

## چالش مشروعیت در اقتدار دولت ملی عراق

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱/۳۰

\* عبدالعلی قوام

تاریخ تأیید: ۱۳۹۵/۱۱/۱۲

\*\* سیروس فیضی

\*\*\* حامد کاظمی

### چکیده

عراق با فروپاشی دولت بعثی در سال ۲۰۰۳، بی‌ثباتی سیاسی شدیدی تجربه کرد و از آن زمان، مشروعیت اقتدار دولت ملی عراق مدام از سوی گروه‌های سیاسی داخلی به چالش کشیده می‌شود. از زمان این بی‌ثباتی، نظریات متفاوت و متنوعی برای بررسی مشکل مشروعیت دولت ملی در عراق مطرح شده‌اند. این نظریات، اگرچه متغیرهای امروزی مشروعیت را در عراق مینا قرار می‌دهند، اما اساساً با نظریات کلان و اصلی سیاسی در پیوندند و تقریباً همان نظریات را بازتولید می‌کنند. در تحلیل و بررسی این مشکل، تقریباً دو گونه از نظریات در رقابت‌اند که در این جا «نظریات تأسیسی» و «نظریات فرآیندی» نامیده می‌شوند. مقاله حاضر با در نظر گرفتن این پرسش مهم که چرا دولت عراق با وجود تأسیس یک دموکراسی فراگیر در سال ۲۰۰۴، سرانجام از سال ۲۰۱۴ به بی‌ثباتی کشیده شده است، با بحث تازه‌ای با عنوان «بازسازی مشروعیت اقتدار دولت ملی در عراق»، تلاش می‌کند تا نارسایی آن نظریات را از طریق واکاوی اثرات تاریخی هم‌زیستی ملی و نیز متغیرهای متنوع و گاه متناقض کنونی در عراق، جبران کند.

\* استاد گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.  
s\_a\_ghavam@hotmail.com

\*\* دانش آموخته دکتری روابط بین‌الملل، استادیار گروه تاریخ، دانشگاه تهران  
cfaizee@yahoo.com

\*\*\* دانش آموخته کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل، دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران (نویسنده مسئول).

**واژگان کلیدی:** عراق، بی‌ثباتی سیاسی، نظریات تأسیسی، نظریات فرآیندی، مشروعیت دولت.

hkazemi1368@yahoo.com

## مقدمه

بیش تر کشورهای جهان سوم در تجربه سیاسی خود، با دوره‌ای از منازعات و کشمکش‌های داخلی دست به گریبان بوده‌اند. وجود اقلیت‌های قومی، مذهبی و نژادی با منافع و دیدگاه‌های مختلف و عدم تجمیع خواسته‌های متعارض، زمینه‌ساز منازعات درونی در این کشورهاست. در اغلب این کشورها به دلیل شکل‌گیری دولت‌ملت ناقص، نبود ساختارهای مدنی و نهادهای مشارکت قانونی و طی نکردن فرایند دموکراسی، منازعات گسترش یافته و ثبات و امنیت کشورهای مزبور را تحت تأثیر قرار داده است. عراق یک نمونه در خاورمیانه است که به دلیل تنوع قومی، مذهبی و نژادی محیط اجتماعی‌اش در زمره جوامع پرشکاف و بی‌ثبات قرار گرفته است. شکل‌گیری عراق به عنوان یکی از کشورهای عرب منطقه خاورمیانه، بدون در نظر گرفتن هویت قومی-فرقه‌ای و مذهبی متکثرش، با مداخله کشورهای استعمارگر خارجی صورت گرفته است.

پس از حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ و سقوط رژیم اقتدارگرایی بعثی در این کشور، بار دیگر خشونت و منازعات قومی و فرقه‌ای در این کشور شدت گرفت. ناتوانی احزاب و جریان‌های سیاسی عراق در دوران پس از صدام، در ایجاد یک ساختار منسجم سیاسی و تشدید درگیری‌های مسلحانه در این کشور مؤثر بود و بدین ترتیب عراق را به کانون بی‌ثباتی و ناامنی در سطح منطقه و جهان تبدیل کرد. این کشور با از دست دادن مشروعیت اقتدار فراگیر ملی در بسیاری از مناطق سنی‌نشین با بحران یک‌پارچگی و مشروعیت ملی مواجه شد؛ به گونه‌ای که با از دست دادن مشروعیت اقتدار دولت، قسمت‌هایی از خاک این کشور به تصرف دولت اسلامی شام و عراق (داعش) در آمد و این کشور به عرصه مبارزه میان گروه‌های مسلح رقیب تبدیل شده است. تأمل در باب چالش مشروعیت اقتدار دولت ملی عراق، این پرسش را پیش روی ما می‌نهد که چرا دولت عراق با وجود تأسیس یک دموکراسی فراگیر در سال ۲۰۰۴، از سال ۲۰۱۴ دچار بی‌ثباتی شدید سیاسی شده است؟

در بررسی این پرسش، ما با دو سری از نظریات سیاسی روبرو هستیم که معمولاً مشکلات مشروعیتی را توضیح می‌دهند و ما در اینجا از آن‌ها با عنوان «نظریات تأسیسی» و «نظریات فرآیندی» یاد می‌کنیم. ما در بررسی تاریخی و سیاسی شرایط اقتدار دولت ملی عراق دریافتیم که این نظریات لزوماً با شرایط عراق سازگار نیستند و نمی‌توانند مشکلات کنونی را توضیح دهند. حتی نظریاتی که به طور خاص در مورد عراق مطرح شده‌اند نیز با این نظریات کلان سیاسی در پیوندند و تقریباً همان نظریات را باز تولید می‌کنند. با در نظر گرفتن شرایط سیاسی خاص عراق و نیز متغیرهای فعال کنونی در محیط سیاسی

آن، بحث تازه‌ای با عنوان «بازسازی مشروعیت اقتدار دولت ملی» را مطرح کرده‌ایم و کوشیده‌ایم برخی نواقص آن نظریات را بیان و جبران کنیم. در این راه، ابتدا نظریات تأسیسی و فرآیندی مشروعیت دولت ملی در ارتباط با دولت کنونی عراق بررسی می‌شوند و سپس با طرح نقدهایی که به این نظریات وارد است، متغیرها و شرایط سیاسی مورد نظر را مطرح و در چهارچوب بحث تازه «بازسازی مشروعیت اقتدار دولت ملی عراق» بیان می‌کنیم.

## ۱. نظریات تأسیس مشروعیت اقتدار دولت ملی

### الف) دیدگاه جیمز دووین

**پروفسور جیمز دووین** در رابطه با فرایند دولت و ملت به چهار مدل اشاره می‌کند: در مدل اول که ناب‌ترین مدل از رابطه دولت و ملت است، ملت بر دولت اولویت دارد و نقش اساسی را در به وجود آوردن دولت ایفا می‌کند. هدف دولت در این حالت، حفظ بنیان موجودیت ملت است. در مدل دوم، دولت نقش محوری را در ایجاد ملت دارد. این الگو از بالا به پایین است. اگر این مدل موفق شود، تبدیل به مدل اول می‌شود. مدل سوم مربوط به «ملت‌دولت نسبی» است. در این مدل، یک ملت بین دو یا چند دولت تقسیم شده است و جمعیت هر کدام از آنها تا حدود زیادی از ملت واحد و یک‌پارچه‌ای ترکیب یافته است. مدل چهارم «مدل دولت چندملیتی» است. این مدل به دولت‌هایی اشاره دارد که حاوی دو یا چند ملت تقریباً کامل درون مرزهای قلمرو خود هستند. دو الگوی فرعی در داخل این مدل وجود دارد که ارزش تفکیک دارند و می‌توان آنها را دولت فدارتیو و دولت امپریال خواند. در اولی، ملیت‌های جداگانه می‌توانند و حتی تشویق می‌شوند تا هویت‌های خاص خود را حفظ کنند و تلاش می‌شود تا ساختار دولت به گونه‌ای تنظیم شود که هیچ یک از ملیت‌ها بر کل ساختار دولت حاکم نشود (مهنام و زارع‌زحمت‌کش، ۱۳۹۱: ۱۰۵۷).

### ب) دیدگاه راجرز برویکر

راجرز برویکر یکی از نظریه‌پردازان دولت‌ملمت‌سازی است که به دلیل شرایط اقتصادی-اجتماعی و تاریخی اروپای شرقی بعد کمونیسیم، با نگاه به شرایط اروپای غربی و آمریکا، به ارائه یک نظریه بومی برای این منطقه اقدام کرد. وی معتقد است که این شرایط متفاوت اروپای شرقی، اجازه عملی شدن تجربه‌های اروپایی و آمریکایی را برای منطقه تازه‌استقلال یافته از شوروی

و یوگسلاوی نمی‌دهد. برویگر در این رابطه، مدل «دولت‌های در حال ملی شدن» را ارائه می‌کند (متقی و محمدحسینی، ۱۳۹۱: ۲۰-۲۱). این مدل که در ۱۹۵۵ تحت مقاله‌ای با عنوان «اقلیت‌های ملی، دولت‌های در حال ملی شدن، وطن‌های بیرونی در اروپای جدید» ارائه شد، ادعا می‌کند که دولت‌های جدید اروپای شرقی دولت‌های ملی‌ساز<sup>۱</sup> هستند نه دولت‌های ملی یا دولت ملت. از نظر برویگر، آن‌ها از لحاظ قومی، بیشتر مناطق ناهمگنی هستند تا این که دولت ملت باشند. به باور برویگر، دولت‌های تازه‌استقلال‌یافته اروپای شرقی، همه ملی‌سازانی هستند که به یک درجه و به یک صورت عمل می‌کنند (Brubak- ۵۷: ۱۹۹۶، er). برویگر با این ایده که ملی‌گرایی مشکلی است که می‌تواند به‌نحوی با ترتیبات ارضی و سازمانی «درست» حل شود، مخالف است. او به طور خاص این نظر را نمی‌پذیرد که درگیری‌های ملی می‌تواند با توجه به اصل ملیت از طریق حق تعیین سرنوشت ملی یا ترسیم مرزهای سیاسی حل شوند. ناسیونالیسم را باید به عنوان اصلی ملت‌مبنا<sup>۲</sup> درک کرد که ناشی از خواسته‌های ملت‌ها، به‌عنوان نهادهای اجتماعی واقعی، مهم و محدود است. جستجوی یک مدل کلی «معماری» و اتخاذ یک الگوی واحد برای حل درگیری‌های ملی در عمل یک‌راه حل گمراه‌کننده است. جست‌وجو برای راه‌حل‌های قطعی و بنیادی برای تنش‌های قومی نه تنها از لحاظ فلسفی و عملی مشکل دارد، بلکه در بسیاری از موارد غیرضروری هستند؛ ولی این به‌معنای غیرضروری و بی‌اهمیتی نهادسازی نیست. واضح است که نهادسازی می‌تواند هم موجب تشدید و هم موجب حل و فصل درگیری‌های قومی و ملی شود. اما نمی‌تواند به طور قطعی درگیری‌های قومی را حل کند. آنچه در این میان بیشتر اهمیت دارد، این است که چرا تنش‌های ملی اتفاق می‌افتند؟ برویگر با به‌کارگیری رویکرد شبه‌فرویدی (بازگشت نفرت‌های دیرینه) معتقد است که برخوردهای ملی ریشه تاریخی دارند، اما تحت تأثیر سرکوب رژیم‌ها منجمد می‌شوند و با ویرانی رژیم سرکوب‌گرا این برخوردها (تنش‌های ملی) مضاعف می‌شوند (Brubaker, ۱۰۹: ۱۹۹۸). دیدگاه برویگر بر اساس سه عامل ترسیم شده است:

۱. دولت در حال ملی شدن بومی: این دولت ضرورتاً به‌عنوان یک واحد ناهمگن قومی تعریف می‌شود نه دولت‌ملت. در چارچوب آن، نخبگان مافوق، هژمونی سیاسی، زبانی، فرهنگی، وضعیت جمعیتی و شکوفایی اقتصادی را دنبال می‌شود.

۲. اقلیت‌های ملی که به خودآگاهی و سازمان‌دهی رسیده‌اند، در حالی که در مقابل همگن‌سازی مقاومت می‌کنند و خواهان خودمختاری هستند.

1 nationalizer states

2 nation-based

۳. وطن‌های بیرونی که در پی محافظت از اقلیت‌ها در مقابل همگون‌سازی هستند، زیرا فراسوی مرزهای سیاسی یک حس مشترک از ملت را دارند (مانند ارمنستان نسبت به آرامنه قره‌باغ).

برویکر سه گونه‌شناسی از مدل‌های ملت‌سازی جایگزین در دولت‌های در حال ملی شدن در اروپای جدید ارائه می‌کند:

۱. مدل دولت مدنی<sup>۳</sup>: دولت از و برای شهروندان، صرف نظر از قومیت؛ در این مدل قومیت در سیاست‌های دولت جایی ندارد، زیرا دولت در شرایط و مقتضیات لیبرال دموکراتیک، حقوق فردی تعریف شده است.

۲. مدل دولت دو یا چندملیتی<sup>۴</sup>: دولت از و برای دو یا چند هسته قومی - فرهنگی. در این جا قومیت نقش مهمی در سیاست‌های دولت بازی می‌کند.

۳. مدل پیوندی<sup>۵</sup>: دولت به‌عنوان یک دولت ملی مورد فهم قرار گرفته، ولی نه به‌عنوان یک دولت ملی‌ساز. در این مدل، نه تنها برابری حقوق اعضای گروه‌های اقلیت به‌عنوان شهروندان تضمین و حمایت شده است، بلکه حقوق ویژه اقلیت، مانند حوزه اختیار زبانی و آموزش پرورش نیز مورد حمایت قرار گرفته است (Brubaker, ۱۹۹۶: ۴-۷). در کل، در مدل اول، واحد سازنده سیاست افراد هستند، در مدل دوم، گروه‌های قومی و در مدل سوم، ترکیبی از دو مدل قبلی.

## ۲. نظریات فرایندی مشروعیت اقتدار دولت ملی

### الف) نظریه بحران مشروعیت مارتین لیپست

مارتین لیپست در بحث خود معتقد است که ثبات هر نظام سیاسی علاوه بر توسعه اقتصادی، به کارآمدی و مشروعیت نظام سیاسی آن بستگی دارد. میزان مشروعیت نظام‌های سیاسی دموکراتیک معاصر، تا اندازه زیادی به راه‌حل این نظام‌ها برای حل مسائل کلیدی که در طول تاریخ باعث ایجاد شکاف در جامعه شده است، بستگی دارد. در حالی که کارآمدی اصولاً مسئله‌ای است با ماهیت ابزاری، مشروعیت مقوله‌ای است ارزشی. یک نظام سیاسی بر اساس میزان هم‌خوانی ارزش‌های آن با ارزش‌های مورد قبول اجتماعی مشروع یا غیرمشروع

3 civic state

4 bi-or multinational

5 hybrid model

تلقی می‌شود. لیست هنگامی که از بحران مشروعیت در نظام‌های در حال توسعه بحث می‌کند، ریشه بحران در این جوامع را در چارچوب تغییر جوامع از جامعه سنتی به مدرن جست‌وجو می‌کند. در جوامع مدرن، در جریان انتقال به ساختارهای نوین اجتماعی دو گزینه ظاهر می‌شود: (۱) احتمال دارد موقعیت نهادهای عمده محافظه‌کار، در دوره تغییر مورد تهدید واقع شود؛ یا این که (۲) در دوره انتقالی تمامی گروه‌های عمده جامعه، به نظام سیاسی دسترسی نداشته باشند و بحران مشروعیت به وجود آید. بنابراین، در ساختارهای نوین اجتماعی، اگر نظام جدید در جهت کسب مشروعیت مبتنی بر ارزش‌های جدید، نتواند به انتظارات گروه‌های عمده جامعه در چارچوب کارآمدی در یک دوره مستمر پاسخ مناسب دهد، بحران‌های جدید مشروعیت ممکن است شکل بگیرد (لیست، ۱۳۷۴: ۱۱-۱۰).

### ب) دیدگاه عوامل محیطی

از عوامل بسیار مهم در ارتباط با بحران داخلی در برخی از کشورها، نفوذ قدرت‌های بزرگ و رقابت بازیگران منطقه‌ای است. افرادی هم‌چون روبین معتقدند که دخالت‌ها و نفوذ قدرت‌های جهانی و بازیگران منطقه‌ای به‌عنوان عوامل بیرونی، نقش بسیار مهم و خطیری را در ارتباط با صلح و امنیت در دیگر کشورها ایفا می‌کنند و به‌عنوان تهدید و چالش‌هایی برای برقراری صلح و ثبات در این کشورها عمل می‌نمایند؛ بازیگرانی که هرکدام در راستای افزایش نفوذ و کسب منافع بیشتر، با حمایت از گروه‌های داخلی حامی خود در این کشور، عرصه سیاسی عراق را به میدانی برای جاه‌طلبی‌های خود تبدیل کرده‌اند (Robins, ۲۰۱۴). یا اورن باراک در روند بی‌ثباتی سیاسی و بحران امنیتی در عراق، علاوه بر نقش بازیگران داخلی عراق (کرد-شیعه-سنی)، به عوامل خارجی نیز اشاره دارد و نقش بازیگران خارجی را به‌عنوان یکی دیگر از فاکتورهای تعیین‌کننده در بحران سیاسی-امنیتی قلمداد می‌کند. روبین، حضور ایالت متحده در عراق و اقدامات این کشور، از جمله انحلال رژیم بعثی و بخش امنیتی این کشور و خلأ امنیتی به‌وجود آمده ناشی از این اقدام و هم‌چنین نقش مهم داوطلبان خارجی برای حضور در عراق و جنگ علیه اشغال خارجی و کمک به گروه‌های سنی این کشور، را به‌عنوان فاکتورهای خارجی در بحران عراق در اوایل شکل‌گیری دولت جدید عراق تا سال ۲۰۰۷ مورد شناسایی قرار می‌دهد (Barak, ۲۰۰۷).

### پ: مدل بحران پای

لوسین پای، پنج بحران هویت، مشارکت، توزیع، مشروعیت و نفوذ را به‌عنوان بحران‌های ناشی از گذار سنت به سمت جامعه‌ی مدرن مطرح می‌کند

که جوامع جدید و کشورهای جدید با آن‌ها مواجه هستند. این بحران، با این پرسش آغاز می‌شود که آیا اجتماع سیاسی و دولت سیاسی به‌طور کامل منتسب و متعلق به یکدیگر هستند یا نه؟ بحران هویت بیشتر با عواطف مربوط به ناسیونالیسم و احساسات مردمی ارتباط می‌یابد که در یک جامعه مشترک گرد هم می‌آیند. بحران هویت زمانی رخ می‌دهد که برای یک جامعه، آنچه تاکنون به‌طور در بست و بی‌چون و چرا پذیرفته شده است، تحت شرایط تاریخی جدید دیگر قابل پذیرش نباشد و مردم با چرخش مهمی در تاریخ خود مواجه شوند که مستلزم بازبینی ارزش‌ها و رویه‌های موجود است (پای و دیگران، ۱۳۸۰: ۱۶۱-۷۰).

در تعریف پای از بحران مشارکت، ساختارهای تصمیم‌گیری و نمایندگی به‌طور جدی مورد تهدید قرار می‌گیرند. افراد در قالب گروه‌هایی از جامعه، در صدد حضور در مراکز تصمیم‌سازی حکومت خواهند بود و نظام حاکم نیز به دلایل مختلف واکنش نشان می‌دهد و از پذیرش آن سرباز می‌زند و نهایتاً بحران حکومتی در تعامل بین آن‌ها به وجود می‌آید (پای و دیگران، ۱۳۸۰: ۲۳۷-۲۵۰). در اندیشه لوسین پای از بحران توزیع، منابع ملی به‌طور برابر تقسیم نمی‌شود. انباشت سرمایه در یک محل خاص و مختص به یک موضوع و نهایتاً نظم ناعادلانه توزیع کالا، خدمات و حتی ارزش‌ها و فرصت‌ها به واکنش می‌انجامد (پای و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۶۱-۷۰). در بحران مشروعیت مورد نظر پای، نظام حکومتی اعتبار خود را در حوزه‌های مختلف سیاسی و اداری از دست می‌دهد و افراد جامعه به دنبال مردم‌سالاری خارج از چرخه فعلی هستند؛ به همین سبب، مشروع بودن نظام حاکم زیر سؤال می‌رود (پای و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۷۱-۷۳). بنا به نظر لوسین پای، در بحران نفوذ، عدم کنترل دولت بر بخش‌های تحت حاکمیت خود، به ناتوانی‌اش در مرتفع ساختن نیاز مردم می‌انجامد؛ بدین‌رو، تصمیم متخذه متناسب با نیاز نیست و نهایتاً روی گردانی مردم به بروز بحران خواهد انجامید (پای و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۱۱-۲۹).

### ت: دیدگاه دولت درمانده

این کشورها به‌لحاظ جغرافیایی و فیزیکی کاملاً ضعیف هستند و عملاً با محدودیت‌های اقتصادی زیادی نیز مواجه‌اند. این کشورها با تضادهای داخلی، نقص مدیریت، استبداد، حملات خارجی یا مخلوطی از این‌ها دچار شده‌اند. این کشورها معمولاً پناهگاه مسائل و مشکلات قومی و مذهبی و زبانی هستند و خشونت آشکار در این نوع جوامع مشهود است. هم‌چنین میزان جرائم شهری در این جوامع در حال افزایش است. در دولت‌های ضعیف، توانایی ارائه خدمات کافی جهت تهیه دیگر کالای سیاسی کاهش یافته یا در حال کاهش است. شبکه‌های زیربنایی فیزیکی نیز تخریب و بدتر شده‌اند. سطح رشوه و فساد در

این کشورها نیز بسیار بالاست. بنابراین، در یک طبقه‌بندی از دولت‌های شکننده، کشورهای بلاروس، لیبی و عراق در فهرست دولت‌های شکننده قرار گرفتند (۴-۵: ۲۰۰۳، Rotberg).

«بنیاد صلح» هر ساله کشورها و حکومت‌ها را بر اساس چندین شاخص و مؤلفه تحت عنوان «شاخص‌های دولت‌های شکننده»، از رتبه ۱ تا ۱۲۰ رتبه‌بندی می‌کند. هرچه نمره کشوری بالاتر باشد، شکنندگی این دولت بیشتر است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از: فشار جمعیتی، تعداد و کمیت آواره‌ها، شکایات گروهی و جمعی، فرار نخبگان، توسعه نابرابر و ناموزون اقتصادی، فقر و رکود اقتصادی، ضعف مشروعیت دولت، حقوق بشر، خدمات عمومی، حقوق شهروندی، نحوه عملکرد نهادهای حکومتی، واگرایی یا هم‌گرایی نخبگان و مداخلات خارجی (Messner et al, ۲۰۱۵).

هانتینگتون نیز مهم‌ترین شاخص‌های این دولت‌ها را در جهان سوم برمی‌شمرد که عبارت‌اند از: خشونت‌ها و تنش‌های فزاینده قومی-مذهبی، حکومت‌های پلیسی و دیکتاتوری شکننده، شورش و جنگ‌های چریکی داخلی، کودتاهای پی‌درپی، بی‌ثباتی سیاسی، بحران اقتدار و ناتوانی دولت در اعمال مؤثر اقتدار و قانون، نبود نهادهای سیاسی و مقتدر در ارتباط با تحقق بخشیدن به مصالح جمعی و امنیت عمومی، که در این بین هانتینگتون بحران اقتدار و عدم نهادمندی را به‌عنوان مهم‌ترین ویژگی‌های دولت‌های شکننده برمی‌شمرد (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۱۰).

### ۳. نقد و ارزیابی نظریه‌های تأسیسی و فرایندی

آنچه در سطور بالا بیان شد، صرفاً توضیح و توصیف دو سری نظریات تحت عنوان **نظریات تأسیسی مشروعیت دولت ملی و نظریات فرایندی در زمینه بحران در مشروعیت ملی** بود که اینک تلاش می‌شود تا به نقاط ضعف و قوت این نظریه‌ها در باب توضیح چرایی چالش مشروعیت در اقتدار دولت ملی عراق اشاره شود.

آنچه که می‌توان به عنوان نقاط مثبت نظریه‌های تأسیسی در باب توضیح چالش مشروعیت اقتدار دولت ملی عراق برآورد کرد، این است که در دیدگاه جیمز دووین گونه‌هایی از دولت ملی مورد بررسی قرار می‌گیرد که مدل دوم و چهارم با واقعیات شکل‌گیری دولت ملی در عراق تطابق دارد. مدل دوم که در دوران حاکمیت نخبگان سنی عرب تا سقوط صدام در عراق اجرا شد، یادآور توزیع ناعادلانه قدرت و ثروت در این کشور بود و در دموکراسی نوین عراق



بار دیگر نمایان شد و سبب یک سری سیاست‌های جبرانی (کردها و شیعیان) و زبانی (اعراب سنی) از سوی جریان‌های مختلف این کشور شد و دموکراسی نوین عراق را با چالش روبه‌رو کرد.

مطابق دیدگاه راجرز برویکر می‌توان به سه ضعف عمده در روند تأسیس مشروعیت دولت ملی در عراق اشاره کرد. اولین بعد، تقدم دولت‌سازی بر ملت‌سازی در این کشور است. بدین ترتیب که یک دیدگاه امنیتی در جهت ایجاد دولت عراقی حاکم شد و این امر سبب نادیده گرفتن بافت ناهمگون و موزاییکی قومی-مذهبی در این کشور شد. رابرت دی. کاپلان، ضمن مخالفت با این سیاست آمریکا تأکید می‌کند که جهانی شدن و همه مؤلفه‌های پویا، جهان را از دست دیکتاتوری‌ها نجات خواهند داد. تغییر سیاسی چیزی نیست که ما به زور بر مردمان دیگر تحمیل کنیم. این مسئله به هر شیوه‌ای اتفاق خواهد افتاد؛ چیزی که ما در پیوند با مردمان، با تجربه تاریخی متفاوت بایستی انجام دهیم و آن‌ها نیز قادران هستند، دموکراسی نیست، بلکه عادی‌سازی روابط و حمایت و تثبیت رژیم‌های دموکراتیک نو است (Kaplan, 2009). دیوید بیتام نیز این سیاست را به‌ویژه در پیوند با عراق، به دلیل تناقضات آن با منطق حق تعیین سرنوشت و بی‌توجهی به پیش‌شرط‌های دموکراسی در عراق و تأثیر منفی این رویداد بر مسئله دموکراسی در خود کشورهای مداخله‌کننده که خودش را در اعمال محدودیت‌های مختلف در پیوند با حقوق و آزادی‌های مختلف شهروندان نشان می‌دهد، مورد نقد قرار می‌دهد (Beetham, 2009: 443-45).

عامل دوم عدم توجه به نقش همسایگان در فرآیند تأسیس دولت ملی است. عراق به دلیل دارا بودن فرقه‌های مختلف شیعه، سنی، مسیحی و قومیت عرب، کرد و ترکمن، نه تنها از درون با چالش مواجه است، بلکه به دلیل همسایگان متعدد خود که هر کدام یکی از این مؤلفه‌های فرهنگی را رهبری می‌کنند، با چالش مواجه است. بیشتر کشورهای عربی که دارای نظام‌های سیاسی غیر دموکراتیکی بودند، از تحولات عراق و پروژه دموکراسی در این کشور از سوی آمریکا نگران بودند. به عنوان مثال، عربستان سعودی یکی از کشورهایی بود که تغییر رژیم در عراق، سال‌ها در فهرست آرزوهایش بود، اما کمتر از یک سال مقامات سعودی در گفتگوی خصوصی شرایط را چیزی جز هرج و مرج توصیف نمی‌کردند. هم‌چنین رسانه‌های عربستان آشکارا از برآوردهای خوشبینانه کاخ سفید انتقاد می‌کردند (McMillan, 2006: 2).

به قدرت رسیدن یک اکثریت شیعی در عراق، بخشی از انرژی و سیاست عربستان را متوجه یارگیری از نیروهای سیاست عراقی و تلاش در جهت ایجاد موازنه و کاهش نفوذ رقبای منطقه‌ای به ویژه ایران در عراق نمود. به عنوان مثال، تلاش‌های این کشور جهت جلوگیری از دور دوم نخست‌وزیری نوری مالکی

بعد از انتخابات ۲۰۱۰ و حمایت از فهرست العراقیه به رهبری ایاد علاوی، در این راستا صورت گرفت. بعد از این رویداد نیز عربستان از معامله با مالکی امتناع و سفیری در بغداد نداشت. نفوذ ایران در عراق بر نفوذ عربستان آشکارا سنگینی کرده است (Gause III, ۲۰۱۱: ۱۶). این سیاست، در تحولات اخیر نیز به ویژه در مسئله داعش و جنگ موصل تداوم دارد و عربستان و ترکیه از نیروهای حشد وطنی به رهبری اسیل نجفی که از عرب‌های سنی هستند، حمایت به عمل می‌آورند. چنین مداخلاتی که به تشدید شکاف‌های مذهبی در داخل عراق منجر گردیده، سهم زیادی در بی‌ثباتی و تداوم کشمکش‌های سیاسی و حتی نظامی در این کشور داشته و تبعات منفی برای پیشرفت دموکراسی در عراق دارد.

سومین عامل، بحث قومیت در عراق بود. در این زمینه، ساجدینا (از محققان مسائل عراق) معتقد است که فرایند دولت‌سازی در عراق به دلیل اهمیت هنجارها و ارزش‌های دینی در کمک به توسعه و بازسازی دموکراتیک بسیار مهم بود. در حالی که دولت می‌توانست از نهادهای دینی و رهبران آن‌ها برای ناسیونالیسم استفاده کند و عراق را از ازم‌پاشیدگی بازدارد، بر نقش نخبگان سیاسی مانند نوری المالکی و ایاد العلاوی و ... متمرکز شد (Azeez, ۲۰۱۰: ۳-۵).

نظریه‌های فرایندی نیز تاحدودی توان توضیح و نمایش مشکلات مشروعیتی در دولت عراق را دارا هستند. یکی از موارد حیاتی که زمینه‌های بحران را در عراق می‌توان به آن نسبت داد، بحران مشروعیتی دولت عراق بود که ناشی از سیاست‌های غلط دولت عراق در زمینه حذف بسیاری از گروه‌های سیاسی خواهان مشارکت در امور سیاسی بود. در این زمینه، توبای داج معتقد است که خیزش اقتدارگرایی جدید در دوران نخست‌وزیری نورالمالکی و میل او در حرکت به سمت یک سیستم تمرکزگرا، سبب شد بسیاری از گروه‌ها و مناطق از مشارکت و سهم شدن در قدرت محروم شوند. اعمال قانون بعضی‌زدایی توسط دولت مالکی، در واقع باعث طرد و حذف بسیاری از افراد و گروه‌های سیاسی شد و مالکی در این زمان، عملاً بسیاری از رقبای سیاسی خود را نیز با برچسب بعضی‌بودن از صحنه خارج کرد. این موضوع بالمآل منجر به اعتراضات عمومی در بسیاری از مناطق سنی‌نشین عراق شد و به بحران مشروعیت در این کشور دامن زد (Dodge, ۲۰۱۲).

بحران هویت واحد ملی یکی از عوامل اصلی تشدید بحران در عراق است که می‌توان آن را از نظریه‌های فرایندی استنباط کرد. عراق کشوری است با تنوع و تکثر قومی-مذهبی و جمعیت آن بر اساس برآوردهای غیر رسمی، ۶۰ درصد شیعه، ۲۰ درصد کرد، ۲۰ درصد اعراب سنی و هم‌چنین شامل اجتماعات کوچک، اما بانفوذ ترکمن و مسیحیان آشوری و نیز یک اقلیت بسیار کوچک یهودی است (King-Irani, ۲۰۰۷: ۹۲). این ترکیب ناهمگن همچنان در عراق

وجود دارد و یکی از عوامل اصلی عدم شکل‌گیری هویت واحد عراقی بوده است. فقدان هویت واحد ملی همواره مسئله‌ی دولت‌مملت‌سازی در عراق را تحت تأثیر قرار داده و یکی از چالش‌های عمده بر سر راه دولت‌مملت‌سازی در این کشور بوده است. عراق از زمان تأسیس تا به حال، با چالش دولت‌مملت‌سازی مواجه بوده و هنوز هویت ملی در این کشور شکل نگرفته است.

بعد دیگر ناتوانی دولت، در تأمین کارویژه‌های اساسی چون امنیت و ارائه خدمات است که باعث تبدیل دولت عراق به یک دولت درمانده و ضعیف شد. درگیری‌های نظامی میان گروه‌های مسلح، در این کشور سبب تضعیف اقتدار ملی و مشروعیت‌اش شد. یک سازمان غیردولتی در گزارشی، آمار کشته‌شدگان را در عراق، ۲۵۱ هزار نفر ذکر کرده که از این تعداد ۱۶۷ تا ۱۸۶ هزار نفر غیرنظامیان بوده‌اند (Iraq Body Count, ۲۰۱۶). این وضعیت نگران‌کننده امنیتی و خشونت‌های مرگبار، ضعف دولت بغداد در برقراری امنیت نسبی همراه با کشمکش‌های سیاسی-نظامی جریانات سیاسی و نقض فاحش حقوق بشر از سوی نیروهای دولتی و غیردولتی را در پی داشته است. دیده‌بان حقوق بشر در گزارش ۲۰۱۴ خود در مورد عراق، از بدتر شدن شرایط حقوق بشر در سال ۲۰۱۳ خبر داده و این سال را نسبت به پنج سال پیش، در زمره‌ی خونین‌ترین سال‌ها معرفی کرده که در خلال آن، بیش از سه هزار نفر کشته و هفت هزار مجروح شده‌اند. علاوه بر این، به افزایش تعداد اعدایان، شکنجه، سرکوب‌خشن تظاهرات‌های مسالمت‌آمیز سنی‌ها در فلوجه و موصل در فوریه و مارس ۲۰۱۳ و وضعیت بد آزادی بیان و مطبوعات اشاره کرده است (Human Right Watch, ۲۰۱۴). حتی در بعد اقتصادی نیز دولت عراق، با وجود روند رو به رشدی که در سال‌های اولیه بعد از تهاجم آمریکا داشت، با حمله داعش دچار بحران اقتصادی و مالی شد. این امر باعث شد تا دولت عراق در خدمات‌رسانی به شهروندان دچار مشکل شود. در کنار ظهور داعش، پایین آمدن قیمت نفت نیز از روند رو به رشد اقتصاد عراق جلوگیری کرد. به علاوه، ناامنی شدید پس از سال ۲۰۱۴ منجر به جابه‌جایی داخلی ۳/۴ میلیون نفر شد (worldbank, ۲۰۱۶).

شکست دولت عراق در تأمین امنیت و خدمات به گونه‌ای است که حتی تا به امروز نیز که عملیات آزادسازی موصل در جریان است، مطابق گزارش سازمان ملل، داعش ۱۹۳۵ زن ایزدی و ۱۸۶۴ مرد را در اسارت خود دارد و ناظران سوری حقوق بشر نیز گزارش داده‌اند که داعش برخی از این زنان را به سوریه منتقل کرده است (Wille, ۲۰۱۶). وجود جنگ داخلی در عراق، که تصرف بسیاری از مناطق این کشور به همراه مداخلات خارجی را در پی داشته، دولت عراق را ناتوان از کارویژه‌های اصلی و عملاً به دولتی درمانده تبدیل کرده است.

آنچه تا حالا ذکر شد، بیشتر ناظر بر توانایی نظریه‌های ارائه‌شده در جهت

توضیح و نشان دادن چالش مشروعیت دولت عراق بود. اکنون تلاش می‌شود تا ناتوانی و نقاط ضعف این نظریات نیز در برخورد با چالش مشروعیت دولت ملی عراق نشان داده شود. در نظریه‌های تأسیسی و به ویژه مطابق با دیدگاه راجرز برویکر، می‌توان گفت که این دیدگاه بیشتر برای توضیح روند تأسیس دولت ملی در کشورهای پسا کمونیسم ارائه شده که اکثر این کشورها به سمت نظام‌های لیبرال و سکولار حرکت کرده‌اند. در حالی که در عراق، نهاد مذهب و اقلیت‌های مذهبی یک جریان مؤثر در روند دولت‌مملت‌سازی در این کشور هستند، از سوی دیگر سنتی بودن جامعه عراق با یک فرهنگ قبیله‌ای و عشیره‌ای به جای فرهنگ مدنی، این کشور را متفاوت از کشورهای اروپای شرقی کرده است. کاستی دیگر در این نظریه، عدم توجه به وجود نیروهای سایه و شبه‌نظامی وابسته به گروه‌های قومی و مذهبی در عراق است، که این بازیگران همواره عاملی تأثیرگذار در ثبات و بی‌ثباتی عراق بوده و نادیده گرفتن نقش این گروه‌ها توضیح مسئله چالش مشروعیت ملی عراق را دچار مشکل می‌کند. زلمای خلیل‌زاد در مقاله‌ای، جریانات مختلفی که در عراق به مقابله با پیدایش یک نظم دموکراتیک می‌پردازند را بقایای رژیم پیشین، شورشیان جدید و تروریست‌های منطقه‌ای برمی‌شمارد که به شکل مداوم چالش‌های امنیتی ایجاد کرده‌اند (Khalilzad, 2010: 42). بحث دیگر، نقش رهبران مذهبی و قبیله‌ای در عراق به عنوان عوامل تأثیرگذار وحدت و تفرقه است. در اشاره به نقش رهبران عراقی در تشدید خشونت‌های عراق، زلمای خلیل‌زاد معتقد بود که منازعات مذهبی یا کشمکش نخبگان قدرتمند مذهبی و نیروهای سکولار با نخبگان قدرتمندی که در مقابل توزیع و تسهیم قدرت با دیگران یا بر اساس قواعد نظم جدید مخالفت می‌کنند، همراه با یک محیط منطقه‌ای ناخوشایند از عوامل اصلی تشدید خشونت در عراق بودند (Khalilzad, 2010: 42).

مهم‌ترین کاستی نظریه‌های فرایندی در توضیح بی‌ثباتی سیاسی در عراق، این است که این نظریه‌ها بیشتر برای توضیح بحران در دولت‌های یک‌پارچه‌ای کارآمد هستند که دولت ملی در آن‌ها شکل گرفته باشد، روند دولت‌مملت‌سازی به صورت موفقیت‌آمیزی طی شده باشد و این دولت‌ها بعداً با بحران مشروعیت ملی مواجه شوند. برای مثال، می‌توان به اسپانیا در دوران ژنرال فرانکو اشاره کرد که در این کشور دولت ملی یکپارچه وجود داشت، اما بعداً با آمدن فرانکو فضای کشور بسته می‌شود و بحران سیاسی در این کشور رخ می‌دهد. اما در عراق دولت ملی وجود ندارد و این کشور روند دولت-ملت‌سازی را طی نکرده است. بعد دیگر کاستی این نظریه‌ها، عدم توجه به فرهنگ سیاسی غیردموکراتیک و اقتدارگرایانه است که این امر یکی از عوامل اصلی خشونت و کشمکش در عراق پس از صدام بوده است. پاتریک بشام نیز معتقد است که جامعه عراق که تجربه‌های حکومت استعماری، پادشاهی، ناسیونالیسم عرب و

انقلاب فاشیستی را از سرگذرانده، به لحاظ اعتماد سیاسی، تساهل اجتماعی، حمایت توده‌ای برای آزادی سیاسی و برابری جنسیتی، غالباً در سطح پایینی قرار دارد. دیوید مک‌داول نیز در این زمینه معتقد است که سازمان‌های سیاسی عراقی آمادگی پذیرش شکست در رقابت سیاسی را ندارند. او ابراز می‌دارد که در عراق، کسانی که سهمی از قدرت دارند، امروز به شیوه‌ای جنون‌آمیز در حال کار کردن جهت ایجاد شبکه‌های حمایتی خود هستند. این مسئله، به شیوه‌ای ناملموس در حال اتفاق افتادن است. آن‌ها تمایلی به واگذاری قدرت ندارند و کسی هم این کار را نخواهد کرد (Basham, ۲۰۰۴: ۵).

همین ویژگی‌های فرهنگی و به طور خاص فرهنگ سیاسی است که برخی پژوهشگران مطالعات عراق در سال‌های اخیر، آن‌ها را به عنوان مانعی در پیشرفت دموکراسی در این کشور بر شمرده‌اند. مثلاً بریداکس (۲۰۱۲)، شکست عراق در دستیابی به دموکراسی را به فقدان یک گذار دموکراتیک لیبرال در سطح اجتماعی ارتباط می‌دهد (Mingot Aguirre, ۲۰۱۴: ۱).

## نمودار شماره ۱: ارزیابی نظریه‌های تأسیسی و فرایندی در توضیح چالش مشروعیت اقتدار دولت ملی عراق

### ۴. بازسازی مشروعیت اقتدار دولت ملی

#### نقاط ضعف

توانایی توضیح بحران در دولت‌های یکپارچه عراق خلاف یک دولت یکپارچه است

عدم توجه به تولد یک دولت از دل یک جنگ بین‌المللی

غایب بودن تاثیر نقش فرهنگ سیاسی  
عدم تأکید بر نقش گروه‌های شبه نظامی

#### نقاط قوت

توجه به گونه‌های شکل‌گیری دولت ملی

در نظر گرفتن نقش عوامل مذهب، بازیگران خارجی و تقدم دولت‌سازی بر ملت‌سازی به صورت امنیت‌محورانه با دخالت عامل بیرونی

توجه به بحران‌های هویتی، مشروعیتی و مشارکتی و ناتوانی دولت در انجام کارویژه‌های امنیتی و خدماتی

همان طور که در بخش‌های دیگر توضیح داده شد، این دو سری از نظریات به صورت ناقص برخی از مشکلات عراق را توضیح می‌دهند. اما نمی‌توانند توضیحات دقیق، به‌روز و جامعی در مورد مشکلات امروزین مشروعیت دولت عراق به دست بدهند و از این رو، نیاز است از روی مطالعه شواهد، رویدادها و واقعیات نگاه بهتری به فرایند مشروعیت‌سازی بشود. اکنون در این قسمت، سعی ما بر این است تا ملاحظاتی را برای بازسازی مشروعیت دولت ملی عراق ارائه کنیم. در این بین، از نظریات لیبهارت نیز در مورد دموکراسی در کشورهای پسمانزعه و کثرت‌گرا استفاده می‌کنیم.

مطالعات تطبیقی دموکراسی نشان می‌دهد که پس از اشغال، همیشه گسترش نهادهای مدنی به عنوان یک عامل مؤثر علیه اقتدارگرایی گروه‌های سیاسی نظامی در یک کشور عمل می‌کنند. این نهادها حضوری ارزشمند و پررنگ در میان مردم دارند. بنابراین، یک دولت به منظور موفقیت و کنترل بر جامعه و انحصار ابزارهای خشونت جمعی در سراسر جامعه مشروعیت خود را در گرو ارائه خدمات عمومی به مردم قرار می‌دهد. ارائه خدمات به مردم، فاکتور مهمی در افزایش کیفیت زندگی مردم و کسب مشروعیت است. باین حال، در عراق، بقای دموکراسی و پیشبرد دولت‌مملت‌سازی در این کشور، به توانایی‌های این نهادهای مدنی برای ارائه خدمات به مردم و ایفای یک نقش مهم برای ایجاد حمایت از دولت و تداوم حکومت دموکراتیک بستگی داشت. حتی وجود این ظرفیت‌ها و توانایی‌های این نهادها می‌توانستند نقش مهمی در ایجاد یک هویت ملی واحد عراقی ایفا کنند.

ورود نیروهای آمریکایی در سال ۲۰۰۳، در اولین هفته منجر به فروپاشی نهادهای دولتی شد. بنابراین یک فضای آنارشیک بر سطح جامعه عراق حاکم شد؛ به گونه‌ای که بیشتر نهادها و مؤسسات دولتی غارت و نابود شدند. خسارات ۱۲ میلیارد دلار برآورد شد. دولت موقت ائتلاف، با شروع بعثی‌زدایی، فروپاشی نهادهای دولتی را آغاز کرد. حزب بعث منحل شد و اعضای بالارته حزب از انتصاب در مناصب بالا محروم شدند؛ به طوری که بین ۱۲۰ تا ۲۰۰ هزار نفر بیکار شدند و آمریکا از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۱ تقریباً ۶۱ میلیارد و ۱۱۰ میلیون دلار را برای بازسازی نهادهای دولتی در عراق هزینه کرد، که این رقم در تاریخ آمریکا برای کمک به بازسازی یک کشور بی سابقه بوده است (Dodge, ۲۰۱۳: ۲۵۲-۳).

بخشی دیگر از مشکلات و اختلافات گروه‌های سیاسی مختلف عراق به دنبال تدوین قانون اساسی جدید در این کشور شدت گرفت. الشیناوی معتقد است که به دنبال اختلافات و مناقشات بر سر تدوین قانون اساسی، بار دیگر مطالبات و

خواسته‌های قومی بر ایجاد یک دولت همگن واحد ملی چربید؛ به گونه‌ای که جریان‌های سنی خود را قربانیان دولت جدید عراق می‌دانستند. قانون اساسی جدید را توطئه شیعیان و کردها برای به حاشیه رفتن خود تفسیر می‌کردند. با وجود هشدارهای زیاد کردها و شیعیان برای به تأخیر نیفتادن تصویب قانون اساسی، جریان‌های سنی و بیشتر استان‌های سنی‌نشین به دلیل مشکوک بودن نسبت به تمایلات شیعیان و کردها علیه قانون اساسی رأی دادند. در همین اوان، شکل‌گیری دولت جدید در عراق، دولت‌سازی را در این کشور با مشکل مواجه کرد که این امر باعث کاهش مشروعیت دولت شد؛ تا این که سرانجام علی‌رغم مخالفت جریان‌های سنی، قانون اساسی عراق در سال ۲۰۰۵ به همه‌پرسی گذاشته شد (Alshinawi, ۲۰۱۴: ۹-۱۰).

بر این اساس، تأسیس مشروعیت دولت ملی در عراق و رفع این مشکلات، نیازمند آشتی ملی از طریق جذب گروه‌های مختلف، اصلاح قانون اساسی از طریق موارد مهم آن، از جمله مسئله نخست‌وزیری و...، خنثی کردن الیگارش‌های قومی و مذهبی، تقویت نهادهای داخلی برای از بین بردن نفوذ خارجی و به طور اساسی ترمیم سوءبرداشت‌های هویتی و نارسایی‌های ملی است. در این زمینه، لیبهارت معتقد است که اصلاح نهادهای سبب می‌شود درگیری‌ها به شکلی دموکراتیک مهار شوند و از سوی دیگر به نتایج و پیامدهای سیاست دموکراتیک در جامعه، شکلی تازه و منطقی بخشند. کشور عراق باید بتواند نهادهای اصلاح کند و زمینه حضور قومیت‌ها و اقلیت‌های مذهبی را فراهم سازد (Liphart, ۱۰۴-۹۹: ۱۹۶۹). از دیگر عوامل تأثیرگذار بر فرآیند گذار به دموکراسی، محیط منطقه‌ای مناسب است که می‌تواند تأثیرات مثبتی بر روندهای بالا داشته باشد. سیاست‌ها و رقابت‌های منفی قدرت‌های منطقه‌ای در عراق را می‌توان از عوامل مهم تعمیق شکاف مذهبی و شکست روند دموکراتیک در این کشور برشمرد. بازیگران بیرونی همواره با مداخله در امور داخلی این کشور سبب ناکارآمدی دولت عراق و سلب مشروعیت در این کشور شده‌اند؛ به صورتی که حتی ترکیه با استقرار نظامیان خود در نزدیکی شهر موصل منجر به نقض حاکمیت ملی عراق شد و این امر تنش شدید با بغداد را دامن زد (Chauzal and Zavagli, ۲۰۱۶: ۵). این سیاست در تحولات اخیر نیز، به ویژه در مسئله داعش و جنگ موصل تداوم دارد و عربستان و ترکیه از نیروهای حشد وطنی به رهبری اسیل نجفی — از عرب‌های سنی — حمایت به عمل می‌آورند. چنین مداخلاتی که به تشدید شکاف‌های مذهبی در داخل عراق منجر گردیده، سهم زیادی در بی‌ثباتی و تداوم کشمکش‌های سیاسی و حتی نظامی در این کشور داشته و تبعات منفی در پیشرفت دموکراسی در عراق داشته و خواهد داشت.

با توجه به سنت تاریخی سیاسی بسیار اختلاف‌برانگیز در عراق و نیز نبود

تجربه یک دولت ملی مشروع، بازسازی مشروعیت ملی دولت نیازمند تمرین دموکراسی برای مدت نسبتاً مدیدی است. در ضمن، توافق بین‌المللی بر سر عراق یک شرط بسیار مهم است و با توجه به نفوذ مخرب بازیگران بین‌المللی در آشفته کردن شرایط سیاسی عراق، سامان دادن به ثبات این کشور نیازمند یک توافق حداقلی بین‌المللی است.

بعد دیگری از مشکلات حاکمیتی و مشروعیت در عراق، حضور گروه‌های مسلح شبه‌نظامی در کشور است که مشروعیت دولت را در مناطق تحت نفوذشان با چالش مواجه کرده‌اند. یکی از مهم‌ترین آن‌ها، گروه شیعی **صدر** است که حامیان آن را بیشتر طبقات پایین شیعی تشکیل می‌دهند. این گروه در سال ۲۰۱۴ علناً خروج خود را از فرآیندهای سیاسی عراق اعلام کرد، اما نمایندگان صدری همچنان در کابینه و شورای ملی باقی ماندند و حتی به رقابت در انتخابات ادامه دادند. ناسیونالیسم صدر آن را در صف مخالفان حضور آمریکا در عراق قرار داد و ارتش مهدی را در سال ۲۰۰۴ برای مبارزه با حضور آمریکا در عراق تشکیل داد و از طریق تهدیدات و اعتراضات و مبارزات، فشارهایی برای خروج آمریکا تا پایان سال ۲۰۱۱ وارد کرد (Katzman and Humud, ۲۰۱۵: ۱۶). فشار صدر بر آمریکا باعث ایجاد گروه‌های دیگری نیز مانند **اصحاب اهل حق** و **گردان حزب‌الله** شد. گردان حزب‌الله در سال ۲۰۰۹ توسط آمریکا به عنوان یک گروه تروریستی معرفی شد. پس از خروج آمریکا، فعالیت‌های آن‌ها تا حدی فروکش کرد. اما هم‌زمان با حمله داعش به عراق، این گروه‌ها دوباره فعالیت‌های خود را از سر گرفت و در پاسخ به فتوای **آیت‌الله سیستانی** وارد مبارزه با داعش شد (Havslöhner, ۲۰۱۳). یکی دیگر از این سازمان‌ها، **سازمان بدر**، شاخه نظامی «شورای عالی اسلامی عراق» با ۳۰ هزار مبارز شبه‌نظامی بود. این سازمان تا زمان خروج نیروهای آمریکایی هیچ وقت وارد مبارزه با آن‌ها نشد. اما با حمله داعش در عراق، وارد مبارزه با این گروه شد.

مهم‌ترین گروه‌های مسلح سنی را نیز داعش، افسران سابق صدام و رهبران قبایل و پسران جوان سنی عراقی تشکیل می‌دهند. القاعده عراق، اصلی‌ترین بخش خشونت و شورش سنی‌ها در عراق بود و به اصلی‌ترین تهدید برای ثبات عراق تبدیل شده بود. القاعده، که در سال ۲۰۰۶ به رهبری ایمن الظواهری رهبری می‌شد، در سال ۲۰۱۳ نام **دولت اسلامی عراق و سوریه** (داعش) را به تصویب رسانید و در سال ۲۰۱۴ این گروه نام خود را به **دولت اسلامی** تغییر داد. **ابوبکر البغدادی** به عنوان فرمانده و رهبر همه مسلمانین، هدایت این گروه را بر عهده گرفت. بعد از سکوت حاکم از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲، داعش با حمله دولت به معترضین سنی در سال ۲۰۱۳، در شهر هویجه عراق به صورت رسمی وارد کار شد (Heuvelen, ۲۰۱۳).



در سوی دیگر، پیش‌مرگه‌های کُرد قرار دارند. بعد از سقوط صدام نیز پیش‌مرگه‌های کرد به سمت موصل حرکت کردند تا مانع آمدن اعراب به موصل شوند. موصل شهری است که در دوران رژیم صدام، سیاست تعریب‌سازی به شدت در آن دنبال می‌شد و بسیاری از شهروندان کرد موصل از شهر و خانه خود به دلیل زور و اجبار بی‌خانمان شدند و مجبور به فرار از این منطقه شدند. بنابراین، نیروهای پیش‌مرگه کرد جهت برانداختن سیاست‌های تعریب‌سازی صدام، با ایجاد رعب و وحشت و ترساندن اعراب این منطقه آنها را وادار به ترک منطقه می‌کردند. حتی بخشی از فعالیت‌های کردها در کرکوک، استخدام کردن فقط کردها در این شهر بود نه اعراب، که این امر سبب شد تا کرکوک به راحتی در دست پیش‌مرگه‌ها افتد و حتی اقدامات خشونت‌آمیز نسبت به اعراب این منطقه نیز افزایش یافت (۶: ۲۰۱۱، Kukis). با حمله دولت اسلامی شام و عراق به این استان و تصرف برخی از مناطق این استان، شهر کرکوک در دست پیش‌مرگه‌های کرد قرار دارد و پیش‌مرگه‌ها از آن حفاظت می‌کنند. با این اوصاف، در این دوران کردها تغییر ساختار سیاسی در عراق را مغتنم شمردند و به هیچ‌وجه حاضر به پذیرش یک هویت عراقی نبودند و از تمام امکانات موجود برای تقویت کرد بودن خود و آرمان کردستان بهره بردند.

از عوامل مهم دیگر در ایجاد ثبات، نابودی گروه‌های مبارزه‌جو، خلع سلاح، جذب آنها در ساختارهای امنیتی رسمی و ایجاد هم‌گرایی میان مبارزان قبلی است. البته این امر زمانی در عراق می‌تواند رخ دهد که امنیت کامل برقرار شود، و گرنه بسیاری از گروه‌های مبارزه‌جو نفع خود را هم‌چنان در ایجاد معارضات می‌بینند. هم‌گرایی معارضان، عامل مهمی برای برقراری ثبات در عراق است که این کشور می‌تواند از طریق جذب این افراد در ساختار دولت و فراهم کردن اشتغال برای آنها و بهبود امکانات رفاهی، ثبات را در کشور باز یابد، و گرنه این افراد دوباره سلاح به دست می‌گیرند و معارضه را در کشور شروع می‌کنند. حتی حکومت عراق باید بتواند زمینه حضور بعضی‌ها را در فرآیند سیاسی جدید فراهم کند و آنها بتوانند در ساختار دولت جذب شوند. این اقدامات می‌تواند زمینه صلح و آشتی ملی را میان گروه‌های قومی و مذهبی این کشور فراهم کند.

ایجاد امنیت پایدار در عراق، در صورتی محقق می‌شود که این کشور بعد از بیرون راندن گروه‌های مسلح مخالف دولت، بتواند مشروعیت خود را در این مناطق باز یابی کند و حتی بتواند دیگر گروه‌های منازعه‌جو و ناراضی را وارد فرایند دولت‌ملت‌سازی کند. این امر موجب مشروعیت‌سازی در نظم دموکراتیک پس از منازعه می‌شود. امنیت پیش‌شرط اصلی موفقیت در دولت‌سازی است و ارتباط مستقیمی با مشروعیت‌سازی برای دولت در دوران نظم پسا منازعه دارد. بعد دیگر از بحران مشروعیتی عراق، ناشی از عدم شفافیت

بین فدرالیسم و تمرکزگرایی بود. روند سیاسی ای که بعد از حمله آمریکا در عراق ایجاد شد با وجود تلاش‌های زیاد، نوعی روند سیاسی پلورالیسم در عراق ایجاد کرد، با مراکز متعدد قدرت که هیچ توافقی نیز بر روی قوانین برای محدود کردن کثرت‌گرایی وجود نداشت. بزرگترین اشکال این کثرت‌گرایی در عراق، این بود که کثرت‌گرایی بر اساس قومیت و مذهب و هویت‌هایی سیاسی شده صورت گرفت.

یکی از موارد چالش‌برانگیز و مناقشه‌آمیز، ساخت حکومت در عراق بود. فدرالیسمی که در قانون اساسی پیش‌بینی شد برای اجابت خواسته کردها بود. این فدرالیسم، عملاً با یک دولت مرکزی برای کل کشور و یک دولت منطقه‌ای برای کردها نامتقارن بود. بقیه کشور به صورت مستقیم توسط بغداد اداره می‌شدند. بنابراین، قانون اساسی یک اضطراب را میان سنی‌ها ایجاد کرد. اما کثرت‌گرایی حاکم بر عراق به معنای نبود دموکراسی بود و بسیاری از حقوق افراد و گروه‌ها نادیده گرفته شدند و یک دموکراسی عددی بر عراق حاکم شد و اغلب نهادها و مناصب در اختیار گروه اکثریت قرار گرفت و تمام نهادهای دولتی در راستای حمایت از دولت حاکم عمل می‌کردند که اوج این عمل را می‌توان در زمان انتخابات سال ۲۰۱۰ و رد صلاحیت نامزدهای سنی توسط کمیسیون عدالت و پاسخ‌گویی جهت حمایت از نخست‌وزیر اشاره کرد (Ott-away and Kaysi, ۲۰۱۲: ۶-۷).

در عراق امروز، همه گروه‌های سیاسی بر اصل توافق و تشکیل دولت فراگیر تکیه می‌کنند و نوعی دموکراسی انجمنی را به‌رغم رقابت و تنش‌های شدید نیروهای سیاسی در عمل پیاده کرده‌اند. اما این روند، به دلیل سیاست‌های نوری مالکی در دوره دوم نخست‌وزیری‌اش در قبال اقلیت سنی، تا حدودی متوقف شد. دموکراسی عددی در این کشور، اقتدارگرایی را پروراند که با تسلط بر تمام نهادها و قوانین کشور، سایر گروه‌ها را در قدرت و مشارکت سیاسی در این کشور محروم می‌کرد و زمینه درگیرهای قومی و فرقه‌ای را برای توزیع مجدد قدرت در کشور فراهم کرد.

در این راستا، آنچه می‌تواند به ایجاد ثبات و صلح در عراق کمک کند دادن اختیارات بیشتر به مناطق و حکومت‌های محلی است. دادن اختیارات به مناطق و ایالت‌ها در عراق می‌تواند به کارایی بهتر سیستم در اجرای کارکرد خود و همچنین اعتماد بیشتر مردم به دولت شود، که این امر منجر به مشروعیت بیشتر دولت می‌شود. این امر می‌تواند روند حل اختلافات را در عراق از چالش به سمت مذاکره سوق دهد. قوانین و ترتیبات حکومت محلی، باعث شناخت بهتر ریشه‌های منازعات در این مناطق است که این امر باعث می‌شود به امور مردم

بیشتر رسیدگی شود و مشکلات مردم در سطح محلی شناسایی و راه حل هایی برای برطرف کردن آنها ارائه شود.

لیپهارت نیز بر این باور است که مرکزیت زدایی باعث گسترش خدمات و امکانات رفاهی، باز توزیع عادلانه امکانات و منابع در همه نقاط و تبادل اطلاعات بین مرکز و مناطق و نظم و امنیت خواهد شد و باعث می شود صدای مردم مناطق شنیده شود و روند مشارکت مردم در دولت فراهم شود. تمرکز بر توانایی ها و ظرفیت های محلی باعث تسریع در ایجاد فرایند صلح سازی و دولت سازی شده و از تشدید خشونت ها جلوگیری می کند (Liphart, ۱۹۹۷: ۲۵-۵۰).



## نتیجه‌گیری

مسئله اصلی مقاله این بود که مشروعیت اقتدار دولت ملی در عراق در دوره پس از رژیم بعث، با وجود تأسیس دموکراسی فراگیر ملی به چالش کشیده شده است. برای یافتن پاسخ این پرسش، ما تحلیل‌های مختلفی در قالب دو دسته نظریات تأسیسی و فرایندی تشریح کردیم. پس از تشریح یافته‌های این نظریات، مشاهده شد که این نظریات به دلیل آن‌که عمدتاً در مسیر دولت‌های ملی اروپایی تدوین شده‌اند، با پیچیدگی‌های خاورمیانه و به‌ویژه عراق پس از صدام سازگاری ندارند. هم‌چنین، دیده شد که مطالعات اخیر در مورد عراق تحت تأثیر همان نظریات نخستین دولت ملی است. از این رو، پس از بررسی این نظریات، تلاش شد تا در تکمیل آن نظریات، ملاحظات تحت عنوان بازسازی مشروعیت اقتدار دولت ملی در عراق ارائه شود.

با توجه به این ملاحظات، راه‌حلهایی جهت مشروعیت‌سازی در عراق عنوان شد. ساختار سیاسی و واقعیت‌های موجود عراق حاکی از عدم شکل‌گیری صحیح دولت‌ملت‌سازی و ناکارآمدی دولت در ایجاد نظم و امنیت و ارائه خدمات و مداخله و نفوذ بازیگران خارجی در کشور است. سرانجام، این عوامل باعث قطب‌بندی جامعه عراق بر اساس مؤلفه‌های قومی و مذهبی شد و بازیگران داخلی عراق به جای پیگیری اهداف ملی، اهداف قومی و مذهبی را در صدر اولویت‌های خود قرار دادند. از سوی دیگر، اقدامات یک‌جانبه دولت عراق نیز در سال‌های پس از سقوط رژیم بعثی، عدم توجه و به حال خود گذاشتن بسیاری از مناطق این کشور نیز موجبات عدم مشروعیت دولت را در این مناطق فراهم کرد؛ به‌نحوی که با فروپاشی اقتدار و مشروعیت ملی عراق در اکثر مناطق سنی‌نشین، دولت اسلامی شام و عراق (داعش) قسمت‌هایی از سرزمین عراق را به تصرف خود در آورد و این کشور با بحران یک‌پارچگی مواجه گردید. باین حال، مشروعیت‌سازی در شرایط جدید در عراق نیازمند زمان بیشتری است. رفع اختلافات قومی و مذهبی نیازمند مفاهیم بیشتر بین اقوام و مذاهب در این کشور به صورتی است که باید زمینه مشارکت همه اقوام و مذاهب در ساختار سیاسی این کشور فراهم شود و از سوی دیگر، بازیگران خارجی نیز باید تا حدی نسبت به مسئله عراق انعطاف نشان دهند و از دامن زدن به اختلافات در این کشور پایان دهند. زیرا نظم و باسازی مشروعیت اقتدار دولت در عراق تا حدی به نظم منطقه‌ای گره خورده است. سخن آخر این که بازسازی مشروعیت دولت ملی در عراق نیازمند ایجاد یک مصالحه ملی و فراگیر میان گروه‌های مبارزه‌جو است؛ به‌گونه‌ای که زمینه هم‌گرایی مجدد آن‌ها در سیستم جدید فراهم شود و از طرف دیگر، گروه‌های کرد و شیعی نیز باید با دادن امتیازات موقتی بتوانند گروه‌های تجدیدنظرطلب را در ساختار سیاسی این کشور جذب کنند.

## منابع

### الف) منابع فارسی

پای، لوسین. (۱۳۸۰). **بحران‌ها و توالی‌ها در توسعه سیاسی**، ترجمه غلامرضا خواجه‌سروی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

لیست، مارتین. (۱۳۷۴). **مشروعیت و کارآمدی**، ترجمه رضا زبیب، فرهنگ توسعه، شماره ۱۸ (خرداد و تیر)، صص ۱۱-۱۰.

مهنام، شیدا و صدیقه زارع‌زحمت‌کش. (۱۳۹۱). **چالش‌های اجتماعی، هویتی و ساختاری در خاورمیانه: مطالعه موردی عراق**، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۴، زمستان، صص ۷۴-۱۰۵۳.

هانینگتون، ساموئل. (۱۳۷۵). **سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی**، ترجمه محسن ثلاثی. تهران: نشر علم.

### ب) منابع انگلیسی

Alshinawi, Arsalan. (2014). *State-Building in Iraq since 2003: The Challenges and Lessons*, **Jean Monnet Occasional Paper**, No 12

Azeez, Hawzhin. (2010). *Reconstructing Iraq: Iraq State-Building Nation-Building and Violence*, **Nebula**, Vol. 7, No. 4 (December), 77-87

Basham, Patric. (2004). *Can Iraq Be Democratic?*, **Policy Analysis**, No. 505; by Cato Institute; available at <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/can-iraq-be-democratic-0>

Barak, Oren. (2007). *Dilemmas of Security in Iraq*, **Security Dialogue**, Vol. 38, No. 4 (December), 455-75

Beetham, David. (2009). *The Contradictions of Democratization by force: The Case of Iraq*, **Democratization**, Vol. 16, No. 3 (June), 443-45

Brubaker, R. (1996). **Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe**, Cambridge: Cambridge University Press

Brubaker, R. (1998). *Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism*, **bepress.com** available at: <https://works.bepress.com/wrb/13/download>

Chauzal, Grégory and Sofia Zavagli. (2016). *Iraq and War (Again): Perspectives and Options for a Long-term Counter-terrorism and Counter Violent Extremism Strategy in Iraq*, **Clingendael Report**, Netherlands Institute of International Relations; available at: [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report-Iraq-at-War-\(Again\)-March-2016.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report-Iraq-at-War-(Again)-March-2016.pdf)

Dodge, Toby. (2012). *Iraq's Road Back to Dictatorship*, **Survival**, Vol. 54, No. 3 (June-July), 147-68

Dodge, Toby. (2013). *State and Society in Iraq Ten Years after Regime Change: The Rise of a New Authoritarianism*, **International Affairs**, Vol. 89, No. 2 (March), 241-57

**Iraq Body Count**. (2016). <https://www.iraqbody-count.org>

Gause III, F. Gregory. (2011). *Saudi Arabia in the New Middle East*, **Council on Foreign Relations**, Special Report No. 63; available at <http://www.cfr.org/saudi-arabia/saudi-arabia-new-middle-east/p26663>

*Building Peaceful States* .(2014) .Hammond, Robin and Societies, **UK Department for International Development (DFID)**, 6-48, available at: <Http://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview>

Hauslohner, Abigail. (2013). *Iraqi Shiites Take Up the Cudgels for Syrian Government*, **Washington Post**,

.May 27

Heuvelen, Ben Van. (2013). *Al Qaeda-Linked Group Gaining Ground in Iraq*, **Washington Post**, December

Katzman, Kenneth and Carla E. Humud. (2015). *Iraq: Politics, Security, and US Policy*, **Congressional Research Service**, RS21968; available at [http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc795401/m1/1/high\\_res\\_d/RS21968\\_2015Jun22.pdf](http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc795401/m1/1/high_res_d/RS21968_2015Jun22.pdf)

Kaplan, Robert D. (2009). *We Can't Force Democracy*, **Washington Post** (March 2)

Khalilzad, Zalmay. (2010). *Lessons from Afghanistan and Iraq*, **Journal of Democracy**, Vol. 21, No. 3 (July), .41-49

King-Irani, L. (2007). *Iraq: A Look Back*, **Orbis**, Vol. 51, No. 1 (Winter), 91-106

Kukis, Mark. (2013). **Voices from Iraq: A People's History, 2003-2009**, Columbia University Press

Lijphart, Arend. (1969). *Consociational Democracy*, **World Politics**, Vol. 21, No. 2 (January) 207-25

Lijphart, Arend. (1977). **Democracy in Plural societies: A Comparative Exploration**, New Haven: Yale University Press

McMillan, Joseph. (2006). *Saudi Arabia and Iraq: Oil, Religion, and an Enduring Rivalry*, **Special Report**, No. 157 (January), United States Institute of Peace; available at: <http://www.usip.org/sites/default/files/sr157.pdf>

Mingot Aguirre, Jaime. (2014). *Intolerance and Liberal Democracy in Post 2003 Iraq*, **LUP Student Pa-**

pers, Lund University Libraries, No. 4778641; available at: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/4732915>

Ottaway, Marina and Danial Kaysi. (2012). *The State of Iraq*, **Carnegie Endowment for International Peace**, (February) available at: [http://carnegieendowment.org/files/state\\_of\\_iraq.pdf](http://carnegieendowment.org/files/state_of_iraq.pdf)

Rotberg, Robert I. (2003). *Failed States, Collapsed States: State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, **World Peace Foundation**, available at: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/state-failureandstateweaknessinatimeofterror\\_chapter.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/state-failureandstateweaknessinatimeofterror_chapter.pdf)

Messner, J. J. et al. (2015). *The Failed States Index 2015: Overview*, **The Fund for Peace**, accessible at: <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>

Wille, Belkis. (2016). *What Will Happen to the Yezidi Sex Slaves in Mosul?*, **Human Right Watch**, (Oct. 31), available at: <https://www.hrw.org/news/2016/10/31/what-will-happen-yezidi-sex-slaves-mosul>

**World Report**. (2014). *Iraq*, **Human Right Watch**, .Available at: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)