

### บทที่ 3

## บทบาทของนานาชาติในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน หลังการโค่นล้มระบอบฏอลิบาน ค.ศ. 2001-2008

เมื่อระบอบฏอลิบานในอัฟกานิสถานถูกโค่นล้มลงโดยสหรัฐฯและพันธมิตร สหประชาชาติก็เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย และจัดการประชุมระหว่างตัวแทนชนเผ่าอัฟกันต่าง ๆ ณ กรุงบอนน์ ประเทศเยอรมนีระหว่างวันที่ 26 พฤศจิกายน – 4 ธันวาคม ค.ศ. 2001 จนนำไปสู่การบรรลุ **ข้อตกลงบอนน์ (Bonn Agreement)**<sup>1</sup> เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ด้วยการลงนามของตัวแทนชนเผ่าอัฟกันทั้ง 4 กลุ่มที่เข้าร่วมประชุม ได้แก่<sup>2</sup>

1. กลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือ (Northern Alliance : NA) ประกอบไปด้วยชนเผ่าต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นชนเผ่าทาจิก (Tajik) อุซเบก (Uzbek) และหะซารา (Hazara) มีผู้แทนเข้าร่วม 11 คน
2. กลุ่มโรม พรอสเสส (Rome Process) ประกอบด้วยผู้สนับสนุนอดีตกษัตริย์มุฮัมมัด ซอฮีร์ ชาห์ (Muhammad Zahir Shah) แห่งอัฟกานิสถาน มีผู้แทนเข้าร่วม 11 คนเช่นกัน
3. กลุ่มไซปรัส พรอสเสส (Cyprus Process) เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยในอิหร่าน และได้รับการสนับสนุนจากอิหร่าน มีผู้แทนเข้าร่วมเพียง 3 คน
4. กลุ่มเปชวาร์ พรอสเสส (Peshwar Process) เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยในปากีสถาน (ส่วนใหญ่เป็นชาวพชตุน) และได้รับการสนับสนุนจากปากีสถาน มีผู้แทนเข้าร่วม 3 คน

---

<sup>1</sup> The Government of the Islamic Republic of Afghanistan. "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions." <<http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>>. 5 December 2001. [accessed 22 September 2008]

<sup>2</sup> ศราวดี อารีย์, "อัฟกานิสถาน," ใน *เอเชียรายปี 2003/2546*, โดย ทราเยกัว ทิพากร และ ดลยา เทียนทอง (บก.) (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สิงหาคม 2546): 290-291.

ภายใต้ข้อตกลงบอนน์ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว (Interim Authority) ของอัฟกานิสถานหลังสงครามขึ้นเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.2001 โดยมีหน้าที่บริหารประเทศ ตลอดจนทำการฟื้นฟูสถาบันทางการเมืองของอัฟกานิสถาน อีกทั้งให้ความช่วยเหลือกับสหประชาชาติ ในการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนในอัฟกานิสถานอีกด้วย<sup>3</sup> ซึ่งคณะรัฐบาลชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นตาม ข้อตกลงบอนน์ดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นคณะรัฐบาลผสมระหว่างชนเผ่าอัฟกันทั้ง 4 กลุ่ม โดย ฮามิด การ์ชัย (Hamid Karzai)<sup>4</sup> ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้า (chairman) คณะรัฐบาลชั่วคราว มีวาระ 6 เดือน สำหรับตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นได้จัดสรรตามสัดส่วนของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือได้ ตำแหน่งมากที่สุดคือ เกินครึ่งหนึ่งจากที่มีทั้งหมด 30 ตำแหน่ง โดยเฉพาะในกระทรวงหลัก ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนกระทรวงอื่น ๆ ก็ได้มีการจัดสรรกันระหว่างชนเผ่าอัฟกัน 3 กลุ่มที่เหลือ โดยมีสตรีเข้าร่วม 2 คน<sup>5</sup>

นอกจากนี้ ข้อตกลงบอนน์ยังได้กำหนดกระบวนการในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน อันประกอบด้วย ขั้นแรก การฟื้นฟูสภาโลยา จิรกา (Loya Jirga)<sup>6</sup> ขึ้นใหม่อีกครั้ง ขั้นที่สองการจัดการ เลือกตั้งแห่งชาติ หรือการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ขั้นที่สาม การเข้ามามีบทบาทของสหประชาชาติในการ ฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน ขั้นที่สี่ การจัดตั้งกองกำลังทหารของอัฟกานิสถานขึ้นใหม่ ขั้นที่ห้า การจัด

<sup>3</sup> ตามข้อตกลงบอนน์ รัฐบาลชั่วคราวจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่สหประชาชาติในการจัดตั้ง คณะกรรมการอิสระด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นในอัฟกานิสถาน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบ การเกิดความรุนแรงในสิทธิมนุษยชน ตลอดจนพัฒนาสถาบันที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในอัฟกานิสถาน

<sup>4</sup> การ์ชัยเข้ารับตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ขณะที่มีอายุ 44 ปี

<sup>5</sup> ศราวูดี อารีย์, "อัฟกานิสถาน," น. 291.

<sup>6</sup> Loya Jirga เป็นภาษาพหุชน หมายถึง "สภาใหญ่" (Grand Council) มีบทบาททางการเมืองใน อัฟกานิสถานมาตั้งแต่ในอดีต ทำหน้าที่ในการเลือกผู้นำ(กษัตริย์) กำหนดรัฐธรรมนูญ พิจารณาประเด็นปัญหา สำคัญและความขัดแย้งทางการเมือง สมาชิกส่วนใหญ่เป็นชายมาจากแกนนำกลุ่มชนเผ่าและศาสนา ทั้งพหุชน ทาจิก อุซเบก หะซารา เติร์ก บาลูช ฟาร์ซีวัน นูริซีสตานี ฯลฯ ที่ได้รับคัดเลือกจากสภาท้องถิ่น ส่วนการคัดเลือกสมาชิกสภา Loya Jirga ในปัจจุบันมีทั้งการเลือกตั้ง (ระดับตำบลและเทศบาล เพื่อเป็นผู้แทน ระดับภูมิภาค) และแต่งตั้งผู้นำทางศาสนา ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศราวูดี อารีย์, เรื่องเดียวกัน, น.292.

ตั้งกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และขั้นสุดท้าย การรับความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนและการฟื้นฟูประเทศของอัฟกานิสถานจากสังคมระหว่างประเทศ

สำหรับกระบวนการในการพัฒนาด้านการเมืองของอัฟกานิสถานตามข้อตกลงบอนน์ ประกอบด้วย 1) การจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว (Interim Authority) ซึ่งมีวาระ 6 เดือน 2) การจัดตั้งรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน (Transitional Authority) มีวาระ 18 เดือน ซึ่งจะทำหน้าที่เปลี่ยนผ่านการเมืองของประเทศไปสู่การมีรัฐบาลถาวรที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย 3) การสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 4) การเลือกตั้งประธานาธิบดี และ 5) การเลือกตั้งรัฐสภาและสภาจังหวัด<sup>7</sup>

อาจกล่าวได้ว่าข้อตกลงบอนน์ได้กลายเป็นแบบแผนฉบับแรกสำหรับการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานของทั้งรัฐบาลอัฟกานิสถานและสังคมระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ก็ได้แสดงบทบาทในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานด้านต่าง ๆ โดยยึดตามแนวทางของข้อตกลงบอนน์เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหประชาชาติจะแสดงบทบาทผู้นำในการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศอัฟกานิสถานหลังสงครามตามกำหนดของข้อตกลงบอนน์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว สหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดอนาคตของอัฟกานิสถานเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่ผ่านมา ก่อนเกิดข้อตกลงบอนน์ซึ่งขณะนั้นพันธมิตรฝ่ายเหนือได้เข้ายึดครองกรุงคาบูล และพยายามรวบรวมอำนาจปกครอง ตลอดจนเริ่มปรึกษาหารือกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยการให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากสหประชาชาติ แต่ข้อตกลงเพื่อจัดตั้งรัฐบาลอัฟกานิสถานขึ้นใหม่ซึ่งกำลังจะจัดโดยสหประชาชาติก็ต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากสหรัฐฯ ไม่ได้ให้การสนับสนุน<sup>8</sup>

<sup>7</sup> The Government of the Islamic Republic of Afghanistan. "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan pending the Reestablishment of Permanent Government Institutions."

<sup>8</sup> "N. Alliance Assuming Functions of New Government," The Washington Post (18 November 2001): A18.

ต่อมาเมื่อกระบวนการในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานตามข้อตกลงบอนน์สิ้นสุดลงแล้วก็ได้เกิด **การประชุมลอนดอน** ขึ้นในระหว่างวันที่ 31 มกราคม-1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2006 อันนำไปสู่ **ข้อตกลงอัฟกานิสถาน** ซึ่งถือเป็นแบบแผนสำหรับการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานฉบับที่สองของทั้งรัฐบาลอัฟกานิสถานและสังคมระหว่างประเทศ และเป็นข้อผูกมัดของสังคมระหว่างประเทศต่ออัฟกานิสถานอีกครั้ง โดยมีมหาอำนาจสหรัฐฯยังคงมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานในด้านต่าง ๆ

ดังนั้น บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงบทบาทของนานาชาติในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานตั้งแต่ ค.ศ.2001-2008 โดยมุ่งเน้นศึกษาบทบาทของสหรัฐฯซึ่งเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน, สหประชาชาติ และนาโต (NATO) ทั้งสององค์การระหว่างประเทศที่เข้ามา มีบทบาทอย่างสำคัญในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานตามแนวทางของสหรัฐฯ อันประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน คือ (1) บทบาทของสหรัฐฯในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน (2) บทบาทของสหประชาชาติในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน และ(3) บทบาทของนาโตในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน ดังนี้

### **บทบาทของสหรัฐฯในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน ค.ศ.2001-ค.ศ.2008**

สหรัฐฯภายใต้การนำของรัฐบาลบุช (ค.ศ.2001-2008) ได้สร้างพันธกรณี (Commitment) กับอัฟกานิสถานในระยะยาวเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูประเทศหลังจากต้องกลายเป็นรัฐแตกสลายอีกครั้งจากการบุกโจมตีของสหรัฐฯและพันธมิตร เมื่อปลาย ค.ศ.2001<sup>9</sup> โดยบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานของสหรัฐฯได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทั้งด้านทรัพยากร, ความมั่นคงทางทหาร, การทำให้เป็นประชาธิปไตย, การสร้างรัฐ, โครงการให้ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน, ด้านเศรษฐกิจ และความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน

<sup>9</sup> Karl W. Eikenberry. "Afghanistan." <<http://www.state.gov/p/sca/ci/af/index.htm>>.

ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษาบทบาทของสหรัฐฯในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานในบางแง่มุมที่มีความสำคัญ ดังนี้

### การพัฒนาประชาธิปไตยของอัฟกานิสถานตามกระบวนการในข้อตกลงบอนน์

1. การสนับสนุนรัฐบาลชั่วคราว (Interim Authority) ของอัฟกานิสถานภายใต้การนำของกัรชัย (ธันวาคม ค.ศ. 2001 – พฤษภาคม ค.ศ. 2002)

เมื่ออัฟกานิสถานสามารถจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวได้สำเร็จตามข้อตกลงบอนน์ด้วยการสนับสนุนของสหรัฐฯและสังคมระหว่างประเทศ สหรัฐฯได้แสดงท่าทีให้การสนับสนุนคณะรัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการเดินทางเยือนสหรัฐฯของกัรชัยในวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2002 หลังจากได้รับแต่งตั้งเป็นประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ ซึ่งการเดินทางดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการเยือนระยะสั้นไปยังประเทศที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลของเขา<sup>10</sup>

ในเวลาต่อมา ประธานาธิบดีบุชของสหรัฐฯก็ประกาศให้ความช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานอย่างเร่งด่วนในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2002<sup>11</sup> นอกจากนี้สหรัฐฯยังได้ดำเนินยุทธศาสตร์ร่วมกับรัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานภายใต้การนำของกัรชัย เพื่อสร้างอัฟกานิสถานให้เป็นประเทศที่มีความมั่งคั่ง (prosperous), มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democratic), สามารถปกครองตนเอง (self-governing) และเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน (human-right)<sup>12</sup>

<sup>10</sup> ศราวุฒิ อารีย์, "อัฟกานิสถาน," น. 300.

<sup>11</sup> George W. Bush, "Memorandum on Emergency Military Assistance to Afghanistan," Weekly Compilation of Presidential Documents Vol. 38 Issue 18 (6 May 2002): 727.

<sup>12</sup> The White House. "Rebuilding Afghanistan." <<http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/afghanistan/>>. 19 May 2003. [accessed 18 April 2009]

ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯ ยังได้จัดตั้ง “โครงการสันติภาพ” ในกรุงวอชิงตัน ดีซี ขึ้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2002 โดยแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านอัฟกานิสถานสองคนอันประกอบด้วย เจมส์ ดอบบินส์ (James Dobbins) และบาร์ท รูบิน (Barnett Rubin) เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ดูแลโครงการต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ในอัฟกานิสถาน ตลอดจนโครงการที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูอัฟกานิสถานอีกด้วย และ เจมส์ ดอบบินส์ ก็ยังได้รับแต่งตั้งให้เป็นทูตพิเศษของสหรัฐฯ ในอัฟกานิสถานในเวลาต่อมา โดยจะ ทำหน้าที่พัฒนาระบบราชการการเมืองให้กับอัฟกานิสถาน<sup>13</sup>

2. การสนับสนุนรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน (Transitional Authority) ของอัฟกานิสถานภายใต้ การนำของกัรซัย (มิถุนายน ค.ศ.2002-2004)

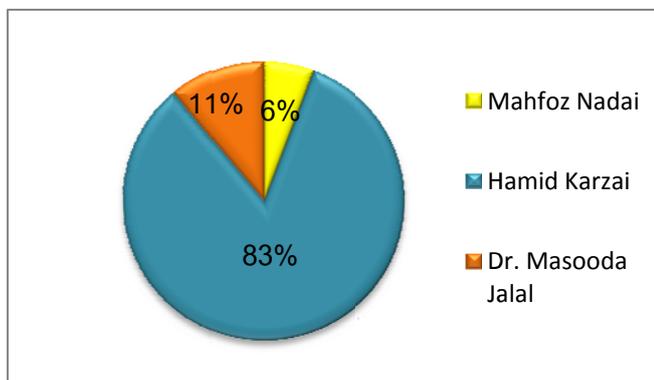
เมื่อรัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานหมดวาระลง ได้มีการลงมติเลือกคณะรัฐบาล ชุดใหม่ขึ้นโดยสมาชิกสภาโลยา จิรกา ระหว่างวันที่ 10 – 16 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ผลปรากฏว่าฮามิด กัรซัย ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในคณะรัฐบาลเปลี่ยนผ่าน (Transitional Administration) เป็นครั้งที่สอง มีวาระ 18 เดือน จากการลงมติของสมัชชาแห่งชาติอัฟกานิสถานหรือสภาโลยา จิรกา (Loya Jirga) เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 2002 โดยกัรซัยได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น 1,295 เสียง จากทั้งหมด 1,550 เสียง ส่วนนาง มาซูดะห์ ญาลาล เจ้าหน้าที่ประจำโครงการอาหารโลกแห่งสหประชาชาติ ผู้สมัครแข่งขัน ได้รับคะแนนสนับสนุนเพียง 171 เสียง ขณะที่นาย มีร์ มุฮัมมัด มะฮ์ฟูซ นาได เจ้าหน้าที่รัฐบาลได้แค่ 89 เสียง<sup>14</sup> ดังภาพที่ 3.1

<sup>13</sup> Kristel Halter, “Afghanistan: Prospects for Peace and Reconstruction,” Washington Report on Middle East Affairs, 87554917 Vol. 21 Issue 2 (March 2002): 98

<sup>14</sup> อย่างไรก็ตามก็ตีข้อมูลตามการรายงานของสหประชาชาติ มีผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมด 1575 เสียง แต่เป็น โฆษะ 20 เสียง นอกจากนี้ผู้สมัครคนที่สี่ นาย Glam Fareq Majidi ก็ขาดคุณสมบัติก่อนการเลือกตั้งเนื่องจาก เขาได้รับเสียงสนับสนุนเพียง 101 เสียงเท่านั้น

### ภาพที่ 3.1

ผลการเลือกตั้งจากผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมด 1555 เสียง



ที่มา: <http://www.afghanland.com/history/loyajirga.html>

ด้านสหรัฐฯ ก็ยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลเปลี่ยนผ่านชุดใหม่ของอัฟกานิสถานภายใต้การนำของกัรซัยเช่นเดิม ทั้งนี้การที่สหรัฐฯให้การสนับสนุนกัรซัย อาจเนื่องจากการที่กัรซัยมีภาพลักษณ์ในการเป็นผู้นำที่เป็นประชาธิปไตย ดังจะสังเกตได้จากการกล่าวให้คำสัญญาของเขาต่อประชาชนชาวอัฟกันในการประชุมสภาโลยา จีร์กา (Loya Jirga) ก่อนได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานาธิบดีชั่วคราวอย่างเป็นทางการในตอนหนึ่งว่า

“...เราต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ เราต้องการประชาชนที่เชื่อใจซึ่งกันและกัน เราต้องการให้เกิดการลงทุนในอัฟกานิสถาน เราต้องการเริ่มโครงการฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างถนน และการขุดการชลประทานอีกครั้ง เราไม่ต้องการพลาดโอกาส... เป็นสิ่งที่น่าภูมิใจสำหรับผม, เพื่อนและพี่น้องอัฟกัน ที่เลือกผมให้เป็นหัวหน้า

รัฐบาลชั่วคราว...และผมจะรับใช้ประชาชนชาวอัฟกัน, ศาสนาและจะทำงานเพื่อพัฒนาประเทศของผม”<sup>15</sup>

ซึ่งจะเป็นปัจจัยส่งผลให้เกิดการตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติสหรัฐฯด้านความมั่นคงได้อย่างดี โดยเฉพาะในการดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ

### 3. การสนับสนุนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถาน

สหรัฐฯได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมืองของอัฟกานิสถานให้เป็นที่ตามระบอบประชาธิปไตย โดยให้ความช่วยเหลือทั้งด้านความมั่นคงและการเงินแก่อัฟกานิสถาน เพื่อช่วยให้กระบวนการในการพัฒนาทางการเมืองของอัฟกานิสถานเป็นไปอย่างราบรื่น อาทิ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการจัดการเลือกตั้งในระดับต่างๆ เป็นต้น สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถานนั้น สหรัฐฯก็สนับสนุนให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในอัฟกานิสถาน และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถานได้เริ่มร่างขึ้นตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 2002 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Commission) จำนวน 9 คน ซึ่งสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ทางด้านกฎหมาย ทั้งนักวิชาการด้านกฎหมาย (legal scholars) และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (jurist) ที่เคยสร้างรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1964<sup>16</sup> เป็นผู้ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถานขึ้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวข้างต้นดำเนินการเสร็จสิ้นใน ค.ศ. 2003 หลังจากนั้นจึงได้มีการเปิดการประชุมสภาโลยา จิรกา เพื่อพิจารณาและให้สัตยาบันต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

<sup>15</sup> The Government of Afghanistan. “The Loya Jirga.” <<http://www.afghanland.com/history/loyajirga.html>>. [accessed 22 September 2008]

<sup>16</sup> Sanjay Gathia and Somsri Hananuntasuk, *Afghanistan: Ushering in a new era of democracy. Wolesi Jirga and Provincial Council Election 2005* (Bangkok, Thailand: Asian Network for free Election (ANFREL), April 2006) (Report of Observation Mission, August-September 2005), p. 10.

ดังกล่าวนี้เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2003<sup>17</sup> และในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถานก็ได้รับการรับรองโดยสภาโลยา จีร์กา ในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 นอกจากนี้ยังได้นำไปสู่การสถาปนา “สาธารณรัฐอิสลามแห่งอัฟกานิสถาน” (Islamic Republic of Afghanistan) ขึ้นใหม่อีกครั้งด้วย<sup>18</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถาน ถือได้ว่าเป็นกรอบในการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองของอัฟกานิสถาน โดยระบุให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นและกำหนดให้สภาแห่งชาติของอัฟกานิสถาน (National Assembly) ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาโวลีซี จีร์กา (Wolesi Jirga) และสภาเมซาราโน จีร์กา (Mesharana Jirga)<sup>19</sup>

สำหรับโครงสร้างทางการเมืองของอัฟกานิสถานตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ค.ศ. 2004 นั้นประกอบด้วย โครงสร้างทางด้านบริหาร (Executive Branch) และโครงสร้างทางด้านกฎหมาย (Legislative Branch) โครงสร้างด้านบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดีและสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) ส่วนโครงสร้างด้านกฎหมาย ประกอบด้วย สภาแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 สภา ได้แก่ โวลีซี จีร์กา หรือสภาล่าง หรือสภาผู้แทนราษฎร และ เมซาราโน จีร์กา หรือสภาสูง โปรดดูภาพที่ 3.2 ประกอบ

---

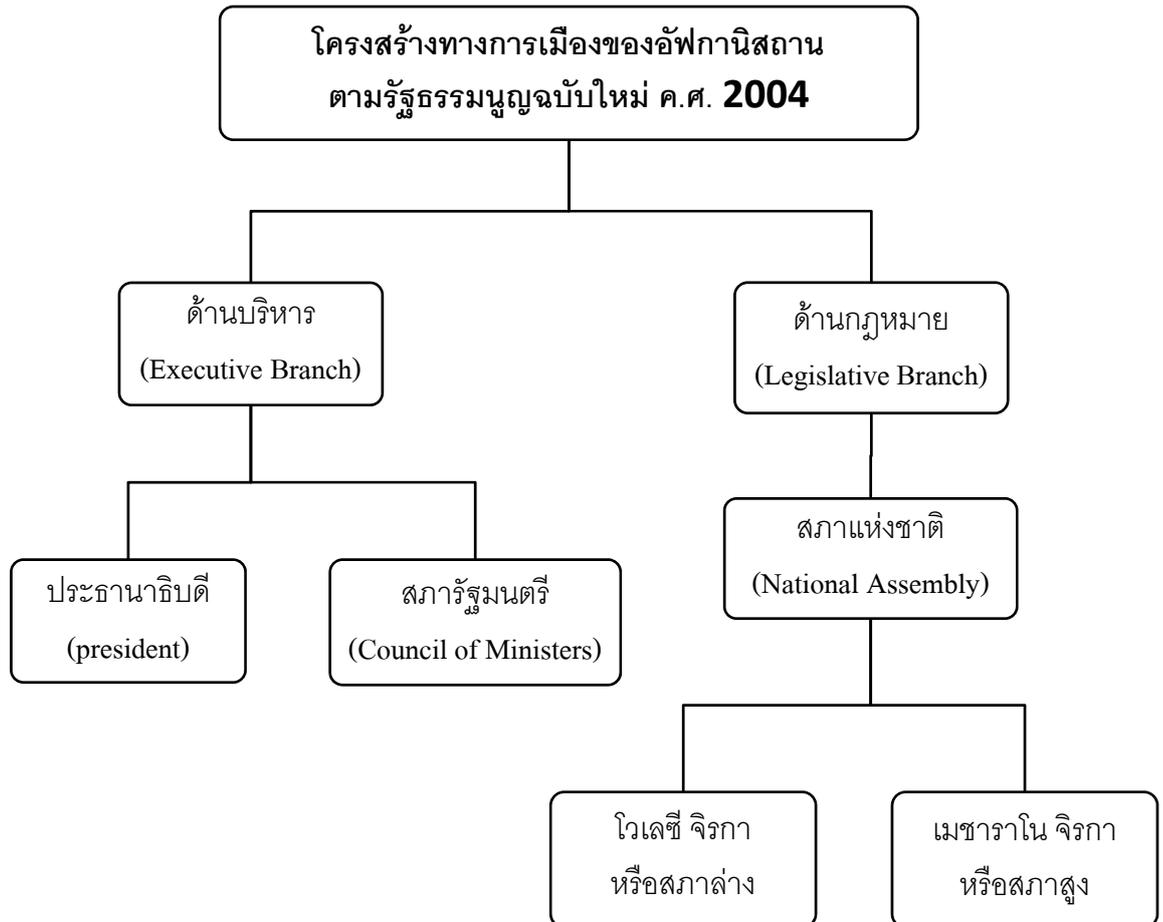
<sup>17</sup> ศราวุฒิ อารีย์, “อัฟกานิสถาน,” ใน เอเชียรายปี2004/2547, โดย ทราเยแก้ว ทิพากร, ดลยา เทียนทอง และศราวุฒิ อารีย์ (บก.), (สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2547): 289.

<sup>18</sup> Sanjay Gathia and Somsri Hananuntasak, Afghanistan: Ushering in a new era of democracy, Wolesi Jirga and Provincial Council Election 2005.

<sup>19</sup> Ibid.

### ภาพที่ 3.2

โครงสร้างทางการเมืองของอัฟกานิสถานตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ค.ศ. 2004



ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจาก Sanjay Gathia and Somsri Hananuntasuk, Report of Observation Mission,

August-September 2005

จากแผนภาพ ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของรัฐและผู้นำประเทศ มีอำนาจด้านบริหาร ตุลาการ และศาล มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นผู้นำกองทัพในยามสงครามอีกด้วย ส่วนสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) เป็นสภาที่มีหน้าที่ในการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับ และกฎหมายต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถูกประกาศใช้โดยสภาแห่งชาติ และศาลจะทำหน้าที่นำเอาบทกฎหมายดังกล่าวมาปฏิบัติ นอกจากนี้สภารัฐมนตรียังมีหน้าที่ในการจัดเตรียมงบประมาณแผ่นดิน การเงิน และการป้องกันความมั่นคงของสาธารณะ โดยการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ<sup>20</sup>

สภาแห่งชาติ (National Assembly) เป็นสถาบันทางกฎหมายสูงสุด และเป็นสถาบันที่แสดงถึงเจตจำนงของประชาชน แบ่งแยกออกเป็น 2 สภา ได้แก่ โวเลซี จีร์กา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาล่าง และเมฆาราโน จีร์กาหรือสภาสูง<sup>21</sup>

โวเลซี จีร์กาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 249 ที่นั่งโดยกำหนดให้มีการจัดสรรที่นั่งสำหรับตัวแทนที่เป็นสตรีอีกจำนวนอย่างน้อย 68 ที่นั่งของทั้งหมด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีอำนาจและหน้าที่พิเศษในการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี โดยต้องมีเสียงส่วนใหญ่ 2 ใน 3 ของเสียงในสภา รวมถึงมีอำนาจในการตัดสินใจเข้าแทรกแซงโปรแกรมการพัฒนาต่าง ๆ

---

<sup>20</sup> UNAMA. "UNAMA General Backgrounder : From Bonn Agreement to the 2005 Wolesi Jirga and Provincial Council Elections and the Frequently Asked Question." < [www.unama-af.org](http://www.unama-af.org)>. Quoted in Sanjay Gathia and Somsri Hananuntasuk, *Afghanistan: Ushering in a new era of democracy, Wolesi Jirga and Provincial Council Election 2005*, p. 10

<sup>21</sup> ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งแล้วจะไม่สามารถเป็นสมาชิกของอีกสภาหนึ่งในขณะเดียวกันได้

ของรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี และงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ตลอดจนให้ความเห็นชอบหรือปฏิเสธการแต่งตั้งตำแหน่งใด ๆ ทางการเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>22</sup>

เมฆารานี จีร์กา มีที่นั่งทั้งหมด 102 ที่นั่ง ซึ่งสมาชิกของสภามาจากตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาจังหวัด (provincial councils) แต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 ที่นั่ง รวมทั้งหมด 34 ที่นั่ง, ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาอำเภอ (district councils) ประมาณ 400 สภา จำนวน 34 ที่นั่ง และตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยตรง 34 ที่นั่ง โดยจะจัดที่นั่งสำหรับสตรีจำนวนครึ่งหนึ่ง<sup>23</sup> สภาเมฆารานี จีร์กา จะประสานงานกับสภาโวลีซี จีร์กาในการทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ, เปลี่ยนแปลงหรือปฏิเสธกฎหมายหรือพระราชกำหนด, โครงการพัฒนาประเทศต่าง ๆ , งบประมาณของรัฐ และโครงการการกู้ยืมหรือรับเงินกู้ยืมของรัฐ ตลอดจนสร้างสรรค์ ปรับเปลี่ยน ปรับปรุง (modifying) ยุบหรือยกเลิกหน่วยงานบริหาร อาทิ อำเภอและจังหวัด และให้การเห็นชอบหรือปฏิเสธสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลาย<sup>24</sup> สำหรับสภาจังหวัดและสภาอำเภอ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งจะถูกจัดขึ้นในเวลาเดียวกันกับการเลือกตั้งอื่น ๆ อย่างไรก็ตามก็มิได้มีการกำหนดบทบาทสำคัญทางการเมืองอย่างชัดเจนของสภาจังหวัดและอำเภอนอกจากหน้าที่ในการขับเคลื่อนการบริหารส่วนภูมิภาคให้ก้าวหน้า อาทิ การมีอำนาจเก็บภาษีท้องถิ่นและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ<sup>25</sup>

<sup>22</sup> แต่ละจังหวัดสามารถมีตัวแทนสตรีได้จังหวัดละ 2 คน โปรดดูรายละเอียดใน JEMB. "JEMB document on Wolesi Jirga." <[http://www.jemb.org/eng/electoral\\_system/wolesi\\_jirga\\_fa.pdf](http://www.jemb.org/eng/electoral_system/wolesi_jirga_fa.pdf)>. Quoted in Sanjay Gathia and Somsri Hananuntasuk, *Afghanistan: Ushering in a new era of democracy, Wolesi Jirga and Provincial Council Election 2005*, p. 11.

<sup>23</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Elections, Constitution, and Government." Congressional Research Service Report for Congress. Order code RS21922. <<http://fpc.state.gov/document/organization/67158.pdf>>. 25 May 2006. p. 2. [accessed 5 November 2008]

<sup>24</sup> UNAMA. "UNAMA General Backgrounder: From Bonn Agreement to the 2005 Wolesi Jirga and Provincial Council Elections and the Frequently Asked Question." p. 11.

<sup>25</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Elections, Constitution, and Government."

#### 4. การสนับสนุนการเลือกตั้งประธานาธิบดีของอัฟกานิสถานใน ค.ศ. 2004

ประธานาธิบดีการ์ชัยแห่งคณะรัฐบาลเปลี่ยนผ่านของอัฟกานิสถานได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีของอัฟกานิสถานตามระบอบประชาธิปไตยขึ้นภายในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 แต่อย่างไรก็ดีกำหนดการเลือกตั้งประธานาธิบดีก็ถูกเลื่อนออกไปเป็นวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 2004 เช่นเดียวกับกำหนดการของการเลือกตั้งรัฐสภา ตลอดจนการเลือกตั้งสภาจังหวัดและสภาอำเภอที่ถูกเลื่อนออกไปจากกำหนดเดิมคือเดือนเมษายน-พฤษภาคม ค.ศ. 2005<sup>26</sup>

ส่วนสหรัฐฯ ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลเปลี่ยนผ่านของอัฟกานิสถานภายใต้การนำของการ์ชัยในการขับเคลื่อนกระบวนการของการเลือกตั้งประธานาธิบดีของอัฟกานิสถานใน ค.ศ. 2004 ให้ก้าวหน้าและเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคง ดังจะเห็นได้ว่า สหรัฐฯ ให้ความร่วมมือกับสังคมระหว่างประเทศในการเสริมกำลังทางทหารเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่การเลือกตั้ง และในวันเลือกตั้งปรากฏกองกำลังทหารสหรัฐฯ จำนวนมากถึง 18,000 นาย ในขณะที่เดียวกันสหรัฐฯ ก็ได้ทำการฝึกกองกำลังเอเอ็นเอ (Afghan National Army- ANA) หรือกองทัพแห่งชาติอัฟกันให้กับอัฟกานิสถาน ซึ่งมีจำนวนประมาณ 15,000 นายในวันเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการรักษาความมั่นคงเช่นเดียวกัน ตลอดจนให้เงินบริจาคแก่อัฟกานิสถานเพื่อใช้จ่ายด้านการจัดการเลือกตั้งอีกด้วย<sup>27</sup>

นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างและส่งเสริมประชาธิปไตยในอัฟกานิสถานโดยทางอ้อม จากการที่สถานีวิทยุในอัฟกานิสถานเริ่มเปิดใช้อีกครั้ง<sup>28</sup> ทำให้เป็นช่องทางสำคัญที่ประชาชนชาวอัฟกันสามารถรับรู้ข่าวสารบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของอัฟกานิสถานยากจนและไร้การศึกษาทำให้ไม่นิยมซื้อหนังสือพิมพ์หรือนิตยสารอ่าน ดังนั้นสหรัฐฯ จึงใช้การกระจายเสียงทางวิทยุเป็นช่องทางเพื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยแก่ประชาชนชาวอัฟกันทั้งหลาย

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Elections, Constitution, and Government." p. 3.

<sup>28</sup> ด้วยการสนับสนุนทางการเงินเป็นจำนวนมากและให้ความช่วยเหลือด้านการฝึกพร้อมกันของยูเอสดี, สหประชาชาติ, สหภาพยุโรปและเอ็นจีโอ (NGOs)

สถานการณ์ในด้านความมั่นคงภายในอัฟกานิสถานก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดี แม้ว่าจะยังคงเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงต่าง ๆ อยู่ก็ตาม ในทางตรงกันข้ามปรากฏว่ามีความเลวร้ายน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ จึงส่งผลให้ประชาชนชาวอัฟกันที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต่างออกมาใช้สิทธิเป็นจำนวนมากถึง 8,120,000 คนจากผู้ลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนทั้งหมด 11,350,000 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 71.5 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด และในจำนวนนี้มีสตรีมาใช้สิทธิมากถึงร้อยละ 40<sup>29</sup>

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากัรซัยเป็นผู้ได้รับชัยชนะและได้ประกาศชัยชนะของตนเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ซึ่งเขาได้รับคะแนนมากเป็นอันดับหนึ่งประมาณ 4.4 ล้านคะแนน (55.4%), กานูนี (Qanooni) ได้รับคะแนนเสียง 1.3 ล้านคะแนน (16.3%), โมฮาซีก (Mohaqiq) ได้รับคะแนนเสียง 935,000 คะแนน (11.7%), โดสตัม (Dostam) ได้รับคะแนนเสียง 800,000 คะแนน (10%) และนางมัสอูดา ญะลาล (Masooda Jalal) ซึ่งเป็นผู้สมัครสตรีเพียงคนเดียว ได้รับคะแนนเสียง 91,000 คะแนน (1.1%) ตามลำดับ<sup>30</sup> ดังภาพที่ 3.3

กัรซัยเข้าทำพิธีสาบานตนรับตำแหน่งประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2004 และประกาศรายชื่อในคณะรัฐมนตรีจำนวน 27 ที่นั่งในวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2004 (มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี) โดยฟาฮิมได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหม (Defense Minister) แทนที่รัฐมนตรีกลาโหมคนเก่าคือ अबดุล ราฮิม วาร์ดัก (Abdul Rahim Wardak) หัวหน้ากลุ่มพชตุน (Pashtun deputy) ส่วนคานูนีไม่ได้รับตำแหน่งใด ๆ ในคณะรัฐบาล นอกจากนี้กัรซัยยังเพิ่มตำแหน่งรัฐมนตรีต่อต้านยาเสพติดขึ้นใหม่ โดยแต่งตั้งให้ฮาบีบูลลอฮ์ กาดรี (Habibullah Qaderi) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี<sup>31</sup>

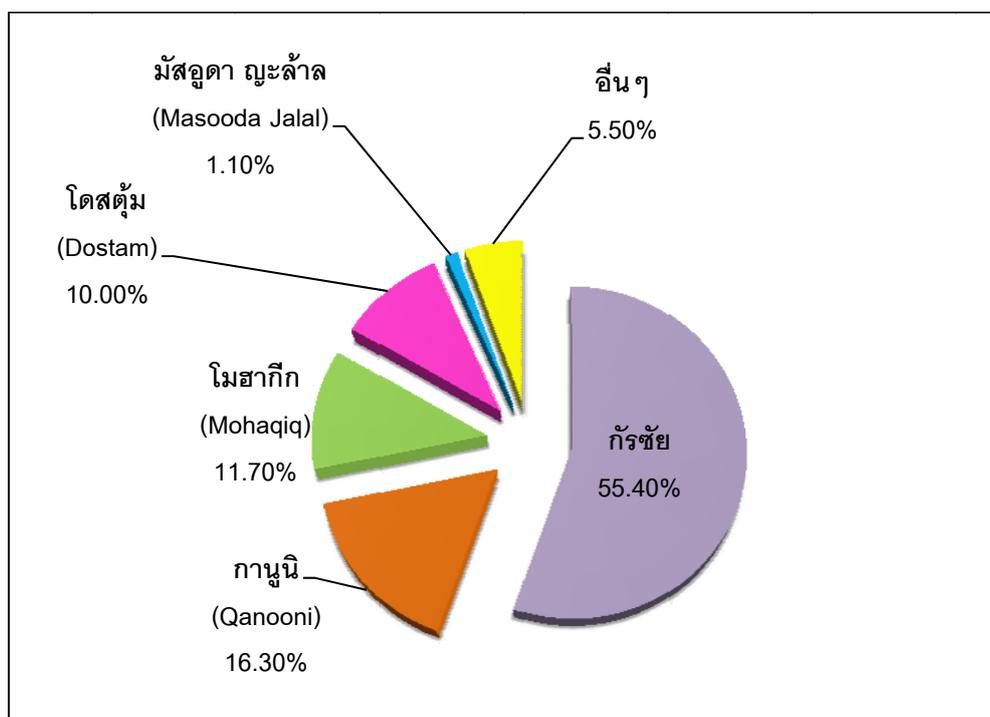
<sup>29</sup> Kinichi Komano, "The role of elections in the Peace-Building and Reconstruction of Afghanistan," *Asia-Pacific Review* Vol. 12 Issue 1 (May 2005): 11.

<sup>30</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Elections, Constitution, and Government." p. 3.

<sup>31</sup> Ibid.

### ภาพที่ 3.3

ผลของการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2004



Source: CRS, 16 January 2009 <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>>

คณะรัฐบาลถาวรของอัฟกานิสถาน ก็ยังคงเป็นคณะรัฐบาลผสมที่รวมเอาบรรดาแกนนำของชนเผ่าจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆทั่วทั้งประเทศเข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรี โดยคาดหวังว่าจะมีการปฏิรูปทางการเมืองและการสร้างความสมานฉันท์ปรองดองกับเผ่าต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ภายในประเทศให้ดีขึ้นสำหรับแกนนำของกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือซึ่งเคยดำรงตำแหน่งและมีบทบาทที่สำคัญภายใต้รัฐบาลชั่วคราวชุดแรก ก็ได้ถูกถอดถอนออกไปและไม่มีตัวแทนของกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือเข้ามารับหน้าที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลชั่วคราวชุดใหม่ในครั้งนี้ ยกเว้น

นายอับดุลลอห์ อับดุลลอห์ (Abdullah Abdullah) ที่ยังคงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศเพียงคนเดียวเท่านั้น<sup>32</sup>

อย่างไรก็ดีแม้ว่ากลุ่มพันธมิตรฝ่ายเหนือได้สูญเสียอำนาจทางการเมืองให้กับคณะรัฐบาลเปลี่ยนผ่านชุดใหม่ของประธานาธิบดีฮามิด การ์ชัย แต่ก็ยังคงมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับล่างซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มแกนนำของพันธมิตรฝ่ายเหนือที่เคยได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ภายในกระทรวงต่าง ๆ สมัยรัฐบาลชั่วคราวชุดแรกคงเหลืออยู่จำนวนหนึ่ง<sup>33</sup>

ด้านสหรัฐฯก็ยังคงแสดงการยอมรับและพอใจกับคณะรัฐบาลถาวรของอัฟกานิสถานภายใต้การนำของการ์ชัยชุดใหม่เป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีบุชแห่งสหรัฐฯ ได้กล่าวแสดงความยินดีต่อประธานาธิบดีการ์ชัยในการเดินทางเยือนสหรัฐฯ ณ ทำเนียบขาว เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.2005 หลังจากที่เขาได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการแล้วว่า

*“ขอต้อนรับประธานาธิบดี(การ์ชัย) ขอต้อนรับกลับสู่ทำเนียบขาว ผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้เฝ้ามองการเลือกตั้งผู้นำตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์อันยาวนานถึง 5,000 ปีของอัฟกานิสถาน ขอแสดงความยินดี”<sup>34</sup>*

อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนให้มีการยอมรับรัฐบาลถาวรชุดใหม่ของอัฟกานิสถานจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง โดยผ่านทางองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯหรือยูเอสเอ็ด (The United States Agency for International Development-USAID) ซึ่งเป็น

<sup>32</sup> สามารถ ทองเผื่อ, “อัฟกานิสถาน,” ใน *เอเชียรายปี2006/2549*, โดย ศราวุฒิ อารีย์, ทราญแก้ว ทิพากร, สุภาศพรพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ และศุภชัย วรรณมาเลิศสกุล (บก.) (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2549): 279.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 280.

<sup>34</sup> The White House. “Rebuilding Afghanistan: U.S. Commitment to Afghanistan.” <<http://georgew-bushwhitehouse.archives.gov/infocus/afghanistan/uscommitment.html#democracy>>. [accessed 5 November 2008]

องค์กรสำคัญที่ช่วยสร้างการยอมรับรัฐบาลแห่งชาติของอัฟกานิสถาน และช่วยลดแนวโน้มการเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนทำหน้าที่กำจัดบทบาทของกลุ่มหัวรุนแรงในอัฟกานิสถาน<sup>35</sup> ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯยังให้เงินช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานผ่านยูเอสไอดีในโครงการการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการปกครองอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในอัฟกานิสถาน โดยงบประมาณตั้งแต่ ค.ศ. 2002-2008 ยูเอสไอดีได้จัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่อัฟกานิสถานในโครงการดังกล่าวข้างต้นเป็นเงินจำนวนประมาณ 512 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>36</sup>

จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนประเทศอัฟกานิสถานไปสู่การพัฒนาทางการเมืองตามแนวทางที่กำหนดในข้อตกลงบอนน์มีความก้าวหน้าตามลำดับ หลังจากอัฟกานิสถานสามารถจัดตั้งคณะรัฐบาลถาวรตามระบอบประชาธิปไตยได้สำเร็จ กระบวนการตามข้อตกลงบอนน์ก็ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนสุดท้าย นั่นคือ การเลือกตั้งรัฐสภาหรือสภาแห่งชาติและการเลือกตั้งสภาจังหวัดและสภาอำเภอ ซึ่งในวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ.2005 คณะกรรมการการเลือกตั้งอิสระของอัฟกานิสถานหรือ ไออีซี (Afghan Independent Electoral Commission-IEC) ได้ประกาศกำหนดเวลาสำหรับการเลือกตั้งรัฐสภาและสภาจังหวัดขึ้นในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.2005 ส่วนการเลือกตั้งสภาอำเภอนั้นได้เลื่อนไปจนกระทั่งค.ศ.2006 อันเนื่องด้วยปัญหาความซับซ้อนของการแบ่งดินแดนเขตพื้นที่ของแต่ละอำเภอ<sup>37</sup>

สำหรับสถานการณ์ทางการเมืองก่อนการเลือกตั้งรัฐสภาและสภาอำเภอนั้น เต็มไปด้วยความโกลาหล เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งของอัฟกานิสถานถูกสังหารเป็นจำนวนมากถึง 7 คน และหลังการเลือกตั้งก็ถูกสังหารเพิ่มอีก 1 คน แม้ว่าโฆษกของวุฒิสภาจะกล่าวว่าสถานที่ลงคะแนนไม่ใช่เป้าหมายการโจมตี อย่างไรก็ตามก็ไม่มีปรากฏการรายงานการโจมตีในสถานที่ลงคะแนนเสียง แต่ประชาชน

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy." Congressional Research Service Report for Congress. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>>. 16 January 2009. p. 65. [accessed 20 March 2009]

<sup>37</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Elections, Constitution, and Government."

ประมาณ 15 คนถูกสังหารในเหตุการณ์ความรุนแรงในวันเลือกตั้ง และผลของการเลือกตั้ง มีผู้ออกมาลงคะแนนประมาณร้อยละ 57 ซึ่งน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ อันเนื่องด้วยสาเหตุประการหนึ่ง คือ การที่ประชาชนชาวอัฟกันเกิดความสับสนกับจำนวนผู้สมัครจำนวนมากในแต่ละใบลงคะแนนเสียง อีกทั้งผู้ออกเสียงส่วนใหญ่ไม่มีการศึกษา ดังนั้นผู้สมัครจึงมีเพียงรูปและสัญลักษณ์แสดงในใบลงคะแนนเสียง

แม้ว่ากระบวนการในการพัฒนาทางการเมืองของอัฟกานิสถานตามข้อตกลงบอนน์ เป็นไปอย่างล่าช้า แต่ก็สามารถบรรลุผลสำเร็จตามลำดับอย่างค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงบอนน์ไม่ใช่แบบอย่างสมบูรณ์ของการบูรณะฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานหลังสงคราม ในทางตรงกันข้ามข้อตกลงบอนน์เป็นเพียงแบบแผนเริ่มต้นของการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสถาบันทางการเมืองอย่างถาวรของอัฟกานิสถานขึ้นใหม่อีกครั้ง

ดังนั้นจึงทำให้เกิด “การประชุมลอนดอน” (London Conference) ขึ้นระหว่างวันที่ 31 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2006 โดยมีประธานาธิบดี การ์ซัย (Karzai) ของอัฟกานิสถาน, เลขาธิการสหประชาชาติ โคฟี อันนัน (Kofi Annan) (ในขณะนั้น) และนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ โทนี แบลร์ (Tony Blair) ร่วมกันเป็นประธานในการประชุม ซึ่งมีประเทศที่เข้าร่วมประชุมประมาณ 60 ประเทศ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศด้วย<sup>38</sup>

ผลของการประชุมดังกล่าวข้างต้นได้นำไปสู่การจัดตั้ง **ข้อตกลงอัฟกานิสถาน (Afghanistan Compact)** ขึ้น เพื่อเป็นข้อผูกมัดร่วมกันระหว่างสังคมนานาชาติและอัฟกานิสถานในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานขั้นต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรัฐและทำการปฏิรูปประเทศอัฟกานิสถานภายในระยะเวลา 5 ปี นอกจากนี้ข้อตกลงอัฟกานิสถานยังให้การสนับสนุน ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติอัฟกันฉบับชั่วคราว (Interim version of Afghan National Development Strategy (I-ANDS)) และยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติอัฟกันฉบับถาวร

---

<sup>38</sup> Barnett R. Rubin, “Afghanistan’s Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy,” Council Special Reports No. 12 (March 2006): 1.

(Afghan National Development Strategy (ANDS)) ซึ่งรัฐบาลอัฟกานิสถานเป็นผู้นำเสนอขึ้นในที่ประชุม<sup>39</sup> โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความมั่นคง, ธรรมาภิบาล (governance) และความก้าวหน้าของประเทศ ตลอดจนมาตรการเพื่อลดปัญหาเศรษฐกิจนอกระบบที่พึ่งพาการค้ายาเสพติด (narcotics economy) และสนับสนุนการร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค<sup>40</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ข้อตกลงดังกล่าวข้างต้นยังกำหนดวิธีปฏิบัติสำหรับรัฐบาลอัฟกันและประเทศที่ให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าข้อตกลงบนันท์ และกำหนดกรอบเวลาสิ้นสุดของการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานในแต่ละด้าน ตลอดจนได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประสานงานร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลอัฟกันและตัวแทนของสังคมระหว่างประเทศ หรือ เจซีเอ็มบี (Joint Coordination and Monitoring Board) ขึ้นอีกด้วย ซึ่งเป็นกลไกในการประสานงานและตรวจสอบการปฏิบัติการตามกระบวนการของข้อตกลงอัฟกานิสถานให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนด<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อตกลงอัฟกานิสถานและยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติอัฟกันฉบับชั่วคราวใน The Government of the Islamic Republic of Afghanistan. "The Afghanistan Compact." <[http://www.and.s.gov.af/admin/ands/ands\\_docs/upload/UploadFolder/The%20Afghanistan%20Compact%20Final%20English.pdf](http://www.and.s.gov.af/admin/ands/ands_docs/upload/UploadFolder/The%20Afghanistan%20Compact%20Final%20English.pdf)>. 31 January 2006. [accessed 12 December 2009] และ The Government of the Islamic Republic of Afghanistan. "The Summary Report of the Interim Afghanistan National Development Strategy (I-ANDS): An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction." <<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Afghanistan/Afghanistan%20Interim%20PRSP%20Summary%20Report.pdf>>. 18 March 2006. [accessed 12 December 2009]

<sup>40</sup> Barnett R. Rubin, "Constructing Sovereignty for Security," *Survival* Vol. 47 No. 4 (Winter 2005): 93–106.

<sup>41</sup> เจซีเอ็มบี จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลอัฟกันและสังคมระหว่างประเทศ ส่วนตำแหน่งประธานของเจซี เอ็มบีนั้นจะเป็นการดำรงตำแหน่งร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลอัฟกันที่ได้รับแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและตัวแทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติด้านอัฟกานิสถาน โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน The Government of Afghanistan. "The Afghanistan National Development Strategy (ANDS): Key Facts on the ANDS." <[http://www.and.s.gov.af/src/jcmb/jcmb2/col1/4.1%20Key%20facts%20on%20ANDS%20\\_English\\_.pdf](http://www.and.s.gov.af/src/jcmb/jcmb2/col1/4.1%20Key%20facts%20on%20ANDS%20_English_.pdf)>. [accessed 12 December 2009]

จากการเข้าไปมีบทบาทในการประชุมลอนดอนของรัฐบาลกรีซ อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนชาติอัฟกันทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงการพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีสังคมระหว่างประเทศอันเป็นบทบาทในเชิงสร้างสรรค์ของรัฐบาลกรีซ ซึ่งประธานาธิบดีบุชของสหรัฐฯ ก็ได้แสดงท่าทีให้ความเห็นชอบและยินดีต่อการกระทำดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีบุชของสหรัฐฯ กล่าวชมความสำเร็จของอัฟกานิสถานต่อประธานาธิบดีกรีซ โดยตลอดการเยือนของเขาไปยังประเทศอัฟกานิสถาน อินเดีย และปากีสถาน ระหว่างวันที่ 1 – 5 มีนาคม ค.ศ.2006 ว่า “คุณคือแรงบันดาลใจของคนอื่น ๆ และแรงบันดาลใจนี้ส่งผลให้คนเหล่านี้ต้องการอิสรภาพ” อย่างไรก็ตามสถานการณ์ทางด้านความมั่นคงในอัฟกานิสถานยังคงเลวร้าย ดังจะเห็นได้จากจรรยาบรรณของหัวหน้าหน่วยข่าวกรองกลางของสหรัฐฯ ว่า รัฐบาลกรีซยังคงต้องเผชิญกับการก่อจลาจลต่อต้านรัฐบาลที่กำลังเพิ่มจำนวนมากขึ้นและมากกว่าปลายค.ศ. 2001<sup>42</sup> สำหรับบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตยในอัฟกานิสถานของสหรัฐฯ หลังจากเกิดข้อตกลงอัฟกานิสถานก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง สหรัฐฯยังให้การสนับสนุนรัฐบาลถาวรของอัฟกานิสถาน และยังคงจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยของอัฟกานิสถานผ่านทางองค์กรยูเอสเอไอต่อไป

### การสร้างความมั่นคงทางทหาร ค.ศ.2001-2008

รัฐบาลบุชของสหรัฐฯ ได้มีมติให้บังคับใช้พ.ร.บ.เกี่ยวกับการสนับสนุนเสรีภาพของอัฟกานิสถาน ค.ศ. 2002 (Afghanistan Freedom Support Act of 2002)<sup>43</sup> เพื่อสนับสนุนนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ และจากพ.ร.บ.ดังกล่าวสหรัฐฯ ได้ให้ช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงทางทหารแก่อัฟกานิสถานทั้งความช่วยเหลือทรัพยากรด้านกำลังและการเงิน

<sup>42</sup> Walter Pincus. “Growing Threat Seen In Afghan Insurgency: Defense Intelligence Agency Chief Cites Surging Violence in Homeland.” *The Washington Post* <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/28/AR2006022800874.html>>. 1 March 2006. [accessed 20 January 2007]

<sup>43</sup> George W. Bush, “Memorandum on the Report to the Congress Consistent with the Afghanistan Freedom Support Act of 2002,” *Weekly Compilation of Presidential Documents* Vol. 39 Issue 30 (28 July 2003): 954.

### ความช่วยเหลือด้านกำลังทางทหาร

สหรัฐฯยังคงปฏิบัติการทางทหารโดยกองกำลังผสมนำโดยสหรัฐฯไว้ในอัฟกานิสถาน แม้ว่าสหประชาชาติจะเข้ามารับหน้าที่ในการฟื้นฟูประเทศและฟื้นฟูสันติภาพของอัฟกานิสถาน ตามข้อตกลงบนที่ตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 2001ก็ตาม ดังจะเห็นได้จากการปรากฏของปฏิบัติการต่าง ๆ ของกองกำลังผสม อาทิ ปฏิบัติการอนาคอนดา (Operation Anaconda) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อไล่ล่าบิน ลาติน และเครือข่าย ตลอดจนทำการต่อต้านและกำจัดกลุ่มนักรบใน อัฟกานิสถาน<sup>44</sup>

ในขณะเดียวกันสหรัฐฯได้ดำเนินยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงร่วมกับรัฐบาล อัฟกานิสถานหลังสงครามมาโดยตลอด ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อต่อต้านและลดความรุนแรงในการก่อ ฆาตกรรมของภูตผีบ้านที่คงเหลืออยู่ อาทิ ปฏิบัติการร่วมระหว่างรัฐบาลบุชของสหรัฐฯและรัฐบาล กัวชียของอัฟกานิสถาน ทั้งปฏิบัติการงูพิษภูเขา (Operation Mountain Viper) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.2003, ปฏิบัติการหิมทลาย (Operation Avalanche) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003, ปฏิบัติการ พายุภูเขา (Operation Mountain Storm) เดือนมีนาคม-กรกฎาคม ค.ศ.2004 เพื่อต่อต้านกอง กำลังภูตผีบ้านที่เหลือบริเวณพื้นที่จังหวัดอุรูกาน (Uruzgan province), ปฏิบัติการเสรีภาพสายฟ้า (Operation Lightning Freedom) ระหว่างเดือนธันวาคม ค.ศ.2004-กุมภาพันธ์ ค.ศ.2005) และ ปฏิบัติการช้าง (Operation Pil (Elephant)) ในบริเวณพื้นที่จังหวัดคูนนาร์ (Kunar Province) ทางด้านตะวันออกของประเทศอัฟกานิสถาน ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2005<sup>45</sup>

นอกจากนี้ สหรัฐฯก็ได้ให้ความร่วมมือกับกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่าง ประเทศหรือไอเอสเอเอฟ (International Security Assistance Force-ISAF) ซึ่งเข้าไปปฏิบัติการรักษา

<sup>44</sup> ปฏิบัติการทางการทหารของกองกำลังผสมในอัฟกานิสถาน เป็นปฏิบัติการเพื่อต่อต้านกลุ่มนักรบต่างๆ ในอัฟกานิสถานโดยเฉพาะบริเวณทางภาคใต้และภาคตะวันออกของประเทศ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใน Tim Youngs. "Afghanistan: the culmination of the Bonn process." The House of Commons Library of United Kingdom parliament. Research paper 05/72. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-072.pdf>>. 26 October 2005. [accessed 30 June 2009]

<sup>45</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy." Congressional Research Service Report for Congress. <[http://www.stimson.org/budgeting/links/CRS-Afghanistan\\_PRTs.pdf](http://www.stimson.org/budgeting/links/CRS-Afghanistan_PRTs.pdf)>. 28 January 2008. p. 23. [accessed 20 March 2009]

ความมั่นคงในอัฟกานิสถานภายใต้มติแห่งสหประชาชาติตามข้อตกลงบอนน์ตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 2001 โดยมีประเทศต่างๆจำนวน 29 ประเทศ (ในขณะนั้น) ให้ความร่วมมือจัดส่งกองกำลังเข้าร่วมในกองกำลังไอเอสเอเอฟ รวมถึงสหรัฐฯซึ่งส่งกองกำลังจำนวน 20,000 นายเพื่อเข้าไปจัดการกับกองกำลังฏอลิบานและเครือข่ายของขบวนการอัล-กออิดะฮ์<sup>46</sup> และปัจจุบันปรากฏกองกำลังสหรัฐฯในกองกำลังไอเอสเอเอฟ จำนวน 19,950 นาย (1 ธันวาคม ค.ศ. 2008)<sup>47</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯยังใช้ปฏิบัติการของทีมฟื้นฟูประเทศในระดับจังหวัดหรือพือาร์ที (Provincial Reconstruction Teams-PRTs) (ซึ่งอยู่ภายใต้ปฏิบัติการของกองกำลังไอเอสเอเอฟตามข้อตกลงบอนน์) เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของปฏิบัติการป้องกันความมั่นคงต่างๆในอัฟกานิสถาน และสร้างความมั่นคงให้กับอำนาจปกครองของรัฐบาลอัฟกานิสถาน ซึ่งสหรัฐฯพยายามส่งเสริมการขยายอำนาจปกครองของรัฐบาลอัฟกานิสถานให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อจำกัดบทบาทของกลุ่มอิทธิพลการเมืองท้องถิ่น

สำหรับ ทีมพือาร์ที จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 โดยสหรัฐฯเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งเพื่อขยายความมั่นคงออกไปยังพื้นที่นอกกรุงคาบูล และรักษาความมั่นคงให้แก่เจ้าหน้าที่ต่างๆของสังคมระหว่างประเทศ ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในอัฟกานิสถาน<sup>48</sup> ซึ่งเริ่มแรก พือาร์ที ได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั้งหมด 19 ทีม โดยบรรดาพันธมิตรต่างๆของสหรัฐฯได้เข้ามารับภาระเป็นผู้นำของพือาร์ที อันได้แก่ อังกฤษ, นิวซีแลนด์, เนเธอร์แลนด์ ทั้งสามประเทศรับภาระดูแลปฏิบัติการของ PRTs ประเทศละ 1 ทีม, เยอรมนี 6 ทีม ส่วนกองกำลังสหรัฐฯดูแลในส่วน

<sup>46</sup> U.S. Agency for International Development (USAID). "Afghanistan Reborn: Building afghan democracy, Refugees Return, Schools rebuilt and Construction Booms." <<http://www.usaid.gov/locations/asia/documents/countries/afghanistan/AfghanistanReborn.pdf>>. October 2004. p. 3. [accessed 20 March 2009]

<sup>47</sup> ISAF. "Troops number and contributions." <<http://www.isaf.nato.int/en/troop-contributing-nations/index.php>>. 1 December 2008. [accessed 20 March 2009]

<sup>48</sup> Chris Kraul. "U.S. Aid effort wins over skeptics in Afghanistan." *Los Angeles Times* <<http://articles.latimes.com/2003/apr/11/world/fg-afghan11>>. 11 April 2003. [accessed 20 August 2007]

ที่เหลือ<sup>49</sup> แม้ว่าในช่วงเริ่มต้น ปฏิบัติการพ็อรที่ของสหรัฐฯจะครอบคลุมพื้นที่เฉพาะทางภาคใต้ของอัฟกานิสถาน อาทิ ในจังหวัด Ghazni และ จังหวัด Khost และมุ่งให้ความสำคัญเพียงปฏิบัติการต่อต้านการก่อจลาจล อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา สหรัฐฯก็เริ่มขยายปฏิบัติการพ็อรที่ในด้านอื่น ๆ และขยายปฏิบัติการออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดจนการขยายทีมปฏิบัติการด้วยเช่นกัน ซึ่งใน ค.ศ. 2008 ได้ขยายทีมพ็อรที่เป็นจำนวน 25 ทีม

การขยายปฏิบัติการของพ็อรที่ของสหรัฐฯเริ่มจากทางภาคใต้ของอัฟกานิสถาน โดยแคนาดาเข้ารับหน้าที่ดูแลปฏิบัติการของพ็อรที่ บริเวณเมืองกันดาฮาร (Qandahar) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005, อังกฤษเข้ามาดูแลบริเวณเมือง Lashkar Gah เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2006 และเนเธอร์แลนด์พร้อมด้วยออสเตรเลียก็นำเข้ามามดูแลบริเวณเมือง Tarin Kowt สำหรับทางภาคเหนือมีเยอรมนีเข้ามาดูแลบริเวณจังหวัดคุนดุซ (Kunduz) ส่วนภาคกลางตุรกีเข้ามารับอาสาดูแลบริเวณพื้นที่จังหวัดวารด์ัก (Wardak) เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ.2006<sup>50</sup> (โปรดดู TABLE 3.4 ประกอบ)

---

<sup>49</sup> ฐานของกองกำลังของปฏิบัติการ PRTs ประกอบด้วยทหารและพลเรือน และการดำเนินการของปฏิบัติการ PRTs จะทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้นำท้องถิ่น (village leaders) ของอัฟกานิสถานในโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียน, คลินิก และระบบของน้ำ พิจารณาข้อมูลเพิ่มเติมได้ใน U.S. Agency for International Development (USAID). "Afghanistan Reborn: Building afghan democracy, Refugees Return, Schools rebuilt and Construction Booms." p. 10.

<sup>50</sup> ตุรกีให้ความสำคัญกับโครงการในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานต่างๆ อาทิ ด้านสุขภาพ, การศึกษา, การฝึกกองกำลังตำรวจ และด้านเกษตรกรรม ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Kenneth Katzman. "Afghanistan: Post Governance, Security, and U.S. Policy." Congressional Research Service Report for Congress. <[http://www.stimson.org/budgeting/links/CRS-Afghanistan\\_PRTs.pdf](http://www.stimson.org/budgeting/links/CRS-Afghanistan_PRTs.pdf)>. 28 January 2008. p. 33. [accessed 20 March 2009]

**TABLE 3.4**  
Provincial Reconstruction Teams (RC=Regional Command)

Location (City)	Province/Command	
<b>U.S.-Lead (all under ISAF banner)</b>		
Gardez	Paktia Province (RC-East, E)	
Ghazni	Ghazni (RC-E). with Poland.	
Bagram A.B.	Parwan (RC-C, Central)	
Jalalabad	Nangarhar (RC-E)	
Khost	Khost (RC-E)	
Qalat	Zabol (RC-South, S). with Romania.	
Asadabad	Kunar (RC-E)	
Sharana	Paktika (RC-E). with Poland.	
Mehtarlam	Laghman (RC-E)	
Jabal o-Saraj	Panjshir Province (RC-E), State Department lead	
Qala Gush	Nuristan (RC-E)	
Farah	Farah (RC-W)	
<b>Partner Lead (all under ISAF banner)</b>		
PRT Location	Province	Lead Force/Other forces
Qandahar	Qandahar (RC-S)	Canada
Lashkar Gah	Helmand (RC-S)	Britain. with Denmark and Estonia
Tarin Kowt	Uruzgan (RC-S)	Netherlands. With Australia*
Herat	Herat (RC-W)	Italy
Qalah-ye Now	Badghis (RC-W)	Spain
Mazar-e-Sharif	Balkh (RC-N)	Sweden
Kunduz	Kunduz (RC-N)	Germany
Faizabad	Badakhshan (RC-N)	Germany. with Denmark, Czech Rep.
Meymaneh	Faryab (RC-N)	Norway. with Sweden.
Chaghcharan	Ghowr (RC-W)	Lithuania. with Denmark, U.S., Iceland
Pol-e-Khomri	Baghlan (RC-N)	Hungary
Bamiyan	Bamiyan (RC-E)	New Zealand (not NATO/ISAF)*
Maidan Shahr	Wardak (RC-C)	Turkey
Pul-i-Alam	Lowgar (RC-E)	Czech Republic (begins work March 2008)

Source: CRS, 16 January 2009

Note: \*and 40 Singaporean military medics and others (2009)

\*10 Singaporean engineers (2009)

การเข้ามาแสดงบทบาทด้านการให้ความช่วยเหลือด้านกำลังของสหรัฐฯนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สหรัฐฯได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างกองกำลังความมั่นคงต่าง ๆ ของอัฟกานิสถาน ทั้งกองทัพแห่งชาติอัฟกัน หรือเอเอ็นเอ (Afghan National Army-ANA) และตำรวจแห่งชาติอัฟกัน หรือเอเอ็นพี (Afghna National Police- ANP) โดยสหรัฐฯและพันธมิตรจะรับหน้าที่ในการสร้างและฝึกกองกำลังให้กับอัฟกานิสถาน จนกระทั่งอัฟกานิสถานสามารถทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและปกป้องประเทศของตนได้โดยลำพัง

ใน ค.ศ. 2003 กองทัพเอเอ็นเอเริ่มรับประชาชนชาวอัฟกานิสถานเข้าทำการฝึกประมาณ 7,500 นาย โดยความพยายามของสหรัฐฯ, อังกฤษ และฝรั่งเศส ใน ค.ศ.2008 กองกำลังเอเอ็นเอเพิ่มขึ้นเป็น 47,000 นาย โดยรัฐบาลอัฟกานิสถานและสหรัฐฯคาดว่าจะเพิ่มกองกำลังของเอเอ็นเอเป็น 80,000 นายในปลาย ค.ศ. 2008 จากการตัดสินใจร่วมกันระหว่างอัฟกานิสถานและสหรัฐฯ เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2007<sup>51</sup>

ส่วนกองกำลังเอเอ็นพีนั้นมีประมาณ 2,000 นาย ใน ค.ศ.2003<sup>52</sup> โดยกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ เข้ามามีบทบาทให้การสนับสนุนการฝึกกองกำลังในช่วงแรก ต่อมากระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ก็เข้ามารับหน้าที่ดูแลในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ยิ่งไปกว่านั้น เยอรมนีก็ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือทำการฝึกกองกำลังเอเอ็นพีให้กับอัฟกานิสถานจำนวน 41 นาย หลังจากนั้นสหภาพยุโรปจึงเข้ามารับภาระผู้นำดูแลกองกำลังเอเอ็นพีต่อจากเยอรมนี โดยปลาย ค.ศ.2008 อัฟกานิสถานมีกองกำลังเอเอ็นพีประมาณ 80,000 นาย<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy." 28 January 2008. p. 33.

<sup>52</sup> Aun Ali and Teresita Schaffer, "Afghanistan's Unrelenting Challenges," *South Asia Monitor* Number 69 (2 April 2004): 3.

<sup>53</sup> Kenneth Katzman. "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy." 16 January 2009. pp. 37-38.

### ความช่วยเหลือทางการเงินเกี่ยวกับความมั่นคง

สหรัฐฯ ได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับโครงการด้านความช่วยเหลือทางความมั่นคงต่าง ๆ ในอัฟกานิสถาน อาทิ การสนับสนุนด้านทหาร การฝึกและจัดสรรอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับกองกำลังความมั่นคงของอัฟกานิสถาน ตลอดจนการส่งกองกำลังบำรุง โดยแบ่งเป็นงบประมาณด้านการฝึกกองกำลังเอเอ็นเอดั้งแต่ ค.ศ.2003-2005 เป็นเงินจำนวนประมาณ 928 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และใน ค.ศ. 2008 เป็นเงินจำนวนประมาณ 1.71 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ส่วนกองกำลังเอเอ็นพี สหรัฐฯ ได้จัดสรรงบประมาณความช่วยเหลือในโครงการดังกล่าวใน ค.ศ. 2005-2006 เป็นเงินจำนวนประมาณ 460 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และใน ค.ศ.2008 ก็ได้เพิ่มงบประมาณเป็น 980 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนก่อน ค.ศ.2005 งบประมาณของสหรัฐฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือจัดตั้งกองกำลังเอเอ็นพีของอัฟกานิสถานบางส่วน ได้รวมอยู่ในการให้ความช่วยเหลือด้านการต่อต้านยาเสพติดและด้านระบบยุติธรรม และบางส่วนก็จัดอยู่ในความช่วยเหลือด้านการรักษาสันติภาพ<sup>54</sup>

(โปรดดูตารางที่ 3.5 ประกอบ)

นอกจากนี้ ยังรวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอำนาจของผู้นำอัฟกานิสถานและการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินของสหรัฐฯ เกี่ยวกับความมั่นคงในอัฟกานิสถาน ตั้งแต่ ค.ศ.2002-2008 เป็นเงินทั้งหมดประมาณ 192.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

<sup>54</sup> Ibid.

### ตารางที่ 3.5

การให้ความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงในอัฟกานิสถานของสหรัฐฯ

ระหว่างปีงบประมาณ 2001-2008 (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

โครงการ/ปีงบประมาณ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-2008
การต่อต้านการก่อการร้าย/การส่งเสริมอำนาจของผู้นำของอัฟกานิสถาน (การปกป้องผู้นำของอัฟกานิสถาน)		36.4	38	35	17.1	18	21.65	26.65	192.8
การรักษาสันติภาพ		105.2	10			18			133.2
การฝึกและการจัดสรรอุปกรณ์ต่างๆสำหรับกองกำลังเอเอ็นเอ			191	337	400			1,710	2,638
การต่อต้านยาเสพติด/การฝึกกองกำลังตำรวจ/ระบบยุติธรรม				170	220		209.7		599.7
การฝึกกองกำลังเอเอ็นเอหรือกองกำลังตำรวจ					400	60		980	1,440

ที่มา: CRS. 16 January 2009. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>>

## เสถียรภาพทางด้านความมั่นคงของอัฟกานิสถานและการปรับทิศทางนโยบายของสหรัฐฯในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน ค.ศ. 2007-2008

ในระหว่าง ค.ศ.2001-2004 แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองภายในอัฟกานิสถาน อาทิ นักวิทยาศาสตร์ตามแนวจริยธรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้นำทางการเมือง<sup>55</sup> และประธานาธิบดีการ์ชัยเชื้อสายพุซตุน ได้รับการสนับสนุนจากทั้งสังคมชาวพุซตุนและสังคมที่ไม่ใช่ชาวพุซตุน เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ยังคงปรากฏการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลมาโดยตลอด และฏอเลียบันก็เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีการประสานเครือข่ายกับประเทศต่าง ๆ ตลอดจนจนปัญหาความแตกแยกทางชาติพันธุ์ในอัฟกานิสถานก็มิได้ลดน้อยลง<sup>56</sup>

สถานการณ์ทางด้านความมั่นคงของอัฟกานิสถาน ยังเต็มไปด้วยความวุ่นวายและการก่อจลาจล ซึ่งรัฐบาลบุช 2 ของสหรัฐฯ (ค.ศ.2005-2008) ได้ยอมรับใน ค.ศ.2006 ว่า การก่อจลาจลในอัฟกานิสถานมีการพัฒนารูปแบบ และกลายเป็นการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการใช้กลยุทธ์ที่เหมือนกับในอิรัก เช่น การระเบิดพลีชีพ (suicide bombings) และปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สหรัฐฯและอัฟกานิสถานได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเพิ่มขึ้นจากเหตุการณ์ความรุนแรงนี้<sup>57</sup> ยิ่งไปกว่านั้นตอนต้น ค.ศ.2007 นักบฏฏอเลียบันประมาณ 8,000 นายได้เริ่มการโจมตีที่กองกำลังสหรัฐฯและนาโตภายใต้ปฏิบัติการ “spring offensive” ส่งผลให้ทั้งสหรัฐฯและนาโตต้องเสริมกำลังทหารเข้าไปในอัฟกานิสถาน โดยเป็นกำลังเสริมจากกองกำลังสหรัฐฯประมาณ 3,200 นาย และจากนาโต

<sup>55</sup> เช่น พลเอกโมฮัมหมัด ฟาฮิม (Mohammad Fahim) เชื้อสายทาจิก ซึ่งเป็นผู้นำกองกำลังพันธมิตรฝ่ายเหนือ รับผิดชอบรัฐมนตรีกลาโหมในรัฐบาลชั่วคราวและรัฐบาลเปลี่ยนผ่านภายใต้การนำของการ์ชัย, अबดุลลอฮ์ अबดุลลอฮ์ (Abdullah Abdullah) เชื้อสายทาจิก ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศในรัฐบาลชั่วคราว และรัฐบาลเปลี่ยนผ่านภายใต้การนำของการ์ชัย ฯ

<sup>56</sup> Ahmed Rashid, “Afghanistan: Progress since the Taliban,” *Asian Affairs* Vol. 37 No. 1 (March 2006): 33.

<sup>57</sup> Barnett R. Rubin and Humayun hamidzada, “From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of State-building in Afghanistan,” *International Peacekeeping* Vol. 14 No. 1 (January 2007): 12.

ประมาณ 3,800 นาย ต่อมาในวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2007 กองกำลังนาโตประมาณ 4,500 นาย และทหารอัฟกันจำนวน 1,000 นาย ร่วมมือกันต่อต้านกบฏอัสบานภายใต้ **“ปฏิบัติการอคิลิส” (Operation Achilles)** บริเวณพื้นที่ทางตอนเหนือของจังหวัดเฮลมาน (Helmand Province) ในอัฟกานิสถานเพื่อตอบโต้กลุ่มนักรบอัสบาน นอกจากนี้กองกำลังผสมนำโดยสหรัฐฯและนาโตต่างใช้ปฏิบัติการการโจมตีทางอากาศเข้าจุดโจมตีฐานของกองกำลังอัสบานอย่างก้าวร้าว ทำให้พลเมืองอัฟกานิสถานได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก<sup>58</sup>

อย่างไรก็ดีปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯและนาโต ไม่ได้ส่งผลให้นักบฏอัสบานยุติการต่อต้านและลดจำนวนลง ในทางตรงกันข้ามยิ่งทำให้การปรากฏตัวของอัสบานขยายเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ห่างไกลของอัฟกานิสถาน ดังนั้นจึงนำไปสู่การทบทวนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯต่ออัฟกานิสถานในกระบวนการฟื้นฟูประเทศเสียใหม่เมื่อปลาย ค.ศ.2007<sup>59</sup> ซึ่งสหรัฐฯ ได้เริ่มตระหนักถึงความเสียหายจากการใช้มาตรการทางทหารอย่างก้าวร้าวเพียงอย่างเดียวของสหรัฐฯ เพื่อทำการต่อต้านกองกำลังอัสบาน ที่ไม่อาจจะสร้างความมั่นคงอย่างถาวรให้เกิดขึ้นในอัฟกานิสถานได้ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากรต่าง ๆ ของสหรัฐฯยังไม่เพียงพอ กระนั้นก็ตามสหรัฐฯก็ยังคงให้ความสำคัญกับปฏิบัติการทางทหารในอัฟกานิสถานเช่นเดิม

สหรัฐฯและนาโต ได้เริ่มทำการปรับยุทธศาสตร์ทางทหารต่ออัฟกานิสถานโดยลดความก้าวร้าวลง จากการทบทวนปฏิบัติการโจมตีทางอากาศระหว่างสหรัฐฯและนาโตขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2007 ซึ่งประธานาธิบดีบุชและเลขาธิการใหญ่ของนาโต Jaap de Hoop Scheffer ได้หารือร่วมกันและกล่าวว่า สหรัฐฯและนาโตกำลังพยายามหาทางหลีกเลี่ยงไม่ให้พลเมืองอัฟกานิสถานได้รับบาดเจ็บจากปฏิบัติการทางอากาศ นอกจากนี้ประธานาธิบดีบุชยังได้หารือร่วมกันกับประธานาธิบดีการ์ชัฟในการพบปะกันที่แคมป์เดวิดเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2007 เกี่ยวกับปฏิบัติการ

---

<sup>58</sup> Kenneth Katzman. “Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy.” 28 January 2008. pp. 24-25.

<sup>59</sup> Ibid.

การโจมตีทางอากาศ ซึ่งกัรชัยกล่าวเมื่อตุลาคม ค.ศ. 2007 ว่า เขาร้องขอให้สหรัฐฯยุติปฏิบัติการดังกล่าวและได้นำไปสู่การถอนปฏิบัติการโจมตีทางอากาศของสหรัฐฯออกไป ดังจะเห็นได้จากในวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 2008 รัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐฯ โรเบิร์ต เกตส์ อนุมัติให้กองกำลังนาวิกโยธินสหรัฐฯ จำนวน 3,200 นาย เข้าไปปฏิบัติการในอัฟกานิสถานและเข้าควบคุมพื้นที่จังหวัดเฮลมันด์ (Helmand) แทนปฏิบัติการโจมตีทางอากาศ<sup>60</sup>

หลังจากมีการทบทวนและปรับยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงทางทหารของสหรัฐฯต่ออัฟกานิสถานเมื่อปลาย ค.ศ.2007 สหรัฐฯได้หันมาให้ความสนใจในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานด้านอื่น ๆ นอกจากด้านความมั่นคงมากยิ่งขึ้น อาทิ ด้านการศึกษา, เศรษฐกิจ, การเกษตรกรรม, ด้านสุขอนามัย, การสร้างระบบสาธารณูปโภค, การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสิทธิสตรี

จากการวิเคราะห์บทบาทของสหรัฐฯในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานหลังการโค่นล้มระบอบฏอลีบานจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2001-2008) สรุปได้ว่า เป้าหมายที่แท้จริงในการดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานของสหรัฐฯ โดยการแสดงบทบาทเข้ามาให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาประชาธิปไตย และการสร้างความมั่นคงในอัฟกานิสถานขึ้นใหม่อีกครั้ง ก็เพื่อมุ่งตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯทางด้านความมั่นคงเป็น **ประการสำคัญ** ตามแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติของ ชาร์ล โอ เลิร์ช กับ อับดุล เอ ซาอีด ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯมุ่งเน้นการนำยุทธศาสตร์ด้านปฏิบัติการทางทหารมาใช้ในอัฟกานิสถานอย่างโดดเด่นมากกว่าการแสดงบทบาทด้านอื่น ๆ ดังนี้

<sup>60</sup> กองกำลังนาวิกโยธินสหรัฐฯประมาณ 700 นายจากจำนวน 3,200 นาย จะถูกส่งไปทำการฝึกให้กับกองกำลังความมั่นคงอัฟกัน ทั้งกองทัพเอเอ็นเอและเอเอ็นที โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Kenneth Katzman. "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy." p. 26.

ในวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 รัฐบาลสหรัฐฯภายใต้การนำของบุช และรัฐบาลอัฟกานิสถานภายใต้การนำของกัรซัยยังได้บรรลุข้อตกลงด้านกำลัง (Forces Agreement) และนำไปสู่การประกาศแถลงการณ์ร่วม เกี่ยวกับการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านกำลังทางทหารระหว่างกันขึ้น โดยสหรัฐฯจะปฏิบัติตามแผน “ปฏิบัติการเสรีภาพ” (freedom of action) เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายและการก่อจลาจลในอัฟกานิสถาน และให้การรับรองอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลอัฟกานิสถานโดยจะปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ<sup>61</sup>

เมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 2006 ประธานาธิบดีบุชได้ประกาศยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ<sup>62</sup> อันเป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายและการพิชิตสงคราม และยังเป็นยุทธศาสตร์ที่นำมาใช้เพื่อการสนับสนุนความเป็นเสรีภาพโดยศูนย์กลางของยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะมุ่งไปยังประเทศอิรักและอัฟกานิสถาน

เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 2007 ประธานาธิบดีบุชประกาศให้คำปฏิญาณร่วมกันกับประธานาธิบดีกัรซัยเพื่อร่วมกันพิชิตสงครามต่อต้านญอเลียบัน ในการหารือการเข้าร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีสหรัฐฯและอัฟกานิสถานที่แคมป์ เดวิด ประเทศสหรัฐฯ และบุชยังได้กล่าวว่า

“การต่อสู้ยังคงดำเนินต่อไป (ในอัฟกานิสถาน) แต่ผมก็รู้สึกเป็นเกียรติที่จะรายงานต่อประชาชนอเมริกันว่ากองทัพอัฟกานิสถานก็อยู่ในการต่อสู้ที่นั่น รัฐบาล (สหรัฐฯ) ก็อยู่ในการต่อสู้ด้วย อีกทั้งกองทัพ (สหรัฐฯ) ก็อยู่ในการต่อสู้เช่นกัน”<sup>63</sup>

<sup>61</sup> George W. Bush, “Joint Declaration of the United States-Afghanistan Strategic Partnership,” Weekly Compilation of Presidential Documents Vol. 41 Issue 21 (30 May 2005): 863-864.

<sup>62</sup> ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ได้อธิบายสถานการณ์ของสหรัฐฯว่ากำลังอยู่ในภาวะสงคราม ในขณะที่การก่อการร้ายได้เติบโตขึ้นด้วยแนวคิดของความเกลียดชังและการลงมือฆ่าอย่างก้าวร้าว โปรดดูเพิ่มเติมใน George W. Bush. “The National Security Strategy of the United States of America.” <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/nss.pdf>>. March 2006. p. 1. [accessed 17 June 2009]

<sup>63</sup> “Bush, Karzai vow to defeat Taliban.” Radio free Europe/Radio liberty. <<http://www.rferl.org/content/article/1078008.html>>. 6 August 2007. [access 22 May 2009]

แม้ว่าการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ร่วมกันระหว่างสหรัฐฯและอัฟกานิสถานดังกล่าวมาแล้วนั้นจะเป็นการแสดงความชัดเจนของการปรากฏของกำลังสหรัฐฯในอัฟกานิสถานเป็นครั้งแรกว่ามีจุดประสงค์เพียงเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายและการก่อจลาจลเท่านั้น และอาจถือได้ว่าเป็นการให้คำมั่นของสหรัฐฯว่าจะไม่ใช้อัฟกานิสถานเป็นฐานทัพสหรัฐฯและเป็นการรับรองความมั่นคงต่อรัฐเพื่อนบ้านของอัฟกานิสถานจากการคุกคามของกำลังทางทหารสหรัฐฯในทางอ้อม อย่างไรก็ตามก็ยังคงปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนของพลเรือนชาวอัฟกานิสถานจากการโจมตีของปฏิบัติการทางทหารสหรัฐฯอย่างรุนแรง อีกทั้งงานเขียนของบาร์เน็ตต์ อาร์ รูบิน (Barnett R. Rubin) และฮูมัยอัน ฮามิดซาดา (Humayun Hamidzada) ได้วิจารณ์เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นว่า

“เป็นเวลามากกว่า 4 ปี หลังจากที่ได้เริ่มก่อตั้งสิ่งที่ควรจะให้อำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่แก่รัฐบาลอัฟกานิสถาน แต่กองกำลังสหรัฐฯและประเทศ(อื่น ๆ)ที่ให้คำสัญญา ยังพึงพอใจกับ “ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ” อย่างเต็มรูปแบบโดยปราศจากการปฏิบัติ ตามเงื่อนไขของข้อตกลงด้านกำลังตามที่รัฐบาลบุชให้การยืนยัน”<sup>64</sup>

ทางด้านรัฐบาลอัฟกานิสถานภายใต้การนำของกัรซัย ก็กล่าวประณามปฏิบัติการทางทหารอย่างก้าวร้าวโดยการนำของสหรัฐฯว่า “กองกำลังพันธมิตรไม่ควรจะบุกเข้าไปในบ้านของพลเมืองชาวอัฟกานิสถานโดยปราศจากการได้รับอำนาจจากรัฐบาลอัฟกานิสถาน”<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Barnett R. Rubin and Humayun Hamidzada, “From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of State-building in Afghanistan,” p. 13.

<sup>65</sup> Danial Coony. “Karzai wants end to U.S.-Led Operations.” Associated Press. <<http://www.informationclearinghouse.info/article10348.htm>>. 20 September 2005. [accessed 17 June 2009]

จากข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น ได้ย้ำให้เห็นถึงการแสดงบทบาททางด้านการใช้กำลังทางทหารของสหรัฐฯในอัฟกานิสถานอย่างเด่นชัด และจะเห็นได้ว่าสหรัฐฯไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะเข้ามามีบทบาทในอัฟกานิสถานเพื่อ “สร้างชาติ” ให้เกิดขึ้นในอัฟกานิสถานอย่างแท้จริงตั้งแต่แรก แต่จุดประสงค์หลักของสหรัฐฯนั่นคือ การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯดังคำกล่าวของบุชจากแถลงการณ์ของเขาในกรุงวอชิงตัน ดีซี ว่า

“สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เราต่อสู้เพื่อปกป้องโลกและหลังจากนั้นเราก็ทำหน้าที่บูรณะโลกหลังสงคราม ในทำนองเดียวกัน เราทำสงครามในขณะนี้ก็เพื่อที่จะปกป้องโลกจากการก่อการร้ายและเราก็ต้องสร้างโลกให้ดีขึ้นเพื่อพลเมืองทั้งหลาย”  
(ประธานาธิบดีบุช กรุงวอชิงตัน, ดีซี, ธนาครเพื่อการพัฒนาระหว่างสหรัฐฯ วันที่ 14 มีนาคม, 2002)

ซึ่งจะสังเกตได้ว่าสหรัฐฯนั้น พยายามแสดงบทบาทเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอัฟกานิสถานโดยยกประเด็นการสร้างความมั่นคงขึ้นกล่าวอ้าง เพื่อนำเอาปฏิบัติการทางทหารของตนมาใช้ด้วยความชอบธรรมและเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงกิจการภายในของอัฟกานิสถาน ทั้งการเป็นผู้นำสร้างกองทัพเอเอ็นเอและกองกำลังเอเอ็นพีในอัฟกานิสถาน และการนำปฏิบัติการของทีมฟื้นฟูประเทศในระดับจังหวัดหรือพีอาร์ที (Provincial Reconstruction Teams-PRTs) มาใช้เป็นยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันความมั่นคงในอัฟกานิสถาน ดังต่อไปนี้

#### การเป็นผู้นำสร้างกองทัพเอเอ็นเอและกองกำลังเอเอ็นพีในอัฟกานิสถาน

สหรัฐฯเข้ามารับหน้าที่หลักในการสร้างความมั่นคงให้กับอัฟกานิสถาน ทั้งการสร้างกองทัพเอเอ็นเอ อันสืบเนื่องมาจากผลของการประชุมของกลุ่มประเทศผู้นำให้เงินบริจาคในกรุงโตเกียว ระหว่างวันที่ 21-22 มกราคม ค.ศ. 2002 และการสร้างกองกำลังเอเอ็นพีในเวลาต่อมา

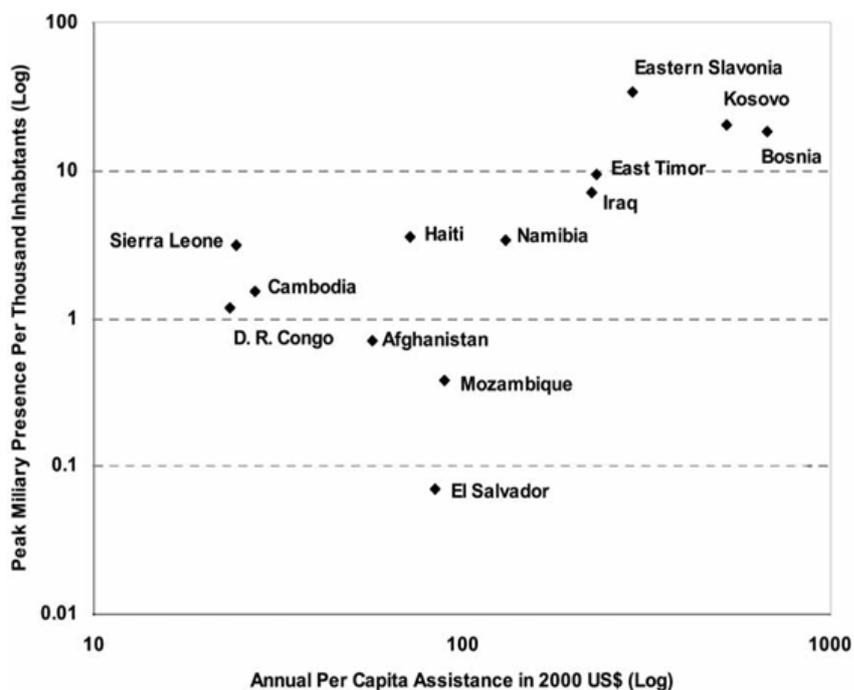
อย่างไรก็ดี จากการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ของสถาบันเรนด์ คอร์ปเปอร์เรชัน<sup>66</sup> ระหว่าง ค.ศ. 2002-2003 พบว่ามูลค่าการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในอัฟกานิสถานของสหรัฐอเมริกามีปริมาณไม่เพียงพอ และปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกในอัฟกานิสถานก็ปรากฏเพียงเล็กน้อย ซึ่งหากเปรียบเทียบปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกในอัฟกานิสถานกับประเทศอื่น ๆ ที่สหรัฐอเมริกให้ความช่วยเหลือ ปรากฏว่าปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกในอัฟกานิสถานน้อยกว่าในบาร์คาน, ติมอร์ตะวันออก, อิรัก, นามิเบีย และเฮติ ดัง Figure 3.6

---

<sup>66</sup> James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele, Richard Teltschik and Anga Timilsina, *The UN's role in nation-building : from the Congo to Iraq* (Santa Monica: RAND Corporation, 2005), pp. 243-244.

Figure 3.6

Security and Economic assistance in Peace/Nation/State-building operations



Source: Barnett R. Rubin, "The Road to Ruin: Afghanistan's Drug Economy," Center for American Progress and Center on International Cooperation, September 2004. Data from James Dobbins et al., "The UN's Role in Nation-Building: From the Congo To Iraq" (Santa Monica: Rand Corporation, 2005)

Note: Shows peak security presence and average yearly per capita economic assistance for the first two years of each operation, including Afghanistan in 2002-03

ยิ่งไปกว่านั้นหากเปรียบเทียบกองกำลังของสหรัฐฯที่เข้าไปปฏิบัติการทางทหารในภาคพื้นดินระหว่างอัฟกานิสถานและอิรักในช่วงเวลาระหว่าง ค.ศ.2002-2003 ก็ปรากฏว่าความช่วยเหลือของสหรัฐฯทางด้านกำลังในอัฟกานิสถานมีไม่ถึงครึ่งหนึ่งในอิรัก จากข้อมูลรายงานการให้ความช่วยเหลือกองกำลังภาคพื้นดินของสหรัฐฯในอัฟกานิสถานและอิรักปีงบประมาณ 2003

ปรากฏกองกำลังสหรัฐที่ปฏิบัติการภาคพื้นดินในอัฟกานิสถานจำนวน 10,400 นาย ส่วนในอิรักมีจำนวน 67,700 นาย (จำนวนของกองกำลังดังกล่าวนี้ไม่รวมกองกำลังสหรัฐในปฏิบัติทางอากาศและปฏิบัติการอื่น ๆ)<sup>67</sup>

แต่รัฐบาลสหรัฐโดยการนำของบุช ได้โต้แย้งว่า “กองกำลังในอัฟกานิสถานจะเพิ่มสูงขึ้นก็ต่อเมื่อมีความจำเป็น และขณะนี้ (ค.ศ. 2003) ก็มีกองกำลังสหรัฐจำนวน 23,500 นาย” แต่ผู้บัญชาการทหารสหรัฐไม่เปิดเผยชื่อคนหนึ่ง กล่าวว่า

“แม้ว่าจำนวนกองกำลังสหรัฐจะเพิ่มมากกว่าปีที่ผ่านมา (ค.ศ.2002) แต่ผมก็รู้สึกประหลาดใจที่พบว่าผมสามารถนับจำนวนนี้ หรือจำนวนแขนทั้งสองข้างของผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรมของสหรัฐในอัฟกานิสถาน ทั้ง ๆ ที่เกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักของประชาชนชาวอัฟกานิสถานและคิดเป็นส่วนมากถึงร้อยละ 80 ในภาคเศรษฐกิจของอัฟกานิสถาน อีกทั้งโครงการให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจในอัฟกานิสถานของสหรัฐ ส่วนใหญ่เป็นโครงการสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก โดยสหรัฐได้อนุมัติเงินช่วยเหลือจำนวน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่อัฟกานิสถานยังไม่เคยได้รับเงินจำนวนดังกล่าวเลย”<sup>68</sup>

จากหลักฐานดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการเข้ามามีบทบาทในการสร้างความมั่นคงของสหรัฐในอัฟกานิสถานโดยนำปฏิบัติการทางทหารมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเชื่อมต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของตน โดยจะพบว่าระยะแรกหลังสงครามในอัฟกานิสถาน ระหว่าง ค.ศ. 2002-2003

<sup>67</sup> Amy Belasco. “Troop levels in the Afghan and Iraq wars, FY2001-2012: Cost and other potential Issues.” Congressional Research Service Report for Congress R40682. <<http://www.fas.org/sg/crs/natsec/R40682.pdf>>. 2 July 2009. p. 9. [accessed 14 December 2009]

<sup>68</sup> David Rohde and David E. Sanger. “How a ‘Good war’ in Afghanistan went bad.” The New York Times. <[http://www.nytimes.com/2007/08/12/world/asia/12afghan.html?pagewanted=2&\\_1r=1](http://www.nytimes.com/2007/08/12/world/asia/12afghan.html?pagewanted=2&_1r=1)>. 12 August 2007. [accessed 5 January 2008]

สหรัฐฯ ไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่อง**การสร้างชาติและการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน**ขึ้นใหม่เท่าใดนัก ดังจะสังเกตได้ว่ามูลค่าการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ในอัฟกานิสถานยังไม่เพียงพอ และจากการประกาศนโยบายของบุชในช่วงหาเสียงเลือกตั้งโดยตลอด ค.ศ. 2000 ซึ่งเขาได้ประกาศยกเลิกการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวพันของสหรัฐฯ ในเรื่อง “การสร้างชาติ” ในโซมาเลียและบอซเนีย โดยบุชกล่าวหาว่ารัฐบาลคลินตัน (ในขณะนั้น) ว่า “เป็นการแสดงบทบาททางทหารของสหรัฐฯ ที่ไม่เหมาะสม”<sup>69</sup> อย่างไรก็ตาม บุชก็มีอาจจะเลยเรื่องการสร้างชาติในอัฟกานิสถานได้ จะเห็นได้จากการที่บุชได้ประกาศที่จะนำ Marshall Plan มาใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน หลังสงคราม จากการกล่าวสุนทรพจน์ของบุชที่สถาบันเวอร์จิเนียในวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.2002 ว่า

“เราต่างก็ทราบว่าคุณสมบัติที่แท้จริงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ เราหยิบยื่นวิธีการให้กับประชาชนชาวอัฟกานิสถาน เพื่อที่พวกเขาจะนำไปใช้เป็นเครื่องมือนำไปสู่การบรรลุความปรารถนาของตนโดยการช่วยสร้างประเทศอัฟกานิสถานให้ปราศจากสิ่งชั่วร้าย และเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตมากขึ้น เรากำลังดำเนินตามวัฒนธรรมของจอร์จ มาแชล (George Marshall)”<sup>70</sup>

ซึ่งงานเขียนของ Ahmed Rashid<sup>71</sup> นักวิชาการและนักข่าวชาวปากีสถานได้ให้ข้อสังเกตว่า

“แม้ว่าสหรัฐฯ ภายใต้รัฐบาลบุชจะปฏิเสธที่จะผูกมัดกับระหว่างประเทศในประเด็น ‘การสร้างชาติ’ (nation building) ของอัฟกานิสถาน แต่ก็มีอาจหลีกเลี่ยง

<sup>69</sup> James Dao. “A nation challenge: The president; Bush sets role for U.S. in Afghan rebuilding.” *The New York Times*. <<http://www.nytimes.com/2002/04/18/world/a-nation-challenged-the-president-bush-sets-role-for-us-in-afghan-rebuilding.html>>. 18 April 2002. [accessed 12 November 2009]

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ahmed Rashid, “Afghanistan: Progress since the Taliban,” *Asian Affairs* Vol. 37 No. 1 (March 2006): 31, 33.

**การเข้าไปเกี่ยวพันได้** ยิ่งไปกว่านั้น การจัดตั้งกองกำลังความมั่นคงท้องถิ่น (local security force) ก่อให้เกิดการฝึกกำลังตำรวจจำนวน 50,000 นายขึ้นใน อัฟกานิสถาน”

นอกจากนี้เขายังวิเคราะห์ว่า

“ในขณะที่การปฏิบัติตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศในการฟื้นฟูประเทศ อัฟกานิสถานนั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้า สหรัฐฯก็เริ่มจำกัดความคิดในการใช้กองกำลัง รักษาสันติภาพระหว่างประเทศ ส่วนปริมาณความช่วยเหลือในการฟื้นฟูประเทศ อัฟกานิสถานก็ยังไม่เพียงพอเท่าที่ควร เงินบริจาคที่อัฟกานิสถานได้รับมาถูกนำมาใช้ จนหมดอย่างไร้ประสิทธิภาพซึ่งไม่ปรากฏว่านำมาใช้ในโครงการสำคัญ...แต่เงินถูก นำไปใช้ในด้านทหารเป็นส่วนใหญ่...ปัจจัยสำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคต่อพันธะสัญญา ระหว่างประเทศ คือการหันไปให้ความสนใจต่ออิรักของสหรัฐฯเนื่องจาก ผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่ง 3 เดือนหลังการโค่นล้มระบอบฏอลีบานแล้ว **สหรัฐฯได้ ถอนตัวเองออกจากอัฟกานิสถาน จากเดือนมีนาคม-เมษายน ค.ศ.2002** สหรัฐฯปิดฉากการค้นหาตัวนายบิน ลาดินลง และนโยบายของสหรัฐฯที่ใช้ในการ รักษาสถานะของตนไว้ในอัฟกานิสถานก็เพื่อที่จะกลับไปให้ความสนใจต่ออิรัก”

ดังจะเห็นได้ว่า สหรัฐฯกล่าวอ้างเรื่องความสำคัญในการสร้างความมั่นคงขึ้นในอัฟกานิสถาน เพื่อที่จะนำปฏิบัติการทางทหารของตนไปใช้ในอัฟกานิสถานได้อย่างชอบธรรม จากคำอภิปรายของ รัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐฯ (รัฐบาลบุช1) ปีเตอร์ ดับเบิลยู ร็อดแมน (Peter W. Rodman) ในการประชุม คณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2003 ว่า

“ในมุมมองของกระทรวงกลาโหม (สหรัฐฯ) ได้ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคง มากที่สุด และไม่เฉพาะแค่ช่วยสร้างกองทัพเท่านั้น ความมั่นคงเป็นหนทางไปสู่ จุดหมายมิใช่จุดจบ...ดังที่ผมกล่าว ความมั่นคงเป็นหนทางที่จะช่วยให้พวกเขา

(ชาวอัฟกัน) สามารถจัดการความมั่นคงและสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อ  
กระบวนการขับเคลื่อนของการสร้างการเมืองและเศรษฐกิจให้ก้าวไปข้างหน้า”<sup>72</sup>

เป็นการย้ำให้เห็นว่า สหรัฐฯพยายามทำให้เห็นถึงความสำคัญด้านความมั่นคงใน  
อัฟกานิสถาน อันจะนำไปสู่กระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานหลังสงคราม และยิ่งไปกว่านั้น  
วุฒิสมาชิกสหรัฐฯ โจเซฟ อาร์ ไบเดน เจอาร์ (Joseph R. Biden JR.) ก็กล่าวว่า

“ประชาชนชาวอัฟกานิสถานมีความทรงจำในช่วงเวลาที่ทุกข์ทรมานมาอย่างยาวนาน  
กับเหตุการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้น จากการที่สหรัฐฯละทิ้งอัฟกานิสถานไว้กับซาก  
สงครามหลังจากช่วยขับไล่โซเวียตออกไปในค.ศ. 1989 และการสร้างชาติใน  
อัฟกานิสถานก็เป็นไปอย่างล่าช้า, เป็นเรื่องสิ้นหวังและสิ้นเปลือง ดังนั้นประชาชน  
ชาวอัฟกานิสถานซึ่งเป็นเจ้าของประเทศนี้จึงย้ำเตือนผมให้เราปล่อยให้พวกเขาได้  
ปกป้องประเทศของพวกเขาโดยลำพัง...สำหรับรัฐบาลนี้ (บุช1) การสร้างชาติใน  
อัฟกานิสถานในบางส่วนก็นำวิธีแบบสกปรกมาใช้ อันนำไปสู่การก่อจลาจลขึ้น การก่อ  
จลาจลดังกล่าวได้รับการปลุกปั่นจากบรรดาขุนศึกในอัฟกานิสถานที่กระหายเลือด,  
ผู้ลักลอบค้ายาเสพติดและผู้ก่อการร้าย สิ่งต่างๆเหล่านี้เราเคยเห็นมันเกิดขึ้น  
มาแล้วในอัฟกานิสถาน และเราก็กำลังมองเห็นมันเกิดขึ้นอีกครั้งในปัจจุบัน”<sup>73</sup>

และนับตั้งแต่ ค.ศ.2004 เป็นต้นมาก็ปรากฏว่าปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯใน  
อัฟกานิสถานเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งการให้เงินช่วยเหลือในการฝึกกองกองทัพเอเอ็นเอและ

<sup>72</sup> “แถลงการณ์ของคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (วุฒิสมาชิกสหรัฐฯโดยตำแหน่ง) ใน  
การประชุมคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทบทวนนโยบายของสหรัฐฯต่ออัฟกานิสถาน  
ในสมัยรัฐบาลบุช 1 ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003.” <[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?db name=108\\_senate\\_hearing&docid=f:87575.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?db name=108_senate_hearing&docid=f:87575.pdf)>. [accessed 5 January 2008]

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน

กองกำลังเอเอ็นพีของสหรัฐฯในอัฟกานิสถานก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน จากการรายงานเกี่ยวกับงบการเงินให้ความช่วยเหลือประจำปีสำหรับปฏิบัติการในการต่อสู้ของสหรัฐฯในอัฟกานิสถาน โดยงบประมาณปี 2004-2008 สหรัฐฯจัดสรรงบประมาณเป็นเงินจำนวนมากถึง 192.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ<sup>74</sup> ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลบุช 2 ก็เร่งเพิ่มงบประมาณการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่อัฟกานิสถาน ดังจะเห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีบุช ส่งคำร้องเร่งด่วนต่อสภาองเกรสเกี่ยวกับเงินทุนพิเศษของกองกำลังทหารที่ประจำการในอัฟกานิสถาน อีรักและการรักษาความมั่นคงในชาติอื่น ๆ จำนวน 4.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯซึ่งบุชให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ว่า “บางส่วนของสงครามเป็นเรื่องซับซ้อนแต่บางส่วนก็ไม่ และนั่นเป็นส่วนที่อเมริกาพึงกระทำได้นั้นคือ การให้การสนับสนุนกองกำลังของเราและปกป้องคนของเราไว้”<sup>75</sup>

อย่างไรก็ดีจากข้อมูลของกระทรวงการคลังของอัฟกานิสถานเกี่ยวกับผู้ให้เงินบริจาคแก่อัฟกานิสถานมากที่สุด 10 ประเทศในช่วงเวลาระหว่าง ค.ศ.2002-2008<sup>76</sup> แม้จะปรากฏว่าสหรัฐฯเป็นประเทศที่ให้เงินช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานมากเป็นอันดับหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในด้านการชำระเงินตามพันธสัญญาที่ให้ไว้กับอัฟกานิสถาน ปรากฏว่าสหรัฐฯอยู่ในอันดับที่ 4 (คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 80) รองจากอิตาลี, ญี่ปุ่น และแคนาดา โดยอิตาลีเป็นประเทศที่สามารถชำระเงินตามพันธสัญญาได้เกือบทั้งหมด ในขณะที่สหรัฐฯได้ให้พันธสัญญาจะให้เงิน

<sup>74</sup> Amy Belasco. “The Cost of Iraq, Afghanistan, and other global war on terror operations since 9/11.” Congressional Research Service Report RL3310. <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL3310.pdf>>. 15 May 2009. p. 13. [accessed 12 November 2009]

<sup>75</sup> Paula Wolfson. “Bush seeks additional 46\$ billion for Iraq.” NewsVOA. <<http://www.globalsecurity.org/military.org/military/library/news/2007/10/mil-071022-voa08.htm>>. 22 October 2007. [accessed 12 November 2009]

<sup>76</sup> The Afghanistan Ministry of Finance. “Donors Financial Review.” Report 1387. <[http://www.budgetmof.gov.af/units/Aid\\_Coord\\_Effictivesness/ACU\\_Resources/DFRR\\_2008/2nd\\_DFR/DFR%20Final%20with%20changes%2023-2-2009.pdf](http://www.budgetmof.gov.af/units/Aid_Coord_Effictivesness/ACU_Resources/DFRR_2008/2nd_DFR/DFR%20Final%20with%20changes%2023-2-2009.pdf)>. January 2009. p. 4-5. [accessed 15 September 2009]

ช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถาน (ตั้งแต่ค.ศ. 2002-2008) เป็นเงินประมาณ 23 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ แต่เมื่อสิ้นสุดค.ศ.2008 สหรัฐฯสามารถชำระเงินช่วยเหลือตามพันธสัญญาได้เพียง 20 พันล้านเหรียญสหรัฐฯเท่านั้น (โปรดดูแผนภูมิที่ 3.7 และ 3.8 ในหน้าถัดไปประกอบ)

ในขณะที่เดียวกันกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯก็รายงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯในอัฟกานิสถานด้านการฟื้นฟูประเทศและความมั่นคงในระหว่างปีงบประมาณ 2002-2008 (ณ วันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.2008)<sup>77</sup> ซึ่งระบุว่าสหรัฐฯให้เงินช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานเป็นเงินมากกว่า 26 พันล้านเหรียญสหรัฐฯแล้ว จะสังเกตได้ว่าจากข้อมูลตัวเลขดังกล่าวตามการรายงานของสหรัฐฯ ได้ปรากฏมูลค่าการให้เงินช่วยเหลือมากกว่าการรายงานของกระทรวงการคลังอัฟกานิสถาน แต่เงินบริจาคเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในกิจกรรมทางด้านความมั่นคงของอัฟกานิสถานต่าง ๆ อาทิ การสร้างกองทัพในอัฟกานิสถานขึ้นใหม่, การรักษาสันติภาพ และการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลอัฟกานิสถาน เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวมานั้นได้ตอกย้ำให้เห็นว่าสหรัฐฯให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลืออัฟกานิสถานด้านความมั่นคงเป็นอันดับแรก ซึ่งจะตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯได้เป็นอย่างดี

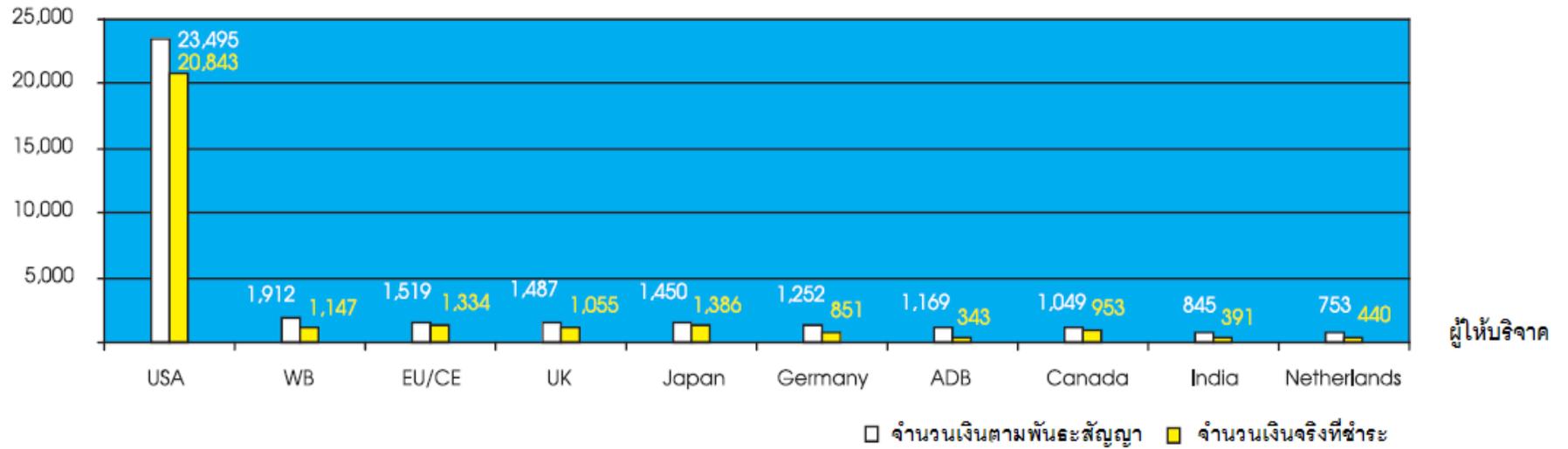
---

<sup>77</sup> U.S. Department of State. "Total U.S. Security and Reconstruction Assistance to Afghanistan." <<http://merln.ndu.edu/archivepdf/afghanistan/State/105770.pdf>>. 10 June 2008. [accessed 15 January 2009]

### แผนภูมิที่ 3.7

ผู้ให้เงินบริจาคแก่อัฟกานิสถาน 10 อันดับแรกและจำนวนเงินที่ชำระจริง (ค.ศ.2002-2008)

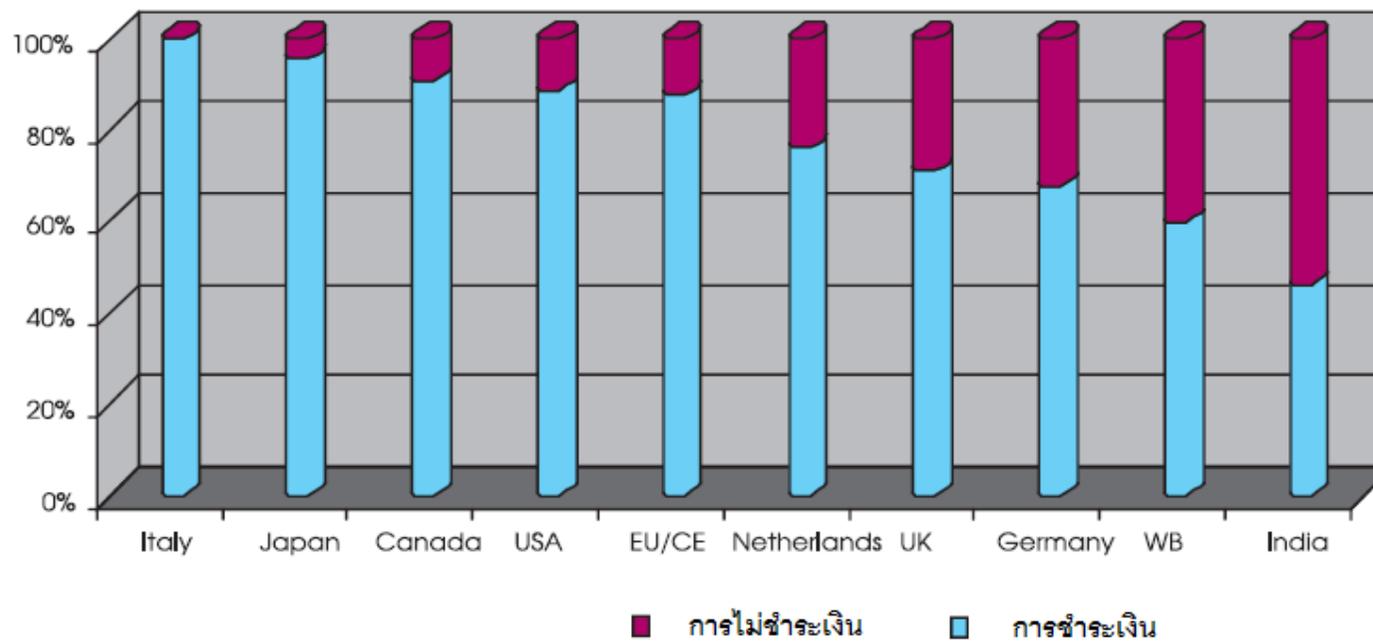
หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ



ที่มา: กระทรวงการคลังของสาธารณรัฐอิสลามแห่งอัฟกานิสถาน

### แผนภูมิที่ 3.8

การชำระเงินของผู้ให้บริจาคมตามพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับอัฟกานิสถาน 10 อันดับแรก (ค.ศ. 2001-2008)



ที่มา: กระทรวงการคลังของสาธารณรัฐอิสลามแห่งอัฟกานิสถาน

**ยุทธศาสตร์การป้องกันความมั่นคงในอัฟกานิสถานของสหรัฐฯ โดยการนำปฏิบัติการของทีมฟื้นฟูประเทศในระดับจังหวัดหรือฟิอาร์ที (Provincial Reconstruction Teams-PRTs) มาใช้**

สหรัฐฯนำปฏิบัติการ ฟิอาร์ที มาใช้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพยายามสร้างความมั่นคงในอัฟกานิสถาน ทั้งการให้การรับรองความมั่นคงแก่รัฐบาลอัฟกานิสถาน, การพัฒนาประเทศ และการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ดังคำกล่าวของบุชเมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ.2008 ว่า

“เรากำลังนำปฏิบัติการ ฟิอาร์ที มาใช้ทั้งทางด้านกำลังทหารและกำลังคน ผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อช่วยสื่อสารกับระดับท้องถิ่น (ของอัฟกานิสถาน) ในการดำเนินนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชั่น, การพัฒนารัฐ และพัฒนาเศรษฐกิจของพวกเขาอย่างก้าวกระโดด และเรากำลังใช้คณะกรรมการด้านการพัฒนาการเกษตรเพื่อให้ความช่วยเหลือกับชาวนาอัฟกานิสถานให้สามารถผลิตอาหารเลี้ยงประชาชนในประเทศและทำให้พวกเขาเกิดความมั่นใจในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เรากำลังทำงานเพื่อเป็นสิ่งรับประกันว่า ปฏิบัติการตามกระบวนการทางทหารของเราบรรลุผลสำเร็จในการสร้างการเมืองและเศรษฐกิจในอัฟกานิสถานขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่สหรัฐฯ ได้รับการวิจารณ์ถึงความสำเร็จในการปลดปล่อยอัฟกานิสถานให้เป็นอิสระ”<sup>78</sup>

ยิ่งไปกว่านั้นจากการประชุมประเมินผลการทำงานตามปฏิบัติการ ฟิอาร์ที ระหว่างคณะทำงานของ ฟิอาร์ที ของสหรัฐฯ, ตัวแทนคณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรกรรม (ของสหรัฐฯ) และรัฐบาลอัฟกานิสถานนำโดยประธานาธิบดีการ์ซัย โดยผ่านทางวิดีโอ เทเลคอนเฟอเรนซ์ในวันที่ 26

<sup>78</sup> The White House. <<http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/afghanistan/>>.

ในวันที่ 26 กันยายน ค.ศ.2008 ณ ห้องรัฐเวสต์, ไวท์เฮาส์ ประเทศสหรัฐฯ<sup>79</sup> ก็เป็นการแสดงให้เห็นความก้าวหน้าของปฏิบัติการ พีอาร์ที ของสหรัฐฯ ในการสร้างความมั่นคงขึ้นในอัฟกานิสถาน โดยการประชุมดังกล่าวข้างต้นเป็นการหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลผลการดำเนินงานตามปฏิบัติการ พีอาร์ที ระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งของสหรัฐฯ และอัฟกานิสถานที่ได้รายงานความก้าวหน้าของปฏิบัติการ พีอาร์ที ในอัฟกานิสถานในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดนัง-กาฮาร (Nangarhar) และจังหวัดคูนาร ทางภาคตะวันออกเฉียงของอัฟกานิสถานซึ่งนับได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีความมั่นคงและเสถียรภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศ ทำให้สหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือบูรณะฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวได้ อาทิ การสร้างโรงเรียน, สถาบันทางการเมืองการปกครอง, โครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ ทั้ง ถนนและการจัดการเรื่องน้ำ เป็นต้น

สำหรับสถานการณ์ความมั่นคงในอัฟกานิสถาน สหรัฐฯ ก็ประเมินว่าจากความก้าวหน้าของปฏิบัติการ พีอาร์ที ทำให้ประเทศอัฟกานิสถานมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศอื่น ๆ ก็สามารถปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือการฟื้นฟูประเทศในอัฟกานิสถานได้ ตรงกันข้ามกับการรายงานของสื่อหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งในเอเชียและตะวันตกที่รายงานว่าการนำปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯ มาใช้โจมตีในอัฟกานิสถานอย่างรุนแรงโดยตลอดระหว่าง ค.ศ.2006-2007 โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิบัติการทางอากาศของกองกำลังพันธมิตรนำโดยสหรัฐฯ ทำให้พลเมืองอัฟกานิสถานได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก และนำไปสู่การโจมตีของกลุ่มกฏอสิบานด้วยการปลุกกระดมให้เกิดการรับรู้ถึงการรุกรานของต่างชาติในอัฟกานิสถาน และในขณะเดียวกันก็ยังสร้างกระแสชาตินิยมและความรู้สึกต่อต้านสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้นในบรรดาชาวอัฟกานิสถาน

---

<sup>79</sup> The White House. "Fact Sheet: Making Afghanistan More Secure with Economic and Reconstruction Assistance." <<http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/afghanistan/>>. 26 September 2008. [accessed 23 December 2009]

จากรายงานของสหประชาชาติเกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงหรือยูเอ็นดีเอสเอส (United Nations Department of Safety and Security- UNDSS) ปรากฏว่าสถานการณ์ทางด้านความมั่นคงในอัฟกานิสถานกลับเลวร้ายลงแม้ว่าจำนวนการเกิดเหตุการณ์จะมีสถิติลดลง แต่ความรุนแรงกลับเพิ่มมากขึ้น ในช่วงเวลาระหว่าง 1 มกราคม – 30 มิถุนายน ค.ศ.2006 เกิดเหตุการณ์การระเบิดพลีชีพโจมตีในอัฟกานิสถานมากถึง 123 ครั้ง ส่วนใน ค.ศ.2007 ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ได้ปรากฏเหตุการณ์การระเบิดพลีชีพโจมตีในอัฟกานิสถาน 77 ครั้ง และเป้าหมายของการโจมตีส่วนใหญ่คือกองกำลังทหารระหว่างประเทศ อีกทั้งการต่อต้านรัฐบาลก็ยังคงปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งผู้นำรัฐบาล, นักการเมือง, เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้นำทางสังคม ก็เป็นเป้าหมายของการโจมตีที่สำคัญ ยิ่งไปกว่านั้นยังปรากฏว่าทั้งกองกำลังเอเอ็นเอและเอเอ็นพีของอัฟกานิสถานกลายเป็นเป้าหมายของการโจมตีบ่อยครั้งยิ่งขึ้น โปรดพิจารณาภาพที่ 3.9 ประกอบ

### ภาพที่ 3.9

การระเบิดพลีชีพในอัฟกานิสถาน ค.ศ.2002-2007 (1 มกราคม-30 มิถุนายน)



Source: United Nations Assistance Mission in Afghanistan. "Suicide Attacks in Afghanistan (2001- 2007)."

<[http://hsrp.typepad.com/afghanistan/UNAMA\\_suicideattacks200107.pdf](http://hsrp.typepad.com/afghanistan/UNAMA_suicideattacks200107.pdf)>. 9 September 2007.

อย่างไรก็ดี การแสดงบทบาทด้านความมั่นคงในอัฟกานิสถานของสหรัฐฯก่อน ค.ศ.2003 นั้น สหรัฐฯแสดงท่าทีต่อต้านการขยายความมั่นคงของกองกำลังระหว่างประเทศหรือไอเอสเอเอฟ ทั้งนี้อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่สหรัฐฯนั้นกังวลว่าจะเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินของตน ดังจะสังเกตได้จากการประกาศแถลงการณ์ของรัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐฯ โด널ด์ รัมสเฟล ณ ตึกแพนตากอน เมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.2002 ว่า

“ขณะที่ชาติต่างๆส่งกองกำลังช่วยเหลือเข้าไปร่วมกับกองกำลังรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ แต่ทั้งอังกฤษ และตุรกี ต่างก็ไม่ต้องการที่จะขยายปฏิบัติการออกไปนอกกรุงคาบูล.....หากกองกำลังไอเอสเอเอฟต้องการขยายปฏิบัติการ ก็ดี หากต้องการขยายกองกำลังไปยังประเทศอื่น ก็ดี แต่แล้วใครที่จะเป็นผู้นำ ใครที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว”<sup>80</sup>

แต่หลังจากที่สหรัฐฯได้รับแรงกดดันจากระหว่างประเทศ และตระหนักถึงสถานการณ์ความมั่นคงในอัฟกานิสถานที่เลวร้ายลง จากรายงานสถานการณ์ในอัฟกานิสถานโดยยูเนสโของสหรัฐฯที่แสดงความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในอัฟกานิสถาน ทั้งเหตุการณ์การลักพาตัว, การลอบสังหารเจ้าหน้าที่และแรงงานในโครงการการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานต่าง ๆ กอปรกับการเติบโตของกองกำลังฏอริบานที่เหลืออยู่อีกครั้ง และมีแนวโน้มขยายตัวอย่างรวดเร็วอันจะส่งผลต่อการดำเนินนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ ทำให้สหรัฐฯปรับเปลี่ยนท่าทีหันมาให้ความสำคัญกับการขยายความมั่นคงในของอัฟกานิสถานออกไปยังพื้นที่อื่น ๆ นอกเหนือกรุงคาบูลโดยให้ความร่วมมือกับกองกำลังไอเอสเอเอฟ จากงานเขียนของ อามิน ซัยกัล (Amin Saikal) นักวิชาการชาวออสเตรเลีย ก็วิเคราะห์ว่า

<sup>80</sup> James Dao. “A nation challenge: The president; Bush sets role for U.S. in Afghan rebuilding.”

“ปัจจัยที่ทำให้สหรัฐฯเปลี่ยนแปลงท่าทีคือ ประการแรก จากสถานการณ์ความมั่นคงนอกกรุงคาบูลที่แย่งมากขึ้น ประกอบกับกลุ่มฏอลีบานและขบวนการอัล-เคด้าที่หลงเหลืออยู่ก็สามารถพัฒนาการดำเนินกิจกรรมด้านอาวุธให้ก้าวหน้ามากขึ้น ประการที่สอง **สงครามอิรัก** ซึ่งเริ่มเมื่อมีนาคม ค.ศ.2003 โดยสหรัฐฯ ต้องเผชิญกับการต่อต้านของสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เป็นไปตามวอชิงตัน เวย์ สงครามอิรักทำให้สหรัฐฯหันเหความสนใจไปจากอัฟกานิสถานและรัฐบาลบุชก็ต้องการความช่วยเหลือในการแบ่งเบาภาระจากพันธมิตรยุโรปในการทำให้อัฟกานิสถานมีเสถียรภาพ”<sup>81</sup>

ยิ่งไปกว่านั้นจากการเปิดเผยบันทึกความจำของ Zalmay Khalizad ขณะดำรงตำแหน่งทูตสหรัฐฯประจำอัฟกานิสถาน (ค.ศ.2003-2005) ต่อยูเอสดี เขาระบุว่า

“ความล่าช้าในการก่อสร้าง (ในโครงการการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานต่าง ๆ ) ก่อให้เกิดปัญหาความคาดหวังในการจัดการท่ามกลางประชาชนชาวอัฟกานิสถาน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ขณะนี้ (ค.ศ.2003) ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของสหรัฐฯแล้ว... การขาดกระบวนการที่ชัดเจน เป็นเหตุผลที่กลุ่มฏอลีบานที่เหลืออยู่และกลุ่มผู้ต่อต้านสหรัฐฯต่าง ๆ ยกขึ้นมาใช้ทำการตอบโต้สหรัฐฯ”<sup>82</sup>

จากการวิเคราะห์บทบาทของสหรัฐฯในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานหลังการโค่นล้มระบอบฏอลีบาน ค.ศ. 2001-2008 ผู้เขียนสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของสหรัฐฯในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน เป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความมั่นคงเป็นประเด็นหลัก และนอกจากนี้ สหรัฐฯยังมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติด้านการสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติของตนอีกด้วย

<sup>81</sup> Amin Saikal, “Afghanistan’s Transition: ISAF’s stabilisation role?,” *Third World Quarterly* Vol. 27 Issue 3 (April 2006): 528.

<sup>82</sup> “A rebuilding plan full of cracks,” *The Washington Post* (20 November 2005): A01.

**ประการแรก การรักษาผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง** จากการศึกษาที่สหรัฐฯมุ่งดำเนินนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายในอัฟกานิสถาน โดยการนำปฏิบัติการ พ็อาร์ที มาใช้ ด้วยการอ้างว่าเป็นการช่วยสร้างความมั่นคงขึ้นในอัฟกานิสถาน ซึ่งสหรัฐฯได้ตัดสินใจให้ขยายปฏิบัติการพ็อาร์ทีอย่างรวดเร็ว และแม้ว่าปฏิบัติการพ็อาร์ทีของสหรัฐฯจะเป็นการประสานงานกับกองกำลังไอเอสเอเอฟ แต่โดยรวมแล้วสหรัฐฯเป็นมหาอำนาจเพียงประเทศเดียวที่ครอบงำการบังคับบัญชาและการกำหนดแผนของปฏิบัติการพ็อาร์ทีเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกองกำลังไอเอสเอเอฟรวมอำนาจเข้าไปอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนาโตอย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้สหรัฐฯมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้น

**ประการที่สอง การรักษาผลประโยชน์ด้านการสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติ** จากการศึกษาที่สหรัฐฯรักษาภาพลักษณ์การเป็นมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ของตนในเวทีสังคมระหว่างประเทศไว้ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจน จากการศึกษาให้ความเห็นของรัฐมนตรีพาวเวลล์และรัฐมนตรีไรส์ในการประชุมอย่างลับ ๆ ว่า “ถ้าขณะนี้สหรัฐฯพ่ายแพ้สงครามอัฟกานิสถาน ภาพลักษณ์ของอเมริกาจะเสียหาย”<sup>83</sup> และนับตั้งแต่ ค.ศ.2003 เป็นต้นมาก็ปรากฏกองกำลังทหารสหรัฐฯในอัฟกานิสถานเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐฯยังพยายามสร้างภาพลักษณ์ของการมีศีลธรรมด้วยการพยายามสร้างความนิยมของตนในเวทีระหว่างประเทศ จากการแสดงความช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานในการรักษาสันติภาพและเริ่มเข้ามามีบทบาทในเรื่องการสร้างชาติมากขึ้นโดยให้ความร่วมมือกับกองกำลังไอเอสเอเอฟหรือกองกำลังรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ

### **บทบาทของสหประชาชาติในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน ค.ศ. 2001-2008**

สหประชาชาติได้พยายามเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน โดยตลอดนับตั้งแต่อัฟกานิสถานกลายเป็นรัฐแตกสลายอีกครั้งหลังสงครามจากการโจมตีของสหรัฐฯและพันธมิตรเมื่อปลาย ค.ศ. 2001

<sup>83</sup> David Rohde and David E. Sanger. “How a ‘Good war’ in Afghanistan went bad.”

### ด้านความมั่นคง

จากมติของสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1378 ซึ่งบังคับใช้ในวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ.2001 สหประชาชาติได้เข้ามาแสดงบทบาทเป็นตัวกลางในการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานขึ้น และเป็นตัวกลางทำหน้าที่เชิญชวนรัฐสมาชิกต่าง ๆ ของสหประชาชาติให้ความร่วมมือส่งความช่วยเหลือด้านกำลังเข้าร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพ (peacekeeping forces) เพื่อเข้าไปปฏิบัติการสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพ และความมั่นคงขึ้นในประเทศอัฟกานิสถาน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน<sup>84</sup> และต่อมาสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงบรรลุมติที่ 1386 ซึ่งบังคับใช้ในวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.2001 เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการของกองกำลังรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ<sup>85</sup> ซึ่งก็คือกองกำลังช่วยเหลือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศหรือกองกำลังไอเอสเอเอฟ (International Security Assistance Force-ISAF) ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงบอนน์

ภายใต้มติแห่งสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1386 ดังกล่าวข้างต้น กองกำลังไอเอสเอเอฟชุดแรกจำนวน 5,000 นายได้เข้าไปปฏิบัติการในอัฟกานิสถานบริเวณกรุงคาบูล และพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบ ซึ่งเป็นการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างกองกำลังไอเอสเอเอฟกับสหประชาชาติและรัฐบาลชั่วคราว เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการคือ 1) ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลชั่วคราวของอัฟกานิสถานในการพัฒนาโครงสร้างความมั่นคงของชาติ 2) ให้ความช่วยเหลือด้านการฟื้นฟูประเทศ และ 3) ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาและการฝึกกองกำลังความมั่นคงของอัฟกานิสถานในอนาคต

---

<sup>84</sup> United Nations. "Security Council Resolution 1378 (2001) on the situation in Afghanistan." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/638/57/PDF/N0163857.pdf?OpenElement>>. 14 November 2001. pp.1-2. [accessed June 2007]

<sup>85</sup> United Nations. "Security Council Resolution 1386 (2001) on the situation in Afghanistan." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>>. 20 December 2001. p.1. [accessed June 2007]

ทั้งนี้อังกฤษเป็นประเทศแรกที่รับหน้าที่เป็นผู้นำของกองกำลังไอเอสเอเอฟ และตุรกีเป็นลำดับต่อมาและนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ.2003 กองกำลังไอเอสเอเอฟ ก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนาโต (NATO) หลังจากนั้นสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ได้ให้การยอมรับการขยายปฏิบัติการของกองกำลังไอเอสเอเอฟ ไปยังพื้นที่อื่น ๆ นอกจากกรุงคาบูล ตั้งแต่เดือนตุลาคมปีเดียวกัน<sup>86</sup> สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาของกองกำลังไอเอสเอเอฟตั้งแต่ ค.ศ.2003 เป็นต้นมา จะกล่าวไว้ในส่วนของบทบาทของนาโตในลำดับต่อไป เนื่องจากการที่นาโตเข้ามาควบคุมกองกำลังไอเอสเอเอฟเมื่อ ค.ศ.2003 ดังนั้น ภาระหน้าที่และปฏิบัติการทางทหารต่าง ๆ ตลอดจนการขยายกองกำลังจึงอยู่ภายใต้การตัดสินใจของนาโตเป็นสำคัญ

### ด้านสังคมและการเมือง

สหประชาชาติพยายามให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูสังคมและการเมืองของอัฟกานิสถาน โดยผ่านองค์กรให้ความช่วยเหลือต่างๆในเครือข่ายของสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโปรแกรมการพัฒนาของสหประชาชาติหรือยูเอ็นดีพี (United Nations Development Programme-UNDP)<sup>87</sup>

<sup>86</sup> United Nations. "Security Council Resolution 1510 (2003) on the situation in Afghanistan." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/555/55/PDF/N0355555.pdf?OpenElement>>. 13 October 2003. p. 2. [accessed June 2007]

<sup>87</sup> ยูเอ็นดีพี หรือ โปรแกรมการพัฒนาของสหประชาชาติ เป็นโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาโดยให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศให้ดีขึ้น ทั้งด้านประชาธิปไตย, การลดความยากจน, การป้องกันการเกิดวิกฤตและการฟื้นฟูประเทศ, ด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม, เทคโนโลยีสารสนเทศ และปัญหาโรคเอดส์ สำหรับในอัฟกานิสถาน ยูเอ็นดีพี ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือเวลานานถึง 50 ปี และได้เข้ามาจัดตั้งที่ทำการขององค์กรในอัฟกานิสถานอีกครั้งเมื่อต้น ค.ศ. 2002 โดยยูเอ็นดีพี ได้ให้การสนับสนุนประชาชนชาวอัฟกันในการเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ และขับเคลื่อนประเทศจากการฟื้นฟูไปสู่การพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาภายใน ค.ศ. 2020 โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใน United Nations Development Programme. "Overview of UNDP in Afghanistan." <<http://www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/index.htm>>. [accessed 24 August 2009]

ยูเอ็นดีพีได้ให้ความช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถาน นับตั้งแต่มีการจัดตั้งข้อตกลงบอนนีขึ้น ในปลาย ค.ศ.2001-2008 รวมเป็นเงินจำนวนประมาณ 1.1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยใน ค.ศ.2005 ยูเอ็นดีพีได้ให้ความช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานเป็นเงินจำนวน 349 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งนำไปใช้ในกิจกรรมและโครงการต่างๆ เพื่อฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน ทั้งการจัดการเลือกตั้งในระดับต่างๆ , การจัดตั้งสถาบันและการฟื้นฟูประเทศ และใน ค.ศ.2006 ยูเอ็นดีพีได้ให้ความช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานเป็นเงินจำนวน 202 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมุ่งเน้นนำไปใช้ในการ**สร้างรัฐ (state building), การปฏิรูปด้านความมั่นคงหรือการจัดตั้งกองกำลังตำรวจ (security sector reform) และการพัฒนาชนบท** ยิ่งไปกว่านั้น ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2005 ยูเอ็นดีพีได้ทำการลงนามใน "Country Programme" ร่วมกับรัฐบาลกัวชยาตของอัฟกานิสถาน ซึ่งเป็นโปรแกรมให้ความช่วยเหลือใหม่อีกครั้งแก่อัฟกานิสถานในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน โดยครอบคลุมกิจกรรมทางด้านการสร้างรัฐ, การทำให้เป็นประชาธิปไตยและการรักษาวิถีการดำเนินชีวิตที่ยึดตามแนวทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติอัฟกานิสถานฉบับชั่วคราว หรือ ไอ-เอเอ็นดีเอส (Interim Afghanistan National Development Strategy- I-ANDS)<sup>88</sup> ของรัฐบาลกัวชยาตตามกำหนดในข้อตกลงอัฟกานิสถานเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 ซึ่งโปรแกรมดังกล่าวข้างต้นของยูเอ็นดีพี ได้นำไปปฏิบัติยังพื้นที่ทั้ง 34 จังหวัดของอัฟกานิสถาน

ต่อมาเมื่ออัฟกานิสถานนำยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติอัฟกานิสถานฉบับถาวรมาใช้ (21 เมษายน ค.ศ.2008) ยูเอ็นดีพีก็ได้ให้การสนับสนุนรัฐบาลถาวรของอัฟกานิสถานในการพัฒนาประเทศเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน สำหรับ "ยุทธศาสตร์การพัฒนา

---

<sup>88</sup> ยุทธศาสตร์นี้ เป็นผลที่ได้มาจากการประชุมปรึกษาหารือกันภายในรัฐบาลอัฟกานิสถานโดยมีประเทศและองค์กรต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะผู้ให้เงิน (stakeholders) อาทิ NGOs, สหประชาชาติและสังคมระหว่างประเทศ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใน The Embassy of Afghanistan. "Afghanistan National Development Strategy: Executive summary 1387-1391 (2008-2013)." <[http://www.embassyofafghanistan.org/documents/Afghanistan\\_National\\_Development\\_Strategy\\_eng.pdf](http://www.embassyofafghanistan.org/documents/Afghanistan_National_Development_Strategy_eng.pdf)>. November 2008. [accessed 29 November 2009]

**ชาติอัฟกานิสถาน” ฉบับถาวร** หรือเอเอ็นดีเอส (Afghanistan National Development Strategy- ANDS) ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ได้จัดตั้งขึ้นหลังจากการปรึกษาหารือกันภายในรัฐบาลถาวรของอัฟกานิสถานภายใต้การนำของกัรซัยใน ค.ศ. 2006 และเสร็จสมบูรณ์เมื่อ ค.ศ. 2008 เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลอัฟกานิสถาน ตลอดจนเป็นกรอบของการให้ความช่วยเหลือของสังคมระหว่างประเทศและองค์การต่าง ๆ ในอัฟกานิสถาน เป็นระยะเวลา 5 ปี และยุทธศาสตร์เอเอ็นดีเอสฉบับถาวรดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1) ทิศนะด้านความมั่นคง (Security vision) เพื่อสร้างสันติภาพและสร้างสังคมในอัฟกานิสถานขึ้นเป็นสังคมของรัฐที่มีอำนาจ มีกองกำลังของตนเองและใช้เป็นเกราะป้องกันสิทธิของพลเมืองอัฟกันทุกคน

2) ทิศนะด้านรัฐบาล (Governance vision) เพื่อพัฒนาอัฟกานิสถานไปสู่รัฐที่มีความมั่นคงและมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามหลักศาสนาอิสลามอย่างสมบูรณ์ (mature Islamic Constitution democracy) โดยมีการแบ่งอำนาจรัฐออกเป็น 3 ส่วน (อำนาจบริหาร อำนาจรัฐสภา และอำนาจตุลาการ) ซึ่งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

3) ทิศนะด้านเศรษฐกิจ (Economic vision) เพื่อสร้างตลาดเศรษฐกิจอย่างเสรี (liberal market economy) ซึ่งชาวอัฟกันสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตโดยปราศจากการเกี่ยวพันกับการผลิตยาเสพติดหรืออาชญากรรมอื่น ๆ และเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมสำหรับส่วนเอกชน ในการก่อให้เกิดผลกำไรอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีการจ่ายภาษีอย่างสมเหตุสมผล ดังนั้นจึงต้องเพิ่มภาษีอากรซึ่งจะทำให้สามารถเกิดการลงทุนในภาคบริการสาธารณะ (public services) การสร้างเศรษฐกิจในส่วนของเอกชนให้เจริญรุ่งเรืองจะช่วยทำให้ลดความยากจนลง และทำให้ประชาชนชาวอัฟกันมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี (dignity)<sup>89</sup>

ทั้งนี้กิจกรรมของยูเอ็นดีพี ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากประเทศต่างๆที่ให้เงินบริจาคแก่อัฟกานิสถาน อาทิ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ อิตาลี เยอรมนี ฯ ซึ่งระหว่าง

<sup>89</sup> United Nations Development Programme. “Overview of UNDP in Afghanistan.”

ค.ศ.2002-2007 ยูเอ็นดีพีสามารถระดมทุนให้ความช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานเป็นเงิน 1.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

### การสร้างสันติภาพ

จากมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1401 ได้จัดตั้งปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือในอัฟกานิสถานของสหประชาชาติหรือ ยูเอ็นเอเอ็มเอ (United Nations Assistance Mission in Afghanistan-UNAMA) ขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ.2002<sup>90</sup> ในระยะแรกปฏิบัติการนี้สร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนกระบวนการตามข้อตกลงบอนน์ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อการสร้างสันติภาพขึ้นในอัฟกานิสถานของสหประชาชาติ ต่อมาหลังจากเกิดข้อตกลงอัฟกานิสถานเมื่อ ค.ศ.2006 จึงมีการขยายระยะเวลาของปฏิบัติการออกไปจนถึงค.ศ.2010 ตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1746 เมื่อ ค.ศ.2007<sup>91</sup>

นอกจากนี้ ยูเอ็นเอเอ็มเอ ยังได้ขยายขอบเขตของปฏิบัติการในการสร้างสันติภาพขึ้นในอัฟกานิสถาน โดยเข้าไปจัดการกิจการของการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเมืองและยุทธศาสตร์สำหรับกระบวนการการสร้างสันติภาพ, สร้างสถาบันต่าง ๆ ในอัฟกานิสถาน, ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลอัฟกานิสถานให้สามารถดำเนินการตามข้อตกลงอัฟกานิสถาน, สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติอัฟกานิสถาน และยุทธศาสตร์การควบคุมยาเสพติดแห่งชาติของรัฐบาลอัฟกานิสถาน, ให้ความช่วยเหลือและประสานงานกับสมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติด้าน

---

<sup>90</sup> United Nations. "Security Council Resolution 1401 (2002) on the situation in Afghanistan." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/309/14/PDF/N0230914.pdf?OpenElement>>. 28 March 2002. pp.1-2. [accessed June 2007]

<sup>91</sup> United Nations. "Security Council Resolution 1746 (2007) on the situation in Afghanistan." <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/280/47/PDF/N0728047.pdf?OpenElement>>. 23 March 2007. pp. 2-6. [accessed 3 January 2008]

สิทธิมนุษยชนในอัฟกานิสถาน<sup>92</sup> ตลอดจนให้การสนับสนุนการประชุมปารีสซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2008<sup>93</sup> ในขณะที่เดียวกันสหประชาชาติก็บรรลุผลสำเร็จในการพยายามบูรณาการกิจการการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานด้านต่าง ๆ จากการนำปฏิบัติการ อาร์อาร์อาร์ (Relief, Recovery, Reconstruction- RRR) ที่อยู่ภายใต้ภารกิจของยูเอ็นเอเอ็มเอมาใช้ในอัฟกานิสถาน ดังจะเห็นได้จาก ความก้าวหน้าของการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการฟื้นฟูประเทศแก่อัฟกานิสถาน (International Conference on Reconstruction Assistance for Afghanistan) หลังการโค่นล้มระบอบฏอลิบาน ซึ่งสหประชาชาติได้เรียกร้องให้มีการระดมเงินทุนช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานจากสังคมระหว่างประเทศ เพื่อนำไปใช้ในปฏิบัติการอาร์อาร์อาร์ของสหประชาชาติ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรัฐอัฟกานิสถานขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยการประชุมดังกล่าวข้างต้นมีดังนี้

1) โตเกียว คอนเฟอเรนซ์ (Tokyo Conference) จัดขึ้นที่ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 21-22 มกราคม ค.ศ. 2002

2) เบอร์ลิน คอนเฟอเรนซ์ (Berlin Conference) จัดขึ้นที่ประเทศเยอรมนี ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม-1 เมษายน ค.ศ. 2004

<sup>92</sup> UNAMA. "Mandate." <<http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>>.

[accessed 3 January 2008]

<sup>93</sup> โดยมีประธานการประชุมร่วมกัน 3 ฝ่ายได้แก่ ประธานาธิบดีนิโกลาส ซาร์โกซี (Nicolas Sarkozy) ของฝรั่งเศส, ประธานาธิบดีฮามิด การ์ชัย (Hamid Karzai) ของอัฟกานิสถาน และเลขาธิการสหประชาชาติ บัน คี มูน (Ban Ki-moon) ซึ่งเป็นการปรึกษาหารือร่วมกันของสังคมระหว่างประเทศ และรัฐบาลการ์ชัยของอัฟกานิสถาน เกี่ยวกับการให้ "ความช่วยเหลือ" แก่อัฟกานิสถานด้านต่างๆของสังคมระหว่างที่ผ่านมาและต่อไปในอนาคตตามยุทธศาสตร์เฮเอ็นดีเอส นอกจากนี้รัฐบาลการ์ชัยได้ปรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวใหม่ขึ้น ซึ่งจะนำมาใช้ระหว่าง ค.ศ. 2008-2013 โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใน UNAMA. "Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan: Issued Under the Authority of the Three Co-chairs President Nicolas Sarkozy, President Hamid Karzai, Secretary-General Ban Ki-moon." <<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Paris-con-Declaration-English.pdf>>. 12 June 2008. [accessed 22 December 2008]

3) ลอนดอน คอนเฟอเรนซ์ (London Conference) จัดขึ้นที่ประเทศอังกฤษ ระหว่างวันที่ 31 มกราคม -1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006

4) โรม คอนเฟอเรนซ์ (Rome Conference) จัดขึ้นที่ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 2-3 กรกฎาคม ค.ศ. 2007

5) ปารีส คอนเฟอเรนซ์ (Paris Conference) จัดขึ้นที่ประเทศฝรั่งเศส วันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2008

ยิ่งไปกว่านั้น โคฟี อันนัน ตัวแทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติในอัฟกานิสถาน<sup>94</sup> ยังสามารถระดมเงินทุนช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานจากสังคมระหว่างประเทศตั้งแต่ค.ศ.2002-2008 เป็นจำนวนเงินประมาณ 44.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> ตัวแทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติในอัฟกานิสถานเป็นประธานของยูเอ็นเอเอ็มเอโดยตำแหน่ง ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งนี้มาแล้ว 4 คน ได้แก่ Lakhdar Brahimi ตุลาคม ค.ศ.2001-มกราคม ค.ศ.2004, Jean Arnault กุมภาพันธ์ ค.ศ.2004-กุมภาพันธ์ ค.ศ.2006, Tom Koenigs มีนาคม ค.ศ.2006-ธันวาคม ค.ศ.2007 และ Kai Eide มีนาคม ค.ศ.2008-ปัจจุบัน โปรดพิจารณารายละเอียดใน “UNAMA-United Nations Assistance Mission in Afghanistan.” <<http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>>.

<sup>95</sup> ในการประชุมโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2002 โคฟี อันนันได้เรียกร้องให้มีการระดมเงินทุนช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถานจากสังคมระหว่างประเทศเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปีเป็นเงินจำนวน 10 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตามโคฟี อันนันนายโคฟี อันนัน ได้รับคำมั่นสัญญาจากสังคมระหว่างประเทศในการให้เงินบริจาคเพียง 5 พันล้านเหรียญสหรัฐในระยะเวลามากกว่า 6 ปี และสหประชาชาติได้พยายามทำการระดมเงินทุนเรื่อยมา จากการประชุมเบอร์ลิน ค.ศ 2004 สามารถระดมเงินบริจาคได้ประมาณ 8.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ, 10.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ, 360 ล้านเหรียญสหรัฐ และ 21 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในการประชุมลอนดอน โรม และปารีส ตามลำดับ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน The Afghanistan Ministry of Finance. “Donors Financial Review.” Report 1387. <[http://www.budgetmof.gov.af/units/Aid\\_Coord\\_Effectiveness/ACU\\_Resources/DFRR\\_2008/2nd\\_DFR/DFR%20Final%20with%20changes%2023-2-2009.pdf](http://www.budgetmof.gov.af/units/Aid_Coord_Effectiveness/ACU_Resources/DFRR_2008/2nd_DFR/DFR%20Final%20with%20changes%2023-2-2009.pdf)>.

January 2009. [accessed 15 September 2009]

## บทบาทของนาโต (NATO)

สำหรับการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานของนาโต ได้ปรากฏการเข้าไปมีบทบาทในด้านความมั่นคงให้เห็นเด่นชัดกว่าด้านอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้นการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่อัฟกานิสถานของนาโต ก็ยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายด้านความมั่นคงของสหรัฐฯต่ออัฟกานิสถาน

นาโตได้ให้การสนับสนุนและแสดงบทบาทนำร่วมกับสหรัฐฯ ในการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงทางการทหารแก่อัฟกานิสถาน โดยนาโตแสดงบทบาทหลักในการช่วยเสริมอำนาจการปกครองของรัฐบาลอัฟกันให้แข็งแกร่ง และช่วยให้รัฐบาลอัฟกันสามารถขยายอำนาจและอิทธิพลในเวทีระหว่างประเทศ อีกทั้งแสวงหาหนทางที่ทำให้การฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานเป็นไปได้ตามที่กำหนดไว้ ตลอดจนช่วยให้อัฟกานิสถานมีระบอบการปกครองที่มีประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังการเข้ารับทำหน้าที่เป็นผู้นำของกองกำลังไอเอสเอเอฟของนาโต เมื่อ ค.ศ.2003 ก็ปรากฏบทบาทของนาโตอย่างชัดเจน

นับตั้งแต่ นาโต เข้าควบคุมกองกำลังไอเอสเอเอฟ พันธมิตรต่างๆของนาโตก็ได้ให้ความร่วมมือเพื่อขยายปฏิบัติการในการรักษาสันติภาพของกองกำลังไอเอสเอเอฟ อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีเป้าหมายเพื่อควบคุมพื้นที่ประเทศอัฟกานิสถานไว้ทั้งหมด ซึ่งจำนวนของกองกำลังไอเอสเอเอฟ เติบโตขึ้นโดยลำดับจากเดิมช่วงเริ่มต้นของปฏิบัติการมีกองกำลังจำนวน 5,000 นาย จนกระทั่งได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 51,350 นาย (1 ธันวาคม ค.ศ.2008)<sup>96</sup>

การขยายปฏิบัติการรักษาสันติภาพของกองกำลังไอเอสเอเอฟภายใต้อำนาจนาโต<sup>97</sup> ประกอบด้วยสี่ขั้นตอน คือ **ในขั้นแรก** ได้เริ่มขยายปฏิบัติการเข้าไปควบคุมพื้นที่ทางตอนเหนือของอัฟกานิสถาน ตั้งแต่สิงหาคม ค.ศ. 2003 และสำเร็จในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2004 **ขั้นที่สอง** การขยายปฏิบัติการเข้าไปควบคุมพื้นที่ทางด้านตะวันตกของอัฟกานิสถาน โดยนาโตได้ประกาศปฏิบัติการในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2005 แต่ได้เริ่มปฏิบัติการในวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.2006 และในขณะเดียวกันก็ได้จัดเตรียมให้ขยายปฏิบัติการไปยังพื้นที่ทางภาคใต้ของอัฟกานิสถานด้วย

<sup>96</sup> ISAF. "Troops number and contributions."

<sup>97</sup> อยู่ภายใต้กรอบปฏิบัติการของ PRTs ซึ่งเคยอยู่ภายใต้อำนาจของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในเวลาต่อมา นาโต จะเข้ามาแบ่งเบาภาระจากสหรัฐฯ ในการเป็นผู้นำทางการทหารในอัฟกานิสถาน แต่สหรัฐฯ ยังคงบทบาทของตนไว้อย่างเข้มแข็งในการควบคุมกองกำลังทางทหารต่าง ๆ ในอัฟกานิสถาน

สำหรับความล่าช้าของการเริ่มปฏิบัติการในขั้นที่สองดังที่กล่าวมาข้างต้น อันเนื่องด้วยสาเหตุที่อัฟกานิสถานมีการเลือกตั้งใน ค.ศ. 2005 ดังนั้นนาโตจึงเสริมกองกำลังเพื่อเข้ามารักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ที่มีการเลือกตั้งในอัฟกานิสถาน โดยพันธมิตรนาโตได้จัดส่งกองกำลังเพิ่มชั่วคราวเข้าปฏิบัติการในอัฟกานิสถานจำนวน 2,000 นายเพื่อสนับสนุนกระบวนการเลือกตั้งของอัฟกานิสถาน<sup>98</sup> **ขั้นที่สาม** ขยายปฏิบัติการไปทางภาคใต้ของอัฟกานิสถาน เริ่มในวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 และ**ขั้นที่สี่** ขยายปฏิบัติการไปทางภาคด้านตะวันออกของอัฟกานิสถาน และควบคุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศอัฟกานิสถาน โดยเริ่มในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการขยายปฏิบัติการรักษาสันติภาพของกองกำลังไอเอสเอเอฟภายใต้อำนาจนาโต และเป็นการเข้ารับภาระของการรักษาสันติภาพทางด้านตะวันออกของอัฟกานิสถานต่อจากกองกำลังพันธมิตรนำโดยสหรัฐ

ยิ่งไปกว่านั้นนาโตยังให้ความเชื่อมั่นกับรัฐบาลอัฟกานิสถานภายใต้การนำของกัรชัยในการผูกมัดการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงอีกด้วย จากการทำมีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างเลขาธิการนาโต นาย Jaap de Hoop Scheffer และประธานาธิบดีกัรชัยของอัฟกานิสถาน เพื่อเป็นการเน้นย้ำความร่วมมือของนาโตต่ออัฟกานิสถานอย่างแข็งแรงแรงในระยะยาวเมื่อวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 2006 โดยในแถลงการณ์ดังกล่าวได้ระบุให้นาโตให้ความร่วมมือต่ออัฟกานิสถานเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านความมั่นคงและการทหารของอัฟกานิสถาน รวมถึงด้านเสถียรภาพทางการเมืองและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศอัฟกานิสถานด้วย<sup>99</sup>

### ปฏิบัติการทางด้านความมั่นคงทางการทหารในอัฟกานิสถานของนาโต<sup>100</sup>

หลังจากกองกำลังนาโตได้เข้ายุบรวมกับกองกำลังไอเอสเอเอฟแล้ว นาโตก็เข้ารับภาระหน้าที่ดำเนินภารกิจของกองกำลังไอเอสเอเอฟอย่างต่อเนื่องในด้านการสร้างเสถียรภาพด้านความมั่นคงทางการทหารและให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่รัฐบาลอัฟกานิสถาน ดังนี้

<sup>98</sup> NATO. "NATO's role in Afghanistan." <<http://www.nato.int/issues/afghanistan/index.html>>.

[accessed 27 March 2009]

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid.

1. การประสานงานร่วมกับกองกำลังความมั่นคงแห่งชาติอัฟกันหรือเอเอ็นเอสเอฟ (Afghan National Security Forces-ANSF) โดยให้การสนับสนุนกองทัพแห่งชาติอัฟกันหรือเอเอ็นเอ (Afghan National Army-ANA) ซึ่งกองกำลังไอเอสเอเอฟภายใต้อำนาจนาโตเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการเป็นผู้บริจาคด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่กองทัพ ภายใต้โปรแกรม “Equipment Donation Programme” ของนาโตเอง โดยสมาชิกนาโตและประเทศสมาชิกสหประชาชาติอื่น ๆ ที่เข้าร่วมในกองกำลังไอเอสเอเอฟได้ร่วมกันรับภาระในการบริจาคอย่างละครั้ง สำหรับอำนาจตัดสินใจเพื่อกำหนดจำนวนของเครื่องมือและอาวุธของกองทัพเอเอ็นเอ ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ในการสร้างกองทัพเอเอ็นเอ จะเป็นการหารือและประสานงานกันระหว่างนาโตและสหรัฐฯ

ยิ่งไปกว่านั้นยังให้การสนับสนุนกองกำลังตำรวจแห่งชาติอัฟกันหรือเอเอ็นพี (Afghan National Police-ANP) เช่นเดียวกันกับที่ได้ให้การสนับสนุนกองทัพเอเอ็นเอ โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค, ให้คำปรึกษาและชี้แนะ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่าง ๆ ยิ่งไปกว่านั้นจากผลของข้อตกลงอัฟกานิสถานเมื่อ ค.ศ.2006 ทำให้มีการสร้างกรอบสำหรับการปฏิรูปด้านความมั่นคงของอัฟกานิสถานขึ้น ตลอดจนได้กำหนดให้มีการพัฒนากองกำลังเอเอ็นเอไปสู่กองกำลังตำรวจอาชีพ

2. การให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนโดยผ่าน “กองทุนให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนหลังปฏิบัติการของกองกำลังไอเอสเอเอฟ” หรือ พีโอเอชอาร์เอฟ (Post-Operations Humanitarian Relief Fund-POHRF) โดยได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ.2006 เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเร่งด่วนหลังจากเกิดผลกระทบจากการใช้ปฏิบัติการทางการทหารของกองกำลังไอเอสเอเอฟโดยให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร, ที่พักและยารักษาโรค นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือด้านการบูรณะสิ่งก่อสร้างหรือโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่สำคัญ โดยจะเป็นปฏิบัติการเพื่อให้ความช่วยเหลือในระยะสั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังปรากฏปฏิบัติการทางการทหารอื่น ๆ ของกองกำลังไอเอสเอเอฟ ภายใต้อำนาจของนาโต อาทิ การลดกลุ่มติดอาวุธ หรือ ดีไอเอจี (Disarming illegally armed groups-DIAG) ในอัฟกานิสถาน และการสนับสนุนการจัดการคลังแสงอาวุธ (ammunition depots) ในอัฟกานิสถานโดยการรับรองจากรัฐบาลอัฟกัน เป็นต้น ส่วนภารกิจด้านการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานของกองกำลังไอเอสเอเอฟ ภายใต้อำนาจของนาโตก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งการสนับสนุนปฏิบัติการพินารีที และสนับสนุนการต่อต้านยาเสพติดในอัฟกานิสถาน

## สรุป

จากการศึกษาบทบาทของนานาชาติในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน ทั้งบทบาทของสหรัฐฯ สหประชาชาติ และนาโต จะเห็นได้ว่า สหรัฐฯ ได้เข้ามาแสดงบทบาทนำอย่างชัดเจนในกระบวนการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านความมั่นคงซึ่งสหรัฐฯ เข้ามามีอิทธิพลครอบงำในทิศทางของปฏิบัติการทางด้านความมั่นคง ของสหประชาชาติ และนาโตเป็นอย่างยิ่ง และผู้เขียนพบว่า การฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานของนานาชาติโดยการนำของสหรัฐฯ ประสบทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว ดังนี้

**ความสำเร็จ** นานาชาติภายใต้การนำของสหรัฐฯ ประสบผลสำเร็จในการเข้าไปช่วยเหลือด้านการพัฒนาประชาธิปไตยในอัฟกานิสถาน ดังจะเห็นได้จาก ความก้าวหน้าของการพัฒนากระบวนการทางการเมืองของอัฟกานิสถานตามกำหนดของกระบวนการตามข้อตกลงบอนน์ ดังนี้

- 1) สร้างมหาสภาหรือสภาโลยา จิรกา หรือสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่อีกครั้งใน ค.ศ.2002
- 2) จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวในเดือนมิถุนายน ค.ศ.2002
- 3) สร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอัฟกานิสถานเสร็จสิ้นใน ค.ศ.2003
- 4) จัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นในวันที่ 9 เดือนตุลาคม ค.ศ.2004
- 5) จัดการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งรัฐสภาขึ้นในวันที่ 19 เดือนกันยายน ค.ศ.2005

**ความล้มเหลว** นานาชาติภายใต้การนำของสหรัฐฯ ประสบความล้มเหลวในการสร้างความมั่นคงให้กับอัฟกานิสถาน เห็นได้ชัดเจนจากการออกมายอมรับของรัฐบาลบุชใน ค.ศ.2006 ว่า การก่อจลาจลในอัฟกานิสถานมีความรุนแรงขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นสถานการณ์ทางด้านความมั่นคงและสันติภาพในอัฟกานิสถานอยู่ในระดับที่แย่งดังจะเห็นได้จากการปรากฏเหตุการณ์การก่อจลาจลอย่างต่อเนื่องและรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำยุทธวิธีระเบิดพลีชีพมาใช้เพื่อโจมตีต่อต้านรัฐบาลอัฟกานิสถานและเจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของสังคมระหว่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในโครงการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานก็ตกเป็นเป้าหมายของการโจมตีมากขึ้นอีกด้วย

ในภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า นานาชาติภายใต้การนำของสหรัฐฯ ประสบความล้มเหลวทั้งการสร้างความมั่นคงในประเทศ, การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการสร้างชาติ ดังจะเห็นได้ว่าอัฟกานิสถานในปัจจุบันยังไม่สามารถรวมชาติให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ และในการศึกษาของบทต่อไป ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานของนานาชาติโดยการนำของสหรัฐฯ