

نگاه نظام بین الملل نسبت به شکل جدید حکومت در عراق

دکتر جهانبخش مرادی^۱

تاریخ دریافت: ۹۲/۵/۱۲ تاریخ پذیرش: ۹۲/۶/۱۷

چکیده:

در قرون معاصر فدرالیسم به عنوان یکی از سه شکل اصلی حکومت، از پتانسیل‌های بالایی در تطبیق خود با نیازهای مختلف جوامعی برخوردار بوده هم چنین به عنوان عامل وحدت بخش اقوام و مذاهب موازنه‌ای مطلوب بین وحدت ملی و چندگانگی‌های ساختاری‌شان ایجاد کرده است.

در این بین کشور عراق با توجه به آن که کشوری چند قومی و چند مذهبی است، در کنفرانس‌ها و نشست‌های اپوزیسیون عراق براساس اعلامیه شورای حکومتی موقت عراق و قانون اساسی موقت و دائم، فدرالیسم را به عنوان نظام حکومتی آینده، با بازتاب‌ها و واکنش‌هایی در سطح بین‌المللی مواجه بوده و دیدگاه‌های مثبتی نسبت به فدرالیسم ایجاد کرده است.

کلید واژگان: فدرالیسم، کنفرانس‌های اپوزیسیون عراق، اعلامیه شورای حکومتی موقت عراق، قانون اساسی موقت و دائم عراق، سطوح تحلیل.

^۱ . استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، پردیس علوم و تحقیقات ایلام، گروه علوم سیاسی، ایلام، ایران.

مقدمه:

"فدرالیسم" به عنوان یکی از سه شکل اصلی حکومت، از قابلیت‌های بالایی در تطبیق خود با نیازهای مختلف جوامعی برخوردار بوده است که همگی در جستجوی ایجاد موازنه‌ای مطلوب بین وحدت ملی و چندگانگی‌های ساختاری‌شان بوده‌اند. از آن‌جا که عراق، کشوری چند قومی و چند مذهبی است، هم بر اساس اجلاس‌ها و نشست‌های اپوزیسیون صدام در اوایل دهه ۱۹۹۰ و سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ و هم بر اساس اعلامیه شورای حکومتی موقت عراق و قانون اساسی موقت و دائم، فدرالیسم را به عنوان شکل حکومتی آینده خود انتخاب کرده است که این مسأله واکنش‌ها و بازتاب‌های متفاوتی در سطح بین‌المللی به دنبال داشته است. با این وجود، در سطح نظام بین‌الملل، ارزیابی و واکنش نظام بین‌الملل نسبت به فدرالیسم مثبت بوده است. هدف این مقاله، پاسخ‌گویی به این سؤال اصلی است که انتخاب فدرالیسم به عنوان نظام حکومتی آینده عراق چه بازتاب‌ها و واکنش‌هایی در سطح بین‌المللی داشته است. پاسخ موقت به این سؤال به عنوان فرضیه پژوهش این است که در سطح نظام بین‌المللی با فدرالیسم مخالفتی وجود ندارد و دیدگاه‌ها در این سطح نسبت به فدرالیسم مثبت بوده است.

برای آزمون فرضیه مباحث را در دو قسمت ارائه می‌کنیم. در قسمت اول، چارچوب‌های مفهومی و نظری را ارائه می‌کنیم و در قسمت دوم، دیدگاه بازیگران نظام بین‌الملل در عراق یعنی امریکا، سازمان ملل و اتحادیه اروپا را بررسی می‌کنیم.

۱. چارچوب‌های مفهومی و نظری

۱.۱. رئالیسم ساختاری والتز

"نظریه رئالیسم" ساختاری والتز تنها یک گونه از نظریه‌های نئورئالیستی^۱ است. این نظریه سطح تحلیل را نظام بین‌الملل قرار می‌دهد و معتقد است که ساختار نظام بین‌الملل، نوع و قواعد بازی را مشخص می‌نماید. در این راستا، آن چه در درون دولت‌ها می‌گذرد اهمیت نداشته و نمی‌توان بر ایدئولوژی و رژیم حاکم تأکید داشت (قوام، ۱۳۸۴: ۸۵). به عبارتی، در این نظریه بازیگران کمتر مهم هستند، زیرا ساختار آن‌ها را وادار می‌کند تا

^۱ Neo Realist Theories

اقدامات شان را به روش های فراهم شده، انجام دهند. در واقع، ساختارها کم و بیش اقدامات را مشخص می کنند (جکسون و سورنسون، ۱۳۸۳: ۱۱۲).

در مورد شکل حکومتی عراق یعنی فدرالیسم، علی رغم وجود سندرم ها^۱ و نشانه های منفی در خصوص حمایت ساخت نظام بین الملل از تلاش های کردها برای دستیابی به اشکال مختلف فدرالیسم و یا خودمختاری، باز هم این ساختار نظام بین الملل بوده است که در دستیابی کردها به خودمختاری و سپس انتخاب فدرالیسم به عنوان نظام حکومتی آینده عراق تأثیرگذار بوده است. از یک طرف، ساختار نظام بین الملل در دهه ۱۹۲۰ میلادی باعث شد تا کردستان مستقلی که بر اساس معاهده "سیور"^۲ پیش بینی شده بود، در اثر مخالفت های ترکیه و سیاست های بریتانیا، از بازیگران عمده ی و ابرقدرت های آن دوران در نظام بین الملل - ناکام بماند و در دهه های بعدی تلاش های ناسیونالیست های کرد، مثل "شیخ محمود برزنجی" و "ملا مصطفی بارزانی" ناکام شده و موافقت نامه ۱۱ مارس ۱۹۷۰ در مورد اعطای خودمختاری به کردستان نیز با عدم پای بندی رژیم بعث به تعهدات خود و سپس دخالت قدرت های بزرگ و انعقاد موافقت نامه "الجزایر"^۳ بین ایران و عراق، نافرجام بماند. اما از طرف دیگر، همین ساخت نظام بین الملل و عملکرد بازیگران اصلی و هژمونیک آن، با ایجاد منطقه امن در شمال عراق اسباب تشکیل دولت خودمختار منطقه ای کردستان را فراهم آورد و به ادامه حیات آن کمک کرد و سپس با ایجاد هماهنگی بین گروه های معارض عراق در واشنگتن، لندن، صلاح الدین و ناصریه؛ دستیابی به نظام فدرال و دموکراتیک را در عراق تسهیل نمود که در نهایت هم اعلامیه شورای حکومتی موقت عراق^۴ و هم قانون اساسی موقت و دائم عراق فدرالیسم را به عنوان شکل حکومتی آینده عراق انتخاب کردند.

۲.۱. فدرالیسم

"فدرالیسم" از ریشه لاتین *foedus* به معنای اتحاد، پیمان یا قرارداد مشتق شده و یک مفهوم سیاسی است که در آن گروهی از واحدها (ایالات، استان ها، کشورها و...)

¹ Syndromes

² Treaty of Sevres

³ Algiers Accord

⁴ Declaration of the Iraq Interim Governing Council

با یکدیگر متعهد شده‌اند و به نمایندگی از آن‌ها یک حکومت مرکزی وجود دارد. اصطلاح فدرالیسم، هم چنین برای توصیف یک سیستم حکومتی به کار می‌رود که در آن حق حاکمیت، مطابق قانون اساسی بین یک قدرت حکومت مرکزی و واحدهای سیاسی تشکیل دهنده‌ی آن (مانند ایالت‌ها، استان‌ها، کانتون‌ها یا لندها) تقسیم شده است و آن‌ها قسمتی از حاکمیت خود را به منظور ایجاد یک کشور نیرومند به یک واحد مرکزی واگذار می‌کنند (علیزاده، ۱۳۸۹: ۱۲۰).

به طور کلی، از سه شکل اصلی حکومت می‌توان نام برد. فدرالیسم^۱، کنفدراسیون^۲ و وحدت‌گرایی^۳. در صورتی که چند کشور مستقل و حاکم تصمیم بگیرند که بنابر ملاحظاتی سرنوشت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و نظامی خود را به هم پیوند دهند و با کمک و معاضدت یکدیگر قدرت بزرگتر و فراگیرتری را به وجود آورند، گام اساسی به سوی کشور فدرال برداشته شده است (قاضی، ۱۳۸۹: ۹۲ - ۹۱). کشورهای فدرال، دارای چهار ویژگی مهم به شرح ذیل هستند. اولاً؛ حقوق حاکم بر روابط دول عضو در زمره‌ی حقوق اساسی (داخلی) است نه بین‌المللی، ثانیاً؛ در تفکیک اختیارات دولت مرکزی قرار می‌دهد و دولت‌های عضو مشمول حقوق داخلی می‌شوند، ثالثاً؛ روابط دولت‌های عضو مانند روابط دولت با دولت است و بزرگی و کوچکی جمعیت یا مساحت در آن تأثیر ندارد و اساساً آن‌ها با هم برادر هستند و رابعاً؛ اینکه قوه‌ی قضائیه در این دولت‌ها اهمیت زیادی دارد، چرا که علاوه بر وظایف مرسوم باید اختلاف دول با یکدیگر و با مرکز نیز را رسیدگی کند (همان).

اگرچه تعریف جامع و مانعی از فدرالیسم در دست نیست، هم چنان که در مورد مفاهیمی از قبیل صلاح و یا دموکراسی نیز تعریفی جهانی و فراگیر در دست نیست (Stewart, 1984)، با این حال عده‌ای از صاحب‌نظران آن را "جمهوری جمهوری‌ها"^۴ (Forsyth, 1994: 15) و عده‌ای آن را «حکومت بر خود، به علاوه حکومت

¹. Federalism

². Confederation

³. Unitarianism

⁴. State of States

مشترک»^۱ (Elazar, 1985: 12) می نامند. همچنین، عده ای مانند "گراهام اسمیت"^۲ (1995)، "مورای فورسیث"^۳ (1985) و ریموند آرون^۴ آن را به عنوان راهی برای حل مشکل قومیت ها و حفظ وحدت دولت بیان می کنند. در عراق نیز، فدرالیسم به عنوان عامل وحدت بخش قومیت ها انتخاب شده است تا مردم این کشور بتوانند در محیط این کشور، همزیستی مسالمت آمیزی داشته باشند. بر این اساس، به نظر می رسد که عکس العمل نظام بین الملل نسبت به فدرالیسم در عراق، به جهت حفظ پایداری به استقلال و تمامیت ارضی این کشور مثبت بوده است.

۲. دیدگاه ها و واکنش های نظام بین الملل نسبت به فدرالیسم در عراق

اندیشمندان و صاحب نظران روابط بین الملل، هر کدام به روشی خاص و در سطوح متفاوتی، به بررسی و تحلیل مسائل مربوط به این رشته می پردازند. در این زمینه؛ "کنت والتز" از سه سطح تحلیل و "مورگان" از پنج سطح تحلیل نام برده است. "دیوید سینگر" هم از دو سطح تحلیل خرد و کلان نام برده است. در سطح تحلیل خرد، به افراد و دولت ها توجه می کند که به ترتیب سطح تحلیل خرد فردی و ملی نامیده می شوند و در سطح تحلیل کلان، به نظام بین الملل توجه دارد. ما هم در این قسمت سعی داریم که دیدگاه ها و عکس العمل های بازیگران اصلی نظام بین الملل در عراق را بررسی کنیم. به این معنا که قصد داریم با استفاده از سطح تحلیل کلان به مسأله نگاه کنیم. به همین جهت، دیدگاه های ایالات متحده امریکا، سازمان ملل و اتحادیه اروپا را مورد مذاقه و کنکاش قرار می دهیم تا نوع نگاه آن ها را مشخص نماییم.

۲-۱. ایالات متحده امریکا

طبق آمارهای ارائه شده که صحت آن در انتخابات نیز تأکید گردیده است، شیعیان ۵۴/۱ و سنی ها ۳۹/۲ درصد از جمعیت عراق را تشکیل می دهند (ربانی، ۱۳۸۴: ۸). بر این اساس، از دیدگاه امریکایی ها؛ ایجاد نظام فدراتیو در عراق، اصلی ترین روش جلوگیری از

^۱. *Self Rule plus Shared Rule*

^۲. *Graham Smith*

^۳. *Murray Forsyth*

^۴. *Raymond Aron*

سلطه اکثریت شیعه در حکومت آینده عراق است و می‌تواند در دموکراتیک‌تر کردن عراق مفید باشد. در غیر این صورت، با توجه به عدم تطابق قومیت، مذهب و تجمد در عراق و وجود انواع و اقسام ناهمسانی‌ها و زمینه‌های خشونت‌های قومی، فرقه‌ای و مذهبی، منازعات داخلی در عراق، که می‌توان آن‌ها را به چهار نوع متشکل از منازعه بین نیروهای ائتلاف به رهبری آمریکا و نیروهای مقاومت یا تروریست‌ها، منازعه بین شیعیان و سنی‌ها برای تثبیت قدرت، منازعه میان جریان‌های تندرو سلفی و القاعده و بعضی‌ها با دولت کنونی عراق و منازعه میان کردها و برخی از اقوام در شمال عراق برای تثبیت مرزهای نفوذ، تقسیم‌کرد - هم‌چنان تداوم خواهند یافت (خلیلی، ۱۳۸۷: ۱۲۸-۱۲۷)، که این مسأله می‌تواند تلاش‌های صورت گرفته جهت برقراری ثبات در عراق و پیشبرد طرح "دموکراسی‌سازی"^۱ در قالب طرح "خاورمیانه بزرگ"^۲ را با مشکلات عدیده‌ای مواجه کند. البته در مورد ایجاد یک حکومت دموکراتیک هنوز هم تردید وجود دارد. حتی برخی از مقامات و متخصصان آمریکا عقیده دارند که عراق از زمینه‌های امیدوارکننده برای رشد دموکراسی برخوردار نیست و مردمی که بتوانند دموکراسی را در عراق تحویل بگیرند، وجود ندارد (بایمن، ۱۳۸۷: ۱۴۶). لیکن علی‌رغم همه این موارد، علاقه و وسوسه برای پی‌گیری دموکراسی رشد یافته است.

بر این اساس، در حال حاضر دموکراسی‌سازی و امنیت‌سازی به عنوان دو مقوله متباین و متضاد در دکترین‌های امنیت ملی و سیاست خارجی آمریکایی‌ها در آمده‌اند که به طرز عمده‌ای برخاسته از وضعیت ویژه کنونی عراق است، زیرا به جای صدام می‌بایست یک وضعیت دموکراتیک همراه با یک قانون اساسی دموکراسی‌ساز فراهم آید. اما چالش‌های ناشی از نبود رژیم توتالیتر و اقتدارگر صدام، نیاز عراقی‌ها به امنیت را بیش از دموکراسی جلوه‌گر می‌کند. بنابراین، آمریکایی‌ها در پی ایجاد و طراحی یک ساختار سیاسی - اجتماعی دموکراتیک در عراق بوده‌اند که از پارامترهایی هم‌چون مذهب، قومیت، سنت و ایدئولوژی متأثر نگردد (خلیلی، ۱۳۸۷: ۱۲۹ - ۱۲۸). به عبارتی، هم عراقی‌ها و هم سیاست‌گذاران آمریکایی، به خاطر مخاطرات دموکراسی در جوامع چند

^۱. Democratization

^۲. Great Middle - East

پاره به لحاظ قومی و مذهبی مثل عراق ، که بر اساس آن در چنین جوامعی گروه های بزرگتر و پرجمعیت تر از انتخابات و سایر اشکال دموکراتیک برای تحکیم تسلط خود یعنی استبداد اکثریت استفاده می کنند - بر عدم تمرکز، مشارکت همه گروه های عراقی در تصمیم گیری و تعهدات الزام آور به حقوق اجتماعات محلی تأکید کرده و به همین خاطر گزینه فدرال را مد نظر گرفته اند.

در واقع، امریکایی ها عقیده دارند که اگر نظام سیاسی عراق فدراتیو نشود، این کشور در آینده به تهدیدی جدی علیه منافع امریکا، حتی جدی تر از دوره حاکمیت صدام تبدیل می گردد. به همین خاطر، از همان دوران قبل از حمله به عراق به فکر تغییر ساختار سیاسی و حکومتی عراق بود و در این میان اجلاس ها و گردهم آیی هایی را بین گروه های معارض و اپوزیسیون صدام شکل داد و در جریان یکی از این اجلاس ها به نام اجلاس لندن بود که بر روی دو اصل «فدرالی و دموکراتیک بودن» عراق توافق شد (روزنامه ایران، ۲۵ آذر ۱۳۸۱). در این راستا، اعضای این کنفرانس توافق نمودند که « اگر ساختار آینده دولت عراق فدرال نباشد، این کشور دموکراتیک نخواهد بود» و معتقد بودند که فدرالیسم برای دموکراسی ضروری است، زیرا از اراده ی اقلیت در برابر اراده ی اکثریت حمایت می کند (برنکاتی، ۱۳۸۷: ۱۲۸). این ایده در " اعلامیه ی شورای حکومت موقت عراق "^۱ نیز انعکاس یافت و سپس بر اساس ماده ی چهار قانون اساسی موقت و ماده اول قانون اساسی دائم عراق، نظام پارلمانی، دموکراتیک و فدرال» به عنوان نظام حکومتی آینده عراق انتخاب شد و امریکایی ها نیز حمایت و پشتیبانی خود را از آنان اعلام کرده اند.

مسأله ای که نباید از آن غافل شد این است که امریکا بایستی منافع متناقض متحدان و هم پیمان های منطقه ای خود یعنی اسراییل و ترکیه را در نظر بگیرد. در حالی که ترکیه، هم پیمان منطقه ای امریکا در ناتو با هر گونه تغییر و تحول سیاسی کردها، به ویژه تغییر در جغرافیای سیاسی کردستان عراق مخالف است - زیرا به واسطه ی دارا بودن بیشترین جمعیت کردها در قالب کشور خود، پیامدهای غیر قابل جبرانی را برای خود

^۱. *The Declaration of Iraqi Interim Governing Council*

متصور است، دیگر متحد امریکا یعنی اسرائیل؛ از منظر برخی از استراتژیست‌ها، علایق آشکار و نهانی در مورد فدرالیسم و تشکیل دولت مستقل کرد در عراق دارد. تأسیس این دولت نه تنها موجب درگیری کشورهای منطقه با معضل جدیدی می‌شود و کشورهای ایران، عراق، سوریه و حتی کشورهای عربی را به خود مشغول می‌سازد و موضوع فلسطین را از دستور کار خارج می‌سازد، بلکه موجبات خلاصی اسرائیل از فشارهای عربی و ایران را فراهم می‌آورد (مقصودی، ۱۳۸۲: ۹۳-۹۲). بنابراین، امریکا ضمن توجه به منافع اسرائیل باید به ترکیه این اطمینان را بدهد که از استقلال کردها حمایت نمی‌کند و اگر کردها تصمیم به جدایی از عراق بگیرند، از محرک‌های سیاسی و اقتصادی برای ممانعت از آن استفاده خواهند کرد. در واقع، با اطمینان دهی به ترکیه در این مورد که کردها از عراق جدا نخواهند شد، ایالات متحده می‌تواند به عملیاتی شدن فدرالیسم در عراق کمک کند. مقامات آمریکایی هم چون "هیلاری کلینتون"، وزیر خارجه سابق امریکا؛ "جوزف بایدن"، معاون کنونی رییس‌جمهور امریکا؛ "پیتربالبرایت"، سفیر سابق امریکا در عراق و "لیزلی گلمپ"، پژوهشگر کمیته روابط خارجی امریکا هر یک به نوعی مروج فدرالیسم و تقسیم عراق بوده‌اند. بر این اساس، گفته می‌شود که مهم‌ترین هدف امریکا در عراق پس از براندازی رژیم صدام، ایجاد دولتی فدرال بوده است تا با تضعیف دولت مرکزی، نفوذ خود را در عراق گسترش دهد و جای پای محکمی برای خود در عراق و منطقه دست و پا کند. البته در این میان از نقش گروه‌های فشار رژیم صهیونیستی در واشنگتن نیز نباید غافل شد. به عنوان مثال، گفته می‌شود که "جوزف بایدن" رابطه‌ی نزدیکی با گروه‌های فشار مزبور دارد که ترجیح می‌دهند در عراق دولتی ضعیف و غیر متمرکز سر کار باشد (فردا نیوز، ۲۸ تیر ۱۳۹۰). به رغم این که در میان محافل سیاسی و اکادمیک-پژوهشی امریکا دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص عراق و نحوه تعامل امریکا با تحولات این کشور وجود دارد، در عرصه عمل و اجرا، اولویت‌های استراتژیک امریکا در خصوص روابط و اختلافات کردها با بغداد، حفظ تمامیت ارضی و یکپارچگی عراق در قالبی فدرال است. بر این اساس، هر گونه روند و

تحوالی که در جهت حرکت برخی از مناطق عراق مانند اقلیم کردستان به سوی استقلال و جدائی از عراق ارزیابی شود مورد مخالفت آمریکا قرار می گیرد.

از این رو است که مقامات امریکا ضمن فروش تسلیحات سنگین مانند هواپیماهای اف ۱۶ به بغداد، تقاضای رهبران کرد برای دریافت این نوع از تسلیحات را مورد بی توجهی قرار می دهند و کردها را به پذیرش برقراری و تنظیم روابط نفتی خود از طریق دولت مرکزی ترغیب می کنند. با این حال، آمریکایی ها مخالف هر گونه تشدید سیاست رادیکال و سخت گیرانه بغداد در مقابل اقلیم کردستان هستند و به شکل گیری روابطی متوازن بین دو طرف در چهارچوب نظام فدرالی حاکم اعتقاد دارند. روابطی که بتواند ضمن ایجاد رضایت نسبی در مقامات " اربیل " و "بغداد" و برآوردن سطحی از مطالبات دو طرف در قالب همکاری و تعامل مانع از تنش و بی ثباتی در این کشور و واگرایی بیشتر بین مرکز و اقلیم کردی شود (اسدی، ۱۳۹۲). بنابراین، در مجموع می توان گفت که آنچه که برای آمریکا اولویت دارد، حفظ تمامیت ارضی و یکپارچگی عراق در قالبی فدرال است، اگرچه گروه هایی در داخل امریکا، سناریوهای دیگری مانند تقسیم عراق را مد نظر دارند که آن ها بیشتر تحت تأثیر گروه های ذی نفوذ و محافل داخلی طرفدار رژیم صهیونیستی هستند.

۲-۲. سازمان ملل

به نظر عده ای از صاحب نظران، از نظر عراقی ها سازمان های بین المللی، برای نظارت بر فرایند طولانی مدت تحول نهادی، مشروع تر از یک ارتش اشغالگر و سیمای غیر نظامی آن هستند و هر اندازه، نظارت بر فرایند گذار سیاسی به این بازیگران و نهادها واگذار شود، شانس تحقق دموکراسی در عراق بیشتر می شود (وایمر، ۱۳۸۷: ۱۰۹-۱۰۸). البته "سازمان ملل"^۱ هم به بزرگترین و مطرح ترین سازمان بین المللی نشان داده است که در برابر استقلال و تمامیت ارضی عراق خود را متعهد می داند. در این راستا، هنگامی که به دنبال جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱، فدرالیسم برای اولین

^۱. United Nations

بار به طور جدی به عنوان راه حلی برای مشکل کردهای عراق مطرح گردید، در برابر آن سکوت کرد. در واقع، سازمان ملل هرگز به طور جدی خود را در مسأله ی کردستان عراق به طور خاص و کردها به طور عام درگیر نکرده است. بر این اساس، هنگامی که در دوران حیات حکومت موقت، بیانیه ی سازمان ملل در حمایت از حکومت موقت عراق، اشاره به خودمختاری کردها را نادیده گرفت، آن‌ها بار دیگر از رویه ی سازمان ملل، مایوس و ناامید شدند (الیس، ۱۳۸۷: ۲۱۹ - ۲۱۸).

با این وجود، استقبال سازمان ملل از برگزاری همه پرسی قانون اساسی عراق در ۱۵ اکتبر ۲۰۰۵، به طور ضمنی، نشان دهنده ی عدم مخالفت آن‌ها با انتخاب فدرالیسم به عنوان نظام حکومتی آینده عراق است. بر این اساس، سازمان ملل، برگزاری همه پرسی را فرصتی برای کاهش اعمال خشونت آمیز در عراق دانست و دفتر کوفی عنان، دبیرکل وقت سازمان ملل، با انتشار بیانیه ای آن را فرصتی برای دوری عراقی‌ها از اعمال خشونت آمیز دانست که می‌تواند روحیه ی آشتی ملی را برای ایجاد عراق دموکراتیک و متحد، شکوفا کند و سازمان ملل برای تحقق این هدف به آن‌ها کمک می‌کند (خبرگزاری مهر، ۲۴ مهر ۱۳۸۴).

در این راستا؛ "اشرف قاضی"، نماینده ی سازمان ملل با بیان این مطلب که نقش سازمان ملل تسهیل کننده، کمک کننده و در حد مشاوره خواهد بود، افزود که «عراق هم اکنون یک قانون اساسی و خط مشی مستقل دارد» و نسبت به این مسأله که اعراب سنی با برخی از مفاد قانون اساسی به ویژه پیشنهاد عراق فدرالی مخالف هستند، خواهان رفع اختلافات در این موارد شد (همان).

اخیراً "مارتین کوبلر"، فرستاده ویژه سازمان ملل، در پایان ماموریت دو ساله خود وضع عراق را به شدت نگران کننده توصیف کرد و تنها نسبت به دو مورد ابراز خشنودی کرد: پرداخت غرامت جنگی توسط عراق به کویت که موجب بهبود نسبی مناسبات دو کشور شده است، اگرچه عراق تاکنون هیچ غرامتی بابت شروع جنگ با ایران پرداخت نکرده است، و انجام انتخابات عراق که وی آن را در برخی نقاط "آزاد و عادلانه" ارزیابی کرد. وی هم چنین از اصلاحاتی ضروری ولی نیمه تمام یاد کرد.

در واقع، "مارتین کوبلر" از انجام نشدن اصلاحاتی انتقاد کرد که به شدت برای عراق و پایان درگیری خشونت‌های قومی و مذهبی این کشور ضروری‌اند، اما نیمه‌تمام مانده‌اند؛ از جمله اصلاح قانون احزاب و قوانین مربوط به بازار نفت و گاز عراق و ساختارهای فدرالی در این کشور (سایت شفقتنا، ۷ تیر ۱۳۹۲). بنابراین، مشاهده می‌شود که سازمان ملل هم چون گذشته خود را متعهد به حفظ استقلال و تمامیت ارضی می‌داند و صراحتاً اعلام می‌کند که با فدرالیسم در عراق موافق است.

۲-۳. اتحادیه اروپا (EU)

"اتحادیه اروپا"^۱ نیز مثل سازمان ملل خود را متعهد به حفظ استقلال و تمامیت ارضی عراق می‌داند و به کشورهای منطقه اطمینان داده است که از تجربه عراق و "تشکیل دولت مستقل کرد"^۲ حمایت نمی‌کند. در عین حال، به نظر می‌رسد که فدرالیسم را به عنوان راه حل مناسب و عملی برای حل مسأله کردهای عراق می‌داند. آشتی دو حزب اصلی کردستان عراق یعنی "حزب دموکراتیک کردستان"^۳ و "اتحادیه میهنی کردستان"^۴ را اتفاق مهمی در منطقه دانسته‌اند که می‌تواند چارچوب نهادی برای حمایت از هویت‌شان را ایجاد کند و می‌تواند باعث ایجاد ثبات در منطقه کردستان شود. به طور کلی، اتحادیه اروپا آشکارا از توسعه به سمت دموکراسی در منطقه حمایت می‌کند و در ارتباط با کردستان عراق معتقد است که نهادهای دموکراتیک و جامعه مدنی در کردستان از متن جامعه کردستان برخاسته‌اند و تحمیلی نیستند.

در این راستا، عملکرد حکومت خودمختار کردستان بعد از سال ۱۹۹۲ را خوب ارزیابی می‌کنند و در ارتباط با فدرالیسم در عراق، معتقدند که این مردم عراق هستند که باید در یک حالت دموکراتیک تصمیم بگیرند که چگونه به بهترین شکل آینده خود را سازمان دهند و هیچ نیروی خارجی نمی‌تواند این کار را برای آن‌ها انجام دهد. بنابراین، هنگامی که آن‌ها فدرالیسم را به عنوان شکل حکومت آینده خود انتخاب کرده‌اند،

¹.European Unions

². An Independent Kurdish State

³.Kurdistan Democratic Party

⁴. Patriotic Union of Kurdistan

اتحادیه اروپا می‌تواند و باید آن‌ها را در این تلاش‌شان به سمت فدرالیسم یاری رساند (Degerfelt, 2004).

خانم "بنیتا فررو - والدنر"، کمیسر وقت سیاست خارجی اتحادیه اروپا نیز، اجرای همه‌پرسی را روزی بزرگ برای مردم سالاری در عراق دانست و از برگزاری آن استقبال کرد. وی حمایت اتحادیه اروپا را از مردم عراق جهت تلاش برای ایجاد عراقی باثبات و شکوفا و مؤسسات دموکراتیک اعلام کرد (خبرگزاری مهر، ۲۴ مهر ۱۳۸۴). توجه اتحادیه اروپا از این حقیقت ناشی می‌شود که در صورت پیوستن ترکیه به اتحادیه اروپا و در نتیجه، وجود ناامنی و بی‌ثباتی در کشورهای نزدیک و همسایه با مرزهای اتحادیه اروپا، بالطبع تأثیرات مهمی در داخل این اتحادیه خواهد داشت و به همین خاطر نسبت به امنیت و ثبات در عراق حساس است و واکنش نشان می‌دهد.

نتیجه‌گیری

فدرالیسم به عنوان یکی از سه شکل اصلی حکومت، از پتانسیل‌های بالایی در تطبیق خود با نیازهای مختلف جوامعی برخوردار بوده است که همگی در جستجوی ایجاد موازنه‌ای مطلوب بین وحدت ملی و چندگانگی‌های ساختاری‌شان بوده‌اند. می‌توان گفت که فدرالیسم به عنوان یکی از سه شکل اصلی حکومت، در قرون معاصر به عنوان عامل وحدت بخش اقوام و مذاهب توجه و نگاه‌های زیادی را به خود معطوف داشته است. در عراق پس از صدام نیز؛ شکل حکومت دگردیسی پیدا کرده و از یک حکومت یونیتاری شدیداً متمرکز به یک حکومت فدرال و نامتمرکز تغییر یافته است. لیکن با پذیرش فدرالیسم به عنوان شکل حکومت آینده عراق چه بر اساس اجلاس‌ها و نشست‌های اپوزیسیون عراق و چه بر اساس اعلامیه شورای حکومت موقت عراق و همچنین قانون اساسی موقت و دائم عراق، واکنش‌ها و بازتاب‌های متفاوتی نسبت به آن صورت گرفته است. در سطح نظام بین‌الملل دیدگاه‌های امریکا، سازمان ملل و اتحادیه اروپا را بررسی کرده‌ایم. از نظر امریکایی‌ها شکل‌گیری فدرالیسم برای حفظ نفوذ و تأمین منافع آن‌ها ضروری است، زیرا فدرالیسم با تضعیف دولت مرکزی باعث می‌شود که امریکایی‌ها بتوانند

قدرت و نفوذ خود را در عراق گسترش دهند. اگرچه سازمان ملل هیچ گاه به طور جدی خود را در مسأله کردستان عراق درگیر نکرده است و در مورد فدرالیسم دیدگاهی توأم با سکوت داشته است، اما استقبال آن ها از برگزاری همه پرسی قانون اساسی در عراق که فدرالیسم از اجزای لاینفک آن بود؛ گزارش مارتین کوبلر فرستاده ویژه سازمان ملل که در پایان ماموریت دو ساله خود از انجام نشدن اصلاحاتی انتقاد کرد که به شدت برای عراق و پایان درگیری خشونت‌های قومی و مذهبی این کشور ضروری‌اند، اما نیمه‌تمام مانده‌اند و ساختارهای فدرالی در این کشور از جمله آن ها ست و هم چنین اعلام این مسأله که خواهان رفع اختلافات در قانون اساسی عراق و به ویژه پیشنهاد عراق فدرالی هستند، نشان دهنده ی عدم مخالفت آن ها با فدرالیسم در عراق است که این مسأله مهمی است، چرا که سازمان‌های بین المللی و از جمله سازمان ملل در فرایند گذار نهادی و کارکردی مشروع تر و مقبول از سایر بازیگران هستند. اتحادیه اروپا نیز ضمن حفظ پایبندی خود به استقلال و تمامیت ارضی عراق، فدرالیسم را به عنوان راه حل مناسب و عملی برای حل مسأله کردها در عراق می دانند. از سوی دیگر، با توجه به اینکه وجود ناامنی و بی‌ثباتی در کشورهای نزدیک به مرزهای اتحادیه اروپا، طبیعتاً دارای تأثیرات مهمی در داخل این اتحادیه خواهد بود. به همین خاطر، این اتحادیه نسبت به امنیت و ثبات در عراق حساس است و واکنش نشان می‌دهد. بنابراین، در مجموع می توان گفت که در سطح نظام بین الملل دیدگاه ها نسبت به فدرالیسم مثبت است و مخالفتی با فدرالیسم در عراق وجود ندارد.

منابع

- ایس، هادی. (۱۳۸۴)، *خواسته‌های کردها برای تشکیل دولت و آینده‌ی عراق*، در امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی نژاد (گردآورندگان)، *سامان سیاسی در عراق جدید*، چاپ دوم، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- برنکاتی، داون، (۱۳۸۷)، *آیا فدرالیسم به سامان سیاسی در عراق می‌انجامد؟*، در امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی نژاد (گردآورندگان)، *سامان سیاسی در عراق جدید*، چاپ دوم، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- بایمن، دانیل، (۱۳۸۷) *ایجاد عراق دموکراتیک، چالش‌ها و فرصت‌ها*، ترجمه امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی نژاد (گردآورندگان)، *سامان سیاسی در عراق جدید*، چاپ دوم، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- خلیلی، محسن، (بهار ۱۳۸۴)، *قانون اساسی جدید عراق و مهندس ساختار دولت؛ ناسازواری قومیت، مذهب و تجدد*، فصلنامه مطالعات بین‌المللی، ISJ، سال چهارم، شماره ۴.
- ربانی، محمدناصر. (۱۲ شهریور ۱۳۸۴)، *فدرالیسم در عراق؛ تهدید یا فرصت*، *همشهری دیپلماتیک*، شماره ۶۲.
- رابرت جکسون و گئورگ سورنسون، (۱۳۸۴)، *درآمدی بر روابط بین‌الملل*، ترجمه مهدی ذاکریان و دیگران، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- علیزاده، حسن، (۱۳۸۹)، *فرهنگ خاص علوم سیاسی (درب‌گیرنده همه اصطلاحاتی که به ایسم ختم می‌شوند) (با مقدمه دکتر صادق زیباکلام)*، تهران، انتشارات روزنه.
- قاضی، ابوالفضل، (۱۳۷۹)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ سیزدهم تهران، نشر میزان.
- قوام، عبدالعلی، (۱۳۸۴)، *روابط بین‌الملل: نظریه‌ها و رویکردها*، چاپ اول، انتشارات سمت.

- مقصودی، مجتبی. (۱۳۸۲)، کردستان عراق، چشم انداز آینده، در حسین دهشیار و دیگران (گردآورندگان)، مسائل ایران و عراق، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر.

- وایمر، آندریاس. (۱۳۸۷)، دموکراسی و کشمکش قومی - مذهبی در عراق، در امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی نژاد (گردآورندگان)، سامان سیاسی در عراق جدید، چاپ دوم، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.

- اسدی، علی اکبر، (۲ اردیبهشت ۱۳۹۲)، آمریکا و مدیریت اختلافات بغداد - اربیل، قابل دسترس در:

<http://kurdpress.ir/Fa/NSite/FullStory/News/?Id=43302>

- خبرگزاری مهر، (۲۴ مهر ۱۳۸۴)، استقبال اتحادیه اروپا، آمریکا و سازمان ملل از همه پرسی قانون اساسی عراق، قابل دسترسی در:

<http://www.Mehrnews.com/fa/news/Detail.aspx?newsID=24781>

- خبرگزاری مهر، (۲۴ مهر ۱۳۸۴)، سازمان ملل خواهان رفع اختلافات در باره ی قانون اساسی عراق است، قابل دسترس در:

<http://www.Mehrnews.com/fa/news/Detail.aspx?newsID=282635>

- روزنامه ایران. (۲۵ آذر ۱۳۸۱)، عراق دموکراتیک، قابل دسترس در:

<http://www.Iran-newspaper.Com/1381/810925/html/nation.Hti>

- سایت شفقتنا، (۷ تیر ۱۳۹۲)، فرستاده ویژه سازمان ملل: آینده عراق تاریک است، قابل دسترس در:

- قانون اساسی دائم عراق، قابل دسترس در:

<http://hoghoogh.Online.fr/article.Php3?Id-article=407>

- قانون اساسی موقت عراق، قابل دسترس در:

<http://www.bashgah.net/fa/content/show/7320>

- Degerfelt, ken, "Iraq and Iraqi Kurdish Issue :European Perspectives", In: <http://www1.American.Edu/pdf/Washlong.pdf>.

- Elazar, Daniel. (1978), *Exploring federalism*, Tuscaloosa. Alabama: University of Alabama Press.
- Forsyth, Murray. (1989), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press.
- Forsyth, Murray. (1994), *Federalism, politics Review*, November.
- Smith, Graham, (1995), *Federalism: the Multiethnic Challenge*, London, Longman.
- Stewart, W. H. (1984), *Concepts of Federalism*, Boston - University Press of American Books.