

انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان
مجموعه مطالعات صلح

چشم‌انداز و اولویتهای اقتصادی برای صلح پایدار در افغانستان

نعمت‌الله بیژن



انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان

چشم‌انداز و اولویتهای اقتصادی برای صلح پایدار
در افغانستان

مطالعات صلح ۷

©۱۳۹۹ انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان

انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان یک نهاد تحقیقاتی مستقل است که در میزان ۱۳۹۱ به هدف فراهم‌سازی زمینه علمی و آکادمیک برای ارزیابی موضوعات راهبردی افغانستان در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی، تأسیس شده است. انستیتوت تلاش دارد از طریق انجام پژوهش‌های مستقل، ترجمه و انتشار کتاب‌ها و مقالات علمی، برگزاری همایش‌ها و کنفرانس‌های ملی و بین‌المللی، به رشد و بهبود دموکراسی، امنیت، صلح و حکومت‌داری خوب در جامعه کمک کند.

رفع مسئولیت

تحلیل ارائه‌شده در این پژوهش، صرفاً نظر نویسنده است و دیدگاه انستیتوت را بازتاب نمی‌دهد.



چشم‌انداز و اولویت‌های اقتصادی برای صلح پایدار

در افغانستان

نویسنده: دکتر نعمت‌الله بیژن

مترجم: جلیل پژواک

شماره نشر: AISS-P-032-2020

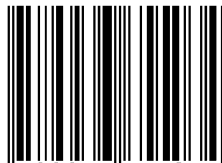
شمارگان: 500 نسخه

تاریخ چاپ: ۱۳۹۹ - کابل

نشانی: قلعه ۹ برج، کارته پروان، کابل، افغانستان

شماره تماس: ۰۰۹۳۲۰۲۲۳۲۸۸۰

ISBN 978-9936-655-03-4



9 789936 655034

ج	سپاس‌گزاری	
۱	مقدمه	 ۱
۵	وضعیت اقتصاد و منازعه	 ۵
۱۷	چشم‌انداز توافق سیاسی	 ۱۷
۴	اولویت‌ها برای نظم پسا توافق: حفظ دست‌آوردها، احیای اقتصاد و ادغام جنگ‌جویان	 ۴
۲۳	سابق	 ۲۳
۲۸	درس‌هایی از توافق سیاسی در ویتنام و کلمبیا	 ۲۸
۲۸	۵. ۱. توافق‌نامه صلح ویتنام	 ۲۸
۲۹	۵. ۲. معاهده صلح کلمبیا	 ۲۹
۳۱	۶. فرصت‌ها و محدودیت‌ها	 ۳۱
۳۸	۷. سناریوهای پیش‌بینی‌شده برای نظم پسا توافق	 ۳۸
۴۲	۸. اقتصاد سیاسی	 ۴۲
۴۷	۹. نتیجه‌گیری	 ۴۷
۵۱	منابع	 ۵۱

سیاس گزاری

پژوهش کنونی به ادامه مجموعه مطالعات صلح انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان می‌باشد. کارهای پیشین انستیتوت پیرامون مطالعات صلح عبارت اند از فرآیند صلح افغانستان: دیدگاه‌های مردم (۱۳۹۷)؛ *الگوهای حل منازعه در افغانستان: سناریوی پایان‌بخشیدن به منازعه از طریق مذاکره* (۱۳۹۷)؛ بررسی گفتگوهای صلح در افغانستان چهار دهه گذشته (۱۳۹۵)، نگرش و برداشت مردم از گفت‌وگوهای صلح دولت با طالبان (۱۳۹۴)، *حل سیاسی منازعه‌ی افغانستان: الگوهای مختلف* (۱۳۹۸)، و *نظرات مردم افغانستان در مورد حل سیاسی جنگ و نظم سیاسی پس از مصالحه با طالبان* (۱۳۹۸).

می‌خواهم از انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان (AISS) به‌خاطر حمایت از این پژوهش تشکر کنم. از مصاحبه‌شوندگان در افغانستان که نظریات خود را در مورد روند مذاکرات صلح، توافق آینده و اقتصاد شریک کردند، قدردانی می‌کنم. محمدهادی ایوبی، پژوهش‌گر انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان، در انجام مصاحبه‌ها در افغانستان نقش قابل‌توجهی داشته است، که از او صمیمانه سپاس‌گزاری می‌کنم. همچنین می‌خواهم از دکتر انورالحق احدى، وزیر پیشین مالیه افغانستان، نافع چودری از دانشکده حقوق دانشگاه هاروارد، ناصر صدیقی از وزارت مالیه، و داکتر نیپا بنرجی، از دانشگاه اوتاوا و ریس پیشین اداره توسعه بین‌المللی کانادا برای افغانستان، و سراج الدین ایثار، پژوهش‌گر، به‌خاطر این‌که وقت گذاشتند و پیش‌نویس این پژوهش را مرور کردند و نظریات و پیشنهادات خود را با من شریک کردند، ابراز امتنان کنم. امیدوارم این پژوهش بتواند به صلح پایدار در افغانستان کمک کند. محتوای این پژوهش مسئولیت انحصاری نویسنده است.

نعمت‌الله بیژن

۱. مقدمه

تداوم منازعه‌ی مسلحانه هزینه‌های اقتصادی و انسانی سنگینی را بر افغانستان تحمیل کرده است. به‌رغم میل به ختم جنگ از راه مذاکره، تلاش‌ها در این زمینه پیشرفت چندانی نداشته است. پس از گذشت بیش از یک و نیم دهه از آغاز شورش عمدتاً خشونت‌بار توسط گروه طالبان - گروهی که به دنبال سرنگونی از قدرت در سال ۱۳۸۰ خود را مجدداً سازمان‌دهی کرد- حکومت افغانستان، حکومت ایالات متحده و طالبان توافق کردند که برای دستیابی به یک توافق سیاسی به منظور پایان دادن به این منازعه، وارد مذاکره شوند. حکومت ایالات متحده در ۱۰ حوت ۱۳۹۸ موافقت‌نامه‌ای را با گروه طالبان امضا کرد که وقوع برده میشود تا در مراحل بعدی مذاکرات مستقیم بین طالبان و حکومت افغانستان آغاز شود تا دو طرف در راستای توافق سیاسی و آتش‌بس دایمی کار کنند. با این حال این روند پیچیده است و طیف وسیعی از پرسش‌های دشوار بی‌پاسخ مانده است، از جمله این که توافق‌نامه‌ی ایالات متحده و طالبان و توافق احتمالی حکومت افغانستان و طالبان چه‌گونه می‌تواند به چارچوب جامع توافق تبدیل شود و چه‌گونه این توافقی‌ها می‌توانند از نظر اقتصادی پایدار بمانند. بدون سرمایه‌گذاری جامع اقتصادی و تداوم کمک‌های بین‌المللی به افغانستان، هرگونه نظم پس توافق بعید است که پایدار باشد.

در نظم پس توافق نیاز مبرم به حفظ دستاوردهای افغانستان در زمینه‌ی معارف، حقوق زنان و آزادی بیان و اطمینان از استمرار فعالیت نهادهای دولتی، احیای اقتصادی به منظور هموار کردن مسیر افغانستان به سمت خودکفایی و ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق همه‌ی طرف‌ها (هم مخالفان حکومت یعنی جنگ‌جویان طالبان و هم کسانی که با حکومت افغانستان متحد هستند اما خارج از دستگاه‌های امنیتی فعالیت می‌کنند) در زندگی غیرنظامی و عادی، وجود خواهد داشت. علاوه بر این، با توجه به این که افغانستان بزرگ‌ترین تولیدکننده تریاک جهان است، بی‌توجهی به این اقتصاد غیرقانونی چشم‌انداز ثبات بلندمدت را تضعیف می‌کند. از آنجایی که افغانستان به لحاظ مالی به خودکفایی نرسیده است، دسترسی این کشور به کمک‌های مالی بلاعوض برای ثبات سیاسی و ادامه‌ی روند کاهش خشونت که ممکن در پی توافق از راه مذاکره آغاز خواهد شد، ضروری است.

با توجه به شرایط حاکم، افغانستان ممکن است جهت‌های مختلفی را اختیار کند. در سناریوی «بدترین حالت» درگیری شدت می‌یابد، رشد اقتصادی کند می‌شود و درآمد داخلی سقوط می‌کند، در حالی که در سناریوی «بهترین حالت» خشونت به صورت چشم‌گیر کاهش می‌یابد، رشد اقتصادی سریع می‌شود، درآمد داخلی افزایش می‌یابد و سرمایه‌گذاری رونق می‌گیرد. بین سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳، افغانستان در سناریوی بهترین حالت به صورت میانگین سالانه به ۶.۳ میلیارد دلار کمک بیرونی و ۳.۱ میلیارد دلار از عواید داخلی نیاز خواهد داشت، در حالی که کشور در سناریوی بدترین حالت، به صورت میانگین سالانه به ۸.۲ میلیارد دلار کمک بیرونی و ۲.۲ میلیارد دلار از عواید داخلی نیاز خواهد داشت.

دسترسی افغانستان به کمک‌های بین‌المللی حیاتی است اما بدون حکومت باکیفیت کافی نخواهد بود. افغانستان به عنوان یک دولت نئوپاتریمونیال (نوپدرسالار)، در معرض فساد گسترده و ائتلاف منابع در مقیاس بزرگ قرار دارد. علاوه بر این، با توجه به عدم اطمینان ناشی از اثرات منفی همه‌گیری کووید-۱۹ بر اقتصاد جهانی و ایالات متحده، نیاز است تا تمام پیش‌فرض‌های قبلی مورد بازنگری قرار گیرد، زیرا می‌توان پیش‌بینی کرد که همه‌گیری کووید-۱۹ می‌تواند رشد اقتصادی را کندتر کند و روی کمک‌های مالی به افغانستان تأثیر بگذارد. کمبود منابع مالی نه تنها ثبات را تضعیف خواهد کرد بلکه هرگونه توافق از راه مذاکره را در خطر فروپاشی قرار خواهد داد و عواقب آن وخیم خواهد بود.

از سوی دیگر، بی‌ثباتی سیاسی بر اقتصاد و چشم‌انداز سرمایه‌گذاری در افغانستان تأثیر منفی گذاشته است. در ۲۹ دلو ۱۳۹۷ کمیسیون مستقل انتخابات افغانستان اعلام کرد که رئیس‌جمهور برحال وقت، اشرف غنی، با کسب ۵۰.۶۴ درصد آرای انتخابات ریاست‌جمهوری ۶ میزان ۱۳۹۸ برای یک دور دیگر رئیس‌جمهور است، و عبدالله عبدالله، رئیس‌اجرایی وقت افغانستان، ۳۹.۵۲ درصد آرا را به دست آورده است. با این حال، عبدالله نتایج نهایی را به چالش کشید و بعداً اعلام حکومت موازی کرد. این روند تنش سیاسی را افزایش داد تا این که غنی و عبدالله در ۲۸ ثور ۱۳۹۹ توافق‌نامه‌ای را امضا کردند که براساس آن عبدالله نقش رئیس شورای عالی مصالحه را برعهده گرفت. غنی و عبدالله طبق این توافق‌نامه از سهم مساوی در انتخاب وزرا و انتصاب والی‌ها برخوردارند. پیش از آن حکومت

ایالات هشدار داده بود که در صورتی که رییس‌جمهور غنی و آقای عبدالله بر سر تشکیل یک حکومت فراگیر برای غلبه بر تنش‌های سیاسی به توافق نرسند، کمک‌های خود را به افغانستان به صورت چشم‌گیر کاهش خواهد داد.

تا جایی که به خشونت و نظم اجتماعی مربوط می‌شود، اوضاع فعلی افغانستان را می‌توان نظم دسترسی محدود شکننده توصیف کرد که در آن قدرت و منابع در انحصار نخبگان حاکم در حکومت است و دسترسی دیگران به منابع و قدرت را محدود می‌کنند. با این حال، وضعیت شکننده است زیرا این نخبگان توسط خشونتی که طالبان به راه انداخته‌اند و نیز تا حدی فعالیت سایر گروه‌های مسلح مانند دولت اسلامی، به چالش کشیده شده‌اند. الگوی مطلوب در این حالت گذار از یک نظم دسترسی محدود شکننده به یک نظم دسترسی محدود پایدارتر است که در آن فضای سیاسی برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری ملی وسیع‌تر و بازتر باشد. با این حال وضعیت افغانستان پیچیده‌تر از این به نظر می‌رسد. در حالی که نخبگان حاکم به قدرت و منابع رسمی دسترسی دارند، طالبان عمدتاً اقتصاد غیرقانونی افغانستان را در انحصار خود حفظ کرده است. نوع توافقی که در آینده به احتمال زیاد بین حکومت و طالبان صورت می‌گیرد، به مراتب با یک نظم دسترسی محدود پایدار تفاوت خواهد داشت. در هر دو طرف، کسانی که احساس کنند از قدرت محروم شده‌اند، احتمالاً نتایج توافق را قبول نخواهند کرد و ترتیبات جدید را به چالش خواهند کشید. این وضعیت ممکن است نظم موجود (شکننده با دسترسی محدود) را بیشتر از پیش تضعیف کند. برای ایجاد نهاد سیاسی باثبات، فراگیربودن روند و این‌که نتایج حاصل از یک توافق سیاسی چه قدر برای بازیگران داخلی، شهروندان افغانستان و بازیگران بانفوذه خارجی قابل قبول است، مسأله‌ای ضروری خواهد بود. کاهش منازعه به احتمال زیاد به رشد سریع اقتصادی و تشویق سرمایه‌گذاری منجر می‌شود، اما این پرسش که آیا نظم پسا توافق منجر به توسعه همه‌شمول، رشد متوازن و ایجاد حکومت باکیفیت می‌شود یا خیر، نیز مهم است.

هدف این پژوهش بررسی چشم‌انداز و چالش‌های اقتصادی فراوری توافق برای ختم منازعه از راه مذاکره در افغانستان، از طریق بررسی وضعیت اقتصاد و منازعه، چشم‌انداز توافق سیاسی، اولویت‌های اقتصادی و اقتصاد سیاسی است. در این پژوهش از داده‌های اولیه و ثانویه حکومت افغانستان، بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی استفاده شده است. همچنین این پژوهش بر مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با گروه وسیعی از مردم و نیز بررسی تحولات اخیر در روند مذاکرات برای توافق سیاسی در افغانستان، استوار است. مصاحبه‌شوندگان این پژوهش صرفاً اقتصاددانان نبوده‌اند، زیرا هدف این پژوهش ارزیابی وضعیت کنونی اقتصاد و منازعه در افغانستان از طریق مصاحبه با بازیگران کلیدی و ناظران این عرصه بوده است. در این پژوهش از رویکرد اقتصاد سیاسی استفاده شده است. این پژوهش ضمن در نظر گرفتن محدودیت‌های چارچوب‌بندی مفهومی و پیچیدگی‌های این روند، مشخصاً مفهوم نظم‌های اجتماعی و توافق سیاسی را برای ارائه توضیحی در مورد روند صلح افغانستان به کار می‌بندد.

این پژوهش از هشت بخش تشکیل شده است. بخش اول وضعیت اقتصاد و منازعه‌ی افغانستان را به بحث می‌گیرد. بخش دوم و سوم چشم‌انداز توافق سیاسی و اولویت‌های نظم‌پسا توافق را بررسی می‌کند. شواهد مربوط به توافقات سیاسی در ویتنام و کلمبیا در بخش چهارم ارائه می‌شود. بخش پنجم و ششم فرصت‌ها و محدودیت‌ها و سناریوهای پیش‌بینی‌شده برای نظم‌پسا توافق را به بررسی می‌گیرد. بخش هفتم با مرور برخی توضیحات احتمالی برای توافق سیاسی در افغانستان به تحلیل اقتصاد سیاسی می‌پردازد و بخش آخر، یافته‌های کلیدی را خلاصه می‌کند.

۲. وضعیت اقتصاد و منازعه

منازعه‌ی جاری هزینه‌های اقتصادی و انسانی سنگینی را بر افغانستان تحمیل کرده است. گزارش اخیر یوناما یا «هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان» نشان می‌دهد که سال ۱۳۹۸ ششمین سال متوالی بوده که در آن رقم تلفات غیرنظامیان به بالاتر از ۱۰ هزار نفر رسیده است.^۱ تعداد کل معلولین متأثر از جنگ یک میلیون نفر تخمین زده می‌شود.^۲ هزینه‌ی اقتصادی خشونت در افغانستان در سال ۱۳۹۶ پس از سوریه بالاترین هزینه بوده و برابر با ۶۳ درصد تولید ناخالص داخلی کشور تخمین می‌شود. تأثیر اقتصادی خشونت که شامل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم خشونت و همچنین ضریب اقتصادی که برای هزینه‌های مستقیم اعمال می‌گردد، تخمین زده می‌شود که ۶۷.۸ میلیارد دالر به اساس قدرت خرید باشد.^۳ جنگ علاوه بر تأثیرات اجتماعی و سیاسی، هزینه‌های اقتصادی قابل توجهی را نیز تحمیل کرده است. جنگ نه تنها زیرساخت‌های سکتور خصوصی و دولتی را نابود کرده است، بلکه چشم‌انداز سرمایه‌گذاری و توسعه آینده‌ی افغانستان را نیز تضعیف کرده است. شواهد نشان می‌دهد که بین جنگ و توسعه ارتباط منفی وجود دارد. به عبارت دیگر هرچه یک کشور کمتر صلح‌آمیز باشد، کمتر توسعه خواهد یافت؛ امری که در افغانستان مشهود است^۴ و یکی از کمتر توسعه‌یافته‌ترین کشورهای جهان باقی مانده است.^۵

^۱ یوناما، «افغانستان؛ تلفات غیرنظامی برای ششمین سال متوالی از ۱۰ هزار فراتر رفت»:

<https://news.un.org/en/story/2020/02/1057921>

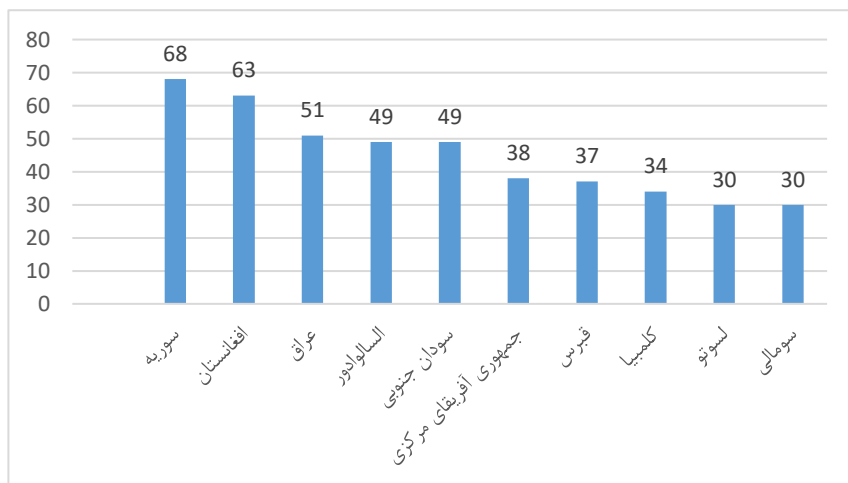
^۲ خبرگزاری رصد، «معلولین به خاطر توزیع معاش بیومتریکی می‌شوند»، ۱۳۹۴.

^۳ انسیتیوت اقتصاد و صلح، «ارزش اقتصادی صلح ۱۳۹۷: سنجش تأثیر اقتصادی خشونت و منازعه در سطح جهانی» (سیدنی ۱۳۹۷)، ۳۱.

^۴ انسیتیوت اقتصاد و صلح، «گزارش صلح مثبت؛ تحلیل عواملی که صلح را حفظ می‌کند»، (سیدنی ۱۳۹۸).

^۵ برنامه توسعه سازمان ملل متحد، «گزارش توسعه انسانی ۱۳۹۸: افغانستان»، (نیویورک ۱۳۹۸).

شکل ۱: هزینه اقتصادی خشونت به عنوان درصدی تولید ناخالص داخلی (سال ۱۳۹۶)



منبع: به پاورقی مراجعه کنید^۶

از زمان کودتای نظامی حزب دموکراتیک خلق افغانستان در سال ۱۳۵۷، به تعقیب آن حمله‌ی اتحاد جماهیر شوروی به افغانستان در ۱۳۵۸، جنگ میان گروه‌های مختلف مجاهدین از ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳ و ظهور طالبان به قدرت از ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰، افغانستان پیوسته از منازعات خشونت‌آمیز که مقیاس و ماهیت آن با گذشت زمان تغییر یافته، رنج برده است. در سال ۱۳۸۱، بانک جهانی مجموع هزینه‌ی دو دهه درگیری گذشته را که بر حسب رشد اقتصادی از دست‌رفته و هزینه‌ی کمک‌های بشردوستانه و مخارج نظامی محاسبه شده بود، بالغ بر ۲۴۰ میلیارد دلار تخمین زد.^۷ هم اقتصاد و هم نهادهای دولتی در اثر جنگ از هم پاشیده بودند.

^۶ انسیتوت اقتصاد و صلح، «ارزش اقتصادی صلح ۱۳۹۷: سنجش تأثیر اقتصادی خشونت و منازعه در سطح جهانی»، (سیدنی ۱۳۹۷)، ۳۱.

^۷ بانک جهانی، «دو دهه منازعه ۲۴۰ میلیارد دلار هزینه داشته است؛ اکنون افغانستان به ۲۷.۵ میلیارد دلار برای بهبودی نیاز خواهد داشت».

علاوه براین، افغانستان به دلیل موقعیت جغرافیایی و تخریب محیط زیست، در برابر خطرات طبیعی مانند سیل، زمین‌لرزه، لغزش زمین، برف‌کوچ و خشک‌سالی همچنان آسیب‌پذیر باقی مانده است. از سال ۱۳۵۹ خطرات طبیعی حدود یک-سوم جمعیت کشور را متأثر کرده و باعث تلف‌شدن بیش از ۲۰ هزار نفر شده است. در سال ۱۳۹۶ بلایای طبیعی در افغانستان ۴۴ هزار نفر را آواره کرد.

پس از سال ۱۳۸۱ نظم سیاسی جدیدی براساس اصول لیبرال دموکراسی و درنظرگرفتن سنت‌های ملی و ارزش‌های اسلامی، در افغانستان برقرار شد. حفظ حقوق زنان و حقوق بشر به بخش‌های جدایی‌ناپذیر سیاست‌های ملی بدل شد و حکومت اقتصاد بازار را معرفی کرد. با این حال حکومت و جامعه به اندازه‌ی کافی برای این تغییر اقتصادی ناگهانی آماده نبودند. قبل از سال ۱۳۵۷ افغانستان دارای نظام اقتصادی بود که می‌توان از آن به عنوان اقتصاد مختلط یاد کرد.^۸ بنابراین علائم اولیه مقاومت در برابر اصلاحات دوره پسا سال ۱۳۸۰ آشکار بود و فساد به یک مشکل بزرگ ملی تبدیل شد.

با این وجود، پس از یک دور عقب‌گشت و رکود اقتصادی، فروپاشی نهادهای کلیدی دولت و یکی از بدترین فاجعه‌های انسانی اواخر قرن بیستم، دوره پسا سال ۱۳۸۰ در کل دوره‌ی امیدواری و احیای مجدد در افغانستان بود. حکومت با کمک‌های عظیم شرکای توسعه‌ای و متحدین خود روی ساخت نهادهای دولتی و گسترش خدمات عامه سرمایه‌گذاری کرد.^۹ در حوزه مدیریت اقتصادی تلاش شد تا ثبات اقتصاد کلان برقرار و تورم مهار شود، ارز مورد اصلاحات اساسی قرار گیرد، سیاست‌های مالی و پولی مناسب ایجاد شود و همچنین قوانین و مقررات از جمله قانون جدید مدیریت مالی عامه تدوین و تطبیق شود. این اصلاحات به

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20186600~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.

^۸ سیگار، «توسعه سکتور خصوصی و رشد اقتصادی؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان»، (آرلینگتون ۱۳۹۷)، IX، ۲۳، ۲۵.

^۹ نعمت‌الله بیژن، «کمک‌رسانی و دولت‌سازی، بخش دوم؛ افغانستان و عراق»، فصل‌نامه جهان سوم، شماره ۵ (۱۳۹۷).

ایجاد محیطی مناسب برای رشد سکتور خصوصی کمک کرد. اقتصاد با سرعت امیدوارکننده‌ای به مدت یک دهه به رشد خود ادامه داد و خدمات درمانی و دسترسی به آموزش ابتدایی و متوسطه به طور قابل توجهی گسترش یافت. تولید ناخالص داخلی سرانه از ۱۷۹ دالر امریکایی در سال ۱۳۸۱ به ۵۵۶ دالر امریکایی در سال ۱۳۹۶ افزایش یافت.^{۱۰} همچنین در یک دهه و نیم پس از سال ۱۳۸۰، درآمد داخلی به عنوان درصدی تولید ناخالص داخلی از ۳.۳ درصد به ۱۱.۹ درصد افزایش یافت، میانگین طول عمر از ۴۴ سال به ۶۱ سال افزایش یافت، تعداد شاگردان مکاتب از ۰.۸ میلیون به بیش از ۸ میلیون افزایش یافت و برابری جنسیتی به میزان قابل توجهی بهبود یافت.^{۱۱}

با این حال با وجود رشد اقتصادی، فقر، بیکاری و کم‌اشتغالی افزایش یافت. نرخ فقر از ۳۶ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۳۹.۱ درصد در سال ۱۳۹۲ و سپس به ۵۵ درصد در سال ۱۳۹۶ افزایش یافت و بیشتر مردم در معرض خطر جدی فقر قرار گرفتند. نرخ بیکاری نیز از حدود ۲۱.۶ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۲۲.۶ درصد در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ افزایش یافت.^{۱۲}

کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی محرک اصلی رشد اقتصادی در افغانستان بودند (به شکل ۱ مراجعه کنید). شرکای توسعه‌ای افغانستان بین سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ حدود ۱۱۲ میلیارد دالر کمک مالی را در زمینه توسعه و امنیت این کشور اختصاص داده‌اند.^{۱۳} با این حال بخش بزرگ این کمک‌ها به افغانستان از طریق پیمان‌کاران بین‌المللی به بیرون از کشور منتقل شد و بخش اعظم پول باقی‌مانده نه به صورت مؤثر اختصاص یافت و نه هم

^{۱۰} شاخص‌های توسعه جهانی، (واشنگتن دی‌سی: بانک جهانی، ۱۳۹۸).

^{۱۱} بانک جهانی، «افغانستان تا ۱۴۰۹؛ اولویت‌ها برای توسعه اقتصادی در وضعیت شکننده»، (واشنگتن دی‌سی)، ۹.

^{۱۲} گروه بانک جهانی در افغانستان، «روزآمد وضعیت فقر در افغانستان - پیشرفت در معرض خطر»، (کابل، ۱۳۹۸).

<https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/publication/afghanistan-poverty-status-update-report-2017>

^{۱۳} بانک جهانی، «افغانستان تا ۱۴۰۹؛ اولویت‌ها برای توسعه اقتصادی در وضعیت شکننده»، (واشنگتن دی‌سی)، ۱۱.

به صورت مؤثر مصرف شد. در عین زمان افراد و شرکت‌های خصوصی افغان نیز به سرمایه‌گذاری در کشور رو آوردند با وجود که تأیید مجموع مبلغی که آن‌ها در افغانستان سرمایه‌گذاری کرده‌اند دشوار است، به نظر می‌رسد مبلغی هنگفت و قابل توجه بوده است. علاوه براین، در آغاز دهه‌ی گذشته، حمایت و اجماع بین‌المللی در مورد افغانستان باعث افزایش اعتماد مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاری خصوصی شد و بسیاری از افغان‌ها یا به افغانستان بازگشتند یا برای سرمایه‌گذاری روی مسکن به این کشور پول ارسال کردند. در برخی از سکتورها همچون مخابرات و خدمات، نیز سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی صورت گرفت. دو شرکت مخابراتی افغان بی‌سیم و روشن نمونه‌ی بارز این سرمایه‌گذاری‌ها هستند. شرکت روشن از سال ۱۳۸۲ به این سو ۷۰۰ میلیون دالر امریکایی در کشور سرمایه‌گذاری کرده است.^{۱۴} بین سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۵ بالاترین ارزش افزوده شده به تولید ناخالص داخلی در درصد سالانه به ترتیب شامل خدمات، زراعت، تولید و صنایع بوده است.^{۱۵} روی‌هم‌رفته، سرمایه‌گذاری داخلی بیشتر از سرمایه‌گذاری بین‌المللی در کشور بوده است.^{۱۶}

با این حال منازعه شکل جدیدی را به خود گرفته است که اجزای اصلی آن را شورش و خشونت شدید تشکیل می‌دهد. طالبان با برخورداری از حمایت تدارکاتی و اطلاعاتی پاکستان و پناهگاه‌های امن در خاک این کشور، به عنوان یک گروه شورشی مجدداً سازمان‌دهی شده است. شورش در افغانستان باعث شده تا بیشتر منابع مالی به جای سرمایه‌گذاری در زمینه‌های شدیداً مورد نیاز از جمله معارف، صحت و زیربناها، به تأمین امنیت اختصاص داده شود. شورش هزینه‌ی توسعه و سرمایه‌گذاری را نیز به میزان قابل توجهی افزایش داده است. شورش و نا امنی باعث شده است که خدمات عامه به مناطق ناامن و مناطقی که تحت نفوذ بیشتر طالبان قرار دارد، گسترش نیابد. منازعه‌ی افغانستان هزینه‌های سنگین به امریکا نیز تحمیل کرده است. هزینه‌ی جنگ افغانستان و استقرار

^{۱۴} شرکت روشن، «درباره روشن»: <https://www.roshan.af/en/personal/about/about-roshan/>

^{۱۵} شاخص‌های توسعه جهانی.

^{۱۶} سیگار، «توسعه سکتور خصوصی و رشد اقتصادی؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان».

سربازان امریکایی در این کشور از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۸ حدود ۹۷۵ میلیارد دالر بوده است.^{۱۷}

در حالی که روند مثبت اجتماعی-اقتصادی که در افغانستان شکل گرفته بود از کارزار خشونت بار طالبان و حملات این گروه به مراکز شهری مهم و شاهراهها متأثر شد، ظهور دولت اسلامی و گسترش صنعت مواد مخدر، اوضاع افغانستان را پیچیده تر کرد. با این حال عوامل دیگری همچون فساد گسترده و سیاست ارباب رعیتی نیز در تضعیف اقتصاد ملی و نهادسازی نقش داشته است. نارسایی ها در مدیریت و تخصیص کمک ها نیز باعث شد که کمک های خارجی کمتر مؤثر باشند و در برخی موارد نتیجه ی عکس بدهند.^{۱۸} بخش عمده کمک های جامعه بین المللی به دلیل فساد و ضعف دولت به طور سالم مدیریت نشد و عمدتاً به گونه ای به مصرف رسید که تأثیر حداقلی بر اقتصاد ملی داشت و دولت سازی را تضعیف کرد. بنابراین مدیریت مؤثر و اثربخشی کمک ها، برای گذار موفقیت آمیز حتی در نظم پسا توافق حیاتی خواهد بود.

منارعه تأثیر اساسی بر سرمایه گذاری داشته است و با توجه به عدم اطمینان در مورد آینده ی افغانستان، همچنان خواهد داشت. عضو یکی از احزاب سیاسی در مصاحبه برای این پژوهش گفت: «اگر پول داشته باشیم در وضعیت جنگی سرمایه گذاری نخواهیم کرد. سرمایه گذاری در چنین وضعیتی مثل این است که پول خود را آتش بزنی. بنابراین در نبود امنیت ما شاهد خروج سرمایه، فرار مغزها و مهاجرت جوانان هستیم».^{۱۹} مذاکرات بین ایالات متحده و طالبان و مذاکرات آینده بین حکومت افغانستان و طالبان به جای اطمینان به آینده، فضای عدم اطمینان را به وجود آورده است. یک مقام ارشد پیشین حکومت می گوید: «تا زمانی که با طالبان به توافق نرسیم، سردرگمی وجود خواهد داشت. این وضعیت سرمایه گذاران را دلسرد می کند و آن ها منتظر می مانند. اما اگر حکومت افغانستان

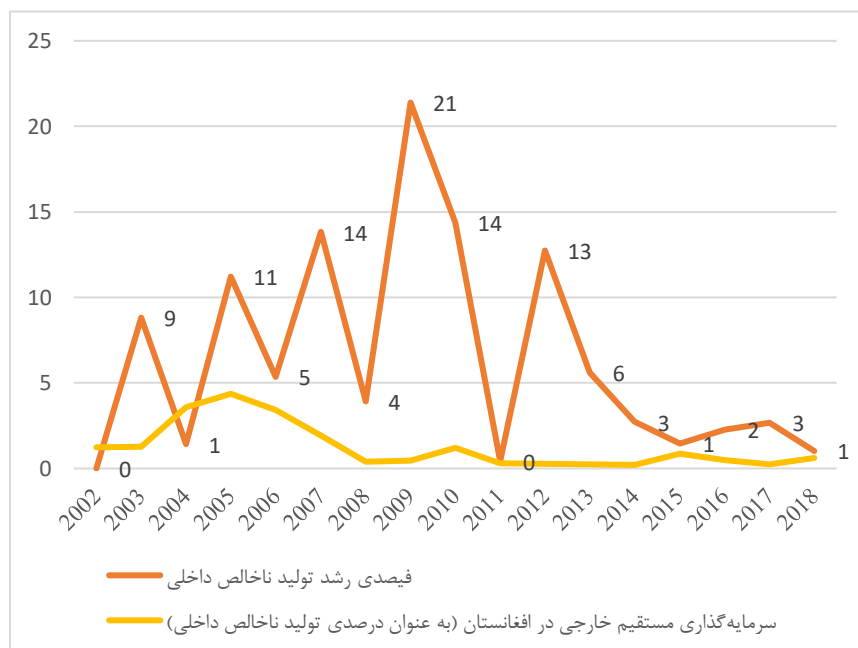
^{۱۷} نیال مک کارتی، «هزینه سالانه جنگ در افغانستان از سال ۱۳۸۰ [انفوگرافیک]»، فوربز ۱۳۹۸.

^{۱۸} نعمت الله بیژن، «تناقص های کمک خارجی در افغانستان: ساختن و تضعیف کردن دولت»، (آبینگدون: روتلج، ۱۳۹۶)

^{۱۹} عضو یک حزب سیاسی، مصاحبه شخصی، کابل، ۱۳ دلو ۱۳۹۸.

و طالبان به توافق برسند و توافق‌نامه حفظ شود، باعث تشویق سرمایه‌گذاری خواهد شد. در گذشته ما تجربه توافق‌نامه‌های مشابه را داشتیم که تطبیق نشدند.^{۲۰} برخی دیگر دوره‌ای را که طی مذاکرات انجام می‌شود «دوره‌ی امید کاذب» می‌خوانند و می‌گویند که آن‌عده از طالبان که با ایالات متحده مذاکره کردند و آن‌عده طالبان که با حکومت افغانستان مذاکره خواهند کرد، بر جنگ‌جویان خود در میدان‌های جنگ که منافع اقتصادی‌شان از راه اقتصاد غیرقانونی تأمین می‌شود، کنترل ندارند.^{۲۱}

شکل ۲: فیصدی رشد تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در افغانستان (به عنوان درصدی تولید ناخالص داخلی) از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۷



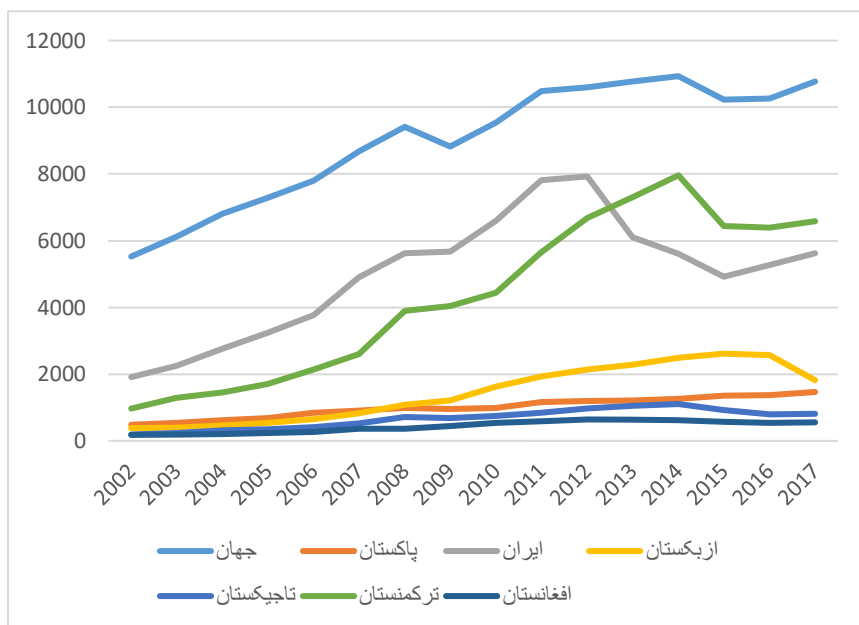
منبع: شاخص‌های توسعه جهانی، ۱۳۹۹
نوت: سال ۲۰۰۲ میلادی مطابق سال ۱۳۸۱ هجری شمسی است.

^{۲۰} یک مقام ارشد پیشین حکومت، مصاحبه شخصی، کابل، ۱۴ دلو ۱۳۹۸.

^{۲۱} یک استاد اقتصاد دانشگاه کابل، مصاحبه شخصی، کابل، ۶ عقرب ۱۳۹۸.

با این که اقتصاد افغانستان پس از سال ۱۳۸۱ رشد کرد، اما این کشور از همسایگان خود عقب مانده است و به استثنای سال ۱۳۹۶، از سال ۱۳۹۱ به این سو شاهد ادامه‌ی رکود اقتصادی بوده است (به شکل ۲ مراجعه کنید).

شکل ۳: میانگین تولید ناخالص داخلی سرانه در افغانستان، کشورهای همسایه و جهان، از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۶



منبع: شاخص‌های توسعه جهانی، ۱۳۹۹

نوت: سال ۲۰۰۲ میلادی مطابق سال ۱۳۸۱ هجری شمسی است.

نامانی و درگیری‌ها به دلیل تخریب شدن زیربناها و افزایش هزینه‌های توسعه‌ای، فشار زیادی را بر مصارف عامه وارد کرده است که در نتیجه بخش بزرگی از بودجه ملی نیز صرف امنیت شده است. افغانستان شدیداً متکی به کمک‌های خارجی بوده است. کمک‌های توسعه‌ای بین سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۹۴، به استثنای کمک‌های نظامی، به طور متوسط برابر با ۳۸ درصد تولید ناخالص داخلی افغانستان بوده است. بین سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۹۷

کمک‌های توسعه‌ای و نظامی به طور متوسط ۶۹ درصد بودجه ملی افغانستان را تأمین می‌کرده است (شکل ۳).^{۲۲} بین سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۹۰، از ۵۷ میلیارد دالر کمک‌های مصرف‌شده در افغانستان ۵۱ درصد آن برای سکتور امنیتی هزینه شده است.^{۲۳} به همین ترتیب در سال‌های بعد، بخش قابل‌توجهی از کمک‌ها به امنیت اختصاص می‌یافت. در سال ۱۳۹۷، ۶۰ درصد از کل کمک‌های بین‌المللی به افغانستان، به امنیت اختصاص یافت.^{۲۴} بدون حل منازعه، فشار مالی سکتور امنیتی بر اقتصاد افغانستان همچنان افزایش خواهد یافت. این وضعیت اگر با کاهش جریان کمک‌های مالی به افغانستان همراه شود، باعث خواهد شد بخش اعظم منابع اختصاص‌یافته برای سکتور ملکی و توسعه‌ای به سکتور امنیتی منتقل شود.

از سوی دیگر افغانستان دارای اقتصاد غیررسمی بزرگ و نیز اقتصاد غیرقانونی است. اقتصاد غیررسمی افغانستان فعالیت‌های اقتصادی را در بر می‌گیرد که عمدتاً در سکتور زراعت این کشور انجام می‌شود، در حالی که اقتصاد غیرقانونی افغانستان بسیار بزرگ است و صنعت تریاک بخش عمده آنرا تشکیل می‌دهد. هشتاد تا نود درصد فعالیت‌های اقتصادی در افغانستان عمدتاً از طریق سکتور غیررسمی از جمله فعالیت‌های غیرقانونی به عنوان بخشی از اقتصاد محلی، صورت می‌گیرد.^{۲۵} افغانستان بزرگ‌ترین تولیدکننده تریاک است. تریاک به عنوان یگانه محصول فروشی و سودآور ۱۰ درصد از اراضی تحت آبیاری افغانستان را اشغال می‌کند. در سال ۱۳۹۵، تریاک ۴.۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده بود و منبع درآمد بسیاری از کشاورزان فقیر و بی‌زمین می‌باشد. ارزش

^{۲۲} نعمت‌الله بیژن، «مشروعیت‌سازی و ظرفیت‌سازی برای دولت در وضعیت شکنندگی مداوم: افغانستان»، کمیسون آکسفورد-دانشکده اقتصاد لندن درباره شکنندگی دولت، رشد و توسعه، (لندن، ۱۳۹۷)، ۱۵. بودجه ملی سال ۱۳۹۸.

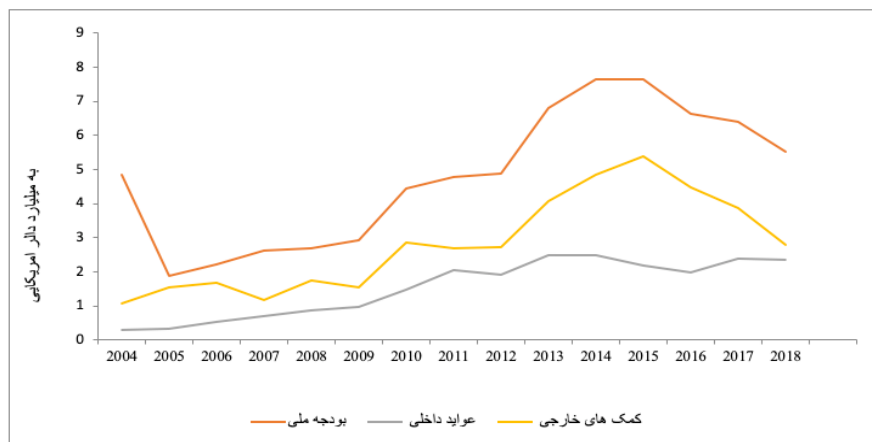
^{۲۳} نعمت‌الله بیژن، «تناقص‌های کمک خارجی در افغانستان، ۱۵۵».

^{۲۴} بانک جهانی، «ابتکارات اقتصادی پسا توافق؛ برای حمایت از صلح و رشد فراگیر در افغانستان»، (۱۳۹۸)، ۲۹.

^{۲۵} سازمان بین‌المللی کار، «افغانستان؛ زمان حرکت به سمت شغل پایدار فرا رسیده است، مطالعه وضعیت اشتغال در افغانستان، خلاصه گزارش»، (کابل ۱۳۹۱)، ۳.

صادرات تریاک ۲ میلیارد دالر برآورد می‌شود.^{۲۶} صنعت تریاک علاوه بر این که منبع درآمد کشاورزان فقیر و بی‌زمین است، منبع درآمد برای شورشیان نیز فراهم می‌کند. کشت و برداشت تریاک که در طول جنگ سرد در افغانستان برای کمک به ادامه‌ی جنگ علیه دولت تحت حمایت شوروی در کابل (۱۳۵۷ - ۱۳۷۱) ترویج و گسترش یافت، اکنون احیا شده و طالبان را تأمین می‌کند. با این حال جایگزین کردن آن دشوار بوده که این دشواری عوامل متعددی از جمله عدم حاکمیت قانون، دسترسی آسان به مسیرهای تجاری اصلی و نبود ابزار معیشت بدیل برای کشاورزان، دارد. آینده‌ی هرگونه توافق سیاسی در افغانستان به شکل قابل توجهی تحت تأثیر صنعت تریاک، که از سال ۱۳۸۰ به این سو به آن کمتر توجه گردیده است، قرار خواهد داشت.

شکل ۴: بودجه ملی و منابع تأمین از ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۷



منبع: وزارت مالیه افغانستان، ۱۳۹۸

نوت: سال ۲۰۰۴ میلادی مطابق سال ۱۳۸۳ هجری شمسی است.

^{۲۶} بانک جهانی، «افغانستان تا ۱۴۰۹: اولویت‌ها برای توسعه اقتصادی در وضعیت شکننده»، ۴۳، ۶۴.

تأثیرات جنگ بر توسعه را می‌توان از طریق تعدادی از میکانیسم‌ها از جمله افزایش هزینه‌های توسعه، اخاذی طالبان از مشاغل و تجارت‌ها به صورت مالیات غیرقانونی، استخراج غیرقانونی معادن توسط طالبان و سایر گروه‌های مسلح غیرقانونی، رونق صنعت تریاک و تخریب زیربنای مشاهده کرد.^{۲۷} یک مقام ارشد حکومت که در برنامه‌های مهم اقتصادی و سرمایه‌گذاری کار کرده است، در مصاحبه برای این پژوهش گفت:

هزینه‌ی امنیتی [توسعه] بسیار بالا است. حکومت به سبب مشکلات اقتصادی قراردادهای معادن و انرژی را به شرکت‌های خصوصی می‌دهد و این شرکت‌ها از حکومت می‌خواهند که باید امنیت را در ساحه تأمین کند. این شرکت‌ها باید برای امنیت سرمایه‌گذاری کنند، مانند خرید دوربین‌های امنیتی و پرداخت پول به پیمان‌کاران امنیتی خصوصی برای محافظت از آن‌ها. طالبان از این شرکت‌ها باج می‌گیرند و یک سیستم مالیاتی موازی را ایجاد کرده‌اند. طالبان حتی در معامله با شرکت‌های معدن از اصطلاحات فنی استفاده می‌کنند. یک بار یک طالب از یک شرکت تحت مالکیت حکومت خواهان رویالیتی شد. این گروه اغلب پایه‌های برق و جاده‌های آسفالت‌شده را تخریب می‌کند.^{۲۸}

نامنی هزینه‌ی توسعه را به‌طور کل و هزینه‌ی انجام تجارت و کسب‌وکار را به‌طور خاص، به شکل چشم‌گیری بالا برده است. یک مقام ارشد که در مورد روند صلح کار می‌کند می‌گوید: «تأثیر مثبتی که طالبان داشته است، بر رشد اقتصاد تریاک و قاچاق در افغانستان بوده است.»^{۲۹} طالبان در مقایسه با سایر گروه‌ها مثل دولت اسلامی «بیشترین آسیب را به امنیت کشور وارد کرده‌اند.»^{۳۰} اکثر پروژه‌های بزرگ با تأثیرات اقتصادی چندبرابر، عمدتاً

^{۲۷} برای اطلاعات بیشتر درباره نظام مالیاتی افغانستان مراجعه کنید به نعمت‌الله بیژن، «هویت، هنجارها، روایت‌ها و بروکراسی دولتی؛ شواهدی از اداره امور مالیاتی افغانستان»، کمیسیون آکسفورد-دانشکده اقتصاد لندن درباره شکنندگی دولت، رشد و توسعه (لندن، ۱۳۹۸).

^{۲۸} یک مقام ارشد سابق دولت.

^{۲۹} یک استاد اقتصاد دانشگاه کابل.

^{۳۰} یک روزنامه‌نگار، مصاحبه شخصی، کابل، ۲۸ عقرب ۱۳۹۸.

به دلیل ناامنی پیشرفت چندانی نداشته است. «معادن در مناطق ناامن به صورت غیرقانونی استخراج و صادر می‌شود و پول آن به جیب طالبان می‌ریزد.»^{۳۱} یک استاد اقتصاد دانشگاه کابل در مصاحبه برای این پژوهش اظهار داشت:

به نظر من اقتصاد غیرقانونی منشأ اصلی این جنگ است. اکثریت گروه‌های مخالف فعلی که در برابر حکومت افغانستان می‌جنگند، در پی منابع اقتصادی هستند. جنگ در افغانستان جنگ دینی و ایدئولوژیک نیست بلکه بر سر منافع اقتصادی است و از دین برای توجیه آن استفاده می‌شود. مزایای آن تولید و قاچاق مواد مخدر [غیرقانونی]، استخراج [غیرقانونی] معادن، اخاذی، حمل‌ونقل، زکات اجباری از مردم و اخاذی از شرکت‌های مخابراتی و برق و {عده ای از} کالاهایی که از پاکستان از طریق زمینی { به افغانستان صادر می‌شود را در بر می‌گیرد. خلاصه این‌که جنگ در افغانستان منشأ اقتصادی دارد و تا زمانی که این گروه‌ها منافع اقتصادی داشته باشند، به جنگ خود همچنان ادامه خواهند داد و صلحی در کار نخواهد بود. شعارهای فعلی فقط بازی با اذهان عامه است. می‌توان گفت که اقتصاد یکی از مهم‌ترین عناصر برای صلح و جنگ در این کشور است.^{۳۲}

با این‌که اقتصاد مهم‌ترین عامل در درک و حل‌وفصل منازعه است، سایر عوامل نظیر ایدئولوژی، رقابت بر سر قدرت، مداخله بیرونی، تنوع قومی و چند قطبی شدن جامعه و همچنین ضعف دولت و سیاست ارباب رعیتی در افغانستان نیز نباید نادیده گرفته شوند.

^{۳۱} مشاور یک وزارت‌خانه، مصاحبه شخصی، کابل، ۲۸ عقرب ۱۳۹۸.

^{۳۲} استاد اقتصاد دانشگاه کابل.

۳. چشم‌انداز توافق سیاسی

ارزیابی چشم‌انداز یک توافق سیاسی، مهم است که با استفاده از رویکرد تاریخی صورت بگیرد و در گام نخست تلاش‌های قبلی برای دستیابی به یک توافق سیاسی به بررسی گرفته شود. رسیدن به یک توافق سیاسی روی هم رفته در چهار دهه‌ی گذشته یک مسأله مهم ملی بوده است، اما تلاش‌ها در این راستا موفقیت چندانی نداشته است. سیاست آشتی ملی رییس‌جمهور نجیب‌الله که در دهه ۱۹۸۰ آغاز شد، از جانب تنظیم‌های مجاهدین (سازمان‌های مسلح اسلام‌گرا) به این دلیل که حکومت وی نزد این تنظیم‌ها مشروعیت نداشت، رد شد. پس از تصرف کابل توسط طالبان در سال ۱۳۷۵، مذاکرات بین طالبان و حکومت مجاهدین تحت رهبری رییس‌جمهور برهان‌الدین ربانی - که از کابل و سایر شهرهای بزرگ بیرون رانده شده بود- به نتایج ملموسی منجر نشد، اگرچه میان‌جی‌گری سازمان ملل متحد و همسایگان افغانستان نیز شامل این تلاش‌ها بود.

رقابت بین قدرت‌های اصلی منطقه‌ای و جهانی همچون اتحاد جماهیر شوروی و ایالات متحده، پاکستان و هند و عربستان سعودی و ایران،³³ تلاش‌ها برای دستیابی به یک توافق سیاسی در افغانستان و احتمال موفقیت آن را پیچیده‌تر ساخت. این دولت‌ها هر کدام در پی گسترش و محافظت از نفوذ و منافع خود در افغانستان بودند. پاکستان به‌خصوص با تقویت شورش در افغانستان برای محدود کردن نفوذ هند در افغانستان و گسترش مسیر تجاری خود به آسیای مرکزی از طریق افغانستان، مخرب اصلی [این تلاش‌ها] بوده است. علاوه بر این، اختلاف بین پاکستان و افغانستان بر سر خط دیورند به عنوان منشأ اصلی خصومت بین دو کشور باقی مانده است. افغانستان خط دیورند را به رسمیت نمی‌شناسد. خط دیورند، خط مرزی است که در سال ۱۲۷۲ از میان سرزمین‌های قبیله‌ای پشتون‌نشین بین افغانستان و هند بریتانیایی ترسیم شد و حوزه‌ی نفوذ افغانستان و هند بریتانیایی وقت

³³ برای اطلاعات بیشتر درباره نقش رقابت قدرت‌های منطقه‌ای مراجعه کنید به موتوانی، نیشانک و سرنجوی بوز، «افغانستان: تخریب‌کنندگان در زمینه امنیت منطقه‌ای»، *جورنال امور بین‌المللی استرالیا* ۶۹، شماره ۳ (۱۶ حمل ۱۳۹۴). ۲۶۶ - ۸۴.

را مشخص کرد. رقابت و اختلافات مرزی از این دست، همچنان به عنوان مانعی مهم فراروی حل و فصل منازعه در افغانستان باقی خواهد ماند.

با این وجود، دست‌یابی به یک توافق سیاسی همچنان منحصراً یک اولویت در دوره پسا سال ۱۳۸۰ باقی مانده است. حکومت اما تا سال ۱۳۹۷ از اصطلاح آشتی ملی به جای حل و فصل سیاسی استفاده می‌کرد. ارتباطات بین رئیس‌جمهور پیشین حامد کرزی (۱۳۸۰ - ۱۳۹۳) و رهبران کلیدی طالبان حتی در اوایل سال ۱۳۸۱ برقرار شد. در آن زمان رهبران معتبر طالبان با نیت سازش و در ازای عفو،^{۳۴} برای تسلیم‌شدن با کرزی ارتباط برقرار کردند، اما حکومت وقت ایالات متحده با این حرکت طالبان مخالفت کرد. در سال ۱۳۸۹ و در پی یک جرگه مشورتی ملی سه روزه، کرزی سیاست آشتی حکومت خود با طالبان را اعلام کرد. این ابتکار نیز نتوانست نتایج ملموسی داشته باشد. حتی یک پیام‌رسان رهبر طالبان که در ماه سنبله سال ۱۳۹۰ به کابل آمده بود، معلوم شد که بمب‌گذار انتحاری بوده است. او برهان‌الدین ربانی را که رئیس شورای عالی صلح و رئیس‌جمهور سابق افغانستان بود، ترور کرد. این وقایع بی‌اعتمادی را در تلاش‌ها برای یافتن وجه مشترک با طالبان برای کاهش خشونت و درگیری در کشور، افزایش داد.

در سال ۱۳۹۳، حکومت وحدت ملی افغانستان تلاش دیگری را برای مصالحه آغاز کرد. این بار رئیس‌جمهور غنی مذاکرات بی‌قید و شرط را به طالبان برای مذاکره در مورد یک توافق سیاسی، پیشنهاد کرد. این روند این بار حمایت ایالات متحده را با خود داشت و به گفته‌ی برخی تحلیل‌گران، توسط ایالات متحده آغاز شد. ایالات متحده سپس وارد مذاکرات مستقیم با طالبان شد که خود موضوعی است که طالبان خواستار آن بودند.^{۳۵} تمرکز چارچوب ایالات متحده برای مذاکره با طالبان این بود:

^{۳۴} استیو کول، «ریاست اس؛ جنگ‌های مخفیانه سازمان سیا در افغانستان و پاکستان»، (انتشارات پنگوئن، ۱۳۹۸)، ۱۰۱.

^{۳۵} نعمت‌الله بیژن، «اصلاح روند ناقص صلح افغانستان»، پروجکت سندیکت (۱۳۹۷).

خروج سربازان امریکایی به صورت مرحله‌ای که این مراحل مشروط به سه عنصر دیگر است: همکاری طالبان برای اقدام علیه دولت اسلامی و القاعده و جلوگیری از استفاده این گروه‌ها از خاک افغانستان به عنوان پایگاه در مناطق تحت کنترل طالبان؛ گفت‌وگوی بین‌الافغانی از جمله مذاکرات بین طالبان و حکومت افغانستان برای دستیابی به یک توافق برای آینده‌ی سیاسی این کشور؛ و آتش‌بس دائمی.^{۳۶}

اما طالبان با تشدید کارزار خشونت‌آمیز خود، کشتن صدها غیرنظامی از جمله ۱۰ نامزد انتخابات پارلمانی و حامیان آنان در اواخر سال ۱۳۹۷، به این تلاش‌ها پاسخ منفی دادند. طالبان حاضر به گفت‌وگو با حکومت افغانستان نیز نشدند. پس از ۹ دور مذاکرات ایالات متحده و طالبان، پیش‌نویس توافق‌نامه‌ای آماده شد تا بین ایالات متحده و گروه طالبان به امضا برسد. اما رییس‌جمهور دونالد ترامپ پس از آن که طالبان پذیرفتند که در حمله‌ای در شهر کابل که در نتیجه آن ۱۲ نفر به شمول یک سرباز امریکایی کشته شد، دست دارند، این توافق را در ۱۸ سنبله ۱۳۹۸ لغو کرد.^{۳۷}

با این حال مذاکرات بین ایالات متحده و طالبان در اوایل سال ۱۳۹۹ از سر گرفته شد. پس از یک هفته کاهش خشونت، زلمی خلیل‌زاد فرستاده‌ی رییس‌جمهور ترامپ برای صلح افغانستان، و ملا عبدالغنی برادر، معاون طالبان، توافق‌نامه‌ای را تحت عنوان «موافقت‌نامه‌ی آوردن صلح به افغانستان» امضا کردند.^{۳۸} این توافق‌نامه شامل چهار بخش اساسی به شرح زیر است:

^{۳۶} سیگار، «ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان»، آرلینگتون، ۷ (۱۳۹۸).

^{۳۷} بی‌بی‌سی، «ترمپ نشست پنهانی ایالات متحده با طالبان را لغو کرد»، ۱۷ سنبله ۱۳۹۸.

^{۳۸} «موافقت‌نامه‌ی آوردن صلح به افغانستان بین امارت اسلامی افغانستان که توسط ایالات متحده به عنوان یک دولت به رسمیت شناخته نمی‌شود و به نام طالبان شناخته می‌شود، و ایالات متحده امریکا»، (دوحه ۱۳۹۸).

- تضمین‌ها و میکانیزم‌های اجرایی که از استفاده از خاک افغانستان توسط هرگونه گروه یا فرد علیه امنیت ایالات متحده و متحدان آن جلوگیری کند.
 - تضمین‌ها، میکانیزم‌های اجرایی و اعلام جدول زمانی برای خروج تمام نیروهای خارجی از افغانستان.
 - پس از اعلام تضمین‌ها برای خروج کامل نیروهای خارجی و جدول زمانی در حضور شاهدان بین‌المللی، و تضمین و اعلام این‌که از خاک افغانستان علیه امنیت ایالات متحده و متحدانش استفاده نخواهد شد، در حضور شاهدان بین‌المللی، طالبان مذاکرات بین‌افغانی را با طرف‌های افغان در ۲۰ حوت ۱۳۹۸ شروع خواهد کرد.
 - آتش‌بس دائمی و جامع یک موضوع آجندای گفت‌وگو و مذاکرات بین‌افغانی خواهد بود.
 - شرکت‌کنندگان مذاکرات بین‌افغانی در مورد تاریخ و چه‌گونگی آتش‌بس دائمی و فراگیر، از جمله میکانیزم‌های اجرایی بحث خواهند کرد که همراه با تکمیل و توافق در مورد نقشه راه سیاسی آینده افغانستان اعلام خواهد شد.
- با این حال طیف وسیعی از پرسش‌های دشوار بی‌پاسخ باقی مانده است. توافق‌نامه ایالات متحده و طالبان چه‌گونه می‌تواند به یک چارچوب توافق جامع تبدیل شود و چه‌گونه می‌تواند راه را برای ثبات پایدار هموار کند؟ ایالات متحده با توجه به انتقادهای شدید از سوی کارشناسان افغانستان و سیاست‌گذاران پیشین امریکا، سعی کرد تا اطمینان حاصل کند که این روند با دقت ترتیب شود و امضای توافق‌نامه مشروط به کاهش یک هفته‌ای خشونت باشد. اما ایالات متحده حکومت افغانستان را نادیده گرفت و در توافق‌نامه ایالات متحده با طالبان، به نقش پاکستان و پناهگاه‌های امنی که دولت پاکستان برای طالبان فراهم می‌کند، پرداخته نشد. در گذشته، همین تاکتیک نادیده گرفتن باعث تضعیف روند دولت‌سازی در افغانستان شده و بعید نیست که این بار روند صلح را نیز تضعیف کند. علاوه بر این، در این توافق‌نامه از حقوق بشر، حقوق زنان، حکومت افغانستان و هرگونه میکانیزم

برای تضمین تطبیق این توافق‌نامه، یاد نشده است. انتظار می‌رود که این مسأله طی گفت‌وگوهای بین‌الافغانی، که در ۱۲ ماه سپتمبر سال ۲۰۲۰ آغاز می‌شود، در آینده مورد بحث قرار گیرد. علاوه بر این، از پرداختن به منشأ و ریشه‌های اقتصادی جنگ، مانند صنعت مواد مخدر، نیز چشم‌پوشی شده است. بدون اتخاذ تدابیر محکم برای پرداختن به صنعت مواد مخدر، خطر ادامه‌ی درگیری همچنان بالا خواهد بود.

حضور سربازان امریکایی در افغانستان از ۱۰۰۰ نفر در اواخر سال ۱۳۸۰ به ۱۰۰ هزار نفر در اوج خود در سال ۱۳۸۹ افزایش یافت در حالی که تعداد مجموعی نیروهای خارجی در افغانستان به ۱۵۰ هزار نفر می‌رسید. با این حال تعداد نیروهای امریکایی به ۳۴ هزار نفر در سال ۱۳۹۳ و سپس ۸۴۰۰ نفر در سال ۱۳۹۶ کاهش یافت. اکنون رییس‌جمهور ترمپ اعلام کرده است که وی تا انتخابات ریاست‌جمهوری امریکا در ۱۳ عقرب ۱۳۹۹، یعنی حتی قبل از تاریخ تعیین‌شده در توافق‌نامه‌ی امریکا با طالبان، تمام نیروهای امریکایی را از افغانستان خارج خواهد کرد.^{۳۹} این تغییر ناگهانی ممکن است پیامدهای منفی بر وضعیت امنیتی و همچنین چشم‌انداز توافق‌نامه ایالات متحده و طالبان داشته باشد که نتیجه‌ی آن را می‌توان در ماه‌های پیش‌رو مشاهده کرد.

توافق‌نامه‌ی ایالات متحده و طالبان با انتقاد مواجه شده است زیرا اگر این توافق‌نامه ناکام بماند، می‌تواند ثبات افغانستان را بیشتر از پیش تضعیف و به دستاوردهای ۱۹ سال گذشته این کشور آسیب برساند.^{۴۰} برخی از این انتقادات به‌جا است. پس از امضای توافق‌نامه، طالبان حملات خود را از سر گرفتند و این تحول غیرمنتظره نگرانی‌ها درباره نیت واقعی آن‌ها را افزایش داده است. با این‌که حکومت افغانستان و سازمان ملل متحد به دلیل شیوع بیماری کووید-۱۹ در افغانستان، طالبان را به آتش‌بس بشردوستانه فراخواندند، اما این

^{۳۹} نیویورک تایمز، «ترمپ خواهان بازگشت سربازان مستقر در افغانستان تا قبل از روز انتخابات است»، ۶ جوزا ۱۳۹۹: <https://www.nytimes.com/2020/05/26/world/asia/afghanistan-troop-withdrawal-election-day.html>.

^{۴۰} مراجعه کنید به جان آر ال، سوزان رایس، «معامله‌ای که احتمالاً شکست می‌خورد»، نیویورک تایمز، ۱۵ حوت ۱۳۹۸.

گروه از موافقت با آتش‌بس خودداری کرد. از این‌رو نگرانی‌ها درباره این‌که آیا توافق‌نامه ایالات متحده و طالبان می‌تواند به یک چارچوب عملی برای پایان‌دادن به این جنگ تبدیل گردد یا خیر و این‌که آیا دینفعان به آن پابند خواهند ماند یا خیر، پابرجا است. علاوه بر این برای یک گذار موفقیت‌آمیز، افغانستان به یک سرمایه‌گذاری اقتصادی جامع و دسترسی به مقادیر قابل توجهی از کمک‌های بلاعوض بین‌المللی نیاز خواهد داشت.

۴. اولویت‌ها برای نظم پسا توافق: حفظ دست‌آوردها، احیای اقتصاد و ادغام جنگ‌جویان سابق

اگر حامیان بین‌المللی کمک‌های خود را به میزان چشم‌گیری کاهش دهند یا کاملاً قطع کنند، حکومت افغانستان قادر نخواهد بود خود را از نظر مالی تأمین نماید. این یک اقدام غیرمسئولانه از جانب [دو نره‌ای] خارجی خواهد بود. آن‌ها حدود دو دهه در این جا جنگیدند و اکنون افغانستان را ترک می‌کنند. (عضو یک حزب سیاسی)

در نظم پسا توافق در افغانستان، اولویت‌ها چندبعدی خواهد بود. اولویت نخست حفظ دستاوردهای ۱۹ سال گذشته و اطمینان از استمرار فعالیت نهادهای دولتی افغانستان خواهد بود. برای این کار افغانستان به ادامه‌ی کمک‌های خارجی دست‌کم در سطح فعلی آن، نیاز خواهد داشت. شواهد تاریخ معاصر افغانستان نشان می‌دهد که در دسترس بودن کمک بیرونی، یکی از منابع اصلی ثبات در این کشور بوده است و بنابراین تداوم دسترسی به آن برای گذار موفقیت‌آمیز در یک نظم پسا توافق حیاتی خواهد بود.^{۴۱} پیش‌بینی می‌شود که کمک‌های بلاعوض به افغانستان با توجه به سطح کمک‌هایی که در سال گذشته به این کشور شده است، به میزان قابل‌توجهی کاهش یابد. اگر در نظم احتمالی پسا توافق جریان کمک‌های خارجی به افغانستان کاهش چشم‌گیری یابد، این امر باعث به میان آمدن حس عدم اطمینان خواهد شد و ظرفیت دولت را برای ارائه خدمات اساسی، حفظ نظم و قانون و غلبه بر چالش‌های ناشی از فعالیت‌های دولت اسلامی و صنعت مواد مخدر، به‌طور جدی تضعیف خواهد کرد. کاهش چشم‌گیر یا قطع کمک‌های بلاعوض به افغانستان چشم‌انداز توافق از راه مذاکره را نیز در معرض خطر قرار می‌دهد.

دومین اولویت شامل ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق می‌شود، هم آن‌هایی که علیه دولت می‌جنگند یعنی جنگ‌جویان طالبان و هم آن‌هایی که طرفدار حکومت هستند و جز نیروهای خیزش مردمی اند. براساس تخمین بازرسی ویژه ایالات متحده برای بازسازی

^{۴۱} نعمت‌الله بیژن، «تناقض‌های کمک‌های خارجی در افغانستان: ساخت و تضعیف دولت»

افغانستان، در صورت پایان جنگ، بیش از ۶۰ هزار جنگ‌جوی طالبان نیاز به ابزار معیشتی جدید و ادغام در زندگی غیرنظامی خواهند داشت.^{۴۲} این رقم، اگر شبه‌نظامیان طرفدار حکومت را نیز به آن علاوه کنیم، بیشتر از ۶۰ هزار می‌شود. همچنین، تلاش‌ها برای ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق، باعث افزایش تقاضا برای شغل و خدمات عامه خواهد شد.

اشتغال‌زایی پس از رسیدن به یک توافق سیاسی، مهم است. ما باید در زمینه‌هایی سرمایه‌گذاری کنیم که می‌تواند به سرعت شغل ایجاد کند. بنابراین یک برنامه اشتغال‌زایی بلندمدت ضروری است. در گذشته حکومت دوبار چنین برنامه‌ای را آغاز کرد؛ یکی در دوره پسا‌بُن سال ۱۳۸۰ و دیگری در سال ۱۳۸۹، اما این برنامه‌ها موفق نبودند. حکومت برنامه‌ی جامعی نداشت و دونه‌ها و حکومت‌های خارجی برنامه‌های خاص خود را داشتند که برای یک روز [دوره کوتاه] شغل ایجاد می‌کرد و روز دیگر این شغل به پایان می‌رسید.^{۴۳}

تلاش‌های قبلی برای ادغام جنگ‌جویان سابق، نیز موفقیت‌آمیز نبودند. چهار برنامه ادغام مجدد قبلی که دو برنامه آن (خلع سلاح، ملکی‌سازی و ادغام مجدد از ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴ و انحلال گروه‌های مسلح غیرقانونی از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰) به هدف ادغام مجدد گروه‌های مسلح غیردولتی و همسو با دولت بود و دو برنامه‌ی دیگر آن (برنامه تحکیم صلح از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ و برنامه صلح و ادغام مجدد افغانستان از ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵) به هدف ادغام مجدد شورشیان طالبان بود، نتایج موردنظر را به دست نیاوردند. برنامه‌های ادغام مجدد شامل ارائه بسته‌های کشاورزی و دامداری، دوره‌های آموزش حرفه‌ای، حمایت از مشاغل کوچک و آموزش معلمان بود. فقدان یک چارچوب جامع برای توافق سیاسی، عدم اراده سیاسی، وجود ناامنی، فساد و نظارت و ارزیابی ضعیف از جمله‌ی برخی از کاستی‌ها و نارسایی‌ها در این روند بود.^{۴۴}

^{۴۲} سیگار، «ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان».

^{۴۳} یک مقام ارشد پیشین حکومت.

^{۴۴} سیگار، «ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان»، ۱۳.

هرگونه برنامه‌ی ادغام مجدد در آینده برای افغانستان ناگزیر پیچیده و پرمخاطره خواهد بود.^{۴۵} هرگونه کوتاهی در برآورده کردن نیازهای اقتصادی پیش‌بینی شده در چنین برنامه‌ای، ممکن است جنگ‌جویان سابق را به پیوستن به سندیکا‌های مواد مخدر و گروه‌های جنایت‌کار و تروریستی ترغیب کند. برخلاف تلاش‌ها قبلی برای ادغام مجدد، این‌بار چالش‌ها و محدودیت‌ها بیشتر و بزرگ‌تر است، زیرا هم منبع درآمد جایگزین از طریق فعالیت‌های غیرقانونی و هم فرصت پیوستن به سازمان‌های مسلح پابرجا مانند دولت اسلامی، کارتل‌های مواد مخدر و احتمالا گروهی از طالبان که ممکن است از توافق پشتیبانی نکنند، وجود دارد. علاوه براین، عدم دسترسی به بودجه‌ی کافی برای برنامه‌های ادغام مجدد نیز می‌تواند این برنامه‌ها را با خطر شکست مواجه کند. همچنین این برنامه اگر فقط بر یک گروه یعنی طالبان متمرکز باشد و سایر گروه‌های مسلح را در نظر نگیرد، بازهم مشکل‌ساز خواهد بود.

سومین اولویت نظم پسا توافق، حفظ رشد اقتصادی برای هموارکردن مسیر کشور به سمت خودکفایی است. تا به امروز، سرمایه‌گذاری‌های حکومت افغانستان و جامعه بین‌المللی عمدتاً روی پروژه‌هایی متمرکز بوده است که تأثیر کوتاه‌مدت داشته‌اند. ناامنی عامل کلیدی این رویکرد بوده است. اما کشور به سرمایه‌گذاری روی پروژه‌هایی با افق طولانی نیاز دارد، مانند پروژه‌های زیربنایی بزرگ که بتواند تأثیرات اقتصادی چندبرابر داشته باشد و به ایجاد شغل و درآمد منجر شود. حکومت افغانستان به‌خصوص در پنج‌سال گذشته نتوانسته است پروژه‌هایی همچون معدن مس عینک در ولایت لوگر و معدن ذغال سنگ در ولایت بامیان را به بهره‌برداری بسپارد. این پروژه‌ها می‌توانستند زمینه‌ی اشتغال و درآمدزایی را که افغانستان به آن شدیداً نیاز دارد، ایجاد کنند. این امر نیاز به برنامه‌ریزی دقیق و برخورد استراتژیک دارد. افغانستان به‌عنوان کشوری دارای منابع غنی، پتانسیل این را دارد که از لحاظ مالی خودکفا شود. اما برای رسیدن به چنین مرحله‌ای از توسعه، سرمایه‌گذاری اساسی روی زیرساخت‌ها و تقویت حاکمیت قانون برای حمایت از توسعه مؤثر ضروری

^{۴۵} سیگار، «ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان».

است. سیاسی سازی اقتصاد رسمی، فساد و سرمایه داری رفاقتی نوپا، که رو به افزایش است، مانع چنین گذاری می شود. یک مقام ارشد پیشین حکومت در این خصوص می گوید:

در صورتی که از ارتباطات سیاسی محکم برخوردار نباشم، برای دوره پسا توافق در افغانستان سرمایه گذاری نمی کنم. بروکراسی [بیش از حد] و ناامنی دو چالش اساسی هستند. ما شاهد پروژه هایی بودیم که حکومت قرارداد آن را امضا می کرد اما بعداً آن را به خاطر ملاحظات سیاسی فسخ می کرد. یک سرمایه گذار دید طولانی مدت دارد زیرا پروژه های بزرگ تا ۵۰ سال زمان نیاز دارند که به انجام برسند. اگر یک سرمایه گذار فکر کند که هرچند فعلاً کسی را در حکومت می شناسد که از او حمایت می کند تا یک قرارداد را به دست بیاورد، اما در آینده این حامی حکومتی اش در قدرت نخواهد بود و قرارداد فسخ خواهد شد، این سرمایه گذار در این کشور سرمایه گذاری نخواهد کرد. اقتصاد افغانستان به طور فزاینده ای در حال سیاسی شدن است. نظام حقوقی ما بسیار ضعیف است.^{۴۶}

حکومت داری ضعیف و فساد فراگیر به کیفیت حکومت داری و اعتماد شهروندان به حکومت آسیب رسانیده است. افغانستان دارای یک دولت نئوپاتریمونیل است که در آن منابع در ازای حمایت سیاسی ردوبدل می شود،^{۴۷} امری که به تقویت ثبات کمکی نمی کند. علاوه بر اصلاحات اقتصادی، این کشور به ارتقای کیفیت حکومت داری و نظام نظارت و تعادل نیاز دارد.

از این رو چشم انداز اقتصادی در نظم پسا توافق، برای حفظ دستاوردها افغانستان و کاهش خشونت بسیار مهم خواهد بود. با این حال، همه گیری کووید-۱۹ باعث رکود اقتصادی در افغانستان، ایالات متحده و جهان شده است. در ۱۱ ثور ۱۳۹۹، اتاق تجارت و سرمایه گذاری

^{۴۶} یک مقام ارشد پیشین حکومت.

^{۴۷} برای بحث بیشتر در مورد نوع دولت مراجعه کنید به نعمت الله بیژن، «کمک و دولت سازی، قسمت اول؛ کوریای جنوبی و تایوان»، فصل نامه جهان سوم ۳۹، شماره ۵، (۱۳۹۷) و نعمت الله بیژن، «کمک و دولت سازی، قسمت دوم؛ افغانستان و عراق».

افغانستان اعلام کرد که سکتور خصوصی افغانستان به دلیل شیوع کووید-۱۹ بیش از یک میلیارد دالر را از دست داده است.^{۴۸} حکومت امریکا نیز اعلام کرد که امکان دارد یک میلیارد دالر از کمک‌های خود را به افغانستان در سال ۱۳۹۹ و احتمالاً یک میلیارد دیگر را در سال ۱۴۰۰ قطع کند. این تحولات حین شیوع کووید-۱۹ نگرانی‌ها درباره پایداری پروژه دولت‌سازی و یک توافق سیاسی احتمالی در افغانستان را بالا برده است.

اگر روند دست‌یابی به توافق از راه مذاکره در جبهه سیاسی خوب پیش برود و طرف‌ها به تعهدات احتمالی خود عمل کنند، افغانستان برای حفظ دستاوردهای ۱۹ سال گذشته، احیای اقتصاد و ادغام جنگ‌جویان سابق در زندگی ملکی، از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ سالانه بین ۶.۳ میلیارد دالر تا ۸.۲ میلیارد دالر به کمک‌های بلاعوض بین‌المللی نیاز خواهد داشت. علاوه براین، این کشور نیاز فوری به بازنگری اولویت‌های ملی برای بهبود ثبات و تحقق توسعه همه‌شمول خواهد داشت.

^{۴۸} بی‌بی‌سی فارسی، «کرونا؛ تاجران افغان یک‌ونیم میلیارد دالر زیان دیده‌اند»، ۱۱ ثور ۱۳۹۹.

۵. درس‌هایی از توافق سیاسی در ویتنام و کلمبیا

۵. ۱. توافق‌نامه صلح ویتنام

ایالات متحده، جمهوری دموکراتیک ویتنام (ویتنام شمالی)، جمهوری ویتنام (ویتنام جنوبی) و دولت موقت انقلابی به نمایندگی از بومیان انقلابی ویتنام جنوبی، پس از پنج سال مذاکره در ۷ دلو ۱۳۵۱ با پیمان صلح که به نام موافقات صلح پاریس نیز یاد می‌شود، توافق کردند. هنری کیسینجر، مشاور امنیت ملی ایالات متحده و له دوک تو، عضو پولیتبورو (کمیته مرکزی حزب کمونیست)، مذاکره‌کنندگان اصلی این توافق بودند. هدف پیمان صلح پایان دادن به جنگ و تضمین خروج نیروهای مسلح ایالات متحده از ویتنام تحت فشار فزاینده‌ی مردم امریکا و سراسر جهان بود.

اما این توافق بارها توسط ویتنام شمالی و جنوبی نقض شد و هیچ میکانیسم مؤثری برای تضمین اجرای آن وجود نداشت. در ماه حمل سال ۱۳۵۲، درگیری آغاز شد و کارزار تهاجمی ویتنام شمالی شدت یافت. تا سال ۱۳۵۴، ویتنام شمالی جنوب را تصرف کرد و مسیر اتحاد کشور تحت یک رژیم کمونیستی را هموار کرد. تلفات و خسارات انسانی جنگ ویتنام عظیم بود. رقم تخمینی کشته‌شدگان این جنگ شامل ۲ میلیون غیرنظامی از هر دو طرف، ۱.۱ میلیون جنگ‌جوی ویتنام شمالی و ویت کنگ‌ها (کمونیست ویتنامی)، ۲۰۰ تا ۲۵۰ هزار سرباز ویتنام جنوبی و ۵۷۹۳۹ عضو نیروهای مسلح ایالات متحده می‌شود.^{۴۹}

با این‌که توافق‌نامه صلح ویتنام وجه مشابهی با روند صلح جاری در افغانستان ندارد، اما این معاهده را می‌توان با موافقت‌نامه ژنو که در سال ۱۳۶۷ قبل از خروج متعاقب نیروهای شوروی از افغانستان به امضا رسید، مقایسه کرد. موافقت‌نامه ژنو بین افغانستان و پاکستان و در حضور ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی به عنوان دو ضامن آن، به امضا رسید. با

^{۴۹} رونالد اچ. اسپکتور، «جنگ ویتنام»، دائرةالمعارف بریتانیکا (۱۳۹۸):

<https://www.britannica.com/event/Vietnam-War>: جورج هرینگ، «طولانی‌ترین جنگ

امریکا؛ ایالات متحده و ویتنام ۱۹۵۰-۱۹۷۵. (چاپ پنجم). (نیویورک: McGraw-Hill Higher Education، ۱۳۹۲).

این حال، این موافقت‌نامه مجاهدین را که از پذیرفتن شرایط آن خودداری کرده بودند، در بر نمی‌گرفت. براساس این موافقت‌نامه جدول زمانی خروج کامل سربازان اتحاد جماهیر شوروی از افغانستان تعیین شد و توافق شد که عرضه سلاح به تنظیم‌های مجاهدین از طریق پاکستان متوقف شود. موافقت‌نامه ژنو در حالی به امضا رسید که نارضایتی عمومی در مورد مداخله اتحاد جماهیر شوروی در افغانستان بالا گرفته بود و شوروی در حال تجربه یک گذار بزرگ بود که منجر به فروپاشی آن شد. از همان روزهای اول حمله‌ی شوروی به افغانستان، سیاست ایالات متحده و متحدانش برای تبدیل‌کردن افغانستان به ویتنام شوروی، تحقق یافته بود. خروج سربازان شوروی در سال ۱۳۶۸ به پایان رسیده بود. جنگ شوروی در افغانستان منجر به کشته‌شدن یک تا یک و نیم میلیون افغان و ۳۵ هزار سرباز شوروی شد.

حکومت تحت حمایت اتحاد جماهیر شوروی در کابل در سال ۱۳۷۱ سقوط کرد و حکومت مجاهدین کنترل را به دست گرفت که متعاقبا به جنگ داخلی بین تنظیم‌های مجاهدین و بعد ظهور طالبان (۱۳۷۵ - ۱۳۸۰) انجامید. نزدیک به دو دهه درگیری، اقتصاد کشور و نهادهای ملی را درهم شکست و بیشترین آسیب را سکتور زراعت متحمل شد. هم توافقات صلح ویتنام و هم موافقت‌نامه صلح ژنو، تا حدی به دلیل نادیده‌گرفتن واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در دو کشور، و نیز فقدان تعهد واقعی طرف‌های درگیری، نتایج مورد نظر خود را برآورده نکردند.

۵.۲. معاهده صلح کلمبیا

در ماه سنبله سال ۱۳۹۵ حکومت کلمبیا و نیروهای مسلح انقلابی کلمبیا یا «فارک» که یک گروه چریکی بزرگ بود، پس از چهار سال مذاکره بر سر یک توافق سیاسی برای پایان‌دادن به ۵۲ سال منازعه در کلمبیا، به توافق رسیدند. بیش از ۲۶۰ هزار نفر کشته و ۷ میلیون نفر از خانه‌های خود در نتیجه درگیری بین شورشیان جناح چپ، نیروهای دولتی و شبه‌نظامیان همسو با دولت، آواره شدند. با این‌که همه‌پرسی برای تصویب این معاهده در

ماه عقرب سال ۱۳۹۵ ناموفق بود اما کنگره کلمبیا معاهده‌ی صلحی را که اصلاح شده بود، تصویب کرد. این توافق یک پیشرفت عمده بود.^{۵۰} این توافق هرچند به شورش در کلمبیا خاتمه نداد، اما به کاهش چشم‌گیر خشونت در این کشور کمک کرد. با این‌که fark به طور رسمی غیر نظامی شده است اما برخی از جنگ‌جویان حاضر نشدند تا دست از مبارزه بردارند و اکنون در کنار گروه‌های شبه‌نظامی در حال جنگ‌اند. برخی از این گروه‌ها متشکل از شبه‌نظامیان جناح راست هستند که در اوایل دهه ۲۰۰۰ ملکی‌سازی شده بودند، از جمله: باندهای جنایت‌کار که می‌خواهند اقتصاد غیرقانونی fark را به دست بگیرند و «ارتش آزادی‌بخش ملی» که یک گروه شبه‌نظامی مارکسیستی است که در برابر پیشنهاد حکومت کلمبیا مبنی بر یک توافق صلح جداگانه مقاومت کرد.^{۵۱} در سال ۱۳۹۸، ایوان مارکز و جیسوس سانتاریش، فرماندهان سابق گروه شورشی کلمبیا از حکومت این کشور به‌خاطر عدم رعایت تعهداتش، انتقاد کردند. مارکز اظهار داشت: «این ادامه مبارزات شورشیان در پاسخ به خیانت دولت به توافقات صلح هاوانا است. ما هرگز از نظر ایدئولوژیک شکست نخورده‌ایم، بنابراین مبارزه ادامه دارد.»^{۵۲} به رغم چنین چالش‌هایی، سطح خشونت در کلمبیا بعد از توافق صلح به میزان قابل توجهی کاهش یافته است.

هرچند توافق صلح کلمبیا مخصوص این کشور است و هنوز به طور کامل تطبیق نشده است اما می‌تواند بینش‌هایی را در مورد افغانستان ارائه دهد. هردو کشور دارای اقتصاد غیرقانونی قابل توجه هستند. کلمبیا بزرگ‌ترین تولیدکننده کوکائین در جهان است^{۵۳} و افغانستان بزرگ‌ترین تولیدکننده تریاک است. درآمد کوکائین و تریاک به ترتیب منجر به تأمین و ادامه‌ی شورش در کلمبیا و افغانستان شده است. اما برخلاف کلمبیا، ماهیت شورش در افغانستان بسیار پیچیده است. بازیگران خارجی برای احیا و ادامه‌ی شورش طالبان

^{۵۰} آرتورو مونوز، وبلاگ رند، ۱۳۹۴: <https://www.rand.org/blog/2015/10/bringing-farc-in-from-the-cold.html>

^{۵۱} شلومو بن-امی، «توافق‌نامه صلح کلمبیا در معرض خطر است»، پروجکت سندیکت (۱۳۹۷).

^{۵۲} جو پارکین دنیلز، «فرماندهان سابق fark می‌گویند آن‌ها به رغم معاهده صلح ۲۰۱۶ به جنگ بر می‌گردند»، ۸ سنبله ۱۳۹۸.

^{۵۳} بی‌بی‌سی، «تولید کوکائین در کلمبیا به سطح بی‌پیشینه رسید»، ۱۳۹۷.

سرمایه‌گذاری کرده‌اند. پاکستان پناه‌گاه‌های امن و حمایت چشم‌گیر را برای طالبان فراهم کرده است که حمایت بیرونی از فارک در کلمبیا را نمی‌توان با آن مقایسه کرد. علاوه بر این، روند صلح کلمبیا در کل فراگیر بود، حکومت کلمبیا از جایگاه برتر برخوردار بود و کلمبیایی‌ها نظر خود را از طریق یک همه‌پرسی بیان کرده بودند. اما در افغانستان روند صلح توسط حکومت ایالات متحده رهبری شد. حکومت افغانستان در مرحله اول کنار گذاشته شد و این محرومیت به مشروعیت حکومت منتخب این کشور آسیب وارد کرد. درس مهمی که می‌توان از روند صلح کلمبیا گرفت این است که توافق از راه مذاکره منجر به پایان خشونت نمی‌شود بلکه می‌تواند به کاهش قابل‌توجه خشونت کمک کند. بنابراین، توافق سیاسی باید با ابتکارات جامع اقتصادی همراه باشد که بتواند توسعه همه‌شمول را تقویت، اقتصاد غیرقانونی را مهار و زمینه‌ی اشتغال برای جنگ‌جویان سابق را فراهم کند.

۶. فرصت‌ها و محدودیت‌ها

افغانستان در سال‌های اول نظم پسا توافق احتمالی، از لحاظ دسترسی به عواید از منابع داخلی و کمک‌های بلاعوض بین‌المللی به شدت در تنگنا قرار خواهد گرفت. در بهترین حالت، افغانستان بین سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ به طور متوسط به ۳.۱ میلیارد دلار از عواید داخلی و ۶.۳ میلیارد دلار کمک‌های بلاعوض بین‌المللی نیاز خواهد داشت. دسترسی به منابع مالی همان‌طور که در گذشته دیده شده است، عامل تعیین‌کننده در شکل‌دهی چشم‌انداز ثبات پایدار خواهد بود. اگر درگیری فروکش کند، به احتمال زیاد باعث افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و بین‌المللی و همچنین فعالیت‌های اقتصادی در افغانستان خواهد شد. اگر منابع مالی در دسترس باشد و توافق سیاسی به کاهش درگیری کمک کند، افغانستان در مسیر ثبات و توسعه‌ی بلندمدت قرار خواهد گرفت. علاوه بر این، برای تبدیل کردن فرصت‌هایی که ممکن است در نتیجه کاهش خشونت در افغانستان خلق شود، به سرمایه، اصلاحات اساسی برای بهبود پیش‌شرط‌های سرمایه‌گذاری و توسعه سکتور خصوصی لازم خواهد بود. یک مقام ارشد حکومت در مصاحبه برای این پژوهش چنین استدلال می‌کند:

امنیت برای سرمایه‌گذاری ضرورت است اما کافی نیست. سرمایه‌گذاری تأثیرات مثبتی بر اشتغال‌زایی که حکومت آن را تسهیل می‌کند، خواهد گذاشت. سرمایه‌گذاران می‌آیند و مجوز دریافت می‌کنند. امنیت یک جنبه‌ی روانی نیز دارد. در موارد فساد در اداره عامه، اگر کسی در یک اداره کار کند و اطمینان نداشته باشد که درآمد وی در این حالت پایدار است یا خیر، دست به فساد خواهد زد. یکی دیگر از عوامل تلاش ما شرایط بین‌المللی ما است که ما نمی‌توانیم بر یک اولویت واحد تمرکز کنیم زیرا اولویت‌های ما در پاسخ به چنین شرایطی تعیین می‌شود. برای مثال، وقتی رئیس‌جمهور دونالد ترامپ [برای متوقف کردن مذاکرات با طالبان] توییت کرد، برنامه‌های توسعه‌ای حکومت افغانستان برای صلح متوقف شد.^{۵۴}

علاوه بر این، بهبود امنیت، کنترل حکومت بر گمرگ‌های مرزی را تقویت می‌کند و این به نوبه‌ی خود ظرفیت حکومت در جمع‌آوری عواید گمرکی را افزایش خواهد داد. امن بودن شاهرها نیز فعالیت‌های اقتصادی را افزایش می‌دهد و این به نوبه‌ی خود باعث اشتغال‌زایی خواهد شد. با این حال اگر واقع‌بینانه نگاه کنیم، تأثیرات متعاقب یک توافق سیاسی ممکن است به نوع توافقی که امکان دارد طرف‌ها به آن دست یابند، بستگی داشته باشد. یک عضو ارشد شورای عالی صلح در مصاحبه برای این پژوهش اظهار داشت که «اگر ما به عنوان یک تیم متحد مذاکره کنیم، [صلح] تأثیرات مثبت بیشتری خواهد داشت. اما اگر ما چندپارچه باشیم و به عنوان گروه‌های جداگانه وارد مذاکره شویم، تأثیر اندکی خواهد داشت. بدون اجماع سیاسی، هر گروه سعی خواهد کرد از منابع محلی و معادن آذر جهت منافع خود [در حوزه‌ی نفوذ خود استفاده کند].»^{۵۵} اگر نتیجه روند منجر به چندپارچگی نهادی و سیاسی شود، اقتصاد ملی و ثبات بیشتر از پیش تضعیف خواهد شد.

همه‌گیری کووید-۱۹ عدم اطمینان و نگرانی‌ها را درباره فعالیت‌های اقتصادی، چشم‌انداز سرمایه‌گذاری و جریان کمک‌های بلاعوض بین‌المللی به افغانستان، افزایش داده است.

^{۵۴} یک مقام ارشد حکومت، مصاحبه شخصی، کابل، ۱۹ عقرب ۱۳۹۸.

^{۵۵} یک مقام ارشد شورای عالی صلح، مصاحبه شخصی، کابل، ۴ حوت ۱۳۹۸.

هرگونه خوش‌بینی در مورد چشم‌اندازهای اقتصادی بدون مدنظرگرفتن نوع توافقی که ممکن است طرف‌ها به آن دست یابند و تغییرات در جهانی که از همه‌گیری ویروس کرونا متأثر گردیده، نباید ارزیابی شود. انتظارات ما از نتایج روند و چشم‌اندازهای اقتصادی آن باید مشروط باشد اما همان‌طور که در بخش قبلی نیز مورد بحث قرار گرفت، اولویت‌های خاصی وجود دارد که می‌توان آن‌ها را براساس تلاش‌های قبلی برای برقراری صلح و دولت‌سازی در افغانستان، برای حفظ دستاوردهای و کاهش خشونت پیش‌بینی کرد. جان سوپکو، بازرس ویژه ایالات متحده برای بازسازی افغانستان در ۲۸ سنبه ۱۳۹۸، گفت:

یکی از بزرگ‌ترین مشکلات از نظر ما، وضعیت اقتصادی بد افغانستان است. برای مثال بیکاری، مانع اصلی ادغام مجدد موفقیت‌آمیز [جنگ‌جویان سابق] است. بیکاری بیش از ۲۳ درصد است و برای بیش از یک-پنجم جمعیت بین ۱۵ تا ۲۴ سال افغانستان این رقم به ۳۱ درصد می‌رسد. سالانه حدود ۴۰۰ هزار جوان وارد بازار کار می‌شوند. برای این‌که جنگ‌جویان از کوه‌ها پایین شوند و به جامعه برگردند، نیاز به شغل پایدار خواهند داشت وگرنه ممکن است به جنگ برگشته یا وارد یکی چندین بخش اقتصاد غیرقانونی افغانستان مانند تجارت مواد مخدر شوند.^{۵۶}

علاوه براین، با فروکش درگیری، رقم عودت‌کنندگان افزایش خواهد یافت و تعداد زیادی از مهاجران افغان که عمدتاً در ایران و پاکستان زندگی می‌کنند، به افغانستان باز خواهند گشت. شیوع کووید-۱۹ به‌خصوص در ایران از هم‌اکنون بازگشت مهاجران افغان از آن کشور را سرعت بخشیده است. بازگشت مهاجران و ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق، فشار فزاینده‌ای را بر بودجه ملی و اقتصاد کشور وارد خواهد کرد. این دو روند ممکن است به افزایش تعداد کارگران ماهر (به خاطر بازگشت مهاجران) و کاهش سطح خشونت (به خاطر ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق) کمک کند. یک استاد اقتصاد در دانشگاه کابل استدلال می‌کند که «نقش اقتصاد برای صلح [افغانستان] بسیار مهم است زیرا فقرا و افراد کم‌درآمد

^{۵۶} جان سوپکو، «سخنرانی جان اف. سوپکو بازرس ویژه ایالات متحده برای بازسازی افغانستان»، اعلامیه خبری، ۱۳۹۸.

جذب بخش نظامی از جمله ارتش افغانستان می‌شوند. ستون اصلی نیروی جنگی طالبان افراد فقیر است.^{۵۷} بنابراین، تلاش‌های اقتصادی برای کمک به حل منازعه و فراگیری، باید بر ابتکاراتی استوار باشد که بتواند باعث اشتغال‌زایی و امیدواری شود.

در یک گزارش بانک جهانی آمده است: «تجزیه و تحلیل اخیر نشان می‌دهد که خشونت مانع سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های تجاری می‌شود و فعالیت‌های تجاری در مناطقی که شاهد حوادث امنیتی مکرر هستند، رو به کاهش است.»^{۵۸} در این گزارش همچنین آمده است که «شرکت‌ها اغلب در مناطق مورد منازعه در معرض مالیات غیررسمی قرار دارند. ناامنی مانع مهم فراوری سرمایه‌گذاری بین‌المللی در پروژه‌های استخراجی عمده است.»^{۵۹} مالیات غیررسمی بیشتر شکل اخاذی را دارد. طالبان در مناطق تحت کنترل خود صاحبان مشاغل را مجبور به پرداخت مالیات می‌کنند و حتی در بزرگراه‌ها از موترهای باربری پول می‌ستانند. علاوه بر این، فساد از جانب مقامات حکومت امکان دارد شکل مالیات بر مشاغل را داشته باشد. این پول‌ها به مالیات رسمی که شرکت‌ها به حکومت می‌پردازند، افزوده می‌شود و باعث می‌شود هزینه سرمایه‌گذاری بالا برود و شرایط برای توسعه سکتور خصوصی مطلوب نباشد. بی‌ثباتی سیاسی، ناامنی و حکومت‌داری ضعیف موانع عمده سرمایه‌گذاری هستند. شرکت‌ها حدود ۳.۲ درصد فروشات سالانه خود را صرف امنیت می‌کنند و همچنین مجبورند مالیات غیررسمی بپردازند.^{۶۰} کاهش پایدار خشونت می‌تواند سرمایه‌گذاری داخلی و بین‌المللی را تشویق کند. شواهد سایر کشورها نشان می‌دهند که بهبود امنیت می‌تواند باعث افزایش سرمایه‌گذاری داخلی، تسهیل سرمایه‌گذاری و بازگشت سرمایه به داخل کشور شود.

ایالات متحده همچنان مهم‌ترین متحد و حامی مالی افغانستان است. این کشور بین سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۶ به ارزش ۱۲۱ میلیارد دلار کمک‌های امنیتی و غیرامنیتی به

^{۵۷} یک استاد اقتصاد دانشگاه کابل.

^{۵۸} بانک جهانی، «ابتکارات اقتصادی پسا توافق؛ برای حمایت از صلح و رشد فراگیر در افغانستان»، ۱۹.

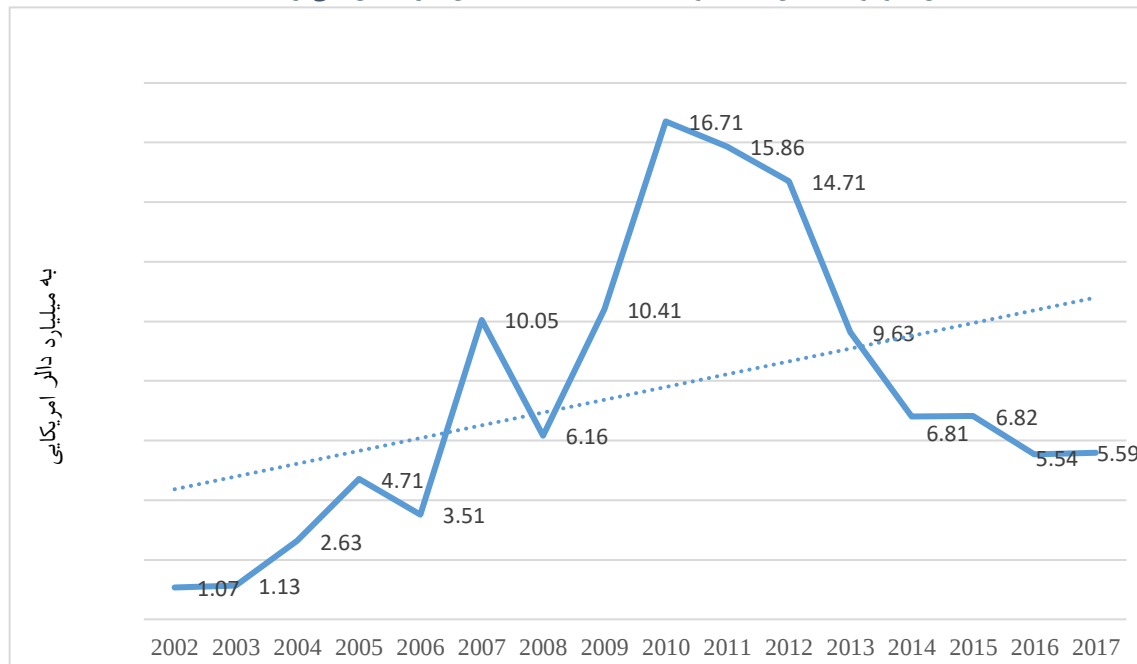
^{۵۹} بانک جهانی، «ابتکارات اقتصادی پسا توافق»، ۱۹.

^{۶۰} بانک جهانی، «ابتکارات اقتصادی پسا توافق»، ۱۹.

افغانستان کرده است (شکل ۵). جریان چنین کمک‌ها پایدار نبوده است و بیشتر در پاسخ به وضعیت امنیتی افغانستان و سیاست حکومت ایالات متحده تنظیم شده است. با این حال، این روند نشان می‌دهد که کمک‌های ایالات متحده به تدریج کاهش یافته است و پیش‌بینی می‌شود که کمک‌های بیشتری در سال‌های آینده یا حتی زودتر، با توجه به رکود اقتصادی احتمالی در ایالات متحده در نتیجه شیوع کووید-۱۹ و خروج نیروهای امریکایی از افغانستان، کاهش یابد یا قطع شود. کاهش چشم‌گیر کمک‌های ایالات متحده آینده‌ی افغانستان را در معرض خطر قرار خواهد داد. در زمانی که این کشور برای حفظ دستاوردهای خود و کاهش خشونت به منابع مالی اضافی احتیاج دارد، هرگونه کاهش چشم‌گیر کمک برای ثبات و توافق سیاسی آینده پیامدهای منفی خواهد داشت.

علاوه بر این، نوع توافقی که بین طرف‌ها صورت می‌گیرد پیامدهای اساسی خواهد داشت. اگر در نظم پساتوافقی حقوق بشر، حقوق زنان، آزادی بیان و حقوق اقلیت‌ها که طالبان در طول حکومت خود آن‌را نقض کرد، نادیده گرفته شود، در آن صورت توافق یک پس‌رفت چشم‌گیر برای افغانستان خواهد بود. چنین توافقی نه تنها شکل جدیدی از منازعه را در افغانستان کلید خواهد زد بلکه قطع احتمالی کمک‌های بین‌المللی را نیز به دنبال خواهد داشت. شرکای توسعه‌ای افغانستان و دונرها بعید است از چنین نظم سیاسی که به خصوص باعث تقویت آپارتاید جنسیتی و سرکوب می‌شود، حمایت کنند.

شکل ۵: وجوه تخصیص یافته حکومت ایالات متحده به افغانستان نظر به سال مالی از ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۶



منبع: سیگار ۱۳۹۸
 سال ۲۰۰۲ میلادی مطابق سال ۱۳۸۱ هجری شمسی است. نوت:

در افغانستان این آگاهی که کمک‌های بین‌المللی به افغانستان کاهش خواهد یافت و حکومت افغانستان به منابع درآمد جایگزین نیاز دارد، روز به روز بیشتر می‌شود. حتی برخی از مصاحبه‌شوندگان نگرانی‌های خود را درباره استراتژی حکومت برای جبران کاهش کمک‌های خارجی با افزایش مالیات - که مانع فعالیت‌های اقتصادی می‌شود - با ما شریک کردند. یک روزنامه‌نگار در مصاحبه برای این پژوهش، استدلال کرد که «ما شاهد هستیم که از زمانی که حکومت وحدت ملی (۱۳۹۴ - ۱۳۹۸) روی کار آمده، سعی کرده تا با افزایش مالیات بر مردم، درآمد ملی [عواید حکومت] را افزایش دهد. این سیاست به اقتصاد ملی صدمه می‌زند.»^{۶۱} همچنین این احساس قوی وجود دارد که بدون حمایت مالی کافی از سوی جامعه جهانی، «روند صلح» ممکن است به هم بخورد. یک استاد دانشگاه در کابل، در مصاحبه برای این پژوهش گفت که «اگر جامعه بین‌المللی کمک‌های خود را به افغانستان به شکل قابل توجهی کاهش دهد یا قطع کند، نه تنها کشور در توسعه پایدار ناکام خواهد ماند بلکه توافق احتمالی صلح نیز به هم خواهد خورد.»^{۶۲} بارنت روبین در مقاله‌ای که اخیراً در نشریه فارن پالیسی نشر شد، هشدار می‌دهد که کاهش و قطع کمک‌ها به افغانستان منجر به «کمبود مواد غذایی و سایر کالاهای اساسی می‌شود و بیکاری، مخصوصاً در بین جوانان تحصیل کرده افزایش می‌یابد و باعث مهاجرت گسترده‌ی آن‌ها می‌شود...»^{۶۳} هرچند افغانستان باید از نظر مالی خودکفا شود، اما این گذار به مدت زمان طولانی‌تری نیاز خواهد داشت.

^{۶۱} مصاحبه با یک روزنامه‌نگار در کابل، ۱۰ دلو ۱۳۹۸.

^{۶۲} مصاحبه با یک استاد اقتصاد دانشگاه خصوصی، کابل، ۸ دلو ۱۳۹۸.

^{۶۳} بارنت روبین، «امریکا نباید افغانستان را ترک کند»، ۱۳۹۹:

۷. سناریوهای پیش‌بینی‌شده برای نظم پسا توافق

در نظم پسا توافق، چهار سناریو قابل پیش‌بینی است: سناریوی وضع موجود، سناریوی حالت میانه، سناریوی بهترین حالت و سناریوی بدترین حالت. پیش‌بینی کلی این است که کمک‌های بلاعوض امنیتی و غیرامنیتی به افغانستان از ۸.۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۷ به ۵ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۳ کاهش خواهد یافت.^{۶۴} در سناریوی بهترین حالت، افغانستان به احتمال زیاد در مسیر ثبات و رشد اقتصادی سریع قرار خواهد داشت. براساس برآورد بانک جهانی، علاوه بر سطح فعلی کمک‌های مالی به افغانستان، این کشور بین سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ برای تأمین بودجه ابتکارات اقتصادی جدید خود برای حفظ سطح فعلی خدمات عامه، احیای اقتصاد و کاهش خشونت، سالانه به ۵.۲ میلیارد دلار اضافی نیاز خواهد داشت. اما در سناریوی بدترین حالت، درگیری شدت خواهد یافت و توانایی حکومت برای تمویل سه اولویت دوره پسا توافق یعنی حفظ دستاوردها، احیای اقتصاد و ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق، محدود خواهد بود. بنابراین، در سناریوی بدترین حالت آینده‌ی کشور در خطر قرار خواهد داشت.

در سناریوی وضع موجود، درگیری در سطح فعلی خود ادامه خواهد یافت و رشد اقتصادی فقط به ۳ درصد در سال تسریع خواهد شد. درآمد داخلی از ۲.۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۸ به ۲.۹ میلیارد دلار تا سال ۱۴۰۳ افزایش خواهد یافت (شکل ۶) و پیش‌بینی می‌شود که افغانستان بین سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ به طور متوسط به ۷.۶ میلیارد دلار کمک سالانه بلاعوض نیاز پیدا خواهد کرد. در سناریوی حالت میانی، درگیری در سطح فعلی ادامه خواهد یافت، اما افغانستان در سایر زمینه‌ها پیشرفت قابل توجهی را حاصل خواهد کرد. اقتصاد سالانه ۴.۵ درصد رشد خواهد کرد. پس از اجرای مالیات بر ارزش افزوده، عواید داخلی از ۲.۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ به ۳.۴ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۳ به شمول ۳۰۰ میلیون دلار از پروژه‌های زیربنایی ترانزیت، افزایش خواهد یافت (شکل ۶). در سناریوی بهترین حالت، خشونت به صورت چشم‌گیری کاهش خواهد یافت و رشد اقتصادی

^{۶۴} بانک جهانی، «ابتکارات اقتصادی پسا توافق؛ برای حمایت از صلح و رشد فراگیر در افغانستان»، ۲۹.

و اداره امور مالیاتی به صورت قابل توجهی بهبود خواهد یافت. رشد اقتصادی به ۶ درصد در سال خواهد رسید و عواید داخلی از ۲.۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۸ به حدود ۴.۲ میلیارد دلار تا سال ۱۴۰۳ افزایش خواهد یافت. پیش‌بینی می‌شود که افغانستان در این حالت بین سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ به سالانه ۶.۳ میلیارد دلار کمک‌های بلاعوض بین‌المللی نیاز خواهد داشت (شکل ۷).

با این حال، در سناریوی بدترین حالت، درگیری شدت می‌یابد، حکومت‌داری و نهادها تضعیف می‌شوند و عواید سقوط می‌کند. رشد اقتصادی به ۱.۵ درصد در سال و عواید به سرعت از ۲.۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۸ به ۱.۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۹ کاهش می‌یابد (شکل ۶). افغانستان به صورت میانگین بین سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ به سالانه ۸.۲ میلیارد دلار کمک‌های بلاعوض بین‌المللی نیاز پیدا می‌کند (شکل ۷). اما اگر تأثیرات قابل پیش‌بینی همه‌گیری کووید-۱۹ بر اقتصاد جهانی و اقتصاد ایالات متحده به صورت کل و اقتصاد افغانستان به صورت خاص را مدنظر بگیریم، می‌توانیم پیش‌بینی کنیم که رشد اقتصادی افغانستان بیش از پیش آهسته‌تر خواهد شد و دسترسی افغانستان به کمک‌های بلاعوض بین‌المللی بیشتر از پیش کاهش خواهد یافت. همچنین پیش‌بینی می‌شود که رشد اقتصاد جهانی در سال ۱۳۹۹ حدود ۰.۵ درصد آهسته‌تر شود.^{۶۵}

بنابراین عدم اطمینان در مورد آینده‌ی اقتصاد و تداوم جریان کمک‌های خارجی به افغانستان، رو به افزایش است. در حالی که در سال ۱۳۹۸ ارزیابی چشم‌انداز اقتصادی برای نظم پسا توافق نسبتاً مثبت بود، اما همه‌گیری کووید-۱۹ این چشم‌اندازها را تضعیف کرده است. طبق گزارش دانشگاه جانز هاپکینز، تعداد موارد تأیید شده ابتلا به بیماری کووید-۱۹ در ایالات متحده، حامی اصلی افغانستان، تا تاریخ ۲۱ ثور ۱۳۹۹ به ۱,۳۰۹,۱۶۴ نفر و تعداد جان‌باختگان آن به ۷۸,۷۴۶ نفر رسیده است که بالاترین رقم در مقایسه با سایر

^{۶۵} سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، «ارزیابی تأثیر اقتصادی موقت ویروس کرونا؛ اقتصاد جهانی در

معرض خطر»، (۱۳۹۹): <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim->

Economic-Assessment-2-March-2020.pdf.

کشورهای جهان است.^{۶۶} ایالات متحده با چالش‌های بزرگ اقتصادی و انسانی روبه‌رو است که می‌تواند پیامدهایی بر جریان کمک‌های بلاعوض واشنگتن به کابل داشته باشد. پس از سفر مایک پومپئو، وزیر امور خارجه آمریکا به کابل برای میان‌جی‌گری بین رئیس‌جمهور غنی و ریس اسبق اجرایی عبدالله

و عدم پیشرفت در توافق بر سر یک راه‌حل سیاسی، وزارت امور خارجه ایالات متحده اعلام کرد که یک میلیارد دلار از کمک‌هایش به افغانستان را قطع خواهد کرد. در بیانیه‌ی این وزارت آمده است:

ایالات متحده از آن‌ها و از عواقب رفتار آن‌ها برای افغانستان و منافع مشترک ما مأیوس شده است. ناکامی آن‌ها [در رسیدن به توافق] به روابط آمریکا و افغانستان آسیب رسانده است و متأسفانه، بی‌احترامی به افغان‌ها، آمریکایی‌ها و شرکای ائتلاف است که جان و سرمایه خود را در تلاش برای ساختن آینده‌ی جدید برای این کشور قربانی کرده‌اند. از آن‌جا که ناکامی در رهبری حکومت [افغانستان] تهدیدی مستقیم برای منافع ملی آمریکا است، دولت ایالات متحده، محدوده همکاری‌های خود با دولت افغانستان را به طور فوری مورد بازبینی قرار خواهد داد. و در کنار اقدامات دیگر، اعلام می‌کنیم که از میزان کمک خود یک میلیارد دلار کاهش می‌دهیم و آماده‌ایم که برای سال ۱۴۰۰ هم یک میلیارد دیگر را کاهش دهیم.^{۶۷}

اکنون حتی اگر ایالات متحده از این تصمیم خود به خاطر توافقی که غنی و عبدالله اخیراً بر سر تشکیل حکومت فراگیر به آن دست یافتند، منصرف شود، کاهش چشم‌گیر در کمک‌های ایالات متحده به افغانستان محتمل خواهد بود و این امر، اثر منفی بر روند صلح و تداوم این روند خواهد گذاشت. در سناریوی بدترین حالت و سه سناریوی دیگر، صرفه‌جویی در هزینه و بهبود کارایی اداره عامه امر بسیار مهم است. این کار را می‌توان از

^{۶۶} «مرکز منابع ویروس کرونا»، دانشگاه جانز هاپکینز، دسترسی به تاریخ ۲۱ ثور ۱۳۹۹:

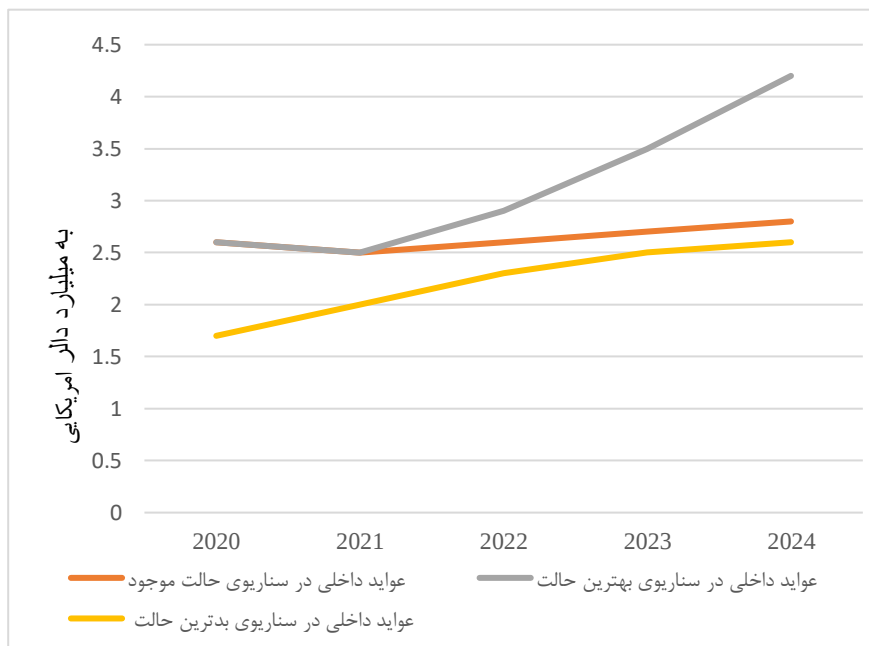
<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

^{۶۷} وزارت امور خارجه ایالات متحده، «درباره بن‌بست سیاسی در افغانستان»، (۱۳۹۹):

<https://www.state.gov/on-the-political-impasse-in-afghanistan>

طریق چندین میکانیسم از جمله کاهش هزینه‌های غیرضروری، مهار فساد و ترویج شایسته‌سالاری و همچنین ارتقای سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، انجام داد. با این‌حال، کوچک‌سازی ارتش و اداره ملکی در واکنش به هرگونه کاهش منابع مالی، در این مرحله مواجه به نظر نمی‌رسد زیرا این تصمیم نرخ بیکاری را افزایش خواهد داد و باعث بی‌ثباتی سیاسی خواهد شد. علاوه براین، انتظار می‌رود که با کاهش درگیری، تقاضا برای خدمات عامه افزایش یابد، امری که به نوبه‌ی خود مستلزم افزایش ظرفیت خدمات‌رسانی دولت است.

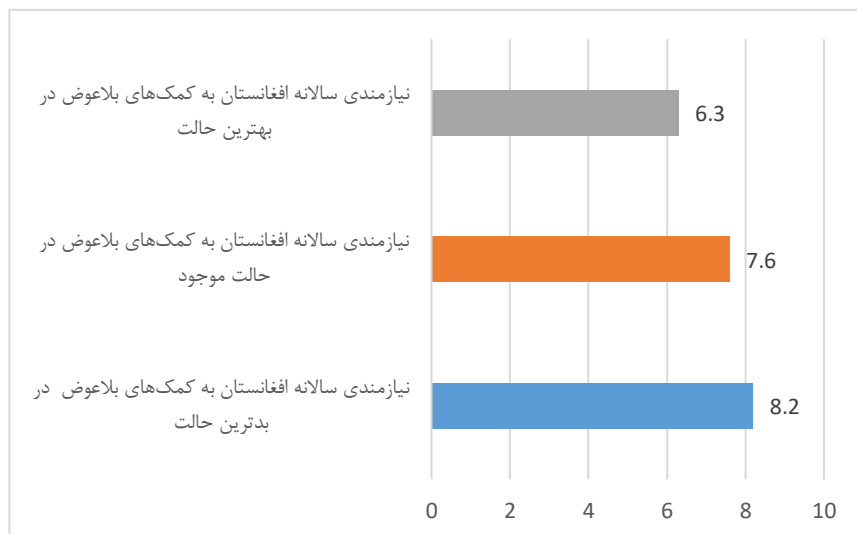
شکل ۶: عواید داخلی نظر به سناریوهای پیش‌بینی‌شده از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳



منبع: بانک جهانی، ۱۳۹۸^{۶۸}

^{۶۸} بانک جهانی، «تمویل صلح؛ چالش‌ها و پیامدهای مالی برای افغانستان پس‌توافق»، (۱۳۹۹)، ۱۴ - ۷.

شکل ۷: نیازمندی سالانه افغانستان به کمک‌های بلاعوض در آینده نظر به سناریوهای پیش‌بینی‌شده از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ (به میلیارد دلار امریکایی)



منبع: بانک جهانی، ۱۳۹۸^{۶۹}

افغانستان در سناریوهای مختلف برای حفظ دستاوردهای خود و کاهش خشونت، بین سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ سالانه به ۶.۳ تا ۸.۲ میلیارد دلار کمک‌های بیرونی نیاز خواهد داشت. اگر کمک‌های بین‌المللی در سطح فعلی خود (۸.۵ میلیارد دلار) ادامه یابد و از این مبلغ ۵۷.۶ درصد آن به امنیت اختصاص یافته است، افغانستان قادر خواهد بود نیازهای مالی خود را برآورده کند. اما در سناریوی بدترین حالت، هم توافق احتمالی صلح و هم آینده‌ی افغانستان در معرض خطر خواهد بود.

۸. اقتصاد سیاسی

یک جنبه‌ی مهم برای درک چشم‌انداز توافق از راه مذاکره در افغانستان، واکاوی و تحلیل این مسأله است. اگر تمرکز فقط بر این سوال باشد که چه چیزی باعث شورش در افغانستان پس از سال ۱۳۸۰ شد، ممکن است از آنچه موجب تداوم درگیری شده است، غافل شویم.

^{۶۹} بانک جهانی، «تمویل صلح»، (۱۳۹۹)، ۲۲.

علل و شرایطی که باعث دوام این منازعه شده است، چندبعدی است. ست جی. جونز استدلال می‌کند که فروپاشی حکومت‌داری پس از سرنگونی رژیم طالبان، زمینه‌ی اولیه‌ای برای آغاز شورش بود. «حکومت افغانستان قادر به ارائه خدمات اولیه به مردم نبود، نیروهای امنیتی برای ایجاد نظم و قانون بیش از حد ضعیف بودند و تعداد معدودی از نیروهای بین‌المللی برای پرکردن این خلأ در دسترس بود.»^{۷۰} برخی بی‌عدالتی را به عنوان منشأ شورش طالبان یاد می‌کنند. برای مثال نورا نیلاند، استدلال می‌کند: «انتظار پایان‌یافتن درگیری مسلحانه و توسعه نهادهای دولتی دموکراتیک و پاسخ‌گو در حالی که فرهنگ معافیت از مجازات حکم‌فرما است، واقع‌بینانه نیست.»^{۷۱} حکومت‌داری، همانطور که جاناناتان گود هند استدلال می‌کند، همچنین تصور می‌شود که در «قلب» جنگ‌های افغانستان بوده است.^{۷۲} دیگران سیاست منابع و قدرت‌طلبی را محرک اصلی شورش می‌دانند. همچنین یک باور قوی وجود دارد که طالبان به عنوان عناصر نیابتی پاکستان عمل می‌کنند و جنگ اعلام‌نشده‌ای را به‌جای پاکستان علیه افغانستان به پیش می‌برد.^{۷۳} آنچه ممکن است علل منازعه در افغانستان باشد، اقتصاد جنگ آن‌را تداوم می‌بخشد.

توافق از راه مذاکره می‌تواند سه نوع عمده داشته باشد. اول توافق از راه مذاکره برای پایان‌دادن به منازعه مسلحانه میان‌دولتی یا درون‌دولتی، دوم نظم سیاسی جدید و تحول یافته ناشی از بحران و حاصل از همکاری نخبگان و سوم، آرایش به هم وابسته قدرت

^{۷۰} ست جی. جونز، «ظهور شورش‌گری در افغانستان؛ ناکامی دولت و جهاد»، امنیت بین‌المللی ۳۲، شماره ۴ (بهار ۱۳۹۶).

^{۷۱} نورا نیلاند، «معافیت از مجازات و شورش‌گری؛ ترکیبی مرگ‌بار در افغانستان»، مرور بین‌المللی صلیب سرخ ۹۲، شماره ۸۸۰، (۱۳۹۹).

^{۷۲} جاناناتان گودهند، «اصلاح سیاست: فراتر از "حکومت‌داری خوب" در افغانستان»، در افغانستان - چالش‌ها و چشم‌اندازها، ویرایش شده توسط سرنجوی بوز، نیشانک موتوانی و ویلیام ملی (لندن: روتلج، ۱۳۹۶).

^{۷۳} اشرف غنی، «کشوری که باید ساخته شود»: مصاحبه اختصاصی رییس‌جمهور اشرف غنی با تایم، <https://time.com/4781885/ashraf-ghani-afghanistan-president-:۱۳۹۶-interview>.

سیاسی و نهادها که یک رژیم بر آن بنا می‌شود. مسأله‌ی افغانستان تا حد زیادی با نوع آخری وفق می‌کند. یک توافق سیاسی هم به عنوان عامل توقف چرخه خشونت و درگیری و هم به عنوان بستری برای دولت‌سازی مجسم می‌شود. این توافق شرایط را برای پایان دادن به درگیری ایجاد می‌کند و هسته یا سنگ بنای یا تهداب هرگونه نظم سیاسی را تشکیل می‌دهد.^{۷۴} این مسأله در افغانستانِ پسا سال ۱۳۸۰ که در آن یک نظم سیاسی جدید از طریق توافق سیاسی شکل گرفت-هرچند گروه طالبان را که به تازگی از قدرت بیرون رانده شده بود، در بر نگرفت-مشهود بوده است.

مشتاق خان توافق سیاسی را «به عنوان ترکیب به هم وابسته ساختار قدرت و نهادها در سطح جامعه که متقابلاً "سازگار" باشند و همچنین از نظر اقتصادی و ماندگاری سیاسی "پایدار" باشد» تعریف می‌کند.^{۷۵} این تعریف با تز نارت داگلاس و دیگران درباره نظم‌های اجتماعی مطابقت دارد. نارت داگلاس استدلال می‌کند که «کشورهای صنعتی پیشرفته و با درآمد بالا در جهان امروز همه اقتصاد بازار با رقابت آزاد، نظام‌های سیاسی دموکراتیک چندحزبی رقابتی و انحصار حکومت بر خشونت را دارند.» با این حال، نظم‌های دسترسی باز یگانه قاعده برای نظم اجتماعی نیست. داگلاس و دیگران تأکید می‌کنند که کشورهای در حال توسعه کم‌درآمد را می‌توان به عنوان نظم‌های دسترسی محدود شناخت که تعادل خود را به روشی اساساً متفاوت حفظ می‌کنند.^{۷۶}

^{۷۴} ا. وایتس، «دولت‌ها در توسعه؛ درک دولت‌سازی»، (DFID، ۱۳۹۷)؛ ورنه فریتز و آلینا روچا منوکال، «درک دولت‌سازی از چشم‌انداز اقتصاد سیاسی»، مقاله تحلیلی و مفهومی در مورد روندها، تنش‌ها و درس‌ها از مشارکت بین‌المللی (لندن: DFID، ۱۳۸۶)؛ «حمایت از دولت‌سازی در وضعیت منازعه و شکنندگی؛ راهنمای پالیسی»، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، in DAC Guidelines and Reference Series (۱۳۹۰)؛ «هیچ آسیبی نرسانید؛ حمایت بین‌المللی از دوست‌سازی» (پاریس: DFID، ۱۳۸۸). برای بحث‌های بیشتر درباره توافق سیاسی مراجعه کنید به سو انگرام، «حلول فصل‌های سیاسی؛ تاریخچه‌ی یک ایده در پالیسی و تئوری»، (کانبرا: دانشگاه ملی استرالیا، ۱۳۹۳).

^{۷۵} مشتاق خان «توافق سیاسی و حاکمیت نهادهای تقویت‌کننده رشد»، (۱۳۸۹).

^{۷۶} داگلاس نورت و همکاران، «نظم‌های دسترسی محدود در جهان در حال توسعه؛ رویکردی جدید برای مشکلات توسعه»، (واشنگتن دی‌سی: بانک جهانی، ۱۳۸۶).

یک ویژگی مشترک نظم‌های دسترسی محدود این است که نخبگان سیاسی کنترل اقتصاد را بین خود تقسیم می‌کنند و هرکدام سهمی از رانت می‌برند. از آن‌جا که شیوع خشونت باعث کاهش رانت می‌شود، جناح‌های نخبه بیشتر اوقات انگیزه‌ی صلح‌آمیز بودن را دارند. ثبات کافی رانت‌ها و به این ترتیب ثبات نظم اجتماعی مستلزم رقابت و محدود کردن دسترسی است، از این‌رو یک نظم اجتماعی با یک منطق اساساً متفاوت از نظم دسترسی باز است.^{۷۷}

وضعیت موجود در افغانستان را می‌توان به عنوان نظم دسترسی محدود شکننده تعریف کرد. نخبگان قدرت به منابع اقتصادی و قدرت سیاسی دسترسی دارند و انگیزه‌ی چندانی برای جنگیدن با یک‌دیگر دست‌کم به طور موقت ندارند. اما این نظام توسط طالبان که از قدرت و منابع رسمی محروم هستند اما هنوز به اقتصاد غیرقانونی و شکل بدیل قوه قهریه دسترسی دارند، به چالش کشیده می‌شود. یک توافق قابل قبول در افغانستان می‌تواند مسیر را به سمت نظم دسترسی محدود با ثبات‌تر هموار کند. اما توافق آینده و آرایش موجود با ارزش‌های دوره پسا سال ۱۳۸۰ که مسیری را برای ایجاد نظم دسترسی باز هموار میکند، سازگار نیست.

علاوه براین، یافته‌های پژوهشی پال کولیر، آنکه هوفلر و دومینیک رونر مسأله‌ی تقدم امکان‌سنجی جنگ داخلی را پیش می‌کشند که می‌تواند تا حد زیادی در مورد سایر اشکال منازعه مسلحانه نیز کاربرد داشته باشد. آن‌ها استدلال می‌کنند که تفاوت اساسی بین تئوری‌های جنگ داخلی، اول مواردی است که بر امکان‌سنجی تمرکز دارد و دوم مواردی که بر انگیزه تمرکز دارد که به نوبه خود دارای دو نوع است، «حرص» و «نارضایتی». یافته‌های آن‌ها به تقدم امکان‌سنجی بر انگیزی اشاره و پیشنهاد می‌کند که در جایی که شورش امکان‌پذیر باشد، شورش رخ خواهد داد: «انگیزه نامشخص است و توسط هر آجندایی که توسط اولین کارآفرین اجتماعی که موقعیت مناسب را اشغال کند، اتخاذ می‌گردد یا خودش زاده‌ی فرصت‌هایی است که از این طریق برای درآمد غیرقانونی باز

می‌شود.^{۷۸} در مورد افغانستان، می‌توان مشاهده کرد که امکان‌سنجی بر انگیزه تقدم دارد. انگیزه‌ی طالبان هرچه بوده باشد - انتقام و ایدئولوژی - این گروه پس از سرنگونی از قدرت تجدید سازمان کرد و دسترسی به اقتصاد غیرقانونی و درآمد ناشی از اخاذی درکنار حمایت و پناه‌گاه امن در پاکستان، گذار آن‌ها به یک گروه شورشی را ممکن ساخت.

بن‌بست نظامی تا حدی پیش‌شرط حداقلی برای توافق از راه مذاکره برای پایان‌دادن به درگیری در افغانستان را ایجاد کرده است، هرچند وجود یک دولت ضعیف با دسترسی محدود ممکن است تجدیدنظر در مورد نهادهای غیررسمی و تعاملات آن با نهادهای رسمی را در نظم پسا توافق را بطلید. خان با بررسی موارد توافق سیاسی در کشورهای در حال توسعه، بر نقش نهادهای غیررسمی تأکید می‌کند. او استدلال می‌کند:

اگر منابع قدرت قابل‌توجهی وجود داشته باشد که مبتنی بر نهادهای رسمی نباشد، اعمال قدرت در کشورهای در حال توسعه به سادگی نمی‌تواند بر حفاظت و تداوم فعالیت نهادهای رسمی متمرکز باشد. این توضیح می‌دهد که چرا نهادهای غیررسمی به‌طور ساختاری در مقیاس‌های متفاوت در همه کشورهای در حال توسعه فعالیت می‌کند. مهم‌ترین "نهادهای غیررسمی" روشی مؤدبانه توصیف اعمال چشم‌گیر قدرت سیاسی سازمان‌یافته غیررسمی برای توزیع منافع است نمی‌توان آن‌را صرفاً با نهادهای رسمی ادامه داد.^{۷۹}

توافق در افغانستان یک معامله منحصر به نخبگان نخواهد بود. در جریان مذاکرات احتمالی، هر دو طرف مستقیم درگیری، حکومت افغانستان و طالبان، از حامیان خود نمایندگی خواهند کرد. برای حکومت افغانستان، ارزش‌های قانون اساسی مانند کثرت‌گرایی، حقوق بشر، آزادی مطبوعات، حقوق زنان و حقوق اقلیت‌ها سنگ‌بنای اصلی را تشکیل می‌دهند. از سوی دیگر، طالبان بر تفسیر خود از اسلام تأکید خواهند کرد، چیزی که آن‌ها در زمان

^{۷۸} پاول کولیر، انکه هوفر و دومینیک رونر، «فرا‌تر از حرص و نارضایتی؛ امکان‌سنجی و جنگ داخلی»،

مجله اقتصادی آکسفورد، شماره ۶۱ (۱۳۸۸)، ۲۴.

^{۷۹} «مشتاق خان» «توافق سیاسی و حاکمیت نهادهای تقویت‌کننده رشد»، (۱۳۸۹)، ۵.

قدرت خود در افغانستان عملی کردند و باعث محرومیت زنان از تحصیل و کار و محرومیت اقلیت‌ها از حقوق اساسی شان شده بودند. بنابراین، اقتصاد سیاسی منازعه و صلح هم در جریان مذاکرات و هم بعد از آن بسیار مهم است.

با این حال، هیچ تئوری واحدی نمی‌تواند وضعیت افغانستان را به‌طور کامل توضیح دهد. برخلاف تئوری نظم دسترسی محدود، طالبان از قدرت یا منابع اقتصادی محروم نیستند. آن‌ها به درآمد قابل توجه از طریق اقتصاد غیرقانونی و اخاذی دسترسی دارند و از قدرت بی‌حد و حصر در مناطق تحت کنترل خود برخوردارند. بنابراین، چشم‌انداز اقتصادی برای ایجاد صلح پایدار در افغانستان، احتمالاً از وجود یک اقتصاد غیرقانونی عظیم متأثر خواهد بود. از این رو، فرصتی برای ظهور سایر گروه‌های شبه‌نظامی برای به چالش کشیدن نظم پسا توافق وجود خواهد داشت. شورش‌ها در کشورهای مختلف جهان از طریق توافق از راه مذاکره به پایان رسیده‌اند. اما در افغانستان و در این برهه، مسأله نه تنها دستیابی به توافق، بلکه چه‌گونگی حفظ آن است.

۹. نتیجه‌گیری

با این که تمایل به پایان دادن به منازعه از طریق توافق سیاسی، همواره در افغانستان وجود داشته است، اما هیچ درگیری مسلحانه بزرگ از طریق چنین میکانیسمی به پایان نرسیده است. نهاد سیاسی دموکراتیک افغانستان به رغم مشکل اعتبارش، این بار مقاوم‌تر و انعطاف‌پذیرتر ثابت شده که می‌تواند احتمال دستیابی به موفقیت را افزایش دهد. حفظ توافق سیاسی احتمالی بین حکومت افغانستان و طالبان، به ضمانت و حمایت سیاسی بین‌المللی و سرمایه‌گذاری جامع اقتصادی و تداوم جریان قابل توجه کمک‌های بلاعوض بین‌المللی به افغانستان نیاز خواهد داشت. این کشور باید دستاوردهای دو دهه گذشته خود را حفظ کند، استمرار نهادهای دولتی را تضمین کند، اقتصاد خود را برای رسیدن به خودکفایی احیا کند و و جنگ‌جویان سابق را به زندگی غیرنظامی باز گردانیده و ادغام کند.

با توجه به این که افغانستان بزرگ‌ترین تولیدکننده تریاک است، یک برنامه ملی جامع نیز برای تقویت تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر و ارائه ابزار معیشتی بدیل لازم است.

در چهار سناریویی که می‌توان برای دوره پسا توافق افغانستان پیش‌بینی کرد، در دو سناریوی اصلی، یعنی سناریوی بدترین حالت و سناریوی بهترین حالت، افغانستان برای حفظ نظم پساتوافق و کاهش سطح خشونت به میزان قابل توجهی از کمک‌های بلاعوض بین‌المللی و عواید داخلی نیاز دارد. علاوه بر این، حمایت سیاسی جامعه بین‌المللی از افغانستان در دوره پسا توافق حیاتی خواهد بود. در سناریوی بهترین حالت، خشونت به صورت چشم‌گیر کاهش خواهد یافت و رشد اقتصادی و اداره امور مالی به میزان قابل توجهی بهبود خواهد یافت. اما در سناریوی بدترین حالت، درگیری شدت می‌یابد، حکومت‌داری و نهادهای دولتی تضعیف می‌شود و درآمد سقوط می‌کند. رشد اقتصادی بیشتر از پیش کند می‌شود و نیاز به کمک‌های بلاعوض بین‌المللی به میزان چشم‌گیری افزایش می‌یابد. با این حال، با توجه به اثرات منفی پیش‌بینی شده همه‌گیری کووید-۱۹ بر افغانستان و جهان، می‌توان حدس زد که رشد اقتصادی افغانستان بیشتر از آنچه که پیش‌بینی می‌شود کند خواهد شد و این کشور از لحاظ دسترسی به کمک‌های بلاعوض بین‌المللی زودتر از آنچه گمان می‌رود، در تنگنا قرار خواهد گرفت.

صرف‌نظر از این که کدام مسیر غالب می‌شود، نهادهای دولتی و سیاسی باید به طور اساسی برای ارتقای توسعه اقتصادی همه‌شمول، مهار فساد و تشویق سرمایه‌گذاری، اصلاح شوند. اما اگر منابع مالی لازم برای این کار در دسترس نباشد، نه تنها باعث تضعیف ثبات می‌شود بلکه نظم پسا توافق را نیز در معرض خطر قرار می‌دهد. چنین وضعیتی در تاریخ معاصر افغانستان، که در آن ختم کمک‌های خارجی ثبات رژیم را به طور جدی تضعیف کرده باشد، مشاهده شده است. پیامد آن هم برای افغانستان و هم برای منطقه و جهان وخیم خواهد بود.

پویایی وضعیت فعلی افغانستان روی هم‌رفته نشان‌دهنده یک نظم دسترسی محدود است. الگوی مطلوب در این حالت، گذار از چنین شرایط به یک نظم دسترسی محدود با ثبات‌تر

است. این گذار در صورت موفقیت، ممکن است مسیر را برای ایجاد نظم دسترسی باز و پایدار در طولانی مدت هموار کند. با این حال، وضعیت در افغانستان پیچیده‌تر از این به نظر می‌رسد. در حالی که نخبگان حاکم در حکومت قدرت و منابع رسمی دسترسی دارند، طالبان نیز انحصار خود بر اقتصاد غیرقانونی و پایگاه قدرت غیررسمی‌تر خود را حفظ کرده‌اند. نوع توافقی که احتمال دارد به دست آید، به مراتب از یک نظم دسترسی محدود با ثبات تفاوت خواهد داشت. با این که برای گذار به یک نظم دسترسی باز، تلاش‌ها از سال ۱۳۸۱ برای ایجاد ترتیبات سازمانی در راستای روابط غیرشخصی میان نخبگان صورت گرفته است، اما همین نهادها توسط حکومت افغانستان و حامیان مالی کشور دور زده شده‌اند و به این ترتیب ضعف نهادی تداوم یافته است. این که آیا نظم پسا توافق باعث ایجاد مشوق‌هایی خواهد شد که بتواند سازمان‌های نخبه دسترسی باز را نهادینه کند یا خیر، به چه‌گونگی فراگیر بودن روند توافق و نظم پسا توافق بستگی خواهد داشت. در هر دو طرف منازعه، افرادی که از روند کنار گذاشته شوند بیشتر احتمال دارد که نتایج آن را رد کنند و به چالش بکشند. در حالی که در طرف نخبگان حکومت، چالش یک اپوزیسیون بالقوه به احتمال زیاد سیاسی خواهد بود، در طرف طالبان، چالش مخالفان توافق احتمالاً خشونت‌بار و چیزی خواهد بود که در سطح محدود آن را کلمبیا تجربه می‌کند. اگر افغانستان در این مسیر بیافتد، امکان دارد نظم موجود بیش از پیش تضعیف یا منجر به ظهور یک نظم دسترسی محدود نسبتاً شکننده‌تر شود. برای ایجاد نهاد سیاسی باثبات‌تر و هموار کردن مسیر ساختن یک نظم دسترسی باز، مهم است که بدانیم روند توافق سیاسی چقدر فراگیر است و نتایج آن چه‌گونه می‌تواند برای بازیگران بانفوذ و شهروندان افغانستان قابل قبول و مشروع باشد.

برای صلح پایدار در افغانستان، حفظ نظم پساتوافق مهم است. افغانستان باید دستاوردهای ۱۹ سال اخیر خود را حفظ کند، از استمرار نهادهای دولتی اطمینان حاصل کند، اقتصاد ملی را احیا و جنگ‌جویان سابق را در زندگی غیرنظامی ادغام کند. این کشور برای گذار موفقیت‌آمیز به مشارکت و حمایت مالی بین‌المللی دوام‌دار نیاز خواهد داشت. افغانستان باید مدیریت و تخصیص کمک‌های خارجی را بهبود بخشد. پیش‌بینی می‌شود که کاهش

درگیری منجر به رشد سریع اقتصادی و تشویق سرمایه‌گذاری شود. علاوه بر این، پایداری نظم پسا توافق به این مسأله که آیا نظم پسا توافق به اندازه کافی همه‌شمول است یا خیر و آیا می‌تواند منجر به توسعه همه‌شمول و ایجاد حکومت باکیفیت شود یا خیر و آیا نخبگان افغانستان به تعهدات خود عمل خواهند کرد یا نه و آیا جامعه جهانی از نظر مالی و سیاسی از صلح افغانستان حمایت خواهد کرد، بستگی دارد. مسیر جنگ تا صلح در افغانستان پیچیده‌تر از مسیر صلح تا جنگ در این کشور خواهد بود.

«موافقت‌نامه‌ی آوردن صلح به افغانستان بین امارت اسلامی افغانستان که توسط ایالات متحده به عنوان یک دولت به رسمیت شناخته نمی‌شود و به نام طالبان شناخته می‌شود، و ایالات متحده امریکا»، (دوحه ۲۰۲۰).

آلن، جان آر.، «توافق صلح ایالات متحده و طالبان: جاده‌ای به هیچ‌جا»، بروکینگز، ۱۵ حوت ۱۳۹۸.

بی‌بی‌سی، «تولید کوکائین در کلمبیا به سطح بی‌پیشینه رسید»، ۱۳۹۷.

<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-45578492>.

بی‌بی‌سی، «ترمپ نشست پنهانی ایالات متحده با طالبان را لغو کرد»، ۱۷ سنبله ۱۳۹۸.

<https://www.bbc.com/news/world-asia-49624132>.

بی‌بی‌سی فارسی، «کرونا؛ تاجران افغان یک‌ونیم میلیارد دالر زیان دیده‌اند»، ۱۱ ثور ۱۳۹۹.

<https://www.bbc.com/persian/afghanistan-52475448>.

شلومو بن-امی، «توافق‌نامه صلح کلمبیا در معرض خطر است»، پروجکت سندیکت (۱۳۹۷).

نعمت‌الله بیژن، «کمک و دولت‌سازی، قسمت اول؛ کوریای جنوبی و تایوان»، فصل‌نامه جهان سوم ۳۹، شماره ۵، (۱۳۹۷): ۹۹۹ – ۱۰۱۳.

نعمت‌الله بیژن، «کمک و دولت‌سازی، قسمت دوم؛ افغانستان و عراق»، فصل‌نامه جهان سوم ۳۹، شماره ۵، (۱۳۹۷): ۳۱ – ۱۰۱۴.

نعمت‌الله بیژن، «تناقض‌های کمک خارجی در افغانستان: ساختن و تضعیف کردن دولت»، آبینگدون: روتلج، ۱۳۹۶.

نعمت‌الله بیژن، «مشروعیت‌سازی و ظرفیت‌سازی برای دولت در وضعیت شکنندگی مداوم: افغانستان»، کمیسیون آکسفورد-دانشکده اقتصاد لندن درباره شکنندگی دولت، رشد و توسعه، (لندن، ۱۳۹۷).

نعمت‌الله بیژن، «اصلاح روند ناقص صلح افغانستان»، پروجکت سندیکت (۱۳۹۷).

نعمت‌الله بیژن، «هویت، هنجارها، روایت‌ها و بروکراسی دولتی؛ شواهدی از اداره امور مالیاتی افغانستان»، کمیسیون آکسفورد-دانشکده اقتصاد لندن درباره شکنندگی دولت، رشد و توسعه (لندن، ۱۳۹۸).

استیو کول، «ریاست اس؛ جنگ‌های مخفیانه سازمان سیا در افغانستان و پاکستان»، انتشارات پنگوئن، ۱۳۹۸.

دنیلز، جو پارکین، «فرماندهان سابق فارک می‌گویند آن‌ها به رغم معاهده صلح ۲۰۱۶ به جنگ بر می‌گردند»، ۸ سنبله ۱۳۹۸.

<https://www.theguardian.com/world/2019/aug/29/ex-farc-rebels-announce-offensive-despite-peace-deal-colombia-video>.

فریتز، ورنه و آلینا روچا منوکال، «درک دولت‌سازی از چشم‌انداز اقتصاد سیاسی»، وزارت توسعه بین‌المللی بریتانیا (لندن: انستیتوت توسعه خارجی، ۱۳۸۶).

اشرف غنی، «کشوری که باید ساخته شود»: مصاحبه اختصاصی رئیس‌جمهور اشرف غنی با تایم، ۱۳۹۶، <https://time.com/4781885/ashraf-ghani-:afghanistan-president-interview>.

جاناتان گودهند، «اصلاح سیاست: فراتر از "حکومت‌داری خوب" در افغانستان»، در افغانستان – چالش‌ها و چشم‌اندازها، ویرایش‌شده توسط سرنجوی بوز، نیشانک موتوانی و ویلیام ملی، ۹۳ – ۱۰۰. لندن: روتلج، ۱۳۹۶.

جورج هرینگ، «طولانی‌ترین جنگ آمریکا؛ ایالات متحده و ویتنام ۱۹۵۰-۱۹۷۵». (چاپ پنجم). نیویورک: McGraw-Hill Higher Education، ۱۳۹۲.

سو انگرام، «حل‌وفصل‌های سیاسی؛ تاریخچه‌ی یک ایده در پالیسی و تئوری»، دانشگاه ملی استرالیا، (کانبرا: ۱۳۹۳).

انستیتوت اقتصاد و صلح، «ارزش اقتصادی صلح ۱۳۹۷: سنجش تأثیر اقتصادی خشونت و منازعه در سطح جهانی»، (سیدنی ۱۳۹۷).

انستیتوت اقتصاد و صلح، «گزارش صلح مثبت؛ تحلیل عواملی که صلح را حفظ می‌کند»، (سیدنی ۱۳۹۸).

سازمان بین‌المللی کار، «افغانستان؛ زمان حرکت به سمت شغل پایدار فرا رسیده است، مطالعه وضعیت اشتغال در افغانستان، خلاصه گزارش»، (کابل ۱۳۹۱).

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_182252.pdf.

چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان (ANPDF)، ۱۳۹۶ – ۱۴۰۰.

گزارش همکاری توسعه‌ای. کابل: وزارت مالیه، ۱۳۸۹.

«مرکز منابع ویروس کرونا»، دانشگاه جانز هاپکینز، دسترسی به تاریخ ۲۱ ثور ۱۳۹۹: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

جونز، ست جی. «ظهور شورش‌گری در افغانستان؛ ناکامی دولت و جهاد»، امنیت بین‌المللی ۳۲، شماره ۴ (بهار ۱۳۹۶): ۷ – ۴۰.

خان، مشتاق. «توافق سیاسی و حاکمیت نهادهای تقویت‌کننده رشد»، (۱۳۸۹).

مک‌کارتی، نیال. «هزینه سالانه جنگ در افغانستان از سال ۱۳۸۰ [انفوگرافیک]»، فوربز ۱۳۹۸.

<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/09/12/the-annual-cost-of-the-war-in-afghanistan-since-2001-infographic/#4496e7521971>

مونوز، آرتورو. وبلاگ رند، ۱۳۹۴:

<https://www.rand.org/blog/2015/10/bringing-farc-in-from-the-cold.html>

نیلند، نورا. «معافیت از مجازات و شورش‌گری؛ ترکیبی مرگ‌بار در افغانستان»، مرور بین‌المللی صلیب سرخ ۹۲، شماره ۸۸۰، (۱۳۹۹).

نورت، داگلاس.، جان جوزف والیز و باری وینگاست. «خشونت و نظم‌های اجتماعی: چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشر»، انتشارات دانشگاه کمبریج، ۱۳۸۸.

نورت، داگلاس.، جان جوزف والیز، اسیتون وب و باری وینگاست. «نظم‌های دسترسی محدود در جهان در حال توسعه؛ رویکردی جدید برای مشکلات توسعه»، (واشنگتن دی‌سی: بانک جهانی، ۱۳۸۶).

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی. «هیچ آسیبی نرسانید؛ حمایت بین‌المللی از دوست‌سازی». پاریس: سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۱۳۸۸.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، «ارزیابی تأثیر اقتصادی موقت ویروس کرونا؛ اقتصاد جهانی در معرض خطر»، (۱۳۹۹):

<https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf>

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، «حمایت از دولت‌سازی در وضعیت منازعه و شکنندگی؛ راهنمای پالیسی»، (۱۳۹۰).

پاول کولیر، انکه هوفلر و دومینیک رونر، «فراتر از حرص و نارضایتی؛ امکان‌سنجی و جنگ داخلی»، مجله اقتصادی آکسفورد، شماره ۶۱ (۱۳۸۸).

خبرگزاری رصد، «معلولین به خاطر توزیع معاش بیومتریک می‌شوند»، ۱۳۹۴.
<http://www.rasad.af/1394/09/12/handicaps-in-afghanistan/>

سوزان رایس، «معامله‌ای که احتمالا شکست می‌خورد»، نیویورک تایمز، ۱۵ حوت ۱۳۹۸.

شرکت روشن، «درباره روشن»، دسترسی به تاریخ ۱۸ حمل ۱۳۹۹:
<https://www.roshan.af/en/personal/about/about-roshan/>

بارنت روبین، «امریکا نباید افغانستان را ترک کند» فارن پالیسی، ۱۳۹۹:
<https://foreignpolicy.com/2020/03/26/afghanistan-aid-taliban-ailing-america-must-not-abandon>

سیگار، «توسعه سکتور خصوصی و رشد اقتصادی؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان»، (آرلینگتون ۱۳۹۷).

سیگار، «ادغام مجدد جنگ‌جویان سابق؛ درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان»، (آرلینگتون، ۱۳۹۸).

جان سوپکو، «سخنرانی جان اف. سوپکو بازرس ویژه ایالات متحده برای بازسازی افغانستان»، اعلامیه خبری، ۱۳۹۸.

رونالد اچ. اسپکتور، «جنگ ویتنام»، دائرةالمعارف بریتانیکا (۱۳۹۸):
<https://www.britannica.com/event/Vietnam-War>

نیویورک تایمز، «ترمپ خواهان بازگشت سربازان مستقر در افغانستان تا قبل از روز انتخابات است»، ۶ جوزا ۱۳۹۹:

<https://www.nytimes.com/2020/05/26/world/asia/afghanist-an-troop-withdrawal-election-day.html>

یوناما، «افغانستان؛ تلفات غیرنظامی برای ششمین سال متوالی از ۱۰ هزار فراتر رفت»:
<https://news.un.org/en/story/2020/02/1057921>

برنامه توسعه سازمان ملل متحد، «گزارش توسعه انسانی ۱۳۹۸: افغانستان»، (نیویورک ۱۳۹۸).

وزارت امور خارجه ایالات متحده، «درباره بن‌بست سیاسی در افغانستان»، (۱۳۹۹):
<https://www.state.gov/on-the-political-impasse-in-afghanistan>

الن. وایتس، «دولت‌ها در توسعه؛ درک دولت‌سازی». ۱۳۸۷. وزارت توسعه بین‌المللی بریتانیا.

گروه بانک جهانی در افغانستان، «روزآمد وضعیت فقر در افغانستان – پیشرفت در معرض خطر»، دسترسی به تاریخ ۲۸ حمل ۱۳۹۹:

<https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/publication/afghanistan-poverty-status-update-report-2017>

بانک جهانی، «افغانستان تا ۱۴۰۹؛ اولویت‌ها برای توسعه اقتصادی در وضعیت شکننده»، (واشنگتن دی‌سی).

بانک جهانی، روزآمد کشوری: گروه بانک جهانی در افغانستان. (کابل ۱۳۹۹).

بانک جهانی، «تمویل صلح؛ چالش‌ها و پیامدهای مالی برای افغانستان پس توافق»، (۱۳۹۹).

بانک جهانی، «ابتکارات اقتصادی پسا توافق؛ برای حمایت از صلح و رشد فراگیر در افغانستان»، ۱۳۹۸.

بانک جهانی، «دو دهه منازعه ۲۴۰ میلیارد دالر هزینه داشته است؛ اکنون افغانستان به ۲۷.۵ میلیارد دالر برای بهبودی نیاز خواهد داشت»، ۱۱ حمل ۱۳۸۳.

شاخص‌های توسعه جهانی، (واشنگتن دی‌سی: بانک جهانی، ۱۳۹۸):

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

معرفی نویسنده

نعمت‌الله بیژن، پژوهش‌گر همکار انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان، استاد پالیسی عامه در مرکز سیاست توسعه‌ی دانشکده پالیسی عامه‌ی دانشگاه ملی استرالیا و استاد همکار در دانشکده تجارت و سیاست عامه دانشگاه پاپوآ گینه نو است. نعمت‌الله همچنین عضو پژوهشی ارشد «برنامه حکومت‌داری اقتصادی جهانی» دانشکده‌ی حکومت‌داری بلاواتنیک دانشگاه آکسفورد است. در سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، نعمت‌الله بیژن در دانشکده حکومت‌داری بلاواتنیک پژوهش‌گر بود و در مورد نقش هویت‌ها و شبکه‌ها در ایجاد مشروعیت و اثربخشی دولت تحقیق می‌کرد. او در همکاری با «کمیسیون آکسفورد-دانشکده اقتصاد لندن درباره شکنندگی دولت، رشد و توسعه» در مورد شکنندگی دولت و واکنش بین‌المللی کار کرد. او از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۵ عضو برنامه «رهبران جهانی آکسفورد-پرینستون» در کالج دانشگاهی دانشگاه آکسفورد و از ۱۳۹۳-۱۳۹۴ عضو «مرکز نپهاوس برای جهانی‌شدن و حکومت‌داری» دانشگاه پرینستون بود. نعمت‌الله عضو کمیته رهبری شبکه مطالعات صلح آکسفورد (OxPeace) است.

نعمت‌الله در برنامه‌های توسعه‌ای و اصلاحاتی که به پیشرفت افغانستان در دوره پسا سال ۱۳۸۰ کمک کرد، نقش داشته است. او به عنوان معاون وزیر جوانان افغانستان، موسس و رییس کل سیاست‌گذاری و نظارت بر استراتژی ملی توسعه‌ی افغانستان، رییس دبیرخانه‌ی مورد هماهنگی و نظارت مشترک خدمت کرده است. او همچنین به عنوان فعال جامعه مدنی و جوانان، در ترویج مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی و مشارکت مدنی در روندهای تصمیم‌گیری سهم داشته است.

نعمت‌الله دکترای علوم سیاسی و روابط بین‌الملل از دانشگاه ملی استرالیا و ماستری توسعه‌ی اقتصادی از کالج ویلیامز ایالت ماساچوست ایالات متحده آمریکا دارد. حوزه‌ی تحقیق وی شامل سیاست عامه، توسعه بین‌المللی، اقتصاد سیاسی، مشروعیت دولت و ظرفیت در شرایط شکنندگی و همچنین بازسازی پسا منازعه می‌شود. از او مقالات تخصصی بسیاری منتشر شده که همه تأثیر بالایی داشته‌اند. کتاب اخیر وی تحت عنوان «تناقض‌های

کمک خارجی در افغانستان: ساختن و تضعیف کردن دولت» روند دولت‌سازی و مداخلات بین‌المللی در افغانستان را بررسی می‌کند.

ISBN 978-9936-655-03-4



9 789936 655034

