱۳۷۸)، *افغانستان و ظهور طالبان*، تهران: نشر شاب.
- بدیع، برتران (۱۳۷۹)، *توسعه سیاسی*، ترجمه، احمد نقیب زاده، تهران: نشر قومس.
- تیلی، چارلز (۱۳۸۵)، *انقلاب‌های اروپایی*، ترجمه بهاء‌الدین بازرگانی گیلانی، تهران: نشر کویر.
- روا، الیور (۱۳۷۲)، *افغانستان اسلام و نوگرایی سیاسی*، ترجمه ابوالحسن سرو مقدم، مشهد: انتشارات آستان قدس رضوی.
- سجادی، عبدالقیوم (۱۳۸۰)، *جامعه‌شناسی سیاسی افغانستان*، قم: نشر بوستان کتاب.
- سجادی، عبدالقیوم (۱۳۸۸)، *گفتمان اسلام سیاسی در افغانستان پس از طالبان*، قم: نشر بوستان کتاب.
- سردارنیا، خلیل‌الله (۱۳۹۰)، *درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی جدید*، تهران: نشر میزان.
- سردارنیا، خلیل‌الله (۱۳۹۲)، *جامعه‌شناسی خاورمیانه*، تهران: نشر میزان.
- عارفی، محمداکرم (۱۳۸۰)، «جنش اسلامی پاکستان و چالش‌های ساختاری-راهبردی»، *فصلنامه مطالعات خاورمیانه*، سال هشتم، شماره ۲۷، صص ۵۶-۳۳.

قوم، عبدالعلی و زرگر، افشین (۱۳۸۷)، دولت‌سازی، ملت‌سازی و نظریه روابط بین‌الملل، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی.

مارسدن، پیت (۱۳۷۹)، طالبان، جنگ، مذهب و نظم نوین در افغانستان، ترجمه، نجله خندق، تهران: انتشارات وزارت امورخارجه.

نجفی، علی (۱۳۸۹)، «تنوع قومی، فرهنگی و زبانی در افغانستان»، پژوهش‌های منطقه‌ای، پائیز و زمستان، شماره ۵، ۸۰-۳۹

هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۵)، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، چاپ دوم، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر علم.

یزدان‌فام، محمود (۱۳۹۰)، دولت‌های شکننده و امنیت انسانی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی. ب- انگلیسی

Alessandro, Maron. (2011). "Afghanistan in Transition: The security Context in Post-Bin Ladin", **Instituto of Affari Internazionali**, June, pp:1-15.

CIA Fact book. (2012). **Afghanistan**.

Morelli, Vincent and Paul Balkan. (2009). "NATO in Afghanistan: A Test of The Transatlantic", **Congressional Research Service**, April, PP: 1-39.

UN Classified. (2010). Report on Progress to World Security and Stability in Afghanistan.

The EFA Assessment. (2010). Country Report Afghanistan.

Their, AJ. (2009). **The Future of Afghanistan**, Washington DC: United State Institute of Peace, [www.usip.org](http://www.usip.org).

Cronin, Richard p. (2002). "Afghanistan: challenges and Options for Reconstructing a stable & Moderate State", **Congressional Research Service**, May 10.

Edwards, Lucy M. (2010). "State-building in Afghanistan", **International Review of the Red Cross**, Vol.92, No.880, pp:991-967.

Hehir, Aidan & Robinson Neil. (2007). **State-Building: Theory and Practice**, London: Routledge.

Marshal Monty G and Cole, Benjamin. (2008). "Global Report on Conflict, Governance and State Fragility", **Foreign Policy Bulletin**, Winter, pp:1-19.

OECD. (2010). **The State' legitimacy in Fragile Situations**, OECD Publications. Ottawa, Marina & Mair, Stefan. (2004). "States at Risk & Failed States",

**Carnegie Endowment for International Peace**, September, pp:1-10.

Report of The Afghanistan Study Group. (2008). "Revitalizing our Efforts, Rethinking our Strategies", **Center For The Study of The Presidency**, January, pp:1-48.

Rotberg, Robert. (2009). "Failed States, Collapsed States, Weak States", [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu).

The Fund for Peace. (2014). "Fragile States Index Ranking", [www.fragilestatesindex.org](http://www.fragilestatesindex.org)