

مقاله

اصلاحات سیاسی:
از ایده تا عمل



مترجم و مؤلف: دکتر داوود نجفی

مجموعه ترجمه‌های توسعه (۳)

عنوان مقاله:	اصلاحات سیاسی: از ایده تا عمل
مترجم و مؤلف مقاله:	دکتر داوود نجفی
ویراستار:	عباد تیموری
تاریخ انتشار:	بهار ۱۳۹۷

ناشر: پویش فکری توسعه (انتشار دیجیتال)

شماره مسلسل: ۹-۹۷

<http://www.pooyeshfekri.com> Email: pooyeshfekri@gmail.com

انتشار همه یا بخشی از این متن در سایر رسانه‌ها با ذکر منبع (پویش فکری توسعه)
بلامانع است.

اصلاحات سیاسی: از ایده تا عمل^۱

چکیده

اصلاحات سیاسی یکی از انواع مختلف اصلاحاتی است که به منظور حل بحران درون هر نظام سیاسی انجام می‌پذیرد. به طور کلی اصلاحات در مقابل انقلاب قرار دارد و متمایز از آن است. در حالی که انقلاب به معنی تغییر اساسی یا رادیکال است، اصلاحات چیزی بیش از ایجاد توازن مناسب یا جبران خطاهای نظام سیاسی بدون تغییر اصول کلی آن نیست. بنابراین هدف از انجام اصلاحات سیاسی، بهبود وضعیت فعلی است و هرگز به سرنگونی کامل نظام سیاسی منجر نمی‌شود. اما نکته حائز اهمیت این است که اعمال هر نوع اصلاحاتی منجر به بهبود نمی‌شود و انجام اصلاحات سیاسی درون هر نظامی نیز به معنای دموکراتیزه شدن آن نیست. در همین راستا، نوشتار حاضر به صورت خلاصه پس از بررسی معمای دموکراتیزه شدن نظام سیاسی و تفاوت آن با اصلاحات سیاسی، ملاک‌هایی را جهت تمایز اصلاحات واقعی از اصلاحات صوری و همچنین ارزیابی اهمیت اصلاحات سیاسی‌ای که منجر به بهبود می‌شوند، ارائه می‌دهد.

۱. مقدمه

هرگاه یک نظام سیاسی دچار بحران شود، باید سریع با آن برخورد کرده و آن را حل کند. حل این بحران نیازمند اصلاحاتی است که به آن «اصلاحات سیاسی» گفته می‌شود. با توجه به اینکه همه کشورها با بحران‌های مشابهی مواجه نیستند، اصلاحات سیاسی نیز بسته به نیاز کشورها متفاوت است، اما انجام چنین اصلاحاتی در همه کشورهای درگیر بحران اجتناب ناپذیر است. نکته مهمی که در این رابطه وجود دارد و تا حد زیادی

۱. این نوشتار ترجمه‌ای است از بخش‌های منتخبی از مقاله زیر:

Ottaway, Marina. (2007). "Evaluating Middle East Reform: Significant or Cosmetic?", In Marina Ottaway & Julia Choucair-Vizoso (Eds.), *Beyond the Facade: political reform in the Arab world* (pp. 1-15), Washington: Carnegie Endowment.

چکیده و مقدمه این نوشتار از خود مترجم است.

مغفول مانده این است که اصلاحاتی که به منظور حل بحران سیاسی انجام می‌شوند تا چه اندازه مهم و تاثیرگذار هستند؟ آیا آن اصلاحات همانقدر که دولت‌ها ادعا می‌کنند برای حل ریشه‌ای بحران معنی‌دار هستند یا تنها داروی مسکنی است که از سوی رژیم‌های اقتدارگرا صرفاً برای به تعویق انداختن بحران تجویز می‌شود و با اجرای آنها تنها تلاش می‌کنند افکار عمومی داخلی و بین‌المللی را آرام کنند؟ به عبارت دیگر، آیا اصلاحات واقعی، تأثیرگذار و مهم هستند یا ظاهری و تزئینی می‌باشند؟ اگر اصلاحاتی که انجام شده‌اند مهم و واقعی نباشند، چه اقداماتی برای دستیابی به چنین اصلاحاتی لازم است؟ پاسخ به این سؤالات بسیار دشوار است؛ زیرا آنچه اصلاحات مهم و واقعی را نسبت به اصلاحات ظاهری و تزئینی متمایز می‌کند، به شرایط غالب و تجربیات گذشته هر کشور بستگی دارد و از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. البته باید توجه داشت اصلاحات واقعی و مهم به معنای اصلاحات کامل نیست. تشخیص اصلاحات واقعی از این جهت بسیار مهم است که نه تنها اهمیت اصلاحات انجام شده را ارزیابی می‌کند، بلکه به سیاست‌گذاری که در این زمینه به صورت متمرکز تلاش می‌کنند، کمک می‌نماید.

هدف این نوشته کوتاه این نیست که فهرستی از تمام تغییراتی ارائه دهد که در هر کشور برای تبدیل شدن به یک دموکراسی تمام عیار (کامل) باید انجام بپذیرند. چنین تلاشی آسان اما اساساً بیهوده است، چرا که چنین فهرستی می‌تواند به راحتی از هر کتاب درسی که ویژگی‌های نظام‌های دموکراتیک را بررسی می‌کند، استخراج شود. مسلم است که دموکراتیزه شدن، فرآیندی تدریجی و غیرطبیعی است و حتی کشوری که در نهایت با موفقیت دموکراتیزه می‌شود، مسیر پر پیچ و خمی را دنبال خواهد کرد. بنابراین، مسئله این نیست که فرآیند کامل دموکراتیزه شدن - که اغلب به طور قطع اتفاق نخواهد افتاد - توصیف شود، بلکه مشخص کردن اقدامات جزئی است که منجر به تغییر توزیع قدرت و سرشت نظام سیاسی می‌شود و اصلاحات واقعی را از اصلاحاتی که صرفاً به صورت ظاهری و با هدف دموکرات جلوه دادن نظام سیاسی است، متمایز می‌کند. در همین راستا، در ادامه تلاش می‌شود مؤلفه‌هایی پیشنهاد شود که از طریق

آنها بتوان اهمیت اصلاحات سیاسی را مورد ارزیابی قرار داد. به طور کلی دو معیار در این رابطه پیشنهاد می‌شود. نخست، چه تفاوتی بین اصلاحات واقعی و ظاهری وجود دارد؟ و دوم اینکه چگونه می‌توان مشخص کرد اقدامات خاصی که توسط دولت یا اپوزیسیون انجام می‌شود، گام مهمی از فرآیند دموکراتیزه شدن است یا صرفاً اقداماتی ظاهری و تزئینی است؟

۲. معمای دموکراتیزه شدن

آنچه ارزیابی اهمیت اصلاحات انجام شده را دشوار می‌سازد، این است که دموکراتیزه شدن یک رویداد نیست بلکه فرآیندی اغلب خیلی طولانی است. حتی وقتی که به گذشته می‌نگریم، مشخص نیست که چگونه و چه هنگام این فرآیند در یک منطقه یا کشور خاص آغاز شد. چه زمانی فرآیند دموکراتیزه شدن در دموکراسی‌های قدیمی اروپا شروع شد؟ با امضای منشور مگناکارتا؟ با جنبش حصارکشی^۱ در بریتانیا؟ با انقلاب فرانسه؟ یا هنگامی که حق رأی به طبقاتی غیر از طبقه زمین‌دار داده شد؟ و چه هنگام ایالات متحده به کشوری دموکراتیک تبدیل شد؟ مطالب زیادی همچنان در این مورد نوشته می‌شود.

حتی نمونه‌های اخیر و به ظاهر روشن مانند گذار اروپای مرکزی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰، چندان ساده نیستند. بدون شک سقوط دیوار برلین یا موج بزرگ جمعیت در میدان ونزلس^۲ پراگ نقاط عطفی بودند، اما این حوادث آغاز فرآیند دموکراتیزاسیون نبودند، چرا که حوادث بسیاری پیش از آنها اتفاق افتاده بود. علاوه بر این، آغاز فرآیند دموکراتیزه شدن همواره با موفقیت همراه نیست. بنابراین، دموکراتیزاسیون ممکن است

۱. جنبش حصار کشی در اوایل دهه ۱۷۰۰ رخ داد و زمینه‌ای برای انقلاب صنعتی در انگلستان بود. طی این جنبش کشاورزان ثروتمند زمین‌های کشاورزان خرده‌پا را خریداری کردند. در نتیجه کشاورزان سابق یا فرزندان آنها از جنوب شرقی انگلستان به شمال غربی - که در آنجا کارخانه‌ها ساخته می‌شد - مهاجرت کردند تا بتوانند در کارخانه‌ها کار کنند - مترجم.

2. Wenceslas Square

با تغییرات ظاهراً اندک (ناچیز) آغاز شود، هرچند ممکن است اصلاً منجر به تغییرات قابل توجه نشود.

تجزیه و تحلیل فرآیندهای دموکراتیزاسیون تدریجی بسیار دشوار است. به عنوان مثال، برخی تحلیلگران، انتقال قدرت از حزب انقلابی نهادی^۱ (PRI) در مکزیک را پیامد نهایی فرآیند تدریجی گذار - که از اوایل قرن بیستم آغاز شده بود - تفسیر کردند. با این حال محتمل‌تر است که این تغییر، نتیجه‌ی فرآیند بسیار جدیدتری است که با تغییرات جهانی دهه ۱۹۹۰ به راه افتاده است.

حتی سطحی‌ترین تحلیل‌ها نیز نشان می‌دهند که کشورها به شیوه‌های مختلف دموکراتیک می‌شوند: برخی به صورت تدریجی، برخی ناگهانی؛ برخی در نتیجه تغییرات عمیق اجتماعی - اقتصادی، و برخی دیگر در نتیجه تحول (انقلاب) سیاسی. ممکن است مراحل نهایی گذار به دموکراسی بعضی از کشورها شباهت‌هایی به هم داشته باشند، اما قطعاً هیچ الگوی عام و کلی وجود ندارد. تلاش‌ها برای تحمیل یک الگوی استاندارد شده برای ترویج دموکراسی طی دهه ۱۹۹۰، این موضوع را به وضوح نشان داده است. مدل - های استاندارد شده بیشتر برای کمک به مروجان دموکراسی که دخالت‌های خود را سازماندهی و توجیه می‌کنند سودمند است تا فهم اینکه چگونه و چرا کشورها دموکراتیک می‌شوند یا نمی‌شوند.

درباره‌ی اهمیت اصلاحاتی خاص نمی‌توان بر این اساس که در فهرست ویژگی‌های یک نظام دموکراتیک یافت می‌شوند یا نه، قضاوت کرد. برای مثال، بدون شک برگزاری منظم انتخابات چند حزبی یکی از ویژگی‌های مسلم یک نظام دموکراتیک است، اما بسیاری از کشورها هنر برگزاری انتخابات چند حزبی بدون اجازه دادن به رقابت واقعی با دولت^۲ حاکم را به خوبی آموخته‌اند. چنین انتخاباتی نشانه‌ای از دموکراتیزه شدن نیست. حقوق برابر برای همه شهروندان از جمله زنان، مبنای اصلی برای تعریف یک نظام دموکراتیک است، با وجود این ممکن است یک نظام اقتدارگرای زیرک بدون اینکه

1. Institutional Revolutionary Party

2. government

کشور را دموکراتیک کند به زنان حقوق برابر اعطا کند. به عبارت دیگر، از طریق مقایسه اصلاحات ما با فهرست ویژگی‌هایی که یک کشور دموکراتیک باید داشته باشد، نمی‌توانیم راجع به اهمیت آنها قضاوت کنیم. به دو دلیل استدلال فوق درست است. نخست اینکه کشورها می‌توانند در جهت دستیابی به دموکراسی پیشرفت زیادی داشته باشند بدون اینکه طی دوره‌ای طولانی در زمینه فهرست ویژگی‌های یک نظام دموکراتیک نمره خوبی کسب کرده باشند - به عنوان مثال، مدت‌ها پیش از آنکه قانون حقوق برابر در ایالات متحده تصویب شود، این کشور به سوی دموکراسی حرکت کرده بود. دوم اینکه، امکان دارد انتخابات ظاهراً مهم در بستر نادرست، بی‌معنا باشد.

بسیار مهم است که تمام تغییرات سازنده و مفید رخ داده در یک کشور با دموکراتیزه شدن اشتباه گرفته نشود. اصلاحات اقتصادی خودبخود منجر به دموکراتیزه شدن نمی‌شود و کشورهایی با کنترل شدید و دخالت حکومت^۱ در بازار می‌توانند دموکراتیک باشند، همانطور که تاریخ اروپای غربی پس از جنگ جهانی دوم این امر را ثابت می‌کند. اخیراً نیز چین اصلاحات اقتصادی خیره‌کننده‌ای را انجام داده است بدون اینکه حرکت مهمی در جهت دستیابی به دموکراسی کرده باشد. سنگاپور مردم خود را آموزش داده است، محیط مناسبی برای سرمایه‌گذاری ایجاد کرده است و تغییرات سازنده و مفید زیاد دیگری که گمان می‌رفت منجر به دموکراسی شود را انجام داده است، اما به سوی دموکراسی حرکت نمی‌کند. در مقابل، اندونزی در محیطی اجتماعی-اقتصادی که بر مبنای اغلب معیارهای رایج، بسیار نامساعد است، شاهد برخی تغییرات واقعی در حوزه سیاسی بوده است. می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که از یک سو، بدون دموکراتیزه شدن امکان تغییرات سازنده و مفید در بسیاری از جنبه‌های مختلف وجود دارد؛ و از سوی دیگر ممکن است دموکراتیزه شدن وجود داشته باشد، در حالی که شرایط دیگر ضعیف و نامناسب هستند.

۳. ایده تغییر پارادایم

یک راه برای حل مشکل برگشت تمیز دادن اصلاحات مهم (واقعی) و اصلاحات تزئینی (ظاهری) عاریه گرفتن مفهوم تغییر پارادایم^۱ از دنیای علوم طبیعی است. توماس کوهن استدلال کرده است که پیشرفت‌های علمی مهم، نتیجه تغییرات به تدریج انباشته شده نیست، بلکه پیامد انقلاب‌های علمی است که موجب می‌شود دانشمندان مفروضات پایه-ای کارهای قبلی خود را رد کنند و پارادایم، یا مجموعه‌ای از مفروضات، جدیدی که از منظر متفاوت به پدیده‌ها می‌نگرد را بپذیرند. بنابراین، تغییر پارادایم‌هاست که به پیشرفت‌های بزرگ در علوم طبیعی می‌انجامد.

به همین ترتیب، گذار از یک نظام اقتدارگرا به یک نظام دموکراتیک، نیازمند تغییر پارادایم سیاسی است. در این تغییر پارادایم، کسانی که دولت را کنترل می‌کنند و همچنین اغلب مخالفان آنها باید مفروضات قدیمی در مورد سازمان اصلی حکومت، رابطه بین شهروندان و دولت و در نتیجه منبع، توزیع و اعمال قدرت سیاسی را رها کنند. تغییر پارادایم‌ها همواره به دموکراسی منتهی نمی‌شود. انقلاب روسیه طبق الزامات جهانی تغییر پارادایم بود، اما قطعاً این تغییر در جهت دموکراسی نبود. جمال عبدالناصر، رئیس جمهور سابق مصر و افسران آزاد، تغییری در پارادایم سیاسی مصر ایجاد کردند که در سراسر جهان عرب تأثیر گذار بود، اما باز هم دموکراسی بخشی از این تغییر پارادایم نبود. به هر حال، هرچند تغییر پارادایم بدون دموکراسی می‌تواند رخ دهد، اما بدون تغییر پارادایم قبلی دموکراسی‌ای وجود نخواهد داشت.

یک کشور، در غیاب چنین تغییر پارادایمی، می‌تواند همچنان در جهت یک نظام سیاسی کمتر سرکوبگر حرکت کند بدون اینکه واقعاً به سوی دموکراسی پیش برود. از این رو، یک رژیم اقتدارگرا می‌تواند خیرخواه‌تر رفتار کند - مثلاً از آشکال خیلی شدید سرکوب اجتناب کند (اغلب به این دلیل که به این نتیجه می‌رسد چنین اقداماتی نتایج معکوسی

۱. مفهوم تغییر پارادایم بدین معناست که شیوه‌های قدیمی تفکر درباره‌ی چیزی یا انجام دادن کاری با شیوه‌های جدید جایگزین شوند - مترجم.

دارند). یا حتی ممکن است دولت اندکی آزادی را فراهم آورد، به عنوان مثال اجازه بدهد که مطبوعات از مقامات عالی دولت انتقاد کنند. تا زمانی که این تغییرات ناشی از رفتار خیرخواهانه حاکمان باشد نه به رسمیت شناختن حقوق سیاسی سلب نشدنی شهروندان، هیچ گونه تغییر پارادایمی رخ نداده است. موج گذارهای سیاسی بعد از جنگ سرد نمونه‌های متعددی از اصلاحات سیاسی بدون تغییر پارادایم را ارائه می‌دهد که منجر به ظهور رژیم‌های نیمه اقتدارگرا شدند.

ایده تغییر پارادایم به عنوان عنصر اصلی فرآیند دموکراتیزه‌شدن، کاملاً متفاوت از برداشت رایج نحوه رخ دادن گذارهاست که توسط پژوهشگران دموکراتیزه شدن ابراز می‌شود و از سوی مروجان دموکراسی مورد پذیرش قرار می‌گیرد. در رویکردی عام‌تر، دموکراتیزه شدن به عنوان یک فرآیند ۳ مرحله‌ای در نظر گرفته می‌شود: یک دوره آزاد سازی، و پس از آن برگزاری انتخابات رقابتی چند حزبی و در نهایت یک دوره طولانی تحکیم دموکراتیک. مشکل این نوع برداشت از فرآیند دموکراتیزه‌شدن این است که بسیاری از کشورها یک دوره آزادسازی و برگزاری انتخابات رقابتی بدون دموکراتیزه‌شدن واقعی را تجربه می‌کنند. آنها نمای خارجی دموکراسی را نصب می‌کنند اما عمارت پشت آن را بنا نمی‌کنند، و این پدیده تبدیل به آن چیزی می‌شود که در جایی دیگر آنها را کشورهای نیمه اقتدارگرا نامیده‌ام. این کشورها تغییر پارادایم را تجربه نکرده‌اند، بلکه صرفاً فرآیندهای صوری مورد انتظار جامعه جهانی را بر مفروضات قدیمی راجع به چگونگی ایجاد و اعمال قدرت، سوار کرده‌اند.

چه چیزی منجر به تغییر پارادایم سیاسی می‌شود؟ در خاورمیانه فرض غالب این است که تنها رژیم‌های حاکم، قدرت پرداختن به فرآیند اصلاحات هدفمند را دارند.^۱ این فرضیه به طور گسترده از سوی نخبگان دولتی و غیردولتی عرب و نیز بخش‌های مهم جامعه مورد پذیرش قرار گرفته است. این فرضیه از سوی خارجی‌هایی که مایل به ترویج دموکراسی بدون به خطر افتادن ثبات هستند، از جمله آژانس‌های دولتی ایالات متحده

۱. نمونه بارز این امر، اقدامات اخیر دولت عربستان است - مترجم.

و سازمان‌های غیر دولتی، نیز مشتاقانه پذیرفته شده است. در مورد گروه‌های عرب، این فرضیه مبتنی بر آمیزه‌ای از ملاحظات سیاسی و ویژگی‌های فرهنگی است. افرادی که در کشورهای اقتدارگرا زندگی می‌کنند، تجربه اندکی در رابطه با سازماندهی مردمی دارند و دولت را منشأ و حلال تمام مشکلات می‌دانند. اگرچه بیشتر کشورهای عرب دوره‌هایی از آزادی‌های سیاسی را تجربه کرده‌اند و، غیر از کشورهای حوزه خلیج فارس، برخی کشورها نیز تجربه دموکراتیزه‌شدن را دارند، اما شهروندان تمایل دارند که برای رسیدن به راه حل به مقامات مراجعه کنند؛ یعنی به کسانی که احتمالاً به جای تغییرات رادیکال و خشونت‌آمیز، حامی اصلاحات تدریجی و گام به گام هستند. از سوی دیگر، تمرکز بر تغییر از بالا نتیجه مصلحت سیاسی اعراب نیز هست، همانطور که برای بسیاری از غربی‌ها نیز چنین است. تغییر از بالا محافظت از منافع شهروندانی است که از نظر آنها وضع موجود به لحاظ اخلاقی ناپسند است (سزاوار سرزنش است) اما از لحاظ مادی امن و حتی رضایت بخش و پر مزیت است. تغییر از بالا همچنین تأمین‌کننده منافع کشورهای خارجی‌ای است که نگران ثبات هستند و از دموکراسی - نه به عنوان ابزاری برای تغییرات وسیع و نسنجیده که ممکن است خطرناک باشد، بلکه به عنوان ابزاری برای ایجاد رژیم‌های اصلاح‌طلب معتدل که در مقایسه با رژیم‌های اقتدارگرا انعطاف پذیرتر و باثبات‌تر به نظر می‌رسند - حمایت می‌کنند.

تمرکز بر اصلاحات ارائه شده از سوی دولت (حکومت) با درک این نکته توجیه می‌شود که در نهایت تغییر در پارادایم سیاسی یک کشور مستلزم اقدام از سوی دولت - پیشین یا جدید، است - زیرا این دولت است که می‌تواند قواعد بازی سیاسی را تغییر دهد و یک نظام جدید وضع کند. حتی در موارد نادری که تغییرات (اصلاحات) سیاسی شکل انقلابی به خود می‌گیرد، نظام جدید توسط کسانی استقرار می‌یابد که کنترل حکومت را به چنگ می‌آورند و در نتیجه نحوه حکمرانی^۱ را کنترل می‌کنند. از سوی دیگر، تغییر سیاسی‌ای که بر توزیع قدرت در یک کشور تأثیر می‌گذارد، به ندرت صرفاً ناشی از پیشقدمی دولت

- از بالا به پایین - بدون هیچگونه فشار إلقایی است. اصلاحات معمولاً پاسخی به فشارهای موجود در جامعه است که تغییر را ضروری می‌داند. بنابراین، در ارزیابی اهمیت تغییراتی که در یک کشور رخ می‌دهد مهم است که نه تنها اقدامات پیشگامانه از سوی دولت، بلکه فعالیت‌های بازیگران غیردولتی همچون احزاب سیاسی، سازمان‌های مدنی، جنبش‌های اجتماعی و اتحادیه‌های کارگری که ممکن است بر توازن قوا تأثیرگذار باشند و برای انجام اصلاحات بر دولت فشار زیاد وارد کنند، نیز در نظر گرفته شود. با وجود این، همه اقدامات انجام شده توسط چنین سازمان‌های مستقلى درباره تغییر دموکراتیک قابل توجه و مهم نیستند؛ چرا که در این زمینه اقدامات تزئینی (ظاهری) نیز وجود دارد. بدون شک، رشد احزاب سیاسی همراه با تعداد اعضای زیاد تغییر قابل توجهی است. امضای یک بیانیه دموکراتیک توسط تعداد اندکی از روشنفکران، گامی تزئینی است که هرچند به لحاظ اخلاقی لذت‌بخش و مایه‌ی خشنودی است، اما بعید است منجر به تغییر پارادایم سیاسی شود.

تا پایان جنگ سرد و حتی اخیراً در خاورمیانه، بحث در مورد اصلاحات از بالا یا فشار از پایین، امکانات و منابع تغییر پارادایم را هدر داده است. در حال حاضر که موضوع اصلاحات سیاسی در جهان عرب در دستور کار ایالات متحده و اتحادیه اروپا قرار دارد است، سؤالی که لازم به آن نیز پاسخ داده شود این است که تغییر پارادایم سیاسی می‌تواند ناشی از فشار خارجی باشد. وقایع سال‌های اخیر نشان می‌دهد که فشارهای خارجی به احتمال زیاد می‌تواند موجب اصلاحات تزئینی شوند. بسیاری از رژیم‌های عربی تا اندازه‌ای به فشارهای ایالات متحده پاسخ داده‌اند. به عنوان مثال، چندین کشور تلاش کرده‌اند از طریق اصلاح قوانین خانواده با هدف بهبود حقوق زنان یا از طریق به کارگیری زنان در پست‌های مهم، چهره اصلاح طلبانه‌ای از خود نشان دهند. برخی کشورها در حال آزمایش کردن انتخابات - حداقل در سطح محلی - هستند، اگرچه معمولاً با چنین شیوه‌ای بعید است، اما کاملاً غیر ممکن نیست، که کاندیداها یا احزاب مخالف دولت بتوانند کنترل قدرت را بدست بگیرند.

چیزی که ما تا کنون شاهد آن نبوده‌ایم، مثالی از فشار خارجی است که دولت حاکم را قانع کرده باشد خود را در معرض رقابتی قرار دهد که ممکن است منجر به خلع ید وی از قدرت شود. همچنین مشخص نیست که ایالات متحده و دیگر دولت‌های خارجی که برای تحقق اصلاحات فشار می‌آورند، واقعاً خواهان اقداماتی هستند که ممکن است منجر به تغییر پارادایم سیاسی همراه با پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی شود. تغییر نسبتاً اندک، حتی تزئینی (ظاهری)، اغلب بهتر از اقدامات دور از دسترس همراه با پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی، الزامات سیاسی دولت‌های حاکم و خارجی‌ها را برآورده می‌سازد.

۴. ارزیابی اهمیت اصلاحات

در نظر گرفتن اصلاحاتی که می‌توانند منجر به تغییر پارادایم شوند به عنوان اصلاحاتی که مهم هستند و تزئینی نیستند، به این سؤال پاسخ نمی‌دهد که در عمل چگونه باید بین این دو گونه اصلاحات تمایز قائل شد. در عمل هنگام قضاوت پیرامون اهمیت اصلاحات، مشکلات متعددی به وجود می‌آید.

اولین مشکل، چارچوب زمانی است. اصلاحات باید بر اساس این احتمال که در یک دوره نسبتاً کوتاه اوضاع را تغییر خواهند داد، مورد ارزیابی قرار گیرند. درست است که دموکراتیزه‌شدن فرآیندی طولانی است و تحکیم دموکراسی در بهترین حالت چندین دهه طول می‌کشد، اما برای قضاوت درباره‌ی اهمیت اقدامات خاصی که از سوی دولت‌ها یا گروه‌های اپوزیسیون به منظور تسهیل دموکراتیزه‌شدن انجام می‌پذیرد، لازم است که از یک چارچوب زمانی بسیار کوتاه‌تر استفاده شود. احتمالاً اگر یک دولت (حکومت) متعهد به تغییر دموکراتیک باشد، اقداماتی را انجام خواهد داد که در کوتاه مدت مؤثر خواهند بود، نه در آینده‌ای دور. اگرچه تعداد دقیق اصلاحات اختیاری خواهد بود، اما اصلاحاتی که احتمالاً ظرف ۵ سال تأثیری نداشته باشند نباید مهم تلقی شوند. به عنوان مثال، اصلاح قانون نام نویسی احزاب که ممکن است در انتخابات ۴ یا ۵ سال آینده تأثیر داشته باشد، باید مهم تلقی شود، چرا که این امر می‌تواند در آینده قابل پیش‌بینی به تغییر توزیع قدرت و به تبع آن تغییر پارادایم کمک کند. اما انتصاب وزرای جوان‌تر یا

ارتقای مقامات جوان‌تر به پست‌های بالا در یک حزب حاکم نمی‌تواند نشانه قابل توجهی از تغییر باشد، زیرا تنها نشانه‌ای از ظهور نسل جدیدی است که در برخی موارد ممکن است به اصلاح نظام کمک کند. این چارچوب زمانی به وضوح بیش از حد طولانی است و فرآیند فرضی تغییر نسلی آنقدر مبهم است که چنین انتصابات و ترفیعاتی نمی‌تواند به عنوان نشانه‌هایی از تغییر واقعی در حال انجام، در نظر گرفته شوند.

دومین مشکل این است که اقدام مورد نظر تأثیر مستقیمی بر اصلاحات سیاسی دارد یا اینکه تنها در صورتی مهم خواهد بود که تمام بخش‌های یک زنجیره از حوادث پشت سرهم رخ بدهند. به عنوان مثال، لغو قوانین اضطراری برای آزادسازی فعالیت‌های سیاسی بدون شک اصلاح قابل توجهی از سوی دولت است و متعاقب آن تشکیل ائتلافی از احزاب سیاسی از سوی مخالفان نیز اقدام مهمی است که هر دو می‌توانند منجر به تغییر پارادایم در آینده قابل پیش بینی شود. با این حال، خصوصی‌سازی صنایع دولتی نمی‌تواند از نظر تغییر پارادایم سیاسی مهم باشد، چرا که تأثیر سیاسی چنین اقدامی در بهترین حالت غیرمستقیم و وابسته به تکه‌های زیاد دیگری که باید در کنار یکدیگر قرار بگیرند. اگر خصوصی‌سازی صادقانه انجام شود و به رشد اقتصادی منجر شود و اگر رشد اقتصادی به گونه‌ای باشد که به جای ظهور تعداد زیادی اشراف دزد، موجب تشکیل یک طبقه متوسط حجیم شود و اگر این روند به اندازه کافی در دراز مدت ادامه یابد، در پایان ممکن است تغییر پارادایم سیاسی رخ بدهد. اما احتمالات و تردیدهای بسیار زیادی در این زنجیره وجود دارد که به تحلیلگر اجازه می‌دهد که خصوصی‌سازی را تنها به عنوان گام مهمی در جهت تغییر پارادایم سیاسی تعریف کند.

بالاخره اینکه مشکل پیامدهای ناخواسته و «سراسیمی لغزنده»^۱ وجود دارد. فرآیندهای اصلاحی که به شکل محدود و دقیقاً هماهنگ شده از بالا آغاز می‌شوند، ممکن است پیامدهای ناخواسته‌ای داشته باشند که در نقطه‌ای منجر به تغییر پارادایم شود. سرکوب بهار پراگ در سال ۱۹۶۸ موجب آغاز مجموعه‌ای از واکنش‌هایی شد که غیرمستقیم به

انقلاب مخملی ۱۹۸۹ ارتباط دارند. با این حال، خیلی منطقی نیست که سرکوب بهار پراگ به عنوان آغاز دموکراتیزه‌شدن در چکسلواکی در نظر گرفته شود. زیرا همچنان پیشامدها و متغیرهای دخیل بسیار زیادی در سناریوی شیب لغزنده وجود دارد. به طور قطع تنها با رجوع به گذشته مشخص خواهد شد که آیا اصلاحات به تغییر پارادایم منجر شده است یا خیر. ناظر پدیده‌های معاصر باید به ارزیابی پتانسیل تغییر قانع شود، زیرا آگاهی کامل از آن (تغییر) خودبخود محقق نخواهد شد. علاوه بر این، تمام اصلاحات مهم به دموکراتیزه‌شدن ربط ندارند. اصلاحاتی که ممکن است به دموکراسی منجر شوند باید به ظهور نظام سیاسی‌ای کمک کند که، براساس تعریف رابرت دال^۱ در کتاب *پلیارشی: مشارکت و مخالفت*^۲، به شهروندان خود پاسخگو، یا در واقع کاملاً پاسخگو، است و به آنها اجازه می‌دهد تا ترجیحات خود را مشخص و بیان کنند. تمرکز بر پاسخگویی به جای ترتیبات نهادی به عنوان ویژگی مشخص کننده دموکراسی، جداکردن تغییراتی که گام‌هایی به سوی دموکراسی هستند از تغییرات کاملاً صوری را آسانتر می‌کند. به عنوان مثال، مسئله این نیست که انتخابات به طور منظم برگزار شود، بلکه مهم این است که چنین انتخاباتی منجر به تشکیل دولت‌های پاسخگویی شوند که قدرت مطلق نیستند و از این‌رو برای ادامه کار موظف به پاسخ دادن به خواسته‌های رأی‌دهندگان خود هستند.

بنابراین، اصلاحات دموکراتیک مهم و تغییر دهنده پارادایم سیاسی آن دسته اصلاحاتی است که بر توزیع قدرت در یک کشور تأثیر می‌گذارند، یا حداقل پتانسیل اثرگذاری را دارند، و قدرت را منوط به خواست عمومی می‌کند. چنین اصلاحاتی باید به محدود کردن قدرت حاکمان کمک کند، و امکان ظهور مراکز دیگر قدرت را فراهم آورد و مبنای تکثرگرایی را ایجاد کند. در حال حاضر در کشورهای خاورمیانه، قدرت از تمرکز شدیدی برخوردار است و قدرت در دست یک پادشاه، خانواده، نهاد مذهبی و یا یک رئیس‌جمهور قوی است. مشکل اساسی دموکراسی در کل منطقه همین مسئله تمرکز

1. Robert Dahl

2. Polyarchy: Participation and Opposition

قدرت است. تنها استثنای راستین در این منطقه، لبنان است. در این کشور قدرت، هم در قانون اساسی و هم در عمل، میان نهادهای سیاسی مختلف و اجتماعات مذهبی تقسیم شده است. در حالی که در عراق، مداخله ایالات متحده پارادایم دیکتاتور را از بین برده است، هیچ نظام سیاسی‌ای قادر به ایجاد قدرت نیست و همین امر منجر به خلأ قدرت، خشونت و بی‌ثباتی شده است.

لازم نیست تغییرات در توزیع قدرت و از این‌رو پاسخگویی نظام سیاسی، کامل یا حتی بسیار گسترده باشد تا تغییرات یا اصلاحات خاص مهم تلقی شوند. مسلماً، برای اینکه تغییرات مهم در نظر گرفته شوند لازم نیست یک پارادایم سیاسی جدید ایجاد شود. حتی در علوم طبیعی، تغییر با به چالش کشیدن مفروضات قدیمی آغاز می‌شود نه با تحکیم یک مدل جدید.

در نتیجه، اصلاحات مهم‌انتهایی هستند که این پتانسیل را دارند که در یک دوره نسبتاً کوتاه و بدون دخالت زنجیره‌ای طولانی از متغیرهای مداخله‌گر که شاید تحقق یابند، و همچنین بدون مداخله‌ی شرایط غیرمنتظره، منجر به تغییر پارادایم دموکراتیک شوند. هرچند این احتمال که زنجیره پیچیده‌ای از حوادث منجر به دموکراتیزه‌شدن خواهد شد، یا اینکه تغییر ظاهراً بی‌اهمیت کشور را روی سراسیمگی لغزنده به سوی دگرگونی بزرگ قرار می‌دهد را نمی‌توان رد کرد، اما ما با این فرض که چنین زنجیره‌ای از وقایع آشکار خواهند شد نمی‌توانیم درباره‌ی اهمیت اصلاحاتی خاص قضاوت کنیم.

اگر دولت (حکومت) اقداماتی در جهت شکستن انحصار خود بر قدرت را آغاز کند، اصلاحات قابل توجهی از بالا به پایین می‌تواند رخ بدهد. اگر سازمان‌های قوی جدید با دستور کار سیاسی شکل بگیرند، این تغییر می‌تواند از پایین نیز اتفاق بیافتد. در حالت ایده‌آل، آن دستور کار سیاسی باید دموکراتیک باشد. حتی اگر رشد سازمان سیاسی باوجود دستور کار نتواند به دموکراسی بیانجامد، می‌تواند در شکستن قدرت رژیم قبلی مهم باشد. هر چیزی که منجر به فعالیت‌ها و سازماندهی مستقل شود بخشی از فرآیند شکستن قدرت هسته اصلی است.

با وجود این، حتی اصلاحات مهم نیز ممکن است منجر به تغییر پارادایم یا دموکراتیزه- شدن نشود. تحلیلگران در ارزیابی اهمیت اصلاحات نمی‌توانند پیامد نهایی یک فرآیند بلندمدت را پیش‌بینی کنند، زیرا عوامل جدید زیادی می‌توانند مداخله کنند. تحلیلگران صرفاً می‌توانند در جهت اثبات اینکه گام‌های برداشته شده در یک زمان خاص مهم هستند و در نتیجه پتانسیل کمک به دموکراتیزه‌شدن را دارند، سعی کنند. ارزیابی اهمیت فعلی به معنای پیش‌بینی پیامدهای آتی نیست. به عنوان مثال، اصلاح قانون اساسی که منجر به افزایش قدرت پارلمان می‌شود یک اقدام مهم است، هرچند ممکن است در آینده پتانسیل آن برای تغییر توازن قدرت در این کشور به واسطه اینکه حزب حاکم در پارلمان دارای اکثریت است، از بین برود. هیچ تضمینی نیست که اصلاح ارائه شده از سوی دولت، یا پیشقدمی سازمان‌های مستقل سرانجام به تغییر پارادایم منتهی شود. این امر بدان معنا نیست که چنین اصلاحات و پیشقدمی‌هایی باید به عنوان تغییرات کاملاً تزئینی رد شوند.

اصلاحات تزئینی اقداماتی هستند که بر توزیع قدرت تأثیر نمی‌گذارند، دولت را پذیرای چالش‌های بیشتر نمی‌کنند، و از این‌رو پتانسیل سوق دادن مستقیم به سوی تغییر پارادایم را ندارند. علاوه بر این، اصلاحات تزئینی عمده‌اً طراحی می‌شوند تا به تغییر وانمود شود در حالی که در عمل مانع وقوع آن می‌شوند. هرگاه فشار داخلی همچنان محدود باشد، اصلاحات تزئینی ممکن است اغلب در پاسخ به فشار جامعه بین الملل ارائه شوند. دولت‌ها در صورت مواجه شدن با فشارهای شدید داخلی، احتمالاً یا به سرکوب متوسل می‌شوند یا تغییر قابل توجهی ایجاد می‌کنند. این بازیگران بیرونی هستند که ممکن است با تغییرات ظاهری راضی شوند.