

سیاست دولت عراق در قبال انزوای عربی سوریه (۲۰۱۱-۲۰۲۱)

محمد رضا دهشیری^۱، علی شمس‌آبادی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۱۵

چکیده

با آغاز بحران سوریه در اواخر سال ۲۰۱۰، موضوع انزوای دیپلماتیک و ترجیحاً بی‌اعتباری دمشق در مجامع بین‌المللی از سوی کشورهای عربی نظیر عربستان و قطر در دستور کار قرار گرفت. برای این منظور، گام اولیه حذف جمهوری عربی سوریه از نهادهای عربی بود که سرآمد آن‌ها، «اتحادیه عرب» است؛ اما در مقابل این روند، دولت عراق همواره به‌عنوان یک مانع ظاهر شده و حتی پس از ناکامی در جلوگیری از تعلیق کرسی سوریه در اتحادیه، همواره کوشیده به‌صورت یک‌جانبه و چندجانبه مجدداً دمشق را به این سازمان بازگرداند. در این مقاله تلاش می‌کنیم تا با مروری بر چگونگی عملکرد عراق در خصوص بازگشت سوریه به اتحادیه عرب، به این سؤال پاسخ دهیم: «چرا پس از سال ۲۰۱۱، عراق بر اساس یک‌رویه ثابت دیپلماتیک، به دنبال بازگرداندن کرسی سوریه در اتحادیه عرب به دولت دمشق بوده است؟». در مسیر کاوش پاسخ مناسب، ابتدا رصد روند محور از اخبار رسانه‌ای رسمی مربوط به عملکرد عراق در قبال لغو عضویت سوریه در اتحادیه عرب داشتیم و در گام بعد، با مطالعه منابع کتابخانه‌ای، پژوهش‌های عمدتاً میدانی بومی-عربی و اندیشکده‌های معتبر بین‌المللی به اعتبار این فرضیه را سنجیدیم: «دولت عراق پس از بروز بحران در سوریه، به دلیل وابستگی متقابل پیچیده‌ای که با این کشور همسایه داشت و همچنین به امید کسب اعتبار دیپلماتیک در جهان عرب، در جهت حفظ کرسی دمشق نزد این سازمان تحرکات دیپلماتیک پایا داشته است». بر این اساس، پژوهش حاضر با رویکردی توصیفی-تبیینی، ضمن ارائه شمای کلی از نگاه دولت عراق به مسئله عضویت سوریه در اتحادیه عرب، چرایی تشابه رفتاری حکومت‌های نوری المالکی، حیدر العبادی، عادل عبدالمهدی و مصطفی الکاظمی در قبال این پرونده را تبیین می‌نماید.

واژگان کلیدی: عراق، سوریه، اتحادیه عرب، نهادگرایی، نهادگرایی نو لیبرال، وابستگی متقابل

^۱ دانشیار روابط بین‌الملل، هیئت علمی دانشکده روابط بین‌الملل، تهران، ایران

^۲ دانشجوی دکتر مطالعات منطقه‌ای (غرب آسیا)، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

۱- مقدمه

با آغاز بحران سوریه در اواخر سال ۲۰۱۰، به انزوای کشاندن دولت این کشور به ریاست جمهوری بشار اسد، یکی از ابعاد اصلی کارزار^۱ جامع و چندلایه دولت‌هایی نظیر عربستان، قطر و ترکیه بود که امیدوار به براندازی قطعی رژیم در دمشق بودند. در این چهارچوب، ریاض و دوحه گام اولیه را با تلاش برای لغو عضویت دولت سوریه در «اتحادیه عرب»^۲، به‌عنوان نماد دیپلماتیک عربیت و مهم‌ترین نهاد فراگیر میان کشورهای عربی (با ۲۲ عضو) و سپردن کرسی این کشور به معارضان برداشتند؛ اما به‌رغم تلاش و اصرار دو قدرت مذکور در اتحادیه، کشورهای از داخل این سازمان، مخالفت خود را با این موضوع ابراز داشتند و در سال‌های بعدی، به‌صورت مداوم اقدامات دیپلماتیک برای تنش‌زدایی عربی و جلب رضایت اعضای کلیدی جهت بازگشت دولت سوریه به اتحادیه انجام داده‌اند. از جمله کشورهای اصلی مخالف خروج سوریه از اتحادیه عرب، عراق بوده که حتی پس از ناکامی در مقابله با محرومیت دولت دمشق از داشتن کرسی نزد اتحادیه عرب در ۲۰۱۱ و حتی جلوگیری از سپردن این کرسی به معارضان در ۲۰۱۳، از تحرکات سیاسی برای صرف‌نظر اعضای اصلی از این روند دست‌نکشیده و باوجود عوض شدن ۴ دولت به نخست‌وزیری نوری المالکی (۲۰۰۶-۲۰۱۴)، حیدر العبادی (۲۰۱۴-۲۰۱۸)، عادل عبدالمهدی (۲۰۱۸-۲۰۱۹) و مصطفی الکاظمی (۲۰۱۹) طی یک دهه اخیر، همواره از طریق وزارت خارجه خود، در تلاش بوده بازگشت سوریه به اتحادیه را به قدرت‌های منطقه بقبولاند. پرسشی که خود را از بستر این وضعیت برجسته می‌نماید این است: «چرا پس از سال ۲۰۱۱، عراق بر اساس یک‌رویه ثابت دیپلماتیک، به دنبال بازگرداندن کرسی سوریه در اتحادیه عرب به دولت دمشق بوده است؟». پاسخ فرضی اولیه (فرضیه) در این رابطه چنین طراحی شد: «دولت عراق پس از بروز بحران در سوریه، به دلیل وابستگی متقابل پیچیده‌ای که با این کشور همسایه داشت و همچنین به امید کسب اعتبار دیپلماتیک در جهان عرب، در جهت حفظ کرسی دمشق نزد این سازمان تحرکات دیپلماتیک پایا داشته است». در مسیر اعتبار سنجی فرضیه، نیاز بود که اولاً وجود چنین رویکردی در سیاست خارجی عراق را به اثبات برسانیم و به همین جهت، رصدی روند محور از اظهارات و بیانیه‌های رسمی مربوطه مقامات عراقی به عمل آمد. در این مرحله، روش گردآوری داده‌ها مبتنی بر مطالعه اسناد و اظهارات رسمی دولتی متمرکز بوده است. پس از اثبات بازیگری فعال حکومت‌های مختلف عراق جهت حفظ سوریه در اتحادیه عرب طی یک دهه اخیر، با روش مطالعه کتابخانه‌ای منابع مختلف عربی، انگلیسی و فارسی را مورد بازبینی قرار دادیم تا چرایی اتخاذ رویکرد سازنده بغداد برای حفظ دمشق در اتحادیه عرب را تبیین نماییم. از این منظر می‌توان روش تحقیق مقاله را توصیفی-تبیینی عنوان نمود.

طبیعی است درک عمیق از این موضوع، علاوه بر آنکه به غنای نظری مطالعات منطقه‌ای آکادمیک یاری می‌رساند، در حوزه کاربردی نیز به برنامه‌ریزی صحیح و میدانی سیاست خارجی در قبال کشورهای همسایه می‌انجامد و این همه در چهارچوب نگاه مثبت جمهوری اسلامی ایران به «چندجانبه‌گرایی»^۳ (دهشیری و جعفری، ۱۳۹۳: ۱۹۱) و اهتمام دولت سیزدهم به «سیاست همسایگی» برجستگی بیشتری خواهد داشت. به‌عبارت‌دیگر، با یافته‌های ارائه‌شده در این نوشتار، نه

^۱ Campaign

^۲ . جامعه الدول العربیة

^۳ Multilateralism

تنها دید دقیق‌تری از شیوه کنشگری منطقه‌ای عراق به‌عنوان مهم‌ترین همسایه جمهوری اسلامی به دست می‌آوریم بلکه تحرکات دیپلماتیک موجود در اتحادیه عرب را بهتر خواهیم شناخت.

۲- چهارچوب نظری

در چهارچوب محتوای مقاله حاضر، تنها نظریاتی قابلیت ارائه تبیین دارند که در آن‌ها، موضوع «وابستگی متقابل»^۱ و همچنین «نهاد بین‌المللی»^۲ به رسمیت شناخته شده باشند. نظر به آنکه سیر ارائه بحث در این مقاله متمرکز بر دو موضوع است (رویکرد عراق در قبال بحران سوریه و شیوه بازیگری این دولت در اتحادیه عرب نسبت به اخراج دمشق)، هر دو مفهوم کلان یادشده به‌صورت مکمل، نه متباین بایستی موردبررسی قرار گیرند. برای صاحب‌نظران حوزه نظریات روابط بین‌الملل پیداست تئوری کلانی که در دل خود، هر دو این مفاهیم را به‌صورت جدی موردتوجه قرار داده، نهادگرایی نو لیبرال است.

۲-۱ نظریه نهادگرایی لیبرال^۳

نهادگرایی در واقع رویکردی است که تنها محدود به علوم سیاسی نبوده و شاخه‌های مختلف علوم نظیر جامعه‌شناسی و اقتصاد را هم تحت تأثیر خود جای داده است (Bell, 2001: 5). ورود این پارادیم در علوم سیاسی به‌طور عام و روابط بین‌الملل به‌طور خاص، چندان با چالش روبرو نبود زیرا حوزه علوم سیاسی، مطالعات نهادها و قدرت است (Bell, 2001: 2).

نهادگرایان سیاسی، نهاد را قدرت بالادستی می‌دانند که اعضا را به‌سوی یک گزینه سوق می‌دهند. از این جهت، نهادگرایان گاه متهم به «طرفداری ساختار»^۴ شدند (Amenta & Ramsey, 2009: 3). به عقیده نهادگرایان سیاسی، نهاد در واقع فراهم‌کننده نفوذ، دسترسی و توانمند ساز برای بسیج نیروهاست (Amenta & Ramsey, 2009: 6). این همه اما نباید ما را به گمراهی بیندازد که تصور کنیم، نهادگرایی، رویکردی ایستا دارد. نهادها را نباید یک «شیء» انگاشت بلکه آن‌ها در واقع یک «فرایند»^۵ هستند یا قواعدی و سازوکارهایی که به فرایندها شکل می‌دهند (Bell, 2001: 2) «لوی» در اثر خود تأکید می‌کند علت اهمیت نهادها آن است که آن‌ها قدرت و «ارجحیت»^۶های بازیگر را شکل می‌دهند (Levi, 1990: 407)، بر این اساس با اعتراف به فرایندی بودن نهاد و نقش ارجحیت‌ها که خود برساخته‌های ذهنی هستند، مشخص می‌شود، نهادگرایی یک رویکرد متصلب نیست بلکه قائل به پویایی نهاد است.

نهادگرایان در حوزه سیاسی ابتدا متمرکز بر سازمان‌های بین‌المللی بودند که موجودیتی رسمی داشتند. در این دوره البته تعریف نهاد مضیق بود و خشک اما به‌مرور، تعریف نهادها، متضمن فرایندها و سازوکارهای غیررسمی و غیر

¹ Inter-dependence

² International Institution

³ New-Intuitionism

⁴ Structural Biased

⁵ Process

⁶ Preferences

محسوس^۱ نیز شد (Stein,2008:203) و به‌ویژه با پایان یافتن جنگ سرد حصار سازمان بین‌المللی به‌عنوان تنها مصداق نهاد، در هم شکست (Folker,2000:98).

نهادگرایان سیاسی دلایل گرایش بازیگران دولتی به نهادهای بین‌المللی را از بُعد سلبی، ناشی از «ناتوانی»^۲ آن‌ها در پیگیری «منافع مشترک»^۳ در بستر «وابستگی متقابل» (Folker,2000:101) و از جنبه ایجابی جهت افزایش «ظرفیت دولت»^۴ (به معنای ارتقای قدرت یک دولت در رسیدن به اهداف خود) (Bell,2001:10) دانسته‌اند. نظر به این مزایا، شاهد رشد کمی و کیفی نهادهای بین‌المللی در ۴ دهه اخیر بوده‌ایم به‌نحوی که می‌توان جهان امروز را مملو از نهادهای بین‌المللی و عازم مقصد «حکمرانی فراملی» دید (Stein,2008:217).

۲-۲ نو لیبرالیسم

با توسعه عددی، کارکردی و مفهومی نهاد در روابط بین‌الملل، به مرور شاهد بازتولید این مقوله در قالب رژیم بین‌المللی بودیم. به اعتقاد بزرگان این مکتب، دولت‌ها در غیاب یک حاکمیت بین‌المللی درصددند با استفاده از رژیم‌ها (شامل نهادها، سازمان‌ها، هنجارها) مناسبات میان خود را تنظیم کنند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۷۷: ۵۶۹). مفهوم رژیم تبدیل به عصاره فکری بنیادین نظریه نهادگرایی نو لیبرال شد که نسخه روزآمد نهادگرایی سیاسی در روابط میان کشورهاست. طبق نظریه نهادگرایی نو لیبرال، دولت‌ها بازیگران عقلی‌اند که از نهادهای بین‌المللی برای هنجار سازی و تأمین منافع ملی بهره می‌برند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۷۷: ۵۷۰). در این نظریه همچون نو کارکردگرایی، نقش بازیگران غیردولتی را بیش‌از اندازه بزرگ شمرده نمی‌شود و تأکید بر آن است که باوجود اهمیت نهادها، همچنان این دولت‌ها هستند که تعیین‌کننده مسیر روابط بین‌الملل مانده‌اند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۷۷: ۵۷۰).

انگاره پایه در نهادگرایی نو لیبرال عبارت‌اند از: ۱- نظام بین‌الملل مهم‌ترین عامل شکل‌دهی به رفتار کشورهاست؛ ۲. نظام بین‌الملل آنارشیک است؛ ۳. کشورها موجوداتی عاقل هستند؛ ۴. کشورها مهم‌ترین بازیگران روابط بین‌الملل هستند؛ ۵. نهادهای بین‌المللی دارای هویت مستقل هستند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۷۷: ۵۷۵). نیک پیداست که انگاره‌های بنیادین نو لیبرال‌ها تا حد زیادی ریشه در تفکرات نهادگرایان سیاسی سنتی دارد با این تفاوت که در نسخه روزآمد، به جای جوانب سلبی که دولت‌ها را ناچار به همگرایی در قالب رژیم‌ها می‌سازد، جوانب ایجابی (تمایل به همکاری و هماهنگی) برجسته‌تر است (جلالیان و علیزاده، ۱۳۹۹: ۲۰۷). البته برخی بر این عقیده‌اند که موضوع برجسته‌تر دانستن همکاری نسبت به ترس در سوق دادن دولت‌ها به همکاری در قالب نهادها، مربوط به جنگ جهانی دوم بوده است (Stein,2008:204) اما جستجوهای نگارندگان این مقاله، به چنین نتیجه‌ای نرسید.

نهادگرایان نو لیبرال برآنند که دولت‌ها با مشاهده مخاطرات ناشی از «خود سودمحوری»^۵، خواه‌ناخواه به‌سوی گزینه همکاری در قالب نهادهای بین‌المللی روی می‌آورند (Stein,2008:208). یکی از اصلی‌ترین پیامدهای پدیده مذکور،

¹ Non-Tangible

² Inability

³ Mutual-Interest

⁴ State Capacity

⁵ Self-Interested

ریسک فریب است که نهادها، قادرند با ارائه شفاف اطلاعات میان اعضا، آن را پایین بیاورند (Hellman & Wolf, 1993:9). اصلی‌ترین عامل تداوم بسیاری از نهادها که پایه اولیه شکل‌گیری آن‌ها تقابل با یک دشمن مشترک بود، همین واقعیت است. بسیاری از نهادگرایان نو لیبرال پس از جنگ سرد، درست زمانی که با فروپاشی شوروی، نورئالیست‌ها از پایان قریب‌الوقوع ناتو سخن می‌گفتند، بر آن بودند که ناتو با اتکا بر رویه همکاری و هماهنگی که به وجود آورده، به حیات خود ادامه خواهد داد (Hellman & Wolf, 1993:17-20) و امروز اثبات شده که پیش‌بینی نهادگرایان درست بوده است. این همه مسلماً به معنای حاتم‌بخشی حاکمیت نخواهد بود. رفتار دولت‌ها در نظام بین‌الملل، باوجود رژیم‌های بین‌المللی، همچنان هم‌عرض است و نمی‌توان از یک ساختار عمودی در تنظیم روابط میان آن‌ها سخن گفت (جلالیان و علیزاده، ۱۳۹۹: ۲۰۴).

در حال حاضر، می‌توان «اتحادیه عرب»^۱ را به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین نهادهای منطقه‌ای جهان اسلام برشمرد که شکل‌گیری و ادامه حیات آن، در چهارچوب نگاه نهادگرایان نو لیبرال با تأکید بر وابستگی متقابل، ظرفیت‌سازی دولتی، ایجاد اعتماد و «هم‌افزایی قدرت»^۲ قابل تحلیل است. در مقاله حاضر نقش عراق در خصوص پرونده اخراج سوریه از این سازمان موردتوجه قرار گرفته و تبیین خواهد شد که عراق درست در چهارچوب رویکرد نهادگرایی، کوشیده با استفاده از ظرفیت‌های موجود در اتحادیه عرب، هم‌زمان ضمن ارتقای جایگاه منطقه‌ای خود، به دولت دمشق در بقای دیپلماتیک و غلبه بر شورشیان مسلح یاری رساند. در مرحله بعد چرایی شیوه عملکرد عراق طی ۴ دولتی که در یک دهه اخیر قدرت را به دست گرفته‌اند، با استفاده از نظریه نئولیبرال (به‌طور خاص وابستگی متقابل)، تبیین خواهد شد.

۳- مروری بر شیوه کنشگری عراق پیرامون پرونده حضور دولت سوریه در اتحادیه عرب

اولین دولت منتخب در عراق پس از سرنگونی صدام، به نخست‌وزیری نوری المالکی (از ۲۰۰۶ تا زمان بروز بحران سوریه در اواخر ۲۰۱۰)، روابط چندان گرمی را با دولت دمشق به ریاست جمهوری بشار اسد تجربه نکرده بود. سوریه همان‌طور که در دوره بعث، پناهگاه معارضان مسلح و غیرمسلح نظام سیاسی حاکم در بغداد بود، پس از آن هم مرکز تجمع معارضان سیستم سیاسی جدید شد و به بعثی‌ها پناه داد؛ در این زمینه علاوه بر باز گذاشتن دست معارضان سیاسی عراق جدید، دمشق مانع چندانی برای معارضان مسلح هم ایجاد نمی‌کرد به حدی که طبق گفته «قاسم عطا»، رئیس اسبق «اتاق عملیات بغداد»^۳، ورودی انتحاری‌ها از سوریه به عراق به ماهی ۱۰۰ نفر هم رسید (مصطفی، الشرق الأوسط، ۲۰۱۲). باوجود آنکه نوری المالکی، شخصاً جزو شاخه سوری حزب الدعوه بود و سال‌ها تحت پناه حکومت بعث همسایه فعالیت داشت، پس از نخست‌وزیری مسئله پناه دادن دمشق به دشمنان عراقی دیروز (بعثی‌های عراق)، تیرگی لاینحل روابط میان دو کشور را بار آورد؛ سایه این تنش در روابط میان بغداد و دمشق به حدی بود که حتی باوجود سفر المالکی به دمشق در آگوست ۲۰۰۹ و اعلام وی مبنی بر «گشایش صفحه‌ای جدید از تاریخ روابط دو کشور»، نه تنها اختلافات پایان نیافت بلکه تنها

¹ Arab League

² Synergy of Power

^۳. الغرفة العمليات المشتركة

دو روز پس از اعلام المالکی، انفجارهای خونینی در مقابل ساختمان وزارت خارجه و اقتصاد عراق رخ داد و نخست‌وزیر شخصاً دولت سوریه را به دلیل عدم استرداد بعثی‌ها، مسئول دانست. او حتی قصد داشت موضوع را به شورای امنیت بکشاند. جالب‌توجه است که در سال ۲۰۰۹، برای اولین بار پس از ۱۹۸۲، عراق و سوریه روابط خود را به سطح سفیر رساندند اما در سال ۲۰۱۰، به دلیل تداوم اختلافات پیشین، مجدداً سفرها فراخوانده شدند (مصطفی، الشرق الأوسط، ۲۰۱۲). با این اوصاف، پس از بروز بحران سوریه، عراق برخلاف انتظارات، نه تنها در زمره حامیان براندازی رژیم در این کشور در نیامد بلکه به عقیده بسیاری از تحلیلگران مراکز عربی وابسته به عربستان، به‌عنوان یکی از «متحدان»^۱ آن ظاهر شد (قبلان، ۲۰۱۵: ۲۴). هرچند گزارش‌های متعددی از ارسال سلاح، تجهیزات، مواد غذایی و نفت از طریق عراق به مناطق تحت کنترل ارتش سوریه در اوج سال‌های جنگ داخلی این کشور (۲۰۱۱-۲۰۱۶) در دست بود، اما دولت عراق تنها به حمایت لجستیک کفایت نکرد و در بُعد دیپلماتیک، کوشید از انزوای سوریه جلوگیری نماید. تبلور این کوشش را می‌توان با مرور تحرکات دولت‌های ۴ گانه عراق طی یک دهه اخیر جهت حفظ سوریه در اتحادیه عرب (تا نوامبر ۲۰۱۱)، جلوگیری از سپردن کرسی سوریه به معارضان (تا مارس ۲۰۱۳) و بازگرداندن عضویت دولت دمشق به ریاست جمهوری بشار اسد به اتحادیه عرب ملاحظه کرد. شرح تحرکات دیپلماتیک حکومت‌های عراق طی یک دهه اخیر در قبال پرونده سوریه در اتحادیه عرب به روال ذیل بوده است:

۳-۱ نوری المالکی (۲۰۱۱-۲۰۱۴)

اساس رویکرد پایای عراق در قبال انزوای عربی سوریه در دوره نوری المالکی شکل گرفت. کابینه تحت نظارت المالکی ابتدا رویکردی بی‌طرف در قبال دو گروه درگیر داشت و این موضع را پنهان نمی‌کرد. ذکر این نکته اهمیت دارد که وجهه معارضان دولت سوریه تا اواخر جولای ۲۰۱۱ که «ارتش آزاد»^۲ رسماً اعلام موجودیت کرد (Lister, 2016: 3)، غالباً مدنی و غیرمسلح بود و با وارد شدن این بازیگر به صحنه، معارضه سوری به یک بازیگر مسلح و غالباً خشن تغییر چهره داد. در هر صورت، طی حداقل ۲ سال اولیه جنگ که هنوز بازیگران سیاسی غیرمسلح در معارضه قدرت عرض اندام غالب نداشتند، عراق در سطح دیپلماتیک، موضعی میانه داشت و مذاکراتی با هر دو طرف برگزار می‌نمود. در سال ۲۰۱۱، نوری المالکی شخصاً هیئتی از معارضان سوری را پذیرفت و با آنها در لزوم تغییر قانون اساسی توافق داشت (Salem, Carnegie, 2012). در همین راستا، فالح فیاض، مشاور امنیت ملی وقت، در دسامبر همان سال، با معارضان سوری جلساتی برگزار کرد و اقلیم کردستان از اوایل ۲۰۱۲، مستقل از بغداد، میزبان شماری از جلسات اپوزیسیون سوری بود (مصطفی، الشرق الأوسط، ۲۰۱۲). به‌علاوه هیئتی از دولت عراق در کنفرانس «دوستان سوریه»^۳ که از سوی ترکیه در استانبول برگزار شد، حضور یافت (Fantappie, Carnegie, 2012) و نماینده این کشور به ابتکار عربی دوم که از سوی اتحادیه عرب در ۲۲ ژانویه ۲۰۱۲ مطرح شد رأی مثبت داد. در این ابتکار موضوع تفویض قدرت رئیس‌جمهور سوریه به معاونش به‌منظور تشکیل کابینه ملی مورد تأکید قرار گرفته بود (ساتیک و محمود، ۲۰۱۳: ۱۵).

۱. حلیف

² Free Syrian Army

³ Friends of Syria

تحركات دیپلماتیکی که بدان‌ها اشاره شد، هرچند در جهت نزدیکی به معارضان دولت دمشق ارزیابی می‌شود، اما بغداد درست در همین برهه زمانی، اقداماتی در راستای تنش‌زدایی با دولت سوریه و حتی تقویت آن داشته است. فالخ فیاض از همان سال ۲۰۱۱، مذاکرات مستمر با دولت سوریه و شخص رئیس‌جمهور این کشور، بشار اسد داشته است (Fantappie, Carnegie, 2012). عراق در نوامبر ۲۰۱۱، به سلب کرسی عضویت از دولت سوریه در اجلاس اتحادیه عرب، تحفظ وارد می‌کند و در ۳۰ ژانویه ۲۰۱۲، با حضور در نشست ژنو ۱، به‌عنوان «رئیس دوره‌ای اجلاس سران اتحادیه عرب» (النقاز، نون بوست، ۲۰۱۶/۲/۲) کوشید شدت هجمات علیه دمشق را کاهش دهد. دولت عراق با تقویت نیروها در مرز از پیوستن «پیکارجویان»^۱ به جبهه معارضان مسلح دولت سوریه جلوگیری کند (Fantappie, 2012) اما در مقابل تا حدودی نسبت به ارسال حمایت‌های لجستیک از ایران به سوریه از طریق خاک و آسمان خود تساهل نشان می‌داد و در اوج بحران، قراردادی برای تأمین سوخت گازوئیل سوریه امضا کرد (Salem, Carnegie, 2012).

در این بازه زمانی، عراق به‌رغم حفظ وجهه کلی «بی‌طرفی»^۲ (Fantappie, Carnegie, 2012)، جهت‌کاستن از سطح فشارها بر دولت سوریه، تلاش دیپلماتیک جدی جهت مقابله با انزوای این کشور در جهان عرب از طریق اخراج آن از اتحادیه داشته است. این موضوع را می‌توان از شیوه واکنش مسئولین دولتی عراق در قبال پرونده موردبحث مشاهده کرد. علی دباغ، سخنگوی وقت هیئت دولت عراق در واکنش به مخالفت عراق با لغو عضویت سوریه در اتحادیه عرب گفت: «این اقدام، قابل‌قبول نیست به‌خصوص که اتحادیه عرب در رابطه با دولت‌هایی که بحران‌های بزرگ‌تر از سوریه داشتند، چنین گامی برنداشت» (العبيدی و النمیس، مرکز بیروت للدراسات الشرق الاوسط، ۲۰۱۵). در ۲۷ نوامبر ۲۰۱۱ هم عراق مجدداً تحفظ خود را نسبت به قطعنامه سران کشورهای عربی برای مجازات اقتصادی سوریه اعلام کرد (ساتیک و محمود، ۲۰۱۳: ۱۴).

پس‌ازآنکه گروه‌های مسلح و عمدتاً تروریستی در سوریه، مناطق وسیعی را به اشغال خود درآوردند، لحن مقامات عراقی در دفاع از دولت سوریه و مخالفت با معارضین، صریح‌تر شد. نوری المالکی، نخست‌وزیر وقت در فوریه ۲۰۱۳ طی مصاحبه با «آسوشیتدپرس»^۳ هشدار داد در صورت براندازی نظام سوریه از سوی معارضان مسلح، ممکن است جنگ طایفی در عراق رخ دهد (ساتیک و محمود، ۲۰۱۳: ۱۶) وی در همین سال مصاحبه‌ای با روزنامه «الاهرام» مصر تأکید کرد: «اگر تغییر در سوریه بخواهد از سوی گروهی مثل جبهه النصره رخ دهد، مستقیماً بر عراق تأثیر خواهد گذاشت. جنگ داخلی در سوریه احتمالاً باعث جنگ داخلی در عراق می‌شود... اگر رژیم طایفی گرا در سوریه قدرت را به دست گیرد، این شروع واقعی تقسیم عراق خواهد بود» (جریده الأهرام، ۲۰۱۳/۴/۶). متأثر از همین دیدگاه، در حوزه دیپلماسی، عراق

¹ Fighters

² Neutrality

³ Associated Press

تحفظ خود در قبال سپردن کرسی سوریه به معارضة در کنفرانس اتحادیه عرب (مارس ۲۰۱۳)^۱ ابراز داشت و آن را «سابقه‌ای پرخطر» توصیف کرد (ساتیک و محمود، ۲۰۱۳: ۱۵).

در واکنش به این رویکرد، بشار اسد طی مصاحبه‌ای در آوریل ۲۰۱۳، گفت «مسئولین عراقی به‌خوبی اهمیت ثبات در سوریه را فهمیده‌اند» و ابراز امیدواری کرد سایر مسئولین عربی نیز همچون عراق، اهمیت وجود امنیت در سوریه را متوجه شوند (سفارة الجمهوریة العربیة السوریة فی بروکسل، ۲۰۱۳/۴/۱۸).

۲-۳ حیدر العبادی (۲۰۱۴-۲۰۱۸)

دوره حیدر العبادی که تماماً هم‌زمان با کارزار اخراج داعش از عراق بوده، شاهد تداوم تحرکات دیپلماتیک در حمایت از حضور سوریه در اتحادیه عرب بوده‌ایم. وزیر خارجه وقت عراق، ابراهیم الجعفری، در کنفرانس وزرای خارجه اتحادیه عرب در مارس ۲۰۱۷، خواستار بازگشت اعضا از تصمیم به تعلیق کرسی سوریه شد (المیادین، ۲۰۱۷/۳/۷). وی در اکتبر همین سال تأکید کرد «حاکمیت سوریه باید محترم شمرده‌شده و باید به کرسی خود نزد اتحادیه عرب بازگردد» (عنب بلدی، ۲۰۱۷/۱۰/۲۳). این وزیر عراقی در ۲۰۱۸ نیز گفت از نظر دولت متبوعش، عدم حضور نماینده سوریه در اتحادیه عرب، «غایب کردن»^۲ یک ملت است و آن را «غیرقابل قبول» دانست (سبوتنیک، ۲۰۱۸/۵/۶).

۳-۳ عادل عبدالمهدی (۲۰۱۸-۲۰۲۰)

با نخست‌وزیری عادل عبدالمهدی که پس از فتح موصل، موضوع داعش ارجحیت خود در سیاست‌های عراق را از دست داده بود، تداوم رویکرد حمایت از بازگشت سوریه به اتحادیه عرب قابل‌رؤیت است. در نشست «پارلمان‌های عربی»^۳ در دسامبر ۲۰۱۸، از اتحادیه عرب خواسته شد تا در راستای بازگرداندن سوریه به اقدام مشترک عربی، کرسی این کشور را مجدداً برقرار سازد (النهبان، ۲۰۱۸/۱۲/۱۶). در این دوره، مقر پارلمان‌های عربی در قاهره بوده و عراق مسلماً نقش مؤثری در صدور این بیانیه داشته است. محمدعلی الحکیم، وزیر خارجه پیشین عراق تصریح کرد: «راهی جز حل سیاسی بحران سوریه نیست و عراق درصدد یافتن راه‌حلی برای بازگرداندن این کشور به اتحادیه عرب است» (عربی ۲۱، ۲۰۱۹/۱/۳۰).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱. در کنفرانس اتحادیه عرب در ۲۶ مارس ۲۰۱۳، به دعوت امیر قطر، معاذ الخطیب از اپوزیسیون سوریه با پرچم مخالفان، نه پرچم رسمی این کشور، به عنوان نماینده سوریه حضور یافت (بی بی سی، ۲۰۱۳/۳/۲۶). البته این تنها جلسه‌ای بود که معارضضان سوری توانستند به عنوان نماینده کشورشان در اتحادیه عرب حضور یابند.

^۲. تغیب

^۳. البرلمان العربی

۳-۴ مصطفی الکاظمی (۲۰۲۰ - امروز)

پس از اعتراضات اکتبر ۲۰۱۹ و استعفای عادل عبد المهدی، کابینه مصطفی الکاظمی که به اعتقاد بسیاری رویکردی غرب گرایانه داشته پیگیر سیاست بازگشت سوریه به اتحادیه عرب بوده است. الکاظمی، در ملاقات با احمد ابوالغیظ، دبیر کل اتحادیه عرب در بغداد تصریح کرد کشورش مؤید بازگشت سوریه به اتحادیه عرب است (المیادین، ۲۰۲۱/۴/۱۰). به علاوه فواد حسین، وزیر خارجه نیز در آگوست ۲۰۲۱ طی ملاقات با همتای سوری خود اظهار داشت عراق در جهت بازگشت سوریه به اتحادیه عرب می کوشد (وكالة الأنباء العراق، ۲۰۲۱/۹/۲۳).

بدین ترتیب مشاهده می شود دولت جدید عراق، پس از ۲۰۱۱ به عنوان یک بازیگر منطقه ای نسبتاً نوپا، بخش عمده ای از توان دیپلماتیک و سیاسی خود در قبال بحران سوریه پس از ۲۰۱۱ را برای بازگرداندن و حفظ دولت بحران زده همسایه در اتحادیه عرب و جلوگیری از انزوای عربی آن صرف کند. این چشم انداز را می توان کاملاً با استفاده از نظریه نهادگرایی نو لیبرال و به طور خاص، بخش مؤکد نهادگرایانه آن توصیف کرد که بر پیگیری منافع ملی از طریق نهادهای دولتی تأکید دارد؛ بنابراین می توان گفت عراق پس از وقوع بحران در سوریه، درصدد آن بوده تا با ابقای دولت دمشق در اتحادیه عرب از انزوای منطقه ای و عربی آن جلوگیری نماید. این پاسخ به چگونگی رفتار عراق در قبال بحران سوریه است؛ اما در پاسخ به چرایی، نیاز به توضیحاتی مکمل است که در ادامه اشاره خواهد شد.

۴- دستاورد تحرک دیپلماتیک مداوم عراق برای بازگرداندن سوریه به اتحادیه عرب

در جریان جلسه تصمیم گیری برای محروم سازی دولت سوریه از عضویت اتحادیه عرب، تنها دولت های مخالف، عراق و الجزایر بوده اند اما پس از وقوع این امر، به مرور دولت های بیشتری با ابتکار و پافشاری دیپلماتیک عراق در بازگرداندن سوریه همراه شدند. این همراهی هرچند تا حدودی از عدم سقوط دمشق به دست معارضان پس از چند سال جنگ، پذیرش بشار اسد در قدرت توسط قدرت هایی نظیر بریتانیا و امریکا و البته تشجیع دیپلماتیک روسیه ناشی شده، اما نمی توان تحرکات دیپلماتیک مداوم عراق را در آن نادیده گرفت.

تا لحظه نگارش این مقاله از ۲۱ دولت اتحادیه عرب (بدون سوریه)، ۱۲ دولت به صورت مستقیم یا غیرمستقیم حمایت خود از بازگشت دمشق به این نهاد را ابراز داشته اند.

- تا نشست اتحادیه در فوریه ۲۰۱۹، ۸ دولت عراق، مصر، تونس، الجزایر، لبنان، سودان، امارات و بحرین (سبوتنیک، ۲۰۱۹/۲/۵) خواهان این بازگشت شده بودند.

- در مارس همان سال، «صباح الخالد»، وزیر خارجه وقت کویت به صورت تلویحی، بازگشت سوریه به اتحادیه عرب را در قالب «بازگشت به محیط عربی» تعریف نمود و آن را «مایه خرسندی» دولت متبوعش دانست (سبوتنیک، ۲۰۱۹/۳/۶).
- آوریل همین سال «حازم خیرت» سفیر اسبق مصر در سوریه، طی یادداشتی در روزنامه سعودی «الشرق الاوسط»، تلویحاً تداوم لغو عضویت سوریه در اتحادیه عرب را زیر سؤال برد و آن را عامل تکرار تجربه رهاسازی عراق و انداختن

آن به دامن ایران دانست (خیرت، الشرق الاوسط، ۲۰۱۹/۴/۱۷). انتشار این مطلب در روزنامه سعودی، سفر وزیر خارجه امارات به دمشق و مصافحه گرم وزیر خارجه بحرین با ولید المعلم، وزیر خارجه سوریه نمی‌تواند بدون چراغ سبز دولت سعودی بوده باشد.

- در سال ۲۰۲۰ موریتانی و عمان روابط دیپلماتیک خود با دولت سوریه را از سر گرفتند (ایذی، الأناضول، ۲۰۲۱/۱۱/۱۱).
- در آخرین تحول، اردن نیز در زمره طرفداران بازگشت سوریه درآمده است. در این مسیر اجازه سفر مسئولین عالی رتبه نظامی و اطلاعاتی سوری به پایتخت اردن داده شده و دولت این کشور از حضور سوریه در کنفرانس منطقه‌ای بغداد سال ۲۰۲۱، حمایت کرد (الفقیه، الأناضول، ۲۰۲۱/۹/۲۳). طبعاً با این رویکرد، اردن نیز از حامیان بازگشت سوریه به اتحادیه عرب است. به نظر می‌رسد اصلی‌ترین بازیگر عربی مخالف بازگشت دولت دمشق به اتحادیه، قطر باشد.

۵- دلایل تحرک دیپلماتیک عراق برای ابقای سوریه در اتحادیه عرب

در این بخش از مقاله به ارزیابی انگیزه‌های مشترک میان دولت‌های ۴ گانه عراق در پیگیری خط حمایت از بازگشت سوریه به اتحادیه عرب می‌پردازیم. در واقع طی این قسمت، به این سؤال پاسخ می‌دهیم که چرا هر ۴ دولت روی کار آمده در عراق (۲۰۱۰-۲۰۲۰) با وجود تفاوت نسبی شخصیتی و دیدگاه‌های نخست‌وزیرانشان، از بازگشت سوریه به محیط عربی حمایت کرده‌اند؟ طبیعتاً دلیل این وحدت رویه را باید در مسائل زیربنایی و کلان جست که نگاه‌های حزبی را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد.

۵-۱ ارتقای وزن دیپلماتیک عراق در جهان عرب

قدر مسلم مهم‌ترین نهاد فراگیر در جهان عرب، اتحادیه عرب است که تمامی کشورهای دارای اکثریت جمعیت عربی در آن عضو هستند. بر همین اساس، سطح بازیگری در اتحادیه عرب نقش مؤثری در وزن دیپلماتیک کشورهای عضو دارد. همچنین با استفاده از قدرت نهادین این سازمان که در نظریات نهادگرا مورد بحث قرار گرفته، کشورهای عضو می‌توانند فراتر از قدرت ملی خود، از سازمانی اتحادیه برای پیشبرد اهداف خارجی خود بهره‌برند. شایان ذکر است وقوع بحران در سوریه در دوره‌ای رخ داد که تقریباً سیاست انزوای عربی در قبال عراق هم جریان داشت (سلطانی نژاد و همکاران، ۱۳۹۹: ۵۲) که حتی با انتخاب عربستان به عنوان اولین مقصد خارجی المالکی در ۲۰۰۶ نیز کنار گذاشته نشد؛ در کنار این واقعیت، عراق تجربه تاریخی استفاده از ظرفیت‌های نهادین اتحادیه عرب برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی را هم مدنظر داشته است. دولت بعثی این کشور پیش‌تر در دهه ۱۹۷۰ میلادی، توانست از ظرفیت‌های اتحادیه عرب برای منزوی‌سازی مصر استفاده کند (پارسا دوست، ۱۳۸۶: ۲۲۰) و یکی از اصلی‌ترین رقبای خود در سیادت بر اعراب را کنار بزند. بعث سال ۱۹۷۸ با برگزاری نشست سران اتحادیه در بغداد، موج بزرگی در قطع روابط دیپلماتیک عربی با قاهره راه انداخت و در ۱۹۸۹، در کنفرانس اتحادیه عرب در رباط، نقش مهمی برای بازگرداندن مجدد مصر به محیط عربی ایفا کرد (السامرائی، ۱۳۸۸: ۲۴۶) که البته بعید نیست این اقدام در نتیجه امتیاز گیری بوده باشد. همچنین در سال ۲۰۱۰ نیز دولت نوری المالکی

با تلاش فراوان و ایجاد جو امنیتی شدید، توانست مجدداً کنفرانس سران اتحادیه عرب را در بغداد برگزار کند (Danahar, 2013: 312)

بر اساس این تجربیات، عراق بازیگری برای بازگرداندن سوریه به اتحادیه عرب را فرصتی برای ارتقای جایگاه دیپلماتیک خود، کاستن از نفوذ بیگانگان (Fantappie, Carnegie, 2012) و البته خروج خود از انزوای عربی می‌دید.

۵-۲ هم‌جواری جغرافیایی

پیوستگی جغرافیایی از عواملی است که پیش از جهانی‌شدن، سرایت روندهای امنیتی-سیاسی کشورها به یکدیگر را سبب می‌شده است. اگر هم‌جواری جغرافیایی در کنار پیوندهای قومی-مذهبی مرز نشینان دو کشور قرار گیرد، کاتالیزور قطعی برای سرایت‌پذیری روندها خواهد بود. هینه بوش در کتاب خود، از این موضوع با عنوان «انضمام طلبی^۱» (هینه بوش، ۱۳۸۹: ۲۸) یاد کرده که به معنای سرریز شدن دنباله جوامع نژادی و مذهبی در دو سوی مرزهای کشورهاست. این موضوع فارغ از مسئله رواج گفتمان «امنیت ملی عربی» میان طیف گسترده‌ای از نخبگان سیاسی عراقی مصداق دارد که خود، مطابق آن، امنیت کشورهای عربی به هم‌پیوسته تلقی می‌شود و کشورهای عربی، به‌خودی‌خود یک منطقه را تشکیل می‌دهند که امنیت آن‌ها به هم پیوند خورده است (ابراهیمی، ۱۳۸۸: ۱۲۷).

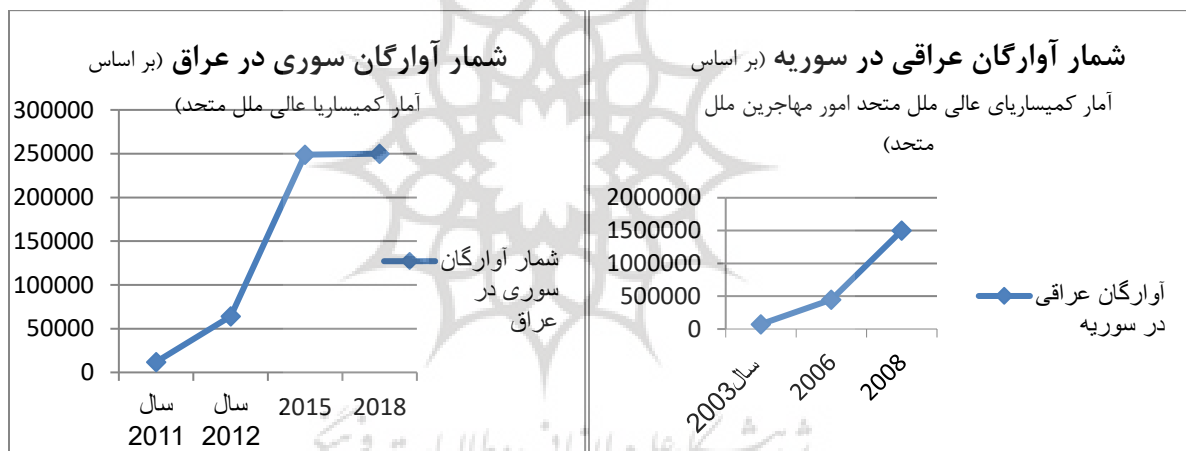
عراق با سوریه حدود ۶۵۰ کیلومتر نوار مرزی مشترک دارند (Fantappie, Carnegie, 2012) و همین موضوع، باعث بروز نگرانی در مقامات بغداد نسبت به بی‌ثباتی‌ها در دمشق می‌شد. دولت‌های پسا صدام عراق به‌خوبی درک می‌کردند که فعالیت مخالفان مسلح آلوده به افکار تروریسم و هابی، صرفاً محدود به داخل مرزهای سوریه نخواهد ماند و اثرات قطعی بر وضعیت داخلی عراق نیز خواهد داشت. صحت این موضوع از ماه‌های ابتدایی رخ نمود زیرا بخش بزرگی از پیکارجویان حاضر در سوریه را شهروندان عراقی ساکن الانبار شکل دادند و حتی به گروهی تحت عنوان «ارتش آزاد عراق»^۲ به تقلید از ارتش آزاد سوریه تأسیس شد (Salem, Carnegie, 2012). اوج نمود این سرایت تروریسم، در ژوئن ۲۰۱۴ و اشغال موصل و سپس یک‌سوم خاک عراق توسط داعش رخ داد؛ داعش که بزرگ‌ترین گروه تروریستی تاریخ شد، موجودیتی بود که شمار نیروهایش به‌تساوی عمدتاً از سوریه و عراق بودند و بعد از قدرت گرفتن در سوریه، روانه غرب عراق شد. در تبیین چرایی موضع‌گیری حامیان بغداد در قبال دمشق پس از ۲۰۱۱، مسئولین عراقی مکرر به‌صورت تلویحی به این موضوع استناد جسته‌اند. به‌عنوان مثال، علی الدباغ، سخنگوی وقت دولت عراق گفته بود: «موضع رسمی عراق در قبال سوریه، با موضع دولت‌هایی نظیر قطر فرق دارد زیرا عراق همسایه سوریه است و همان‌طور که بر آن اثر می‌گذارد، از آن اثر می‌پذیرد» (مصطفی، الشرق الاوسط، ۲۰۱۲). به‌عبارت‌دیگر می‌توان این عامل را مهم‌ترین عنصر سوق‌دهنده بغداد به‌سوی حمایت از دمشق در مقابل براندازی دانست زیرا در دل خود سرایت بحران‌ها را جای داده است.

¹ Irredentism

² Free Iraqi Army

۵-۳ آوارگان

از زمان وقوع جنگ در عراق که بی‌ثباتی ناشی از آن تا امروز، جست‌وجوگر ریخته ادامه داشته، سوریه شاهد ورود سیل آوارگان عراقی بوده است. طبق آمار اعلام‌شده از سوی «کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد»^۱، در سال‌های ۲۰۰۳، ۲۰۰۶، ۲۰۰۸ که عراق میدان جنگ‌های خارجی و داخلی بود، شمار آوارگان عراقی در سوریه به ترتیب به ۷۴ هزار (سوئیس اینفو، ۲۰۰۳/۱/۱۵)، ۴۵۰ هزار (مرصد حقوق الإنسان، ۲۰۰۶/۱۱/۲۷) و یک میلیون و ۵۰۰ هزار تن (اخبار الأمم المتحدة، ۲۰۰۸/۲/۶) رسید. این تجربه به مسئولین عراقی ثابت کرد وقوع بحران‌های امنیتی مشابه در سوریه، نتیجه‌ای جز سیل معکوس آوارگان سوری به داخل عراق درگیر بحران‌های اقتصادی و امنیتی نخواهد داشت. به همین خاطر یکی از علل تغییر موضع بغداد در قبال دمشق پس از بحران ۲۰۱۱ را باید در هراس از ورود انبوه آوارگان جنگ‌زده عنوان کرد. طی سال‌های پس از جنگ سوریه، اثبات شد که مسئولین عراقی به‌درستی نگران موضوع مهاجرت معکوس بوده‌اند. در سال ۲۰۱۱، ۲۰۱۲، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۸، جمعیت آوارگان سوری که به عراق هجوم آورده بودند به ترتیب ۱۲ هزار (المفوضیة السامیة للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ۲۰۱۱)، ۶۴ هزار (الغزالی، ۲۰۱۲: ۱۴)، ۲۴۹ هزار (المفوضیة السامیة للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ۲۰۱۵/۴/۹) و ۲۵۰ هزار نفر (روداو، ۲۰۱۸/۶/۲۰) شده‌اند.



نمودار ۱. مقایسه میزان ورودی آوارگان عراقی به سوریه (۲۰۰۶-۲۰۱۰) با شمار آوارگان سوری در عراق (۲۰۱۱-۲۰۱۸)

با بررسی آمار بالا مشخص می‌شود در نتیجه جنگ و بی‌ثباتی در عراق از ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸، بسیاری از عراقی‌ها به سوریه پناه بردند و پس از بروز جنگ در سوریه از ۲۰۱۱، این روند برعکس شده است.

۵-۴ تاریخ مشترک

درهم‌آمیختگی جغرافیایی عراق و سوریه امروزی، خالی از پیوست‌های تاریخی نبوده است. ملک فیصل، اولین پادشاه دولت عراق در ۱۹۲۱، پس از مدتی حکومت در سوریه به این کشور آمده بود. پس از تأسیس کشورهای عراق و سوریه به ابتکار بریتانیا و فرانسه نیز، ایده اتحاد دو کشور از ابتدای امر (دوره ملک فیصل اول) قویاً مطلوب مسئولین امر سوری و عراقی بوده است به حدی که وزیر اقتصاد وقت عراق در ۱۹۳۰، صریحاً آن تأکید داشت. پس از فیصل اول هم‌مسویی فکری با ملک غازی به حدی بود که در نتیجه مرگ مشکوک وی در اروپا، اوضاع در شهرهای دمشق و حمص طبق شواهد

¹ UNHCR

تاریخی به حد زیادی، منقلب شده بود و با تکیه زدن ملک فیصل دوم بر کرسی پادشاهی نیز رغبت اتحاد میان دو ملت وجود داشت (الیان، ۲۰۰۶: ۳-۲۳).

سال ۱۹۳۹ که سوریه در آستانه تأسیس یک دولت مستقل قرار گرفت، گرایش‌های زیادی برای الحاق به عراق وجود داشت و دولت وقت عراق برای حمایت از خیزش علیه استعمار فرانسه، از ابزارهای سیاسی و ارسال سلاح بهره برد (الیان، ۲۰۰۶: ۲۳). چند سال بعد، در ۱۹۴۱ وقتی انگلیس برای براندازی دولت رشید عالی گیلانی، به صورت نظامی وارد عمل شد، دمشق مرکز حمایت لجستیک و سازمان‌دهی نیروهای داوطلب برای کمک به مبارزات عراقی علیه بریتانیا درآمد. سردهسته مبارزان مسلح در این دوره، «فوزی القاوقچی» بود که پس از تأسیس مقر اصلی در دمشق به نام «پایگاه پشتیبانی نیروهای ملی‌گرای صحرا»^۱، مبارزات خود را در نواحی غربی عراق، عمدتاً در هیت و الحدیثه (نزدیک مرز با سوریه) انجام داد (الیان، ۲۰۰۶: ۶۸). در ۱۹۴۳، پس از پایان درگیری سوریه با انگلیس و فرانسه، عراق مجدداً با استقبال گرم از وزیر خارجه وقت سوریه، تمایل خود به ایجاد وحدت عربی با محوریت دمشق و بغداد نشان داد (الیان، ۲۰۰۶: ۸۴). باروی کار آمدن رژیم بعث در بغداد و سپس دمشق به فاصله یک ماه در ۱۹۶۳ (أحمد، البیان الامارات، ۲۰۱۲/۱/۲۸)، برخلاف انتظارات، روابط دو کشور رو به تیرگی گرایید تا جایی که در ۱۹۷۹، مرز القائم-بوکمال بسته شد (خضور، کارنیغی للشرق الاوسط، ۲۰۱۹/۸) و سرانجام در ۱۹۸۲، بر سر پرونده جنگ با ایران، روابط دیپلماتیک دمشق و بغداد قطع گردید که تا سال ۲۰۰۶ از سر گرفته نشد (BBC, 21/11/2006) و نیروهای سوریه حتی در حمله ائتلاف آمریکایی علیه عراق در ۱۹۹۱، شرکت کردند (هینه بوش، ۱۳۸۹: ۲۴۰). در همین بازه زمانی، باوجود آنکه بسیاری از کشورهای عربی درهای خود را روی معارضان رژیم صدام بسته بودند (مصطفی، الشرق الاوسط، ۲۰۱۲)، سوریه مأمّن بسیاری از رهبران سیاسی اپوزیسیون شد که بعد از ۲۰۰۳، عمدتاً جزو رهبران سیاسی حاکم در بغداد شدند. این سوابق طولانی همبستگی ملی-سیاسی دو دولت، خود زمینه‌ای برای ایجاد وابستگی متقابل میان آن دو است.

مطابق مطالب ارائه شده در این بخش روشن می‌شود، همان‌طور که در نهادگرایی نو لیبرال مورد تأکید قرار گرفته، منافع مشترک (مبارزه با تروریسم و ایجاد ثبات)، وابستگی متقابل (پیوستگی تاریخی، جغرافیایی و سرایت‌پذیری روندهای امنیتی و انسانی) و ظرفیت‌سازی برای دولت (ارتقای جایگاه دیپلماتیک عراق در جهان عرب) برای دولت‌های عراق در یک دهه اخیر ایجاد انگیزه کرده تا از انزوای عربی سوریه جلوگیری کنند.

۶- نتیجه‌گیری

همان‌طور که ایجاد تنش و خصومت میان بغداد و دمشق در دهه ۱۹۷۰ میلادی که به فاصله یک ماه هر دو تحت حکومت حزب بعث قرار گرفتند، باعث شگفتی شد، تداوم تنش‌ها میان دو طرف پس از سقوط صدام نیز بر شگفتی‌ها افزود زیرا نوری المالکی و بسیاری از حاکمان عراق پسا صدام، سال‌ها در دوره تبعید، به دمشق پناه آورده بودند. تنش میان سوریه و عراق به حدی جدی بود که حتی سفر نوری المالکی به دمشق در ۲۰۰۹ و وعده او به «گشایش صفحه جدیدی در

۱. المقر الخلفی لقوات البادية الوطنية

تاریخ روابط دو کشور» نتوانست به رفع خصومت‌ها کمک کند؛ اما در فضای ناباورانه‌ای، در زمانی که جریان‌های برانداز در سوریه پس از ۲۰۱۱ به شدت قدرت گرفتند، عراق گام‌به‌گام در کسوت یکی از مدافعان دولت رئیس‌جمهور بشار اسد درآمد و این روند طی نخست‌وزیری ۴ شخصیت سیاسی عراقی طی یک دهه اخیر تداوم یافته است. تبلور این نگاه در تکاپوی دیپلماتیک و علنی بغداد برای بازگرداندن سوریه به محیط عربی به‌طور اعم و اتحادیه عرب به‌طور اخص بوده است. طی این مقاله اثبات شد که کابینه تحت ریاست نوری المالکی، حیدر العبادی، عادل عبدالمهدی و مصطفی الکاظمی، همگی در جهت بازگشت سوریه به اتحادیه عرب کوشیده‌اند و در این مسیر، تحت تأثیر عوامل مختلف توانسته‌اند حداقل ۱۰ دولت دیگر اتحادیه عرب را به اتخاذ سیاست همسو ترغیب کنند. به‌عبارت‌دیگر، عراق پس از بروز بحران در سوریه تا حد زیادی بر جلوگیری از انزوای این کشور در محیط عربی متمرکز بوده است.

در تبیین چرایی اتخاذ چنین سیاستی از سوی کابینه‌های مختلف در بغداد، عواملی نظیر تاریخ مشترک (پیوند سیاسی و هویتی میان دو ملت از ابتدای تأسیس آن‌ها تا زمان شکل‌گیری دولت‌های بعثی و حمایت دمشق از معارضان سیاسی بغداد پس از ۱۹۷۰)، هم‌جواری جغرافیایی (که سرایت‌پذیری روندهای امنیتی و سیاسی بین دو طرف مرز را تشدید می‌کند)، مسئله آوارگان و ارتقای وزن دیپلماتیک عراق جدید نزد جهان عرب احصا شدند. بر این اساس می‌توان ادعا کرد منافع مشترک (مبارزه با تروریسم و ایجاد ثبات)، وابستگی متقابل (پیوستگی تاریخی، جغرافیایی و سرایت‌پذیری روندهای امنیتی و انسانی) و ظرفیت‌سازی برای دولت (ارتقای جایگاه دیپلماتیک عراق در جهان عرب) برای دولت‌های عراق در یک دهه اخیر ایجاد انگیزه کرده تا از انزوای عربی سوریه جلوگیری کنند. تمامی این عوامل در قالب نظریه وابستگی متقابل و نهادگرایی نو لیبرال مورد تأکید قرار گرفته‌اند و به همین خاطر به‌عنوان چهارچوب نظری منتخب در مقاله برگزیده شدند.

منابع

- ابراهیمی، نبی‌الله، (۱۳۸۸) «چشم‌انداز روابط کشورهای عرب با عراق جدید»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال سیزدهم، شماره ۴۷: ۱۲۴-۱۴۹.
- پارسا دوست، منوچهر، (۱۳۸۶) ما و عراق از گذشته‌های دور تا امروز، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- جلالیان، عسگر، علیزاده، حسین، (۱۳۹۹)، «رژیم‌های بین‌المللی از منظر نهادگرایی در رهیافت حقوق بین‌الملل»، آفاق امنیت، سال چهاردهم، شماره ۵۰: ۲۰۳-۲۲۷.
- دهشیری، محمدرضا، جعفری، محسن، (۱۳۹۳)، «نو منطقه‌گرایی در سیاست خارجی ایران»، سیاست جهانی، دوره سوم: ۱۹۱-۲۲۵.
- دهقانی فیروزآبادی، جلال (۱۳۷۷) «نظریه نهادگرایی نئولیبرال و همکاری‌های بین‌المللی»، مجله سیاست خارجی، سال دوازدهم، شماره ۳: ۵۶۷-۵۸۸.
- سلطانی نژاد، محمد؛ شمس‌آبادی، علی؛ خلیفاتی، منا (۱۳۹۹) «چرخش سیاست خارجی عربستان در قبال عراق (۲۰۰۳-۲۰۲۰)»، فصلنامه مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام، سال دوم: صص ۳۳-۶۸.
- هیبه بوش، ریموند (۱۳۸۹). سیاست خارجی کشورهای خاورمیانه، ترجمه رحمان قهرمان پور، تهران: دانشگاه امام صادق.
- السامرائی، وفیق (۱۳۸۸) *ویرانی دروازه شرقی*، ترجمه عدنان قارونی، تهران: مرکز اسناد و تحقیقات دفاع مقدس. عربی
- «۸ دول عربیه علی الأقل تؤید عوده سوریا إلی جامعه الدول العربیه» (۲۰۱۹/۲/۵). وكالة سبوتنک، اونلاين موجود فی: <https://b2n.ir/s42944>
- "إجمالي عدد اللاجئين السوريين يتخطى حاجز الـ ٥ ملايين للمرة الأولى" (۲۰۱۵/۴/۹). المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اونلاين موجود فی: <https://b2n.ir/b29101>
- "الأمم المتحدة تكشف عن عدد اللاجئين السوريين في العراق وإقليم كردستان" (۲۰۱۸/۶/۲۰). روداو، اونلاين موجود فی: <https://www.rudaw.net/arabic/kurdistan/200620187>
- "الجامعة العربية.. إداناة لـ"الغزو" التركي ومطالب بعودة سوريا" (۲۰۱۹/۱۰/۱۲). وكالة دويجه وله، اونلاين موجود فی: <https://b2n.ir/z68429>
- "الرئيس الأسد: عيد الجلاء ماضي العزة وحاضر الكرامة" (۲۰۱۳/۴/۱۳)، موقع السفارة الجمهورية العربية السورية فی بروكسل، اونلاين موجود فی: <https://b2n.ir/m70235>
- "العراق تؤيد عودة سوريا إلی جامعه الدول العربیه" (۲۰۱۷/۱۰/۲۳). عنب بلدی، اونلاين موجود فی: <https://b2n.ir/e42259>

- "العراق يستهجن تغييب سوريا عن جامعة الدول العربية" (٢٠١٨/٥/٦). وكالة سبوتنيك، اونلاين موجود فى:
<https://b2n.ir/m88869>
- "العراق يؤيد استعادة سوريا عضويتها فى جامعة الدول العربية" (٢٠٢١/٤/١٠). الميادين، اونلاين موجود فى:
<https://b2n.ir/a50880>
- "القمة العربية تبدأ جلساتها بدعوة المعارضة السورية للجلوس على المقعد السوري" (٢٠١٣/٣/٢٦) بى بى سى،
اونلاين موجود فى: <https://b2n.ir/f07010>
- "الكويت: عودة سوريا لمحيطها العربى يسعدنا ونطالب بحل سياسى سريع" (٢٠١٩/٣/٦). وكالة الأناضول، اونلاين
موجود فى: <https://b2n.ir/u45339>
- "الوضع طارئ_ سوريا" (٢٠١١). المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اونلاين موجود فى:
<https://www.unhcr.org/ar/4f742c5d6.html>
- "انتظار ٢٠٠٤ لإعادة اللاجئين العراقيين" (٢٠٠٣/١/١٥). سوئيس اينفو، اونلاين موجود فى:
<https://b2n.ir/t75871>
- "تقرير لمفوضيه شؤون اللاجئين يفيد بزيادة أعداد العراقيين المتوجهين إلى سوريا" (٢٠٠٨/٢/٦). أخبار الامم
المتحدة، اونلاين موجود فى: <https://news.un.org/ar/story/2008/02/80532>
- "سوريا الحاضرة الغائبة فى اجتماع الجامعة العربية اليوم" (٢٠١٧/٣/٧). الميادين، اونلاين موجود فى:
<https://b2n.ir/k07583>
- "معاملة يلفها الصمت" (٢٠٠٦/١١/٢٧). مرصد حقوق الإنسان، اونلاين موجود فى:
<https://www.hrw.org/ar/report/2006/11/27/255382>
- "نورى المالكي رئيس الوزراء العراقى فى حوار مع عبدالناصر سلامة: أولوية للشركات والعمالة المصرية فى العراق"
(٢٠١٣/٤/٦) جريدة الأهرام، اونلاين موجود فى: <https://b2n.ir/q94420>
- "وزير الخارجية: العراق يعمل لعودة سوريا الى شغل مقعدها بالجامعة العربية" (٢٠٢١/٩/٢٣). وكالة الأنباء العراق،
اونلاين موجود فى: <https://b2n.ir/f39231>
- "وزير خارجية العراق: ندعم عودة دمشق للجامعة العربية" (٢٠١٩/١/٣٠). عربى ٢١، اونلاين موجود فى:
<https://b2n.ir/z05865>
- أحمد، عراق (٢٠١٢/١/٢٨). "العلاقات العراقية السورية.. تقارب الوقت الضائع"، البيان الإمارات، اونلاين موجود فى:
<https://b2n.ir/m45690>
- أيذى، ياسين (٢٠٢١/١١/١١) " مؤيدة ورافضة وصامتة.. المواقف العربية من عودة سوريا إلى الجامعة"، وكالة
الأناضول، اونلاين موجود فى: <https://b2n.ir/f47445>
- خضور، خضر (٢٠١٩/٨/٣) "أكثر من مجرد حدود"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، اونلاين موجود فى:
<https://carnegie-mec.org/diwan/79764>
- خيرت، حازم (٢٠١٩/٤/١٧) " سوريا والمقعد الخالى"، جريدة الشرق الاوسط، اونلاين موجود فى:
<https://b2n.ir/p07326>

- ساتيك، نيروز؛ خالد، محمود (٢٠١٣) الأزمه السوريه: قراءه في مواقف الدول العربيه المجاوره، المركز العربي للأبحاث و الدراسات السياسيات.

- العبيدي، مثنى؛ النمى، ايمان (٢٠١٥/٣/٢٥) " تعامل العراق والجزائر مع الربيع العربي: دراسه مقارنه في الموقف والانعكاسات"، مركز بيروت لدراسات الشرق الأوسط، اونلاين موجود في:
<http://www.beirutme.com/?p=10123>

- الغزالي، ناصر (٢٠١٢) "النازحون في سوريا و النازحون السوريون"، تقرير اللجنة العربيه لحقوق الإنسان.
- الفقيه، إحسان (٢٠٢١/٩/٢٣) " التطبيع العربي مع النظام السوري.. هل أصبح محتوماً؟"، وكالة الأناضول، اونلاين موجود في: <https://b2n.ir/e06002>

- قبلان، مروان (٢٠١٥) "المسأله السوريه واستقطاباتها الإقليميه والدوليه"، المركز العربي للأبحاث و دراسه السياسات.
- مصطفى، حمزه (٢٠١٢) "انقسام عراقي تجاه سوريا"، الشرق الأوسط، اونلاين موجود في: <https://b2n.ir/h62728>

- النقاز، شمس الدين (٢٠١٦/٢/٢) " جنيف ٣: ما هي الأطراف المتدخله في الأزمه السوريه؟"، موقع نون بوست، اونلاين موجود في: <https://b2n.ir/t81218>

- النهان، عبدالرزاق (٢٠١٨/١٢/١٦) " معارضون يهاجمون البرلمان العربي بعد الدعوه لإعاده نظام الأسد"، موقع عربي ٢١، اونلاين موجود في: <https://b2n.ir/x43197>

- اليان، فهد جبائيل (٢٠٠٦) العلاقات العراقيه-السوريه ما بين ١٩٣٨ - ١٩٥٨ م، دراسه لنيل درجه دكتوراه في تاريخ العرب الحديث و المعاصر، جامعه دمشق.

Amenta, E., & Ramsey, K. (2006). "Institutional Theories", California University.

BBC (2006). "Iraq and Syria restore relations" (21/11/2006). Online Available at: <https://b2n.ir/u52779>

Bell, S. (2001). "Intuitionism: Old and New", the University of Queensland.

Danahar, P. (2013). *The New Middle East*, London, Bloomsbury, First edition.

Fantappie, M. (2012). "Iraq's Foreign Policy Future Rests with Syria", Carnegie Middle East Center, Available at: <https://b2n.ir/y72675>.

Hellman, G., & Wolf, R. (1993). "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO", *Journal of Security Studies*, 3(1), 3-43.

Levi, M. (1990). *Logic of Institutional Change*, Chicago University Press, Chicago.

Lister, Ch. (2016). "The Free Syrian Army: Decentralized and insurgent brand", Brookings.

Sterling-Folker, J. (2000). Competing paradigms or birds of a feather? Constructivism and neoliberal institutionalism compared. *International studies quarterly*, 44(1), 97-119.

Salem, P. (2012). "Iraq's Tensions Heightened by Syrian Crisis", Carnegie Middle East Center, Available at: <https://b2n.ir/j67945>.

Stein, A. (2008). *Neoliberal Institutionalism*, Oxford Handbook on International Relations, pp. 201-221. Edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal. New York: Oxford University Press.

Iraq Government Policy toward Syrian Arab (2011-2021)

Mohammad Reza Dehshiri¹, Ali Shamsabadi²

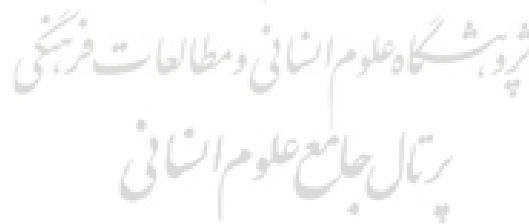
Received:2022.02.09

Accepted:2022.06.05

Abstract

By starting the Syrian crisis at the end of 2010, many Arab states such as Saudi Arabia and Qatar, instructed to politically isolate Syrian government. To do so, as the first step, they tried to eliminate Syrian government diplomatic presence in Arab entities which the most important is “Arab League”. Iraq in contrast has always by unilateral and Multi-lateral means tried to avoid this plan to go on. In this research we are trying to answer the main question: “Why after 2011, Iraq on a same diplomatic path, has tried to return Syria into Arab League?” In order to figure out the best explanation for this Iraqi approach, based on descriptive-explanative research method, first we monitored news and statements trend during the last decade to describe the Iraqi policy in this regard; and second, based on library, media and think-tank sources, we explaining the causes behind taking that policy into action. Based on our findings, all Iraqi cabinets from 2010-2020, have sought to bring back Syria into Arab league for improving Iraq regional weight, improving relations with Syria, avoiding new asylum seeker crisis and counter extremist groups.

Keywords: Iraq, Syria, Arab League, Institutionalism, Neo-liberal institutionalism, inter-dependency



¹ Associate professor, International Relations, Faculty of International relations, Tehran, Iran

² Ph.D. student of Regional Studies (West Asia), Tehran University, Tehran, Iran (corresponding Author)
Shamsabadi70@ut.ac.ir