

## تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی: مطالعه موردی عراق

مرتضی نورمحمدی<sup>۱</sup>

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۷ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۴/۳)

### چکیده

به دلیل تنوع قومی، زبانی و فرهنگی، ظرفیت بالقوه وقوع اختلافات و تنش‌های قومی در عمده جوامع وجود دارد، اما ظهور و بروز منازعات قومی به رویکرد دولت‌ها در مدیریت و یا سرکوب تنوعات قومی، زبانی، فرهنگی و عواملی همچون ماهیت دولت‌ها و تجارب تاریخی بستگی دارد. از مهمترین مکانیسم‌هایی که دولت‌ها برای مدیریت تنوع قومی، زبانی و فرهنگی استفاده می‌کنند، فدرالیسم است. فدرالیسم به مفهوم تمرکززدایی و اعطای اداره امور به مناطق برحسب تقسیم‌بندی جغرافیایی، فرهنگی و یا قومی است. اما کارکرد فدرالیسم در کاهش منازعات قومی، الزاما ایجابی و در جهت کاهش این منازعات نیست و در برخی از موارد منجر به تشدید منازعات قومی شده است. بر همین اساس، مسئله محوری پژوهش، بررسی تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی با تاکید بر منازعات قومی در عراق است. فرضیه پژوهش این است که فدرالیسم از طریق ایجاد ساختارهای بوروکراتیک، توسعه احزاب سیاسی، شناسایی و پذیرش اشتراکات فرهنگی و زبانی موجب محدودسازی و کاهش خشونت‌ها و منازعات قومی می‌شود. روش پژوهش، توضیحی - تبیینی با استراتژی قیاسی است و شیوه جمع‌آوری اطلاعات مراجعه به داده‌ها و اطلاعات در پایگاه‌های اطلاعاتی و بررسی روند منازعات قومی در عراق دوره صدام حسین و بعد از آن است.

**واژگان کلیدی:** منازعه قومی، فدرالیسم، عراق، اعراب، کردها

### مقدمه

از مهمترین اهداف اجرای نظام فدرالی، فراهم‌سازی بسترهای مطلوب برای کاهش منازعات و پذیرش وجود تنوع گروه‌های مذهبی و چندقومی است. فدرالیسم تمایل به تمرکززدایی قدرت از مرکز دارد. عدم یکپارچگی و بافت متنوع و چندقومی جوامع موجب شده است تا فدرالیسم به‌عنوان شیوه‌ای برای ادارهٔ مطلوب جامعه و زندگی مسالمت‌آمیز اقوام در کنار یکدیگر مورد توجه قرار گیرد. در این میان، تجربه و تاثیر فدرالیسم در جوامع مختلف یکسان نیست. در برخی از جوامع همچون ایالات متحده آمریکا، فنلاند و بلژیک، فدرالیسم سازوکار بسیار سودمندی برای مدیریت تنوع قومی و تخفیف تنش‌های قومی می‌باشد. در برخی دیگر از جوامع مانند انگلستان و اسپانیا، فدرالیسم نتوانسته است انگیزه‌های گروه‌های قومی را برای دستیابی به استقلال کاهش دهد. این تجارب عمدتاً در جوامعی است که فرایند دولت - ملت‌سازی را از سال‌ها پیش، به‌ویژه از اواسط قرن نوزدهم طی کرده‌اند اما تجربه فدرالیسم در جوامعی که هنوز در آغاز فرایند دولت - ملت‌سازی هستند و از طرف دیگر بافت مذهبی و قومی متنوعی دارند، بسیار متفاوت است. هر چند این جوامع نیز تلاش می‌کنند از فدرالیسم به عنوان مکانیسمی برای کاهش تنش‌های قومی و منازعات مسلحانه میان اقوام استفاده کنند اما تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی می‌تواند موضوع مهمی برای پژوهش در این جوامع باشد. با توجه به اینکه عراق، کشوری چندقومی و چندمذهبی است و براساس ماده ۴ قانون اساسی موقت و ماده ۱ قانون اساسی دائم، فدرالیسم را به عنوان شکل حکومت آیندهٔ خود انتخاب کرده است. این پژوهش با روش توضیحی - تبیینی و استراتژی قیاسی به تبیین تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی می‌پردازد و در این میان تلاش دارد منازعات قومی در عراق را مورد مطالعه قرار دهد. سؤال اصلی تحقیق، تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی می‌باشد؟ فرضیه تحقیق این است که فدرالیسم از طریق ایجاد ساختارهای بوروکراتیک، توسعهٔ احزاب سیاسی، شناسایی و پذیرش اشتراکات فرهنگی و زبانی موجب محدودسازی و کاهش خشونت‌ها و منازعات قومی می‌شود. برای سازماندهی تحقیق ابتدا رویکردهای نظری دربارهٔ ارتباط فدرالیسم و منازعات قومی بیان می‌شود، سپس با استفاده از داده‌ها و اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی همچون شمارش اجساد عراقی<sup>۱</sup>، پایگاه داده‌های جانبی یکپارچه<sup>۲</sup>، تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی و روند کاهش خشونت‌های قومی در عراق بین کردها و اعراب بررسی می‌شود. با توجه به محدوده زمانی پژوهش، تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی در عراق تا سال ۲۰۱۴، قبل از ظهور داعش

1. Iraq Body Count - [www.iraqbodycount.org](http://www.iraqbodycount.org).

2. Uniform Collateral Data Portal(UCDP) - [www.uniformdataportal.com](http://www.uniformdataportal.com).

مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### چارچوب نظری

فدرالیسم نظریه‌ای است درباره‌ی خودگردانی و تقسیم قدرت که از نظر ساختاری همچنان به حیات خود ادامه می‌دهد (Riker, 1964: 5). در طول تاریخ، دولت‌ها و سیاستمداران، از فدرالیسم برای بازسازی دولت‌های چندقومیتی بعد از برچیده شدن دولت‌های دیکتاتوری استفاده کرده‌اند. برای مثال، فرماندهی نیروهای نظامی بین‌المللی توسط امریکا پس از عملیات آزادسازی عراق در سال ۲۰۰۳ به شکل دهی مجدد عراق در قالب یک فدراسیون پرداخته است. استدلال‌های راجع به منازعه قومی و فدرالیسم مبتنی بر دو دیدگاه کلی است. در یک سو برخی از متفکرین معتقدند که ایجاد یک نظام فدرالی باعث آرام شدن و کاهش منازعات قومی در دولت‌های چندقومیتی می‌شود و از طرفی دیگر برخی از متفکرین براین باورند که فدرالیسم باعث تشدید منازعه قومی می‌شود.

### الف. فدرالیسم و کاهش منازعات قومی

در این بخش، نظریات چند تن از متفکران را که معتقدند فدرالیسم باعث کاهش تنش‌های قومی می‌شود، مورد بررسی قرار می‌دهیم. یکی از این نظریه‌پردازان دونالد هاروویتز<sup>۱</sup> است که در کتاب خود به نام «گروه‌های قومی درگیر مناقشه»<sup>۲</sup> (۱۹۸۵) به جوامعی که به شدت از نظر قومی تجزیه شده‌اند در مناطقی مانند آسیا، کارائیب و افریقا مثل سریلانکا، نیجریه و گویان می‌پردازد. وی از منازعات طولانی بین قومی در نیجریه به عنوان یک مورد مطالعاتی استفاده می‌کند. هاروویتز به تعریف سازوکارهای متفاوتی می‌پردازد که در طی این دوره‌ها برای توقف منازعه و خشونت قومی به کار گرفته شده‌اند. یکی از این سازوکارها، اعطای خودمختاری بیشتر ایالتی یا منطقه‌ای به گروه‌های قومی نیجریه است. برای مثال، در آغاز بحرانی که همراه با استقلال از سال ۱۹۶۰ شروع شد، کشور به سه منطقه بزرگ ناهمگن تقسیم شدند که بزرگ‌ترین قبایل قومی بر آنها مسلط بودند. تا سال ۱۹۸۳، خشونت، جنگ داخلی و همچنین مرگ بیش از یک میلیون نفر، موجب تغییر در ساختار فدرالی نیجریه شد. در اثر خشونت‌ها و جنگ داخلی سه منطقه اصلی به نوزده ایالت خودمختار منطقه‌ای تکثیر شده بودند. هاروویتز ادعا می‌کند که تلاش‌ها برای ایجاد ایالت‌های همگن و یک‌دست‌تر که در مقابل سه ایالت بزرگ غیرهمگن بود باعث کاهش منازعات بین قومی شد. از آنجایی که این گروه‌ها این توانایی را پیدا کرده بودند کنترل و

1. Donald Horowitz.

2. Ethnic Groups in Conflict.

خودمختاری بیشتری را بر مناطق مشخص خود داشته باشند و اغلب از نظر تفاوت‌های زبانی تفکیک شده بودند، باعث شد تا این بحران قومیتی به صورت غیرمنتظره‌ای کاهش یابد. او می‌نویسد: «از دیاد ایالت‌ها مقداری از مناقشه را به اجتماعات محلی کوچکتر پراکنده نمود و باعث تجزیه آن شد» (Horowitz, 1985: 612-613).

فرضیه وی این است که شکل‌گیری ایالت‌های جدید در نیجریه باعث فراهم آمدن شرایط جدیدی شد که در این نواحی مناقشه‌های غیرخشونت‌آمیز درون قومی، ظهور پیدا کنند. زیرا توسعه احزاب سیاسی و ایجاد رقابت برای مشاغل و فرصت‌های جدید ایالتی در بروکراسی‌های جدید منطقه‌ای افزایش پیدا کردند. وی می‌نویسد: «منازعه بین قومی به دلیل ترتیبات جدیدی که بیشتر به منازعه درون قومی تأکید داشته، کاهش پیدا کرده است. منازعه درون قومی معمولاً خطر و خشونت کمتری نسبت به نوع میان قومی آن دارد» (Horowitz, 1985: 598). هاروویتز مدعی است که افزایش ایالت‌های خودمختار در نیجریه باعث کمرنگ شدن بیشتر منازعات بین قومی شده است. زیرا شهروندان از قدرت، کنترل و فرصت‌های بیشتری در ایالت‌های تعریف شده همگن خود برخوردارند و با انتقال بخشی از قدرت از مرکز به ایالت‌ها، سطح خشونت بین قومی کمرنگ‌تر می‌شود (Horowitz, 1985: 613).

متفکر دیگر *یاش قایی*<sup>۱</sup> است که فدرالیسم را به عنوان ترتیباتی می‌داند که باعث می‌شود همه مناطق، از قدرت برابر و رابطه همسانی که با دولت مرکزی دارند بهره‌مند شوند (Ghai, 2000: 8). قایی بر آن است که خودمختاری می‌تواند نقشی اساسی را در حل و فصل اختلافات در روابط موجود بین جوامع مختلف در دولت‌های چند قومیتی ایفا نماید (Ghai, 2000: 24). علاوه بر این فدرالیسم می‌تواند باعث پراکنده شدن مناقشات شود و به ویژه سازوکاری مناسب برای حفظ و ارتقای فرهنگ و ارزش‌های یک جامعه است (Ghai, 2000: 24).

قایی توضیح می‌دهد که چگونه فدرالیسم می‌تواند در حل مناقشات قومی و بازداری از جنگ‌های داخلی و ناآرامی‌ها موفقیت‌آمیز باشد. از نظر او عامل اصلی که می‌تواند گروه‌های رقیب را به هم نزدیک کند، منافع مشترک‌شان می‌باشد. وی می‌پذیرد که تعریف یا تشخیص تشابهاتی که توسط همه گروه‌های قومی در داخل یک ایالت یا منطقه جغرافیایی به اشتراک گذاشته شده است، می‌تواند امری دشوار باشد. اما توضیح می‌دهد که بعضی از این منافع یا پیوندهای مشترک که توسط همه گروه‌ها یا فرقه‌ها مورد شناسایی قرار گرفته‌اند، حق گروه‌های دیگر می‌باشد تا از فرهنگ، زبان و مذاهب خاص خود محافظت کنند. به عقیده او «راز خودمختاری شناسایی اشتراکات می‌باشد و این امر شرط موفقیت‌آمیز بودن آن است» (Ghai, 2000: 25). او نشان می‌دهد که خودمختاری و

1: Yash Ghai.

فدرالیسم، چشم‌اندازهای بهتری را برای محافظت از فرهنگ، زبان، مذهب در اختیار گروه‌های مختلف قومی در یک کشور قرار داده و در برابر سیاست‌ها و اقدامات همگن‌سازی دولت مقاومت می‌نماید (Ghai, 2000: 494). قایبی نمونه‌هایی را ذکر می‌کند که خودمختاری ایجاد شده با تکیه بر شناسایی اشتراکات برخلاف تکیه بر منافع شخصی، موفقیت‌آمیز بوده‌اند. اولین نمونه، تقسیم کانادا به دو استان انگلیسی‌نشین (آنگلوفون اونتاریو<sup>۱</sup>) و فرانسوی‌نشین (فرانکوفون کبک<sup>۲</sup>) در سال ۱۸۶۷ بوده است. مثال دیگر موضوع فدرالیسم در هند است که به اعتقاد او فدرالیسم در هند به کار گرفته شد تا تنوع زبانی و ثبات را برای کشور به ارمغان بیاورد (Ghai, 2000: 494-495).

در تحقیقی مشترک توسط دونالد روچیلد<sup>۳</sup> و کارولین هرتزل<sup>۴</sup> با عنوان «امنیت در جوامع به شدت منشعب و نقش خودمختاری سرزمینی»<sup>۵</sup>، این افراد طرفداری خود را از این ایده که فدرالیسم می‌تواند نقش مهمی در کاهش مناقشات قومی داشته باشد، اعلام کردند. آن‌ها عنوان کردند که سه شکل متفاوت خودمختاری سرزمینی را در تحقیقات‌شان بررسی کرده‌اند. این سه شکل عبارتند از: فدرالیسم تمرکز یافته (مرکز‌گرا)، فدرالیسم غیرمتمرکز (غیرمرکز‌گرا) و خودمختاری منطقه‌ای.

از دیدگاه این نویسندگان، با تسری قدرت سیاسی به بخش‌های زیرین دولتی، خودمختاری سرزمینی می‌تواند این اطمینان را به گروه‌های اقلیت بدهد که توانایی آن‌ها در کنترل موضوعات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در دست‌یابی به هویت و منافع مشترک‌شان، دارای اهمیت است. اگر مسائلی مانند زبان، آموزش و دستیابی به مناصب خدمات مدنی دولتی و خدمات اجتماعی برای تضمین بقای آن توسط یک جامعه‌ای مورد ملاحظه قرار گیرند، رهبران و اعضای آن جامعه باید توانایی خود را در اعمال کنترل بر این مسائل اطمینان‌بخش جستجو نمایند" (Rotchild & Hartzell, 1999: 259).

روچیلد و هرتزل در ادامه ادعا می‌کنند با توسعه برخی از اشکال فدرالیسم منطقه‌ای که باعث فراهم‌شدن خودمختاری منطقه‌ای برای گروه‌های اقلیت می‌شود، بی‌ثباتی و مناقشه بین گروه‌های مختلف کاهش می‌یابد. استدلال آنها این است که گروه‌های اقلیت باید در قدرت مرکز سهیم شده و در ساختار فدرال بزرگتر نمایندگی شوند. به عبارت دیگر، محروم کردن یک گروه اقلیت از فرایندهای تصمیم‌سازی مهم در مرکز سیاسی می‌تواند به شدت احساس جامعه را نسبت به آسیب‌پذیری عناصر دیگر قدرت جامعه افزایش دهد (Rotchild & Hartzell, 1999: 257).

1. Anglophone Ontario.

2. Francophone Quebec.

3. Donald Rochild.

4. Caroline Hartzell.

5. Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy.

در مجموع، *روچیلد* و *هرترزل* نتیجه‌گیری می‌کنند؛ خودمختاری سرزمینی یا شکل متمرکز فدرالیسم که با نمایندگی گروه‌های اقلیت در مرکز تضمین شده است، می‌تواند به عنوان یک رویکرد محافظه‌کارانه برای مدیریت مناقشات به کار رود. آن‌ها معتقدند "اگر خودمختاری سرزمینی می‌تواند برای اطمینان دادن به گروه‌ها در جوامع به شدت منشعب، درباره امنیت و توانایی آن‌ها برای اجرای اقتدار و قدرت به کار رود، پس این ترتیبات می‌تواند در پایه‌گذاری سیاست‌های توافقی و سازشکارانه باثبات کمک شایانی به عمل آورد (Rotchild & Hartzell, 1999: 269).

*نانسی برمئو*<sup>۱</sup> در مقاله‌ای با عنوان «نگاه جدید به فدرالیسم، وارد ساختن نهادها»،<sup>۲</sup> بر آن است که فدرالیسم به کشورها کمک کرده است تا هم در کشورهای صنعتی و هم در ملت‌های جهان سوم از صلح محافظت کنند و جلوی خشونت را بگیرند. او استدلال می‌کند که فدرالیسم در متحد و دموکراتیک نگه‌داشتن کشورها در مواجهه با جدایی‌طلبی‌های احتمالی اقلیت‌های منطقه‌ای کمک شایانی کرده است (Bermeo, 2002: 98). از نظر برمئو، توسعه نهادهای فدرال، فرصت‌ها و مشوق‌های بیشتری را در اختیار نخبگان مناطقی که از نظر قومی تقسیم شده‌اند قرار می‌دهد تا به جای این که راه‌حل‌های سیاسی را به منظور حل اختلافاتشان پیدا کنند، گزینه خشونت با شورش مسلحانه را انتخاب نمایند.

علاوه بر این برمئو در این باره نیز بحث می‌کند که چگونه فدرالیسم، با توسعه لایه‌های مختلف دولتی بین مرکز دولت و نواحی و مناطق آن همراه بوده است. نظام‌های فدرال لایه‌های بیشتری از دولت را فراهم کرده و از همین‌رو زمینه‌های بیشتری را برای توافق صلح ایجاد می‌کنند. همچنین این نظام‌ها حداقل به بعضی نخبگان منطقه‌ای شانس بیشتری را در نهادهای سیاسی موجود ارائه می‌دهند. با این مشوق‌ها انتظار وقوع شورش‌های مسلحانه کمتری را در دولت‌های فدرال می‌توان داشت (Bermeo, 2002: 99). لایه‌هایی که برمئو به آن‌ها اشاره می‌کند، بروکراسی‌های مختلف یا نهادهایی هستند که در اثر اجرای ساختارهای فدرال مانند خدمات اجتماعی، شاخه‌های قضایی یا حقوقی، نیروی انتظامی یا امنیتی، بخش‌های تجاری و دیگر انواع کارکردهای دولتی ایجاد شده‌اند. در نتیجه، احتمال وقوع سطح مناقشه مسلحانه در نظام‌های فدرال به مراتب کمتر از نظام‌های دیکتاتوری است، زیرا اعضای همه گروه‌های مختلف قومی فرصت‌های بیشتری را دارند تا در این لایه‌های مختلف دولت مشارکت داشته باشند (Bermeo, 2002: 99).

1: Nancy Bermeo.

2. A New Look at Federalism: The Import of Institutions.

### ب. فدرالیسم و افزایش منازعات قومی

بسیاری از این متفکران به فدرالیسم با شک و تردید می‌نگرند و برآنند که فدرالیسم در بسیاری از موارد منتج به تجزیه‌طلبی و خشونت قومی بیشتری می‌شود. بسیاری از این دانشمندان تصریح می‌کنند که یکی از اصلی‌ترین معضلاتی که فدرالیسم با آن مواجه است، ناتوانی برقراری صلح در خشونت‌های قومی محدود و جنبش‌های جدایی‌طلبانه می‌باشد و این در حالی است که فدرالیسم تلاش می‌نماید تا جامعه‌ای چندقومیتی را در مرزهای جغرافیایی کاملاً تعریف‌شده، ایجاد کند.

مایکل هچتر<sup>۱</sup> یکی از متفکرانی است که به بررسی معضل اصلی پیش روی دولت‌هایی پرداخته است که سعی دارند یک نظام فدرال را ایجاد کنند. هچتر آثار گسترده‌ای را درباره سیاست استعمارگرایی، ملی‌گرایی و جوامع قومی منتشر کرده و به موضوع ضعف‌های تمرکززدایی و فدرالیسم پرداخته است. او در اثرش به نام «ملی‌گرایی بازدارنده»<sup>۲</sup> به اثبات می‌رساند که فدرالیسم یک تناقض را ایجاد می‌نماید. به عبارت دیگر، از آنجایی که فدرالیسم در اشکال مختلف خود، قدرت سیاسی بیشتر و در بسیاری از موارد قدرت اقتصادی را در اختیار گروه‌های اقلیت قرار می‌دهد، باعث می‌شود تمایلات این گروه‌های مشابه برای استقلال کامل یا جدایی‌طلبی افزایش یابد. ایجاد فدراسیون، برخی از کارکردهای دولت و منابع مرکزی را به سمت بخش‌های پایینی مناطق تغییر جهت داده و در آن‌ها انحراف ایجاد می‌کند. ممکن است فدراسیون باعث تحریک مناقشه ملی‌گرایی شود، زیرا با پشتیبانی و منابعی که در اختیار رهبران بالقوه ملی‌گرا قرار می‌دهد، می‌تواند آن‌ها را برای مقاصد ملی‌گرایی بسیج و تجهیز کند (Hechter, 2000: 140-141).

هچتر فدراسیون پاکستان را مثال می‌زند که در نهایت به دنبال به راه افتادن یک جنبش جدایی‌طلبانه در مناطق شرقی که از ۱۹۶۷ تا ۱۹۷۰ طول کشید، باعث از دست رفتن بنگلادش شد. هچتر همچنین به انحلال و فروپاشی اتحاد شوروی و چکسلواکی که به دنبال فرو ریختن نمادین دیوار برلین در سال ۱۹۸۹ رخ داد اشاره می‌کند. او مدعی است که این نظام‌ها با شکست مواجه شدند زیرا مرکز دارای قدرت زیاد بود و با اجبار یا هژمونی از تمایلات دولت‌های فدرال برای دست‌یابی به خودمختاری جلوگیری می‌کرد. شاید بهترین نمونه معاصر مرتبط با این موضوع، کشور یوگسلاوی سابق است. در این مورد یک قدرت قوی مرکزی تلاش کرد تا از تمایلات ملی‌گرایانه جمهوری‌های مختلف خود از سال ۱۹۴۸ تا ۱۹۹۱

1. Michael Hechter.  
2. Containing Nationalism.

جلوگیری به عمل آورد و آن‌ها را مدیریت نماید. هچتر می‌نویسد: «این کشور توسط یک نظم ساختاری که از طریق منابع دولت فدرال مرکزی به اجرا گذاشته می‌شد و به وضوح به منظور آرام کردن مناقشات بین ملت‌های عضو طراحی شده بود، در کنار یکدیگر نگه داشته شده بود» (Hechter, 2000: 149).

یوگسلاوی نمونه‌ای است از این که چطور یک دولت فدرال تمرکز یافته آسیب‌پذیر است و سرانجام قربانی تمایلات ملی‌گرایانه می‌شود. او می‌گوید: «تمرکززدایی ممکن است منابع بیشتری را برای اقلیت‌های فرهنگی فراهم نماید تا دست به اقدام دسته‌جمعی بزنند و منجر به افزایش اعتراضات شود و در عین حال ممکن است نیاز به حاکمیت را از بین ببرد» (Hechter, 2000: 146). علاوه بر این تقاضای گروه‌های اقلیت برای خودمختاری منطقه‌ای در داخل یک نظام فدرال، آن‌ها را مستعد خشونت قومی بیشتری می‌کند. به عبارت دیگر اگر گروه‌های اقلیت درون دولت‌های فدرال بزرگ‌تر درخواست خودمختاری یا شانس برای دولت خودگردان نداشته باشند، احتمال این که این گروه‌ها برای رسیدن به حقوقشان یا استقلال دست به مبارزه بزنند، بیشتر است. از آن جایی که تمرکززدایی از قدرت باعث فراهم آمدن توان سیاسی و اقتصادی برای رهبران اقلیت‌های قومی می‌شود، آن‌ها برای اقدام به خشونت قومی آماده‌تر و مستعدتر می‌شوند. او مدعی است که این افزایش قدرت اقتصادی و سیاسی نخبگان قومی با ضعف اقتدار یا قدرت دولت مرکزی همراه بوده که منجر به منازعه قومی می‌شود. از دیدگاه هچتر، تمرکززدایی می‌تواند تا جایی پیش رود که به تجزیه منجر شده و می‌تواند منبع دیگری برای خشونت بین قومی باشد (Hechter, 2000: 151-152).

والکر کونر<sup>۱</sup> یکی دیگر از متفکران برجسته‌ای است که در زمینه ملی‌گرایی و مشکلات ایجاد نظام‌های فدرال و علل بروز مناقشات قومی تحقیق کرده است. او معتقد است که بیشتر شکست‌های نظام‌های فدرال به خاطر به رسمیت‌شناختن گروه‌های قومی همراه با پذیرش قومیت و ایده‌های ملی‌گرای آن‌ها است. کونر در مقاله‌اش به نام «سیاست‌های ملی‌گرایی قومی»<sup>۲</sup> نشان می‌دهد که گروه‌های اقلیت قومی خواستار خودمختاری یا استقلال، با مخالفت قدرت مسلط دولتی روبه‌رو می‌شوند. قدرت‌های فدرال تمرکز یافته، علیه حق دست‌یابی به خودمختاری مقاومت نشان می‌دهند و اختیارات و وظایف خود را افزایش داده تا از اتحاد کشور محافظت نمایند، شورش‌ها را سرکوب کنند، امنیت و آرامش داخلی را تضمین و از یکپارچگی سرزمینی و سیاسی دولت دفاع کنند (Conner, 1973: 12). کونر بر آن است که

1. Walker Conner  
2. The Politics of Ethnonationalism

فدرالیسم شکلی از دور را ایجاد می‌نماید، زیرا گروه‌هایی که تلاش می‌کنند تا به خودمختاری یا حکومت خودگردان دست پیدا کنند، با مخالفت و اجبار روبه‌رو می‌شوند و این امر خشونت و جنبش‌های جدایی‌طلبی بیشتری را ایجاد می‌کند. ماهیت متناقض فدرالیسم موجب می‌شود تا فدرالیسم نتواند تمایل اقلیت‌های قومی را که خواستار استقلال از طریق تلاش جدایی‌طلبانه و خشونت هستند، از میان ببرد.

متفکر دیگر، جک اسنایدر<sup>۱</sup> بر آن است که فدرالیسم اغلب باعث به وجود آمدن نهادهایی می‌شود که در آن‌ها رهبران یا نخبگان اقلیت‌های قومی خاص، منافع اقلیت قومی خود را دنبال می‌کنند و آن‌ها را به حقوق سایرین در دولت ترجیح می‌دهند. فدرالیسم مشوق‌های خوبی را برای نخبگان ایجاد می‌کند تا حمایت و پشتیبانی گسترده‌ای را به سوی موضوعات قومی بسیج نمایند (Snyder, 2000: 202). اسنایدر ادعا می‌کند که نقش فدرالیسم، در واقع تحلیل‌بردن توان دولت مرکزی و قوت بخشیدن به مناقشه ملی بین گروه‌های مختلف قومی است.

او اظهار می‌دارد که تمرکززدایی از قدرت، گروه‌های قومی که برای دستیابی به استقلال مبارزه می‌کنند را برجسته می‌سازد و باعث افزایش خشونت می‌شود. وی می‌نویسد: «تمرکززدایی سیاسی در افزایش ملی‌گرایی خشن دخیل است و منجر به انحراف اصلاحات لیبرال می‌گردد» (Snyder, 2000: 206). اسنایدر استدلال می‌کند که تمرکززدایی از منابع و قدرت سیاسی به دلیل آنکه باعث قوی‌تر شدن مناطق قومی و گروه‌های ملی‌گرا می‌شود، بر روی توان و اقتدار دولت مرکزی تأثیرگذار است و همین عامل باعث تضعیف دولت مرکزی و کم‌رنگ شدن نفوذ آن بر اجزای خود می‌شود (Snyder, 2000: 210).

در این بخش، به برخی از تحقیقاتی که به مسائل مربوط به فدرالیسم و مناقشات قومی پرداخته‌اند، اشاره شد. متفکرانی که فدرالیسم را دارای نقش مهم در کاهش تنش‌های قومی می‌دانند، مدعی هستند ساختارهای فدرالی که در آن‌ها تمرکززدایی بیشتری صورت گرفته است و به اقلیت‌های قومی فرصت تشکیل دولت و امنیت داخلی اعطا شده است، نسبت به نمونه‌هایی از فدرالیسم که قدرت تحت اختیار مرکز سیاسی باقی می‌ماند، به موفقیت‌های بیشتری دست می‌یابد. در اشکالی از فدرالیسم که تمرکززدایی بیشتری صورت گرفته است، شانس‌های بیشتری برای توسعه بروکراسی‌ها و نهادهای داخلی وجود دارد. آن‌ها همگی در این زمینه هم‌فکرند که توسعه‌های داخلی نه تنها باعث پرورش یافتن اقدامات دموکراتیک همچون ایجاد احزاب سیاسی جدید شده، بلکه فرصت‌هایی برای اعطای قدرت اقتصادی به مردم همان

1. Jack Snyder.

دولت نیز پدید می‌آورد.

از طرفی دیگر، بسیاری از متفکران معتقدند فدرالیسم به صورت بالقوه منجر به تنش‌های قومی بیشتر می‌شود که ناشی از تناقض‌های موجود در فدرالیسم است. همان‌طور که هچتر بیان می‌کند، اگر تمرکززدایی بسیار اندک موجب شورش شود، پس مقدار بسیار زیاد آن احتمالاً باعث تجزیه می‌شود (Hechter, 2000: 152). این نظریه‌ها توضیح می‌دهند که چرا بسیاری از پروژه‌های فدرالیزه کردن در نهایت در مناطقی مانند یوگسلاوی، نیجریه و پاکستان منجر به شکست شدند. در این مناطق هنگامی که هژمونی مرکز فروریخت، فدرالیسم تمرکز یافته قدرتمند، قربانی تجزیه‌طلبی قومی شد.

### زمینه‌های تاریخی منازعات قومی در عراق

عراق کشوری است که تمدن‌های اکدی، بابلی، آشوری و پارسی را تا قبل از اسلام و عرب‌ها، مغول‌ها و ترک‌ها را در بعد از اسلام برای چندین قرن در خود جای داده که این عامل باعث تنوع قومی در این کشور شده است. در عراق فعلی سه قوم ترکمن، کرد و عرب اکثریت جمعیت را تشکیل می‌دهند اما در این میان ترکمن‌ها به علت تعداد اندک جمعیت، تأثیر بسیار اندکی در روندهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی داشته، اما قوم کرد و عرب به دلیل در اختیار داشتن تعداد انبوه جمعیت دست به رقابت شدیدی در جهت گسترش حوزه نفوذ خود زده‌اند. بر همین اساس، عراق همواره با شکاف عمده قومی یعنی اختلافات ساختاری بین کردها و اعراب مواجه بوده است که از ابتدای تاسیس این کشور مانع عمده‌ای بر سر راه ایجاد یک ملت واحد و یکپارچه تلقی شده است. به عبارت دیگر، منازعات خشونت‌آمیز بین کردها و اعراب از ویژگی‌های پایدار و مستمر نظام سیاسی عراق از ابتدای استقلال آن کشور به‌شمار می‌رود، به نحوی که کردها از دهه ۱۹۲۰ یا پیوسته در حال جنگ و یا مشغول مذاکره برای خودمختاری با دولت مرکزی بوده‌اند. کردستان عراق با داشتن ۷۵۰۰۰ کیلومتر مربع حدود ۱۷ درصد از سرزمین عراق را شامل می‌شود (لازریف، ۱۳۸۱: ۱۶). این بخش از کشور عراق که به‌طور عمده مناطق شمالی و شمال شرقی این کشور را در بر می‌گیرد، با دارا بودن چیزی در حدود ۵۰ درصد از حوزه‌های نفت و گاز این کشور و نیز در اختیار داشتن مبدأ و سرچشمه بیشتر رودها و جریان‌های آبی عراق، نقش ژئوپلیتیکی و ژئواستراتژیکی ویژه‌ای را در جریان‌ها و وقایع سیاسی این کشور داشته است (احمدی، ۱۳۸۴: ۷۱).

کردهای عراق نه تنها از لحاظ مولفه‌های قومی، فرهنگی و تاریخی از عرب‌های عراق

متمایز بوده، بلکه سیاست حکومت‌های مرکزی در عراق همواره در راستای برتری دادن به فرهنگ عربی و نفی فرهنگ و زبان کردی بوده است. اولین شورش کردها در دوران قیومیت توسط شخصی به نام شیخ محمود سلیمانیه علیه سلطنت عراق و انگلستان صورت گرفت، این شورش‌ها زمینه سرکوب کردها را در سال ۱۹۳۲ فراهم کرد و به دلیل مبارزه آنها برای کسب استقلال و سیاست پاکسازی قومی، شورش‌های دیگری نیز توسط احزاب کرد صورت گرفت (Jawad, 1979: 172). با کودتای عبدالکریم قاسم و بازگشت بارزانی از شوروی، قاسم قراردادی را با وی امضا کرد، ولی به دلیل اجرایی نشدن آن، مبارزات شدیدی بین آنها روی داد. بعد از قاسم، تا ۱۹۶۸ بین کردها و دولت آرامش نسبی برقرار بود. با روی کار آمدن بعثی‌ها در سال ۱۹۶۸ تا سال ۱۹۷۰ اختلافات تشدید شد و هرگونه فعالیت از جانب کردها ممنوع اعلام شد. در مارس ۱۹۷۰ قراردادی بین حکومت و بارزانی امضا و امتیازاتی از جمله تدریس زبان کردی و برقراری امنیت در شمال عراق در چارچوب خودمختاری به کردها داده شد؛ اما به دلیل این که به کرکوک اشاره‌ای نشده بود، کردها آن را نپذیرفتند و با یک وقفه چهارساله مبارزات مجدداً آغاز شد، ولی قرارداد الجزایر در سال ۱۹۷۵ ضربه سهمگینی را بر مبارزات کردها وارد و با فرار بیش از ۱۰۰۰۰۰ کرد به ایران به پایان رسید (Case and Siebens, 2012: 4).

با درگذشت بارزانی در سال ۱۹۷۹، حزب دیگری منشعب از حزب دموکرات به رهبری طالبانی و با گرایش مارکسیستی، تأسیس و به مبارزه با حزب بعث پرداخت (Gunter, 1993: 224). اولین موج عملیات گسترده علیه کردها در سال ۱۹۸۲ بود که در آن ۸۰۰۰ کرد دستگیر شدند. موج دوم با اجرای سیاست نسل‌کشی کردها از ۱۹۸۷ تا ۱۹۸۹ بیش از ۱۸۲۰۰۰ شهروند کرد از طریق عملیات کردزدایی صدام تحت عنوان انفال<sup>۱</sup> به قتل رسیدند. هم‌چنین در اثر بمباران شیمیایی حلبچه ۵۰۰۰ نفر کشته شدند. از طرف دیگر، حکومت با سیاست عربی‌نمودن کرکوک، شهروندان کرد و دیگر قوم‌ها را از آنجا بیرون و عرب‌ها را جایگزین آنان کرد. با تهاجم عراق به کویت در سال ۱۹۹۰ و تصمیم جامعه جهانی به اعمال تحریم‌ها و تهدید به مقابله نظامی برای عقب‌نشینی بی‌قید و شرط عراق، فرصتی استثنایی برای کردها در عراق فراهم کرد (مک داوول، ۱۳۸۳: ۵۷۹).

به دنبال شکست نیروهای عراقی از نیروهای ائتلاف به رهبری آمریکا پس از جنگ اول خلیج فارس در سال ۱۹۹۰، شورای امنیت سازمان ملل با تصویب قطعنامه ۶۸۸، درصدد ایجاد مناطق امنی در شمال و جنوب این کشور برای کمک به مردم آواره برآمد. منطقه امن کردستان عراق،

سرزمین‌های واقع در شمال مدار ۳۶ درجه را شامل می‌شود که در پی آن استان‌های کردنشین سلیمانیه، اربیل و دهوک از نفوذ بغداد رهایی یافتند و کردها موفق شدند پس از برگزاری انتخابات پارلمانی در تاریخ ۱۹ مه ۱۹۹۱ میلادی یک دولت خودمختار منطقه‌ای با حضور اقلیت‌های آشوری و ترکمن در این مناطق تشکیل دهند (مک‌داول، ۱۳۸۳: ۵۹۵). به این ترتیب از سال ۱۹۹۱ تا مارس ۲۰۰۳، یعنی زمان حمله آمریکا و انگلیس به عراق، کردهای این کشور خودگردان و دارای نهادهای حکومتی مخصوص به خود بوده‌اند که این وضعیت بعد از سرنگونی رژیم بعث نیز در قالب فدرالیسم مصوب پارلمان این کشور هم‌چنان ادامه دارد.

### ماهیت فدرالیسم در عراق

بر اساس ماده نخست قانون اساسی عراق، جمهوری عراق کشوری مستقل و دارای حاکمیت است که نظام حکومتی آن، جمهوری پارلمانی، دموکراتیک و فدرال می‌باشد. ماده ۴ تأکید دارد که زبان عربی و کردی، زبان‌های رسمی کشور هستند و عراقی‌ها حق دارند طبق اصول آموزش، زبان‌های مادری دیگر مانند ترکمنی، سریانی، ارمنی و هر زبان دیگری را در موسسات دولتی و خصوصی به فرزندان خود آموزش دهند. با توجه با بافت جمعیتی عراق، سیاست کثرت‌گرایی قومی، به‌عنوان مهمترین شاخص قانون اساسی عراق مورد توجه قرار گرفته است. هویت ملی در رابطه با حقوق شهروندی دولت و نه مولفه‌های فرهنگی تعریف می‌شود. بر این اساس، ملت اجتماعی از شهروندان است که از طریق حقوق سیاسی مشترک و تعهد به رویه‌های دموکراتیک به هم پیوسته‌اند. ملت به این معنا، مفهومی سیاسی است و از ناسیونالیسم قومی که ملت را همچون اجتماعی نژادی و زایشی می‌پندارد متمایز است (پورسعید، ۱۳۸۹: ۱۸۴). در این چارچوب شاهد نوعی بازگشت از ایده یکپارچگی فرهنگ و تک‌زبانی ملی به پذیرش چندگانگی فرهنگی و زبانی در درون یگانگی ملی هستیم؛ به عبارت دیگر، تغییر جهت از هویت‌سازی مدرن که از زمان تشکیل دولت عراق در سال ۱۹۲۰ تا ۲۰۰۳ دنبال می‌شد به هویت‌سازی پسامدرن و پذیرش قالب‌های فکری دیگر حتی در چارچوب فرهنگ، نژاد و زبان. ماده ۱۸ قانون اساسی این تغییر جهت را بیشتر مورد تأکید قرار داده است. بر اساس این ماده که هویت عراقی را در قالب شهروندی تعریف کرده است ملیت عراقی، حق هر عراقی است و اساس شهروندی به‌شمار می‌آید و هر کس پدر یا مادر عراقی داشته باشد، از این حق برخوردار است. بر اساس همین ماده، هر گونه سلب ملیت عراقی و یا اعطای تابعیت را به‌منظور پاکسازی و یکسان‌سازی قومی و سیاست اسکان، نظیر آنچه که در دوره رژیم بعث صورت گرفته است را ممنوع می‌کند. در ماده

۷ نیز، اعطای مجوز قانونی به هر گونه تشکیلاتی که خط‌مشی نژادی و حتی سمبل‌های مرتبط با آن را داشته باشند، ممنوع کرده است. در راستای ماده ۷، ماده ۱۴ تأکید دارد که تمام عراقی‌ها بدون هر گونه تبعیض بر اساس جنسیت، نژاد، قومیت، اصل، رنگ، مذهب، اعتقادات، اندیشه و اوضاع اقتصادی و اجتماعی در برابر قانون یکسان می‌باشند.

فدرالیسم عراق از نوع قومی-اداری است، زیرا بر اساس بند اول ماده ۱۱۴ قانون اساسی دائم، فدرالیسم عراق به علت به رسمیت شناخته شدن و برپایی منطقه کردستان که دارای سکته کرد است، فدرالیسم قومی است. از طرف دیگر، مفهوم اداری فدرالیسم در ماده ۶۳ و ایجاد شورای قانون اساسی دائم عراق مستتر است. در این ماده آمده است که قانونگذاری موسوم به شورای فدرالی متشکل از نمایندگان مناطق و استان‌های سازمان‌نیافته در یک منطقه که تشکیل این شورا و شروط عضویت در آن و وظایفش در قانونی که به تصویب دو سوم نمایندگان مجلس می‌رسد، مشخص می‌شود. طبق این ماده، یک یا دو منطقه همجوار یا محصور در مناطق کردنشین صرف نظر از تفاوت‌های قومی و مذهبی خود به دلیل ماهیت غیرکردی خود به عنوان مناطق سازمان‌نیافته ملزم به تنظیم قوانین خود با منطقه کردستان می‌باشند (آقاعلیخانی، ۱۳۸۳: ۲۷).

این سیستم از حکومت فدرال پیش از این در هیچ یک از نظام‌های فدرال سابقه نداشته است. مقایسه عراق با بلژیک نشان می‌دهد؛ بلژیک از اتحاد دو قومیت به وجود آمده است که با وجود اختلافات فرهنگی و زبانی، دارای تمرکز جغرافیایی مشخص هستند به نحوی که هلندی زبان‌ها در شمال و فرانسوی زبان‌ها در جنوب مستقر هستند، اما در عراق حداقل در بخش عربی آن که سه چهارم کشور را در بر می‌گیرد اقوام در یک موقعیت متمرکز جغرافیایی استقرار نیافته‌اند. فدرالیسم عراق به فدرالیسم مبتنی بر مذهب و زبان سوییسی نیز شباهت ندارد، زیرا جمعیت شیعه و سنی آن از نظر جغرافیایی در هم آمیخته‌اند و دلیل شیعه یا سنی نشین نامیدن یک منطقه، نه بافت شیعه و یا سنی آن منطقه، بلکه اکثریت شیعه و سنی مستقر در آن منطقه است، در حالی که در سوییسی بافت مذهبی و زبانی در هر کانتون حفظ شده است (آقاعلیخانی، ۱۳۸۳: ۲۸).

مسئله دیگر، حفظ شهر کرکوک توسط کردها است. کردها معتقدند هر چند در اثر سیاست‌های ترحیل (کوچ دادن اجباری کردها به مناطق دیگر) و تعریب (عربی کردن شهر کرکوک و انتقال اعراب سنی به این شهر) بافت جمعیتی این شهر تغییر کرده است، اما از لحاظ تاریخی، کرکوک یک شهر کردنشین است و باید به منطقه تحت حاکمیت کردها ملحق شود. اما علاوه بر ترکمن‌ها و اعراب سنی که قسمت عمده‌ای از جمعیت این شهر را تشکیل می‌دهند؛ کشور ترکیه و اتحادیه عرب نیز با این الحاق مخالف هستند، زیرا معتقدند که این مسئله زمینه را

برای تشکیل دولت مستقل کرد و تجزیه عراق فراهم می‌کند.

### تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی در عراق

به منظور فهم تاثیرات فدرالیسم در منازعات قومی در عراق، سه دوره زمانی ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۱، اجرای منطقه پرواز ممنوع از ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴ در تاریخ عراق را مورد بررسی قرار داده و تلاش می‌شود با استفاده از منابع و داده‌های مختلف، میزان خشونت‌ها و تنش‌های قومی در این دوره‌های زمانی و تاثیر خودمختاری و فدرالیسم را در کاهش یا افزایش منازعات قومی در عراق را نشان دهیم.

#### الف. منازعات قومی از ۱۹۶۰ - ۱۹۹۱

نقطه آغازین منازعات قومی در عراق، سال ۱۹۶۱ است. شورش کردها در مارس ۱۹۶۱ آغاز شد. ۱۱ سپتامبر ۱۹۶۱ رهبران کرد، شیخ محمد و مصطفی بارزانی به پایگاه‌های نظامی، ایستگاه‌های پلیس و سیستم حمل و نقل نیروهای نظامی عراق در منطقه کردنشین حمله کردند و بخش اعظمی از سرزمین‌ها را در طول مرزهای ترکیه که معروف به زاخو<sup>۱</sup> است، تحت کنترل خود درآوردند. این اقدام از جانب عبدالکریم قاسم به عنوان حمله به ملت تلقی شد و نیروی هوایی عراق اقدام به بمباران روستاها در شمال این کشور کرد که منجر به کشته و زخمی شدن تعداد زیادی شد. این عملیات بیانگر آغاز یک چرخه سی‌ساله خشونت قومی بین اعراب و کردها است. در این دوره سه جنگ و هفده منازعه کوچک رخ داد.<sup>۲</sup> طبق گزارش دیده‌بان حقوق بشر ۱۰۰ تا ۱۵۰ هزار نفر شهروند کرد در این منازعات کشته شدند و ۲۰۰۰ روستا ویران شدند. هم‌چنین برآورد می‌شود که بیش از ۶۶۰۰ جنگجوی کرد از ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰ کشته شدند. در جریان عملیات انفال ۱۸۲۰۰۰ کرد کشته شد و هزاران روستا و شهر نابود شدند (Human Rights Watch, 1991).

از دیدگاه بسیاری از متفکران، علت اصلی این منازعات، به حاشیه رانده شدن کردها از قدرت سیاسی است. هیاو و دروان معتقدند که وقوع این منازعات نه تنها ناشی از عوامل سیاسی، سرزمینی و قومی است بلکه عواملی هم‌چون تعریف مورد مناقشه از دولت، چشم‌انداز رژیم، تهدیدات بالقوه به انسجام اجتماعی به واسطه تلاش برای ایجاد یک هویت ملی محدود در درون مرزهای عراق است (Derouen and Heo, 2007: 444). رابرت تدگر برآن است که منازعه قومی بین کردها و اعراب از ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۱ به دلیل تمایل کردها به خودمختاری و

1. Zakho.

2. UCDP Data Set, 2014.

حکمرانی بر مناطق کردنشین است، چرا که در نگاه کردها، خودمختاری به آنها حفاظت از خشونت‌های قومی و امنیت در سرزمین‌هایشان را فراهم می‌کند (Gur, 2000: 107). اما به واسطه نبود فدرالیسم و خودمختاری منطقه‌ای، با درخواست‌های کردها برای خودمختاری مخالفت شد و این امر موجب تداوم منازعه قومی بین کردها و اعراب شد. دوران طولانی و خشونت‌بار سی‌ساله با تهاجم صدام حسین به کویت در سال ۱۹۹۰ و متعاقب آن جنگ اول خلیج فارس در سال ۱۹۹۱، وارد مراحل جدیدی شد و ائتلاف بین‌المللی خودمختاری را برای کردها به ارمغان آورد.

#### ب. دوره ۱۹۹۱ - ۲۰۰۳

منطقه پرواز ممنوع کردها در ۸ آوریل ۱۹۹۱ با قطعنامه ۶۸۸ سازمان ملل متحد بر صدام حسین تحمیل شد و مبنایی برای خودمختاری کردها و ایجاد ساختارهای لازم برای تاثیرگذاری بر ساختار نظام سیاسی عراق شد. نزدیک به یک دهه کردها بر مناطق کردنشین حاکم بودند، انتخابات دموکراتیک برگزار کردند و نهادهای حکومتی مانند نهادهای قضایی و قانونگذاری را ایجاد کردند. علاوه بر این فرایندهای دموکراتیک منجر به انتخابات متعدد و شکل‌گیری احزاب سیاسی جدید شد هم چنین در این دوران، نزدیک به ۳/۷ میلیون عراقی، خودمختاری، حقوق بشر و گذار به دموکراسی را تجربه کردند (O'Leary, 2002: 20).

در این مقطع میزان منازعات قومی و حوادث خشونت‌آمیز و نیز تمایل کردها برای جدایی و استقلال به میزان قابل توجهی کاهش یافت. در قالب نظام اقتدارگرایانه عراق، خودمختاری و امکان بهره‌مندی کردها از مزایای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را فراهم کرد و به تدریج مطالبات قومی از بستر فرایندهای دموکراتیک پیگیری شد. در نتیجه، شیوه‌ها و ابزارهای پیگیری خواسته‌های قومی با وجود ذهنیت تاریخی منفی و ادراک تهدید، به تدریج متحول و در قالب نهادهای دموکراتیک بازتعریف شد. این امر منجر به محدود شدن منازعات قومی در این دوره شد

#### ج. دوره ۲۰۰۵ - ۲۰۱۴

قانون اساسی عراق در فراندوم سراسری با موافقت ۷۸ درصد مردم عراق و ۹۹/۵ درصد کردها در ۱۵ اکتبر ۲۰۰۵ به تصویب رسید. اکثریت مخالفان قانون اساسی عراق، اعراب سنی بودند که در سه استان موصل، الانبار و صلاح‌الدین ساکن هستند. پس از تصویب قانون اساسی، عملاً خشونت‌ها بین کردها و اعراب متوقف شد و خشونت‌ها عمدتاً بین شیعیان و سنی‌ها از

یک طرف و اقدامات تقابلی علیه نیروهای امریکایی از طرف دیگر بود (Wing, 2012: 10). در مقایسه با دوره ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۱، منازعات قومی پس از تصویب فدرالیسم در سال ۲۰۰۵، به شدت بین اعراب و کردها کاهش یافت.

بسیاری از متفکران برآنند که کاهش منازعات قومی در این مقطع ناشی از اجرای فدرالیسم است. رومنو استدلال می‌کند که قانون اساسی عراق تفاوت‌ها بین فرهنگ، زبان و تاریخ اعراب و کردها را به رسمیت می‌شناسد و تضمین امنیتی در درون حکومت را برای کردها به ارمغان می‌آورد. هم‌چنین ما می‌توانیم برای اثبات ادعای پیوند فدرالیسم و کاهش منازعات قومی به استدلال‌هایی که در چارچوب نظری مطرح شد، اشاره کنیم. هاروویتز بر نقش فدرالیسم در کاهش منازعات قومی از طریق ایجاد ساختارهای بروکراتیک، توسعه احزاب سیاسی و تبدیل رقابت‌های بین قومی به درون قومی و در افزایش سطح امنیت و ثبات تاکید دارد. توجه قایی عمدتاً بر شناسایی اشتراکات قومی و محافظت از فرهنگ، زبان و مذهب است. بر مئو بر آن است که به واسطه فدرالیسم لایه‌های متعددی از دولت ایجاد شده، ساختارهای بروکراتیک جدید تشکیل می‌شود و در نتیجه احتمال توافق بین گروه‌های قومی افزایش می‌یابد.

با بررسی تحولات عراق به‌ویژه منطقه کردستان، می‌توان آثار و نتایج فوق‌الذکر فدرالیسم را مشاهده کرد. پس از تصویب قانون اساسی، سطح امنیت در منطقه فدرال کردستان افزایش یافت و به استثنای یک حمله به نیروهای امنیتی کردستان در سال ۲۰۰۷، هیچ‌گونه حمله تروریستی به شهروندان کرد در منطقه فدرال رخ نداد. اما از طرف دیگر، حملات تروریستی در دیگر مناطق عراق به بخشی از زندگی روزمره مردم تبدیل شده است. ثبات و امنیت در منطقه کردستان موجب رشد اقتصادی، افزایش چشمگیر سطح سرمایه‌گذاری خارجی و رشد گردشگری شده است. ۵۵ درصد از سرمایه‌گذاری‌های خارجی در عراق را کردستان به خود اختصاص داده است. در سال ۲۰۱۲ بیش از ۲/۲ میلیون نفر گردشگر از جاذبه‌های کردستان دیدن کردند (Kurdistan Review, 2014: 45).

هم‌چنین به‌واسطه ساختار فدرالی، سایر اقلیت‌ها هم‌چون ترکمن‌ها، مسیحیان، یهودی‌ها و ایزدی‌ها از حق مشارکت سیاسی، نمایندگی در سطوح عالی حکومت و آموزش به زبان خودشان در مدارس برخوردار شده‌اند. ساختار فدرالی موجب شده است تا لایه‌های بروکراسی داخلی در مناطق خودمختار ایجاد شود. نزدیک به ۸۰۰ هزار نفر در حکومت منطقه‌ای کردستان مشغول به کار شده‌اند (Zangeneh, 2013: 4). ۱۹ وزارتخانه مانند آموزش، برق، کشاورزی و ... تشکیل شده است. در حال حاضر ۱۳ دانشگاه دولتی و ۱۱ کالج خصوصی در منطقه کردستان

فعالیت می‌کنند.

شکل‌گیری احزاب سیاسی و رقابت‌های سیاسی دموکراتیک از دیگر مزایای فدرالیسم در منطقه کردستان است. در حال حاضر علاوه بر دو حزب عمده دموکرات کردستان<sup>۱</sup>، اتحادیه میهنی کردستان<sup>۲</sup>، احزاب دیگری همچون جنبش تغییر یا گوران<sup>۳</sup>، اتحاد اسلامی کردستان<sup>۴</sup> و جماعت اسلامی کردستان<sup>۵</sup> در کردستان عراق به فعالیت می‌پردازند و در چارچوب ساختارهای فرایندهای دموکراتیک، برای دستیابی به قدرت و افزایش سهم و نقش خود در ساختارهای سیاسی تلاش می‌کنند. برای مثال، به واسطه فعالیت احزاب فوق در انتخابات پارلمانی ۲۰۱۴ عراق، کردها توانستند ۶۲ کرسی را به دست آورند که نسبت به انتخابات پارلمانی ۲۰۱۰، (۵۷ کرسی) ۹ درصد رشد داشته است (Mohammed & Derayee, 2012).

هرچند فدرالیسم موجب کاهش منازعات قومی، امنیت و توسعه در منطقه کردستان شده، اما همچنان تنش‌های قومی بین کردها و اعراب وجود دارد که ناشی از مناقشه بر سر کنترل شهرها و بخش‌های مورد اختلاف در کرکوک، موصل و دیاله و کنترل منابع نفتی و گازی در منطقه کردستان است. مقامات محلی کردستان عراق در آوریل ۲۰۰۷ قانون نفت مورد نظر خود را برای جذب شرکت‌های خارجی به این منطقه، تصویب کردند. قانون نفت منطقه کردستان جدا از قانون پیشنهادی ملی نفت است که هدف از آن توزیع ذخایر نفتی عراق میان سنی‌ها، شیعیان، کردها و دیگر گروه‌های این کشور اعلام شده است. تصویب قانون ملی نفت عراق به دلیل اختلاف‌های گسترده میان سنی‌ها، شیعیان و کردها بر سر کنترل میدان‌های نفتی به تعویق افتاده است. پس از تصویب این قانون، مقامات محلی این ایالت شروع به جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی در میدان‌های نفتی شمال عراق کردند. این قانون با مخالفت شدید دولت مرکزی روبه‌رو شد، به طوری که حسین شهرستانی، وزیر سابق نفت عراق، در این خصوص اظهار داشت: «این مصوبه غیر قانونی است و به محض نهایی شدن قانون ملی نفت عراق، تمامی قراردادهایی که با شرکت‌های خارجی امضا شده است، بازمینی خواهند شد». اما شرکت‌هایی همچون توتال فرانسه، جنرال انرژی، گلف کیستون، هریتیج، شرکت سوییس آداکس پترولیوم و شرکت ترکیه‌ای جنرال انرژی بدون توجه به تهدیدات بغداد عملیات حفاری در شمال عراق را دنبال می‌کنند. این شرکت‌ها به دلیل امنیت نسبی و ثبات حاکم در منطقه کردستان جذب سرمایه‌گذاری در این

1. Kurdistan Democratic Party(KDP).
2. Patriotic Union of Kurdistan (PUK).
3. Movement for Change or Gorran.
4. Kurdistan Islamic Union.
5. Kurdistan Islamic Group.

منطقه شده‌اند و این در حالی است که شهرهایی همچون بغداد همچنان فاقد امنیت لازم هستند ((Kurdistan Review, 2014: 46).

علاوه بر این، تقابل قومیتی در عراق بین کردها و اعراب در موضوع کرکوک به اوج خود رسید. کرکوک به دلیل استقرار در مناطق مرکزی عراق و نیز برخورداری از تأسیسات پالایشگاهی، ذخایر نفتی، جمعیت مناسب و نیز منابع آبی و اراضی کشاورزی نقش ممتازی در توسعه و تحول اقتصادی عراق دارد. بعد از جنگ جهانی دوم سیاست تعریب از سوی دولت در این منطقه دنبال شد که باعث اخراج و کوچاندن کردها از این منطقه و جایگزینی آن‌ها به وسیله اعراب شد (Sargsyan, 2012: 5). کردها براساس استدلال جمعیتی معتقدند که تا پیش از دست‌کاری و مهندسی جمعیتی بعد از جنگ جهانی دوم که باعث جدایی این دو منطقه شود اکثریت با کردها بود. در مقابل عرب‌ها نیز استدلال می‌کنند که اولاً، تعداد و تراکم کردها در کرکوک آن‌گونه که کردها ادعا می‌کنند، نبوده است و منطقه بین‌النهرین همواره کانون تمدن‌های غیرکردی می‌باشد. در مجموع، موضوع کرکوک تقابل قومیتی شدیدی بین اعراب و حتی ترکمن‌ها با کردها در عراق ایجاد کرده است (نصری، ۱۳۸۹: ۳).

### نتیجه‌گیری

فدرالیسم از مهمترین شیوه‌ها برای مدیریت تنوع قومی، زبانی و فرهنگی و جلوگیری از ظهور منازعات قومی است. بر همین اساس، دولت‌ها به‌ویژه در جوامع دموکراتیک می‌کوشند با تمرکززدایی از امور، امکان زندگی مسالمت‌آمیز اقوام را فراهم کنند. اما، تجربه فدرالیسم در جوامع مختلف و کارکرد آن در کاهش منازعات قومی یکسان نبوده است. در برخی از جوامع مانند آمریکا فدرالیسم سازوکار بسیار سودمندی برای مدیریت تنوع قومی و تخفیف تنش‌های قومی بوده است. در برخی دیگر از جوامع مانند انگلستان و اسپانیا، فدرالیسم موجب کاهش منازعات قومی شده است، اما نتوانسته است انگیزه‌های گروه‌های قومی را برای تلاش برای دستیابی به استقلال کاهش دهد. هم‌چنین، تجربه فدرالیسم در جوامعی که هنوز در آغاز فرایند دولت - ملت‌سازی هستند و از طرف دیگر بافت مذهبی و قومی متنوعی دارند، بسیار متفاوت است. هر چند این جوامع نیز تلاش می‌کنند از فدرالیسم به عنوان مکانیسمی برای کاهش تنش‌های قومی و منازعات مسلحانه میان اقوام استفاده کنند. بر همین اساس، مسئله محوری پژوهش بررسی تاثیر فدرالیسم بر منازعات قومی با تاکید بر منازعات قومی در عراق است. فرضیه پژوهش این است که فدرالیسم از طریق ایجاد ساختارهای بوروکراتیک، توسعه احزاب سیاسی،

شناسایی، پذیرش اشتراکات فرهنگی و زبانی، موجب محدودسازی خشونت‌های قومی و کاهش منازعات قومی می‌شود. برای بررسی فرضیه، ابتدا رویکردهای نظری دربارهٔ ارتباط فدرالیسم و منازعات قومی بیان شد، سپس با استفاده از داده‌ها و اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی هم‌چون شمارش اجساد عراقی، پایگاه داده‌های جانبی یکپارچه، تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی و روند کاهش خشونت‌های قومی در عراق بین کردها و اعراب بررسی شد.

نتایج تحقیق نشان می‌دهد که در دورهٔ ۱۹۶۱ تا ۱۹۹۰، منازعات و خشونت‌های قومی در عراق به شدت افزایش یافته است. ماهیت غیردموکراتیک نظام سیاسی عراق و سیاست هویتی متصلبانه موجب شده بود تا شکاف‌های قومی بین اعراب و کردها در این دوره تشدید شود. به عبارت دیگر، تا سال ۱۹۹۱، دولت عراق از سیاست هویتی امحاء و انکار و کاربرد خشونت سیستمیک در زمینه قومی پیروی می‌کرد. صدام حسین پیوسته دست به جنایت نسبت به شیعیان، کردها و دیگر گروه‌های قومی می‌زد و در برابر می‌کوشید عرب‌های سنی را به شیوه‌های گوناگون تقویت و پشتیبانی کند. برای سال‌های طولانی منازعات قومی بین کردها و اعراب در عراق وجود داشت. نبود نظام فدرالی و خودمختاری منطقه‌ای برای کردهای عراق، موجب شده بود تا کشتارها و خشونت قومی، در دوره ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۱ در سطح گسترده‌ای رخ دهد و تعداد زیادی از کردها کشته شوند. از ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۵، با ایجاد منطقه پرواز ممنوع، کردها دورانی از خودمختاری، دموکراسی و حقوق بشر را تجربه کردند و این منجر به کاهش چشمگیر خشونت‌های قومی در این دوره شد. هر چند در کنار این عامل، نباید از تأثیر ترس صدام از مجازات‌های بین‌المللی در صورت اقدام به خشونت‌های قومی چشم پوشید. در دوره ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴، یعنی پیش از ظهور داعش در عراق و چندپارگی در نظام سیاسی عراق، به واسطه تصویب فدرالیسم در قانون اساسی و ایجاد ساختار فدرالی، منازعات قومی و خشونت‌های قومی در عراق به شدت کاهش یافت. در واقع تجربهٔ کردها در زمینه آزادی‌های دموکراتیک و خودمختاری در دوران منطقه پرواز ممنوع از سال ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۵، چارچوبی را برای ساختار فدرالی در سال ۲۰۰۵ ایجاد کرد. هر چند از سال ۲۰۰۵، منازعات قومی خشونت‌آمیز اعراب و کردها به میزان زیادی کاهش یافت اما تنش‌های قومی هم‌چنان پابرجاست و عمدتاً پیرامون دو موضوع کنترل منابع نفتی و گازی و مسئله کرکوک است. اما با توجه اینکه قانون اساسی عراق، تدابیر لازم را برای حل و فصل تنش‌های قومی اندیشیده است، امکان تبدیل تنش‌های قومی به منازعات قومی بسیار دشوار است. تعداد زیادی از رویدادهای مربوط به تنش‌های قومی از سال ۲۰۰۵ بین اعراب و کردها وجود داشته است، اما این تنش‌ها تبدیل به منازعات قومی خشونت‌آمیز نشده است و

عمدتاً تلاش شده از طریق سازوکارهای ارائه شده در قانون اساسی مانند اصل ۱۴۰، موضوعات مورد اختلاف حل و فصل شوند.

در این میان، مهمترین متغیر ظرفیت دولت مرکزی به لحاظ نظامی و نهادی و توانایی اعمال حاکمیت در سطح داخلی می‌تواند بر حرکت‌های واگرایانه گروه‌های قومی در چارچوب فدرالیسم تاثیر بگذارد. به عبارت دیگر با توجه به مبنای قومی فدرالیسم در عراق، تضعیف توان حاکمیتی دولت مرکزی، موجب می‌شود تا انگیزه‌های واگرایانه مناطق فدرالی در مقابل بخش مرکزی تقویت شود. البته موفقیت آن وابسته به معادلات قدرت در سطح منطقه و مواضع قدرت‌های بزرگ می‌باشد. این شرایط به‌ویژه از سال ۲۰۱۴ با ظهور داعش و ضعف دولت مرکزی عراق پیچیده‌تر شده است؛ چرا که ضعف دولت مرکزی زمینه را برای گرایش‌های گریز از مرکز تقویت می‌کند و موجب می‌شود ادراک تهدید در بین گروه‌های قومی تشدید شود. تشدید ادراک تهدید موجب تشدید تنش‌های قومی و احتمالاً منازعات قومی می‌شود. نکته شایان ذکر آن است که ذهنیت تاریخی مولفه مهمی در این میان محسوب می‌شود. به عبارت دیگر تجربه تلخ تاریخی گروه‌های قومی موجب کاهش اعتماد و بی‌اعتمادی گروه‌های قومی به نظام سیاسی مستقر و تلاش بی‌وقفه برای دست‌یابی به امنیت پایدار می‌شود و امنیت پایدار عموماً در بستر برخورداری از استقلال تعریف می‌شود. با توجه به اینکه محدوده زمانی این پژوهش تا سال ۲۰۱۴ است، مطالعه تاثیر ظهور داعش بر منازعات قومی در عراق نیازمند پژوهشی جداگانه است.

## منابع

## الف) فارسی

- احمدی، کوروش، (۱۳۸۴)، *عراق پس از سقوط بغداد*، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- آقاعلیخانی، سعید، (۱۳۸۳)، «کاستی‌های فدرالیسم در عراق»، *ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها*، سال ۹، شماره ۱۹۵.
- پورسعید، فرزاد، (۱۳۸۹)، «بر آورد استراتژیک عراق آینده»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال سیزدهم، شماره اول.
- خسروی، غلام رضا، (۱۳۸۹)، «مولفه‌های داخلی پایدار و موثر بر سیاست خارجی عراق جدید»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال سیزدهم، شماره اول.
- لازریف م. سی، (۱۳۸۱)، *کردستان و کرد و علل ایجاد بحران*، ترجمه بهزاد خوشحالی، سندج: نشر میدیا.
- مک داول، دیوید، (۱۳۸۳)، *تاریخ معاصر کرد*، ترجمه ابراهیم یونسی، تهران: نشر پانید.
- محمدی، حمیدرضا و حسین خالدی، (۱۳۹۰)، *ژئوپلیتیک کردستان عراق*، تهران: نشر انتخاب.

## ب) انگلیسی

- Bermeo, N. G, (2002), "The Import of Institutions", *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2.
- Connor, Walker, (1973), "The Politics of Ethnonationalism", *Journal of International Affairs*, Vol. 27, No. 1.
- DeRouen, K. R. & Heo, U, (Eds.), (2007), *Civil Wars of the World: Major Conflicts since World War II (Vol. 1)*, California: ABC-CLIO.
- Ghai, Y, (2000), *Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict*, in *Stern, Paul C. and Daniel Druckman (Editor)*, *International Conflict Resolution After the Cold War*. Washington, DC: National Academy Press.
- Gunter M, (1993), "A Defacto Kurdish State", *Third World Quarterly*, Vol: 14. No.2.
- Gunter, M. M, (2011), *The Kurds Ascending: the Evolving Solution to the Kurdish Problem in Iraq and Turkey*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hechter, Michael, (2000), *Containing Nationalism*, Oxford: Oxford University Press.

- Horowitz, D. L.(1985), *Ethnic Groups in Conflict*, New York: University of California Pr.
- Human Rights Watch,(1993), "Genocide in Iraq: The Anfal Campaign Against the Kurds", available at: <http://www.refworld.org/docid/47fdfb1d0.html>.
- Human Rights Watch, (1991), "Whatever Happened to the Iraqi Kurds?" Iraq Body Count" (n.d.), Iraq Body Count. Retrieved March 28, 2014, from <https://www.iraqbodycount.org/database>.
- Mohammed, F., & Derayee, R, (2012, September 27), "Majority of Iraqi Kurds Support an Independent Kurdistan: New Poll", Kurdnet. Retrieved April 1, 2014, from, <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2012/9/state6519.htm>.
- O'Leary, C. A, (2002), "The Kurds of Iraq: Recent History, Future Prospects", *Middle East Review of International Affairs*, Vol.6, No.4.
- Riker, William H, (1964), *Federalism: Origin, Operation, and Significance*, Boston: Little Brown and Company.
- Romano, D, (2004), "Letter from Iraq From Dictatorship to Democracy-Uniting Diversity in the Tent of Federalism", *Policy Options-Montreal*, Vol.25, No. 2.
- Rothchild, D., & Hartzell, C. a, (1999), "Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy", *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol.5, No. 3-4.
- Snyder, J, (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: Norton.
- Sargsyan, I, (2012, August 13), "A New Arab-Kurdish Conflict?", *The National Interest*, Retrieved February 24, 2014, from <http://nationalinterest.org/commentary/new-arab-kurdishconflict-7323>.
- Uppsala Conflict Data Program, (Date of retrieval: 2014/02/10), UCDP Conflict Encyclopedia, Available at: [www.ucdp.uu.se/database](http://www.ucdp.uu.se/database), Uppsala University.
- Wing, J, (2012, October 3), New Public Opinion Poll on Iraqi Kurdistan's Independence. Available at: <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2012/10/state6535.htm>
- Zangeneh, M, (2013, December 21), "Proposed Iraqi Army Base in Kurdistan Creates Tension", Asharq Alawst Proposed Iraqi Army Aase in Kurdistan Creates Tension Comments, Retrieved March 30, 2014, from <http://www.aawsat.net/2013/12/article,55325>.