

بررسی سیاست خارجی ایالات متحده در افغانستان: دولت‌سازی با تأکید بر بازسازی نیروهای مسلح

علی محمدیان^۱

تاریخ دریافت: ۹۰/۶/۷

تاریخ تصویب: ۹۰/۹/۲۶

چکیده

از زمان تهاجم نیروهای ائتلاف بین‌المللی به رهبری ایالات متحده به افغانستان در سال ۲۰۰۱، یک دهه می‌گذرد. پیامد این تهاجم سقوط رژیم افراطی طالبان بود. پس از آن، تشکیل کنفرانس بن ۱ در ۵ دسامبر ۲۰۰۱ روند یک دهه پیش رو را برای این کشور ترسیم نمود. از آن تاریخ تحولات زیادی در این کشور به وقوع پیوست که بخش عمده‌ی آن، دارای ماهیت امنیتی و نظامی بود. بخشی از توافقات کشورهای غربی، بازسازی نهادهای نظامی و امنیتی افغانستان بود. در این میان حضور ایالات متحده و متحدانش در قالب سازمان اتلانتیک شمالی ناتو برجسته‌تر بوده و آنها مصمم هستند با کسب حمایت سایر کشورها و نهادهای مختلف بین‌المللی، با اجرای پروژه‌ی دولت‌سازی، حکومت مرکزی

۱. دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران (amohamadian22@yahoo.com)

قوی و باثبات و جامعه‌ی پایدار را در افغانستان ایجاد نمایند. به طور حتم با عنایت به ویژگی منحصر به فرد جامعه‌ی افغانستان، چگونگی شکل‌گیری نهادهای امنیتی و میزان کمیت و کیفیت عملکرد آن، می‌تواند یکی از ابزارهای کلیدی دولت مرکزی در جهت ایجاد ثبات در این کشور باشد. این مقاله در نظر دارد به سیاست دولت‌سازی ایالات متحده در افغانستان و شکل‌گیری ساختار نیروهای مسلح جدید و تأثیر این اقدامات در ایجاد امنیت و ثبات در این کشور پردازد.

واژه‌های کلیدی: سیاست خارجی ایالات متحده، دولت ملت‌سازی، دولت‌سازی از طریق مداخله، نهادسازی، نیروهای نظامی و امنیتی.

مقدمه

کشور افغانستان علی‌رغم دارا بودن طبیعت جغرافیایی سخت و خشن، محصور در میان رشته کوه‌های سر به فلک کشیده و عدم دستیابی به آبهای بین‌المللی، با قرارگرفتن در محل تلاقی سه منطقه‌ی مهم خاورمیانه، آسیای میانه و شبه قاره هند، در طول دو سده اخیر مورد توجه دول قدرتمند منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای بوده است. لورل کورنا معتقد است: «اگر دنیای خارج این کشور را رها کند تا خود به اداره‌ی امور خویش پردازد، افغانستان یکی از منزوی‌ترین مناطق کره زمین خواهد بود» (کورنا، ۱۳۸۳: ۷).

برعکس بیان فوق، بیگانگان این کشور را رها نکردند و حضور دولت‌های اشغالگر، نه تنها منجر به آبادانی افغانستان نشد، بلکه پیامد آن، انزای بیشتر و غرق شدن در معضلات مختلف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بود.

کارشناسان عقیده دارند؛ جامعه‌ی افغانستان دارای یک ویژگی مشخص است: قدرتمندی جامعه‌ی افغان متشکل از قومیت‌ها، مذاهب و فرهنگ‌ها و جدایی‌اش از دولت مرکزی و از طرفی دیگر ضعف دولت‌ها و حکومت‌های مرکزی شکل گرفته که در ایجاد رابطه‌ی

دوجانبه با جامعه و وادار نمودن مردم به تمکین در برابر دولت مرکزی ناتوان بودند. افغانستان با ۳۱ میلیون نفر جمعیت، دارای بیش از ۱۰ قومیت متنوع و مختلف شامل پشتون، تاجیک، ازبک، هزاره، ترکمن، بلوچ، مسیحی، سیک، هندو و ... است؛ که هیچکدام از این اقوام، دارای اکثریت نسبی نبوده و به دلیل تنوع قومی و نژادی و مذهبی، یک جامعه‌ی کاملاً غیر همگراست. این قومیت‌ها و نژادها، بیش از آنکه به کشور و منافع جمعی آن فکر کنند، به ارزش‌های قبیله‌ای و طایفه‌ای خود وفادار می‌باشند. با چنین مشخصه‌ای، حتی دولت‌های اشغالگر نیز نتوانستند این وضعیت را به هم بزنند و یکی پس از دیگری این کشور را ترک کردند.

تاریخ تحولات سیاسی افغانستان از قرن نوزدهم تاکنون، حضور دولت‌های قدرتمند در این کشور را نشان می‌دهد. بریتانیا در سال‌های ۱۸۴۰، ۱۸۷۸ و ۱۹۱۹، شوروی سابق در سال ۱۹۷۹ و نیروهای ائتلاف به رهبری ایالات متحده در سال ۲۰۰۱ و بعدها نیروهای سازمان ناتو. تحولات در سال‌های پایانی قرن بیستم شامل فروپاشی شوروی و خاتمه‌ی جنگ سرد منجر به روی کارآمدن رژیم نامشروع طالبان در افغانستان شد. حمله ۱۱ سپتامبر بار دیگر موجب توجه دوباره به افغانستان شد. نیروهای غربی در دوره‌ی جدید، مبارزه با تروریسم و ریشه‌کن نمودن آن را مهم‌ترین دلیل برای اشغال مجدد افغانستان اعلام نمودند. با چنین رویکردی، حمله به افغانستان در سال ۲۰۰۱ صورت گرفت. دولت طالبان سقوط کرد و پس از آن، اجماعی از دول متحد برای بازسازی افغانستان شکل گرفت.

جدایی میان جامعه و دولت افغانستان باعث شده است که در یک دهه‌ی اخیر، نیروهای بین‌المللی حاضر در این کشور، پروژه‌ی دولت‌سازی^۱ را با هدف تشکیل یک دولت مقتدر، ایجاد ثبات و امنیت در این کشور پیگیری نمایند. در راستای همین هدف، نیروهای غربی به رهبری و پیشگامی ایالات متحده، بازسازی و سازماندهی مجدد مجموعه نیروهای مسلح

1.state- building

افغانستان^۱ به عنوان نهاد و ابزاری مهم در روند دولت‌سازی را در دستور کار خود قرار دادند. بدون شک شرایط اجتماعی افغانستان، پیگیری چنین هدفی را اجتناب ناپذیر می‌نماید. بر همین اساس، مقاله‌ی حاضر چگونگی و روند ایجاد ساختار جدید نیروهای مسلح افغانستان که توسط ایالات متحده و ناتو صورت می‌گیرد، از سال ۲۰۰۱ تاکنون را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد. پرسش مهم این است که بازسازی نیروهای نظامی و امنیتی در قالب دولت‌سازی، چه تأثیری بر مشکلات امنیتی افغانستان داشته است؟ به طور مشخص آیا تهدیدات امنیتی داخلی در این کشور کاهش یافته است؟ حملات تروریستی در قالب عملیات انتحاری و یا سایر اقدامات تهدیدزا علیه دولت مرکزی کاهش داشته است؟ چه عواملی بر عملکرد نیروهای نظامی و امنیتی تأثیر منفی داشته است؟ براساس مطالعات انجام شده، مجموعه نیروهای نظامی و امنیتی افغانستان از نظر کمی در طول سال‌های اخیر رشد مناسبی داشته و با همراهی نیروهای بین‌المللی حاضر در افغانستان به عنوان یک نیروی مؤثر در تثبیت اوضاع پس از جنگ، مبارزه با شورشیان به ویژه القاعده و نابودی ساختار مرکزی نیروهای ستیزه‌جو در مناطق مختلف افغانستان و کاهش تهدیدات امنیتی داخلی توفیق نسبی را کسب نموده است. با این وجود پیش‌بینی می‌شود، به دلیل شرایط ویژه امنیتی این کشور ناشی از تعارضات قومی، نژادی و مذهبی، تهدیدات امنیتی، کماکان به صورت غیرمتمرکز و به صورت محلی و منطقه‌ای در افغانستان در سال‌های آتی ادامه خواهد یافت.

1. Afghanistan armed forces

چارچوب نظری

با عنایت به موضوع پژوهش، در این بخش به شرح نظری دولت‌سازی خواهیم پرداخت. دولت‌سازی از اصطلاح کامل‌تر دولت‌ملت‌سازی^۱ اخذ شده است. دولت‌ملت‌سازی اگرچه اخیراً در ادبیات روابط بین‌الملل به واسطه‌ی تحولات مربوط به اروپای شرقی در دهه‌ی ۱۹۹۰، مطرح شده است لیکن سابقه‌ی آن بسیار فراتر از آن می‌باشد. از یک منظر، قرارداد صلح وستفالی در ۱۶۴۸، منجر به شکل‌گیری دولت‌های مدرن امروزی شد. سرزمین و مرزهای مشخص، جمعیت ثابت، ساختار اداری حکومتی که دارای حاکمیت در محدوده‌ی خود بودند، منجر به تشکیل دولت‌های جدید امروزی شد که با بهره‌مندی از ابزار زور می‌توانستند از حاکمیت خود دفاع نمایند.

با در نظر داشتن چنین تحولاتی، می‌توانیم بگوییم که «دولت‌ملت‌سازی روندی است که طی آن یک جامعه‌ی سیاسی تلاش می‌کند از طریق انباشت قدرت و توسعه‌ی ظرفیت نهادی، خودمختاری، با در نظر داشتن حاکمیت و استقلال خود را کسب، حفظ و ارتقا دهد. چنین هدفی به شدت وابسته به افزایش همبستگی و یکپارچگی اجتماعی ملی و ثبات سیاسی به ویژه در مفهوم توسعه‌ی نهادهای دموکراتیک است. مقصد چنین روندی، تکامل هر چه بیشتر دولت (به عنوان سازه‌ی نهادی نیرومند) و ملت (به عنوان یک سازه‌ی اجتماعی یکپارچه و دارای هویت واحد) و پیوند و نزدیکی هرچه بیشتر این دو است» (قوام و زرگر، ۱۳۸۸: ۲۲۱).

بخش اول تعریف فوق به مفهوم دولت‌سازی مربوط می‌شود. دولت‌سازی روندی در جهت ایجاد نهادهای حقوقی، سیاسی و اجتماعی است که با کسب قدرت و مشروعیت، از خصلت حاکمیت و اقتدار عالی برخوردار می‌گردد. به عبارتی دیگر دولت‌سازی «به معنی

1. nation- state building

ایجاد و تقویت نهادهای لازم برای حمایت از توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بلند مدت است.» (همان: ۲۱۵).

نهادسازی که بدان اشاره می‌شود دارای قالب مشخص و ثابتی است که در اکثر جوامع وجود دارد. اینها شامل نهادهای اجرایی (دستگاه‌های اجرایی حکومتی نظیر وزارت‌خانه‌ها و کارگزاری‌های داخلی و خارجی و نهادهای نظامی و امنیتی)، نهادهای قانون‌گذاری (پارلمان‌ها، مجالس و شوراها) و نظام حقوقی و قضایی می‌باشد.

موضوع مهم در دولت‌سازی ارتباط تنگاتنگ آن به مفهوم ملت‌سازی است. دولت‌سازی و ملت‌سازی اگرچه ممکن است دو فرآیند جدا از هم به نظر آیند، لیکن باید اذعان نمود این دو در کنار هم می‌توانند باعث دولت‌سازی موفق شوند. البته ممکن است که توفیق هرکدام با دیگری متفاوت باشد، ولی در هر صورت برای مطلوبیت دولت‌ملت‌سازی، نزدیکی و پیوند هر دو به صورت همزمان برای پیشرفت این فرآیند کاملاً ضروری است. در تحولات تاریخی بسیاری از کشورها از جمله اکثر کشورهای توسعه نیافته آسیا و آفریقا، دولت‌هایی شکل گرفتند، ولی چنین دولت‌هایی نتوانستند ملت‌سازی را با خود همگام سازند. نکته دیگر این است که دولت‌ملت‌سازی یک فرآیند طولانی، پیچیده و برحسب شرایط هر سرزمینی می‌تواند با فراز و نشیب‌هایی همراه باشد. در این روند عناصر و عوامل مهمی می‌تواند تأثیرگذار باشد. سه دسته از عوامل حایز اهمیت است: اول، عناصر سرزمینی شامل شرایط جغرافیایی داخلی و مرزها و حاکمیت ملی؛ دوم، عوامل اجتماعی شامل انسجام ملی و همبستگی اجتماعی (قومیت‌ها، نژادها و ایدئولوژی، فرهنگ، سنت و زبان مشترک و پیشینه‌ی تاریخی)، هویت ملی، ناسیونالیسم و حقوق شهروندی و سوم، عناصر سیاسی شامل نهادهای حقوقی و اجتماعی، نظامی و امنیتی، میزان پیشرفت اقتصادی و توسعه‌ی دموکراسی.

دسته‌ی سوم عوامل یادشده، مربوط به دولت‌سازی است. در این حوزه نهادسازی از مهم‌ترین اقدام در جهت دولت‌سازی است. «نهادسازی ظرفیت یک دولت را در حفظ نظم داخلی و انجام کارآمد سایر کارکردهای مورد مطالبه‌ی مردم از جمله امنیت، رفاه، آزادی و... به نحو مطلوبی تأمین و می‌تواند مشروعیت و پایگاه مردمی دولت را بهبود ببخشد. ضرورت نهادسازی به ویژه در کشورهای ناکام^۱ و یا فروپاشیده به واسطه‌ی بروز جنگ‌ها و نزاع‌های داخلی و بین‌المللی (مانند افغانستان و عراق) جزء اولین گام‌های اساسی در روند دولت‌سازی قلمداد می‌گردد» (قوام و زرگر، ۱۳۸۸: ۳۲۶).

باید تأکید نمود موضوع نهادسازی در جوامع چندپاره به لحاظ قومی و نژادی اهمیت دوچندان داشته و برای شروع روند مناسب دولت ملت‌سازی از ضروریات تلقی می‌گردد. معمولاً نهادسازی با مصداق‌هایی نظیر تدوین قانون اساسی، تشکیل حکومت و نهادهای اجرایی آن، نهاد قانونگذاری مجلس و نهادهایی که حافظ قانون اساسی است مانند دستگاه قضایی و دیوان عالی قانون اساسی تبلور می‌یابد.

یکی از نهادهای مهم در روند دولت‌سازی، شکل‌گیری نیروهای نظامی و امنیتی است که در کل از آن به عنوان نیروهای مسلح^۲ یاد می‌شود. در ادبیات علوم سیاسی از نیروهای مسلح به عنوان ابزار اعمال حاکمیت دولت‌ها یاد می‌کنند. ماکس وبر^۳ جامعه‌شناس برجسته‌ی آلمانی، همین برداشت را تحت عنوان کاربرد زور^۴ توسط دولت‌ها توصیف نموده و معتقد است که دولت تنها نهادی است که در بکارگیری زور در قالب نیروهای نظامی مشروعیت دارد. این برداشت از کارکرد نیروهای مسلح، در جوامعی صادق است که دولت‌ها دارای مشروعیت کافی بوده و به طبع آن، ابزارهایی که دولت از آن بهره می‌گیرد نیز از مشروعیت برخوردار خواهند بود. بنابراین در حالت متعارف، هویت و کارکرد اصلی

1. failed state
2. armed forces
3. Max Weber
4. Use Of Force

نیروهای مسلح، کمک به دولت برای اعمال حاکمیت بر سراسر کشور، ایجاد نظم و امنیت، حفظ آمادگی برای مقابله با هرگونه تهدیدات داخلی و خارجی تعریف می‌شود. در واقع نهادهای نظامی، وظیفه‌ی مهم ایجاد نظم، ثبات و امنیت را به عهده دارند که برای تداوم و استحکام یافتن دولت و گذار به فرآیند مطلوب از اهمیت حیاتی برخوردار است.

معمولاً نیروهای مسلح کشورها را می‌توان به دو بخش با کارکرد مجزا تقسیم نمود. اول نیروهای مسلح ارتش شامل قوای سه‌گانه‌ی زمینی، هوایی و دریایی و دوم نیروهای امنیتی داخلی که با عنوان پلیس و نیروهای ویژه داخلی نامیده می‌شوند. وظیفه‌ی ارتش حفاظت از کشور و سرزمین در مقابل تهدیدات خارجی است و وظیفه‌ی نیروی پلیس برقراری نظم عمومی و مبارزه با سایر تهدیدات داخلی است. علیرغم مشخص بودن وظایف نیروهای مسلح، باید یادآور شد که این کارکرد در همه‌ی جوامع یکسان نمی‌باشد. به ویژه در جوامعی که فرآیند مطلوب دولت ملت‌سازی را طی نکرده‌اند، این موضوع مصداق بیشتری دارد؛ در برخی از جوامع از این دست، نیروی نظامی نه به عنوان حافظ امنیت داخلی و خارجی، بلکه به عنوان نیرو و ابزار سرکوب در دست دولت و عامل تداوم حیات نامشروع دولت‌ها عمل نموده است (عراق). به واقع در اینگونه جوامع، نیروی نظامی دیوار بلندی است که ملت را از دسترسی به حاکمیت محروم می‌نماید. در مدلی دیگر، نیروی نظامی دارای قدرتی فراتر از دولت و یا حداقل همانند دولت است. در این مدل دولت خود تحت تأثیر نیروی نظامی بوده و بخشی از تحولات سیاسی که به طور متعارف بایستی توسط قوای حکومتی و دولتی رقم بخورد، توسط این نیرو انجام می‌شود (پاکستان و ترکیه در گذشته). وقوع کودتا رایج‌ترین مصداق قدرتمندی نیروی نظامی در این مدل تلقی می‌گردد و نهایتاً در برخی کشورهای دیگر، نیروی نظامی آن‌چنان ضعیف است که منجر به بی‌ثباتی، ناامنی و نزاع‌های متعدد داخلی شده است (افغانستان).

اما در مورد رابطه میان سیاست خارجی ایالات متحده و دولت‌ملت‌سازی (با تأکید بر دولت‌سازی) لازم به توضیح است که توجه به این موضوع به دوران بعد از جنگ جهانی دوم بر می‌گردد. برخی از کارشناسان این سابقه را به سال‌های اولیه‌ی قرن بیستم مربوط می‌دانند. این عده، اقدامات ایالات متحده در سال‌های آغازین قرن بیستم در کشورهای نظیر کوبا (۱۹۰۲-۱۸۹۸)، پاناما (۳۶-۱۹۰۳)، کوبا (۱۹۰۹-۱۹۰۶)، نیکاراگوا (۳۳-۱۹۰۹)، هائیتی (۳۴-۱۹۱۵)، کوبا (۲۲-۱۹۱۷) و جمهوری دومینیکن (۲۴-۱۹۱۶) را مصداقی برای ادعای خود می‌دانند. اما برخی دیگر، (Fukuyama, 2006)، فراوانی و کثرت فعالیت‌های آمریکا برای دولت‌سازی را با خاتمه‌ی جنگ سرد مرتبط می‌دانند. شواهد نشان می‌دهد که براساس شاخص‌های دولت‌ملت‌سازی، این سیاست بعد از جنگ جهانی دوم در سیاست خارجی ایالات متحده از اهمیت بیشتری برخوردار شده است.

جیمز دوینز^۱ از کارشناسان سیاست خارجی ایالات متحده و از مسئولان دولتی که دارای سوابق اجرایی در دوران بیل کلینتون و جرج بوش بوده و در کشورهای نظیر سومالی، بوسنی و کوزوو و افغانستان، به عنوان نماینده‌ی ویژه، جهت حل منازعات داخلی خدمت نموده است، اقدامات ایالات متحده در جهت دولت‌سازی را به مقطع زمانی دوران جنگ سرد و بعد از جنگ سرد تقسیم می‌نماید. وی کشورهای مورد نظر و نتایج حاصل از فرآیند دولت‌سازی در این دو مقطع را چنین ارزیابی می‌کند: «در دوران جنگ سرد آلمان غربی (موفق)، ژاپن (موفق)؛ در دوران بعد از جنگ سرد، سومالی (ناکام)، هائیتی (ناکام)، بوسنی (موفقیت نسبی)، کوزوو (موفقیت محدود)، افغانستان (نامعلوم)، عراق (نامعلوم)» (دوینز، ۱۳۸۶: ۳۳۵-۳۳۴).

1. James Dobbins

در دوره‌ی بعد از جنگ سرد، بسیاری عقیده براین دارند که ایالات متحده آمریکا تلاش می‌نماید یک مدل بین‌المللی دولت ملت‌سازی^۱ (با تأکید بر دولت سازی) همسو با ارزش‌های خود را پیاده نماید. در این مدل از دولت ملت‌سازی «که عمدتاً از تجارب دهه‌ی ۱۹۹۰ در بالکان، عراق و افغانستان و ... استنباط می‌شود، یک عامل خارجی تلاش می‌کند در این روند مداخله و در واقع برنامه‌ریزی یا نیروی حمایتی از خارج هدایت می‌شود. این نوع مدل را می‌توان دولت ملت‌سازی بین‌المللی یا دولت ملت‌سازی از بیرون^۲ نامید. این مدل بیشتر به دولت سازی ارتباط دارد. در واقع براساس تعریف شورای روابط خارجی ایالات متحده، این مدل به تلاش‌های بین‌المللی (سازمان ملل و یا ایالات متحده) برای اعاده‌ی نظم مدنی و ایجاد ساختار و نهادهای حکومتی جدید در یک کشور بیرون آمده از جنگ یا منازعه‌های داخلی (دولت ناکام) اشاره دارد. بنابراین در ابتدا تلاش براین است که در وهله‌ی اول، دولتی با نهادهای حکومتی تثبیت شده ایجاد و پس از حفظ و تأمین نظم عمومی در جهت ملت‌سازی تلاش نماید» (قوام و زرگر، ۱۳۸۸: ۲۲۹-۲۲۸).

تلاش‌های ایالات متحده در کشورهای افغانستان و عراق در دهه‌ی اول قرن بیست و یکم، نشان می‌دهد که این کشور تلاش نموده است، یک مدل بین‌المللی دولت سازی را در این دو کشور پیاده نماید. دلایل متعددی برای تقدم دولت سازی بر ملت سازی در رویکرد آمریکایی‌ها می‌توان ذکر کرد؛ ولی مهم‌ترین دلیل و نکته این است که اساساً ملت سازی فرآیندی بسیار پیچیده، طولانی مدت و سخت است که تحقق آن به خواست و اراده‌ی جمعی ملت‌ها و شرایط داخلی هر کشوری وابسته است و یک عامل خارجی نمی‌تواند در اجرای آن نقش مؤثری ایفاء کند. در مجموع باید گفت که در دو دهه‌ی اخیر حجم اقدامات ایالات متحده در قالب دولت ملت سازی افزایش داشته است. اگرچه بنابه اذعان

1. international nation- state building
2. nation-state building from outside

کارشناسان، در این ارتباط توفیق اندکی حاصل شده است، با این حال آنچه مسلم است این موضوع به کشورهای افغانستان و عراق محدود نخواهد شد و با اهمیت یافتن معضلات کشورهای توسعه نیافته در همه‌ی ابعاد آن، ایالات متحده کماکان سعی خواهد نمود الگوهای مورد نظر خود را از طریق پروژه‌های دولت سازی در سایر مناطق مورد منازعه‌ی جهان اجرا نماید.

۱۱ سپتامبر و اشغال افغانستان

شواهد نشان می‌دهد قبل از حادثه ۱۱ سپتامبر، نومحافظه کاران آمریکایی با طراحی تئوری‌های جدیدی همچون عملیات پیشدستانه و پیشگیرانه، آماده‌ی اقدامات نظامی در مناطق مختلف جهان بودند. در همین راستا کمیسیون ۱۱ سپتامبر^۱ تصریح می‌کند که ماه‌ها قبل از ۱۱ سپتامبر، مقامات دولتی ایالات متحده، تمایل داشتند که به نیروهای پشتون ضد طالبان^۲ کمک نمایند.

به هر حال با تفسیرهای خاص نومحافظه کاران و علیرغم تعارضی که اصول جنگ پیشدستانه با برخی از اصول مسلم حقوق بین‌الملل، از جمله اصل «حاکمیت» و «عدم توسل به زور» علیه دیگر کشورها در منشور سازمان ملل بدان اشاره شده است، اجماعی از کشورهای قدرتمند بر علیه افغانستان شکل گرفت. با صدور قطعنامه‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل، اقدامات نظامی علیه رژیم طالبان در افغانستان وارد مرحله‌ی تازه شد. به ویژه قطعنامه‌ی ۱۳۶۸ مورخ ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱ که بر «آمادگی سریع رزمی برای برداشتن همه‌ی گام‌های لازم در جهت پاسخ گویی (دلالت ضمنی بر استفاده از نیروها) به حملات ۱۱ سپتامبر» (Katzman, 2008:6) تصریح نمود، باعث شکل‌گیری نیروهای ائتلاف

1. The September 11 commission

2. Anti-Taliban Pashtun forces

به رهبری ایالات متحده برای آغاز نبرد علیه طالبان شد. در نهایت «در ۷ اکتبر ۲۰۰۱ (کمتر از یک ماه بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر) عملیات مدت دار آزادسازی افغانستان، آغاز شد. همکاران بین‌المللی ایالات متحده در این عملیات را بریتانیا، کانادا، استرالیا، آلمان، فرانسه و برخی از کشورهای آسیایی (نظیر ترکیه)، اروپای شرقی و آفریقای تشکیل می‌دادند. این عملیات حدود یک ماه طول کشید و در نهایت به پیروزی نیروهای ائتلاف و عقب نشینی القاعده و طالبان منجر شد» (تمنا، ۱۳۸۷: ۱۳۴).

پیامد لشگرکشی آمریکا و متحدانش به افغانستان، سقوط دولت طالبان بود. این موضوع شاید در مرتبه‌ی دوم اهمیت قراراشت و آنچه در صدر اولویت سیاست‌های نیروهای ائتلاف قرارداشت، ایجاد و برقراری ثبات سیاسی و اجتماعی در جامعه‌ی افغانستان است که نگرانی‌های آن هنوز با گذشت بیش از یک دهه کماکان ادامه دارد. رسیدن به چنین هدفی در افغانستان به دلیل حاکمیت الگوهای قومی و قبیله‌ای و عدم وجود سابقه در میان رهبران افغان‌ها در جهت تشکیل دولتی قدرتمند در طول تاریخ، کاری بسیار سخت جلوه می‌نمود. موضوعی که دو قدرت سنتی یعنی بریتانیا و روسیه و سپس شوروی از پس آن برنیامدند و این کشور را ترک کردند.

فرایند انتقال و تثبیت اوضاع

در پی سقوط طالبان کنفرانسی بین‌المللی در شهر بن برای ترسیم آینده سیاسی افغانستان تشکیل شد. براساس موافقت نامه‌ی بن حکومت موقت^۱ با رهبری حامد کرزای از قوم پشتون شکل گرفت. با این حال موقعیت‌های کلیدی در تسلط اقلیت اتحاد شمال^۲ قرار داشت. در ژانویه ۲۰۰۴، قانون اساسی لویی جرگه یک نهاد ریاست جمهوری قوی را برای

1. Interim Administration
2. Northern Alliance

افغانستان پیش بینی کرد. با این کار لویی جرگه، عملاً موضع اتحاد شمال نیز تضعیف شد. اتحاد شمال خواهان ایجاد نهاد نخست وزیری برای ایجاد توازن قدرت با رییس جمهور بودند. با این حال در همین قانون با اهمیت دادن به پارلمان، این خواسته اتحاد شمال را در مقابل رییس جمهور تقویت نمود. قانون لویی جرگه، به مرد و زن حقوق یکسان اعطا نمود. اجازه‌ی فعالیت احزاب سیاسی داده شد؛ مشروط به اینکه غیر اسلامی نباشد. ساختار قضایی براساس اسلام سنی حنفی (فصل ۷ ماده ۱۵) قرار گرفت. برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و پارلمان استانی و ناحیه‌ای در ژوئن ۲۰۰۴ و در نهایت نامگذاری ظاهرشاه به عنوان «پدر ملت»^۱ از مهم ترین تصمیمات قانون اساسی لویی جرگه در این مقطع زمانی بود.

انتخابات برای تعیین رییس جمهور و دو معاون وی برای مدت ۵ سال در ۹ اکتبر ۲۰۰۴ برگزار شد. حدود ۸۰ درصد از واجدین شرایط در انتخابات شرکت نمودند. کرزای و متحدانش شامل احمد ضیاء مسعود (برادر احمدشاه مسعود، فرمانده افسانه‌ای مجاهدین)، کریم خلیلی و یک هزاره‌ای با ۵۵ درصد آرا در مقابل ۱۶ درصد آرای طرف مقابل برنده شدند. دومین انتخابات پارلمانی برابر نظر قانون اساسی لویی جرگه، در ۱۸ سپتامبر ۲۰۰۵ به صورت سیستم رأی انفرادی غیرقابل انتقال برای انتخاب ۲۴۹ نفر جهت مجلس خلق (عوام) برگزار شد که حدود ۵۷ درصد واجدین شرایط شرکت نمودند. کرسی‌های مجلس سنا نیز به صورت انتصابی توسط حامد کرزای انتخاب شدند که نیمی از آنان زن بودند. در مجموع برای این انتخابات حدود ۲۵۰ میلیون دلار هزینه شد؛ که نزدیک به ۸۵ میلیون دلار آن توسط ایالات متحده و بقیه توسط سایر شرکا پرداخت گردید.

1. Father of the nation

دولت مرکزی و چالش‌های اولیه

پس از طی روند شکل‌گیری ساختار سیاسی جدید افغانستان شامل حکومت موقت، تصویب قانون اساسی لویی جرگه، انتخابات پارلمان و دیگر انتخابات محلی و ناحیه‌ای، همزمان شکل‌گیری نیروهای امنیتی این کشور نیز در دستور کار قرار گرفت. در این مدت به طور مشخص دولت مرکزی با دو چالش عمده روبرو بود؛ اول، اختلاف بر سر تقسیم قدرت میان مجاهدین و رهبران قبایل در مناطق مختلف و دوم، مسأله‌ی وجود گروه‌های شبه نظامی از جمله نیروهای افراطی القاعده و طالبان و دیگر متحدانش در اطراف کشور به ویژه مناطق تحت نفوذ طالبان و ضرورت انجام خلع سلاح آنان توسط دولت مرکزی. دولت حامد کرزای به واسطه‌ی نداشتن نیروهای نظامی توان حل مسایل امنیتی را نداشت و به طور کامل وابسته به نیروهای ائتلاف بود. با این شرایط، بازسازی سریع و گسترده‌ی نیروهای امنیتی برای برخورد با مسأله‌ی دوم از ضرورت‌های دولت و ائتلاف بین‌المللی به رهبری آمریکا تلقی شد.

در مورد مسأله‌ی اول، استراتژی ایالات متحده حمایت و تشویق کرزای برای بازداشت نظامیان کلیدی محلی و منطقه‌ای به ویژه افسران عالی رتبه ارتش بود. براساس توصیه‌های آمریکا، کرزای اقدامات زیر را اجرا نمود:

۱) در ۲۴ سپتامبر ۲۰۰۴، اسماعیل خان از حکومت هرات خلع شد؛ او بعدها به عنوان وزیر آب و انرژی منصوب شد.

۲) در آوریل ۲۰۰۴، ژنرال دوستم به عنوان مشاور ارشد نظامی منصوب شد و بلافاصله از رهبری جنبش ملی^۱ برکنار شد.

۳) ژنرال فهیم از اتحاد شمال که به وسیله‌ی کرزای در مجلس سنا منصوب شد، فقط چند ماه در این سمت باقی ماند.

1. National front

۴) در جولای ۲۰۰۴، عطاء محمد نور از کنترل شبه نظامیان منطقه‌ی مزار شریف برکنار و به حکومت استان بلخ منصوب شد.

۵) حضرت علی و خان محمد از رهبران بزرگ شبه نظامی مناطق جلال آباد و قندهار به سمت رییس پلیس شهری منصوب شدند» (Katzman, 2008: 12-13).

مجموعه اقدامات کرزای در جهت اعمال فشار بر رهبران بزرگ شبه نظامی به طور کامل موفقیت آمیز نبود و صرفاً تا اندازه‌ای توانست این فرماندهان نظامی را منزوی نماید. در مورد برخورد با گروه‌های مسلح شبه نظامی و اقدام اساسی در جهت نیرومندسازی دولت مرکزی طرحی به وسیله‌ی اداره مأموریت کمک سازمان ملل در افغانستان^۱ برای برخورد با شبه نظامیان غیرقانونی^۲ به طور رسمی در ۳۰ ژوئن ۲۰۰۶ پیاده شد. این اداره تحت عنوان برنامه‌ی توقف بسیج عمومی، خلع سلاح و سازماندهی مجدد^۳ نام گرفت. این برنامه با مشارکت کشورهای ژاپن، بریتانیا، کانادا و ایالات متحده جاری شد. طرح مذکور، پیش‌بینی کرده که ۱۰۰۰۰۰ نفر نیروی مبارز و رزمی را برای خلع سلاح تهیه کند. اگرچه هزینه‌ی طرح بالغ بر ۱۴۱ میلیون دلار توسط ژاپن و دیگر شرکا از جمله آمریکا تأمین شد، لیکن طرح خلع سلاح سرعت لازم را نداشت و به آرامی پیاده می‌شد. دلیل عمده تأخیری بود که وزارت دفاع افغانستان نتوانست تا اول جولای ۲۰۰۳، درصد تاجیکی‌ها را در موقعیت نظامی ارشد و کلیدی کاهش دهد. به واسطه‌ی مشکلات پیش روی این طرح، در ۱۱ ژوئن ۲۰۰۵، طرح جدیدی تحت عنوان انحلال گروه‌های مسلح غیرقانونی^۴ اجرا شد. این برنامه بوسیله‌ی کمیسیون سازماندهی و خلع سلاح افغانستان و با رهبری خلیلی معاون رییس جمهور اجرا شد. یکی از مشکلات این برنامه، کمبود منابع مالی بود که کشورهای دیگر در آن مشارکت کمی داشتند.

1. U.N. Assistance mission in Afghanistan (UNAMA)

2. illegal militias

3. Demobilization, Disarmament, Reintegration (DDR)

4. Disbandment of illegal armed groups (DIAG)

با وجود اجرای طرح‌های متعدد توسط دولت مرکزی افغانستان و همین‌طور نیروهای ائتلاف، توفیق چندانی در جهت خلع سلاح صورت نگرفت. دلایل زیادی در این مورد قابل ذکر است. اول اینکه، بخش عمده‌ی نیروهای شبه نظامی، متعلق به طالبان است که به دلیل نداشتن سهمی از قدرت سیاسی، حاضر به ترک مخاصمه با دولت مرکزی نبودند. بخش مهمی از حملاتی که به نیروهای دولتی، اماکن و تأسیسات دولتی و نیروهای خارجی در افغانستان صورت گرفته است، توسط این گروه شبه نظامی بوده است. نادیده گرفتن موجودیت این گروه باعث شد از زمان سقوط طالبان، کماکان بخش‌های زیادی از افغانستان در وضعیت نا امنی به سر برد. دوم و متأثر از عامل اول، بسیاری از مردم به واسطه‌ی ترس امنیتی، حاضر به زمین گذاشتن سلاح نبودند. سوم، اینکه ترغیب گروه‌های شبه نظامی برای انجام خلع سلاح، نیازمند ایجاد شرایط مناسب اقتصادی از طریق بهبود وضع اشتغال است. جدا از مسایل ایدئولوژیکی، بخش زیادی از ستیزه جویان، از طریق مبارزه با دولت مرکزی امرار معاش می‌نمایند که برای خلع سلاح آنان باید جایگزینی برای آن پیدا نمود. در نهایت اینکه به دلیل پراکنده بودن نیروهای شبه نظامی به ویژه القاعده و تردد از افغانستان به کشورهای همسایه به خصوص در مرزهای پاکستان، آمار دقیقی از آنها نمی‌توان ارایه داد.

گزارشات مربوط به توانمندی دولت مرکزی در مبارزه با نیروهای مسلح غیرقانونی اگرچه خوشبینانه است ولی چندان با واقعیت جاری مطابقت ندارد. لئون پانه تا رییس سابق سازمان سیا در ۲۷ ژوئن ۲۰۱۰، تعداد جنگجویان القاعده در افغانستان را بین ۵۰ تا ۱۰۰ نفر اعلام کرد. ژنرال پترایس در ۱۰ آوریل ۲۰۱۰ باقی مانده‌ی القاعده در افغانستان را کمتر از ۱۰۰ نفر اعلام کرد. مقامات ناتو- ایساف در اکتبر ۲۰۱۰ اعلام نمودند، القاعده در حال بازگشت به مناطق دوردست استان‌های کونار و نورستان و به ویژه در مناطقی که از نیروهای آمریکایی تخلیه شده است می‌باشند» (Katzman, 2011: 18).

نیروهای ائتلاف و بازسازی نیروهای مسلح

همزمان با روند تثبیت اوضاع سیاسی و اقدامات نظامی علیه شبه نظامیان ستیزه‌جو، نیروهای بین‌المللی حاضر در افغانستان، برنامه‌های مربوط به بازسازی ساختار نیروهای مسلح این کشور را در دست گرفتند.

اقدام اساسی برای تأمین امنیت افغانستان، شکل‌گیری نیروی کمک امنیتی بین‌المللی (ایساف)^۱ است؛ که براساس موافقت‌نامه‌ی بن ایجاد شده بود. این نیرو براساس قطعنامه‌ی شماره ۱۳۶۸ مورخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۱ به شهر کابل محدود شده بود. بعد از موافقت‌نامه‌ی بن و اضافه شدن تعداد ۴۵۰ نفر به تعداد ایساف، محدودده‌ی عملیات آن برابر قطعنامه‌ی ۱۵۱۰ مورخ ۱۴ اکتبر ۲۰۰۳ به شهر قندوز نیز توسعه پیدا کرد.

در واقع، پس از سقوط رژیم طالبان، تمامی امور امنیتی، نظامی به ناتو واگذار گردید. در مورد علت واگذاری چنین مأموریت مهمی به ناتو، دلایل متعددی وجود دارد؛ اول، اینکه موضوع تأمین امنیت در افغانستان بعد از طالبان در صدر اقدامات نیروهای ائتلاف قرار داشت. بدون چنین اقدامی، شکل‌گیری ساختار جدید در افغانستان امکان‌پذیر نبوده و دولت مرکزی با چالش‌های نظامی و امنیتی از پای درمی‌آمد. دوم، به لحاظ تأمین هزینه‌های مالی، انسانی و تجهیزاتی، باعث شرکت گسترده‌تر کشورهای دیگر از جمله اعضای ناتو گردید، که این موضوع موجب صرف هزینه‌های کمتر توسط سایر قدرت‌های بزرگ از جمله آمریکا می‌شد. سوم، اینکه افغانستان اولین کشوری است که ناتو در خارج از قاره اروپا وارد آن شده است، بنابراین مرتبط دانستن این حضور صرفاً به تحولات داخلی افغانستان، نمی‌تواند پاسخ جامعی برای آن باشد، بلکه علت اصلی اقدام نیروهای ائتلاف در واگذاری عملیات ایساف به ناتو در حضور درازمدت در منطقه‌ی جنوب آسیا و آسیای مرکزی برای کنترل امور امنیتی و نظامی سایر کشورهای منطقه و همین‌طور نوعی

1. International security assistance force (ISAF)

محدود نمودن تحرکات روسیه و همین‌طور اعمال فشار بر کشورهای نظیر چین، هند و پاکستان دانست.

پلیس ملی افغانستان^۱

در خلال جنگ داخلی در دوره‌ی حاکمیت طالبان، عملاً پلیس داخلی وجود نداشت. با توجه به وخامت اوضاع امنیتی بعد از سقوط طالبان، نیروهای ائتلاف، ایجاد نیروی قوی پلیس را در دستور خود قرار دادند. به همین منظور در کنفرانس جی هشت^۲ که در سال ۲۰۰۲ در ژنو برگزار شد، بخش‌های امنیتی افغانستان به چهار قسمت تقسیم و هرکدام از بخش‌ها، به یک کشور مشخص واگذار گردید. برابر این تقسیم‌بندی، ایالات متحده مسئولیت بخش‌های نظامی (نیروهای متعارف ارتش)، آلمان مسئولیت بخش‌های پلیس، ایتالیا مسئولیت بخش‌های پلیس قضایی و بریتانیا مسئولیت بخش‌های نیروهای مبارزه با مواد مخدر را به عهده گرفتند. (Perito, 2009:2).

دوره‌های آموزشی متنوعی برای آموزش پلیس افغانستان به اجرا گذاشته شده است: دوره‌ی هشت هفته‌ای مهارت‌های مقدماتی افسران درجه دار، وظیفه و پلیس گشتی برای سوادآموزی، دوره‌ی ۵ هفته‌ای برای پلیس گشتی بی سواد، یک دوره‌ی ۱۵ روزه برای انتقال برنامه‌ی یکپارچه‌سازی افراد پلیس، دوره‌ی ۲ تا ۴ هفته‌ای جهت افزایش تعداد مربیان و کارآموزان. از شروع بازسازی نیروی پلیس افغانستان توسط آلمان سطح این نیرو در آگوست ۲۰۱۰ به ۱۰۹۰۰۰ نفر و در ژوئن ۲۰۱۱ به تعداد تقریبی ۱۲۶۰۰۰ نفر بالغ شد (Katzman, 2011:23).

علیرغم افزایش کمی نیروی پلیس ملی افغانستان، مشکلات زیادی در جهت انجام مأموریت‌های آنان وجود دارد. به طور کلی نیروهای ناتو- ایساف وظیفه‌ی آموزش و

1. Afghan national police
2. Group of eight

سازماندهی نیروهای پلیس را به نحو مطلوبی اداره نمودند. اما به دلیل فقدان منابع مالی کافی، تأثیر منفی طولانی مدت بر کیفیت کار آنها گذاشته است. عملیات ایساف در ایالت هلمند در جولای ۲۰۰۹، مثال خوبی برای ناکارآمد بودن نیروهای امنیتی افغانستان، در جهت مقابله با شورشیان بود. مسأله‌ی دیگر علیرغم وجود زمان کافی، کارآموزان پلیس که به وسیله‌ی وزارت کشور افغانستان انتخاب می‌شدند، به دلیل بی‌سوادی و کم‌سوادی، توان دریافت آموزش‌های لازم را از مربیان خود نداشته و اکثر آنها نیز دوره‌ی کامل زمان بندی مربوطه را طی ننموده و بیشتر آنها به صورت ۱۵ روزه آموزش می‌دیدند. مشکل دیگر در امر آموزش، فقدان یک اجماع بین طرح‌های استراتژیک آلمان و آمریکا بود و همین‌طور رهبری از سوی وزارت کشور برای نظارت بر پلیس و سرمایه‌ی آن نیز ناکافی بود. در همین زمینه تلاش‌های بین‌المللی برای آموزش افراد پلیس در مرکز و تیم‌های استانی به لحاظ اندازه متنوع بود، ولی هماهنگی میان تیم‌های آموزشی و نظرات هر یک از کشورها وجود نداشت.

افغان‌ها به حکومت شان بی‌اعتماد هستند؛ چون به تدریج خشونت‌ها افزایش می‌یابد و این روند را ناشی از ناتوانی دولت مرکزی در تأمین امنیت شهروندان می‌دانند. «اروپایی‌ها با انتقادات از رویکرد دولت آمریکا در مورد نقش پلیس افغانستان، پیشنهادات زیر را مطرح نمودند: (۱) بکارگیری نیروی ارتش ملی افغانستان در مبارزه با طالبان، (۲) آموزش پلیس و نه سربازان، (۳) توسعه‌ی نیروی شهربانی، (۴) اصلاح وزارت کشور، (۵) بهبود سیستم قضایی جنایی» (Perito, 2009: 13-14).

ارتش ملی افغانستان^۱

ایجاد ارتش ملی افغانستان در دسامبر ۲۰۰۲ در کنفرانس بین‌المللی لندن مطرح شد. دولت افغانستان و کشورهای شرکت کننده توافق نمودند که ارتش جدید افغانستان باید به لحاظ ترکیب نیروها، دارای ساختار متوازن قومی، داوطلبانه و تعداد آن بیش از ۷۰۰۰۰ نفر باشد. تحت حمایت دفتر همکاری نظامی افغانستان، وزارت دفاع ایالات متحده مسئولیت برنامه‌ریزی و مدیریت پیاده‌سازی فرایند تعریف شده را به عهده گرفت. سایر کشورها نیز بخش‌هایی از این مسئولیت و روند را به عهده گرفتند. مأموریت‌های ارتش ملی افغانستان در موارد ذیل تعیین شد:

۱. تأمین امنیت کشور و دفاع از حاکمیت و استقلال در مقابل تهدیدات داخلی و خارجی و حمایت از روند سیاسی که در قانون اساسی تصریح شده است.
 ۲. جایگزینی همه‌ی نیروهای شبه نظامی و سازمان یافته در کشور.
 ۳. مبارزه با شورشیان و تروریست‌ها.
 ۴. همکاری نزدیک با نیروهای ائتلاف و نیروهای بین‌المللی دیگر» (www.nps.edu.com).
- ارتش ملی افغانستان شامل نیروهای متعارف ارتش (زمینی) و نیروی هوایی است. به دلیل محصور بودن در خشکی، افغانستان دارای نیروی دریایی نیست. براساس قانون اساسی جدید، رئیس جمهور، فرمانده کل نظامیان^۲ است و وزارت دفاع به عنوان کفیل رئیس جمهور ایفای نقش می‌کند. مرکز فرماندهی ارتش ملی در کابل قرار دارد. وزارت دفاع براساس طرح مورد نظر ایالات متحده شامل یک وزیر، رئیس ستاد مشترک و جانشین آن و دارای شش اداره ستادی شامل پرسنلی، اطلاعات، عملیات، لجستیک، ارتباطات و بازرسی کل می‌باشد. «ارتش ملی افغانستان به پنج منطقه‌ی فرماندهی (سپاه)^۳ شامل: فرماندهی

1. Afghan national Army(ANA).
2. Commander in-chief of the military
3. Corps

منطقه‌ی کابل (سپاه ۲۰۱)، فرماندهی منطقه‌ی گردیز (سپاه ۲۰۳)، فرماندهی منطقه‌ی قندهار (سپاه ۲۰۵)، فرماندهی منطقه‌ی هرات (سپاه ۲۰۷) و فرماندهی منطقه‌ی مزارشریف (سپاه ۲۰۹) تقسیم شده است. هر سپاه از سه تیپ پیاده نظام سبک، یک تیپ رزمی پشتیبانی و یک تیپ رزمی خدمات پشتیبانی تشکیل شده است. طرح اولیه‌ی تعداد نیروهای کابل و شهرهای بزرگ به تعداد تقریبی ۶۱۰۰۰ نفر در نظر گرفته شد.

علیرغم وجود مشکلات مربوط به سربازگیری و آموزش، برابر اعلام مقامات نظامی افغانستان و فرماندهان نیروهای ائتلاف، ارتش افغانستان به یک نیروی عمده و مؤثر در برابر شورشیان طالبان و ایجاد ثبات در کشور و نماد ملی تبدیل شده است. این نیرو هم اکنون در تمامی استان‌های ۳۴ گانه‌ی افغانستان حضور داشته و قادر است در عملیات تهاجمی شرکت نماید. در خوش بینانه‌ترین برآورد که اخیراً توسط وزارت دفاع ایالات متحده اعلام شده است، این نیرو می‌تواند از سال ۲۰۱۴ مسئولیت کامل امنیت این کشور را به دست گیرد.

ارتش ملی افغانستان در حال حاضر دارای ۳۱ گردان است که ۲۸ گردان آن رزمی است که در مناطق مختلف این کشور با نظارت ناتو به ایفای نقش می‌پردازد. از نظر کمی ارتش ملی افغانستان، رشد نسبتاً مناسبی داشته است. اخیراً تعداد فرماندهی مناطق از ۵ منطقه به ۷ منطقه گسترش یافته است. تعداد سربازان شاغل در ارتش در آگوست ۲۰۱۰ به میزان ۱۳۴۰۰۰ نفر و در ژوئن ۲۰۱۱ به میزان ۱۶۴۰۰۰ نفر برآورد می‌شود. گفتنی است بر اساس طرحی که برای توسعه‌ی ارتش ملی افغانستان در حال بررسی است، موضوع افزایش تعداد نیروهای آن به میزان ۲۶۰۰۰۰ نفر تا سال ۲۰۱۵ در حال اجراست. همزمان با رشد کمی، افزایش تجهیزات نظامی نیز توسعه یافته است. در سال ۲۰۰۸ بخشی از استراتژی توسعه ملی افغانستان، موضوع انحلال گروه‌های مسلح غیرقانونی اعلام شد. بر همین اساس، «ایالات متحده از سال ۲۰۰۱ میلیون‌ها دلار برای تجهیزات و امکانات ارتش تدارک دیده

است. در یک بسته نظامی که توسط آمریکا در سال ۲۰۰۷ شامل ۲۵۰۰ Humvees، ده‌ها هزار تفنگ رزمی M-16 و زره پوش سربازان به افغانستان ارسال شده است» (www.wikipedia.com).

یکی از مشکلات پیش رو همانند بخش پلیس، بی‌سوادی در میان افغان‌هاست. برابر آمارهای موجود، نرخ بی‌سوادی در میان جمعیت بالای ۱۵ سال که می‌توانند در خدمات نظامی بکارگرفته شوند، حدود ۲۸ درصد است. این مشکل، موجب کند شدن روند فراگیری آموزش و فنون و تکنیک‌های رزمی می‌شود. براساس آمار وزارت دفاع آمریکا که در آوریل ۲۰۱۱ منتشر شده است، تعداد ۶۰۰۰۰ نفر از سربازان و پلیس افغانستان باسواد شده‌اند. براساس همین گزارش، با توجه با تأکید قانون اساسی، به لحاظ ترکیب و تناسب قومی در نیروهای مسلح، قوم پشتون ۴۱ درصد، تاجیک ۳۴ درصد، هزاره‌ای ۱۲ درصد و ازبک ۸ درصد از مجموع افراد شاغل در نیروهای مسلح افغانستان را تشکیل می‌دهند که به نسبت جمعیت اقوام یادشده در افغانستان، تناسب آنها نیز رعایت شده است.

جدول - شاخص های نیروی انسانی ارتش ملی افغانستان

ردیف	موضوع	تعداد
۱	سن سربازی	۲۲ سال
۲	افراد قابل دسترس برای خدمت نظامی	مرد: سن ۱۶ تا ۴۹ سال ۶۸۰۰۸۸۸ زن: سن ۱۶ تا ۴۹ سال ۶۴۱۳۶۴۷
۳	افراد قابل دسترس برای خدمت نظامی مناسب	مرد: سن ۱۶ تا ۴۹ سال ۳۸۸۸۳۵۸ زن: سن ۱۶ تا ۴۹ سال ۳۶۴۱۹۹۸
۴	حدود سالیانه افراد برای خدمت سربازی	مرد: ۳۷۸۹۹۶ نفر زن: ۳۵۷۸۲۲ نفر
۵	پرسنل فعال	۱۶۴۰۰۰ نفر
۶	هزینه (بودجه)	۱۱/۶ میلیارد دلار
۷	درصد نسبت به GDP	۱/۹ درصد
۸	تأمین کننده هزینه	فعالی: ایالات متحده قبلی: اتحاد جماهیر شوروی

Source: Military of Afghan(2011),www.wikipedia.the free encyclopedia.com

اوباما: چرخش از عراق به افغانستان

تغییر در هیئت حاکمه ای ایالات متحده در ژانویه ۲۰۰۹، موجب تغییر در سیاست خارجی این کشور نسبت به مسایل عراق و افغانستان شد. اگر بوش پسر، توجه ویژه ای به حل مسایل عراق داشت، اوباما محور سیاست هایش را بر مبارزه با افراط گرایی اسلامی در افغانستان قرار داد. وی در ۱ دسامبر ۲۰۰۹، در ارتباط با وضعیت امنیتی افغانستان گفته بود: «وضع موجود قابل تحمل نیست. ... من مصمم هستم برای منافع حیاتی و ملی ایالات متحده باید ۳۰۰۰۰ نفر نیرو به افغانستان بفرستیم» (Barno,2010:7).

در گزارش مربوط به بازنگری استراتژی ایالات متحده در افغانستان که توسط اوپاما به همراه رابرت گیتس در دسامبر ۲۰۱۰ در کاخ سفید ارایه شده بود، وی خط مشی جدید خود را برای دوره‌ی پیش رو تعیین نمود. اوپاما روند ۹ سال حضور نیروهای آمریکا و متحدانش در افغانستان را مورد بازبینی قرار داد. وی تحولات سیاسی و امنیتی در افغانستان، به ویژه ناکارآمدی دولت کرزای و فساد اداری موجود در آن را مورد انتقاد قرار داد. او اعلام نمود دولت افغانستان باید یک نظام پاسخگو را تقویت نماید. اوپاما در مورد سیاست‌هایش بیش از همه بر تقویت نیروهایش در این کشور، آموزش نیروهای نظامی و امنیتی افغانستان، و پشتیبانی از نیروهای مبارزه کننده علیه تروریست‌ها در پاکستان و افغانستان تأکید نمود. اوپاما ضمن مهم شمردن نقش پاکستان در عملیات علیه نیروهای القاعده، نزدیکی بیشتر سیاست‌های دو کشور افغانستان و پاکستان را مهم شمرد.

کنفرانس بن ۲: خروج از افغانستان

موضوع خروج نیروهای حاضر در افغانستان به طور رسمی در ۱۹ و ۲۰ نوامبر ۲۰۱۰ در نشست ناتو در لیسبون مطرح و مقرر شد، انتقال مسئولیت‌های نظامی و امنیتی از نیروهای ائتلاف به دولت افغانستان از سال ۲۰۱۱ شروع و در پایان سال ۲۰۱۴ این روند کامل گردد. اوپاما در جولای ۲۰۱۱ نیز تأیید نمود که رهبری و هدایت عملیات نظامی باید از ایالات متحده به نیروهای امنیتی افغانستان انتقال یافته و نیروهای آمریکایی باید به خانه‌هایشان برگردند. البته وی انجام چنین انتقالی را به وضعیت امنیتی داخلی و منطقه‌ای مشروط نمود. حامد کرزای نیز برای انتقال چنین فرایندی، سال ۲۰۱۴ را تعیین نمود.

یک دهه پس از تشکیل کنفرانس بن ۱، در تاریخ ۵ دسامبر ۲۰۱۱ کنفرانس بن ۲ در شهر بن آلمان برگزار گردید. در این کنفرانس نزدیک به ۱۰۰۰ نفر از شخصیت‌های سیاسی، نظامی، امنیتی بیش از یکصد کشور جهان و سازمان ملل متحد حضور داشتند. موضوع نشست بن ۲ بررسی تحولات مختلف افغانستان در طی ده سال گذشته، روند پیشرفت سیاسی و

امنیتی افغانستان، مهار تروریسم و چشم‌انداز آتی قرار داشت. چالش اساسی که برگزار کنندگان کنفرانس با آن روبرو بودند، عدم حضور نمایندگان پاکستان، طالبان و برخی از نیروهای اپوزیسیون بود. دولت پاکستان به دلیل حملات ناتو به این کشور و کشته شدن چند نفر از سربازانش، کنفرانس را تحریم نمود. نیروهای اپوزیسیون به نوعی کنفرانس یادشده را یک طرفه دانسته که صرفاً نمایندگان دولت افغانستان در آن حضور دارند.

اگر در کنفرانس بن ۱ کشورهای غربی برای ورود به افغانستان ابراز تمایل می‌کردند، در کنفرانس اخیر، موضع‌گیری کلی آنان، خروج هر چه زودتر از افغانستان بود. اظهارات هریک از مقامات دولتی، بیانگر موفقیت‌ها و چالش‌های ناشی از یک دهه تلاش جامعه‌ی بین‌المللی در جهت احیا و بازسازی دوباره‌ی افغانستان است. حامد کرزای اعلام نمود، القاعده و گروه‌های تروریستی در افغانستان به شدت ضعیف شدند، ولی در حال حاضر گروه‌های تروریستی بیشتر از خارج به داخل افغانستان وارد می‌شوند. وی ضمن وعده‌ی انجام اصلاحات به ویژه مبارزه با فساد اداری در این کشور، از جامعه جهانی درخواست کرد که کشورش به کمک‌های جهانی به ویژه در خصوص مسائل امنیتی نیازمند است.

با وجود انتقادات از ناحیه‌ی مخالفین دولت افغانستان، کنفرانس بن ۲، نکات مهمی از موفقیت‌ها و چالش‌های یک دهه قبل افغانستان و همین‌طور تأثیر اقدامات نیروهای ائتلاف بین‌المللی در قالب دولت سازی به رهبری آمریکا در این کشور را نمایان ساخت. اینها شامل موارد ذیل است: اول، تعیین سال ۲۰۱۴ برای واگذاری مسئولیت‌های کامل افغانستان به دولت این کشور. دوم، پذیرش جامعه‌ی جهانی بر تداوم کمک‌ها به دولت افغانستان تا یک دهه پس از خروج از این کشور (۲۰۲۴). سوم، دولت حامد کرزای متعهد شد که مبارزه با فساد اداری و بهبود شیوه‌ی حکومت را شدت بخشد. چهارم، اجماع در داخل افغانستان در مورد روند تعریف شده در این کنفرانس حاصل نشد؛ چون اساساً اپوزیسیون مشارکت فعالی نداشتند.

نتیجه‌گیری

از سال ۲۰۰۱ تا پایان سال ۲۰۱۱، نیروهای ائتلاف به رهبری آمریکا یک دهه حضور در افغانستان را تجربه نمودند. آمریکایی‌ها با تئوری جنگ پیشدستانه، رژیم طالبان را سرنگون و طی ده سال گذشته به دولت‌سازی و بازسازی نهادهای نظامی و امنیتی این کشور اقدام نمودند. در بخش دولت‌سازی، روند تثبیت اوضاع و شکل‌گیری مجدد ساختار حقوقی و اجتماعی و دولت‌منتخب افغانستان، همانند مورد عراق با صرف هزینه‌های کلان انجام شد. آمریکایی‌ها برای تغییر بافت سنتی جامعه افغانستان، سعی نمودند یک دولت متمرکز قوی که با بهره‌گیری از قوای نظامی بتواند مردم را به تمکین از دولت وادارد، ایجاد نمایند. چنین شیوه حکومتی پس از یک دهه مورد انتقاد جامعه بین‌المللی است. تمرکز بیش از حد امور در دست دولت مرکزی، شیوه حکومتداری کرزای و فساد اداری در آن، مورد تأیید همه حتی خود دولت افغانستان است. شواهد نشان می‌دهد که توازن قومی و قبیله‌ای در حکومت وجود ندارد و فساد ناشی از قبیله‌گرایی، انتصاب افراد براساس قومیت‌ها و تقسیم قدرت و منابع دولتی به طور غیر متوازن، اوضاع افغانستان را وخیم‌تر و منجر به نارضایتی عمومی در افغانستان شده است. در کنفرانس بن ۲، بخش عمده‌ای از انتقادات جامعه بین‌المللی و مخالفین دولت کرزای، بر مسأله‌ی ناکارآمدی دولت و فساد اداری ناشی از آن قرار داشت. در همین کنفرانس تعهد کرزای مبنی بر انجام اصلاحات اداری، نشان دهنده‌ی اعتراف وی به ناتوانی دولت (با تأکید نهادهای حکومتی) در روند تحولات سیاسی افغانستان است.

به هر حال علیرغم تبلیغات فراوان و صرف هزینه‌های کلان توسط ایالات متحده، دولت‌سازی مورد نظر آمریکا، هم اکنون با انتقادات گسترده‌ای روبرو است. در سطح بین‌المللی

برخی از شرکای آمریکا نیز از ناتوانی دولت در حل مشکلات و پاسخگو نبودن آن ابراز نارضایتی می‌نمایند.

در سطح داخلی نیز بی‌اعتمادی شهروندان نسبت به عملکرد دولت وجود دارد. این در حالی است که در مسیر دولت‌سازی، اعتماد مردم به دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی، عنصری تعیین‌کننده است. به نظر می‌رسد در افغانستان به سه دلیل چنین اتفاقی نیفتاده است؛ اول، اینکه حکومت خدمات مؤثر شهری و مدنی ارائه نداده است. دوم، فساد اداری موجب ناکارآمدی حکومت در حل مشکلات شده است. سوم، اینکه نگرانی‌های امنیتی مردم برطرف نشده است. به طور حتم ادامه‌ی چنین روندی، موجب سلب اعتماد مردم نسبت به نهادهای دولتی خواهد شد.

در ادبیات مربوط به دولت‌سازی گفته می‌شود، اگر یک عامل خارجی باعث شکل‌گیری یک ساختار جدید سیاسی و اجتماعی (همانند آنچه در افغانستان شاهد آن بودیم) شود. این روند هیچ تضمینی برای شکل‌گیری یک دولت ملت‌سازی موفق نخواهد بود. افغانستان نمونه‌ی کامل یک جامعه‌ی غیرهمگراست. جامعه‌ای که وفاداری مردم از حد ارزش‌های قومی و قبیله‌ای فراتر نرفته و به منافع جمعی و مزایای آن هیچ‌گونه توجهی ندارند. در چنین جامعه‌ای ایجاد و ساخت یک جامعه‌ی همگرا صرفاً با ابزارهایی نظیر دولت در کوتاه مدت شدنی نیست، بلکه نیازمند اصلاح سنت‌های قومی و قبیله‌ای موجود در بطن جامعه در طولانی مدت است. تجربیات قبلی در سایر کشورها نشان می‌دهد، ایجاد یک جامعه‌ی باثبات و پایدار در یک کشور پس از یک جنگ، به اجماع داخلی و منطقه‌ای (همسایگان) وابستگی کامل دارد. در افغانستان به واسطه‌ی شرایط اجتماعی ناشی از تضاد قومی، نژادی و تعارضات مذهبی، اجماع داخلی حاصل نشده است.

منابع

۱. تمنا، فرامرز. **سیاست خارجی آمریکا در افغانستان**، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷.
۲. دویینز، جیمز. اف. نقش آمریکا در ملت‌سازی: از آلمان تا عراق، ترجمه‌ی احمد سلطانی‌نژاد، در امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی‌نژاد (ویراستاران)، **سامان سیاسی در عراق جدید**، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۶.
۳. رحمانی، علی. **پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) در افغانستان**، در: کتاب **آسیا ویژه افغانستان پس از طالبان**، تهران، موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۳.
۴. کورنا، لورل. **افغانستان**، ترجمه‌ی فاطمه شاداب، تهران، انتشارات ققنوس، ۱۳۸۳.
۵. قوام، عبدالعلی و زرگر، افشین. **دولت‌سازی، ملت‌سازی و نظریه روابط بین‌الملل (چهار چوبی تحلیلی برای فهم و مطالعه جهان دولت ملت‌ها)**، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، ۱۳۸۸.
6. Belasco, Amy(2010). **The Cost of Iraq, Afghanistan and other Global War on Terror Operations since 9/11**. Congressional research service 7-5700 RL33110. (www. Cr s.gov.com).
7. Barno, David W.(2010). **Responsible Transition Securing U.S. Interests in Afghanistan beyond 2011**. Center for new American security. Available at: <http://p:www.cnas.org/files/documents/poblications/cnas-responsible>.
8. Fukuyama, Francis (2006). Nation-Building and the Failure of Institutional Memory, in: Fukuyama, Francis(ed), **Nation-Building, beyond Afghanistan and Iraq**, the John Hopkins university press Baltimore.(www.press.Jhu.edu).
9. Katzman, Kenneth(2008). **Afghanistan: Post- War Governance, Security, and U.S. Policy**. Congressional research service- order code RL 30588. (www.crs.com).
10. Katzman, Kenneth(2011). **Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy**. Congressional research service- order code 7-5700 RL30588,(www. Crs .com).

11. Perito, Robert M. (2009). **Afghanistan Police: the Weak Link in Security Sector Reform**. United States institute of peace ([www. Usip.org.com](http://www.usip.org.com)).
12. **Military of Afghanistan** (2011). Available at: www.wikipedia.the free encyclopedia. Com.
13. Record, Jeffrey (2010), **Wanting War: Why the Bush Administration Invaded Iraq**, Potomac book, Inc.
14. **Summary of Afghan National Army** (2011), programs for culture and conflict studies, available at: www.nps.edu/programs/ccs/docs/pubs/ANA.