

دیالکتیک دموکراسی و توسعه و نسبت آن با کنش سیاسی قومیت‌ها در ایران

مهدی عبدالهی ضیالدینی^۱ - علی مرشدی‌زاد^۲

دریافت: ۱۳۹۸/۴/۲۰ - پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۵

چکیده

مسئله اصلی پژوهش تبیین علل ظهور و بروز کنش‌های سیاسی قومی در وضعیت‌های مختلف حکمرانی در ایران با تاکید بر دیالکتیک دموکراسی و توسعه است که در ضمن آن، وضعیت مطلوب و مساعد تعامل دولت و قومیت‌ها مشخص شده و عملکرد آنان در مقاطع مختلف زمانی سنجیده می‌شود. روش پژوهش، کیفی از نوع مقایسه‌ای-تاریخی است که از چهارچوب نظری جنبش‌های اجتماعی چالز تیلی برای تبیین دو شاخص کلان دموکراسی و توسعه و تعیین مولفه‌ها استفاده شده است. به عنوان یافته‌های پژوهش باید نتیجه گرفت؛ دوران پیش از انقلاب اسلامی به علت سیاست‌های همگون‌ساز و سرکوب‌گر، ذیل وضعیت غیردموکراتیک با ظرفیت پایین توسعه و سال‌های ابتدایی انقلاب به علت رویکرد مدارا و تعهدمدار ذیل وضعیت دموکراتیک با ظرفیت پایین قرار می‌گیرد. در این وضعیت‌ها همواره به علت ضعف حکومت و یا فقدان سیاست، کنش‌های سیاسی قومی خشونت‌آمیزی اتفاق افتاده است. در دوران پایانی جنگ، دولت سازندگی، دولت‌های نهم و دهم و دولت اعتدال به علت توسعه زیرساخت‌ها و ارتقای وضعیت اقتصادی و اجتماعی، ظرفیت حکومت بالا رفته ولی به علت ضرورت امنیت و مقابله با تجزیه‌طلبی، سطح دموکراسی کاهش یافته است. در نهایت دوران اصلاحات به عنوان وضعیت بهینه ذیل وضعیت دموکراتیک با ظرفیت بالای توسعه قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: ظرفیت حکومت، دموکراسی، توسعه، کنش سیاسی، قومیت، ایران

۱. دانشجوی دکتری مطالعات سیاسی انقلاب اسلامی دانشگاه شاهد، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

ziyaedini@gmail.com
morshdzad@shahed.ac.ir

۲. دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه شاهد، تهران، ایران

مقدمه

چگونه شکل‌های متنوع منازعه در میان قومیت‌ها- اعتصاب‌ها، شورش‌ها، جنگ‌ها، جنبش‌های اجتماعی و غیره- بویژه در جمهوری اسلامی ایران با جابجایی از یک نوع رژیم و سبک حکومت به نوعی دیگر، متغیر هستند؟ تغییر در سیاست منازعه و دگرگونی رژیم‌ها تا چه میزان و چگونه بر یکدیگر اثرگذار هستند؟ هدف پژوهش، پاسخ به این پرسش‌ها در قالب بررسی انواع حکومت‌ها و نوع کنش سیاسی قومی در نسبت با آنها است که در ضمن آن عملکرد دولت‌ها و قومیت‌ها در مقاطع مختلف زمانی سنجیده خواهد شد.

در واقع مسئله اصلی آن است که علل ظهور و بروز کنش‌های سیاسی مختلف قومی در سبک‌های مختلف رویکرد دولت و حکومتداری در ایران بررسی شده و با توجه به نتایج پژوهش، وضعیت مطلوب و مساعد تعامل دولت و قومیت با نگاهی آینده‌پژوهانه تا حد امکان مشخص شود.

این پژوهش بخشی از طرح بزرگتری در باب «عوامل موثر بر الگوهای کنش سیاسی قومیت‌ها در جمهوری اسلامی ایران» است که در قالب یک رساله دکتری نگارش شده است. روش پژوهش، کیفی از نوع مقایسه‌ای-تاریخی است. در روش مقایسه‌ای-تاریخی از رویکرد «شبهات‌ها و تفاوت‌ها»ی جان استوارت میل^۱، استفاده شده است. همچنین برای بررسی رابطه متقابل حکومت و کنش سیاسی قومی در ایران، از چهارچوب نظری جنبش‌های اجتماعی^۲ چالز تیلی^۳ به ویژه مشخص کردن شاخص‌های توسعه و دموکراسی بهره گرفته شده است.

این پژوهش در نظر دارد با مراجعه به اسناد کتابخانه‌ای و نظریات موجود و همچنین با استفاده از آرای نخبگانی در تایید تحلیل داده‌ها، کنش سیاسی قومیت‌ها را با تمرکز بر چهار قومیت گُرد، ترک، بلوچ و عرب از زمان شکل‌گیری تا ابتدای دولت دوازدهم با اولویت تحولات دولت و سیاست‌های قومی بررسی کند.

پیشینه پژوهش

اغلب مطالعات انجام شده در زمینه قومیت‌پژوهی تا کنون دو رویکرد را دنبال کرده‌اند. یک

1. John Stuart Mill
2. Social Movement Theory
3. Charles Tilly

دسته از پژوهش‌ها نگاه علی، تبیینی و سیاستی - مدیریتی داشته و بیشتر با نظریه پردازی به تبیین و علت پژوهی پرداخته‌اند و دسته دیگر پژوهش‌ها با نگاه تاریخی به رصد تحولات پرداخته‌اند و یا اینکه با توصیف و طبقه‌بندی قومیت‌ها، مطالعات معرفت‌شناسانه را در باب آنها توسعه داده‌اند.

در رویکرد نخست به طور ویژه باید از آثار حمید احمدی، بویژه نظریه «چهارچوب نظری برای تحلیل علل و عوامل قومیت در ایران» نام برد که در آن جمع‌بندی و چهارچوب‌بندی منسجمی از مجموعه عوامل شبکه‌ای اثرگذار بر قومیت در ایران آمده است (احمدی، ۱۳۷۸).

گروه دوم پژوهشگرانی هستند که نگاهی توصیفی و تاریخی به مقوله قومیت دارند. مجتبی مقصودی به عنوان یکی از پژوهشگران کلاسیک رویکرد تاریخی-توصیفی مطرح است. کتاب «تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران» نیز بسط داده شده سبک تاریخی است که به رصد تحولات قومی در ایران پرداخته است (مقصودی، ۱۳۸۸). دیگر اثر این نویسنده با عنوان «تحولات قومی در ایران؛ علل و زمینه‌ها» نیز اگرچه نگاه علی و تبیینی دارد و توانسته است مدل‌های علی منسجمی را ارائه دهد از جمله عوامل منطقه‌ای و بین‌المللی، اما همچنان پرداختن به سیر تاریخی و تحولات قومی در این اثر بارز است (مقصودی، ۱۳۸۲).

بر خلاف سنت غالب در مطالعات قومی در ایران، معدود پژوهشگرانی با رویکرد تعاملی و فرایندمحور به بررسی چگونگی مسئله قومیت در ایران پرداخته‌اند. از این میان می‌توان به کتاب «مدیریت منازعات قومی در ایران» (صالحی‌امیری، ۱۳۸۸) اشاره کرد. این اثر بر سیاست و الگوی مطلوب مدیریت قومی در ایران، در دوران بعد از انقلاب تأکید دارد. در امتداد این رویکرد می‌توان به مقالاتی همچون «سیاست‌های جمهوری اسلامی در مدیریت تنوعات اجتماعی» (ترابی، ۱۳۸۸) و «بررسی چگونگی مدیریت شکاف‌های قومی در کردستان جمهوری اسلامی ایران» (ترابی و مجیدی، ۱۳۹۳) و «روند تدوین سیاست قومی در جمهوری اسلامی ایران» (حق‌پناه، ۱۳۸۲)؛ اشاره کرد که بیشتر بر بررسی روند سیاست‌های قومی و مدیریت مسئله قومیت‌ها به صورت علمی و بومی می‌پردازد.

بررسی ارتباط میان مقولاتی همچون توسعه و دموکراسی با کنش سیاسی قومی در آثار معدودی قابل اشاره است. «قومیت و امنیت؛ تأثیر سیاست‌های قومی رژیم پهلوی در پیدایش جنبش‌های قومی دسته جمعی در ایران» (امیراحمدی، ۱۳۷۷)؛ «توسعه سیاسی و مشارکت‌پذیری

جامعه کرد در ایران» (گودرزی، ۱۳۸۰) و «توسعه اقتصادی- اجتماعی، قومیت و مشارکت سیاسی» (فرهادی و کاظمی، ۱۳۹۲) از جمله مهمترین آثار این سنخ پژوهش‌ها هستند که بیشتر مقطعی و موردی بوده و نگاه جامعی ندارند.

این پژوهش می‌کوشد با رویکردی تبیینی، مقایسه‌ای-تاریخی و نزدیک به پدیده قومیت با دیگر آثار پژوهشی در این زمینه تمایز ایجاد کرده و با نگاهی نوین، مسئله نسبتاً بدیع رابطه سبک حکومت با کنش سیاسی قومی را در بستر تاریخی-مقایسه‌ای، تحلیل و بررسی نماید.

روش و چهارچوب نظری

روش پژوهش، کیفی از نوع مقایسه‌ای-تاریخی است. در روش مقایسه‌ای-تاریخی از رویکرد «شباهت‌ها و تفاوت‌ها»ی جان استوارت میل^۱، استفاده شده است. می‌توان از طریق حذف علت‌های بدیل هم به «کشف» و هم به «اثبات» رابطه علی حقیقی توفیق یافت. بنیان منطق میل، بر فهم علیت از طریق درک شباهت (توافق) و تفاوت (اختلاف) میان موردها استوار است (طالبان، ۱۳۹۳: ۶۵). با کاربست این روش به عنوان روش استخراج و تحلیل داده‌ها، سعی شده است علل کنش‌های سیاسی قومی در بستر تحولات دولت‌ها و سبک‌های سیاست‌گذاری بازشناخته شود.

بطور طبیعی استفاده صرف از روش تطبیقی-مقایسه‌ای میل برای دسته‌بندی انواع حکومت‌ها و شاخص‌های عملکرد سیاستی و رفتاری کفایت نمی‌کند و بهره‌گیری از چهارچوب نظری مکمل ضروری است. چه بسا هر رژیم، محیط خاصی از فرصت‌ها و تهدیدهای سیاسی را خلق می‌کند. این محیط، شکل و ابزار منازعه بین گروه‌های مردمی و حکومت را مشخص می‌کند. استدلال چنین است که تغییرات به وجود آمده در آن محیط باعث تغییرات در منازعه می‌شود (تیلی، ۱۳۹۴: ۲۳ و ۵۴).

چالز تیلی در قالب نظریه چهارچوب‌های کنش جنبش‌های اجتماعی سعی کرده است رابطه سبک حکومت با کنش سیاسی را منقح کند. تیلی برای توضیح ارتباط نوع رژیم‌ها و چگونگی الگوهای کنش سیاسی آنها از یک طبقه‌بندی ساده استفاده می‌کند. او رژیم‌ها را از دو بعد از هم متمایز می‌کند:

1. John Stuart Mill

۱. توسعه (ظرفیت حکومت): میزان تاثیرگذاری کنش‌های حکومتی بر توزیع جمعیت، فعالیت‌ها و منابع موجود در مقایسه با برخی معیارهای کیفیت و کارآمدی.

۲. دموکراسی: میزان برخورداری اشخاص تحت اقتدار یک حکومت از حقوق گسترده و برابر برای تاثیرگذاری بر امور حکومتی و بهره‌مندی از حمایت در مقابل کنش خودسرانه حکومت.

در این دیدگاه، «توسعه و دموکراسی» با یکدیگر تعامل دارند. به طور کلی هنگامی که منابع ضروری برای عملیات حکومت از جمعیت موجود در درون حوزه صلاحیت حکومت حاصل آید، افزایش قابل ملاحظه در ظرفیت توسعه (حکومت)، باعث گسترش یافتن حقوق می‌شود. مبارزه بر سر آن منابع به چانه‌زنی‌هایی موقت منجر می‌شود که باعث به وجود آمدن حقوق و تکالیفی متقابل میان کارگزاران حکومتی و تأمین‌کنندگان منابع می‌شود. بر عکس، دولت‌های تحصیلدار و اقماری که عمدتاً از خارج کسب حمایت می‌کنند اغلب با حقوقی اندک و نابرابر باقی می‌مانند (تیلی، ۱۳۹۴: ۵۷).

اگر ظرفیت بالای یک حکومت، عامل اصلی ایجاد دموکراسی نباشد؛ به نظر می‌رسد شرط تقریباً لازم برای توسعه دموکراسی است. ما نمی‌توانیم از چنین ملاحظه‌ای نتیجه معکوس و مطلوب خود را استنتاج کنیم که گسترش ظرفیت حکومتی پرورش دهنده دموکراسی است. در واقع، گسترش ظرفیت حکومت بیش از آنکه باعث شکوفایی دموکراسی شود، جباریت از بالا به پایین را تقویت می‌کند (Tilly, 2005).

باید بین دو معنای اصلی حکومت قدرتمند از لحاظ توسعه و دموکراسی تمایز قائل شد؛ «قدرت از بالا به پایین بر جامعه مدنی، که استبداد است؛ و قدرت در هماهنگ‌سازی جامعه مدنی، که قدرت زیرساختی است» (Mann, 1986: 477). اصل بر آن است که حکومت‌ها از استبداد به نوعی قدرت زیرساختی میل پیدا کنند.

دیالکتیک دموکراسی و توسعه می‌تواند رژیم‌ها و سبک‌های حکومتی متفاوتی را تولید کند. با استناد به این استدلال بر طبق نظریه تیلی می‌توان چهار وضعیت را تصور کرد:

- وضعیت غیر دموکراتیک با ظرفیت بالای توسعه: مانند حکومت چین؛
- غیر دموکراتیک با ظرفیت پایین توسعه: مانند حکومت‌های سومالی و کنگو

(کینشازا)؛

- دموکراتیک با ظرفیت بالای توسعه: مانند حکومت‌های آلمان و ژاپن؛
 - دموکراتیک با ظرفیت پایین توسعه: مانند حکومت‌های بلژیک، جامائیکا.
- با توجه به مبانی نظری پژوهش، برای بررسی عوامل موثر بر کنش سیاسی قومیت‌ها، دو عامل ظرفیت حکومتی و ظرفیت مردمی مورد توجه هستند. ظرفیت حکومتی به طور مشخص شامل موارد سیاست‌های جمعیتی، توزیع امکانات، منابع و فرصت‌ها و ظرفیت مردمی (درجه دموکراسی) شامل موارد برخورداری از حقوق گسترده، برابری در حقوق، میزان مشارکت موثر و بهره‌مندی از حقوقی حمایتی در برابر حکومت است (تیلی، ۱۳۹۴: ۵۷-۶۱). تعریف عملیاتی مؤلفه ظرفیت حکومتی را می‌توان در دو شاخص کلان سیاست‌های دولت و چگونگی توزیع امکانات و فرصت دانست. همچنین مؤلفه ظرفیت مردمی (دموکراسی) در تعریف عملیاتی به دو شاخص کلان حقوق و آزادی‌های مدنی و چگونگی مشارکت سیاسی قابل تفکیک خواهد بود.

جدول ۱- عوامل و شاخص‌های کنش سیاسی قومی

سیاست‌های جمعیتی مدیریت فرهنگی، سیاسی، اجتماعی چگونگی مواجهه و مقابله با قومیت‌ها	سیاست‌های دولت	توسعه (ظرفیت حکومت)
توسعه زیرساختی توسعه اقتصادی توسعه فرهنگی و اجتماعی توسعه انسانی	توزیع امکانات و فرصت‌ها	
استقلال هویتی میزان فدرالیته شدن قدرت و پذیرش مطبوعات و رسانه‌های بومی	حقوق و آزادی‌های مدنی	دموکراسی (ظرفیت مردمی)
امکان فعالیت سیاسی داشتن گروه‌ها و احزاب سیاسی مشارکت مستقیم در بدنه مدیریت کشور مشارکت سیاسی عمومی	مشارکت سیاسی	

با کاربست این نظریه در محیط سیاسی جمهوری اسلامی ایران، امکان واکاوی و تحلیل نسبت کنش سیاسی قومیت‌ها با وضعیت‌های مختلف حکومت در تاریخچه تحولات قومی وجود دارد. در همین راستا تاریخچه سیاست و کنش قومی در ایران، ذیل چهار وضعیت مختلف از روابط دیالکتیک توسعه و دموکراسی تفکیک شده و مورد پردازش قرار گرفته است.

وضعیت نخست: غیردموکراتیک با ظرفیت پایین توسعه

با بررسی روند تاریخی و داده‌های موجود مشخص می‌شود که تمامی کنش‌ها و واکنش‌های دولت و قومیت در دوران پیش از انقلاب اسلامی، ذیل وضعیت غیردموکراتیک و ظرفیت پایین توسعه قابل تحلیل است. این بازه زمانی به چهار دوره صفویه، قاجار (مشروطه) و پهلوی اول و دوم قابل تفکیک است.

الف - حکومت صفویه، قاجار و دوران مشروطه

کوچ اجباری بسیاری از ایلات کرد (حدود ۴۰ هزار خانوار) به خراسان (حتی به جنوب کشور) از مهمترین مصداق سیاست‌های بسته و همگون‌ساز دولت تازه شکل گرفته صفوی در ایران بود. ممانعت از شورش‌ها، تقویت بنیه دفاعی و نظامی کشور، جلوگیری از تجاوز ترک‌ها و ازبک‌ها در مرزهای شمال شرقی و مواردی از این دست از جمله علل سیاست کوچ اجباری شاه عباس اول بود (مشفقی‌فر، ۱۳۸۶: ۲۵ و ۲۸). در سیاست قومی صفویه اگرچه از ابزارهای اجبارآمیز استفاده شد لکن این موضع‌گیری نه به خاطر استعمار داخلی بلکه به خاطر صیانت از هویت ایرانی بود (جوادی‌یگانه و کچوئیان، ۱۳۸۳: ۱۵۹).

دوران مشروطه تا تثبیت حکومت رضاخانی (۱۲۹۷-۱۳۰۷) برخی کنش‌های سیاسی قومی اتفاق افتاد که از این میان اعلام خودمختاری اسماعیل سیمکو، قیام شیخ محمد خیابانی و قدرت یافتن خودمختاری شیخ خزعل در خوزستان و بهرام خان در بلوچستان را می‌توان نام برد (کاتوزیان، ۱۳۹۴؛ بهمنی قاجار، ۱۳۹۰؛ سرافرازی، ۱۳۸۶).

بدون شک علت اصلی چنین کنش‌هایی اوضاع نابسامان سیاسی، بی‌ثباتی و شکاف در حاکمیت و نابسامانی اقتصادی است. در این دوره آذربایجان از سویی بر اثر حضور نیروهای

بیگانه و چپاول محصولات محدود غذایی توسط آنها و نیز احتکار انبارداران، دچار قحطی بود و از سوی دیگر آشوریان به قتل و غارت مردم مشغول بودند و شهرهای ارومیه و سلماس مملو از ناآرامی و خونریزی بود. علاوه بر این، اقدامات سیمکو که خودمختاری کردستان را تشکیل داده بود، در کشتار و غارت مردم باعث ناامیدی از دولت مرکزی شده بود (دهقان‌نژاد و عبداللهی، ۱۳۹۰: ۲۱۳-۲۱۵). در بلوچستان، شرایط نهضت مشروطه‌خواهی، تنها موجب شد تا خودمختاری حداقلی محلی در بلوچستان به یک حکمرانی مقتدرتر تبدیل شود. این خودمختاری قبلاً به علت ساخت طایفه‌ای و موضوعیت سران و خان‌ها در بلوچستان به صورت نسبی وجود داشت (ایمانی و رجبی، ۱۳۹۲: ۴۰).

یکی از دستاوردهای مهم دوران مشروطه در ارتباط با کنش سیاسی قومی، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی است به نحوی که طرح بحث همبستگی عامل دموکراسی با کنش سیاسی قومی را باید از این زمان آغاز نمود. اهالی تبریز نقشی اساسی در رسمیت انجمن‌های محلی داشتند. امضای مجوز انجمن‌ها و اعلام رسمی «مشروطیت» دولت وقت از جمله مفاد هفت‌گانه درخواست آنان بود که پذیرفته شد (رجایی، ۱۳۸۵: ۵۴).

ب- پهلوی اول و دوم

اگر کنش‌های دوران صفویه و قاجار را بر گرفته از ماهیت ایلاتی و محلی بودن حکومت به سبک دوران ماقبل مدرن بدانیم و آنها را کنش سیاسی قومی لحاظ نکنیم (احمدی، ۱۳۷۸)، بدون شک اولین عامل شکل‌گیری هویت متعارض قومی با هویت ملی پس از تشکیل دولت مدرن و در سیاست‌های پهلوی اول به‌ویژه سیاست‌های نوسازی نمایان شد. در واقع همان چننه‌ای که حکومت صفویه از آن استفاده می‌کرد به نحو مدرن‌تری دنبال شد. ابزارهایی مانند کوچ‌نشینی اجباری، خلع سلاح عشایر، تدریس اجباری زبان فارسی و ممنوعیت تدریس زبان مادری، لباس متحدالشکل و غیره از جمله این سیاست‌ها به شمار می‌روند (صالحی امیری، ۱۳۸۵، ۱۷۲).

رضاشاه برای بوجود آوردن دولت مدرن، ساخت ایلاتی و عشایری ایران را دگرگون ساخت. یکجانشین کردن یا «تخت قاپو» کردن بدون توجه به تبعات فرهنگی و اجتماعی آن

عملیاتی شد. لایحه اسکان عشایر و یکجانشینی مجلس شورای ملی در سال ۱۳۱۰ نیز یک از مهمترین نشانه‌های تقابل میان دولت و قومیت در ایران است (احمدی، ۱۳۷۸: ۲۱۵).

مقابله و انهدام حکومت‌های محلی در خوزستان، بلوچستان و دیگر نواحی، امکان خودمختاری محلی را در ایران از بین برد و عملاً فدارالیسم را عقیم نمود. با روی کار آمدن یک دولت مدرن اما دیکتاتور که مجهز به یک ارتش نیم‌بند مدرن است، شورش‌ها تاب مقاومت نداشته و به محاق می‌رود. از آن گذشته تا سالیانی مجال بروز کنش سیاسی شورش تجزیه‌طلبانه که نوعی خروج از تمامیت ارضی و حاکمیت ایرانی است، پیدا نمی‌شود.

رضاخان جدای از پروژه همگون‌سازی^۱ خود که به بهانه امنیت ملی و حفظ تمامیت ارضی، آن را در اولویت قرار داده بود و موفق به سرکوب شورش‌ها شد، این فرایند را در سیاست‌های توسعه‌ای نیز دنبال نمود. نطفه نامشروع تمرکزگرایی و عدم توجه کافی در روند توسعه به استان‌های حاشیه‌ای و مرزی در دوران پهلوی شکل گرفت.

وضعیت دموکراسی در دوران رضاخان بسیار بغرنج است و نوعی سرکوب قومیت‌ها به نفع ملیت را تداعی می‌کند. احداث مدارس نوین از اساسی‌ترین استراتژی‌های پهلوی اول در روند ملت‌سازی بوده و هدف سیاست‌های کلان آموزشی نیز سوق دادن اقلیت‌های زبانی به سمت زبان فارسی بود. در سال ۱۳۰۴ با زیاد شدن مقدار بودجه کشور، شرایط برای تبلیغ هویت ملی مبتنی بر زبان فارسی در استان‌های قومی‌نشین بویژه خوزستان، کردستان و آذربایجان فراهم گردید (رسولی و همکاران، ۱۳۹۵: ۸۵-۸۳).

ضعف جدی حکومت و اشغال ایران پس از دوران رضاخان، باعث شد تا بی‌ثباتی سیاسی بوجود آمده در سال‌های پس از ۱۳۲۰، با تشکیل حزب دمکرات کردستان خودمختاری خواه توسط قاضی محمد و اقدامات خودمختاری‌خواهانه حزب دمکرات در آذربایجان به رهبری جعفر پیشه‌وری مواجه شویم که یکی از شدیدترین کنش‌های سیاسی قومی در تاریخ ایران است.

حضور ارتش شوروی در ایران نشان‌دهنده ضعف مفرط حکومت مرکزی است به نحوی که مانع از اعزام نیروی دولت مرکزی به مناطق شورشی ایران و تحریک فرقه دمکرات می‌شود (رسو و هوشنگ مهدوی، ۱۳۸۱: ۶۹-۶۸). در این دوران وضعیت اقتصادی، بهداشتی و امنیتی ایران به شدت اسفبار بود. کشاورزی که حدود ۷۰ درصد نیروی کار و ۵۰ درصد تولید ناخالص

ملی را شامل می‌شد، عملاً از بین رفته بود و حاصل آن چیزی به جز قحطی و تورّم (هفت برابر) نبود. کاهش فعالیت‌های صنعتی به شدت احساس شده و احتکار و انحصار کالاهای بازرگانی اتفاق افتاده بود (بایرامی، ۱۳۸۸: ۱۵۸ و ۱۶۵). متمایل شدن بودجه دولتی به سمت مسائل نظامی و عدم تحقق حداکثری وعده‌های رضاخان از جمله احداث راه‌آهن نیز مزید بر علت بود (پروین، ۱۳۹۵: ۱۷۷). شرایط اسفبار توسعه و رفاه اقتصادی و اجتماعی به اندازه‌ای بغرنج است که در بیانیه‌ها و درخواست‌های فرقه دمکرات از این شرایط بهره سیاسی گرفته می‌شود. توسعه کارخانه‌ها و صنایع، مبارزه بیکاری، توسعه تشکیلات کشاورزی، راه‌ها و راه‌آهن از جمله اهداف اعلامی فرقه دمکرات است که برخی از آنها نیز اجرایی شدند (بیانی، ۱۳۷۵: ۱۵۲).

همانطور که مشخص است علاوه بر ضعف قدرت حکومت و بی‌ثباتی کشور، رابطه معناداری بین میزان توسعه و توزیع امکانات با کنش سیاسی قومی وجود دارد. چه بسا اندکی وضعیت معیشتی خوشایند می‌توانست اجماع نسبی ایلات کرد بر هواداری از جمهوری مهاباد و فرقه دمکرات آذربایجان را دچار گسست درونی کند.

واکاوی علل کنش سیاسی در این دوران از منظر دمکراسی، ارتباط وثیقی با آگاهی سیاسی (با در نظر گرفتن مداخله بیگانگان) و بوجود آمدن ساخت مدرن شهروندی دارد. به عنوان مثال افزایش جمعیت شهری و مدرن شده؛ از بین رفتن مشاغل عشایری و ایلاتی و موضوعیت مشاغلی مانند کارمندی؛ در هم آمیخته‌گی جمعیتی و مهاجرت در آذربایجان سبب کنش‌های قومی آنان شده است (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۴۷۹).

بارزترین خواسته حزب دمکرات که در اساسنامه نیز موضوعیت داشت، تلاش برای خودمختاری بود که البته در ذیل اصول قانونی انجمن‌های ایالتی و ولایتی تحدید شده بود. مواد ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی مشروطه، یکی از مهمترین شاخص‌هایی است که به واسطه آن می‌توان میزان اثرگذاری مؤلفه دمکراسی را بر کنش سیاسی خودمختاری‌خواهی تحلیل کرد (پروین، ۱۳۸۶: ۱۷۴-۱۸۱).

سیاست‌گذاران دریافته بودند که تعلیق مدرانی‌اسیون، وضعیتی که در آن سعی می‌شد با فیلتر عدم توسعه، دمکراسی در بلوچستان به حالت تعلیق در بیاید جوابگو نیست و بهتر است به صورت پیشدستانه مهندسی کانون‌های قدرت در منطقه را به دست گیرند. در پی سیاست‌های

جدید پهلوی دوم در سال ۱۳۵۲ سازمانی تحت نام توسعه بلوچستان احداث شد. طرح احداث کارخانه صنعتی، سدسازی و کشاورزی در دستور کار قرار گرفت. این طرح تحت تاثیر طرح مارشال امریکا برای مناطق جهان سوم بود تا در پی آن اندیشه کمونیستی در این مناطق رواج پیدا نکند (حسین‌بر و ایرندگان، ۱۳۹۴: ۱۱۷ و ۱۷۷). دانشگاه بلوچستان و دانشگاه تربیت معلم زاهدان در این دوره احداث می‌شود که در رشد نخبگان غیر موروئی یعنی خوانین و سرداران بلوچ بسیار مؤثر است. علاوه بر این تقویت حوزه‌های علمی در بلوچستان توسط محمدرضا پهلوی در دهه ۴۰ و ۵۰ شمسی برای جلوگیری از سفر طلاب به پاکستان و عربستان باعث می‌شود سرداران بیش از پیش تضعیف شوند (زند مقدم، ۱۳۸۶: ۳۱۹).

به طور کلی سیاست‌های پهلوی دوم نیز اگرچه بمانند پیشین رادیکال نبود و حتی در سال‌های پایانی تغییراتی جدی پیدا کرده بود، اما ادامه همان جهت‌گیری همگون‌سازی ملی به شیوه‌ای دیگر بود. از جمله سیاست‌هایی که در دوران پهلوی با رویکرد همانندسازی اجرا شد می‌توان به مصادره املاک و اراضی یکجانشینی اشاره کرد. متمرکز کردن بازرگانی در تهران، لطمه به موقعیت تبریز و مهاجرت ترک‌ها به تهران، دیگر موارد این سیاست است. رفت و آمدهای قومیت‌ها که مورد کنترل امنیتی قرار می‌گرفت نمونه بارز دیگر رویکرد همانندسازی است (امیراحمدی، ۱۳۷۷: ۲۲۲).

وضعیت دوم: دموکراتیک با ظرفیت پایین توسعه

با توجه به شاخص‌های دموکراسی و توسعه، صرفاً سال‌های ابتدایی انقلاب اسلامی به خاطر مختصات منحصر بفرد خود، ذیل این وضعیت قابل تحلیل است.

سال‌های ابتدایی انقلاب

انقلاب اسلامی ایران ویژگی‌های یک انقلاب تمام عیار را دارا بود و به همین دلیل در صحنه سیاست و اجتماع ایران دگرگونی‌های عمده‌ای به وجود آورد. در سال‌های نزدیک به انقلاب، کنش‌های قومی را باید «ضعیف» دانست. به عنوان مثال حزب دموکرات و محافل کومله در سال‌های نزدیک به پیروزی انقلاب اسلامی هیچ اقدام مؤثر چریکی علیه حکومت شاه انجام

نداده بودند (Edmonds, 1957)، اما در سال‌های ابتدایی انقلاب، این کنش‌ها به سمت کنش‌های سخت و بعضاً خشونت‌آمیز متمایل می‌شود.

در کردستان، سازمان‌های سیاسی پیشین یعنی حزب دمکرات (قاسملو) و کومله (عزالدین حسینی) و حتی جریان‌های مذهبی مانند کردهای مسلمان (مفتی‌زاده) و امام جمعه مه‌آباد؛ در عین حالی که با یکدیگر رقابت داشتند به دنبال دستیابی به خودمختاری بودند (جلایی‌پور، ۱۳۸۵: ۹۲-۹۳).

در سیستان و بلوچستان به صورت پراکنده شورش‌های مقطعی انجام شد. در هنگام همه‌پرسی ۱۲ فروردین کنش سیاسی کمی رادیکال‌تر در نسبت با قبل پیگیری شد. اقداماتی مانند آتش زدن صندوق‌های رای و گروگانگیری (استاندار) از طرف این گروه‌ها مشاهده شد (مقصودی، ۱۳۸۲: ۳۵۱). مهمترین اقدام مسلحانه این گروه‌ها بیشتر در حادثه عیدگاه زاهدان قابل بررسی است که در طی آن همزمان با سخنرانی ابراهیم یزدی، حمله‌ای مسلحانه به تجمع کنندگان رخ داد و تعدادی از مردم کشته و مجروح شدند (بنیاد هابیلیان، ۱۳۹۵: ج ۱، ۲۶۴).

ناآرامی در تبریز در پی همه‌پرسی قانون اساسی نیز اتفاق افتاد و بعد از اطلاعیه آیت‌الله شریعتمداری که در قم سکونت داشتند، تشدید شد. این حوادث تقریباً یک ماه ادامه داشت که در این حین تصرف مراکز دولتی از جمله صدا و سیما و برخی مراکز نظامی و اسارت برخی نیروهای سپاه پاسداران اتفاق افتاد. تظاهرات یک و نیم میلیونی در تبریز و دیگر شهرهای اطراف نیز به وقوع پیوست (اهوازی، ۱۳۹۳: ۱۱۸-۱۱۳).

نقش امام خمینی (ره) در سال‌های ابتدایی انقلاب در تعدیل و مدیریت مسائل قومی غیر قابل انکار است. در واقع در شرایطی که ضعف حکومت در مسائل سیاست‌گذاری و مدیریت مشهود است، امام خمینی (ره) این نقیصه را با گفتمان‌سازی در جهت تعدیل شکاف‌های مذهبی، قومیتی، زبانی و غیره جبران می‌کند. در نظر ایشان تاکید بر مسائل قومیتی به نحو تبعیض و تفاوت نه تنها هیچ توجیهی در مذهب ندارد بلکه در تاریخ ایران نیز مملی‌گرایی پدیده مذمومی است. ایشان سعی می‌کردند مسائل قومی را همواره به مداخلات خارجی ربط دهند (امام خمینی، ۱۳۷۸، ج ۱۵: ۱۸۷).

قانون اساسی نیز در سال‌های ابتدایی انقلاب تدوین شد که نوع نگرش حکومت به مسئله قومیت بود و سیاست‌های کلان را به صورت اجمالی بیان کرده بود. نفی استبداد فکری، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و تأکید بر نقش مردم و لزوم مشارکت همگانی، توسعه و تحکیم برابری انسانی و اسلامی، آزادی در مذهب و احوال شخصیة مبتنی بر اصل ۱۲؛ به رسمیت شناختن زبان و خط قومی و محلی در اصل ۱۵؛ حقوق مساوی افراد از هر قوم مبتنی بر اصل ۱۹ و ۲۰؛ حق تشکیل حزب و حقوق شهروندی در اصول ۲۶ و ۲۹ و مواردی از این دست، از مظاهر ظرفیت‌های بسیار دموکراتیک قانون اساسی است (ترابی، ۱۳۸۸: ۱۴۰-۱۴۳). قانون اساسی نشان‌دهنده آن است که حکومت علاوه بر آنکه ظرفیت خود را در مدارا با قومیت‌ها به صورت رفتاری بعد از انقلاب بالا برده است؛ به صورت لحاظ کردن حق قومیت‌ها در حقوق اساسی نیز کارکرد مطلوبی داشته است.

ذیل عامل ظرفیت حکومت، مشخص می‌شود که رابطه میزان توسعه اقتصادی و توزیع رفاه در مناطق قومی‌نشین در اوایل انقلاب، کاملاً مستقیم و مثبت است. شرایط معیشتی مردم در ابتدای انقلاب سخت است. اگرچه در دهه پنجاه درآمد نفتی ایران افزایش سرسام‌آوری داشته است اما در سال ۱۳۵۵، سهم هزینه‌های دفاعی دولت ۳۰ درصد کل هزینه‌هاست که به لحاظ تئوری‌های رشد و توسعه، کار معقول و سنجیده‌ای نبود و این در حالی است که وضعیت معیشتی و بهداشتی مردم نیز در جایگاه خوبی قرار نداشت (دادگر، ۱۳۸۵: ۱۴۶). از طرفی رشد اقتصادی اولیه حکومت پهلوی ناشی از قیمت نفت نیز بر این اوضاع اثرگذار بود. افزایش رشد اقتصادی در مراحل اولیه موجب افزایش نابرابر درآمدی خواهد شد که پس از تثبیت این رشد، این نابرابری تعدیل خواهد شد. بر همین نسبت در سال‌های اولیه انقلاب باید نابرابری درآمدی نیز موجودیت داشته باشد که البته با توجه به آمار داخلی نیز اثبات‌پذیر است (اسلامی، ۱۳۹۳: ۱۷).

کنش قومی در سال‌های ابتدایی انقلاب مبتنی بر عامل دموکراسی نیز قابل تحلیل است. مدارا و تعامل دولت با قومیت‌ها از وجوه مشهود رویه دموکراتیک است. حکومت در این دوران به هیچ عنوان از چننه «اجبار» خود استفاده نکرد و سعی کرد تا با تأکید بر ابزار «تعهد»، بر روی هویت مشترک و همبستگی‌های دینی و ملی تأکید کند.

گروه‌های کردی در این شرایط تقاضای تشکیل مجلس پانصد نفری برای تدوین قانون اساسی داشته‌اند. مدارا باعث شد تا نوع دیگری از کنش سیاسی از سنخ بی‌تفاوتی در میان قومیت کرد پس از انقلاب اسلامی با عدم شرکت ۸۵ درصد کردها در همه‌پرسی سراسری پذیرش جمهوری اسلامی ایران اتفاق بیفتد (مقصودی، ۱۳۸۵: ۱۰۰).

هیئت سی نفره عرب که به دعوت مهندس بازرگان به تهران آمدند و بر روی اعلامیه‌ای دوازده بندی به مذاکره پرداختند، یکی دیگر از مصادیق اثرگذاری عامل دموکراسی در میان اعراب است. در این بیانیه داشتن مجلس خودمختار، رسمیت زبان عربی در گفتار و آموزش، تخصیص درآمد نفتی به استان، استخدام اعراب در مراکز دولتی و مواردی از این دست آمده است (آذری شهرضایی، ۱۳۷۸: ۶۸). نزاع بر سر قدرت به وسیله کانون‌ها، گروه‌ها و شخصیت‌های روحانی به‌ویژه شیخ شبیر خاقانی با دیگر نهادهای حکومتی از جمله کمیته، فرمانداری و شورای شهر پس از انقلاب اسلامی در خوزستان، یکی از علل اصلی تمایل به سمت کنش گروه‌های قومی عرب است که یکی از عامل‌های آن رویکرد مدارا و فرونشانی دولت در قبال تقسیم قدرت در منطقه است.

در سیستان و بلوچستان پس از وقوع انقلاب اسلامی ایران رویکرد دولت، موازنه نیروهای سیاسی در سه دسته نخبگان، روحانیون و سران بلوچ را دگرگون ساخت و قدرت سرداران بلوچ عملاً به پایین‌ترین حد خود رسید. خلاء قدرت در این بازه زمانی بواسطه نخبگان تحصیل کرده عمدتاً چپ و مولوی‌ها پر شد (حسین‌بر و ایرندگان، ۱۳۹۴: ۱۷۳). بعد از انقلاب، خوانین و سرداران بلوچ که قبلاً به عنوان واسطه‌های قدرت حکومت پهلوی مطرح بودند، دیگر موضوعیت نداشتند (احمدی، ۱۳۷۸: ۲۲۱). باید توجه داشت از آغاز انقلاب مشروطه که مجلس شورای ملی شکل گرفت تا آخرین دوره آن، نمایندگان فرستاده شده از جانب استان سیستان و بلوچستان بدون استثنا غیر بومی بوده‌اند و یا اینکه از میان خان‌ها و سرداران بلوچ انتخاب شده‌اند. به این ترتیب مشاهده می‌شود که جابجایی نیروهای فعال سیاسی در سیستان و بلوچستان به سود طبقه روحانی رقم خورده است (ملازهی، ۱۳۸۰: ۱۰).

اگرچه ممکن است واگرایی‌های مقطعی و عدم مشارکت سیاسی قومیت‌ها در ابتدای انقلاب اسلامی اتفاق افتاده باشد اما نمی‌توان برخی از نقاط عطف کنش وفاداری اقوام ایرانی را بیان

نکرد. «سازمان پیشمرگان مسلمان کرد» نمونه بسیار خوبی در این رابطه است. پس از پاکسازی کامیاران در سال ۱۳۵۸، این نهاد با همکاری سپاه پاسداران شکل گرفته و سازماندهی شد (الیاسی، ۱۳۸۳: ۷-۸). سازمان پیشمرگان مسلمان کُرد در مدیریت بحران و مقابله با تجزیه‌طلبان نقشی پررنگ و مؤثر داشته است. علاوه بر این موارد، شکل‌گیری این سازمان باعث شد تا بسیاری از بومیان کردستان متمایل به همکاری با نهادهای دولتی و حتی امنیتی شوند (روحی، ۱۳۸۶: ۳۴).

وضعیت سوم: دموکراتیک با ظرفیت بالای توسعه

تنها دورانی را که می‌توان ذیل این وضعیت تحلیل نمود، دوران اصلاحات است که وضعیت بهینه دموکراسی و توسعه در تاریخچه جمهوری اسلامی ایران را سبب شده است.

الف- دوران اصلاحات

اگرچه سیاست‌های دوره کارگزاران تحولاتی جدی در امر قومیت بوجود نیاورد و امتداد سیاست‌های امنیتی زمان جنگ بود اما با تقویت نگاه واقع‌گرایانه سبب شد تا رویکردهای قبلی کم‌رنگ شده و زمینه برای روی کار آمدن دولتی با سیاست‌های نوین‌تر فراهم شود (مرشدی‌زاد، ۱۳۷۹: ۱۲۱). بدون شک دوران اصلاحات نقطه عطفی در سیاست‌گذاری در امر قومیت‌ها است. در این دوران در رویکردهای پیشین قومی تجدیدنظر شد به نحوی که می‌توان سیاست‌گذاری قومی در ایران را به قبل و بعد از دوران اصلاحات تفکیک نمود. اهمیت این دوران به خاطر بهیه‌سازی روحیه دموکراتیک دولت در جمهوری اسلامی و متوازن‌سازی سیاست‌های توسعه‌ای به نفع مناطق قومی‌نشین است. دیالکتیک سیاست و خواست مردمی در این دوران به اوج خود رسید. شاید برای اولین بار بود که صحبت استفاده از ظرفیت قومی در روند توسعه پایدار به میان آمد که تفاوتی جدی با رویکردهای پیشین یعنی نوسازی و بازسازی داشت و توانست سیاستی تکثرگرایانه و تفهیمی را دنبال کند. به طور کلی دولت اصلاحات ذیل عامل ظرفیت حکومت، در لوای برنامه‌های توسعه خود، پروژه ناکام دوران سازندگی را احیا کرده و در امر محرومیت‌زدایی، بودجه را روانه استان‌های قومی‌نشین کند. در

این دوران (۱۳۷۶-۱۳۸۴) تلاش برای تمرکززدایی و اختیارات بیشتر مسئولان منطقه‌ای، مشخص نمودن استراتژی‌های اصلی و فراگیر توسعه مناطق منطبق بر نیازها و توانمندی، محرومیت‌زدایی از مناطق حاشیه‌ای، بهبود کیفیت مدیریت و سیاست‌گذاری منطقه‌ای، راه‌اندازی طرح‌های آمایش، افزایش تعداد و کیفیت رسانه‌های محلی (حق‌پناه، ۱۳۸۲: ۲۵۴-۲۶۱) اتفاق افتاد.

اگرچه دولت اصلاحات در شاخص‌های توسعه توفیقات نسبی داشت اما تمایز بارز آن مرتبط با بهبود شاخص‌های دموکراسی است. در گام نخست تحلیل ذیل عامل دموکراسی، باید به تغییرات ساخت جمعیتی و طبقاتی اشاره کرد. در این دوران افزایش جمعیت شهرنشین به نحوی که نسبت رشد جمعیت شهری ۴/۳۰ درصد و رشد جمعیت روستایی ۱/۳ درصد بوده است و تقریباً جمعیت روستایی در سال ۱۳۷۵ روی عدد ۲۳ میلیون تثبیت شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷: ج ۳، ۲۴)؛ نشان دهنده آن است که طبقه متوسط شهری به عنوان یک بازیگر جدید موضوعیت پیدا می‌کند.

راهپیمایی چندین هزار نفری در سال ۱۳۷۷ در پی اعتراض به دستگیری عبدالله اوجالان در مناطق کردنشین، نمونه بارز یک کنش اعتراضی در میان قومیت کرد با اثرگذاری عامل دموکراسی بویژه ایجاد فرصت‌ها و سهل‌گیری‌های سیاسی است. تجمع پنج هزار نفری در مقابل سفارت ترکیه در تهران، فعالیت‌های نماینده مجلس شورای اسلامی یکی از شهرهای کردنشین مبتنی بر اعطای پناهندگی از طرف ایران به اوجالان و تحریم کالاهای ترکی از جمله خواست‌های اعتراضی در این کنش به شمار می‌رود (نصری، ۱۳۷۸: ۱۶۵-۱۶۰).

اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۴ مصادف است با واقعه‌ای که در طی آن ناآرامی‌های اعتراضی به سبک قومیت ترک اتفاق افتاد که علت اصلی آن جستجوی منزلت قومی بوده است. پرسش‌نامه‌ای که برای یک نظرسنجی از طرف صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران پخش شده بود، موجب شد تا سوالات پرسش‌نامه موهن تلقی گردیده و تجمعات و درگیری‌های پراکنده خیابانی که بیشتر معطوف به دانشگاه تبریز بود، اتفاق افتد (بنی‌هاشمی، ۱۳۸۱: ۵۷۵).

تأثیرات دوران اصلاحات در مناطق قومی قابل تشخیص است به نحوی که به عنوان مثال در استان کردستان، مبتنی بر داده‌های آماری، هم‌نوايي اکثریت آنان با دولت در حد متوسط و زیاد

افزایش یافته است. حدود ۹۰ درصد پاس‌خگویان بر افزایش ضریب توسعه سیاسی صحه گذاشته‌اند. نکته مهم‌تر اینکه حدود ۷۰ درصد از پاس‌خگویان تاکید داشته‌اند که شورش‌ها و ایجاد ناامنی توسط گروه‌های سیاسی و شبه‌نظامی کرد کاهش جدی (متوسط به بالا) داشته است و گرایش مردم نیز به آنها به همین نسبت کم شده است (گودرزی، ۱۳۸۰: ۲۵۱-۲۵۲).

دولت اصلاحات پارادایم امنیتی پیشین را به حاشیه راند و موجب شد تا تقاضای مشارکت در امور ملی و محلی افزایش یابد. حضور تشکل‌ها و فراکسیون‌های قومی در مجلس و ورود شخصیت‌های قومی از طریق شوراها از این موارد هستند (مقصودی و دربندی، ۱۳۹۱: ۱۶۸-۱۶۹). استفاده از ظرفیت‌های فراموش شده قانون اساسی بویژه اصول مرتبط با قانون شوراها باعث شد تا ورود شخصیت‌های قومی به عرصه قدرت تسهیل شود. در این دوران شاهد تشکیل و فعالیت قانونی برخی تشکل‌های سیاسی در قالب گروه و احزاب هستیم که می‌توان به *لجنه‌الوفاق* در خوزستان اشاره نمود. اهمیت و تمایز *لجنه‌الوفاق* زمانی بارزتر می‌شود که موفق به کسب کرسی در مجلس و شورای شهر می‌شود. این حزب پس از تصویب اساسنامه منطبق با قانون جمهوری اسلامی ایران، مبادرت به درخواست مجوز فعالیت رسمی می‌کند و موفق می‌شود مجوز فعالیت سیاسی را از کمیسیون ماده ۱۰ احزاب وزارت کشور دریافت کند (بیژنی و عزتی، ۱۳۸۷: ۲۰).

سیاست‌های دولت اصلاحات باعث شد تا در میان قومیت ترک شاهد به‌وجود آمدن جنبش‌های فرهنگی باشیم که نتیجه آن کثرت یافتن نشریات محلی، قومی، سیاسی و دانشجویی بود به نحوی که میزان فعالیت‌ها، تولیدات و محصولات فرهنگی-قومی ترک‌ها بیشتر از ۶۰ سال قبل خود بود. این تلاش‌ها حتی به سمت تاسیس پژوهشگاه آذربایجان‌شناسی نیز معطوف بوده است. تعداد ۶۰ نشریه در سراسر استان نیز آمار بسیار قابل توجهی است (بنی‌هاشمی، ۱۳۸۱: ۵۷۴-۵۷۵). راه‌اندازی شبکه‌های استانی در این سال‌ها یکی از مهمترین اعمالی است که دولت در به رسمیت یافتن فرهنگ‌های هویتی محلی و قومی انجام داده است.

وضعیت چهارم: غیردموکراتیک (نیمه دموکراتیک) با ظرفیت بالای توسعه

در آغاز سخن باید گفت وضعیت غیر دموکراتیک نه به معنای فقدان دموکراسی و آزادی‌های

نسبی بلکه به معنای درجه نسبتاً پایین شاخص‌های دموکراسی است که ممکن است به علت‌های مختلفی همچون امنیت‌زایی در مواقع بحرانی نظیر جنگ یا استقلال‌خواهی گروه‌های قومی همسایه رخ دهد که لزوماً به معنای خواست و نیت حاکمیت نیست. با توجه به توصیفات فوق، سال‌های پایانی جنگ، دوران سازندگی، دولت‌های نهم و دهم و دولت اعتدال ذیل این وضعیت بررسی خواهند شد.

الف- سال‌های پایانی جنگ و دولت سازندگی

مسئله امنیت موجب تاخیر در دموکراسی و پایین آمدن ظرفیت حکومت در تعامل با کنش‌های افراطی قومی شد. مزمن شدن بحران کردستان و امتداد آن به جنگ تحمیلی و ناامنی در بلوچستان در تعمیق این شرایط موثر بود.

در سال‌های جنگ علاوه بر کردستان شاهد تحركات قومی گروه‌های شبه‌تروریستی در سیستان و بلوچستان نیز هستیم. در این سال‌ها (۱۳۶۴) جمبا فعالیت مسلحانه خود را آغاز می‌کند. دو فقره از برنامه‌های دولت خودمختار مورد نظر این جریان، اعلام زبان بلوچی به عنوان زبان رسمی و مبارزه با فساد اعلام می‌گردد. تا سال ۱۳۶۹ عمده فعالیت‌های این گروه به اقدامات خرابکارانه و تروریستی خلاصه می‌شود که آسیب به مراکز و تاسیسات دولتی از جمله آن است. عدم جایگاه مناسب سران بازنشسته بلوچ، انحصار روحانیون اهل سنت، شرایط انقلابی و دفاع مقدس از جمله عمده‌ترین علل انحلال تشکیلات جمبا به شمار می‌رود (کشکولی، ۱۳۷۸: ۲۷۸-۲۷۹).

اگرچه در سال‌های جنگ شاهد حرکات جسته و گریخته ناسیونالیستی در خوزستان هستیم اما بدون شک عدم حمایت قومیت عرب از ارتش بعثی در سال‌های دفاع مقدس ایران یکی از مصادیق کنش سیاسی وفاداری قومیت عرب است. سخنان پرمدعای صدام و نخبگان عربی که توقع همگامی و همراهی مردم عرب خوزستان را انتظار می‌کشیدند، به نحوی که منتظر «جوشش خون عربی محمره» بودند، خود گویای وفاداری پرهزینه اعراب است (جعفری ولدانی، ۱۳۸۴: ۳۲). اگرچه حتی دیگر مردم ایران نیز توقع چنین موضعی را نداشتند اما اعراب خوزستان نشان دادند که نقش تاریخی پر قدرتی در اتصال به بنیان ایرانی خود دارند (حافظ‌نیا،

(۱۳۸۱: ۱۷۲).

بررسی‌ها ذیل عامل ظرفیت حکومت با توجه به معیارهای توسعه در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نشان می‌دهد که در این سال‌ها استان‌های قومی‌نشین همچون سیستان و بلوچستان و کردستان وضعیت بسیار نامطلوب و حداقلی دارند. مسئله اصلی در این مناطق نه توسعه بلکه امنیت بود و به همین خاطر نهادهای امنیتی و نظامی بیشتر تقویت شدند. راه‌اندازی و ایجاد قرارگاه حمزه در شرق و ثارالله در غرب کشور توسط سپاه پاسداران برای مقابله با تحریکات قومی یکی از مصادیق این جهت‌گیری است (حق‌پناه، ۱۳۸۲: ۲۴۹). این سیاست بعدها با فعال‌شدن قرارگاه رمضان در کردستان عراق در سال ۱۳۸۴ که نسبت مستقیمی با کاهش فعالیت نظامی گروهک کومله داشت، دنبال شد.

سال ۱۳۶۸ را می‌توان از چند لحاظ نقطه عطفی در سیاست‌گذاری قومیتی و توسعه دانست. نخست آنکه اولین برنامه چهارساله توسعه اجرایی می‌شود. دوم آنکه دوران سازندگی در کشور پس از جنگ تحمیلی آغاز شده و سوم آنکه احزاب و گروه‌های قومی ناسیونالیست و تجزیه‌طلب تقریباً مهار شده‌اند و مشکلات امنیتی حاد به بار نمی‌آورند. این شرایط تا سال ۱۳۷۶ که آغاز دوران جدیدی در نوع مواجهه با قومیت‌ها است، امتداد و استمرار دارد.

اولین برنامه توسعه (۱۳۷۶-۱۳۶۸) در تبصره ۵ و ۶ به صراحت خواستار رسیدگی به مناطق محروم شد. در هدف‌های کلی، عدالت و تامین نیاز آحاد مردم را در نظر داشت و در خط مشی‌ها به دنبال بازسازی مناطق خسارت دیده و مهار تورم بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶: ۸، ۹، ۳۱، ۳۲ و ۳۴). با اطمینان می‌توان گفت که مسئله قومیت در این برنامه غائب است. البته به صورت بالقوه ارتقای شاخص‌های توسعه بر تعدیل کنش خروج قومیت‌ها مؤثر است لکن به طور خاص سیاست قومیتی مشخصی در این برنامه دیده نمی‌شود.

در استان کردستان به عنوان استان شاخص در مناطق قومی‌نشین، جمعیت از سال ۱۳۵۵ تا سال ۱۳۶۱ تقریباً دو برابر شده و در نسبت با سال ۱۳۶۸ رشد ۱/۳ درصدی داشته است. تعداد ۴۲۷ تخت بیمارستان در سال ۱۳۵۸ به تعداد ۹۵۵ تخت بیمارستان در سال ۱۳۶۸ رشد داشته است. جمعیت شاغل اما تفاوت بسیار اندکی داشته و حتی نرخ بیکاری از ۱۵/۲ درصد به ۱۶/۷ درصد رسیده است (سازمان برنامه و بودجه کردستان، ۱۳۵۵ و ۱۳۶۱ و ۱۳۶۸). چنین شرایطی

کاملاً نشان‌دهنده آن است که رشد اندک شاخص‌های توسعه، هنوز اعتراض را تداعی می‌کند اما به علت رشد شاخص‌های امنیتی و سیاسی، کنش سیاسی از نوع خشونت‌آمیز و واگرایانه امکان پیش‌روی ندارد.

مصادف با شروع دولت سازندگی، محرومیت‌زدایی به عنوان سرلوحه سیاست‌گذاری در استان‌های مختلف و بیشتر مرکزی، دنبال شد. با بررسی آمارها مشخص می‌شود که در مواردی شاخص‌های کمی مانند درصد سوادآموزی، تعداد نهادهای آموزش عالی، تعداد دانشجویان و فارغ‌التحصیلان دانشگاه، امکانات بهداشتی، احداث راه، ساخت مدرسه و مراکز تحصیلی، امکانات زیرساختی مانند گاز، برق و آب، توسعه حمل و نقل و زیرساخت ارتباطات، شاهد بهبود و ارتقای وضعیت هستیم (حق‌پناه، ۱۳۸۲: ۲۵۲).

به طور مشخص در دولت سازندگی اگرچه بر محرومیت‌زدایی تاکید می‌شد لکن با توجه به برنامه توسعه اول که در این دولت آغاز گردید، مشخص خواهد شد که سیاست‌گذاری عملاً به محرومیت‌زدایی از استان‌های قومی‌نشین منجر نشده است. به عنوان مثال ۸۰ درصد از بودجه به سه استان مرکزی اختصاص یافته که تنها سهم اصفهان از صنایع حدود ۵۰ درصد بوده است. همچنین تاکید بر نمادهای مذهبی به جای نمادهای ملی در تبلیغات نهادهای رسمی مانند صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی، ستادهای نماز جمعه و منابع آموزشی همچون کتب درسی، بومی کردن فرایند جذب دانشجو و سرباز، انحلال مراکز پژوهشی در مورد گویش‌های زبانی از جمله دیگر عواملی بود که به مشکلات قومی دامن زده بود (ترابی و یوسفعلی، ۱۳۹۳: ۱۱-۱۲ و ۲۴). در این دوران متوسط استان‌های مرزی، در اکثر موارد از متوسط استان‌های مرکزی پایین‌تر است. به عبارتی دیگر، استان‌های مرزی (بویژه استان کردستان و سیستان و بلوچستان) محروم‌ترند (علینقی، ۱۳۷۸: ۱۳۶). آمار نشان‌دهنده آن است که سیاست‌های حکومتی در امر توسعه و طبعاً شاخص‌های دمکراسی کارآمد نبوده است.

دومین برنامه توسعه چهارساله نیز در سال ۱۳۷۲ ابلاغ شد و عدالت اجتماعی با اولویت «تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی» مجدداً مورد توجه قرار گرفت. در سیاست‌های کلی این برنامه (ماده ۸) به مشارکت عامه مردم اشاره شده بود اما صرفاً مشارکت اقتصادی و یاری رساندن در سازندگی کشور مدنظر بود و توسعه سیاسی بویژه در مورد قومیت‌ها لحاظ نشده بود

(مجمع تشخیص مصلحت، ۱۳۷۲).

ب- دولت نهم و دهم

با تثبیت ضریب شاخص‌های دموکراسی در اواخر دوران اصلاحات، شرایط برای ظهور و بروز گروه‌های تروریستی که مایه‌های قومی دارند، فراهم شد. پژاک در کردستان و جندالله در سیستان و بلوچستان از مصادیق شاخص این گروه‌ها هستند. ظهور تروریسم به معنای ایجاد کمپین ایدئولوژیک یا خشونت سیاسی است که از ترس و وحشت به نحو پروپاگاندا برای تهدید عموم مردم و نیل به منافع خود استفاده می‌کند (Schmid, 2001: 76-83). اصولاً روی‌آوری به تروریسم نشان‌دهنده قدرت دموکراتیک دولت است. در واقع به علت بسط قدرت حکومت، یک گروه مخالف نمی‌تواند به راحتی به عرضه اندام بپردازد و به همین خاطر به سمت روش‌های غیر معمول و غیر عرفی تمایل می‌یابد.

نکته مهم دیگر در مورد الگوهای کنش سیاسی واگرایانه دو گروهک پژاک و جندالله، بهره‌گیری از مکانیزم پولشویی به معنای تزریق پول تجارت‌های غیر قانونی (کشیف) به چرخه مالی (9: FATF, 2013)؛ برای تقویت تروریسم است. پولشویی از طریق ترانزیت مواد مخدر، قاچاق اجناس و مشروبات الکلی توسط گروه‌های داخلی همواره اتفاق می‌افتد.

در این سال‌ها (۱۳۸۴) در خوزستان شاهد کنش سیاسی قومی هستیم که در برابر سیاست‌های دولت رخ داد. انتشار نامه جعلی منتسب به نهاد ریاست جمهوری، حیات مجدد جنبش‌های قومی تجزیه‌طلب را ممکن ساخت که اقداماتی از جمله بمب‌گذاری، آتش زدن اماکن، حمله به مراکز نظامی، انفجار در لوله نفت و تحرکات نمادین را سبب شد (زلکی، ۱۳۸۴: ۴۴).

کنش سیاسی اعتراضی قومیت ترک در اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۵ در پاسخ به کاریکاتور روزنامه ایران اتفاق افتاد. شهرهای آذربایجان، نقده و حتی کوی دانشگاه گستره این وقایع است. همانطور که مشخص است، هیچ ادعایی مبتنی بر تجزیه‌طلبی مطرح نیست لکن به عملکرد رسانه‌ها که دولتی در نظر گرفته شده‌اند، اعتراضاتی شدید وجود دارد. اعتراضات در ارومیه و تبریز وارد فاز تظاهرات و درگیری خیابانی شده و همچنین در برخی از موارد به استانداری و

صدا و سیما نیز کشیده شد (امین‌فرد، ۱۳۸۸: ۱۶۸).

دولت نهم و دهم بیشتر همّت خود را به محرومیت‌زدایی مبتنی بر کاهش ضریب جینی و انتقال امکانات به مناطق حاشیه‌ای معطوف نمود. سفرهای استانی با توجه به اهتمام دولت به فعالیت نمادین در پذیرش و احترام به قومیت‌ها شاید مهمترین تحول سیاستی دولت بود که در نظر داشت تا به صورت مستقیم با مناطق حاشیه‌ای کشور ارتباط برقرار نماید. در گفتمان حاکم بر سیاست قومی در دولت‌های نهم و دهم، عدالت دال مرکزی و توسعه مناطق محروم، تمرکززدایی اقتصادی و اتخاذ رویکرد وحدت در کثرت دال‌های شناور آن محسوب می‌شدند (غلامی شکارسرائی، ۱۳۹۱). بدین ترتیب، از سال ۱۳۸۴ تاکنون، سیاست‌های قومی به سمت نوعی وفاق ملی همراه با توجه به توسعه منطقه‌ای موضوعیت دارد.

اگرچه ظهور تروریسم با مایه‌های قومی در کشور باعث شد تا در این دوران درجه شاخص دمکراسی پایین آید اما نمی‌توان توسعه و رشد اقتصادی و اجتماعی شاخص‌ها را نادیده گرفت. به عنوان مثال در سیستان و بلوچستان، تعداد مراکز آسیب‌های اجتماعی از صفر در سال ۱۳۷۵ به ۵۲ در سال ۱۳۹۴ رسیده است. تعداد بیمارستان‌ها که از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ تنها ۱۶ عدد بوده است در سال ۱۳۹۴ به تعداد ۲۲ بیمارستان افزایش داشته است. همچنین سرمایه‌گذاری کارگاه‌های صنعتی از عدد ۶۹۸۶۲ در سال ۱۳۸۵ به عدد ۸۵۵۶۲۶ در سال ۱۳۹۴ میل کرده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۴: ۲۲۰؛ ۴۱۹ و ۵۲۱).

در نهایت باید به رابطه توسعه و دمکراسی (مشارکت سیاسی) در این دوران توجه داشت بدین شرح که با افزایش ظرفیت حکومت با بالا رفتن معیارهای توسعه زیرساختی، اقتصادی و اجتماعی؛ مقدار مشارکت سیاسی به عنوان یکی از مهمترین ملاک‌های دمکراسی؛ ارتقا پیدا کرده است. رابطه توسعه اقتصادی در مناطق سکونت قومیت‌گرد و به صورت ویژه استان کردستان با میزان کنش سیاسی (مشارکت سیاسی) کاملاً مثبت بوده است. به عنوان مثال در انتخابات ریاست جمهوری نهم میزان ۳۷.۳ درصد و در انتخابات دهم ۵۴ شده است. این در حالی است که در این سال‌ها برخی از آمارهای توسعه اقتصادی بدین شرح است: تعداد دانشجوی مقطع کارشناسی از ۲۴۶۶۳ نفر در سال ۱۳۸۴ به تعداد ۲۸۰۷۸ نفر در سال ۱۳۸۷ رسیده است. تعداد تخت بیمارستانی (بهداشت) از ۲۱۸۵ به ۲۲۴۵ و تعداد مددجویان کمیته

امداد از ۷۰۰۰۰ نفر به تعداد ۸۶۶۹۵ نفر افزایش داشته است. این رابطه در دیگر استان‌های قومی‌نشین مانند آذربایجان شرقی و سیستان و بلوچستان نیز مشهود است (فرهادی و کاظمی، ۱۳۹۲: ۵۸۶ و ۵۹۲).

پ- دولت اعتدال

دولت اعتدال از همان ابتدا در نظر داشت تا به صورت جدی سیاست‌های تکثرگرایانه قومی در دوران اصلاحات را ادامه دهد. چه بسا یکی از عوامل چنین رویکردی، پایگاه اجتماعی آرای انتخاباتی آقای روحانی در میان قومیت‌ها بود به نحوی که در دوره دوم در سیستان و بلوچستان ۷۵ درصد و در آذربایجان و خوزستان حدود ۷۰ درصد آرا را به خود اختصاص داد (ستاد انتخابات کشور، ۱۳۹۶).

استراتژی دولت در این دوران آن بود تا با تنش‌زدایی از روابط منطقه‌ای و تلاش برای بین‌المللی کردن صلح، در فضای داخلی توفیق پیدا کند. بدین ترتیب که از مداخلات کشورهای منطقه همچون عربستان و امارت و فشارهای بین‌المللی در امر حقوق شهروندی و آزادی‌های مدنی بکاهد لکن به واسطه علل گوناگونی همچون نوسانات معاهده برجام، اوج تحرکات تروریستی گروه‌های سلفی (داعش در خارج و داخل ایران)، استقلال‌طلبی در کردستان عراق، تحریم، تورم و گرانی و مواردی از این درست در این پروژه ناکام ماند.

تحرکات گروه‌های تروریستی سلفی در کردستان، خوزستان و بلوچستان پدیده‌هایی مانند زیادتر شدن اقدامات تروریستی (مانند اقدام تروریستی در رژه نظامی آواز) و موج «تغییر مذهب» را به دنبال داشته است که این موارد عملاً موجب بالا رفتن ضریب رویکرد امنیتی و از آن سو پایین آمدن ضرایب دمکراسی در این مناطق می‌شود. می‌توان تاکید داشت که افکار سلفی‌گری و تکفیری می‌تواند میزان رادیکالیسم در گروه‌های قومی ناسیونالیست ایرانی را افزایش دهد.

در استان‌های ترک‌نشین خصوصاً در آذربایجان غربی نیز پدیده «اختلافات میان قومیتی» قابل مشاهده است که از آن می‌توان به عنوان جدیدترین مسئله قومیتی یاد کرد. تضاد در آرای انتخاباتی که بیشتر در جنوب استان بین قومیت ترک و کرد وجود دارد نشان‌دهنده آن است که مردم، عامل قومیت را در درجه بالایی از اهمیت برای خود قرار می‌دهند. اینکه نمایندگان

مجلس شورای اسلامی، استاندار و فرمانداران از قومیت ترک باشند و یا گرد، محل منازعه جدی قومی است.

تلاش برای تدوین و اجرایی کردن «منشور حقوق شهروندی» مهمترین اقدام عملی دولت اعتدال در زمینه دموکراسی است که موادی از آن مستقیماً به قومیت‌ها مرتبط است. این موارد عبارتند از: اصل عدم تبعیض و تساوی بدون توجه به قومیت (ماده ۳)، ممنوعیت توهین، تحقیر یا ایجاد تنفر نسبت به قومیت‌ها (ماده ۱۰)، حق اشتغال بدون در نظر گرفتن دلایل قومیتی، مذهبی، جنسیتی (ماده ۷۷)؛ حق ارتباطات بین فرهنگی (ماده ۹۷)، برپایی آیین‌های دینی و قومی (ماده ۹۹)، طرد آموزش تنفر و یا خشونت در قبال قومیت‌ها (ماده ۱۱۰) (منشور حقوق شهروندی، ۱۳۹۵).

اگرچه منشور حقوق شهروندی حقوق جدیدی را در حیطه‌های شهروندی اضافه نکرده است لکن سعی کرده است تا در قالبی منسجم‌تر آنها را ارائه کرده و در عملیاتی شدن آن کوشش کند. نکته حائز اهمیت در اینجا آنست که علی‌رغم تمامی تلاش‌ها در مورد حقوق اقلیت‌ها، حقوق قومیت‌ها به عنوان مبحث و یا فصل جداگانه‌ای مورد توجه قرار نگرفته است. به بیان دیگر در این رویکرد سعی شده است مسائل قومی در ذیل حقوق شهروندی دیده شده و به صورت مستقل برجسته نشود.

نتیجه‌گیری

این پژوهش در پی آن است تا با تبیین علل ظهور و بروز کنش‌های سیاسی قومی در وضعیت‌های مختلف حکمرانی در ایران را با تأکید بر دیالکتیک عامل دموکراسی و توسعه بررسی کند.

دوران قبل از انقلاب اسلامی ایران بویژه در دوره پهلوی، رتبه عامل ظرفیت حکومت بسیار پایین بوده است. همچنین زیرساخت‌ها و سیاست‌های ذیل عامل دموکراسی مگر برخی از قوانین دوران مشروطه (انجمن‌های ایالتی و ولایتی) نیز به تناسب آن پایین بوده است. اگرچه نوسازی در ایران در دوران پهلوی دوم در زمینه توسعه اقتصادی و سیاسی پیگیری شد لکن در عمل معطوف به مرکز بوده و وضعیت استان‌های قومی‌نشین بویژه بلوچستان و کردستان بسیار

نامطلوب ماند. شکل رژیم سیاسی در این دوران همان شکل استبدادی است که از چپته‌ها و ابزارهای اجبارآمیز بسیار سخت و متصلب برای مدیریت منازعات استفاده می‌کند.

در سال‌های ابتدایی انقلاب، ظرفیت حکومت در امر مدارا و تعامل بالا بوده است لکن به علت نوپا بودن؛ ظرفیت حکومتی در مواردی مانند وضعیت مطلوب اقتصادی، اجتماعی و امنیتی پایین بوده است. از نظر عامل دموکراسی نیز به علت استفاده از ابزار تعهد میان قومی، ظرفیت‌های قاتون اساسی و نقش موثر امام خمینی (ره) در جهت مشارکت‌خواهی از قومیت‌ها، می‌توان به صورت نسبی وضعیت را قابل قبول دانست.

در دوران جنگ و سازندگی به علت اولویت امنیت، ظرفیت حکومت به استثنای امنیت، از نظر سیاست‌های توسعه‌ای و دموکراسی پایین بوده و در روند بهبود یافتن، اخلال و تاخیر ایجاد شده است. بنابراین منطبق با نظریه تیلی باید درجه دو عامل ظرفیت و دموکراسی را پایین خطاب کرد. شکل رژیم سیاسی نیز در این دوران به سمت اقتدارگرایی امنیتی متمایل می‌شود.

دوران اصلاحات در وضعیت عامل دموکراسی و ظرفیت حکومت تغییرات جدی بوجود آورد. سیاست‌های توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی، توزیع امکانات و فرصت‌ها منطبق با برنامه‌های توسعه به سمت استان‌های قومی معطوف شد. از طرفی توفیقات قابل توجهی در شاخص‌های توسعه سیاسی بوجود آمد. جنبش فرهنگی در امر مطبوعات، به رسمیت شناختن فرهنگ محلی و قومی (شبکه استانی)، ورود قومیت‌ها به سیاست با تشکیل نهادهای حزبی و مردم‌نهاد، تمایل به مشارکت سیاسی در انتخابات از جمله مواردی هستند که رتبه عامل دموکراسی را بالا نشان می‌دهند. شاید این دوران را بتوان تنها دورانی دانست که وضعیت توسعه و دموکراسی مطلوب است. شکل رژیم سیاسی، تکثرگرا و غیراقتدارطلب بوده و چپته‌ها کاملاً تعهدمحور و از منابع سرمایه‌ای برای مشارکت قومیتی استفاده شده است.

دوران بعدی (۸۴ - ۹۶) اگرچه نوآوری مشخصی در ارتباط با مسائل قومی وجود ندارد اما سعی شده است از دستاوردهای پیشین بهره‌برداری گردد. البته به علت وقایعی مانند اغتشاشات سال ۸۸، شورش‌های دی‌ماه ۹۶، استقلال‌طلبی در کردستان عراق و گسترش فعالیت‌های تروریستی گروه‌های سلفی، طبیعتاً ظرفیت حکومت در تعامل و مدارا پایین‌تر آمده است. شکل رژیم سیاسی به نوعی اقتدارگرایی متمایل شده است که البته سیاست مشخصی در موضوعات

قومی ندارد و به نوعی در این زمینه ورشکسته است.

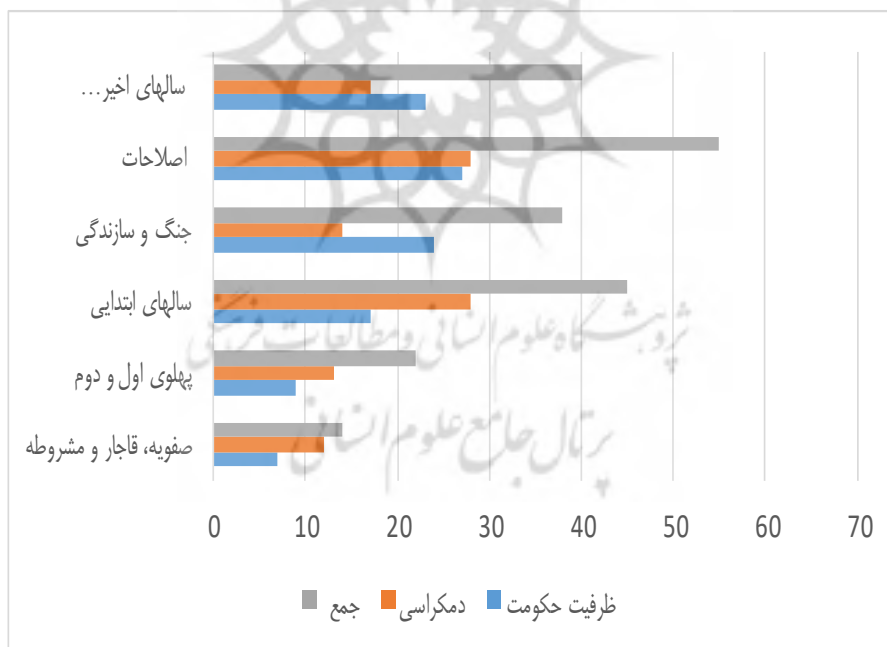
جدول ۲- وضعیت شاخص‌های توسعه و دموکراسی در نسبت با نوع حکومت‌ها

پس از انقلاب اسلامی			قبل از انقلاب اسلامی				
سال‌ها	اصلاحات	جنگ و سازندگی	سال‌های ابتدایی	پهلوی اول و دوم	صفویه، قاجار و مشروطه		
سال‌ها ی اخیر (۸۴-۹۶)	متوسط	متوسط	متوسط	بسیار پایین	بسیار پایین*	سیاست‌های جمعیتی مطلوب	سیاست‌های دولت
	بالا	بالا	پایین	پایین	بسیار پایین	کیفیت مدیریت سیاسی و اجتماعی	
	متوسط	بسیار بالا	بسیار بالا	بسیار پایین	بسیار پایین	مدارا در مواجهه و مقابله با قومیت‌ها	
	بالا	متوسط	بالا	بسیار پایین	بسیار پایین	توسعه زیرساختی	توزیع امکانات و فرصت‌ها
	پایین	متوسط	بالا	بسیار پایین	بسیار پایین	توسعه اقتصادی	
	متوسط	بسیار بالا	متوسط	بسیار پایین	بسیار پایین	توسعه فرهنگی و اجتماعی	
	متوسط	متوسط	بالا	بسیار پایین	بسیار پایین	توسعه انسانی	
سال‌ها ی اخیر (۸۴-۹۶)	بالا	متوسط	بسیار بالا	پایین	پایین	استقلال هویتی	حقوق و آزادی‌های مدنی
	بسیار پایین	متوسط	بسیار پایین	بسیار پایین	پایین	میزان فدرالیته شدن مطبوعات و رسانه‌های بومی	
	پایین	بسیار بالا	بسیار پایین	متوسط	بسیار پایین	امکان فعالیت سیاسی	
	بسیار پایین	بالا	بسیار بالا	بسیار پایین	متوسط	داشتن گروه‌ها و احزاب سیاسی	مشارکت سیاسی
	بسیار پایین	بالا	بسیار بالا	بسیار پایین	بسیار پایین	مشارکت مستقیم در قدرت	
	متوسط	متوسط	پایین	بالا	بسیار پایین		

(ظرفیت حکومت) توسعه

(ظرفیت مردمی) دموکراسی

بسیار پایین	متوسط	بالا	متوسط	بالا	مشارکت سیاسی عمومی		
۷	۹	۱۷	۲۴	۲۷	۲۳	امتیاز عامل توسعه (از ۳۵)	
ظرفیت پایین**	ظرفیت پایین	ظرفیت پایین	ظرفیت پایین	ظرفیت بالا	ظرفیت بالا		
۱۲	۱۳	۲۸	۱۴	۲۸	۱۷	امتیاز عامل دموکراسی (از ۳۵)	
ظرفیت پایین	ظرفیت پایین	ظرفیت پایین	ظرفیت پایین	ظرفیت بالا	ظرفیت بالا		
جمع امتیاز و نوع حکومت							
* (بسیار پایین: ۱؛ پایین: ۲؛ متوسط: ۳؛ بالا: ۴؛ بسیار بالا: ۵)							
** ۱-۱۸ ظرفیت پایین و ۱۸-۳۵ ظرفیت بالا							
۱-۱۸ غیردموکراتیک و ۳۵-۱۸ دموکراتیک							



نمودار ۳ - مقایسه عملکرد حکومت‌ها در مسائل قومی

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت، کنش‌های قومی در ایران بیش از هر چیز متأثر از شرایط حکومت است. بدین ترتیب که فقدان و ضعف حکومت نسبت مستقیمی با کنش سیاسی خشونت‌آمیز قومی در ایران دارد. دولت‌ها به محض قدرت یافتن اولین اقدامات خود را به مقابله با کنش‌های قومی اختصاص داده‌اند. چنین رابطه‌ای در دولت‌های سنتی و دولت‌های مدرن همواره برقرار بوده است.

شاخص‌های توسعه مانند توزیع متوازن و عادلانه امکانات و فرصت‌ها در هیچ‌کدام از مقاطع تاریخی و بویژه پس از انقلاب، موجب شکل‌گیری کنش سیاسی نبوده است بلکه تنها آن را تقویت کرده است. بنابراین باید نتیجه گرفت که این وجه از عامل ظرفیت حکومت، اثر مستقیمی بر کنش قومی ندارد و تاثیرات آن ضمنی و درجه دوم است. شاخص دیگر عامل ظرفیت حکومت، یعنی سیاست‌های دولت مانند سیاست‌های جمعیتی و ژئوپلیتیک اثر مستقیم‌تری بر کنش‌های قومی دارند و حتی ممکن است به سرعت موجب اعتراضات شورشی و خشونت‌آمیز شوند.

عامل دمکراسی و شاخص‌های آن یعنی بسط آزادی‌های مدنی و مشارکت‌جویی، خاصیت دوگانه‌ای در میان قومیت‌های ایرانی دارد. با نگاه‌های حذفی، عدم فرصت برای مشارکت و کاهش آزادی‌های مدنی ممکن است کنش قومی رادیکال شده و حتی به سمت تروریسم متمایل شود. از طرفی با مجال دادن به قومیت‌ها برای مشارکت سیاسی و بسط آزادی‌های مدنی آنها از قبیل ایجاد تشکل‌ها و نهادهای مردمی، تاسیس زیرساخت‌های فرهنگی و رسانه‌ای، مجوز فعالیت‌های آکادمیک، دانشگاهی و دانشجویی و غیره، اگرچه ممکن است برخی گرایش‌های سیاسی قومی (بیشتر در بین نخبگان) تشدید شود اما فرصتی برای رادیکالیسم قومی داده نخواهد شد. ایران و بویژه جمهوری اسلامی ایران هیچ تجربه تلخی در این زمینه ندارد.

منابع

الف- فارسی

- آبراهامیان، یراوند، (۱۳۸۴)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
- احمدی، حمید، (۱۳۷۸)، *قومیت و قوم‌گرایی در ایران: از افسانه تا واقعیت*، تهران: نشر نی.
- امام خمینی، روح‌الله، (۱۳۷۸)، *صحیفه امام*، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- اهوازی، عبدالرزاق، (۱۳۹۳)، *امام خمینی به روایت آیت الله هاشمی رفسنجانی*، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- آذری شهرضایی، رضا، (۱۳۷۸)، «مروری بر ظهور و سقوط پدیده خلق عرب ۵۸ - ۱۳۵۷»، *نشریه گفتگو*، ۲۵، پاییز، شماره ۲۵.
- اسلامی، سیف‌الله، (۱۳۹۳)، «اندازه‌گیری شاخص رفاه اجتماعی طی چهار دهه گذشته در مناطق شهری کشور»، *مجله اقتصادی*، مرداد و شهریور، شماره‌های ۵ و ۶.
- امیراحمدی، هوشنگ، (۱۳۷۷)، «قومیت و امنیت (تأثیر سیاست‌های قومی رژیم پهلوی در پیدایش جنبش‌های قومی دسته‌جمعی در ایران)»، ترجمه حسن شفیعی، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، تابستان، پیش شماره دوم.
- امین‌فرد، محمد، (۱۳۸۸)، «گزارش مشروح حوادث نقده در خرداد ۵۸۳۱ و تحلیل فقهی و سیاسی آن»، تبریز: نشر اعظم.
- ایمانی، علی‌اکبر و رجبی، علی‌اصغر، (۱۳۹۲)، «بررسی تحولات سیاسی خاندان‌های حکومت‌گر بر سیستان با تکیه بر خاندان کیانی»، *فصلنامه تاریخ نو*، پاییز و زمستان، شماره ۶.
- الیاسی، محمدحسین، (۱۳۸۳)، «نقش مردم‌یاری فرهنگی در مدیریت بحران؛ با تأکید بر بحران کردستان ایران در دهه ۱۳۶۰»، *فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج*، شماره ۲۵.
- بنیاد هایلیان، (۱۳۹۵)، *روزشمار وقایع تروریستی ایران سال‌های ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸*، تهران: بنیاد هایلیان (خانواده شهدای ترور کشور).

- بیانی، خان‌بابا، (۱۳۷۵)، *غائله آذربایجان*، تهران: انتشارات زریاب.
- بایرامی، سمانه، (۱۳۸۸)، «آثار و پیامدهای اجتماعی اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰»، *فصلنامه مطالعات تاریخی*، زمستان، شماره ۲۷.
- بنی‌هاشمی، میرقاسم، (۱۳۸۱)، «چشم‌انداز آتی ناسیونالیسم قومی در آذربایجان ایران»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، تابستان، شماره ۱۶.
- بهمنی قاجار، محمدعلی، (۱۳۹۰)، «ماجرای شیخ خزعل»، *فصلنامه مطالعات تاریخی*، زمستان، شماره ۹۰.
- بیژنی، علی؛ عزتی، عزت‌اله، (۱۳۸۷)، «کالبد شکافی جنبش‌ها و گروه‌های قومی در استان خوزستان»، *فصلنامه جغرافیای سرزمین*، زمستان، شماره ۵.
- پروین، نادر، (۱۳۸۶)، «زمینه‌های شکل‌گیری شورش مهاباد»، *فصلنامه مطالعات تاریخی*، پاییز، شماره ۱۸.
- ترابی، یوسف، (۱۳۸۸)، «سیاست‌های جمهوری اسلامی در مدیریت تنوعات اجتماعی»، *دانش سیاسی*، بهار و تابستان، شماره ۹.
- ترابی، یوسف؛ مجیدی، یوسفعلی، (۱۳۹۳)، «بررسی چگونگی مدیریت شکاف‌های قومی در کردستان جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست*، زمستان، شماره ۳.
- تیلی، چارلز، (۱۳۹۴)، *رژیم‌ها و چنجه‌ها*، ترجمه علی مرشدی‌زاد، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- جعفری ولدانی، اصغر، (۱۳۸۴)، «طرح‌های تجزیه خوزستان»، *فصلنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، اردیبهشت، شماره‌های ۲۱۱ و ۲۱۲.
- جلالی‌پور، حمیدرضا، (۱۳۸۵)، «فراز و فرود جنبش کردی»، *فصلنامه مطالعات ملی*، تابستان، شماره ۲۶.
- جوادی یگانه، محمدرضا؛ کچوییان، حسین، (۱۳۸۳)، «دوره اول هویت‌یابی ایرانی (پیدایی مسئله هویت و نفی خود)»، *نامه پژوهش فرهنگی*، تابستان، شماره ۱۰.
- حسین‌بر، محمدعثمان و ایرندگانی، یونس، (۱۳۹۴)، «جنبش چپ در بلوچستان ایران در

اوایل انقلاب اسلامی»، فصلنامه علوم اجتماعی، پاییز، شماره ۷۰.

- حق‌پناه، جعفر، (۱۳۷۸)، «پیامدهای امنیتی بازداشت رهبر کردهای ترکیه در مناطق کردنشین ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، پاییز و زمستان، شماره‌های ۵ و ۶.

- حق‌پناه، جعفر، (۱۳۸۲)، «روند تدوین سیاست قومی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه گزارش راهبردی (مطالعات راهبردی، شماره ۱۹).

- حافظ‌نیا، محمدرضا، (۱۳۸۱)، جغرافیای سیاسی ایران، تهران: انتشارات سمت.

- دادگر، حسن، (۱۳۸۵)، اقتصاد ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان.

- دهقان‌نژاد، مرتضی و عبداللهی، غفار، (۱۳۹۰)، «علل شکست قیام ضد استعماری شیخ محمد خیابانی»، فصلنامه مطالعات تاریخی، پاییز، شماره ۳۴.

- زند مقدم، محمود، (۱۳۸۳)، بلوچستان ایران؛ هویت، تاریخ و دگرگونی، در کتاب حمید احمدی: ایران؛ هویت، ملیت، قومیت، تهران: موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.

- رجایی، عبدالمهدی، (۱۳۸۵)، «از هیات نظاری تا انجمن‌های ایالتی نگاهی به چگونگی شکل‌گیری و فعالیت‌های انجمن‌های ایالتی و ولایتی در مشروطه»، مجله زمانه، شماره ۴۷.

- رسو، رابرت؛ هوشنگ مهدوی، عبدالرضا، (۱۳۸۱)، «بحران آذربایجان در ۱۳۲۴»، فصلنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، مهر و آبان، شماره‌های ۱۸۲ و ۱۸۱.

- رسولی، حسین؛ دهقانی، رضا؛ کریمی، علیرضا، (۱۳۹۵)، «سیاست‌های زبانی پهلوی اول در کردستان و پیامدهای آن (با تأکید بر مدارس)»، فصلنامه مطالعات تاریخی، زمستان، شماره ۳۰.

- روحی، نبی‌الله، (۱۳۸۶)، «شکل‌گیری بحران کردستان و سازمان پیشمرگان مسلمان کرد»، فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، بهار، شماره ۳۴.

- زلکی، رضا، (۱۳۸۴)، «سیاسی و اجتماعی: تحریک برای ناآرامی در خوزستان»، نشریه گزارش خرداد، خرداد، شماره ۱۶۴.

- زند مقدم، محمود، (۱۳۸۶)، حکایت بلوچ، تهران: انتشارات انجمن آثار مفاخر فرهنگی.

- سرافرازی، عباس، (۱۳۸۶)، «بلوچستان در جنگ جهانی اول»، پژوهش‌نامه تاریخ،

زمستان، شماره ۴.

- صالحی امیری، سیدرضا، (۱۳۸۵)، «مدیریت تنوع قومی مبتنی بر نظریه‌های سرمایه اجتماعی»، فصلنامه راهبرد، تابستان، شماره ۴۰.
- طالبان، محمدرضا، (۱۳۹۳)، روش‌شناسی مطالعات انقلاب با تاکید بر انقلاب اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده امام خمینی (ره) و انقلاب اسلامی.
- کاتوزیان، محمدعلی، (۱۳۹۴)، تضاد دولت و ملت؛ نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.
- کشکولی، کریم، (۱۳۷۸)، «گرایش به خشونت در بلوچستان»، فصلنامه مطالعات راهبردی، پاییز و زمستان، شماره‌های ۵ و ۶.
- گودرزی، حسین، (۱۳۸۰)، «توسعه سیاسی و مشارکت‌پذیری جامعه کرد در ایران»، فصلنامه مطالعات ملی، پاییز، شماره ۹.
- علینقی، امیرحسین، (۱۳۷۸)، «داده‌هایی از عدم تعادل در جامعه ایران؛ استان‌های مرزی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره‌های ۵ و ۶.
- غلامی شکارسرائی، محمدرضا، (۱۳۹۱)، عوامل سیاسی موثر بر همبستگی ملی در بین قومیت‌های ایران، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی.
- فرهادی، محمد؛ کاظمی، علی، (۱۳۹۲)، «توسعه اقتصادی-اجتماعی، قومیت و مشارکت سیاسی»، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، زمستان، شماره ۴.
- مجمع تشخیص مصلحت، (۱۳۷۲)، سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، تهران: اخذ شده از <http://maslahat.ir>.
- مرشدی‌زاد، علی، (۱۳۷۹)، «نخبگان آذری ایران، هویت ملی و منطقه‌ای»، فصلنامه مطالعات ملی، تابستان، شماره ۴.
- مشفق‌فر، ابراهیم، (۱۳۸۶)، «بررسی اهداف سیاسی نظامی کوچ و اسکان اجباری برخی طوایف ایلات ایران از اوایل قرن یازدهم تا اواخر قرن سیزدهم هجری قمری»، مجله گنجینه اسناد، پاییز، شماره ۶۷.
- مقصودی، مجتبی، (۱۳۸۵)، «مشارکت انتخاباتی اقوام در ایران بررسی موردی؛ انتخابات

ریاست جمهوری»، فصلنامه مطالعات ملی، زمستان، شماره ۲۸.

- مقصودی، مجتبی و دربندی، انوشه، (۱۳۹۱)، «بررسی سیاست‌های قومی جمهوری اسلامی ایران در قبال کردها در دولت اصلاحات ۱۹۹۸ - ۲۰۰۶»، پژوهشنامه علوم سیاسی، پاییز، شماره ۷.

- ملازهی، پیرمحمد، (۱۳۸۰)، «تحولات سیاسی - ایدئولوژیک در بلوچستان»، فصلنامه مطالعات ملی، تابستان، شماره ۸.

- نصری، قدیر، (۱۳۷۸)، «جمعیت و امنیت: امکانات و موانع پیدایش دولت کردی در منطقه خاورمیانه»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره‌های ۵ و ۶.

- مقصودی، مجتبی، (۱۳۸۲)، تحولات قومی در ایران؛ علل و زمینه‌ها، تهران: مؤسسه مطالعات ملی.

اسناد

- سازمان برنامه و بودجه کردستان، (۱۳۵۵)، سالنامه آماری استان کردستان، تهران: چاپخانه مرکز آمار ایران.

- سازمان برنامه و بودجه کردستان، (۱۳۶۱)، سالنامه آماری استان کردستان، تهران: چاپخانه مرکز آمار ایران.

- سازمان برنامه و بودجه کردستان، (۱۳۶۸)، سالنامه آماری استان کردستان، تهران: چاپخانه مرکز آمار ایران.

- سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۷)، مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹-۱۳۸۳، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۹۴)، سالنامه آماری سال ۱۳۹۴، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سیستان و بلوچستان.

- ستاد انتخابات کشور، (۱۳۹۶)، نتایج تفصیلی آرای انتخابات ریاست جمهوری، پرتال اینترنتی وزارت کشور.

- منشور حقوق شهروندی، (۱۳۹۵)، منشور حقوق شهروندی، ریاست جمهوری اسلامی

ب- انگلیسی

–Edmonds, C.J, (1957), *Kurds, Turks and Arabs*, London: Oxford University Press.

–FATF, (2013), “National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment”, Published in www.fatf-gafi.org.

–Mann, Michael, (1986), *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States*, Cambridge Paperback Library.

–Schmid, Alex P, (2011), *The Definition of Terrorism*, The Routledge Handbook of Terrorism Research, Routledge.

–Tilly, Charles, (2005), *Identities, Boundaries, and Social Ties*, The University of Michigan, Paradigm Publishers.

