

افغانستان: رای گیری سال ۲۰۱۴ و آینده مغشوش انتخابات

خلاصه

- توافق تقسیم قدرت سپتامبر سال ۲۰۱۴ میان اشرف غنی و عبدالله عبدالله، تنها بخشی از بحران ناشی از انتخابات جنجال برانگیز ریاست جمهوری افغانستان را حل کرد. توافق بر سر ریاست جمهوری اشرف غنی و تقرر عبدالله عبدالله به عنوان رییس اجرایی، به بن بستی پایان داد که می توانست افغانستان را تا مرز سقوط سیاسی به پیش ببرد، با این حال، جنجال ها بر سر چگونگی پیشبرد امور روزمره دولتی، ادامه یافته است.
- بحران پس انتخابات، و مذاکرات فراتر از قانون اساسی که بوجود آورد، ضعف چارچوب قانونی را برجسته کرد، چارچوبی که قادر نشد تا زمینه را برای انتقال شفاف و موثر قدرت فراهم کند.
- اگر قرار است به نگرانی های بوجود آمده از چگونگی انتقال قدرت رسیدگی شده و از وارد شدن خسارات بیشتر به نهادهای دموکراتیک جلوگیری صورت گیرد، نیاز است تا نواقص انتقال سال ۲۰۱۴ در زمان مساعد ارزیابی شود. این مسئله، ربط ویژه یی با مدیریت رای گیری های بعدی، به شمول انتخابات پارلمانی پیش رو خواهد داشت.
- بحران، فرصت هایی را برای اصلاحات بوجود آورده است، که بخشی از آن مربوط می شود به اخلاص یک سیستم سیاسی که همواره روی پارتی بازی ها استوار بوده است. عدم رضایت با آنچه تا حالا انجام می شده، می تواند فضایی را برای تفویض بخشی از قدرت در سطح محلی بوجود بیاورد. این بحران همچنین به سازمان ملل متحد، به شکل بلقوه نقش مرکزی تری را در زمینه حمایت از روند دموکراسی واگذار کرده است.
- موانع در برابر اصلاحات، عبارت اند از جدول زمانی برای برگزاری انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۵ و ضعف نهادهای انتخاباتی که انتقال ۲۰۱۴ را زیر نظر داشتند.
- تعهد برای برگزاری انتخابات شفاف از سوی دولت افغانستان، نخبگان حاکم و جامعه بین المللی، ضروری است. ناکامی در زمینه بوجود آوردن اصلاحات، نفس برگزاری انتخابات دموکراتیک را برای مردم افغانستان زیر سوال خواهد برد.



معرفی

زمانی که اشرف غنی در بیست و نهم سپتامبر 2014 به عنوان رئیس جمهوری افغانستان سوگند یاد کرد، رای دهندگان افغان و جامعه بین المللی به شکل مشترک یک نفس راحت کشیدند. اعلام ریاست جمهوری اشرف غنی، به یک خلای سیاسی پایان داد که ثبات کشور را تهدید می کرد، چون جنجال ها بر سر نتایج دور دوم انتخابات ریاست جمهوری در جون 2014، منجر به ایجاد یک بن بست میان او و رقیب انتخاباتی اش، عبدالله عبدالله شده بود. این بن بست پس از آن شکسته شد که عبدالله توافقی برای تقسیم قدرت و ایجاد پست جدید «رئیس اجرایی» را به عنوان بخشی از ایجاد حکومت وحدت ملی پذیرفت.

ایجاد این توافق، باید در مقایسه با سناریوی جاگزین آن که می توانست ادامه ی بی ثباتی و عدم ایجاد یک دولت جدید باشد، ترجیح داده شود. با این حال، ناکامی روند انتخابات و چگونگی ایجاد توافق سیاسی میان رقبای انتخاباتی، نواقص عمیق در سیستم و فرهنگ سیاسی افغانستان را نمایان ساخت.

با توجه به چنین فضایی، این نوشتار، برخی از ساحاتی را در انتخابات 2014 بررسی می کند که توأم با مشکلات بود. این نوشتار، عواملی را ارزیابی می کند که کمک کرد آرای انتخابات ریاست جمهوری جنجال برانگیز شده و مذاکرات پس از انتخابات را پیچیده بسازد. همچنین در این نوشتار، فرصت ها و چالش ها بر سر راه انتخابات های آینده در افغانستان بررسی شده و پیشنهادات و توصیه های مشخصی را به پالیسی سازان افغان و بین المللی ارایه می کند.

این بحران نشان داد که گذار به یک نظام جدید سیاسی بدنبال ریاست جمهوری حامد کرزی (2004-2014)، پر تلاطم خواهد بود. دموکراسی استوار بر انتخابات، در یک دهه گذشته، پیشرفت های قابل ملاحظه اما نامتوازی را در افغانستان تجربه کرده است. مشارکت گسترده در انتخابات - به ویژه در جریان دور اول رای دهی در ماه آپریل - یک امر امیدوار کننده ای بود که بسیاری از ناظران را شگفت زده کرد. رای دهندگان افغان، در کل در مورد مشارکت دموکراتیک، پرشور بودند. آنها از تهدیدهای خشونت، هوای بد، صف های طولانی رای دهندگان و برگزاری دو دور رای دهی در فاصله کوتاهی از هم، دلسرد نشدند. با این حال، روند تحت شعاع تقلب گسترده انتخاباتی (با وجود حضور سازمان ملل متحد و مقامات بین المللی)، عدم شفافیت در مذاکرات میان نخبگان سیاسی و تهدیدهای امنیتی قرار گرفت.

از این رو، نه تنها اینکه سیستم انتخاباتی در برآورده کردن انتظارات در رابطه به انتقال قدرت به شکل شفاف و در زمان تعیین شده ناکام ماند، بلکه نگرانی های فراتر از این نیز بروز کرد. یکی از نگرانی های کوتاه مدت، عدم وضاحت در رابطه به ساختار حکومت جدید، افراد و نفوذ آنها در یک سیستمی است که به درستی تعریف نشده و قدرت را به شکل رهبری دوگانه، میان ریاست جمهوری و رئیس اجرایی تقسیم کرده است. در درازمدت، یک علامت سوالیه در برابر آینده دموکراسی در افغانستان بوجود آمده است. آیا حکومت جدید وحدت ملی قادر خواهد بود تا خساراتی را که انتخابات 2014 به اعتبار روند سیاسی وارد کرد، جبران کند؟

این بحران نشان داد که گذار به یک نظام جدید سیاسی بدنبال ریاست جمهوری حامد کرزی (2004-2014)، پر تلاطم خواهد بود.

آنگونه که در این نوشتار استدلال خواهد شد، دورنما برای روند دموکراسی و ثبات، درآمیخته است. سکات سمیت و کارینا پیرلی، قبل از رای گیری ابراز کردند که: «انتخابات ها، حداقل میکانیسمی برای مدیریت بحران هستند.¹» در رابطه به قضیه افغانستان، این میکانیسم به این دلیل در 2014 از هم فروپاشید که قدرت و توانایی لازم برای مدیریت تنش ها میان دو نامزد اصلی و حامیان آنها را نداشت. در عین حال، گذار به یک سیستم جدید سیاسی پس از حامد کرزی، زمینه ای را برای ایجاد یک سیستم دولتمداری فراهم می کند که بیشتر از سیستم کنونی براساس قانون اساسی، با شرایط افغانستان همخوانی داشته باشد. اما اینکه چنین چیزی اتفاق خواهد افتاد یا نه، وابسته به چندین عامل است. این عوامل، شامل برگزاری انتخابات پارلمانی در زمان تعیین شده در اواسط 2015 و رسیدگی به نگرانی های قانون اساسی است که در جریان انتخابات 2014 بروز کرد. برای جامعه بین المللی نیز این فرصت ایجاد شده تا تعهد خود را نسبت به دموکراسی در افغانستان تجدید کند، به ویژه حالا که سازمان ملل متحد دارای نقش پرنفوذتری است.

یک روند پر نقص که همه در آن مقصر هستند

انتخابات ها در افغانستان در جریان یک دهه گذشته، به ندرت به راحتی برگزار شده است و انتخابات سال 2014 نیز از این امر مستثنا نبود.² در آستانه ی برگزاری انتخابات، سیاستمداران و تحلیلگران بر احتمال بروز تقلب، فساد و خشونت تاکید داشتند.³ در حالی که دور اول انتخابات در ماه آپریل، تقریباً کمتر جنجال برانگیز بود، دور دوم، در ماه جون، سناریوی آشناتری را دنبال کرد که توأم با ادعاهای تقلب انتخاباتی و

¹ کارینا پیرلی و سکات سمیت، پیشبینی و رسیدگی به تقلب در انتخابات ۲۰۱۴ افغانستان (لندن: چتیم هوس، فبروری ۲۰۱۴)، صفحه ۳.

² برای تحلیل های بیشتر انتخابات های 2004، 2005، 2009 و 2010، مراجعه شود به سکات سمیت، گذار آشفته ی افغانستان: سیاست، تامین صلح و انتخابات ریاست جمهوری 2004 (Boulder Colorado: Lynne Rienner، 2011)، و Noah Coburn and Anna Larson، دموکراسی تماشایی افغانستان: انتخابات در یک شرایط بی ثبات سیاسی (کلمبیا، 2014). برای مطالعه رشته مقالات در مورد انتخابات در افغانستان، مراجعه شود به Martine van Bijlert and Kate Clarke در شبکه تحلیلگران افغانستان، وب سایت: www.afghanistan-analysts.org

³ به ویژه، مراجعه شود به Perelli and Smith، پیشبینی و رسیدگی به تقلب در انتخابات 2014 افغانستان، 2014.

به نظر می رسد یک نگرش فرصت طلبانه به دموکراسی در ابعاد مختلف کمپاین نفوذ کرده است. در مواردی، دو نامزد پیشواز و حامیان شان، تلاش کردند تا روند را عمداً به خاطر منافع سیاسی شان مختل کنند. تهدیدها برای تحریم انتخابات در جریان دور دوم رای دهی مطرح شد و همچنین زمره هایی برای ایجاد حکومت موازی به گوش رسید - یعنی اینکه نامزدها آماده بودند تا اگر تحولات به خواست آنها نباشد، سیستم انتخاباتی را ویران کنند.⁷

فضای متشنجی که در آن انتخابات برگزار شد، به فروپاشی روند بیشتر کمک کرد. در جریان دور دوم رای دهی، ادبیات قومی بالا گرفت و به تعداد پشتون هایی که به اشرف غنی رای دادند، افزوده شد. بسیاری از آنهایی که از سوی چتم هاوس برای این نوشتار مصاحبه شدند، نگرانی خود را نسبت به افزایش تنش های سیاسی و قومی ابراز کردند.

بحران سیاسی 2014، با عدم موجودیت میکانیزم های بی طرف و موثر داوری تقویت شد. یک درک عمومی در این مورد که حاکمیت حامد کرزی بی طرف نیست، منجر شد تا هیچ بخشی از دولت نتواند میان نامزدها میانجیگری کند. در عین حال، بسیاری از رای دهندگان در مورد نقش بین المللی نگاه دوگانه داشتند، از سازمان ملل متحد به خاطر بی طرفی اش ستایش می کردند، اما در مورد نقش آمریکا تردید داشتند. چیزی که به نگرانی ها در مورد مداخله مقامات آمریکایی در آستانه برگزاری دور دوم انتخابات می افزود، این ذهنیت افغانها بود که گویا جامعه بین المللی تمایل دارند عبدالله رییس جمهور شود.⁸ مداخلات میانجی های آمریکایی و سازمان ملل متحد اما قابل تحمل بود، و در نهایت در حدی به موفقیت دست یافت که یک سقوط بلقوه در مذاکرات پس از انتخابات را به ایجاد یک دولت تبدیل کرد. با این حال، این مسئله برای مردم افغانستان، ضعف و جانبداری عناصر دولتی افغانستان را بیشتر برملا کرد.

عملگرایی در برابر روند

آنگونه که در بالا اشاره شد، روایت واحد در رابطه به این ناکامی ها، اتکای افغانستان به یک رفتار موقتی و معامله بی در زمینه مدیریت رقابت سیاسی بود. روند انتخابات اساساً به دو بخش تقسیم شد: میکانیزم های ابتدایی و فنی شمارش آراء و مذاکرات سیاسی میان

اعمال نفوذ سیاسی بود. رای دهندگانی که از سوی محققین چتم هاوس (Chatham House) مصاحبه شدند، در مورد شمارش آرای که به صندوق ها ریخته بودند، تردید داشتند. آنها همچنین در کل نسبت به فساد دولتی و عدم ثبات سیاسی ابراز نگرانی کردند.⁴ این تردیدها، در نهایت ناشی از شکست روند انتخاباتی و بن بست بر سر انتخاب رییس جمهور جدید بود.

عوامل این ناکامی، متعدد بود. اول، سیستم انتخاباتی که در آن، برنده ی انتخابات همه چیز را بدست می آورد، باعث ایجاد برخورد قبول مخاطره سیاسی است، چیزی که تنها از طریق مذاکرات فراتر از قانون اساسی می توانست حل شود.⁵ این مسئله، در دور اول انتخابات موضوع بسیار مهمی نبود، زمانی که اشرف غنی و عبدالله عبدالله، دو نامزد پیشواز، به مراتب بیشتر از شش نامزد دیگر انتخابات رای بیشتر آوردند. سازمان ملل متحد و ناظران بین المللی، در جریان دور اول رای دهی، از کمیسیون انتخابات و کمیسیون رسیدگی به شکایات انتخاباتی به شدت ستایش کردند. اما در دور تعیین کننده رای دهی در ماه جون که تنها میان اشرف غنی و عبدالله عبدالله برگزار شد، هر دو نهاد تلاشی اندکی برای جلوگیری از تقلب و اعمال نفوذ سیاسی انجام دادند. این در صورتی بود که مسولان بیشتر از دور اول آموزش دیده و از نظر فنی نیز بهتر تجهیز شده بودند.

اعتماد عامه نسبت به روند، با اتفاقاتی از جمله استعفای ضیا الحق امرخیل، رییس دارالانشای کمیسیون انتخابات به تاریخ 23 جون، اندکی بعد از برگزاری دور دوم انتخابات، بیشتر آسیب دید. این مسئله ناشی از آن بود که کمپاین عبدالله، صداهایی ضبط شده را منتشر کرد که نشان می دهد امرخیل در تقلب انتخابات دست داشته است. درست بودن این صداها هرگز اثبات نشد، و امرخیل که دست داشتن در تقلب را انکار می کرد، مورد پیگرد قانونی قرار نگرفت. اما تلاشهای سیاسی بعدی که در پی بهره برداری از این ماجرا بود، نوعیت مشروط پیرویی از قوانین انتخاباتی را در افغانستان به نمایش گذاشت.⁶

در دور تعیین کننده ی رای دهی در ماه جون، که تنها میان اشرف غنی و عبدالله عبدالله برگزار شد، هر دو نهاد تلاش اندکی برای جلوگیری از تقلب و اعمال نفوذ سیاسی انجام دادند.

⁴ این مصاحبه ها هم قبل و هم بعد از دورهای اول و دوم انتخابات با حمایت چتم هاوس انجام شد. برای مطالعه بیشتر این نظریات، مراجعه شود به Anna Larson and Noah Coburn، چرا در 2014 رای بدهیم؟ نظریات افغانها در مورد انتخابات (لندن: چتم هاوس، آپریل 2014). سطح تقلب و شتاب برای نهایی ساختن نتایج آراء، بدست آوردن آمار کامل در مورد میزان سوءاستفاده از این انتخابات را دشوار ساخته است. برای شرح بیشتری از ولایت لوگر، جایی که مقدار آراء در فاصله میان دور اول و دوم انتخابات سه برابر بیشتر شد، مراجعه شود به Pamela Constable، «ولایت لوگر افغانستان دریچه ای به جنجال های آرای ریاست جمهوری باز کرده است»، واشنگتن پست، 9 اگست 2014.

⁵ Aruni Jayakody، «پایمدهای قانون اساسی حکومت وحدت ملی»، بلاگ تحقیقی (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان)، www.areu.org.af

⁶ Kate Clark، «انتخابات 2014 (33): «دروازه امرخیل» - گوسفندان، ضبط صوت، استعفا»، شبکه تحلیلگران افغانستان، 24 جون 2014، www.afghanistan-analysts.org

⁷ شدیدترین نمونه ی این مسئله احتمالاً آوازه کودتا از سوی حامیان عبدالله بود. Steve Coll، «راه اندازی کودتا در کابل، برای حالا»، New Yorker، 17 جولای 2014.

⁸ مراجعه شود به Scott Smith، «انتخابات افغانستان: نتایج - و پایان، بدون آراء»، the Weekly Standard، 22 سپتامبر 2014.

رفتن به بحران نجات دادند.»

این نوع سرخوردگی فوری، به ویژه با توجه به مشارکت گسترده رای دهندگان در هر دو دور انتخابات و با توجه به شور و شعفی که از سوی رای دهندگان افغان به نمایش گذاشته شده بود، ناامید کننده است. یکی از رای دهندگان جوان، که پس از هر دو دور انتخابات مصاحبه شد، در ابتدا تاکید کرد که از روند رای دهی در دور اول راضی است و اینکه با ایستاد شدن در صف طویل رای دهندگان، چقدر حس افتخار به او دست داده بود. اما بعد از دور دوم، واضح بود که عملکرد نامزدها، نهادهای انتخاباتی و جامعه بین المللی، اعتماد او را نسبت به سیستم تحت شعاع قرار داد. او گفت: «فکر می کنم اعلام نتایج قبل از حل و فصل تمامی شکایات و ادعاها، و قبل از تفتیش آراء، بازی کنونی سیاسی را بیشتر پیچیده کرده است.» او افزود: «شخصاً، من و بسیاری از جوانهای که می شناسم، اهمیت نمی دهند که چه کسی رییس جمهور بعدی خواهد بود. آنچه من به آن اهمیت می دهم این است که رییس جمهور از طریق یک انتخابات دموکراتیک و شفاف بر سر قدرت بیاید. دولت بعدی، نتیجه تقلب سیستماتیک خواهد بود و این برای مردم قابل قبول نیست... اگر روند اصلاح نشود، هیچ انتخاباتی در آینده بازتاب دهنده تصمیم مردم نخواهد بود.»

فرصت ها در بحران

با وجود مشکلاتی که در بالا تذکر رفت، زمینه هایی برای خوشبینی وجود دارد که وقایع چند ماه اخیر، فرصتی را برای اصلاحات بوجود بیاورد. اول، در حالی که آشفتگی روند انتخابات، نمایانگر تنش میان نخبگان بر سر قدرت بود، اما هنوز تمایلات همسان میان رهبران سیاسی، مردم افغانستان، جامعه بین المللی و حتی طالبان وجود دارد.¹⁰ این ها، شامل تمایل برای جلوگیری از رفتن به جنگ داخلی و فروپاشی کشور، و حفظ تمامیت ارضی است.

دوم، انتخابات، ناکامی ها در یک سیستم سیاسی را نمایان ساخت که اساساً بر مبنای شبکه ها و پارتی بازی ها تشکیل شده است. با آنکه بحران 2014، در برخی موارد این شبکه ها را بیشتر تحکیم کرد، اما در عین حال، احتمالاً فرصت هایی را برای اخلاص آن نیز بوجود آورد. بطور مثال، انتخابات پارلمانی که قرار است در اواسط 2015 برگزار شود، می تواند با اجازه دادن بسیاری از احزاب کشوری برای رقابت تحت نظارت سازمان ملل متحد، حق رای دهی را تقویت کند. اگرچه برای برگزاری انتخابات با توجه به زمان اندکی که باقی مانده، چالشهای سیاسی و فنی وجود خواهند داشت، اما برگزاری موفقانه انتخابات پارلمانی می تواند

نامزدها و میان عناصر داخلی و بیرونی. اگرچه ابعاد فنی و سیاسی انتخاباتها گاهی می توانند همدیگر را تقویت کنند، در قضیه افغانستان، برجستگی بعد سیاسی، اعتماد عامه در مورد بعد فنی را از بین برد.

ضعف ها در روند سیاسی، از چندین طریق خود را آشکار کرد. کمیسیون انتخابات برخی آمار ابتدایی را منتشر کرد، اما بیشتر آمار و اطلاعات در مورد شمارش آراء را مخفی نگهداشت و در رسیدگی به ادعاهای تقلب گسترده ناکام ماند. همچنین در روند طی مراحل و شمارش آراء، چندین بار تاخیر رونما شد، و ضرب الاجل های تعیین شده در هر مرحله انتخابات نقض شد. چالش هایی که نهادهای انتخاباتی با آن روبرو بودند، به شکل گسترده در رسانه های افغانستان و در سایت های انترنتی مانند یوتیوب بازتاب یافت. از این رو، نامزدها ابزار بیشتری برای انتقاد از روند در اختیار داشتند - چیزی که نه تنها مشروعیت روند را زیر سوال برد، بلکه تمایلات آنها برای چشم پوشی از قوانین انتخاباتی را برای رسیدن به توافقات، افزایش داد.

قابل توجه تر این بود که توافق تقسیم قدرت میان غنی و عبدالله قبل از آن امضا شد که کمیسیون انتخابات برنده دور دوم انتخابات را اعلام کند و یا حتی قانونمند بودن این توافق را واضح بسازد. برای حفظ بعد فنی انتخابات، قرار بود تفتیش صندوق های رای از سوی ناظران بین المللی، با توافق سیاسی همراه شود. اما در حالی که تفتیش تکمیل شده بود، کمیسیون انتخابات نتایج این تفتیش را منتشر نکرد. این گونه عدم شفافیت، همچنین در تاخیرهای اولیه در رابطه به انتشار جزییات توافق تقسیم قدرت نمایان بود. همنوایی کمیسیون انتخابات در این همه، نشان می دهد که تا چه اندازه نهادهای رسمی انتخاباتی از اختیارات اصلی خود فاصله گرفته بودند.

اعتبار آسیب دیده

هرج و مرج انتخابات سال گذشته، ضربه ای را به درنمای ثبات و آینده دموکراتیک افغانستان وا کرده است. تقاضاهای مکرر اعضای پارلمان و سایر رهبران افغان به پیگرد قانونی مقامات کمیسیون انتخابات نشان می دهد که آسیب هایی که به اعتبار درازمدت نهادهای انتخاباتی وارد شده، شاید جبران ناپذیر باشد.⁹ در یک نگاه کلی تر، تردیدهایی جدی در رابطه به توانایی حکومت جدید وحدت ملی در زمینه احیای اعتماد به سیاست، باید وجود داشته باشد. یکی از رای دهندگان گفت: «بسیاری فکر می کنند که همه ی این روند، یک سیلی بر روی دموکراسی در افغانستان بوده است، اما نامزدها و نمایندگان شان همواره تلاش می کنند در رسانه ها ظاهر شوند، گویی آنها افرادی بودند که کشور را از

⁹ کریم امینی، «مقامات کمیسیون انتخابات درگیر نیازمندی های مفرط، به جای مدیریت انتخابات»، Tolo News، 25 اکتوبر 2014.

¹⁰ Matt Waldman and Matthew Wright، کی، چه می خواهد: بازنمایی تمایلات جناح ها در بحران افغانستان (لندن: چتم هاوس، جولای 2014).

هم به غیرمتمرکز سازی روند کمک کند و هم می تواند بخشی از اعتماد رای دهندگان بر میکانیزم های انتخاباتی را احیا کند.

سوم، محدودیت های سیستم متمرکز ریاستی بیشتر نمایان شده است. از زمان ایجاد این سیستم در سال 2004، نگرانی ها در مورد آن وجود داشته و این نگرانی ها، در سالهای اخیر با توجه به آشفتگی موجود در حکومت حامد کرزی، بیشتر شده است. در آستانه برگزاری انتخابات سال 2014، نامزدها در مورد مدل های جاگزین دولرداری بحث کردند، به ویژه آنهایی که در پی غیرمتمرکز ساختن قدرت هستند.¹¹ تغییر به یک سیستم پارلمانی، و با اصلاحات، همواره به عنوان یکی از گزینه های ممکن مطرح شده است. تقاضا برای چنین سیستمی بر مبنای ظرفیت آن برای نمایندگی متنوع تر منطقه یی و حوزه های انتخاباتی قبایلی و قومی است. آنگونه که Thomas Barfield استدلال می کند، بهتر است افغانستان به عنوان رشته منطقه هایی که کابل در مرکز آن واقع است، دیده شود.¹² یک سیستم پارلمانی، و یا حداقل سیستمی که در آن پارلمان قدرت بیشتری داشته باشد، می تواند برای تغییرات قانونی و پالیسی که برای محلی سازی و یا سطحی از تفویض قدرت واجب است، کاربرد داشته باشد. محلی سازی همچنین می تواند به گروه های محروم اجتماعی، سهمی در تاسیسات سیاسی داده و نیز احتمالا انگیزه های پیوستن به گروه های شورشی را برای افرادی که ناراضی هستند، کاهش دهد.

اصلاحات نیازمند عناصر متعددی خواهد بود، اما یکی از اقدامات مفید اولیه می تواند پایان دادن به (و یا تضعیف) امتیاز یک جانبه ریاست جمهوری در زمینه تعیین والی ها باشد. این مسئله می تواند برخی از خصومت ها میان اجتماعات محلی و حکومت مرکزی را کاهش داده و دیدگاه های محلی رهبری را در کابل بهبود بخشد. مشابه به این، دادن صلاحیت بیشتر بودجه یی به مقامات محلی، می تواند به قطع قدرت سیاسی کمک کرده و به نارضایتی های منطقه یی رسیدگی کند. برگزاری انتخابات های ولسوالی ها نیز می تواند راهی به طرف محلی سازی قدرت باز کند، اما چالشها و موانع سیاسی و فنی بر سر راه آن، چشمگیر است.

چهارم، آشفتگی با فساد سیاسی و غیرکارآیی بودن، می تواند دیدگاه ها در حمایت از تغییرات را بسیج کند. اشتیاق فراوانی نسبت به دموکراسی وجود دارد، همانگونه که در از مشارکت گسترده رای دهندگان در هر دو دور انتخابات واضح شد (حتی با توجه به تعداد زیاد آرای تقلبی). به

جای همواره تقاضا برای تعهد نسبت به انتخابات، واقعات اخیر احتمالا این موضوع را در بسیاری ابعاد، تقویت کرده است. در حالی که افغانها بنا بر دلایل مختلفی در انتخابات شرکت کردند، به شمول نشان دادن ارتباطات گروهی و یا هم بنا بر دلایل بیشتر معامله یی (مانند فروش آرا)، این پذیرش وجود دارد که انتخابات می تواند نقشی را در حل منازعات، انتقال قدرت و اصلاح سیاسی بازی کند.

این پذیرش، به نظر می رسد که حتی در میان طالبان بوجود آمده است، با آنکه نسبت به دولت کنونی و روند دموکراتیک به رهبری غرب، نگرش خصمانه دارند. با آنکه عملیات طالبان در تابستان 2014 بیشتر و قوی تر از عملیات های آنان در چنین فصلی در سالهای گذشته بود، اما حملات بسیار مهم و جدی در جریان رای دهی در شهرهای اصلی افغانستان صورت نگرفت. به نظر می رسد رهبری طالبان در مورد اینکه آیا انتخابات را اخلال کنند یا نه، دچار انشعاب شده بود، اما خوشونت نسبتا کمتر نمایانگر نوعی از پذیرش این امر است که انتخابات می تواند راهی را برای تشکیل دولتی که بسیاری از افغانها از آن حمایت می کنند، هموار کند.

دلیل پنجمی، برای تداوم خوشبینی - اگر شایسته باشد - در مورد درونمای دموکراسی این است که بحران ها، پای سازمان ملل متحد را به محور گفتگوهای سیاسی در کابل کشاند. ناظران انتخاباتی سازمان ملل متحد، به شکل کم نظیری برای تفتیش آرای انتخابات سال گذشته بسیج شدند. چندین رای دهنده یی که از سوی محققین چتم هاوس مصاحبه شدند، به حضور جدی تر سازمان ملل متحد اشاره کردند و تاکید کردند که حضور آنها برای میانجیگری میان نامزدها و سایر جناح های درگیر، موثرتر از حضور آمریکا است. یکی از مسولان افغان سازمان ملل متحد گفت که «برای دو تیم {غنی و عبدالله} بسیار مشکل بود تا بدون حمایت و حضور سازمان ملل متحد به عنوان یک نهاد قابل اعتماد و بی طرف، به چالش های موجود فایق آیند.» از این رو، نظارت سازمان ملل متحد از انتخابات پارلمانی پیش رو در سال جاری، کلیدی خواهد بود.

موانع بر سر راه پیشرفت

نکات مثبتی که در بالا به آن اشاره شد، نباید بزرگسازی شود. چالش های جدی سیاسی، فنی و قانونی بر سر راه یک سیستم دولرداری باثبات، حسابد و همه شمول، قرار دارد. افغانستان به شدت نیازمند

¹¹ به طور مثال، مراجعه شود به، Clark Lombardi and Shamshad Pasarlay، «آیا افغانها قانون اساسی را تعدیل خواهند کرد؟ اشارتی از یک بحث تلویزیونی ریاست جمهوری»، بلاگ برای International Journal of Constitutional Law and Constitution Making، ۳ آوریل 2014. ¹² Jesper Johnson و Paul Mason (2013)، چالش نیابتی: چرا شاخصه های سفارشی نیابتی می تواند در حل مشکلات تخمین ضد فساد مفید باشد، انستیتوت 2: 2013 Brief Bergen, Chr. Michelsen. U4.

¹² Thomas Barfield، افغانستان: تاریخ سیاسی و فرهنگی (پرستون، 2010)، فصل اول.

ساختارهایی است که بتواند نتایج سیاسی بر مبنای قانون ارایه دهد و در برابر اعمال نفوذ ها مقاوم باشد. آنگونه که یکی از دپلمات های سابق می گوید، «عبدالله در حالی که در حال باخت انتخابات بود، توانست تا حد ممکن از جریان گفتگوها و مذاکرات کمایی کند.» چنین امری، در یک سیستمی که توأم با قانونمداری جدی بر مبنای قانون اساسی باشد، ناممکن خواهد بود.

تنها عناصری که در یک اصلاح واقعی سیاسی هزینه می شوند، رای دهندگان افغان هستند که احتمالا توانایی کافی برای درخواست آن را ندارند؛ و جامعه بین المللی، که نیاز است تا تعهدات خود را به دموکراسی در افغانستان تجدید کرده و چگونگی حمایت خود از این اهداف را پس از ناکامی انتخابات 2014 مورد بازنگری قرار دهند.

سیستم کنونی هیچ مشوقی برای چنین تغییرات فراهم نمی کند. سیستم ریاستی، با متمرکز ساختن قدرت در یک دفتر واحد، زمینه را برای سیاست پارتی بازی فراهم می کند. و با در اختیار قرار ندادن سهم بیشتری برای سیاست های محلی، زمینه را برای ظهور قدرتمندان مستقل منطقه یی، مانند عطا محمد نور، والی بلخ فراهم می کند، تا بخشهایی از کشور از کنترل دولت مرکزی بدور نگهداشته شود. در نتیجه، تنها عناصری که در یک اصلاح واقعی سیاسی هزینه می شوند، رای دهندگان افغان هستند که احتمالا توانایی کافی برای درخواست آن را ندارند؛ و جامعه بین المللی، که نیاز است تا تعهدات خود را به دموکراسی در افغانستان تجدید کرده و چگونگی حمایت خود از این اهداف را پس از ناکامی انتخابات 2014 مورد بازنگری قرار دهد.

این نکات، به مفهوم نیازی برای تغییر قانون اساسی است، اما همکاری لازم میان عناصر مختلف می تواند امکان پذیر نباشد. تصویب یک قانون اساسی جدید، نیازمند برگزاری لویه جرگه است و تجارب گذشته نشان داده که در لویه جرگه، هم ایجاد نمایندگی همه جانبه و هم رسیدن به توافقات مناسب، پرچالش است.¹³ برای برخی در جامعه بین المللی، شاید مصلحت آمیز باشد که اجازه بدهند نخبگان بر سر اقتدار، دست به ایجاد تغییرات یک جانبه در قانون اساسی بزنند، یا بدون در نظر داشت لویه جرگه، و یا هم از طریق برگزاری یک لویه جرگه سمبولیک که قادر به نمایندگی از تمایلات مختلف نباشد. چنین روندی، احتمالا راحت تر ایجاد می شود، اما در نهایت، آسیب هایی آن به دورنمای دموکراسی بر مبنای قانون اساسی، بیشتر از سود آن خواهد بود.

حتی اگر بپذیریم که نخبگان سیاسی توافق کنند که در درون سیستم

کار کنند، یعنی تلاش کنند تغییرات در قانون اساسی را از مجراهای موجود اجرا کنند، چالش برگزاری یک لویه جرگه ی که واقعا بتواند از مردم افغانستان نمایندگی کند، هنوز باقی خواهد بود. باز هم، در این زمینه سیستم ریاست مقصر است. معمولا، رئیس جمهور روی اینکه چه کسانی در لویه جرگه دعوت خواهند شد، نفوذ دارد. توافق جدید تقسیم قدرت، این روند را پیچیده خواهد ساخت. دشوار است ببینیم که عبدالله، رئیس اجرایی، ترکیب اعضای لویه جرگه قانون اساسی را که از سوی اشرف غنی، رئیس جمهور، ترتیب شده، بپذیرد. و روش جاگزین، که در آن عبدالله نیز اجازه داشته باشد تا افراد بیشتری را برای شرکت در لویه جرگه انتخاب کند، مخالف قانون اساسی بوده و عین ساختاری را که - لویه جرگه نمایندگی کننده است - از درون تخریب خواهد کرد.¹⁴

تمامی اینها نشان می دهد که تلاشها برای حل مشکلات کنونی افغانستان از طریق مذاکرات سیاسی، به ویژه اگر برای رای دهندگان شفاف جلوه نکنند، می تواند نتایج معکوس داشته باشد. آنگونه که یکی از رای دهندگان گفت، «یکی از سوآلهای اصلی این است که آیا مردم حاضر خواهند بود در انتخابات های بعدی شرکت کنند. به این سوال حالا جواب داده نخواهد شد، ولی مردم ناظر کارکرد دولت جدید هستند.» بدبختانه، اگر چه رسیدن به یک توافق کاری به نفع اشرف غنی و عبدالله است، اما شاید تقویت سیستم انتخاباتی، حالا که خود در قدرت هستند، به نفع شان نباشد.

دورنمای انتخابات پارلمانی در سال 2015 که بتواند اصلاحات لازم سیاسی بوجود بیاورد نیز نامشخص است. برگزاری انتخابات موفقانه، نیازمند تجدید تعهد به اصلاح عین نهادهایی است که در جریان انتخابات ریاست جمهوری 2014 بی اعتبار شدند. جدول زمانی سیاسی نیز یکی از موانع است، چون قوانین انتخاباتی نمی تواند دوازده ماه قبل از انتخابات پارلمانی تعدیل شوند. بدون تغییرات فوری در قانون اساسی، زمینه برای اصلاح انتخاباتی محدود خواهد بود، چون انتخابات باید بر اساس قانون کنونی برگزار شود.

چالش دیگر این است که توافق جدید تقسیم قدرت میان غنی و عبدالله، خواستار نمایه یی از واحدهای اداری ولسوالی، برگزاری انتخابات ولسوالی ها، و اصلاح هر دو نهاد کلیدی انتخاباتی و سیستم ثبت نام رای دهندگان است. احتمالا برای عملی شدن این آجندا، به چندین سال زمان نیاز خواهد بود.

¹³ برای بررسی همه جانبه تر مسائل قانون اساسی، مراجعه شود به عزال حارس، «آیا سیاست قانون اساسی افغانستان را به خطر انداخته است؟» Foreign Policy، 23 اکتوبر 2014.

¹⁴ نگرانی بیشتری نیز در مورد ترکیب هر لویه جرگه یی برای ایجاد تغییرات در قانون اساسی وجود دارد، چون قانون اساسی حکم می کند که روسای شوراهای ولسوالی ها نیز در آن شامل باشند. همچنین اعضای شوراهای ولسوالی ها باید بخشی از مجلس سنا باشند، با این حال، هنوز انتخابات برای تشکیل این شوراها برگزار نشده است. مراجعه به قانون اساسی افغانستان: <http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf>

- به بهبود روند فنی و آرایه آموزش ادامه بدهند. همچنین بسیار مهم است تا با افزودن میانجی های بی طرف که به نامزدهای انتخابات وابستگی نداشته باشند، اعتبار نهادهای انتخاباتی تضمین شود.
- تضمین کنند که برنامه ها برای برگزاری انتخابات پارلمانی، و احتمالاً انتخابات شوراهای ولسوالی به اجرا گذاشته خواهد شد، اما با در نظر داشت یک جدول زمانی واقع بینانه که چالش هایی چون اصلاح کمیسیون انتخابات و ایجاد مرز و حدودهای اداری را در نظر داشته باشد.

- کمیسیون انتخابات و سایر نهادهای مسول برای برگزاری انتخابات را اصلاح و تقویت کنند.

جامعه بین المللی باید:

- به تمویل دولت افغانستان ادامه بدهد، به شرط انتقال دموکراتیک قدرت در تمامی سطوح، و با توجه به تعهدی برای مدیریت شفاف انتخابات.
 - به حضور جدی بین المللی در جریان انتخابات قریب الوقوع پارلمانی تعهد کرده و از همین حالا برای برگزاری انتخابات ریاست جمهوری سال 2019 آماده شود.
 - از تغییرات سیاسی که کمک می کند قدرت غیرمتمرکز شود، حمایت کند، تا زمانی که این تغییرات با روشهای قانونمند اعمال شود.
 - به ثبات درازمدتی که یک دولت مشروع و شفاف می تواند ایجاد کند، تمرکز کند، اگرچه ایجاد روابط با دولت جدید وسوسه انگیز است.
 - به همکاری در زمینه مدیریت تنش و حل آن میان رهبران سیاسی افغانستان ادامه بدهد. آنگونه که وزیر خارجه آمریکا، جان کری نشان داد، جامعه بین المللی هنوز نقشی برای اجرا دارد. در حالی که آمریکا به خروج سربازان خود ادامه می دهد، سازمان ملل متحد باید نقش خود را به عنوان یک میانجی قوی و بی طرف قطعی کند.
 - سرانجام، ادامه تعهد بین المللی به حمایت از انتقال سیاسی در افغانستان، به هیچ وجه تضمین نشده است. در حالی که تعداد سربازان خارجی در کشور به شکل گسترده یی کاهش یافته، افغانستان برای آمریکا، بریتانیا و سایر کشورهای مهم تمویل کننده، از اهمیت کمتر استراتژیک برخوردار خواهد بود. سازمان ملل متحد باید برای کار کردن با تمامی بازیگران کلیدی در افغانستان، آماده باشد، وضعیتی که - آنگونه که گفته شد - نمایانگر بوجود آمدن یک فرصت است، اما در عین حال نشان می دهد که راه دشواری در پیش رو خواهد بود.
- #### راه ها به جلو
- بزرگترین نگرانی در مورد آینده دموکراسی در افغانستان این است که در هرج و مرج و مذاکرات مرتبط به انتخابات، رای دهندگان افغان، صدای خود را از دست داده اند. در نتیجه، نیاز است تا تمامی جناح های درگیر:
 - روی منافع مشترک سیاسی و اشتیاق مردم به گذار دموکراتیک از طریق انتخابات سرمایه گذاری کنند؛
 - تاکید روی روندها و طی مراحل انتخاباتی را تجدید کنند، به ویژه در صورتی که ساختارهای عمده دولتی تغییر می کند؛ و
 - روی شفافیت در مذاکرات میان تمامی عناصر عمده سیاسی افغان و بین المللی تاکید کنند، به شمول نامزدهای اولیه.
- دولت افغانستان و عناصر کلیدی سیاسی افغانستان باید:
- حمایت خود را از قانون اساسی تکرار کرده و تضمین کنند که مذاکرات آینده، قانون اساسی را در معرض خطر قرار نمی دهد. اگرچه غالب بودن بر روند، برای اشرف غنی و عبدالله عبدالله از نظر سیاسی سودآور خواهد بود، اما نیاز است تا در گفتگوها برای اصلاح قانون اساسی، از تمامی گروه ها نمایندگی صورت گیرد. هر نوع لویه جرگه قانون اساسی، باید از جامعه افغانستان نمایندگی کرده و در یک زمان درست برگزار شود.
 - نهادهای انتخاباتی را تقویت کنند، اما در عین حال باید به آنها زمان و فضای سیاسی فراهم کنند تا انتخابات را برگزار کنند. روند 2014 عمدتاً فروپاشید چون قبل از تکمیل شمارش و تفتیش آرا از سوی کمیسیون انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی، فشارهای سیاسی ایجاد شد. بوجود آمدن این بحران، نبود میکانیزم های معتبر و بی طرف برای برخورد با تقلب انتخابات و تنشهای سیاسی را به نمایش گذاشت.

در مورد نویسنده

چتم هاوس، مرکز انستیتیوت شاهی امور بین المللی، یک انستیتیوت پالیسی مستقل در لندن است. ماموریت ما کمک به ایجاد یک جهان عادل، مرفع و دارای امنیت پایدار است.

نواه کوبورن یک مردم شناس سیاسی در کالج Bennington است و از سال ۲۰۰۵ تا حالا، مشغول تحقیق میدانی در مورد سیاست محلی، انتخابات و حاکمیت قانون در افغانستان است. او یکجا با آنا لارسن، نویسنده دموکراسی تماشایی افغانستان: انتخابات در یک شرایط بی ثبات سیاسی (کلمبیا، ۲۰۱۴) و همچنین نویسنده بازار سیاست (ستانفورد، ۲۰۱۱) است.

فرصت در بحران

پروژه «فرصت در بحران» از جانب دولت های استرالیا، ناروی، سویدن و سوئزرلند حمایت می شود و اجرای آن برعهده Chatham House در همکاری با انستیتیوت Chr. مایکلسن (CMI)، انستیتیوت صلح ایالات متحد آمریکا (USIP) و واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU) گذاشته شده است. سایر مقالات موجود:

فراتر از ۲۰۱۴: انتخابات در فضای رو به رشد سیاسی افغانستان
نوا کوبورن، فبروری ۲۰۱۴

پیشبینی و برخورد با تقلب در انتخابات ۲۰۱۴ افغانستان

کارینا پرل و سکت سمیت، فبروری ۲۰۱۴

افغانستان: پرورش فضای سیاسی برای توسعه

ویلیام آ. برد، مه ۲۰۱۴

افغانستان: شیوه های مبتکرانه ی مدیریت خطر برای کمک رسانی محلی

آرن سترند، مه ۲۰۱۴

واگذاشتن به خودشان؟ حقوق زنان در افغانستان در حال گذار

تورون ویمپلمن، مه ۲۰۱۴

ترتیب دوباره یک توافق سیاسی: تعامل و میانجیگری پس از انتخابات افغانستان

الکس سترک وان لیشوتن و فلیکس کیوهن، جولای ۲۰۱۴

دیدگاه نسبی به روند مصالحه در افغانستان: چرا، کجا، کی و چی؟

کارولین آ. هرترل، دسامبر ۲۰۱۴