

چالش‌های دولت‌سازی در افغانستان



محمد شفق خوانتی

اشاره

سال‌ها تقلائی جامعه افغانستانی برای نیل به یک دولت با ثبات تاکنون به نتیجه رضایت‌بخشی منتهی نشده است. به رغم اقدامات متنوع درونی و بیرونی در مقاطع گوناگون تاریخی افغانستان برای اعمار دولت مدرن، هنوز جامعه افغانستانی در عرصه دولت‌سازی به توفیق قابل توجهی دست نیافته است. مفهوم دولت و دولت‌سازی چیست و دولت‌سازی به چه نوعی پیرویه یا پروژه‌ای اطلاق می‌شود؟ افغانستان چه مسیری را در این عرصه پیموده و چه چالش‌هایی در برابر پدیده دولت‌سازی در افغانستان وجود داشته و دارد؟ سرانجام، راه عبور از این چالش‌ها چیست؟ در ذیل، این پرسش‌ها به صورت بسیار مختصر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۱. مفهوم دولت: از دولت تا رژیم و حکومت

آنچه در ارتباط با مفهوم دولت قابل یادآوری است، تفکیک این مفهوم از دو مفهوم رژیم و حکومت و نیز کاربردهای متفاوت مفهوم دولت است. دولت در تعریف معمول و جاافتاده به لحاظ حقوقی-سیاسی، عبارت از پدیده‌ای است که شامل چهار عنصر است: حکومت، حاکمیت، سرزمین و جمعیت،

اما مفهوم رژیم به مجموعه‌ای از قواعد و هنجارهای بنیادین سیاست اطلاق می‌شود. به عبارت دیگر، رژیم شامل اهداف دراز مدت مربوط به آزادی فردی و برابری جمعی است. این اهداف هم‌چنین ناظر بر این است که قدرت باید در کجا واقع و چگونه استفاده شود. این قواعد و هنجارها در قانون اساسی یک دولت، درج و تسجیل می‌شود و قانون اساسی نوع رژیم سیاسی یک کشور را مشخص می‌سازد. در اصلی‌ترین سطح، می‌توان رژیم را به دو قطب اقتدارگرا و دموکراتیک تقسیم کرد (اونیل، ۱۳۹۴: ۳۲). حکومت نیز عبارت از رهبران و نخبگانی است که به اداره امور دولت می‌پردازند. اگر دولت را ماشین سیاست دانسته و رژیم را برنامه‌نویسی یا نرم‌افزار سیاست بنامیم، حکومت در واقع کاربر، مجری و گرداننده سیاست خواهد بود که شامل اعضای قوه مقننه، رؤسای جمهور منتخب، نخست‌وزیران و یا شماری از دیکتاتورها که مراکز حکومتی را با زور و یا دیگر شیوه‌های غیردموکراتیک به دست آورده‌اند، می‌شود (اونیل، ۱۳۹۴: ۳۴).

با این حال، مفهوم دولت در ادبیات فارسی‌دری امروز، کاربردهای متنوعی یافته است که گاه ممکن است سبب ابهام و خطا در تعیین مراد شود. یک کاربرد دولت در ادبیات فارسی امروز، کاربرد در همان تعریف فوق است که ذکر شد؛

اما علاوه بر این، در افغانستان و ایران، مفهوم دولت، گاه به معنای کلیت نظام سیاسی شامل هر سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه به کار می‌رود. این کاربرد دولت، معادل کاربرد آن در زبان و ادبیات عربی است. در ادبیات امروز سیاسی عربی‌زبانان، دولت معادل نظام سیاسی و هر سه قوه است؛ اما در در کشور همسایه ما، ایران، دولت در معنای اخص خود، به هیأت دولت یا قوه مجریه و کابینه اطلاق می‌شود، چیزی که ما در ادبیات سیاسی خود به حکومت تعبیر می‌کنیم و دولت را اعم از حکومت تلقی می‌کنیم. در حقوق اساسی افغانستان و مطابق کاربرد مفهوم «دولت» و «حکومت» در قانون اساسی ما، دولت اعم از حکومت است؛ اما در ایران، در کاربرد اخص مفهوم دولت، حکومت اعم از دولت است.

نکته دیگری که باید اشاره کرد، اشکال دولت و حکومت است. اشکال دولت اغلب به انواع کشور اشاره دارد و بیشتر ناظر به جمعیت و جغرافیا است. از این جهت، بشر در طول تاریخ سیاسی خود، پنج نوع دولت را تجربه کرده است: دولت قبیله، دولت قصبه، دولت شهر، امپراطوری و دولت ملی، اما اشکال حکومت به نوع نظام سیاسی اشاره دارد و بیشتر ناظر به نوع رژیم است. انواع رژیم‌ها طیف بلندی را در بر می‌گیرد که یک سر طیف حکومت‌های استبدادی و در سر دیگر آن، حکومت‌های دموکراتیک است و هر کدام می‌تواند انواعی داشته باشد. حکومت‌های تیرانی، مشروطه، مطلقه، خلافت اسلامی، امارت اسلامی، حکومت کمونیستی، ولایت فقیه و... هر کدام بسته به میزان حضور عناصر دموکراتیک و استبدادی، در یک نقطه از این طیف ممکن است قرار گیرد.

مراد ما از دولت در این بحث، دولت مدرن و دولت ملی است. دولتی که از قرن پانزدهم به بعد و به خصوص بعد از قرارداد وستفاليا (۱۶۴۸) در اروپا ظهور کرد و به سراسر جهان تسری یافت. مراد ما از مفهوم دولت‌سازی نیز بیشتر ناظر به نهادسازی و اقداماتی مرتبط با سه عنصر حکومت است که در عین حال، از مبحث ملت‌سازی نیز نمی‌تواند، جدا تلقی شود.

در ارتباط با تعریف دولت مدرن، معروف‌ترین تعریف، تعریف ماکس وبر است. از منظر وبر، دولت عبارت است از یک اجتماع انسانی که (به گونه موقفیت‌آمیز) ادعای انحصار استفاده مشروع از زور فیزیکی درون یک سرزمین مفروض را دارد.

هدف دولت وضع قواعد و اجرای مقررات است که برای اجرای مقررات، نیازمند استفاده از زور نیز است. از نظر میکدال، تعریف وبر از دولت، یک تعریف آرمانی است. میکدال در تعریف خود از دولت می‌گوید: «دولت یک میدان قدرت است که به وسیله استفاده یا تهدید به استفاده از خشونت مشخص می‌شود و با دو عامل شکل می‌گیرد: ۱. تصویر ذهنی (تصور سازمانی منسجم و کنترل‌گرد در یک سرزمین، که نماینده ساکن در آن سرزمین است. ۲. اقدامات عملی بخش‌ها و اجزاء مختلف آن که گوناگون است (میکدال، ۱۳۹۵: ۲۴).

۲. نظریه‌های دولت

به منظور فراهم شدن زمینه برای بحث از چالش‌های دولت‌سازی در افغانستان، اشاره بسیار مختصر در باب شکل‌گیری دولت به صورت عموم و دولت مدرن به صورت خاص، نیز نیاز است.

۱-۲. نظریه‌های عام دولت

نظریات عام دولت که به چگونگی ظهور پدیده دولت در جامعه بشری پرداخته‌اند، به دو دسته قابل تقسیم‌اند: ۱. نظریات ارگانیک دولت و ۲. نظریات مصنوعی دولت. نظریات ارگانیک دولت، دولت را یک پدیده طبیعی تلقی کرده‌اند که بدون طرح پیشین یا تصمیم فرد یا گروه خاص، به صورت طبیعی پا به پای رشد زندگی بشر به وجود آمده است. چنان‌که از ازدواج یک زن و مرد خانواده به وجود می‌آید و سپس اجتماع بزرگ‌تر، ظهور و شکل‌گیری دولت نیز تداوم همین فرایند طبیعی است.

اما نظریات مصنوعی دولت، معتقدند که دولت به منظور رسیدن به اهداف و منافع خاصی، توسط انسان‌ها ساخته شده است و یک نیاز طبیعی نبوده است که طی فرایند طبیعی به وجود آمده باشد. خود این نظریات، به دو دسته قابل تقسیم‌اند: یکی نظریه قرارداد اجتماعی است. اصحاب قرارداد (مانند ژان ژاک روسو، جان لاک و توماس هابز) معتقدند که انسان‌ها بر اساس یک قرارداد اجتماعی و به منظور تأمین امنیت و خروج از وضع طبیعی و جنگ بالفعل همه علیه همه (مطابق نظریه هابز) و یا برای پیش‌گیری از ظهور جنگ و

ظرفیت پایین درونی و مشکلات داخلی دارد و تا حدودی نیز ممکن است متأثر از عوامل خارجی باشد.

۳. پیشینه دولت ملی و پیشینه مفهوم دولت سازی

چنان‌که اشاره شد، دولت مدرن ملی، از قرن پانزدهم تا نوزدهم در اروپا و غرب گسترش یافت و در قرن بیستم نیز در سراسر جهان تسری یافت. اکنون بیش از ۱۹۰ کشور در جهان وجود دارند که خود را دولت ملی می‌خوانند. اصطلاح دولت سازی (State - Building) نیز هرچند اصطلاحی است که از گذشته های دور مطرح بوده و پس از جنگ جهانی دوم و مداخلات ایالات متحده در بازسازی و رفرم کشورهایمانند آلمان، کوریای جنوبی و حتی ژاپان به کار گرفته شد؛ اما از دهه ۱۹۹۰ به بعد، به ویژه هنگامی که ایالات متحده در سومالی، بوسنی، کوزوو، افغانستان و عراق مداخله نظامی کرد، این مفهوم و اصطلاح بیشتر متداول شد.

۴. پیشینه دولت سازی در افغانستان

در افغانستان، پدیده دولت سازی در دوران معاصر در چند مرحله آغاز شده و هر مرحله با چالش های مواجهه بوده و به توفیقی دست نیافته است.

۴-۱. احمدشاه ابدالی و دولت در جامعه قبیله ای

مؤسس دولت افغانی، احمدشاه ابدالی است؛ اما دولت وی، دولت به مفهوم دولت ملی یا مدرن نبود. از یک سو، به لحاظ قلمرو، این دولت یک امپراطوری بود و حتا داعیه خلافت در سر داشت و این داعیه از نامه احمدشاه به سلطان مراد عثمانی آشکار است (احمدشاه بابا، ۱۳۴۶) از سوی دیگر، به لحاظ ماهیت، سلطنتی که توسط احمدشاه ابدالی پایه گذاری شد، در واقع سلطنت مشترک سران و بزرگان قبایل و عمدتاً زیرشاخه های قبیله ابدالی بود، چیزی که بسیاری از

استیلای نامنی و تلاش برای بهبود زندگی جمعی خود (مطابق دیدگاه لاک و روسو)، به تأسیس دولت پرداخته اند. بر این اساس، دولت نماینده منافع عمومی و وکیل مردم اند و انسان ها طی قراردادی، اختیار دفاع از خود را به دولت واگذارده اند. در مقابل، مارکس نیز هرچند دولت را پدیده مصنوعی می‌داند؛ اما معتقد است که دولت ساخته شده دست انسان های معمول و بر ایند تصمیم جمعی و اراده همگانی نیست؛ بلکه ساخته طبقات فرادست (سرمایه داران، فئودال ها و اربابان) است و به منظور تسلط بر طبقات فرودست (کارگران، سرف ها و دهقانان و برده ها) ساخته شده است.

۲-۲. نظریه های دولت مدرن

در باب ظهور دولت مدرن یا شیوه های دولت-ملت سازی نیز دو نوع نظریه وجود دارد که می‌تواند پیشینی تلقی شود و یا پسینی و ناظر به واقعیت های بیرونی که در عرصه دولت سازی رخ کرده است:

الف. دولت سازی با نیروی درونی: اغلب کشورهای اروپایی و به خصوص اروپای غربی، ایالات متحده آمریکا، کانادا و بسیاری از کشورهای آسیایی، از جمله همسایگان ما مانند ایران، هندوستان، پاکستان، کشورهای آسیای میانه و...، با خواست، تصمیم، اراده، مدیریت، پتانسیل و ظرفیت درونی به دولت های کنونی تبدیل شده اند.

ب. دولت سازی با نیروی بیرونی: بسیاری از دولت های پسمانزعه، با کمک و هدایت کشورهای دیگر به دولت سازی پرداخته اند. ایالات متحده آمریکا پس از جنگ جهانی دوم،

به دولت سازی در اروپای غربی از جمله آلمان و نیز در آسیا (مانند ژاپان، کوریای جنوبی و...) کمک یا مداخله داشته است. پروسه دولت سازی در عراق پس از صدام و افغانستان پس از طالبان نیز مداخله و رهبری ایالات متحده و اتحادیه اروپا و ناتو آغاز شد که هنوز با چالش های جدی مواجه است. این چالش ها عمدتاً ریشه در

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

”

دولت مدرن ملی، از قرن پانزدهم تا نوزدهم در اروپا و غرب گسترش یافت و در قرن بیستم نیز در سراسر جهان تسری یافت. اکنون بیش از ۱۹۰ کشور در جهان وجود دارند که خود را دولت ملی می‌خوانند.

“

محققین غربی مانند الفنستون، گریگوریان و روآ از آن به درستی به «کنفدراسیون قبایل» تعبیر کرده‌اند. گریگوریان می‌گوید: «پادشاهی درانی بیشتر به کنفدراسیون قبایل و خان‌ها شبیه بود تا به یک پادشاهی متمرکز. در نتیجه، سلطنت به وسیله سران گوناگون قبایل افغان و غیرافغان اداره می‌شد که اجرای پادشاهی فقط گله‌گشادبازی اقتدار بر روی آن‌ها بود» (گریگوریان، ۱۳۸۸: ۷۰-۶۹). الیور روآ نیز می‌گوید «دولت افغانستان در قرن هژدهم با تیلور یک کنفدراسیون قبیله‌ای در یک رژیم سلطنتی موروثی تشکیل شد. احمدشاه از طایفه سدوزایی از قبیله پوپلزایی در سال ۱۷۴۷ کنفدراسیونی از قبیله ابدالی (دزانی) را برای فتح فضای میان ایران و شبه قاره هند به دنبالش به راه انداخت» (روآ، ۱۳۶۹: ۲۹).

این دولت که با منازعه دو قبیله درانی نهایتاً به دست برادران محمدزایی افتاد، به تدریج به مجموعه‌ای ملوک الطوائف تبدیل شد. پس از خانه‌جنگی‌های سدوزایی‌ها و ظهور ملک الطوائفی تمام عیار در عصر پس از امیر دوست محمدخان، عبدالرحمان برای دولت مقتدر ملی، تلاش کرد تا به قلع و قمع یا ادغام حریفان در حکومت مرکزی پردازد که باز هم یک تجربه ناکام بود.

۲-۴. پروسه ناکام عبدالرحمان در عرصه دولت‌سازی

عبدالرحمان نیز با منطق قبیله‌ای و رویکرد قومی در پایان قرن نوزدهم، با قتل‌های فجیع اقوام غیرپشتون و تا حدودی نیز سرکوب پشتون‌های غلجایی، استبداد را به تکامل رساند و به عنوان «امیر آه‌نین» و سنگ‌دل‌ترین سلطان در تاریخ افغانستان معروف شد. وی با اهدای بخشی از خاک افغانستان به هند بریتانوی، با کمک‌ها و حمایت‌های انگلستان توانست بر مابقی خاک افغانستان چرخ استبداد مطلقه و بی‌رحمانه‌ای را به گردش درآورد. رویکرد قوم‌گرایانه و قبیله‌محورانه عبدالرحمان و نسل‌کشی بی‌سابقه وی در مسیر تحکیم استبداد مطلقه، ملوک الطوائفی را تا حد زیادی تضعیف کرد؛ اما سبب ایجاد یک ملت واحد نشد؛ بلکه خود باعث ایجاد چرخه دیگر از خصومت‌ها و کینه‌های قومی و قبیله‌ای در افغانستان گردید و پیامدهای آن تا امروز دامن جامعه افغانستانی را رها نکرده

است. حتی کینه‌ها و خصومت دو قبیله قدرت مند پشتون (ابدالی و غلجایی) نیز فروکش نکرده است.

۲-۴. پروسه ناتمام امان‌الله خان در عرصه دولت‌سازی

پروسه ایجاد یک دولت ملی به صورت دقیق تر و دولت‌سازی از درون، توسط امان‌الله خان و محمود طرزی از سال ۱۹۱۹ شروع شد. امان‌الله هم‌گام و هم‌سویا شاهان و حاکمان تجددطلب معاصر خود مانند رضاخان در ایران و آتاتورک در ترکیه، تجددطلبی و اصلاحات از بالا را شروع کرد. وی اولین قانون اساسی افغانستان را با عنوان «نظام‌نامه دولت علیه افغانستان» منتشر کرد و به تأیید لویه جرگه رساند؛ اما حرکت بی‌باکانه او که از رضاخان و آتاتورک هم سریع‌تر حرکت می‌کرد، جامعه سنتی، نهادهای مذهبی و سران قبایل را که امتیازات سنتی خود را از دست می‌دادند، در مقابل وی قرار داد. سران با نفوذ قبایل با همراهی تعدادی عالمان دینی، امان‌الله را تکفیر کردند و سپس با حمایت حبیب‌الله کلکانی معروف به بچه‌سقا، بساط سلطنت امانی را در سال ۱۹۲۹م برچیدند و مشروطه دوم را نیز عقیم ساختند.

پس از آن، چندین رژیم دیگر (سلطنت مطلقه، مشروطه، نظام کمونیستی، دولت اسلامی و امارت اسلامی) در افغانستان یکی پی دیگری به سقوط و نابودی سوق داده شده‌اند و هیچ دولت فراگیری در افغانستان پا نگرفته است.

۳-۴. اجلاس بن و پروژه ناتمام: دولت‌سازی با نیروی

بیرونی

بعد از حادثه یازدهم سپتامبر در سال ۲۰۰۱ و متعاقب آن حمله ایالات متحده و متحدینش به افغانستان و سقوط امارت اسلامی طالبان، پروژه دولت‌سازی توسط نیروی بیرونی آغاز شد. جامعه جهانی به رهبری ایالات متحده، ضمن کمک‌های نظامی و نیز تلاش برای نهادسازی به صورت افقی (تشکیل دولت موقت، دولت انتقالی، تصویب قانون اساسی و فراهم شدن زمینه حقوقی مناسب برای برگزاری انتخابات ریاست جمهوری) و عمومی (بازسازی اقتصادی، بازسازی اردوی ملی، پروسه DDR یا خلع سلاح عمومی، ادغام مجدد نیروها و سایر اقدامات) را در افغانستان برنامه‌ریزی و اجرا کردند.

با این حال، اکنون پس از گذشت دو دهه از فرایند دولت‌سازی با کمک خارجی، هنوز این فرایند ناتمام و مواجه با چالش‌های فراوان است. در ادامه، به چالش‌های عمده‌ای که بر سر راه دولت‌سازی در افغانستان وجود دارد، به اختصار اشاره خواهد شد.

۵. چالش‌های دولت‌سازی در افغانستان

چالش‌های عمده دولت‌سازی در افغانستان را به دو دسته عوامل درونی و بیرونی باید تقسیم کرد.

۵-۱. چالش‌های درونی

چالش‌های درونی و عوامل جامعه‌شناختی، از وزن و اهمیت بیشتری در عرصه دولت‌سازی و ناکامی این پروسه در افغانستان برخوردار است که در ذیل به صورت گذرا در خصوص این چالش‌ها بحث خواهیم کرد.

۵-۱-۱. عوامل ذهنی

چنان‌که قبل اشاره شد، عوامل ذهنی دولت‌سازی، عبارتند از تصور سازمانی منسجم و کنترل‌گر در یک سرزمین، که نماینده ساکن در آن سرزمین است. جامعه افغانستانی از لحاظ عوامل ذهنی لازم برای دولت‌سازی موفقانه، با مشکلات چندی مواجه است.

الف. عقل قومی-قبیله‌ای

اولین مشکل جامعه افغانستانی در عرصه دولت‌سازی، حاکمیت عقل سیاسی قومی-قبیله‌ای برای جامعه است. این نوع عقلانیت، هیچ نسبتی با دولت مدرن و دولت ملی ندارد و در برابر روحیه ملی و ملت شدن قرار می‌گیرد و ذاتاً با نهادهای مدرن و در تضاد است. عقل قومی و قبیله‌ای مبتنی بر روابط خونی و خویشاوندی است و نسب در آن تعیین‌کننده است. این مبنا، با دولت مدرن که شهروند محور است و در آن افراد انسانی با فردیت خود اصالت دارند و محور حکومت‌داری هستند، نسبتی برقرار نمی‌تواند.

ب. کنفدراسیون قبایل: سنجاق یا منگنه حکومت‌داری

اسارت حکومت در چنگال سران قبایل، یکی از چالش‌های اصلی حکومت‌داری در افغانستان پس از ۱۷۴۷ بوده است. گریگوریان در مورد چالش‌های حکومت احمدشاه ابدالی که از ناحیه سران قبایل ایجاد می‌شد، می‌گوید: «وی در منگنه تضاد دشواری گیر آمده بود که نمی‌توانست خود را از آن رهایی بخشد. برای دوام قدرت و تقویت سلطنت به حمایت عشایر بزرگ افغان ضرورت داشت؛ اما در عین حال منافع درازمدت سلطنت ایجاب می‌کرد تا یک دولت متمرکز و قوی بر اساس مدل ایران تشکیل شود تا بر قبایل حکومت کند، نه این‌که ابزار دست آن‌ها باشد». (گریگوریان، ۱۳۸۸: ۷۰) جانشینان احمدشاه در سال‌های بعد، دقیقاً با همین منگنه مواجه بوده‌اند و حتی تا عصر کنونی این وضعیت یکی از خصایص اصلی حاکمیت در افغانستان است.

ج. مافیای سیاسی و اربابان قومی

در مقطع پسا طالبانی، در ماهیت منگنه قبلی (سلطه سران قبایل بر حکومت) تغییری پیش نیامده است؛ اما دایره آن گسترش یافته و سران اقوام و اربابان قومی بر آن حلقه افزوده شده است. حامد کرزی و اشرف غنی دقیقاً در همان منگنه گرفتار بوده‌اند که احمدشاه و تیمورشاه گیر مانده بودند. تنها تفاوت عصر کرزی و غنی آن است که حامد کرزی به مثابه یک ارباب و خان قبیله‌ای، نه تنها هیچ‌گاه تلاش نکرد این مناسبات را به هم بریزد؛ بلکه به تقویت آن پرداخت. از هر قوم و قبیله، تعدادی را با امتیاز دادن‌های متفاوت سیاسی و گاه با امتیاز سطحی مانند مشاورت، در اطراف خود به عنوان یک حلقه گرد آورد و فرهنگ عصر احمدشاه و تیمورشاه را بازتولید کرد؛ اما اشرف غنی تلاش ورزیده است تا خود را از این دام رها کند؛ اما هنوز موفق نگردیده و با چالش‌های جدی از سوی سران قبیله‌ای و اربابان قومی مواجه است.

بنابراین، در وضعیت کنونی، مشارکت سیاسی نیم‌بند و محدود سایر اقوام، در قالب ارباب‌سالاری قومی تجلی یافته است. به این مفهوم، که اربابان قومی کم و بیش در قدرت سهیم‌اند و نماینده اقوام تلقی می‌شوند. شهروندان متعلق به هر قومی، پس از عبور از این دروازه بان‌های قومی و تنها با تأیید و حمایت ایشان می‌توانند

به مناصب دولتی راه یابند. روندها در واقع تکرار همان منطق عصر احمدشاه و تیمورشاه است، با این تفاوت که سران اقوام غیرپشتون به سران قبایل پشتون افزوده شده است و تا حدودی شریک قدرت شده‌اند. تغییر ماهوی خاصی رخ نداده است، اگر تغییری هم به میان آمده باشد، در واقع، کنفدراسیون قبایل، به کنفدراسیون قومی-قبیله‌ای تغییر ماهیت داده است. دروازه بانی و

نماینده‌گی از اقوام و قبایل هم چنان ماهیت وراثتی دارد. نهادهای صوری دموکراتیک (انتخابات، احزاب سیاسی و...) ایجاد شده است؛ اما ماهیت نظام سیاسی هنوز سنتی و متکی بر ارزش‌های قبیله‌ای است و سران اقوام و قبایل، به جهت دهی قومی و قبیله‌ای آرامی پردازند. برای ورود به یک پست اداری، شایستگی و توانایی هیچ دردی را درمان نمی‌کند و متقاضی باید حداقل چندین ماه و گاه بیش از یک سال مکرر دروازه به دروازه اربابان رفته و دور دفتر یا منزل آنان چندین بار طواف کنند تا مورد رأفت و حمایت یک ارباب یا چند ارباب قرار گرفته و نهایتاً در پستی که ثبت نام کرده‌اند، قرار گیرند. این فرایند کاملاً به یک امر طبیعی و نهادینه تبدیل شده و به صورت اتوماتیک، افراد از فردای ثبت نام برای یک پست اداری، به گردش نزد اولیای سنت و اربابان صاحب نفوذ آغاز می‌کنند.

بنابراین، در دولت‌های شکننده مانند افغانستان، اربابان قومی و قبیله‌ای یا به تعبیر لوتنار بروگ، نخبگان خودمحور، یکی از چالش‌های اساسی دولت است. این طیف در قالب مافیای سیاسی و اربابان قومی، خود معیار زندگی‌شان را بر اساس معیار کشورهای توسعه یافته تنظیم می‌کنند؛ اما سطح زندگی مردم‌شان بسیار اسف‌بار است. بنابراین، خصوصیت این نوع جوامع، حکومت ضعیف، نخبگان فاسد و مردم بدون مرجع و پاسخگوست (بروک، ۱۳۹۴).

”

اولین مشکل جامعه افغانستانی در عرصه دولت‌سازی، حاکمیت عقل سیاسی قومی-قبیله‌ای بر این جامعه است. این نوع عقلانیت، هیچ نسبتی با دولت مدرن و دولت ملی ندارد و در برابر روحیه ملی و ملت شدن قرار می‌گیرد و ذاتاً با نهادهای مدرن در تضاد است.

“

د. شخصی شدن و خانوادگی شدن سیاست

علاوه بر این، سیاست در افغانستان به یک امر شخصی و خانوادگی تبدیل شده است. شخصی شدن و خانوادگی شدن سیاست، از شخصی شدن و خانوادگی شدن تحزب نشأت می‌گیرد. احزاب قومی امروز به دستگاه تأمین منافع شخصی و خانوادگی افراد تبدیل شده است. رهبری حزب وراثتی است و پس از مرگ هر رهبر حزبی،

به صورت اتوماتیک فرزند رهبر قبلی جای‌گزين پدرش می‌شود و حتا در حیات رهبر، فرزندش نقش ولی عهدی حزبی را به عهده دارد. اگر رهبر حزبی فرزند بزرگ و بالغ نداشته باشد، برادر جای برادر متوفی را می‌گیرد. مناصب دولتی هر رهبر حزبی نیز پس از مرگش به فرزند یا برادرش منتقل می‌شود. بحث تناسب، تخصص و شایستگی به هیچ وجه در میان نیست. آنچه تعیین‌کننده است، تنها یک عنصر است که همانا نسبت و رابطه خونی است. اغلب فرزندان اربابان قومی در مناصب سیاسی و گلوگاه‌های قدرت حضور دارند و این نمایندگی از اقوام تلقی می‌شود و هیچ عضو عادی یک قوم نمی‌تواند جای فرزندان اربابان قومی را اشغال کند.

ه. فقدان قرارداد اجتماعی: وضعیت شبه طبیعی و جنگ

همه علیه همه

مبنای دولت‌های مدرن ملی و دموکراسی‌های کنونی، قرارداد اجتماعی است. قرارداد اجتماعی بر این فرض استوار است که افراد جامعه پس از درک منافع و ضرورت‌های معطوف به بقای حیات خود، تصمیم می‌گیرند دولت را به عنوان نماینده منافع جمعی، به رسمیت بشناسند. مطابق نظریه، دولت محصول کوشش سنجیده انسان جهت برقراری نظم، امنیت و آزادی است و این دولت اقتدار خود را از رضایت مردمی می‌گیرد که از راه یک قرارداد اجتماعی به او اعطاء شده است. این قرارداد هرگز ممکن است رسمی و در یک مقطع زمانی و مکان مشخص نباشد؛ اما یک امر ذهنی است. به لحاظ ذهنی و فکری،

اساسی، مصادیق این نوع بازی در خارج از رینگ است که همواره به تضعیف دولت منجر شده است.

ز. استعمارنشده‌گی

بر خلاف تصور رایج، افغانستان هیچ وقت به صورت کامل استعمار نشد و همین استعمارنشده‌گی، یکی از عوامل شکست در عرصه دولت‌سازی است. دلیل این امر آن است که در بسیاری جوامعی که پتانسیل و ظرفیت درونی برای خلق نهادهای مدرن وجود نداشته

است، عامل استعمار در کنار زیان‌های اقتصادی و استثمار آن‌ها، پس از ختم استعمار، میراث نسبتاً مفیدی را نیز بر جای گذاشته‌اند. به عنوان مثال، وجود نهادها و یک فرهنگ اداری، زیرساخت‌هایی مثل خط آهن، کارخانه‌ها و مراکز تولیدی و از جمله کارخانه‌های تولید اسلحه، چیزی بود که از بریتانیا برای هند به میراث ماند. هند امروزی بر اساس همان بنیادها دولت مستقل خود را پایه‌گذاری کرد و به توسعه دست یافت؛ اما افغانستان در عصر عبدالرحمان سیاست خارجی خود را به بهای بخشش بخشی از خاک خود به هند بریتانوی، در کنترل بریتانیا قرار داد؛ اما آن بریتانیا به جز کمک نقدی ماهانه به دربار، هیچ تعهد یا اقدامی در زمینه ساختن زیرساخت‌های لازم در درون افغانستان نداشت. بر این اساس، افغانستان ماند و امیر مستبدش که با ظرفیت‌ها و رویکرد او، هیچ نوع توسعه، پیشرفت و نهادسازی در درون ممکن نبود و تنها به تحکیم یک حکومت مستبد منجر شد. وقتی بریتانیا از منطقه خارج شد، برعکس وضعیت در هند، در افغانستان هیچ اثر مثبتی در عرصه نهادسازی، زیرساخت و لوازم یک دولت مقتدر، بر جای نگذاشت.

ح. چالش انحصار و رویکرد خودیاری

چالش انحصار کاربرد خشونت و رویکرد خودیاری در تأمین امنیت از چالش‌های دیگر دولت‌سازی در افغانستان بوده

”

مبنای دولت‌های مدرن ملی و دموکراسی‌های کنونی، قرارداد اجتماعی است. قرارداد اجتماعی بر این فرض استوار است که افراد جامعه پس از درک منافع و ضرورت‌های معطوف به بقای حیات خود، تصمیم می‌گیرند دولت را به عنوان نماینده منافع جمعی، به رسمیت بشناسند.

“

ساکنان یک سرزمین به این درک می‌رسند که از وضعیت جنگ همه علیه همه یا خوف از چنین وضعیتی، برخی اصول را بپذیرند که اغلب در قانون اساسی تجلی پیدا می‌کند و در واقع، قانون اساسی محصول چنین قراردادی است. در افغانستان تاکنون چنین قراردادی شکل نگرفته است. به رغم آن‌که از یک قانون اساسی مناسب برخوردار هستیم، هنوز به هنجارها، اصول و قواعد موجود در آن، تمکین نداریم.

نه تنها گروه‌های مخالف مسلح دولت، بلکه حتا منسوبین به نظام کنونی و کارگزاران نظام و سیاست‌ورزان و شهروندان به ظاهر وفادار به قانون اساسی و نظام مبتنی بر آن، متعهد به اصول مندرج در قانون اساسی و پای‌بند به اصول و محتوای قرارداد اجتماعی نیستند. این عدم وفاق ذهنی، خود یکی از چالش‌های بنیادین سامان‌یابی دولت در افغانستان است.

و. مرکزگریزی یا منازعه مرکز - پیرامون

از زمان احمدشاه ابدالی تا اکنون، یکی از چالش‌های اصلی دولت‌سازی، مرکزگریزی و منازعه مرکز - پیرامون بوده است. در عصر احمدشاه و تیمورشاه، به رغم مرکزگریزی‌های سران قبایل، تا حدودی سلطه دولت مرکزی بر قلمرو تحت حاکمیتش محقق شد؛ اما پس از مرگ تیمورشاه و در عصر محمدزائبان، مرکزگریزی شدت یافت و به ملوک الطوایفی تمام عیار منجر شد. عبدالرحمان به این ملوک الطوایفی پایان بخشید؛ اما ناکامی او در ملت‌سازی و رویکرد قبیله‌محورانه موجود در دولت، سبب شد که به تدریج دوباره جزیره‌های قدرت و ملوک الطوایفی به اشکال گوناگون ظهور کند و دولت‌های بعدی نتوانستند بر این چالش فایق آیند. اکنون نیز جزایر قدرت پابرجاست و سیاست‌مردان افغانستان اغلب در خارج از رینگ و میدان به بازی پرداخته‌اند و قانون اساسی دور زده شده است. ارتباطات خارجی خارج از ساختار دولت، مذاکرات خارج از ساختار با مخالفان مسلح دولت و بسا اقدامات خارج از چارچوب قانون

است. فقدان انحصار کارآمد برای اعمال قدرت مشروع، راه را برای توسل به خودیاری به عنوان روشی برای تأمین امنیت باز می‌کند. خودیاری برای تأمین امنیت، به نوبه خود موجب ناامنی می‌شود و ناامنی نیز به سهم خود منجر به اتخاذ سیاست‌هایی می‌گردد که مبتنی بر قبیله‌گرایی، حامی

پروری و کسب پشتیبانی از طریق بسیج هویت‌های قومی یا مذهبی است. مشخص است که این اقدامات ویژگی‌های ساختارشکنندگی این دولت‌ها را تقویت می‌کند. بدین ترتیب، مشکل انحصار خشونت موجب ایجاد و بقای دولت‌های شکننده می‌شود. خشونت و شکنندگی در این دولت‌ها، رابطه هم‌افزایی دارند؛ به این معنا که خشونت موجب شکنندگی دولت و شکنندگی دولت هم به نوبه خود زمینه گسترش خشونت را فراهم می‌آورد و دولت‌سازی را به تعویق می‌اندازد.

۲-۱-۵. عوامل محیطی

موقعیت ژئوپلیتیکی خطیر و منازعه منطقه‌ای و خارجی بر سر منابع و فقدان ظرفیت حکومت‌های ناکارآمد و ضعیف برای استفاده از این موقعیت و منابع، از مشترکات دولت‌های شکننده از جمله افغانستان است. لوتار بروک، از نفرین منابع و چالش معادن و بازار در این نوع کشورها سخن می‌گوید. تجارت منابع طبیعی برای تهیه سلاح و اعمال خشونت توسط نخبگان خودمحور، نفرین منابع است که در فرایند آن، موهبت و نعمت منابع سرشار طبیعی تبدیل به یکی از ریشه‌های مصیبت و نعمت برای مردم می‌شود. با در نظر گرفتن این موضوع که بزرگ‌ترین دلالتان سلاح، کشورهای عضو دائم شورای امنیت هستند. موقعیت ژئوپلیتیکی افغانستان، معادن سرشار آن و اخیراً متغیر مواد مخدر و تریاک، یکی از عوامل شکنندگی دولت و ظهور گروه‌های مافیایی ضد ثبات شده است.

”

نکته ضروری آن است که از برداشت سنتی به مفهوم یک پارچه سازی مردمان این سرزمین برای ملت شدن، پرهیز کنیم. به این معنا که لزوماً ملت به معنای یک دست شدن هویتی و زبانی افراد نیست.

“

۲-۵. عامل خارجی

چنان‌که لوتار بروک اشاره کرده است، در دوره استعمار نظام‌های مختلف پیشااستعماری در مناطقی که امروزه به عنوان دولت‌های شکننده می‌شناسیم، مورد دستکاری و تغییرات اقتدارگرایانه قرار گرفت و مرزهای استعماری کلیت و انسجام سیاسی و اجتماعی آن‌ها را

فروپاشید. با پایان استعمار و آغاز موج استقلال طلبی، ناگزیر در این مناطق کشورهایی به ظهور رسیدند که نه هویت ملی منسجم در چارچوب مرزهای سیاسی تعیین شده داشتند و نه دولت‌های حاکم در آن‌ها از توانمندی لازم برای اعمال کنترل سرزمینی و انحصار اعمال خشونت در معنای وبری برخوردار بودند. در دوره جنگ سرد نیز هرکدام از بلوک‌های قدرت شرق و غرب منافع خاص خود را در دولت‌های شکننده، از جمله افغانستان، که حالا کشورهای جهان سوم نام گرفته بودند، دنبال می‌کردند و از این روی، کمک‌های آن‌ها به این دولت‌ها که اغلب ماهیت نظامی داشت، نه در خدمت ترمیم شکنندگی این دولت‌ها، بلکه عمدتاً در خدمت گسترش خشونت و تقویت قدرت نخبگان خودمحوری قرار می‌گرفت که منافع کوتاه‌مدت خود و حامیان‌شان را بر منافع درازمدت کشور و توسعه پایدار آن ترجیح می‌دادند؛ لذا در این دوره، دولت‌های شکننده شاهد برخی ناآرامی‌ها، درگیری‌های مسلحانه و کودتاهایی بود که با هدایت و حمایت قدرت‌های خارجی صورت می‌پذیرفت. با فروپاشی اتحاد شوروی و به ویژه بعد از یازدهم سپتامبر نگاه قدرت‌های خارجی به دولت‌های شکننده از یک رویکرد مبتنی بر بی‌ثباتی داخلی به گفتمان امنیت محور تغییر یافت. در این دوره، دخالت‌های خارجی در حد وسیعی از طریق حکومت‌ها و رسانه‌ها در دولت‌های شکننده دنبال شده و در این میان، ماهیت خشونت‌های موجود در این دولت‌ها را دستمایه توجیه نوع خاصی از دخالت قرار داده‌اند. امروزه این دخالت‌ها زیرنام نگرانی‌های بشرو دوستانه صورت می‌پذیرند.

۶. راهکارهای دولت‌سازی در افغانستان

بحث تفصیلی در باب راهکارهای دولت‌سازی در این یادداشت مختصر ناممکن است و تنها به سه نکته به صورت مختصر اشاره می‌کنیم.

۱-۶. عبور از ملیت به شهروندی

نکته ضروری آن است که از برداشت سنتی به مفهوم یک پارچه‌سازی مردمان این سرزمین برای ملت شدن، پرهیز کنیم. به این معنا که لزوماً ملت به معنای یک دست شدن هویتی و زبانی افراد نیست. تلاشی که نه تنها در افغانستان، بلکه حتی در ایران و ترکیه تا حد زیادی ناکام بوده است و هنوز پیامدهای یک پارچه‌سازی در این دو کشور در قالب مبارزات مسلحانه PKK و گرایش پان‌ترکیسم یا چالش کردها در ایران قابل انکار نیست. عمدتاً عقلانیت قومی-قبیله‌ای تمایل به یک پارچه‌سازی دارد و برای عبور از عقلانیت قبیله‌ای و منطق قومی، نیازمند به رسمیت شناختن تکثر هویتی هستیم. البته ملی‌گرایی و وطن‌پرستی لزوماً با تقلا برای ملت‌سازی از مسیر یک پارچه‌سازی و پروژه محو و ادغام مساوی نیست. روحیه ملی با تکثرگرایی و احترام به تنوع میسور است و این جزو لوازم عصر جهانی شدن و دنیای امروزی است. تجارب تاریخی ثابت ساخته است که یک پارچه‌سازی ناممکن است و منجر به تنش و تضاد بیشتر خواهد شد. امروز ایالات متحده آمریکا به لحاظ هویتی، یک جامعه متکثر است؛ اما ارزش‌های مبتنی بر حقوق بشری و حقوق شهروندی (ارزش آزادی و پلورالیزم) و تعهد به یک قانون اساسی، از جامعه آمریکایی یک ملت قدرت مند ساخته است، بدون آن‌که محو هویتی، ادغام و یا یک پارچه‌سازی در آن شکل گرفته باشد.

۲-۶. عبور نسلی: از ارباب‌سالاری به سوی شایسته‌سالاری

تا زمانی که اربابان قومی در قالب مافیای سیاسی و احزاب خانوادگی دست شان از سیاست افغانستان کوتاه نشده و شایسته‌سالاری و مشارکت نسل جدید و تحصیل یافته به عنوان شهروند، تحقق نیابد، دولت‌سازی نیز ره به جایی نخواهد برد. شایسته‌ها نه به خاطر تعلق به این قوم یا آن قوم و از کانال دروازه‌بان‌های قومی، بلکه بر اساس لیاقت و شایستگی

خود باید وارد حکومت شوند و جای‌گزین اربابان قومی گردند. در طول پنج سال گذشته، اقدامات رئیس‌جمهور غنی در این عرصه، تا حدود به لحاظ وجه سلبی (به حاشیه کشاندن نسبی اربابان قومی)، اقدامات رو به پیش بوده است؛ اما به لحاظ وجه ایجابی (مشارکت عادلانه شایسته‌گان) هنوز اقدامات مؤثری انجام نیافته است. بسیاری از شایسته‌گان نسل جدید هنوز خود را در دولت نیافته‌اند و احساس بی‌عدالتی می‌کنند.

۳-۶. عدالت ابزاری

عدالت حتی اگر نه به عنوان یک فضیلت اخلاقی و با توجیه فلسفی، حداقل با نگاه ابزاری هم که باشد، به عنوان یک عامل کارآمد برای دولت‌سازی، ایجاد ثبات سیاسی و اجتماعی، نیاز جدی جامعه افغانستانی است. ارزش ذاتی و اخلاقی عدالت را هم اگر کنار بگذاریم، به لحاظ کارآمدی، تا زمانی که افراد و گروه‌های اجتماعی احساس محرومیت، تبعیض و بی‌عدالتی داشته باشند، ثبات سیاسی و دولت‌سازی، ناممکن خواهد بود و هر روز چالش جدیدی بر سر راه حکومت ایجاد خواهد شد. تجربه سه قرن اخیر و به خصوص چهل سال اخیر، نشان می‌دهد که احساس محرومیت و حس بی‌عدالتی یکی از سرچشمه‌های اصلی بحران در کشور بوده است.

منابع

۱. ابدالی، احمدشاه (۱۳۴۶). نامه احمدشاه بابا به نام سلطان مصطفی ثالث عثمانی و تفسیر آن، به اهتمام غلام‌جیلانی جلالی، کابل: انجمن تاریخ افغانستان.
۲. اونیل، پاتریک (۱۳۹۴). مبانی سیاست تطبیقی، ترجمه سعید میرترابی، چ، ۱، تهران: نشر قومس.
۳. بروک، لوتار و همکاران (۱۳۹۴). دولت‌های شکننده، ترجمه احمد رشیدی، چ، ۱، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۴. روآ، الیور (۱۳۶۹). افغانستان، اسلام و نوگرایی سیاسی، ترجمه ابوالحسن سروقد مقدم، مشهد: انتشارات قدس رضوی.
۵. گریگوریان، وارتین (۱۳۸۸). ظهور افغانستان نوین، ترجمه علی‌عالمی کرمانی، تهران: مؤسسه انتشارات عرفان.
۶. میکدال، جوئیل (۱۳۹۵). دولت در جامعه، ترجمه محمدتقی دلفروز، چ، ۱، تهران: انتشارات کویر.