

موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق

احمد زارعان^۱، سعید معدنی^۲، محمدباقر تاج‌الدین^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶.۰۸.۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷.۰۲.۱۹

چکیده

پس از سقوط صدام، با مشارکت فعال شیعیان و کردها و مشارکت حداقلی و منفعلانه اهل سنت، ساختار جدیدی مبتنی بر اصول دموکراتیک در عراق شکل گرفت. در دورانی که تصور می‌شد با حذف یکی از بزرگ‌ترین دیکتاتورهای تاریخ، عراق به ساحل آرامش خواهد رسید، بحران‌های سیاسی - امنیتی، یکی پس از دیگری در این کشور به وجود آمد و ضمن ایجاد اختلال در روند دولت‌سازی دموکراتیک، دولت عراق را به ورطه فروماندگی کشاند. این مقاله با استفاده از روش اکتشافی و استفاده از ابزار کتابخانه‌ای و مصاحبه، به دنبال پاسخ به این سؤال است که «موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق کدامند؟» برای پاسخ به سؤال تحقیق، این فرضیه بررسی شده است که «شکاف‌های اجتماعی در عراق که به دلیل توزیع طایفه‌ای جمعیت در جغرافیا فعال شده است، به همراه فقدان زیرساخت‌های مورد نیاز برای دموکراسی‌سازی، ساختار قبایلی و عشایری و مداخلات خارجی، در روند دولت‌سازی اختلال ایجاد کرده است». یافته‌های تحقیق علاوه بر اثبات فرضیه فوق نشان می‌دهد دموکراسی توافقی به‌عنوان الگوی حاکم بر نظام سیاسی از یک سو باعث تشدید شکاف‌های اجتماعی و از سوی دیگر، باعث ناکارآمد شدن حاکمیت سیاسی در عراق شده است و از موانع دولت‌سازی در عراق به‌شمار می‌رود.

واژه‌های کلیدی: عراق، دولت‌سازی، شکاف‌های اجتماعی، دموکراسی توافقی، دموکراسی‌سازی

۱. (نویسنده مسئول)، پژوهشگر ارشد مؤسسه اندیشه‌سازان نور، ایران a.zarean@chmail.ir

۲. عضو هیأت علمی گروه جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ایران

۳. عضو هیأت علمی گروه جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ایران

مقدمه

سقوط رژیم صدام در سال ۲۰۰۳ باعث تغییر ساختار سیاسی - حقوقی و آغاز روند دولت‌سازی در عراق شد؛ درحالی که پیش از آن، این ساختار مقوم نظام تک‌حزبی بود و قدرت در حزب بعث به رهبری صدام متمرکز شده بود. در ساختار پیشین، درحالی از ورود شیعیان به عرصه قدرت جلوگیری می‌شد که شیعیان، بیش از ۶۰ درصد جمعیت عراق را تشکیل می‌دادند. همچنین، علیه شیعیان و کردها سیاست‌های بسیار سختگیرانه‌ای اتخاذ می‌شد؛ به‌گونه‌ای که صدام در سال ۱۹۸۳ در مصاحبه با مجله تایمز، آرزوی خود را این‌گونه بیان کرد: «هر رهبری ترجیح می‌دهد که مردم از یک دیدگاه فکر کنند، از یک مذهب و از یک فرقه و یک شهر باشند» (Sciolini, 1997: 92).

در پی سقوط صدام، علاوه بر جابه‌جایی گسترده کارگزاران سیاسی و روی کار آمدن رهبران سیاسی جدید، ساختار سیاسی عراق بر پایه خواست و اراده مکونات اجتماعی این کشور شکل گرفت. نظام سیاسی جدید عراق، به این کشور در عرصه بین‌المللی هویتی تازه بخشید و آن را در جهان عرب، به کشوری پیشتاز در عرصه مردم‌سالاری تبدیل کرد. با این حال، بحران‌هایی که یکی پس از دیگری در سال‌های پس از ۲۰۰۳ در عراق به وجود آمد، نشان داد در مقابل روند دولت‌سازی و ساختار برآمده از آن، موانع و مشکلات بسیاری وجود دارد.

این مقاله برای پاسخ به این سؤال که: «موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق کدامند؟» این فرضیه را بررسی کرده است که: «شکاف‌های اجتماعی در عراق که به دلیل توزیع طایفه‌ای جمعیت در جغرافیا فعال شده است، به همراه فقدان زیرساخت‌های مورد نیاز برای دموکراسی‌سازی، ساختار قبایلی و عشایری و مداخلات خارجی، در روند دولت‌سازی اختلال ایجاد کرده است».

پیشینه تحقیق

یاسر قزوینی حائری در پایان‌نامه خود با عنوان «تحولات عراق؛ از سقوط صدام تا تصویب قانون اساسی؛ ریشه‌ها و ساختارها»، با آسیب‌شناسی عملکرد جریان‌های شیعی در دوران پساصدام، به این نتیجه رسیده است که گروه‌های عراقی در ارتباط با دولت‌سازی، فاقد استراتژی معینی بوده‌اند. حسین اکبری در کتاب بحران حاکمیت در عراق اشغالگران (آمریکایی‌ها) و زیاده‌طلبی برخی اقلیت‌ها را که دهه‌های متوالی بر عراق حکومت کرده‌اند (اهل سنت)، عامل اصلی ایجاد بحران در مسیر دموکراسی و مانع دولت‌سازی معرفی کرده است.

کیهان برزگر در مقاله‌ای با عنوان: «چالش‌های روند دولت‌سازی و ملت‌سازی در عراق و چشم‌انداز صلح و ثبات منطقه‌ای» استدلال کرده است که خلاء قدرت در عراق، باعث بروز تضاد میان بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی شده است؛ به‌گونه‌ای که هر یک از بازیگران منطقه‌ای می‌کوشد خلاء قدرت موجود در عراق را پر کند و نفوذ خود را در این کشور افزایش دهد. همچنین، خلاء قدرت در عراق توقعات سیاسی گروه‌های قومی و مذهبی را افزایش داده و به بروز تضاد میان آنها برای کسب سهم بیش‌تری از قدرت منجر شده است. این وضعیت چالشی جدی در مسیر دولت‌سازی در عراق محسوب می‌شود. از نظر وی، ناهمخوان و ناهماهنگ بودن سیاست‌های مبتنی بر دموکراسی‌سازی و امنیت‌سازی که به دلیل حضور و مداخله کنشگران خارجی رخ داده، مانع دیگری در مسیر دولت‌سازی در عراق است.

جدول ۱: موانع دولت‌سازی در عراق بر اساس بررسی پیشینه تحقیق

احزاب و جریان‌های سیاسی در عراق، استراتژی معین و منسجمی در مورد دولت‌سازی در این کشور نداشته‌اند.
اشغالگران مانع به ثمر رسیدن روند دولت‌سازی در این کشور بوده‌اند.
زیاده‌خواهی اقلیتی که در گذشته حاکم بوده است (اهل سنت)، روند دولت‌سازی در عراق را به شکست کشانده است.
خلاء قدرت در دوران پساصدام، عراق را به صحنه رویارویی منافع متضاد بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی تبدیل کرده است.
خلاء قدرت در دوران پساصدام، توقعات سیاسی گروه‌های قومی و مذهبی را افزایش داده و باعث بروز تضاد میان آنها شده است.
تعدد بازیگران (داخلی و خارجی) در عراق در دوران پساصدام، باعث اعمال سیاست‌های ناهمخوان و ناهماهنگ در حوزه دولت‌سازی و امنیت‌سازی در این کشور شده است.

با بررسی اجمالی پیشینه تحقیق، می‌توان گفت به نظر اکثر نویسندگان و کارشناسان، پروژه دولت‌سازی در عراق در سال‌های پس از ۲۰۰۳، به دلیل وجود چالش‌ها و موانع متعدد داخلی و خارجی، پروژه‌ای ناکام و شکست‌خورده است؛ به گونه‌ای که نظام سیاسی تازه‌تأسیس عراق، ماهیتی شبه‌دولتی دارد و نتوانسته است به دو ویژگی اصلی دولت؛ یعنی کارآمدی و مشروعیت دست پیدا کند. در این مقاله، کوشش شده است با نگاهی متفاوت و بر اساس تحولات جدید، موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق بررسی شود.

مبانی نظری: دولت‌سازی

به فرایند ساخت دستگاه حکمرانی به گونه‌ای که استفاده از زور در یک قلمرو جغرافیایی خاص، در انحصار این دستگاه قرار گیرد، دولت‌سازی گویند. در فرایند دولت‌سازی، ایجاد احساس هویت ملی میان ساکنان کشور امری ضروری است؛ زیرا تنها در این صورت دولت قادر است به وفاداری آنها تکیه کند (گریفیتس، ۱۳۹۰: ۵۰۳). ایجاد ارتش و نهادهای

بروکراتیک، اتکا به رویه‌های استاندارد شده و عقلانی به جای رویه‌های موروثی و عرفی و شهروندمحوری به جای طبقه‌بندی جامعه به گروه‌های منزلتی، از ویژگی‌های دولت مدرن محسوب می‌شود (Bevir, 2007: 923).

دولت‌سازی عمدتاً در دو سطح پیگیری می‌شود: در سطح اول که به آن دولت‌سازی نخستین گفته می‌شود، کارگزاران سیاسی از طریق اقداماتی کوشش می‌کنند در یک قلمرو استقلال یافته یا تجزیه شده، نهادهایی را با هدف اداره این قلمرو ایجاد کنند و از این طریق، هویت متمایزی برای این قلمرو به وجود آورند یا به هویت موجود تشخیص بخشند. در سطح دیگر که به آن «دولت‌سازی ثانویه» گفته می‌شود، کارگزاران ملی یا بین‌المللی، اقداماتی را برای ایجاد، اصلاح و تقویت نهادهای دولتی که به شدت تخریب شده یا از بین رفته‌اند، انجام می‌دهند (Menocal, 2011: 1718). در تعریفی دیگر، دولت‌سازی اولیه عبارت است از فرایندی که از طریق آن، یک جامعه سیاسی کوشش می‌کند با انباشت قدرت و توسعه ظرفیت‌های نهادی، خودمختاری، حاکمیت و استقلال خود را کسب یا این حاکمیت را حفظ کند و ارتقا دهد (Menocal, 2011: 1719); اما دولت‌سازی ثانویه در شرایطی انجام می‌گیرد که بحران کارآمدی و مشروعیت گریبانگیر دولت کنونی شده باشد. در اینجا هدف اصلی دولت‌سازی، فائق آمدن بر مشکلات ساختاری و نهادی موجود از طریق برسازی و بازطراحی مجدد آنهاست.

یکی از ارکان اساسی در فرایند دولت‌سازی، حرکت به سمت تشکیل «دولت ملی» است. دولت ملی که گاهی به آن دولت - ملت^۱ نیز می‌گویند، عبارت است از دولتی که مشروعیت خود را از یک ملت که در یک واحد سرزمینی زندگی می‌کنند، کسب و از طریق این مشروعیت، در این قلمرو جغرافیایی اعمال حاکمیت می‌کند (اسمیت، ۱۳۸۳: ۲۳). بر این اساس، دولت‌سازی یا دولت - ملت‌سازی، فرایندی برای ایجاد ساختار

قدرتمندی است که در آن یک ملت، دولت را نماینده خود بداند و دولت نیز خود را برآمده از اراده ملت بداند (کرم‌زادی و خوانساری فرد، ۱۳۹۱: ۱۴۱).

فرایند دولت‌سازی به دو شیوه انجام می‌گیرد: دولت‌سازی از پایین و دولت‌سازی از بالا. در مدل دولت‌سازی از پایین که عمدتاً در کشورهای غربی تجربه شده است، یک ملت از طریق انطباق مرزهای جغرافیایی با مرزهای هویتی و ایجاد یک هویت ملی فراگیر که بتواند کل قلمرو جغرافیایی را تحت پوشش قرار دهد، به یک مجموعه ساختاری - کارگزاری مشروعیت می‌بخشد. در مقابل، در مدل دولت‌سازی از بالا که یک الگوی پسااستعماری است، دولت یا به تعبیر بهتر «شبه‌دولت»، اقدام به ایجاد هویت جمعی منطبق با مرزهای جغرافیایی می‌کند (قوام و زرگر، ۱۳۸۸: ۲۵۴). در واقع، در مدل دولت‌سازی از پایین، ملت بر دولت تقدم زمانی دارد و در مدل دولت‌سازی از بالا، دولت بر ملت مقدم است.

روش تحقیق

در این مقاله، برای پاسخ به سؤال تحقیق، از منطق حاکم بر رهیافت فلسفی واقع‌گرایی علمی استفاده شده است. بر اساس این منطق، پدیده‌ها به‌طور اجتماعی و توسط کنشگران اجتماعی برساخته می‌شوند. همچنین، پدیده‌ها محصول ساختارهای اجتماعی غیرقابل مشاهده در نظر گرفته می‌شوند. هدف علم واقع‌گرا، تبیین پدیده‌های قابل مشاهده با ارجاع به ساختارها و مکانیسم‌های زیربنایی (قوانین) است. معرفت‌شناسی واقع‌گرایانه بر ساختن مدل‌هایی از مکانیسم‌های مذکور استوار است که اگر این مکانیسم‌ها موجود باشند و به شیوه مورد انتظار عمل کنند، پدیده‌ها بر اساس این مکانیسم‌ها قابل توضیح خواهند بود (بلیکی، ۱۳۹۳: ۱۳۴ - ۱۴۶).

در تحقیقات علمی، جمع‌آوری اطلاعات یکی از مهم‌ترین مراحل پژوهش است و باید اطلاعات مورد نیاز را که دارای اتکای عقلانی، اسنادی، میدانی و صوری باشند، از طریق ابزارها و تکنیک‌های سودمندی گردآوری کرد (ساروخانی، ۱۳۹۲: ۱۷۱). مشاهده مستقیم، مصاحبه و استفاده از اسناد و مدارک (دیداری، گفتاری و نوشتاری) از ابزارهای گردآوری داده‌های کیفی هستند (ازکیا و دربان آستانه، ۱۳۸۹: ۲۹۷-۲۹۸). در این مقاله برای پاسخ به سؤال تحقیق از روش اکتشافی و ابزار مصاحبه و اسنادی استفاده شده است. بر اساس ماهیت داده‌ها و ابزار گردآوری آنها (اسنادی و مصاحبه)، این مقاله در زمره پژوهش‌های کیفی قرار می‌گیرد.

موانع پیش روی دولت‌سازی در عراق

۱- **توزیع طایفه‌ای جمعیت:** گروه‌های قومی و مذهبی عراقی در بخش‌های تقریباً متمایزی متمرکز شده‌اند؛ به‌گونه‌ای که تقسیمات اجتماعی در عراق خود را به جغرافیای این کشور تحمیل کرده است. کشور عراق دارای هجده استان است که سه استان شمالی آن سکونتگاه کردهای سنی، سه استان شمال غربی و غربی آن سکونتگاه اعراب سنی و نه استان شرقی و جنوبی آن سکونتگاه اعراب شیعه است. استان بغداد دارای اکثریت شیعه است. در استان‌های دیالی و کرکوک نیز ترکیبی از همه گروه‌های قومی و مذهبی زندگی می‌کنند و هیچ‌یک از گروه‌های قومی و مذهبی به لحاظ جمعیتی در اکثریت مطلق قرار ندارند (مقصودی، ۱۳۸۲: ۸۷).

نقشه ۱: توزیع جمعیت اقوام و مذاهب اصلی عراق



منبع: (www.globalsecurity.org)

از آنجا که گروه‌های قومی و مذهبی در عراق در مناطق تقریباً متمایزی از یکدیگر سکونت دارند، لازم است ظرفیت‌ها و ویژگی‌های اقتصادی و ژئوپلیتیک این مناطق بررسی شود.

۱. اقتصاد کشاورزی: اراضی حاصل‌خیز در امتداد رودخانه‌های دجله و فرات و عمدتاً در مناطق جنوبی قرار دارند. سرچشمه این رودخانه‌ها در کشور ترکیه است و به دلیل عبور از مناطق سنی‌نشین و امکان احداث سد در مناطق بالادست این دو رودخانه، می‌توان گفت مدیریت منابع آبی عراق در اختیار اهل سنت قرار دارد.

۲. اقتصاد انرژی: بخش اعظمی از نفت عراق در بصره و مناطق جنوبی عراق استخراج و صادر می‌شود؛ بنابراین، می‌توان گفت مدیریت منابع انرژی در اختیار شیعیان قرار دارد. دومین حوزه نفتی عراق نیز که در کرکوک واقع است، به دلیل آن که کرکوک

یک استان مختلط است و رقابت‌های خشونت‌باری بر سر کنترل منابع نفت این استان وجود دارد، حوزه قابل اتکایی محسوب نمی‌شود.

۳. ویژگی‌های ژئوپلیتیک: شیعیان علاوه بر این که با کشورهای ایران، عربستان و کویت مرز مشترک دارند، از طریق یک خط ساحلی محدود به آب‌های آزاد دسترسی دارند. بنابراین، شیعیان علاوه بر مسیرهای ترانزیت زمینی، از مسیرهای ترانزیت هوایی و دریایی نیز برخوردارند؛ درحالی که استان‌های سنی‌نشین و اقلیم کردستان در خشکی محاط و دچار اختناق ژئوپلیتیک هستند.

۴. امتداد قومی و مذهبی: جغرافیایی که شیعیان عراق در آن سکونت دارند، به جغرافیای مهم‌ترین و بزرگ‌ترین جامعه شیعه؛ یعنی شیعیان ایران متصل است. جغرافیای کردهای عراقی نیز با جغرافیای کردهای ساکن ایران، ترکیه و سوریه مجاور است. سه استان سنی‌نشین نیز در مجاورت مناطق سنی‌نشین سوریه، اردن و عربستان قرار دارند؛ از این رو، تحولات امتداد قومی و مذهبی گروه‌های اجتماعی عراق در خارج از این کشور به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر شیعیان، اهل سنت و کردهای عراقی و مناسبات آنها با یکدیگر تأثیرگذار است.

توزیع طایفه‌ای جمعیت در جغرافیای عراق و تفاوت اقلیم‌هایی که هر یک از این گروه‌های قومی و مذهبی در آن ساکن هستند، اختلاف چشمگیری را در پتانسیل گروه‌های قومی و مذهبی عراق به وجود آورده است. عدم توازن در ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی و ژئوپلیتیک گروه‌های اجتماعی عراقی و برتری نسبی شیعیان در این زمینه، آنها را در یک رقابت و ناشکیبایی دائمی قرار داده و باعث تعمیق شکاف‌های اجتماعی این کشور شده است.

۲- شکاف‌های اجتماعی: شکاف‌های اجتماعی بر معیارها و مرزهایی دلالت دارند که گروه‌های مختلف اجتماعی را از یکدیگر جدا می‌سازند یا آنها را رودرروی یکدیگر قرار می‌دهند. شکاف‌های اجتماعی به‌مثابه عوامل گسستی هستند که جامعه را به گروه‌های متفاوت تقسیم می‌کنند (Lipset and Rokkan, 1973: 33). معمولاً جوامع ناهمگون با انواع مختلفی از شکاف‌های قومی، نژادی، دینی، مذهبی و منطقه‌ای مواجه هستند. شکاف‌های اجتماعی همچون مانعی در مسیر دولت‌سازی و شکل‌گیری هویت ملی فراگیر عمل می‌کنند.

با آغاز قرن بیستم، روند تشکیل دولت‌های جدید تحت تأثیر سقوط امپراتوری‌های بزرگ مانند عثمانی، افول قدرت‌های استعماری، سقوط اتحاد جماهیر شوروی و بازطراحی نقشه سیاسی جهان به دلیل این تحولات، سرعت گرفت (Migdal, 2004: 18). در زمان ترسیم نقشه سیاسی خاورمیانه و تعیین مرزها در سال ۱۹۲۱، واقعیات تاریخی، جغرافیایی، قومی و مذهبی نادیده گرفته شد؛ به‌گونه‌ای که این مرزهای مصنوعی، بحران‌های متعددی را در خاورمیانه به‌وجود آورده است (برزگر، ۱۳۸۸: ۱۲). اختلافات قومی و مذهبی ناشی از ناخشنودی از مرزهای تحمیلی، از عواملی است که باعث بروز تضادها و تعارض‌های دائمی در منطقه شده است (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۹۷).

ساختار اجتماعی عراق موزائیکی است. عراق کشوری چندمذهبی و چندقومی است و شکاف‌های عمیقی بین گروه‌های قومی و مذهبی این کشور وجود دارد. از منظر جامعه‌شناختی، جامعه عراق پیرامون دو شکاف عمده ساختاربندی شده است: شکاف قومی، عراقی‌ها را به دو گروه قومی عرب و کرد و شکاف مذهبی نیز مسلمانان این کشور را به دو گروه مذهبی شیعه و سنی تقسیم کرده است. بر اساس این دو شکاف عمده، جامعه عراق به سه گروه قومی - مذهبی کرد سنی، عرب سنی و عرب شیعه تقسیم شده است. علاوه بر این، سه گروه اصلی، گروه‌های قومی و مذهبی دیگری مانند ترکمن‌ها،

آشوری‌ها، کلدانی‌ها و یزیدی‌ها نیز در عراق زندگی می‌کنند (اسدی، ۱۳۹۱: ۱۲۱). به لحاظ قومی، ۷۵ تا ۸۰ درصد جمعیت عراق را عرب‌ها، ۱۵ تا ۲۰ درصد را کردها و حدود ۵ درصد را سایر اقوام تشکیل می‌دهند (Factbook, 2014). در بعد دینی، بیش از ۹۷ درصد مردم عراق را مسلمانان و بقیه را مسیحی‌ها، یزیدی‌ها، صابئی‌ها و یهودی‌ها تشکیل می‌دهند. مسلمانان خود نیز به یک اکثریت شیعه و یک اقلیت سنی تقسیم می‌شوند (Nakash, 2003: 18).

شیعیان عرب در طول تاریخ همواره از سوی اکثریت عرب سنی طرد شده‌اند. اهل سنت، عرب‌های شیعه را ایرانی و صفوی می‌نامند تا هویت عربی آنها را انکار کنند. منازعه اعراب سنی و شیعه بیش از آن که دلایل مذهبی داشته باشد، منازعه بر سر کسب قدرت و تسلط بر مقدرات عراق است (Nakash, 2003: 18). جدایی‌خواهی کردهای عراقی نیز در هویت قومی متمایز آنها ریشه دارد. هویت و ریشه متمایز کردها از اعراب باعث شده است که از زمان تشکیل عراق در ابتدای قرن بیستم، کردها به‌طور جدی آرمان تشکیل کشور مستقل کردی را دنبال کنند (اسدی، ۱۳۹۱: ۱۲۲).

در سال‌های پس از ۲۰۰۳، روندهای دموکراتیک و تمرکززدایی از قدرت، باعث ظهور و بروز و برجسته شدن مطالبات قومی و مذهبی و فعال شدن شکاف‌های اجتماعی شده است. بر اثر این شکاف‌ها، نظام‌های سیاسی که در این کشور یکی پس از دیگری روی کار آمدند، نتوانستند مبانی هویتی مشترکی در عراق ایجاد کنند و در امر دولت - ملت‌سازی ناکام ماندند (پشنگ، مؤسسه صلح، ۱۳۹۴). در عراق جدید به‌رغم تصویب قانون اساسی و استقرار آن، کماکان اختلافات بسیاری بین گروه‌های قومی و مذهبی و حتی داخل هر یک از این گروه‌ها در مواردی مانند نقش مذهب، فدرالیسم، کنترل درآمدهای نفتی و غیره وجود دارد (Cordesiman, 2003: 18).

۳- **ضعف فرهنگ دموکراتیک به‌عنوان زیرساخت دولت‌سازی:** دموکراسی در عراق درحالی ایجاد شده که در این کشور زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های لازم برای این پدیده مدرن به وجود نیامده است. دولت‌هایی که پس از ۲۰۰۳ روی کار آمده‌اند نیز به دلیل مواجهه با مشکلات و بحران‌های سیاسی و امنیتی متعدد نتوانسته‌اند ارزش‌های دموکراتیک را در فرایند جامعه‌پذیری از طریق نهادهایی مانند خانواده، آموزش و پرورش، آموزش عالی، رسانه‌ها، گروه‌های مرجع و غیره انتقال دهند. البته، این اهتمام هم در آنها وجود نداشته است (افشون، مصاحبه، ۱۳۹۵).

از نظر بایمن، عواملی مانند فقدان هویت ملی فراگیر، نخبگان طرفدار نظامیگری و مخالف دموکراسی‌سازی، فقدان سنت‌های دموکراتیک، عدم حاکمیت قانون و فقدان اقلیت دموکراتیک سازمان‌یافته باعث بروز تنش‌ها و مناقشات قومی و فرقه‌ای در عراق شده است (بایمن، ۱۳۸۷: ۱۶۱-۱۷۵). وایمر نیز معتقد است عدم تمایل گروه‌ها به حرکت در مسیر روندهای دموکراتیک، ناتوانی آنها در حل و فصل منازعات بر اساس نظامات قانونی و افزایش مستمر مطالبات گروهی و ترجیح آن بر مصالح ملی، عراق را وارد چرخه‌ای از بحران‌های اجتماعی، سیاسی و امنیتی کرده است (وایمر، ۱۳۸۶: ۸۵). در سطح رهبری سیاسی نیز چالش‌های فراوانی وجود دارد. اپوزیسیون عراقی؛ به‌خصوص شیعیان که در سال‌های پس از ۲۰۰۳ روی کار آمدند، به دلیل دوری از قدرت و نهادهای سیاسی، فاقد آگاهی و تجربه سیاسی بودند. نخبگان شیعه، نخبگانی بی‌تجربه و تازه‌کار بودند که بر اساس دخالت یک قدرت خارجی روی کار آمدند و پختگی سیاسی و تجربه مدیریتی لازم را نداشتند (اسلامی، مصاحبه، ۱۳۹۵).

تحقق دموکراسی بر اساس تعریف غربی از آن، به زیرساخت‌های مشخصی نیاز دارد که مقدمه دولت‌سازی دموکراتیک محسوب می‌شوند. دموکراسی در غرب، پس از فراهم شدن زیرساخت‌هایی مانند فردگرایی و سکولاریسم، امکان تحقق پیدا کرد. فرید

موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق / ۱۲۱

زکریا در رویکردی نقادانه به سیاست‌های خاورمیانه‌ای آمریکا، معتقد است که پیش‌شرط تحقق دموکراسی در خاورمیانه، تحقق لیبرالیسم است. زکریا می‌گوید:

«برای مردم غرب، دموکراسی به معنای دموکراسی لیبرالی است؛ یک نظام سیاسی که مشخصه آن نه تنها انتخابات آزاد و عادلانه؛ بلکه همچنین حاکمیت قانون، جدایی قوای حکومتی و صیانت از آزادی‌های اساسی بیان، اجتماعات، دین و مالکیت است؛ اما این دسته از آزادی‌ها که می‌توان آن را لیبرالیسم قانون‌سالار نامید، ذاتاً ارتباطی با دموکراسی ندارد و این دو حتی در غرب همواره همراه هم نبوده‌اند» (زکریا، ۱۳۹۰: ۱۴).

علاوه بر لیبرالیسم فرهنگی، لیبرالیسم اقتصادی نیز پیش‌نیاز دموکراسی در معنای غربی آن است. اقتصاد دولتی وابسته به نفت، زمینه استبداد دولتی و دست‌اندازی دولت در سایر حوزه‌ها؛ از جمله آزادی‌های سیاسی و فردی را فراهم می‌کند. اتکای ۹۸ درصدی اقتصاد عراق به منابع سرشار ناشی از فروش نفت، دولت را از ملت بی‌نیاز کرده است. در چنین شرایطی، دولت‌ها سیاست‌های خود را بدون آن که مجبور باشند به ملت پاسخگو باشند، اجرا می‌کنند. اقتصاد نفتی زمینه‌گریز از قانون را در دولتمردان عراق ایجاد کرده است (الهاشمی، ۱۳۹۱: ۶۲).

بر خلاف اکثر کشورهای اروپایی که در آنها تشکیل ملت نسبت به تشکیل دولت تقدم زمانی دارد، در کشورهای خاورمیانه، دولت‌هایی که فاقد اصالت و مرزهای هویتی، تمدنی و جغرافیایی تاریخی هستند و با توافق قدرت‌های بزرگ استعماری تشکیل شده‌اند، در صدد ایجاد ملت برآمده‌اند. در حالی که ملت‌سازی همواره بر دولت‌سازی مقدم است، در عراق پس از ۲۰۰۳ کوشش شده است دولت‌سازی بدون عبور از مرحله ملت‌سازی انجام گیرد. آمریکایی‌ها سیاست «دولت‌سازی از بالا» را بدون توجه به واقعیت‌های عینی جامعه عراق پیش گرفتند (مهنام و زارع زحمتکش، ۱۳۹۱: ۱۰۵۶). با توجه به این‌که دولت‌ها در اکثر کشورهای خاورمیانه با گروه‌های قومی و فرهنگی تحت سلطه‌شان در انطباق نبودند،

در فرایند گذار از جامعه سنتی و نوسازی اقتصادی و سیاسی، با بحران‌های هویت و مشروعیت مواجه شدند. این قبیل دولت‌ها برای مقابله با بحران مشروعیت، از یک سو سیاست یکپارچه‌سازی فرهنگی و اجتماعی و سیاسی که ملت‌سازی نامیده می‌شود و از سوی دیگر، سیاست تقویت نهاد دولت مقتدر را که از آن به دولت‌سازی تعبیر می‌شود، پیش گرفتند و در این راه، از ایدئولوژی‌های ملی‌گرایانه و شیوه‌های اقتدارگرایانه استفاده کردند (فاست، ۱۳۸۶: ۴۰).

در عراق، ابتدا مرزهای سیاسی به‌طور مصنوعی از طریق توافق سایکس - پیکو شکل گرفت. سپس نوعی خاص از نظام سیاسی (پادشاهی) بر آن تحمیل شد و در نهایت، رهبران سیاسی جدید به فکر ملت‌سازی افتادند. در کنار ملی‌گرایی طبیعی و خودبه‌خودی بر اساس عوامل فرهنگی، قومی، مذهبی، تاریخی و زبانی، ملی‌گرایی مصنوعی عمدتاً بر ایدئولوژی‌های سیاسی اتکا دارد. حزب بعث با تکیه بر قوم‌گرایی افراطی عربی (پان‌عربیسم)، سوسیالیسم و سکولاریسم تلاش کرد نوعی هویت ملی فراگیر ایجاد کند که این تلاش با شکست روبه‌رو شد. روند ملت‌سازی در سال‌های پس از ۲۰۰۳ با اتکا به سیاست احترام به تکرر فرهنگی، مذهبی و قومی و ایجاد همزیستی بین گروه‌های مختلف اجتماعی دنبال شد؛ اما ملت‌سازی جدید نیز با شکست روبه‌رو شد و دولت مرکزی، بدون اتکا به ملت و هویت یکپارچه برآمده از آن، تنها توانسته است نمایندگی بخشی از جامعه را به‌دست آورد (شابندر، مصاحبه، ۱۳۹۵).

عدم حاکمیت قانون، یکی دیگر از مشکلات زیرساختی دموکراسی‌سازی در عراق است. در تاریخ سیاسی عراق، قانون و قانون‌گرایی هرگز جایگاه شایسته‌ای نداشته است و رژیم‌های سیاسی به قانون و الزامات آن پایبند نبوده‌اند. در دوره عثمانی، حاکمان ولایات هر یک بنا به نظر و رأی خود و بر اساس منافع شخصی‌شان عمل می‌کردند. قانون اساسی که در دوران پادشاهی در سال ۱۹۲۵ تصویب شد نیز قانونی طایفه‌گرایانه بود که برخی از

موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق / ۱۲۳

گروه‌ها را بر برخی دیگر مرجح دانسته بود. از این رو، این قانون اساسی نیز نتوانست پشتوانه اجرایی لازم را نزد آحاد مردم به دست آورد. در دوران جمهوری نیز قانون و قانون‌گرایی امری مهجور بود و رژیم‌های کودتایی و استبدادی هرگز به قانون و الزامات آن متعهد نبودند. در دوران صدام، تمام حکومت در دولت و تمام دولت در شخص رئیس‌جمهور خلاصه می‌شد. صدام در یکی از سخنرانی‌های خود گفته بود: «من قانون هستم، من قانون را می‌نویسم و می‌آفرینم» (الهاشمی، ۱۳۹۱: ۶۰). ساختار قبایلی و عشایری عراق و رسوم و سنن حاکم بر چنین جامعه‌ای، در بسیاری از موارد به‌مثابه مانعی در مقابل اجرای قانون عمل می‌کند. از آنجا که قبایل و عشایر به‌مثابه نیروهای گریز از مرکز، خواستار حدی از آزادی عمل در حوزه نفوذ اجتماعی و اقتصادی خود هستند، قوانین مدنی معمولاً نادیده گرفته می‌شود و شیوخ عشیره، مجری قوانین عرفی و سنتی هستند (اسلامی، مصاحبه، ۱۳۹۵).

۴- ساختار سیاسی - حقوقی؛ دموکراسی توافقی: قانون اساسی و قوانین انتخاباتی عراق به‌گونه‌ای تنظیم شده‌اند که هیچ‌یک از سه گروه اصلی (شیعه، کرد و سنی) به تنهایی قادر به احراز اکثریت مؤثر برای تشکیل حکومت نیستند. تجربه انتخابات و تشکیل دولت در سال‌های ۲۰۰۵، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۴ نشان داده است که رایزنی‌ها و چانه‌زنی‌های ائتلاف‌های اصلی پارلمان برای توافق بر سر تشکیل دولت ممکن است هفته‌ها و ماه‌ها طول بکشد. دموکراسی در عراق را به علت ویژگی عدم احراز اکثریت مطلق توسط یک گروه و ضرورت توافق احزاب اصلی برای رسیدن به اکثریت مؤثر، دموکراسی توافقی می‌نامند. طبیعی است حاصل این توافق، دولتی ائتلافی خواهد بود که حضور اپوزیسیون سیاسی را نه تنها در پارلمان؛ بلکه در درون دولت و حاکمیت نیز باید تحمل کند (فرازمند، دیپلماسی ایرانی، ۱۳۹۲). از سوی دیگر، درحالی که در عمل، قدرت در عراق سهمیه‌بندی شده است، در قانون اساسی یا در قوانین یا توافق‌نامه‌های رسمی دیگر به شیوه توزیع قدرت و

سهم هر یک از مکونات عراق از آن اشاره نشده است. بنابراین، عرفی بودن ساختار سیاسی -حقوقی، یکی دیگر از چالش‌های موجود در مسیر دولت‌سازی در عراق است (اسلامی، مصاحبه، ۱۳۹۵).

در نظام‌های سیاسی مبتنی بر مدل دموکراسی توافقی، ساختار سیاسی و دولت به‌شدت شکننده است. در واقع، اگر ائتلاف حامی دولت در پارلمان دچار فروپاشی شود، دولت سقوط خواهد کرد. از آنجا که اغلب گروه‌ها، جریان‌ها و احزاب سیاسی با ماهیت طایفه‌ای خود با دولت ائتلاف می‌کنند، در صورتی که پاسخ مناسبی از سوی دولت در قبال مطالبات طایفه‌ای خود دریافت نکنند، از ائتلاف حامیان دولت خارج می‌شوند و موجبات سقوط دولت را فراهم می‌کنند. از این رو، دولت همواره مجبور است مطالبات طایفه‌گرایانه احزاب و گروه‌های سیاسی را برآورده کند (شابندر، مصاحبه، ۱۳۹۵).

یکی دیگر از پیامدهای نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی توافقی در عراق، ناکارآمدی شدن دولت مرکزی و ایجاد درجه بالایی از فساد اداری، سیاسی و اقتصادی به دلیل وجود رقابت‌های سیاسی - طایفه‌ای شدید است. از آنجا که هر یک از احزاب و گروه‌های سیاسی - طایفه‌ای، سهم خود را از دولت مرکزی مطالبه می‌کنند و در مناصب دولتی که بر اساس سهمیه‌شان به دست می‌آورند، منافع حزبی و طایفه‌ای خود را دنبال می‌کنند و منافع ملی را نادیده می‌گیرند، دولت‌هایی که در عراق روی کار می‌آیند، با بحران ناکارآمدی، فروماندگی، ورشکستگی و ضعف مفرط در خدمت‌رسانی به مردم مواجه هستند. با توجه به اینکه در حال حاضر، شیعیان به‌عنوان محور قدرت و متولی اصلی امور شناخته می‌شوند، این وضعیت نابسامان که بیش‌تر ناشی از ساختار دموکراسی توافقی یا سهمیه‌بندی قدرت است، به پای آنها نوشته می‌شود. در واقع، شیعیان کارآمدی خود را در رقابت با سایر مکونات عراق (کردها و اهل سنت) از دست داده‌اند (اسلامی، مصاحبه، ۱۳۹۵).

موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق / ۱۲۵

نظام سهمیه‌بندی پست‌ها، علاوه بر سطح ملی، در سطح محلی (استان‌ها) نیز وجود دارد. در شوراها، رقابت‌های درون‌شعبی، درون‌سنی و درون‌کردی وجود دارد. در استان‌های مختلط مانند کرکوک و دیالی، علاوه بر رقابت درون‌طایفه‌ای، رقابت‌های برون‌طایفه‌ای نیز وجود دارد. از این رو، نظام اداری و اقتصادی استان‌ها به دلیل رقابت‌های دائمی و کوشش احزاب و جریان‌های سیاسی برای کسب سهم بیشتر قدرت و منافع اقتصادی، ناکارآمدتر است. علاوه بر وجود توافق بین احزاب و گروه‌های سیاسی برای تسهیم قدرت، در سوءاستفاده از قدرت نیز نوعی توافق نانوشته بین آنها وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که چشم خود را بر تخلفات اداری و مالی یکدیگر بسته‌اند (شابندر، مصاحبه، ۱۳۹۵).

۵- ساختار عشایری و قبایلی: در عراق حدود ۱۵۰ قبیله بزرگ وجود دارد که تعداد طوایف وابسته به این قبایل حدود ۲۰۰۰ طایفه برآورد شده است. از میان این ۱۵۰ قبیله، ۳۰ تا ۳۵ قبیله بزرگ نقش مهمی در عرصه سیاسی در سطح ملی و محلی ایفا می‌کنند (احمدی، ۱۳۸۴: ۷۲). در جامعه سنتی عراق، مردم هویت خود را به یک قبیله و عشیره خاص منتسب می‌کنند (محقق و عالی، ۱۳۸۸: ۱۰۳). براساس تحقیقات انجام‌شده، بیش از یک‌سوم جمعیت عراق به‌طور مستقیم به رهبران قبایل وفادار و متعهدند. اکثر مردم عراق؛ اعم از کرد و عرب، کماکان رسوم و سنت‌های قبیله‌ای خود را حفظ کرده‌اند و وفاداری به خانواده، عشیره و قبیله از ارزش‌های اجتماعی عراق محسوب می‌شود (قزوینی حائری، ۱۳۸۶: ۴۰). نظام قبیله‌ای و قواعد مترتب بر آن در مناطق دورافتاده روستایی؛ به‌ویژه در مناطق شمال غربی و هورهای جنوب، کلیه امور سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را تحت تأثیر خود قرار داده است. شرایط ناپایدار سیاسی و امنیتی در طول تاریخ، قدرت و انسجام قبایل عراقی را تا حد زیادی افزایش داده است (عزتی، ۱۳۸۱: ۳۱). عشیره‌ای بودن جامعه عراق، علاوه بر سبک زندگی اقتصادی، ساختار روابط اجتماعی را نیز تحت تأثیر خود قرار

داده است. به‌رغم آنکه در سال‌های اخیر بر اثر توسعه شهرها و گسترش آموزش در روستاها، عشیره‌گرایی رونق گذشته خود را ندارد؛ اما کماکان بافت عشیره‌ای و نقش‌آفرینی عشایر در عرصه فرهنگی و اجتماعی تداوم یافته است. عدم وقوع تحولات اجتماعی درون‌زا در عراق باعث تداوم ساختار قبیله‌ای و عشیره‌ای در این کشور شده و در نتیجه آن، جامعه مدنی به وجود نیامده و نظام پدرسالاری حاکم بر قبایل به سطح دولت و حکومت نیز تعمیم یافته است (مؤسسه مطالعات اندیشه‌سازان نور، ۱۳۹۲: ۳۹).

دولت مرکزی ناچار است از طریق واگذاری برخی اختیارات، حمایت قبایل و عشایر را به‌دست آورد. بر این اساس، قبایل و عشایر اجازه می‌یابند قوانین کیفری و جزایی خاص خود را داشته باشند و قدرت نظامی خود را حفظ کنند. این ویژگی در کنار توانایی قبایل در کسب وفاداری تعداد زیادی از مردم باعث شده است که گرایش‌گریز از مرکز در قبایل عراقی تشدید شود و این قبایل به رقیب قدرتمندی برای دولت مرکزی عراق تبدیل شوند و اقتدار دولت مرکزی را کاهش دهند (نامی و محمدپور، ۱۳۸۷: ۳۱۸). از این رو، ساختار عشایری و قبایلی عراق مانع دولت‌سازی بر پایه اصول دموکراتیک و حاکمیت فرهنگ دموکراسی در این کشور شده است. فرهنگ‌های سیاسی به‌طور عمومی به دو دسته متابعتی و مشارکتی تقسیم می‌شوند. فرهنگ سیاسی در عراق متأثر از ساختار عشیره‌ای و قبیله‌ای این کشور از نوع متابعتی است. به دلیل آنکه جامعه شیعیان بدوی‌تر از جامعه اهل سنت و کردهاست، فرهنگ سیاسی متابعتی در آنها برجسته‌تر است (اسلامی، مصاحبه، ۱۳۹۵).

در طول حاکمیت حزب بعث، ارزش‌های سیاسی خاصی در جامعه عراق ترویج شد. این ارزش‌ها که متناسب با ساختارها و ایستارهای ذهنی، تاریخی و اجتماعی جامعه عراق هستند، به‌تدریج نهادینه شده‌اند و به‌زودی از ذهنیت عراقی‌ها زدوده نخواهند شد. علاقه به رهبران اقتدارگرا، یکی از ارزش‌های به‌جا مانده از دوران گذشته است که با

موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق / ۱۲۷

هنجارهای اجتماعی و فرهنگی جامعه عشیره‌ای عراق نیز سازگار است. از این رو، معمولاً در انتخابات، مردم به شخصیت‌های اقتدارگرا علاقه بیشتری نشان می‌دهند (افشون، مصاحبه، ۱۳۹۵).

۶- مداخلات خارجی: یکی از واقعیت‌های سیاسی عراق، وجود مرجعیت‌های سیاسی متعدد خارجی برای گروه‌های قومی و مذهبی و احزاب و جریان‌های سیاسی است. سکونت طولانی مدت گروه‌های اپوزیسیون عراقی در دوران صدام در خارج از کشور، این گروه‌ها را تا حد زیادی به سیاست و سیاستمداران کشورهای میزبان نزدیک و وابسته کرده است. نقشی که کشورهای حامی این گروه‌ها در به قدرت رساندن آنها در دوران پساصدام ایفا کرده‌اند، وابستگی آنها را افزایش داده است. از سوی دیگر، اعراب سنی که موقعیت پیشین خود را در ساختار سیاسی عراق از دست داده‌اند، به بلوک سنی منطقه نزدیک شده‌اند و حمایت آنها را مطالبه می‌کنند.

در کشورهایی که نظام سیاسی حقوقی مبتنی بر دموکراسی توافقی است، توزیع قدرت بر اساس توافق قدرت‌های بزرگ شکل می‌گیرد. در این کشورها، هر یک از گروه‌ها با اتکا به پشتوانه‌های خارجی خود کوشش می‌کند سهم بیشتری از قدرت کسب کند. دولت لبنان نمونه‌ای از نظام‌های سیاسی است که بر اساس توافق قدرت‌های خارجی شکل می‌گیرد و تغییر می‌کند. بسیاری از کارشناسان و سیاستمداران عراقی معتقدند برای حل بحران‌های عراق، کشورهای ایران، آمریکا، عربستان و ترکیه باید پشت یک میز بنشینند و مشکلات‌شان را با هم حل کنند. از نظر آنها، هیچ راه‌حلی برای بحران‌های عراق جز توافق قدرت‌های بزرگ خارجی وجود ندارد. در واقع، قدرت‌های بزرگ باید نقش و سهم هر یک از گروه‌های عراقی از قدرت را مشخص کنند (کُرَّیم، مصاحبه، ۱۳۹۵).

جدول ۲: مرجعیت سیاسی گروه‌های قومی و مذهبی و احزاب و جریان‌های سیاسی عراقی

مرجعیت سیاسی خارجی	حزب یا جریان سیاسی
آمریکا، ایران	مجلس اعلیٰ (شیعه)
ایران، آمریکا	حزب الدعوه (شیعه)
بلوک عربی منطقه	جریان صدر (شیعه)
ایران، آمریکا	اتحادیه میهنی (کرد)
آمریکا، ترکیه، اتحادیه اروپا	حزب دموکرات کردستان (کرد)
آمریکا و بلوک عربی منطقه	جریان‌های لائیک (شیعه و سنی)
بلوک سنی منطقه	جریان‌های سنی

وجود مرجعیت‌های سیاسی خارجی متعدد برای گروه‌های عراقی باعث شده است رقابت‌های منطقه‌ای به داخل عراق کشیده شود و گسل‌های قومی و مذهبی فعال و عمیق‌تر شوند. این وضعیت، شرایط ناپایداری را در عرصه سیاسی و به تبع آن در عرصه امنیتی و اقتصادی پدید آورده و عراق را آستان بحران‌های متعدد کرده است. در برخی مقاطع، اهل سنت عراق به پشتوانه بلوک سنی منطقه، راه تقابل مسلحانه با دولت شیعه‌محور را برگزیده‌اند. کردها نیز با حمایت سیاسی و اقتصادی کشورهای خارجی مانند ترکیه کوشش می‌کنند از دولت مرکزی عراق امتیازات بیش‌تری بگیرند. دو جریان اصلی شیعه؛ یعنی حزب الدعوه و مجلس اعلیٰ نیز در تلاش‌اند با ایجاد توازن بین اراده سیاسی ایران و آمریکا، موقعیت خود را در رأس هرم قدرت سیاسی حفظ کنند. جریان صدر نیز به عنوان یک جریان شیعه اسلام‌گرا، با اتخاذ گفتمان قومی (عربی) می‌کوشد از ظرفیت این گفتمان و امتداد عربی خود در منطقه بهره‌برداری کند (افشون، مصاحبه، ۱۳۹۵).

تکثر قومی و مذهبی و نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی توافقی در عراق، باعث سردرگمی سیاست خارجی عراق شده و مانع از آن شده است که دولت عراق بتواند سیاست منسجمی را در قبال کنشگران منطقه‌ای یا فرمانطقه‌ای اتخاذ کند. عراق در دوره بعث دارای ساختار قدرت متمرکزی بود که اهداف پان‌عربی و سیاست‌های تهاجمی و

ماجرای جوانان‌های را در سطح منطقه دنبال می‌کرد؛ اما با مشارکت همه گروه‌های شیعی، سنی و کرد در ساختار دموکراتیک نوین عراق، دولت این کشور به دلیل فقدان انسجام داخلی، نتوانسته است استراتژی منسجمی را در حوزه سیاست خارجی اتخاذ کند و به پیش برسد. دولت عراق در حوزه خارجی، سیاست‌هایی را اتخاذ می‌کند که با مخالفت گروه‌های قومی و مذهبی مواجه نشود. این‌گونه محافظه‌کاری‌ها باعث اتخاذ سیاست منفعل و کم‌اثر در قبال تحولات و همه‌بازیگران خارجی در عراق شده است (اسدی، ابرار معاصر، ۱۳۹۰).

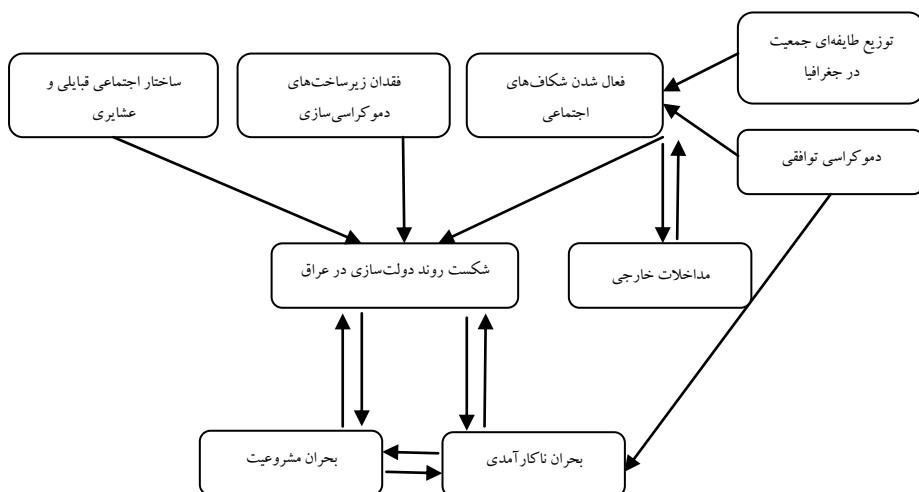
نتیجه‌گیری

روند دولت - ملت‌سازی در عراق که پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی آغاز شد، به دلیل مصنوعی بودن مرزهای عراق جدید و اتخاذ سیاست دولت - ملت‌سازی از بالا، تاکنون موفقیت‌آمیز نبوده است. رژیم‌های پیش از ۲۰۰۳، به دلیل اتکا به اقلیت اهل سنت و نادیده گرفتن حقوق سایر گروه‌های اجتماعی، همواره در معرض تهدیدها و آسیب‌های ناشی از بحران مشروعیت قرار داشتند. در سال‌های پس از ۲۰۰۳ نیز به‌رغم آن که اصول دموکراتیک بر ساختار سیاسی - حقوقی حاکم شده است؛ اما کماکان بحران‌های سیاسی - امنیتی یکی پس از دیگری عراق را درنوردیده و این کشور را دچار مشکلات و آسیب‌های جدی می‌کنند.

تا پیش از ۲۰۰۳، شکاف‌های اجتماعی به دلیل سیاست سرکوب و ارباب رژیم‌های حاکم، غیرفعال باقی مانده بودند و به دلیل اعمال این سیاست‌ها، تنها شکاف دولت - مردم منبع مناقشات و منازعات اجتماعی و سیاسی بود؛ اما در سال‌های پس از ۲۰۰۳، به دلیل برداشته شدن فشار دولت از یک سو و مطالبات فزاینده و طایفه‌گرایانه گروه‌های اجتماعی برای دستیابی به سهم بیش‌تری از قدرت یا کوشش اهل سنت برای بازگرداندن شرایط به پیش از ۲۰۰۳ از سوی دیگر، شکاف‌های اجتماعی، فعال و در قالب بحران‌های سیاسی - امنیتی متبلور شد. الگوی دموکراسی توافقی نیز به طایفه‌گرایانه شدن سیاست و قدرت و درنهایت طایفه‌گرایانه شدن همه چیز؛ از جمله

سازوکار «توزیع منابع» در عراق منجر شد و شکاف‌های اجتماعی را بیش از پیش عمیق و فعال کرد. علاوه بر این، فقدان زیرساخت‌های دموکراتیک و ساختار عشائری و قبایلی حاکم بر این کشور همراه مداخلات خارجی، به مانعی جدی در روند دولت‌سازی و حاکمیت قانون در این کشور تبدیل شده است.

در حال حاضر، ائتلاف‌های سیاسی عمدتاً بر مبنای اصول طایفه‌گرایانه تشکیل می‌شوند. بر این اساس، کردها با کردها، اهل سنت با اهل سنت و شیعیان با شیعیان ائتلاف می‌کنند. این شکل از ائتلاف سیاسی دلایل متعددی دارد. بر اساس الگوی دموکراسی توافقی که به صورت عرفی به نظام سیاسی عراق تحمیل شده است، قدرت بر اساس ملاحظات و اصول طایفه‌ای تقسیم می‌شود. از این رو، احزاب و جریان‌های سیاسی برآمده از گروه‌های قومی و مذهبی، ناگزیر از تشکیل ائتلاف‌های طایفه‌ای شده‌اند. این احزاب و جریان‌ها ناچارند برای کسب رأی به پایگاه اجتماعی طایفه‌ای خود (شیعه، کرد یا سنی) اتکا کنند. این وضعیت باعث تعمیق شکاف‌های اجتماعی شده و عراق را در معرض بحران‌های ناشی از طایفه‌گرایی قرار داده است.



نمودار ۱: پسران‌ها یا موانع دولت‌سازی در عراق

موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق / ۱۳۱

با وجود مناقشات قومی و طایفه‌ای و فقدان سنت دموکراتیک در عراق، برگزاری چند انتخابات، آن هم در شرایط خاص و تحت فشارها یا حمایت‌های بین‌المللی را نباید به منزله نهادینه شدن دموکراسی و اتمام موفقیت‌آمیز پروسه دولت‌سازی در این کشور تلقی کرد. عراق تا ایجاد یک هویت ملی فراگیر به‌عنوان پیش‌شرط شکل‌گیری دولت - ملت و دستیابی به انسجام اجتماعی راه زیادی در پیش دارد.

برای برون‌رفت از وضعیت وخیم کنونی، لازم است ائتلاف‌ها نه بر اساس اصول طایفه‌گرایانه؛ بلکه بر اساس اصول ملی‌گرایانه تشکیل شوند. در واقع، ضرورت دارد ائتلاف‌هایی متشکل از احزاب و جریان‌های شیعه، کرد و سنی با گفتمان‌های ملی تشکیل شود و پس از پیروزی هر یک از این ائتلاف‌ها در انتخابات، سهم هر یک از گروه‌های قومی از داخل ائتلاف پرداخت شود؛ یعنی اگر قرار است رئیس‌جمهور از کردها، رئیس پارلمان از سنی‌ها و نخست‌وزیر از شیعیان انتخاب شود، این افراد از داخل ائتلاف ملی فراطایفه‌ای پیروز، انتخاب شوند. این وضعیت باعث می‌شود از یک سو، مشکلات ناشی از انتخاب کارگزاران سیاسی از داخل ائتلاف‌های رقیب که به دنبال کارشکنی در کار ائتلاف پیروز هستند، کاهش پیدا کند و دولت و نهادهای اجرایی از انسجام بیش‌تری برخوردار شوند و از سوی دیگر، همه گروه‌های قومی و مذهبی در قدرت مشارکت کنند. همچنین، ائتلاف‌های سیاسی که در انتخابات شکست خورده‌اند، می‌توانند به تنهایی یا در اتحاد با یکدیگر، اپوزیسیون قدرتمندی در پارلمان تشکیل دهند که این اپوزیسیون می‌تواند نقش نظارتی بر دولت منتخب ائتلاف پیروز داشته باشد.

منابع

- احمدی، کوروش. (۱۳۸۴). *عراق پس از سقوط بغداد*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- ازکیا، مصطفی و علیرضا دربان آستانه. (۱۳۸۹). *روش‌های کاربردی تحقیق*، تهران: انتشارات کیهان.
- اسدی، علی اکبر. (۱۳۹۰). *سیاست خارجی عراق پس از خروج نظامی آمریکا*، ۱۵ اسفند ۱۳۹۰، قابل دسترسی در:
- <http://www.tisri.org/Default.aspx?tabindex=201&tabid=1064>
- _____ (۱۳۹۱). *روند دولت - ملت سازی در عراق جدید و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مؤسسه مطالعات اندیشه‌سازان نور.
- اسلامی، حمیدرضا. (۱۳۹۵). *چالش‌های پیش روی نظام سیاسی عراق*، مصاحبه با مؤلف.
- اسمیت، آنتونی. (۱۳۸۳). *ناسیونالیسم: نظریه، ایدئولوژی، تاریخ*، ترجمه منصور انصاری، تهران: مؤسسه مطالعات ملی.
- افشون، تورج. (۱۳۹۵). *اصول حاکم بر فرهنگ سیاسی مردم عراق*، مصاحبه با مؤلف.
- الهاشمی، محمدصادق. (۱۳۹۱). *اصول و تحولات فرهنگی سیاسی در عراق*، ترجمه ابراهیم نداف‌زاده، قم: مرکز العراق للدراسات.
- بایمن، دانیل. (۱۳۸۷). *ایجاد عراقی دموکراتیک: چالش‌ها و فرصت‌ها*، ترجمه سکینه ببری و عبدالرضا همدانی، در سامان سیاسی عراق جدید، به‌کوشش امیرمحمد حاج یوسفی و احمد سلطانی‌نژاد، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- برزگر، کیهان. (۱۳۸۸). *خاورمیانه در برزخ بحران و ثبات*، کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، ش ۱۴۱، بهمن.
- بلیکی، نورمن. (۱۳۹۳). *طراحی پژوهش‌های اجتماعی*، ترجمه حسن چاوشیان، چ ۹، تهران: نشرنی.

موانع پیش روی روند دولت‌سازی در عراق / ۱۳۳

پشنگ، اردشیر. (۱۳۹۴). کالبدشکافی ریشه‌های بحران عراق، قابل دسترسی

در: <http://peace-ipsc.org/fa>

زکریا، فرید. (۱۳۹۰). *آینده آزادی؛ اولویت لیبرالیسم بر دموکراسی*، ترجمه امیرحسین

نوروزی، تهران: طرح نو، چاپ سوم.

ساروخانی، باقر. (۱۳۹۲). *روش تحقیق در علوم اجتماعی*، ج ۲، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

شابندر، عزت. (۱۳۹۵). *آسیب‌شناسی دموکراسی توافقی در عراق*، مصاحبه با مؤلف.

عزتی، عزت‌اله. (۱۳۸۱). *تحلیلی بر ژئوپلیتیک ایران و عراق*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

فاست، لوئیس. (۱۳۸۶). *روابط بین‌المللی خاورمیانه*، ترجمه احمد سلطانی‌نژاد، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

فرازمند، محمد. (۱۳۹۲). *عراق و چالش‌های دموکراسی*، دیپلماسی ایرانی، قابل دسترسی

در: <http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/11424>

قزوینی حائری، یاسر. (۱۳۸۶). *تحولات عراق از سقوط صدام تا تصویب قانون اساسی؛ ریشه‌ها و تحولات*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.

قوام، عبدالعلی و افشین زرگر. (۱۳۸۸). *دولت‌سازی، ملت‌سازی و نظریه روابط بین‌الملل*، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.

کرم‌زادی، مسلم و فهیمه خوانساری‌فرد. (۱۳۹۱). *دولت‌سازی در قفقاز جنوبی: شکست‌ها و موفقیت‌ها*، فصلنامه آسیای مرکزی و قفقاز، ش ۷۸، تابستان.

گُریم، شعلان. (۱۳۹۵). *تأثیر مداخلات خارجی بر سیاست و قدرت در عراق*، مصاحبه با مؤلف.

گریفیتس، مارتین. (۱۳۹۰). *دانشنامه روابط بین‌الملل و سیاست جهان*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی، چاپ دوم.

محقق، سید عدنان و زهرا عالی. (۱۳۸۸). جایگاه و نقش عشایر در تحولات سیاسی عراق، *فصلنامه مطالعات خاورمیانه*، س ۱۶، ش ۲، تابستان.

مصلی‌نژاد، عباس. (۱۳۸۸). علل تداوم بحران‌های خاورمیانه در دوره جورج بوش، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ش ۱۴، بهار.

مقصودی، مجتبی. (۱۳۸۲). *مسائل ایران و عراق؛ کردستان عراق، چشم‌انداز آینده جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.

مؤسسه مطالعات اندیشه سازان نور. (۱۳۹۲). *همگرایی جمهوری اسلامی ایران و شیعیان عراق؛ چالش‌ها و تهدیدات*، پژوهش راهبردی، ش ۲۹.

مهنام، شیدا و صدیقه زارع زحمتکش. (۱۳۹۱). چالش‌های اجتماعی، هویتی و ساختاری خاورمیانه (مطالعه موردی عراق)، *فصلنامه سیاست خارجی*، س ۲۶، ش ۴، زمستان.

نامی، محمدحسن و علی محمدپور. (۱۳۸۷). *جغرافیای کشور عراق با تأکید بر مسائل ژئوپلیتیک*، تهران: سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.

وایمر، آندریاس. (۱۳۸۶). *دموکراسی و کشمکش قومی - مذهبی در عراق*، ترجمه سیدکمال سروریان، در سامان سیاسی در عراق جدید، به کوشش امیرمحمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی‌نژاد، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.

Bevier, Mark (2007) *Encyclopedia of Governance*, London: sage Reference Puplication.

Borger, Julian (2004) "There were no weapons of mass destruction in Iraq". guardian.co.uk, London: Guardian Media Group, 2004-10-07.

Cordsuman, Anthony H. (2006) *The Iraqi Insurgency and Risk of Civil War: Who are the Player?* CSIS, March 1, 2006.

globalsecurity.org/military/world/iraq/images/iraq-map-group1.gif.

- Lipset and Rokkan .(1970). Party systems and voter Alignments, New York: Free Press.
- Menocal, Alina Rocha .(2011). state building for peace: a new paradigm for International Engagement in post – conflict fragile states? Third World Quarterly, vol. 32, No.10.
- Migdal, S, Joel .(2004). state building and the Non – Nation – State, Journal of International Affairs, Vol. 58, No. 1.
- Nakash, Ritzhak .(2003). "The Shiites and the Future Of Iraq", Foreign Affairs, Jul/ Aug 2003, V.82.
- Sciolini, Elaine .(1997). The Outlaw state: Saddam Hussein's quest for Power and the gulf Crisis, Published by John Wiley & Sons, Inc, 1997.
- The World Factbook.com .(2014). 22 June 2014.

The Obstacles on the Process of State-building in Iraq

Ahmad Zarean¹ (Corresponding author): Senior researcher, Andishehsazan Noor Institute.

Saeed Maadani: Assistant professor, sociology department, faculty of social science, IAU, Tehran Central Branch.

Mohammad Bagher Tajoddin: Assistant professor, sociology department, faculty of social science, IAU, Tehran Central Branch.

Received on: 9.5.2018

Accepted on: 23.10.2018

Abstract:

After the fall of Saddam in 2003 Iraqi people formed a new political structure based on democratic principles. In this development the Iraqi Shiites and Kurds played an active role while the Sunnis passively participated. There was an impression that with the fall of one of the biggest dictators in history, Iraq will experience peace and stability but on the contrary the country plunged into severe political and security crises which disrupted the process of democratic state building and created serious challenges to the Iraqi government. The present paper by a heuristic method and by making use of library sources and interviews wants to answer this question as to "what are the obstacles on the process of state building in Iraq?" The underlying hypothesis is that the social gap which has been activated due to ethno-religious and tribal habitation of the population in Iraqi geography along with lack of necessary grounds for democratization and outside interference have disrupted the process of state building. The findings of the study besides corroborating the hypothesis show that consensus democracy as a model of political system on the one hand leads to social division and on the other hand creates an inefficient political system which is an obstacle on the path of state building.

Keywords: Iraq, state building, social division, consensus democracy, democratization.

1. a.zarean@chmail.ir