

سناریوهای سیاست خارجی عراق در قبال جمهوری اسلامی ایران

تورج افشون^۱

عبدالحسین الله کرم^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۶/۰۲

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۰۳/۱۳

نشریه علمی آفاق امنیت / سال سیزدهم / شماره چهل و ششم - بهار ۱۳۹۹

چکیده

برای درک رویکردهای یک کشور در چهارچوب سیاست خارجی وجود داده‌های مهمی نظیر کمیت و کیفیت حضور بازیگران خارجی، تکامل یا وجود نقایص در ساختار حقوقی - حاکمیتی، طرز تفکر نخبگان سیاسی، چگونگی قشربندی‌های اجتماعی و سیاسی و موقعیت ژئوپلیتیکی، ژئواکونومیکی و ژئوکالچری ضروری است. درمورد سیاست خارجی عراق در قبال جمهوری اسلامی ایران نیز علاوه بر داده‌های یاد شده، موضوعاتی دیگر نظیر منازعات ارضی و مرزی با همسایگان، اشتیاق بیش از حد برای رهبری جهان عرب و ایفای «نقش بزرگ یا متناسب» در حل مسائل منطقه، تمایلات راهبردی برای فعالیت ملموس در حوزه خلیج فارس و رهایی از تنگنای ژئوپلیتیکی، تأثیرگذار است. امریکایی‌ها پس از اشغال عراق در سال ۲۰۰۳، تلاش بسیاری کرده‌اند تا حلقه‌های تصمیم‌گیر در سیاست خارجی عراق را تحت‌الشعاع خواسته‌های خود قرار دهند، این در حالی است که جمهوری اسلامی ایران با دارا بودن عناصر قدرت نرم در عراق، توانایی بیشتری دارد که رفتارهایش در نظر دولت و جامعه عراق، مشروع‌تر جلوه نماید. پژوهش پیش رو، تلاش دارد ضمن اشاره به حلقه‌های مؤثر مهم در حوزه سیاست‌گذاری خارجی عراق، رویکردهای سیاست خارجی عراق نوین در قبال جمهوری اسلامی ایران را با شیوه سناریونویسی مورد بررسی قرار دهد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که استمرار رقابت‌های میان جمهوری اسلامی ایران و امریکا، سناریویی است که احتمال وقوع بیشتری دارد. از این رو، به نظر می‌رسد با در پیش گرفتن سیاست خارجی مستقل از سوی عراق و رهایی از چنگال امریکا در آینده، وزنه تعامل عراق با جمهوری اسلامی ایران سنگین‌تر خواهد شد.

واژگان کلیدی

سیاست خارجی؛ عراق نوین؛ جمهوری اسلامی ایران؛ امریکا؛ کشورهای عربی

۱. گروه علوم سیاسی، سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران
t.afshon55@gmail.com

۲. نویسنده مسئول: استادیار گروه علوم سیاسی، اندیشه سیاسی، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران
hoseinallahkaram@yahoo.com

مقدمه

منطقه غرب آسیا، با اهمیت ژئواستراتژیک خود طی دهه‌های اخیر همواره مورد توجه قدرت‌های فرامنطقه‌ای و بازیگران مختلف و متعدد بوده است که هر یک سعی داشته‌اند به فراخور قدرت و توان خود و نیز واقعیت‌های موجود در آن، در راستای اهداف و منافع خود گام بردارند. در چنین فضایی به‌طور طبیعی تضاد منافع و اهداف میان قدرت‌های مختلف در حوزه‌های نفوذ مشترک و یا مناطق دارای هم‌پوشانی‌های نسبی از جمله ویژگی‌های منطق رقابت و بازیگری در این منطقه بوده است.

به‌رغم تلاش امریکایی‌ها برای چینش ساختار حقوقی - حاکمیتی و تأثیرگذاری بر حلقه‌های تصمیم‌گیری سیاست خارجی عراق پس از اشغال این کشور در سال ۲۰۰۳، امروزه عراق برای پیشبرد روابط خود در چهارچوب سیاست خارجی، به کنار گذاشتن اختلافات و آغاز همکاری با سایر بازیگران تمایلی جدی دارد. با مشاهده مسیر حرکت سیاست خارجی عراق، به این درک می‌رسیم که این کشور در حال برداشتن گام‌های بزرگی برای ایفای نقش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در جهت میانجیگری و موازنه‌سازی است. اگرچه تنوع هویتی - قومیتی به‌عنوان واقعیتی تاریخی سیاسی، همواره با جغرافیای سیاسی عراق پیوند خورده است و از این جهت، کشوری با ساختارهای هویتی و قومی متمایز است، لیکن حاکمیت تک حزبی و عدم مشارکت شیعیان و کردها در ساختار قدرت عراق در دوره بعث، به نادیده انگاری سیاسی و اجتماعی سایر گروه‌ها و مؤلفه‌های هویتی به‌ویژه کردی و شیعی، در سیاست‌گذاری خارجی منجر شده بود. از این‌رو، بی‌تردید یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های عراق جدید با شاخصه دموکراسی انجمنی، حضور و مشارکت اغلب ساختارهای هویتی و قومی در سیاست‌گذاری‌ها و نگاه هویت‌های متمایز به ساخت قدرت و سیاست و البته برداشت‌های متفاوت آنها در چگونگی تنظیم روابط با بازیگران دیگر است.

برخی رویکردها در سیاست خارجی عراق جدید پس از سقوط صدام و طرح‌ریزی نظام حقوقی - حاکمیتی نوین و استقرار نظم سیاسی نوین شکل گرفته است که با رویکردهای گذشته آن متفاوت است؛ در این راستا، صرف‌نظر از جهت‌گیری‌ها و نوع نظام سیاسی در عراق، هر گروه از دولتمردان در بغداد فارغ از گرایش‌های سیاسی و فکری، به‌طور بالقوه با پاره‌ای از مسائل و مشکلات ثابت در این کشور روبه‌رو هستند که در قالب کلی ساختار تأثیرگذار بر روند سیاست‌گذاری در عرصه خارجی قابل بحث است. علاوه بر مواردی نظیر محصوربودن نسبی عراق در خشکی، تمایل راهبردی عراق برای حضور وسیع‌تر و گسترده‌تر در خلیج فارس و تأکید دولتمردان آن بر سیاست‌های عربی و همچنین مسئله کردها در شمال عراق، به جرأت می‌توان گفت که کم‌بودن میزان دسترسی عراق به آب‌های



خلیج فارس به نسبت گستره خاک و مرزهای آبی همسایگانش همواره رهبران عراق را به توسعه‌طلبی علیه همسایگان تشویق می‌کرده است (سید و زارع، ۱۳۹۵: ۲۲۱) در ادامه باید به نقش و تأثیر بازیگران خارجی (جمهوری اسلامی ایران و امریکا) و همچنین ظهور بازیگران غیردولتی فروملی و فراملی بر سیاست خارجی عراق اشاره کرد. البته باید اضافه کرد که به‌طور کلی دو مقوله مهم «ساختار» و «کارگزار» در جهت‌گیری سیاست خارجی عراق اثرگذار است.^۱ در مقوله سیاست خارجی عراق نوین، همانند سایر بازیگران، عناصر ثابت، تداوم و تغییر وجود دارد و خصم‌های و سیاست‌های کلی به واسطه نهاد‌های اجرایی - حاکمیتی کشور، عملیاتی خواهند شد. بر این اساس، تصمیم‌گیری در سیاست خارجی معمولاً به شکل انفرادی صورت نمی‌گیرد و فرایند دیوان‌سالارانه در سیاست‌گذاری خارجی قابل تأمل و توجه است. در این پژوهش، تلاش خواهد شد با تکیه بر محتوای اسناد سیاسی - حقوقی و با الهام از الگوی نهادی هیلزمن، تحول مفهومی در سیاست خارجی عراق در قبال جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گیرد. مسلم است که در این چهارچوب، تنگناهای ژئوپلیتیکی عراق به‌ویژه در حوزه دسترسی به دریای آزاد، حوزه‌های مشترک نفتی و مرز مشترک از عوامل تأثیرگذار بر سیاست خارجی عراق است و این امر در موضع‌گیری‌های سیاست خارجی عراق نسبت به سایر بازیگران به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران نیز مؤثر خواهد بود. البته با در پیش گرفتن سیاست خارجی مستقل از سوی عراق و رهایی از چنگال امریکا در آینده، وزنه تعامل عراق با جمهوری اسلامی ایران سنگین‌تر خواهد شد. در این راستا، نیازمندی‌های اقتصادی عراق، عامل مهمی است.

از سوی دیگر، برای درک بهتر مواضع و سیاست خارجی عراق نسبت به جمهوری اسلامی ایران در آینده باید اذعان کرد که رقابت‌های میان جمهوری اسلامی ایران و امریکا استمرار خواهد داشت. اما به‌طور کلی در مقایسه میان جمهوری اسلامی ایران و امریکا در عراق، اکنون به نظر می‌رسد ابزارهای جمهوری اسلامی ایران و قدرت مانور آن در عراق به‌مراتب بیش از امریکا است. این نظر بر مبنای خوش‌بینی نیست، بلکه شواهد زیادی در این زمینه وجود دارد.

در این راستا، نقش و جایگاه دیپلماسی نیز قابل تأمل است. به کمک رشد و مهارت‌های

۱. ساختار شامل موضوعات ملموسی است که خود را در قالب جبر ژئوپلیتیکی، اختلافات و اشتراکات مرزی و حوضچه‌های مشترک نفتی نشان می‌دهد. البته ساختار فقط به ساختار ژئوپلیتیکی محدود نمی‌شود و شامل ساختار حقوقی - قانونی و ساختار سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و دفاعی - امنیتی هم می‌شود و در تعیین نوع رویکرد، کمیت و کیفیت مواضع سیاست خارجی این کشور اثر می‌گذارد. تنگناهای ژئوپلیتیکی عراق به‌ویژه در حوزه دسترسی به دریای آزاد، حوزه‌های مشترک نفتی و مرز مشترک از عوامل تأثیرگذار بر سیاست خارجی عراق است. این امر در موضع‌گیری‌های سیاست خارجی عراق نسبت به سایر بازیگران به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران نیز مؤثر است.

مربوط به دسترسی به اطلاعات و ظهور انقلاب‌های ارتباطی در عرصه عملی سیاست خارجی، نقش دیپلمات نیز متحول شده است؛ تا جایی که پویایی‌ها و فشرده‌گی‌های سیاسی، بی‌مرزی جدید و تداوم مرزهای کهن و اهمیت یافتن دیپلماسی عمومی چالش‌های دیپلمات‌ها را نسبت به گذشته بیشتر و به‌طور هم‌زمان افق‌های کاری و عملیاتی جدیدی را به روی آنها می‌گشاید (سجادپور، ۱۳۸۳: ۳۱ - ۳۰). مسلماً وضعیت عراق نوین نیز از این قاعده مستثنی نیست.

مبانی و چهارچوب نظری

پژوهش پیش رو، درصدد بررسی و مطالعه راهبردها و رویکردهای سیاست خارجی عراق نوین و بررسی سناریوهای احتمالی سیاست خارجی عراق (با تأکید بر گرایش به جمهوری اسلامی ایران در دولت‌های آینده این کشور) است. از این رو، این پژوهش ضمن درک اهمیت شکل‌گیری نظم سیاسی جدید و فضای سیاسی - اجتماعی ایجاد شده به تبیین عناصر و متغیرهای داخلی و خارجی تأثیرگذار بر رویکردهای سیاست خارجی دولت‌های آینده عراق و تدوین سناریوهای احتمالی درمورد رویکردهای سیاست خارجی این کشور نسبت به جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد.^۱

پرسش اصلی پژوهش در دو بخش مطرح می‌شود:

۱. عوامل یا پیش‌ران‌های مؤثر بر رویکرد دخیل در سیاست خارجی دولت‌های عراق در مقطع پس‌اصدام کدامند؟

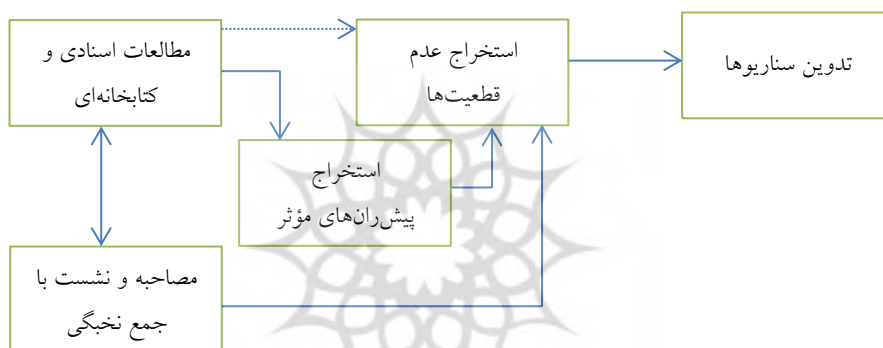
۲. سناریوهای احتمالی مرتبط با جهت‌گیری سیاست خارجی عراق نسبت به جمهوری اسلامی ایران در این زمینه با توجه به نتایج انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸ کدامند؟

این پژوهش برای پاسخ به پرسش‌های مطرح شده از نتایج جلسات و همایش‌ها، مصاحبه با کارشناسان حوزه مربوطه و همچنین منابع، کتابها و مقالات بهره می‌گیرد و با تجزیه و تحلیل داده‌ها و نتیجه‌گیری به واکاوی موضوع می‌پردازد. روشی که در این مقاله مورد استفاده قرار گرفته، روش توصیفی - تحلیلی است، ضمن اینکه در ادامه از روش سناریونویسی برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده خواهد شد. برای پاسخ به سؤال اول از روش توصیفی - تحلیلی و برای پاسخ به سؤال دوم از روش سناریونویسی استفاده می‌شود. بر این اساس، روش استفاده شده برای پاسخ‌گویی به سؤال‌های پژوهش، به دلیل تنوع

۱. آنچه مسلم است اینکه رویکردهای «انفتاح سیاسی» و سیاست «دوری از محاور» دو رویکرد عمده دولت حیدر العبادی در عرصه سیاست خارجی به‌شمار می‌رود. البته رویکرد «سلاح بیدالدوله» یک رویکرد داخلی با پیامدهای خارجی بود. در این پژوهش بررسی استمرار یا عدم استمرار این وضعیت در سناریوها نیز در مدار توجه قرار می‌گیرد.



پرسش‌ها، یک روش پژوهش ترکیبی^۱ است. از مزایای رویکرد ترکیبی می‌توان به همه‌جانبه بودن پژوهش، افزایش میزان یافته‌ها، مکمل‌سازی هر دو رویکرد کیفی و کمی و ارتقای محدود و ابعاد پژوهش اشاره کرد. از سوی دیگر، مبنای طرح پژوهش را می‌توان پژوهشی اکتشافی خواند؛ به این معنا که نخست، بر اساس روش‌های کیفی، فهرستی از نهادها و حلقه‌ها به مثابه مهم‌ترین پیش‌ران‌های مؤثر بر مقوله سیاست‌گذاری خارجی عراق استخراج خواهد شد و سپس به شیوه سناریونویسی، مهم‌ترین عدم قطعیت‌ها از جهت تأثیر و اهمیت، در جمعی نخبگی مورد بررسی قرار می‌گیرد تا از دل آنها سناریوها به دست آید. سطح تحلیل موجود در پژوهش نیز، میانه است تا هم بتوان از جزئی‌نگری‌های برآمده از سطح تحلیل خرد بر حذر بود و هم بتوان از کلی‌نگری‌های برآمده از سطح تحلیل کلان، دوری جست.



شکل ۱. فرایند پژوهش

مفهوم سیاست خارجی

سیاست خارجی عبارت است از راهبرد یا سلسله اعمال از پیش طراحی شده از سوی تصمیم‌گیران حکومتی که هدف آن دستیابی به اهدافی معین در چهارچوب منافع ملی و در محیط بین‌المللی است (رجایی، ۱۳۸۴: ۱۸۴). رفتار بازیگران در سیاست بین‌الملل نه تنها بر اساس فرصت‌ها و ساختارهای مادی بلکه بر اساس هویت‌ها و درک از محیط و شرایط شکل می‌گیرد و این موارد منافع بازیگران و رفتار آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد (هرسیج و سیدی، ۱۳۸۶: ۱۷۵).

سیاست خارجی حتی می‌تواند ابتکار عمل دولت و یا واکنش آن در قبال کنش دیگر

1. Mixed Method

دولت‌ها باشد (مقتدر، ۱۳۵۸: ۱۳۲ - ۱۳۱). در تعریفی دیگر می‌توان این‌طور گفت که: «جهتی را که دولت بر می‌گزیند و در آن از خود تحرک نشان می‌دهد و نیز شیوه نگرش دولت را نسبت به جامعه بین‌المللی، سیاست خارجی می‌گویند» (خوشوقت، ۱۳۷۵: ۱۴۵). پژوهشگران، در تعریف سیاست خارجی، غالباً به تعریف کوهن و هریس، به‌عنوان تعریف مورد اجماع، ارجاع می‌دهند. بر این اساس، سیاست خارجی عبارت است از «مجموعه اهداف، دستورالعمل‌ها یا نیت که توسط مقامات رسمی یا نهادهای حاکمیتی، در رابطه با کنشگران یا شرایط محیطی خارج از حاکمیت دولت - ملت طراحی شده و هدف آن، تأثیرگذاری بر هدف به شیوه مورد نظر سیاست‌گذاران است» (Cohen & Harris, 1975).

با اوصاف یاد شده، برای بررسی و تحلیل فرایند تصمیم‌سازی و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر روند سیاست خارجی عراق به الگوی تحلیلی مناسب نیاز است تا به کمک آن، سیاست خارجی این کشور بررسی شود. به این منظور از رهگذر بررسی الگوی «هیلزمن» تلاش می‌شود تا مبانی نظری مناسب این پژوهش استخراج و ارائه شود:

الگوی تحلیل نهادی هیلزمن

از نظر اسکات، تئوری نهادی بر اهمیت عناصر روان‌شناختی، سیاسی و اجتماعی در مطالعه پدیده‌های اجتماعی به‌طور اعم و در سازمان به‌طور اخص تأکید می‌کند. نهادگرایان به نقش عناصر ذهنی، نظام‌های شناخت، نظام قواعد و عقاید در سازمان، اهمیت می‌دهند. از نظر آنها، ثبات و نظم موجود در هر سازمان (یا نهادی)، ناشی از نظام عقاید و ساختارهای منظمی است که به‌طور رسمی و غیررسمی وجود دارد (ایروانی، ۱۳۸۰: ۶۳). در مجموع، دو معنای کلی از واژه نهاد برداشت می‌شود:

- معنای مکانی (مادی): در این معنا، نهاد به مکان یا ایجاد محلی برای برآوردن نیازی خاص اشاره دارد؛ مانند بنگاه، سازمان یا مؤسسه، وزارتخانه.

- معنای فرهنگی یا موضوعی (معنوی یا غیرمادی): در این معنا، نهاد به قواعد، قوانین، عرف‌ها و هنجارها اشاره دارد که همگی دارای هدف عینیت بخشیدن یا بیرونی کردن نگرش‌ها و باورها برای حصول به یک ادراک واحد هستند؛ بنابراین در این مفهوم، نهاد از بخش‌نامه‌ها تا قوانین پایه کشور و باورهای فرهنگی جامعه را شامل می‌شود (خداداد حسینی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۳، با تصرف). با در نظر گرفتن این دو معنا از نهاد، در این پژوهش، نهاد به هر موجودیت حقوقی - سیاسی که قادر به نفوذ و اعمال مقررات است، اطلاق می‌شود.

از سوی دیگر، مقوله سیاست‌گذاری خارجی، هم اجزای مادی (سازمان اداری) و هم



اجزای معنوی (سازمان انسانی) دارد؛ به گونه‌ای که سیاست خارجی در نهایت تابعی از میزان دانش، فطانت، اهداف، منافع و بالاخره قابلیت‌های شخصی تصمیم‌گیران و مجریان است. روجرز هیلزمن^۱، در مقام طراحی الگوی سیاست خارجی امریکا، این معیارها را ملاک قرار می‌دهد و سیاست خارجی امریکا را تابعی از نقش بازیگرانی مشتمل بر: رئیس‌جمهور، معاونان، مشاوران، تیم مربیان، وزراء، اعضای کنگره و اصحاب رسانه می‌داند. (افتخاری، ۱۳۸۶). حتی از دیدگاه وی، در بسیاری از اوقات جا افتادن تصورات غلط در دستگاه‌های امنیتی و نظامی امریکا پس از مدتی تبدیل به ذهنیت و مفروض قطعی مسئولان عالی‌رتبه امریکایی برای تصمیم‌سازی شده است (سایت خبری فردا نیوز، ۱۳۹۵/۳/۲۶).

ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به معنای سلسله‌مراتب و جایگاهی است که تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران و نهادهای تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار در فرایند تدوین و اجرای سیاست خارجی رعایت می‌کنند. تصمیم‌گیری در سیاست خارجی توسط بازیگران فردی، نهادها و سازمان‌هایی صورت می‌گیرد که در فرایند تصمیم‌گیری، جایگاه و مرتبه مشخص و معینی دارند.

اغلب کشورها، دو نوع ساختار رسمی و غیررسمی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی دارند. منظور از ساختار رسمی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی عبارت است از: سازمان‌ها، نهادها و مقامات تصمیم‌گیرنده‌ای که حدود اختیارات و حوزه صلاحیت‌های هر یک از آنها صریح و مشخص در قانون اساسی کشور تعیین شده است. ساختار غیر رسمی عبارت از بازیگران، تشکل‌ها و گروه‌هایی است که در فرایند توزیع رسمی قدرت مطابق قانون اساسی کشور، سهمی به آنها تعلق نگرفته، لیکن به طرق مختلف و به واسطه ابزارها، امکانات و نفوذهایی که دارند، در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی دخالت کرده و در تصمیماتی که اتخاذ می‌شود، تأثیرگذار هستند (سلیمانی و فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۷۹).

بنابراین یکی از مهم‌ترین و کلیدی‌ترین مسائل در سیاست خارجی مقوله تصمیم‌گیری و تصمیم‌های اتخاذ شده است. به‌رغم اینکه، روان‌شناسی سیاسی و شخصیت رهبران و مقامات تصمیم‌گیرنده، در سیاست‌گذاری خارجی، آن‌چنان اهمیت و تأثیرگذاری دارد که قابل اغماض نیست و برخی تمام فعالیت‌های مربوط به سیاست خارجی را به اتخاذ تصمیم توسط افراد تقلیل می‌دهند (Hilsman, 1952)؛ اما چهارچوب توجه الگوی هیلزمن، بیش از هر چیزی، به نهادها و حلقه‌های نهادی - حقوقی تصمیم‌گیر است و مؤلفه‌هایی نظیر نقش و تأثیرگذاری دستگاه‌ها، نهادها و مشاوران در اتخاذ تصمیم را برجسته‌تر می‌سازد. بدین ترتیب تصمیم، تصمیم‌گیری و تصمیم‌گیران (یا سیاست، سیاست‌گذاری و سیاست‌گذاران)،

محور اصلی مباحث مربوط به تحلیل سیاست خارجی هستند. مراد از «سیاست» در مفهوم سیاست خارجی به معنای «کارگردانی منافع متضاد» است، یعنی سیاست به عنوان خطی سیاسی محسوب می‌شود که از تلفیق دانش علمی نسبت به محیط با انگیزه مادی و معنوی و همچنین مهارت اجرا حاصل می‌آید (سیف‌زاده، ۱۳۷۶: ۳).

رهیافت موجود در الگوی تحلیل نهادی هیلزمن بر اساس نقش‌های ارائه شده از سوی بازیگران قرار داده شده است. از آنجا که نقش‌ها، برای برخی از چالش‌های خاص، به ندرت پاسخ از پیش تعیین شده‌ای آماده کرده‌اند و به دلیل اینکه تقاضاهای غالباً نامناسب، مستلزم داد و ستد است، در هر وضعیتی تصمیمات عقلانی بسیاری متصور است. از این رو، گزینه‌های واقعی نخبگان تصمیم‌ساز، متأثر از ارزش‌ها و منافعشان شکل می‌گیرد و به هنگام اختلاف میان نخبگان، تقسیم قدرت میان آنها که توسط نهادهای حکومتی دولت مشخص می‌شود، تعیین کننده است (هینبوش، ۱۳۸۲: ۴۶).

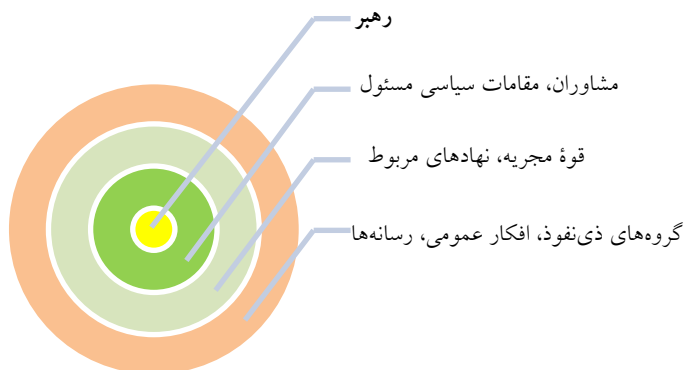
نقطه ثقل تحلیل نهاد گرایانه «روجرز هیلزمن»، تأکید بر نقش نهادها به عنوان یک متغیر مستقل در شکل دادن به روندها و نتایج کنش‌های فردی و جمعی و پدیده‌های اجتماعی و سیاسی است (کاظمی، ۱۳۹۲: ۱۲). بر این اساس او، رهیافت خویش را بر اساس نقش‌های ارائه شده از سوی بازیگران قرار داده و از این دید، سیاست خارجی را محصول ایفای نقش چهار دسته از بازیگران - که در چهار حلقه تصویر شده‌اند - می‌داند: حلقه اول؛ اشاره به بازیگران محوری دارد که در اتخاذ تصمیم‌ها نقش اصلی را دارند.

حلقه دوم؛ نزدیک‌ترین بازیگران تأثیرگذار بر تصمیم‌گیران اصلی را شامل می‌شود. در این حلقه معتمدین، مشاوران و مقامات سیاسی مربوط به موضوع بحث قرار دارند.

حلقه سوم؛ سازمان اداری نزدیک به موضوع مورد بحث را شامل می‌شود که به طور عمده کارشناسان و مدیران ارشد نهادهای اداری مرتبط را در بر می‌گیرد.

حلقه چهارم؛ دربردارنده سه دسته از بازیگران است که پارلمان، گروه‌های ذی‌نفوذ و افکار عمومی (رسانه‌های جمعی) را شامل می‌شود. این بازیگران در زمینه‌سازی شکل‌گیری یک تصمیم و اجرایی شدن آن نقش بسزایی را ایفا می‌کنند.





شکل ۲. الگوی تحلیل نهادی هیلزمن

انطباق الگوی تحلیلی با وضعیت عراق

نهادها و فرایندهای سیاست خارجی عراق باید در چهارچوب چالش‌های شدیدی که عراق پس از آسیب‌های سال‌های تحریم، غارت، اشغال و پاک‌سازی با آن روبه‌رو است، در نظر گرفته شوند. اگرچه قانون اساسی عراق قدرت نخست‌وزیر، کابینه، وزارتخانه‌ها و همچنین نقش پارلمان را مشخص می‌کند، اما نهادهای مختلف (و بازیگران داخلی و خارجی) در زمینه سیاست خارجی و مسائل مربوط به سهم خود در قدرت با یکدیگر رقابت نیز می‌کنند (قانون اساسی عراق، بخش چهارم و پنجم، قوای حکومت فدرال و مناطق).

رقابت بین نخبگان در داخل دولت‌ها به‌ویژه در نظام‌های پارلمانی دیده می‌شود. چنین رقابتی با توجه به سامانه در حال رشد «عراق جدید» از حساسیت بیشتری برخوردار است. اقدامات و تعامل بین چهار نهاد کلیدی در امر سیاست خارجی رسمی در عراق نیازمند تحلیل است: نخست‌وزیر و دفتر نخست‌وزیری، وزارت امور خارجه، وزارت امنیت ملی و کمیته روابط خارجی پارلمان.

با توجه به آنچه که بیان شد، الگوی هیلزمن با جرح و تعدیل‌هایی نسبت به وضعیت خاص عراق برای تبیین سیاست خارجی این کشور در شرایط فعلی مناسب‌تر به نظر می‌رسد. این نمودار در قالب زیر ارائه می‌شود:



شکل ۳. الگوی تحلیل نهادی جرح و تعدیل شده هیلزمن درباره عراق

در ادامه با توجه به موضوع پژوهش به حلقه‌های مهم و مؤثر در حوزه سیاست‌گذاری خارجی عراق اشاره می‌شود که در هر کدام از حلقه‌ها، بازیگران خارجی نیز کم‌وبیش حضور دارند. در مورد عراق با قاطعیت نمی‌توان حلقه‌های تأثیرگذار را به صورت علمی و سامانمند در نظر گرفت، زیرا سامانه حقوقی - حاکمیتی عراق بر مبنای فدرالیسم و دموکراسی توافقی (انجمنی) است و نظام سهمیه‌بندی مناصب میان طیف‌های عمده قومی - مذهبی و اقلیت‌ها همچنان حاکم است (نورمحمدی، ۱۳۹۶: ۱۹۳ با تصرف). البته با توجه به شواهد و قرائن این امر در هر دوره نسبت به دوره‌های دیگر متفاوت است، اما مقام نخست‌وزیری به مثابه حلقه اول همچنان مؤثرترین حلقه به‌شمار می‌رود:

قانون اساسی

در واقع، قانون اساسی را می‌توان مادر همه قوانین و زمینه‌ساز شکل‌دهی به سایر نهادهای حقوقی - حاکمیتی تصمیم‌گیر در عرصه سیاست‌گذاری خارجی عراق به‌شمار آورد. اگرچه تدوین و تصویب قانون اساسی این کشور در حرکتی کاملاً خودجوش صورت نگرفت، ولی با تلاش‌های مرجعیت دینی، سعی شد تا قوانین این کشور کاملاً در مدار آموزه‌های لیبرالیسم غربی قرار نگیرد و اشغالگران تمام امور را در کنترل خود نداشته باشند.

هنجارهای حاکم بر سامانه حاکمیتی عراق، تأکید دارند که هیچ توافقی در مورد تفسیر قانون اساسی یا تفکیک قدرت به صورت قانونی یا سیاسی وجود ندارد. قانون اساسی جدید عراق در سال ۲۰۰۵ توسط رفراندومی مردمی به رأی گذاشته شد و در سال ۲۰۰۶ به تصویب رسید (غفاری و نظری، ۱۳۹۵: ۵۴۱، به نقل از: احمدی و قزوینی، ۱۳۸۹: ۳۵ -



۳۴). بخشی از قانون اساسی به‌صراحت به مجلس و دولت فدرال اقتدار منحصر به فرد در موضوع سیاست‌گذاری خارجی از جمله تصمیم‌گیری خارجی، ایجاد یا از میان برداشتن نمایندگی دیپلماتیک و ورود به معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی داده است. بر اساس چنین نظم سیاسی در قالب پارلمانی، سهمیه‌بندی و فدرالیسم، دولت‌ها و بازیگران محلی نیز در عرصه سیاست‌گذاری اعمال قدرت می‌کنند.

اکنون قانون اساسی عراق، به‌رغم تمام اختلافات و چالش‌های آن در میان جامعه عراق، به‌مثابه سندی بالادستی است که نهادها و «نظم سیاسی مستقر نوین در این کشور» حول آن، چنین شده است و راهبرد کلان کشور در حوزه سیاست‌گذاری خارجی بر پایه‌های آن تنظیم شده است. بنابراین این سند، بر تمام حلقه‌های تصمیم‌گیری در عراق تأثیرگذار است و در واقع حلقه اتصال به‌شمار می‌رود.

نخست‌وزیر

قدرت نخست‌وزیر و اختیارات وی در سیاست خارجی به‌عنوان بخشی از قانون اساسی و در چهارچوب حلقه اول قابل بحث است؛ اگرچه اختیارات اجرایی دولت فدرال در زمینه‌هایی مانند روابط خارجی، چگونگی اجرای قانون و هنجارهای عمل اجرایی سیاست خارجی هنوز مورد مناقشه است.^۱ ممکن است آن سیاست خارجی که نخست‌وزیر باید به‌صورت قانونی پیگیری کند، با سیاست خارجی بر مبنای منویات حزبی نخست‌وزیر، متفاوت باشد. به گفته طارِق نجم، مشاور سیاسی نخست‌وزیر در زمان نوری مالکی، عدم دخالت در امور کشورهای دیگر، اصل کلیدی در سیاست خارجی عراق است که از سوی برخی از مسئولان و شخصیت‌های حزبی و حتی مسئولان محلی رعایت نمی‌شود:

«بر اساس سیاست دولتی، که در قانون اساسی برای سیاست خارجی تدوین شده است، ما می‌خواهیم روابط خوب با همه کشورهای داشته باشیم تا از حاکمیت خود محافظت کنیم و روابط خوب بر اساس منافع کشورمان داشته باشیم.^۲ در نهایت ما به مسائل داخلی کشورهای دیگر وارد نمی‌شویم و همچنین نمی‌خواهیم که هر کشور وارد مسائل داخلی ما شود» (کنین مونت، ترجمه آذری، ۲۳ مرداد ۱۳۹۷).

هرچند که تقسیمات داخلی دولت عراق به‌دنبال هماهنگی سیاست‌گذاری خارجی در عراق بوده، اما در میان طیف‌ها و بلوک‌های قومی - مذهبی در این کشور وابستگی‌های

۱. نخست‌وزیر (به‌مثابه رئیس دولت و فرمانده کل نیروهای مسلح) مرجع اصلی شکل‌گیری سیاست خارجی در عراق است. نخست‌وزیر همان رئیس دولت است و به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی خط‌مشی‌های سیاست خارجی را تعیین می‌کند.

۲. این سیاست در زمان حیدر العبادی با عنوان سیاست «دوری از محاور» دنبال می‌شد.

مختلفی وجود دارد که بر سیاست خارجی مؤثر است. افرادی که واجد شرایط سخن گفتن در زمینه امور سیاست خارجی نیستند، به منظور ارتقای جاه‌طلبی و منافع شخصی در امور سیاست خارجی دخالت کرده و دفتر نخست‌وزیری عراق این امکان را تا حدی برای آنها ایجاد می‌کند.^۱

فالح فیاض، مشاور امنیت ملی در دوران نخست‌وزیری العبادی و عبدالمهدی چالش‌هایی را که در دستگاه‌های دولتی به‌ویژه بین دفتر نخست‌وزیر و برخی اعضای کابینه مثل وزیر امور خارجه ایجاد شده را به‌خوبی یادآوری کرده است؛ به‌گونه‌ای که اظهار می‌دارد:

«نزاع‌های سیاسی و اجتماعی، هویت ملی ضعیف و هم‌بستگی قومی - مذهبی هنوز بر نمایندگان عراق در خارج از کشور تأثیرگذار است.^۲ [...] ما هنوز باید در فکر ایجاد یک سیاست خارجی باشیم که هویت عراق جدید را نشان دهد. [...] یکی دیگر از عوامل مؤثر بر سیاست‌گذاری خارجی این واقعیت است که دولت با چالش‌های داخلی و مسائل امنیت داخلی روبه‌رو است که خود یک نقص ساختاری جدی به‌شمار می‌رود» (آذری، ۲۳ مرداد ۱۳۹۷).

۱. در همین زمینه مصادیق و موضوعات دیگری وجود دارد که برخی اعضای کابینه یا شخصیت‌های عراقی موضوعی خلاف مواضع نخست‌وزیر داشته‌اند. از نمونه‌های تعارض میان مواضع خارجی اعضای کابینه و شخصیت‌های سیاسی و حزبی با هم و با نخست‌وزیر در عراق پس‌اصدام فراوان است. از جمله آنها استان نوزدهم خواندن کویت در بحبوحه انتخابات شوراهای استانی عراق قبل از حمله داعش توسط برادران النجیفی و اختلاف‌نظر میان برخی وزرای کابینه با وزیر امور خارجه در خصوص عربستان است.

درمورد موضوع اخیر، در روزهای نخست اکتبر ۲۰۰۵ جنگ لفظی شدیدی بین وزیر خارجه عربستان و باقر جبر صلاوغ، وزیر کشور عراق رخ داد که چند روزی عرصه سیاسی را متوجه خود ساخت. در اوایل اکتبر ۲۰۰۵ امیر سعود الفیصل در اجتماع وزرای خارجه عرب در جدّه اظهار داشت که دخالت در امور عراق نزاع را در سطح منطقه وسیع‌تر می‌سازد. وی همچنین افزود تاریخ، کسانی را که از رنج عراق برای اهداف کوتاه‌مدتشان بهره‌کشی می‌کنند نخواهد بخشید؛ وی همچنین نسبت به، به‌وجود آمدن جنگ فرقه‌ای هشدار داد، سعود الفیصل در ادامه از گروه‌های عراقی خواست که در سایه جامعه عرب و در یک نشست با حمایت جامعه عرب به اختلافات خود پایان دهند، اما بیان جبر، وزیر کشور عراق که برای دیدار با مستولان اردنی به آن کشور سفر کرده بود، در واکنش شدید به اظهارات سعود الفیصل گفت: "نمی‌خواهیم مسئله را بیشتر باز کنیم اما خود بهتر می‌دانید که کشوری وجود دارد که تماماً نام یک خانواده را یدک می‌کشد، ما نمی‌خواهیم یک بدوی شتر سوار، دموکراسی و حقوق بشر را که برای نخستین بار حمورابی به تاریخ نشان داد و ما به آن افتخار می‌کنیم، به ما بیاموزد!"

این اظهارات در رسانه‌ها واکنش شدیدی یافت. در این میان الشرق الاوسط روزنامه لندن وابسته به ریاض، اظهارات بیان جبر را یادآور سخنان صدام و طه یاسین رمضان دانست. (منبع: نشریه الشرق الاوسط، ۳ اکتبر ۲۰۰۵، شماره ۹۸۰۶)

این در حالی بود که هوشیار زیباری، وزیر خارجه عراق سریعاً از سخنان وزیر کشور عذرخواهی و اظهار تأسف کرد.

۲. مسئله شکافها و تعادل هویتی (قومی - فرقه‌ای) از جمله موضوعات مهم در عراق است که تنها به انتصابات در یک وزارتخانه مثل وزارت امور خارجه مربوط نمی‌شود و اکنون تقریباً تمام تصمیمات مهم حکومتی در کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد.



اظهارات فالح فیاض از دو جهت قابل تأمل است: اول اینکه، وی انتقاد جدی به وزارت امور خارجه عراق داشته و بر این باور است که بار سیاست خارجی عراق بیشتر بر دوش نخست‌وزیر است و دوم اینکه، سیاست‌گذاری در زمینه خارجی را یک هدف دور می‌داند که باید برای آن برنامه‌ریزی شود.^۱

وزارت امور خارجه

این وزارتخانه را در واقع باید جزئی از حلقه سوم به‌شمار آورد؛ به‌گونه‌ای که سه اولویت سیاست خارجی را - که به‌عنوان طرح‌های موفق شناخته شده از سال ۲۰۰۳ به‌شمار می‌روند، در دستور کار خود قرار داده است. هوشیار زیباری، اولین وزیر امور خارجه عراق در مورد اولویت اول این‌گونه بیان می‌کند:

«مسئله کلیدی برای ما پس از سال ۲۰۰۳ بازگرداندن حاکمیت، تبدیل‌شدن به کشوری عادی و رسیدن به توافق دوستانه با امریکایی‌ها برای خروج نیروهای نظامی آنها بوده و من فکر می‌کنم منافع ما برای رسیدن به آن هماهنگ شده بود و این یک دستاورد بزرگ است» (آذری، ۲۳ مرداد ۱۳۹۷).

اولویت دوم این است که سیاست خارجی به اندازه‌ای مهم بود که عراق با تجربه جنگ با دو همسایه خود و مطرح شدن به‌عنوان تهدید برای جهان در تلاش است تا روابط خود را با اعضای جامعه بین‌المللی احیا نماید. سومین اولویت مرتبط با وزارت خارجه عراق را باید از وضعیت عراق در فصل هفتم شورای امنیت سازمان ملل دریافت که به‌طور مؤثر بر حاکمیت عراق در سیاست خارجی تأثیرگذار است. فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد «قدرت» را به‌منظور اقدامات اقتصادی، نظامی و سایر اقدامات برای مقابله با تهدید صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌دهد. با توسل به این فصل تحریم‌های سازمان ملل متحد در عراق مجاز شده بود. وجود چنین ویژگی‌هایی در داخل کشور، تحلیلگران ارشد عراق را به این نتیجه رسانده

۱. با عبور از دوران نخست‌وزیری علای با نگرانی‌های خاص آن دوران برای ایران و عدم بحث از دوران نخست‌وزیری ابراهیم جعفری و نوری مالکی، باید گفت دوران نخست‌وزیری حیدر العبادی و تداوم با عدم تداوم آن در آینده بحثی مهم است. از شواهد و قرائن پیدا است که در دوران نخست‌وزیری حیدر العبادی سه رویکرد مهم در سیاست خارجی عراق شکل گرفت که همچنان از دغدغه‌های محور مقاومت به شمار می‌رود:

۲. انفتاح سیاسی: که بیش از همه بر گسترش روابط با کشورهای خلیج فارس به‌ویژه عربستان تکیه داشت (فاضل حسن، ۲۱۰۴: ۳۴).

۳. دوری از محاور: که بر نوعی موازنه مثبت و بی‌طرفی در مناسبات با امریکا و جمهوری اسلامی ایران به‌علاوه دوری سرزمین عراق از تنش‌های میان دو محور تأکید داشت.

۴. سلاح بیدالدوله: اگرچه این رویکرد کاملاً داخلی بود، اما می‌توانست (و می‌تواند) برای جمهوری اسلامی ایران و محور مقاومت آثار و تبعاتی داشته باشد و سیاست خارجی عراق را نسبت به جمهوری اسلامی ایران تحت‌تأثیر قرار دهد.

تا استدلال کنند که وزارت امور خارجه به‌عنوان یک نهاد در نهایت مهم‌ترین بازیگر سیاست خارجی نیست، اما با توجه به تقسیمات داخلی در داخل عراق و وجود سامانه سیاست‌گذاری قومی - مذهبی^۱، وزارت امور خارجه باید به‌مثابه یکی از سیاست‌گذاران خارجی دیده شود.

نهادهای مرتبط با امنیت ملی

در این مقوله باید علاوه بر وزارتخانه‌های دفاع و کشور، ارتش و نهادهای نظامی - امنیتی و اطلاعاتی عراق را در نظر گرفت. در این راستا، راهبرد امنیت ملی - که اکنون توسط مشاور امنیت ملی و تیم وی تدوین می‌شود - فهرست جامعی از نگرانی‌های امنیتی داخلی و بین‌المللی از جمله امنیت غذایی، امنیت مرزی، امنیت دریایی و امنیت هیدروکربنی را شامل می‌شود.

این موضوع توسط صفاحسین، مشاور امنیت ملی در دوره اول نخست‌وزیری مالکی، به‌گونه‌ای برجسته شده که وی در جایی بیان کرد که قانون اساسی و راهبرد امنیت ملی به مشخص کردن اصول کلیدی می‌پردازد که در آن توافق کلان وجود دارد، اما این توافقات در جزئیات وجود نداشته و یا در معرض تفسیرهای متفاوت قرار دارد:

«در میان احزاب سیاسی مختلف در داشتن روابط خوب با همه و داشتن یک ارتش برای دفاع از کشور توافق وجود دارد تا دیگر بازیگران نگران نشوند... اما به‌طور دقیق‌تر، برای مثال در مورد ایران، سوریه، ترکیه و آمریکا این موضوع با چالش مواجه است. برخی می‌گویند ما سیاست خارجی نداریم و تنها فعالیت‌های خارجی و یا برخی سیاست‌ها وجود دارد، اما در درون آن پاره‌ای از تناقضات هست» (آذری: ۲۳ مرداد ۱۳۹۷).

پارلمان و کمیته روابط خارجی

نظام سیاسی پارلمانی عراق و انتخاب نخست‌وزیر از دل آن موجب شد که پارلمان به‌مثابه یک نهاد مهم در عراق به‌عنوان یکی از بازیگرانی باشد که در تدابیر سیاست خارجی عراق و سیاست‌گذاری خارجی هم در حلقه اول و هم‌تراز با نخست‌وزیر و هم در حلقه سوم تأثیرگذار بر سیاست‌گذاری خارجی دخیل باشد. به‌طور مشخص در حلقه اول رئیس پارلمان و در حلقه سوم کمیته روابط خارجی پارلمان به‌عنوان عامل اجرایی در

۱. وزارت امور خارجه عراق با توجه به اهداف خود در راستای عادی‌سازی روابط و افزایش امنیت داخلی و منطقه‌ای به‌طور منظم با چالش‌های تفسیر قانون اساسی و تقسیمات مبتنی بر شکاف‌های قومی و فرقه‌ای مواجه است. بنابراین، وزارت امور خارجه مانند دیگر نهادهای دولتی مجبور است اولویت را به‌جای منافع عراق به منافع گروه خاص قومی - فرقه‌ای بدهد، هرچند که باید با برخی اتهامات مواجه شده و هزینه‌هایی را نیز متحمل شود.



سیاست خارجی عراق تأثیرگذارند. کمیته یاد شده همواره تلاش کرده تا نقش مهمی را در برگزاری برخی سمینارها برای ایجاد و شکل‌دهی به سیاست خارجی ایفا کند. اگرچه نقش پارلمان و کمیته روابط خارجی آن در سیاست‌گذاری خارجی واقعی در مقایسه با سهم سایر مؤسسات کم در نظر گرفته شده، اما بازیگران پارلمانی تا جایی که به بحث‌های سیاست خارجی مربوط می‌شود با وجود برخی اختلافات در سطوح داخلی و بین‌المللی خود در برقراری روابط خارجی میان عراق و سایر کشورها دخیل هستند. نقش سیاست‌گذارانه بازیگران پارلمانی (هم رئیس و هم نمایندگان) آن زمان برجسته می‌شود که در گفت‌وگو و مباحثات خارج از کشور در سمینارها و اجلاس‌ها در روندهای فرقه‌ای و فراملیتی شرکت می‌کنند.

احزاب سیاسی عراق در منطقه و صحنه بین‌المللی

احزاب و گروه‌های سیاسی مختلف عراق در فرایندهای منطقه‌ای و بین‌المللی به مثابه حلقه چهارم مؤثر بر روند سیاست‌گذاری خارجی ایفای نقش می‌کنند؛ تا جایی که آنها حمایت بین‌المللی را جست‌وجو می‌کنند و همچنین در راستای بیان مواضع برجسته خود در مورد موضوعاتی که طرفداران داخلی آنها به آن اهمیت می‌دهند، فعال هستند.

جریان‌های سیاسی - مذهبی و ایدئولوژیک عراق همچنان ارتباطات فراملی خود را دارند. این موضوع ناشی از میراث سال‌هایی است که گروه‌های مخالف عراقی مجبور به تبعید شده و دفاتر خود را در لندن، واشنگتن، دمشق، تهران و دیگر مکان‌ها به راه انداختند و به دنبال اتحاد با قدرت‌های فراملی و بین‌المللی بودند. به هر حال در آن زمان، آنها امیدوار بودند بتوانند حکومت عراق را تغییر دهند.

همچنین این مسئله نشان‌دهنده این واقعیت است که تعدادی از احزاب سیاسی اصلی با جنبش‌های اسلامی بین‌المللی در اشکال مختلف با کشورهای که در آن فعالیت می‌کنند، مرتبط هستند (همان‌طور که در مورد جنبش‌های ملی‌گرای کمونیست، سوسیالیست و عرب پیش از آنها صادق بود).

پیوندهای فراملی جدید، گروه‌های دیاسپورا و مراکز مخالفت نیز با مهاجرت عراقی‌ها به سایر نقاط منطقه به‌عنوان پناهنده یا برای دستیابی به فرصت‌های اقتصادی بهتر، ایجاد شده است. این امر علاوه بر شکل‌گیری موقعیت‌های سیاسی سبب شده تا سیاست‌مداران و رهبران شبه‌نظامی مواضع جریان خود را در نظر بگیرند و در سیاست‌گذاری خارجی به منافع و امنیت ملی عراق اولویت ندهند.



مرجعیت

نهاد مرجعیت از حلقه‌های مهم تأثیرگذار بر تمامی تحولات عراق در دورهٔ پسااصدام بوده و به همین دلیل می‌توان به‌طور غیرمستقیم آن را یکی از حلقه‌های مهم و اثرگذار بر سیاست‌گذاری خارجی قلمداد کرد. ایشان در پایه‌ریزی سیاست‌گذاری امنیتی مردم‌پایه (حشد شعبی) و به‌عبارت بهتر نفی چینش نظامی - امنیتی آمریکایی‌ها در عراق پسااصدام و هدایت نخبگان عراقی به‌سمت استقلال در تصمیم‌گیری نقش بسزایی داشتند (عبدالرزاق، ۲۰۲۰ با تصرف).

بدیهی است که تغییر و تحولات ساختار حقوقی - سیاسی عراق نوین به بازتعریف نقش مرجعیت دینی در حوزهٔ سیاست این کشور کمک کرد و البته مرجعیت خود نیز در پایه‌ریزی ساختار سیاسی نوین نقشی مهم داشت. بر این اساس، می‌توان ادعا کرد که با توجه به شاخصه‌هایی نظیر «بافت عشیره‌ای - قبیله‌ای» و «تکثر اقوام، مذاهب و ادیان» در جامعهٔ عراق علاوه بر حضور و فعالیت بازیگران متعدد مانند امریکایی‌ها، پیش و پس از طرح‌ریزی ساختار نوین حقوقی حاکمیتی عراق، این ساختار نه کاملاً در جهت «سکولاریسم» و «علمانیت» مبتنی بر آموزه‌های لیبرالیسم غربی سوق یافته و نه کاملاً بر مدار دینی می‌چرخد؛ بنابراین، با وجود تلاش امریکایی‌ها برای گنجاندن «مبنای سکولاریسم، لیبرالیسم و آموزه‌های حقوق بشری غربی - آمریکایی» در قانون اساسی و نهادهای حقوقی - حاکمیتی عراق، تلاش‌های مراجع و علمای تراز اول دینی (به‌ویژه مرجعیت دینی آیت‌الله سیستانی) به‌مثابهٔ مانعی محکم در برابر آنها ظاهر شد و آنها نتوانستند ساختار حقوقی - حاکمیتی مطلوب خود را در عراق بنا کنند. به همین سبب ساختار قدرت در عراق نوین را نه می‌توان کاملاً سکولار و نه کاملاً دینی خواند (افشون، ۱۳۹۴: ۵۶).

بازیگران مداخله‌گر خارجی در عراق

این مقوله را به‌سبب اشغال عراق توسط امریکا باید یکی از مهم‌ترین حلقه‌های مؤثر بر سیاست خارجی عراق در مقطع پسااصدام به‌شمار آورد که در واقع در اکثر حلقه‌ها به‌صورت غیرمستقیم بر سیاست‌گذاری خارجی نقش داشته و در اوایل سقوط رژیم صدام حتی گاه در قالب گماردن مشاوران و تحمیل برخی اشخاص به نخست‌وزیر و نهادهای حاکمیتی دیگر (به‌ویژه نهادهای امنیتی - رسمی و مالی) در سیاست‌گذاری خارجی مؤثر بوده است. آن‌چنان که آنتونی کوردزمن، از تحلیلگران امریکایی در مؤسسهٔ مطالعات استراتژیک و



بین‌المللی^۱ اظهار می‌دارد که سیاست امریکا باید بر این درک مبتنی باشد که هیچ چیزی به اندازه محدود کردن مداخلات اقتصادی و امنیتی ایران در داخل عراق و محدود کردن نفوذ سایر کشورهای خارجی در این کشور مهم نیست (مؤسسه آینده‌پژوهی جهان اسلام، منتشر شده در ۱۵ دی ۱۳۹۸).

شکل‌گیری حکومت و روی کار آمدن دولت‌ها در عراق تا حدودی تحت‌الشعاع منافع بازیگران دخیل خارجی در عراق به‌ویژه امریکایی‌ها بوده، اما این نکته را نباید فراموش کرد که اکنون نوعی استقلال نسبی در مواضع خارجی عراق پس‌اصدام مشاهده می‌شود؛ هرچند به نظر می‌رسد که تا استقلال کامل هنوز فاصله بسیار است؛ به‌ویژه آنکه امریکایی‌ها در میان قشرهایی از نخبگان سیاسی و دانشگاهی یا نخبگان فردی تأثیرگذارند و روی آنها اعمال فشار می‌کنند (میرابیان: ۱۳۹۷).

علاوه بر نخست‌وزیر، دفتر آن، پارلمان، احزاب، گروه‌های سیاسی و همچنین گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌ها و بازیگران دخیل خارجی در حوزه تحت حاکمیت دولت مرکزی عراق، مشابه این وضعیت در سطحی پایین‌تر در منطقه کردستان عراق نیز وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که علاوه بر تعدد مراکز و نهادهای تأثیرگذار بر سیاست خارجی عراق در سطح حکومت مرکزی می‌توان نوعی دوگانگی در سیاست خارجی عراق به‌سبب وضعیت خاص اقلیم کردی مشاهده کرد.

اقلیم کردستان عراق

اقلیم کردستان را باید به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر سیاست خارجی عراق در نظر گرفت که به دوگانگی در سیاست‌گذاری خارجی عراق (بغداد - اربیل) انجامیده است. در این زمینه، باید اشاره کرد که حوزه سیاست خارجی در دولت‌های فدرال در انحصار دولت مرکزی است؛ اما در عراق این وضعیت متفاوت است و حتی از دهه ۱۹۹۰ تاکنون این شرایط بر عراق حاکم نبوده است.

هرچند از عنوان جمهوری دموکراتیک فدرال عراق در قانون اساسی این کشور یاد می‌شود، اما اقلیم در این کشور دارای دستگاه سیاست خارجی جداگانه و در قالب مسئول روابط خارجی، پیگیر روابط با کشورهای دیگر است. در این روند، کردها بعد از سرنگونی صدام اعلام کردند که باید روابط خارجی خود را حفظ کنند؛ به این معنی که هرچند در سیاست خارجی عراق شریک هستند، اما به عرب‌های عراقی اعتماد ندارند و باید جداگانه ارتباطات خارجی خود را پیگیری کنند. به گفته نیچروان بارزانی آنها در پی آن بودند تا

مانع هماهنگی عراق با نظام بین‌الملل علیه کردها شوند.

اکنون کردستان عراق به‌عنوان دومین مرکز سیاست خارجی در عراق ظهور کرده و تأثیر تعاملات آن با خارج از اقلیم صرفاً به سطح محلی محدود نمانده و بر سیاست خارجی حکومت مرکزی اثرگذار است. سیاست خارجی اقلیم نه‌تنها در راستای تحقق پروژه استقلال‌طلبی کردها پیش رفته است، بلکه گاهی اوقات خلاف اهداف و آرمان‌های دستور کار بغداد حرکت کرده است. این مهم علاوه بر موضوع همه‌پرسی استقلال در سال ۲۰۱۷، اکنون (به‌ویژه در مقطع پس از ترور سردار شهید سلیمانی) بیش از هرچیز در بحث «خروج نیروهای امریکایی» تشدید و نمایان شده است.

سیاست خارجی عراق نسبت به جمهوری اسلامی ایران

با وجود چالش‌ها و مشکلات عراق در دوران پس‌اصدام، رویکردهای سیاسی داخلی و خارجی این کشور در مقایسه با گذشته متفاوت شده است. این تفاوت‌ها به‌ویژه پس از سال ۲۰۰۳ میلادی نسبت به جمهوری اسلامی ایران بارزتر بوده است. البته روشن است که نوع سیاست خارجی (شامل رفتارها، موضع‌گیری‌ها، نوع و کم‌وکیف همکاری‌ها و...) نیز در دولت‌های متعدد روی کار آمده پس از سقوط صدام در عراق نسبت به جمهوری اسلامی ایران تفاوت‌هایی داشته است.

همان‌گونه که پیش‌تر آمد، نخست‌وزیر در حلقه اول تصمیم‌گیری سیاست خارجی نقشی عمده دارد. برای نمونه، در دوره نخست‌وزیری ایاد علاوی مبانی و آموزه‌های پیشین سیاست خارجی عراق نسبت به برخی کشورها همچنان مشاهده می‌شود. دقت در اظهارات و عبارات حازم شعلان، وزیر دفاع وقت دوره علاوی و شخص خود علاوی حاکی از این موضوع است. در دوران ابراهیم جعفری، نوری مالکی (دو دوره از ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴) و حیدر العبادی (از سال ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸) و عادل عبد‌المهدی (از سال ۲۰۱۸) نیز تفاوت‌هایی در سیاست خارجی عراق نسبت به بازیگران دیگر دیده می‌شود. این تفاوت‌ها، البته مانع از این تحلیل نمی‌شود که: «به‌طور کلی، سیاست خارجی عراق دوره صدام با دوران پس‌اصدام متفاوت شده است».

برای فهم بهتر سیاست خارجی آینده عراق نسبت به جمهوری اسلامی ایران ابتدا ضرورت دارد ضمن کالبدشکافی ساختار حقوقی - حاکمیتی نظم سیاسی مستقر نوین، نگاهی به آرایش سیاسی جدید عراق پس از انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸ م داشت.

کالبدشکافی ساختار حقوقی - حاکمیتی نظم سیاسی مستقر نوین

حذف یکی از بازیگران عمده منطقه‌ای توسط نیروهای اشغالگر بیگانه با دگرگون



ساختن الگوهای تنش و همکاری پیشین، اغلب رهبران و حکام سیاسی عرب غرب آسیا را دچار نگرانی‌هایی کرد؛ البته از سوی دیگر، بارقه‌های امید را برای محور مقاومت ایجاد کرد. از این‌رو، هر دو طیف تحولات موجود در عراق را به‌شدت پیگیری کرده و علاوه بر سیاست خارجی واحد سیاسی تازه متولد شده، مسائلی مانند شکل ساختار سیاسی عراق در منطقه، ترکیب حکومت، میزان و کیفیت نقش گروه‌های مذهبی و قومی در سرنوشت سیاسی عراق در کانون این نگرانی‌ها و توجهات قرار دارند.

در دهه‌های گذشته، اقلیت اعراب سنی به‌ویژه بعثی‌ها بر ساختار سیاسی عراق مسلط بودند و شیعیان و کردها مشارکت چندانی در حکومت مرکزی نداشتند. با تأکید بر روندهای مردم‌سالارانه و سامانه غیر متمرکز و متکثر در دولت‌سازی جدید عراق می‌توان ادعان کرد که در عین تعارض‌ها و اختلافات، اکنون همه گروه‌های قومی - مذهبی عراق در ساختار سیاسی این کشور مشارکت دارند.

مشخصه اصلی رژیم بعثی عراق و دولت‌های قبل از آن حاکمیت توتالیتر و اقتدارگرایانه و حل‌وفصل اختلافات به‌واسطه زور بوده است. فروپاشی رژیم بعثی به نهادینه‌شدن مشارکت تمامی گروه‌های اجتماعی در روند سیاسی و دگرگونی در ساختار قدرت منجر شد؛ ساختاری که در گذشته، هویت عراق را بر مبنای پان‌عربیسم مبتنی بر مذهب سنی و نوعی سوسیالیسم التقاطی تعریف می‌کرد (پایگاه اطلاع‌رسانی حوزه، ۲۲ آبان ۱۳۸۶).

پس از تصویب قانون اساسی و شکل‌گیری برخی نهادهای مهم، انتخابات پارلمانی سال ۲۰۰۵ به‌عنوان نخستین انتخابات آزاد عراق طی چند دهه اخیر موجب بروز تحولات شگرف سیاسی و اجتماعی در این کشور شد. مسئله مهمی که در این انتخابات به‌وقوع پیوست، ورود گروه‌های شیعی به ساختار قدرت در عراق بود؛ امری که شیعیان با وجود برخوردارگی از اکثریت عددی در ساختار جمعیتی کشور برای چندین دهه از آن محروم بودند. در کنار این تحول مهم، کردها نیز برای نخستین بار فرصت یافتند در ارکان و ساختار جدید قدرت سهم قابل توجهی را نصیب خود کنند.

در ادامه سیاست‌ها و رفتارهای دولت العبادی، که در قالب برنامه‌هایی نظیر: «انفتاح سیاسی»، «دوری از محاور» و «سلاح بیدالدوله» ارائه شد، به‌صورت مختصر مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

سیاست‌ها و رفتارهای دولت العبادی و منافع بازیگران خارجی دخیل

رویکردهای العبادی در بین سال‌های ۲۰۱۸ - ۲۰۱۴ بر مبنای «انفتاح سیاسی»، «دوری از محاور» و «سلاح بیدالدوله» بیش از هرچیزی به گرایش سیاست خارجی دولت او به ایجاد «توازن در میان بازیگران» عمق بخشید؛ هرچند نتایج برخی از رفتارها و



رویکردهای حیدر العبادی در عمل به تضعیف نیروهای هم‌سو با جمهوری اسلامی ایران و محور مقاومت انجامید، به‌ویژه سیاست «سلاح بیدالدوله» که اساس آن بر محدود کردن حشد شعبی و نیروهای هم‌سو با جمهوری اسلامی ایران در عراق قرار داشت. دو رویکرد دیگر وی یعنی افتتاح سیاسی و دوری از محاور را باید با احتیاط بیشتری بررسی کرد. با اطمینان می‌توان گفت که نخبگان سیاسی عراق در سال‌های ۲۰۱۸ - ۲۰۱۴، اصل «توازن» را در روابط و سیاست خارجی مدنظر قرار داده‌اند.^۱

نکته مهم در اینجا تداوم یا عدم تداوم گرایش‌ها و رویکردهای سیاسی العبادی در قبال جمهوری اسلامی ایران در عراق آینده است، مهم‌تر از آن نتیجه یا نتایج این رویکردها در موضع‌گیری‌های سیاسی و سیاست‌گذاری خارجی عراق در قبال جمهوری اسلامی ایران است. بنا بر آنچه که گفته شد، اکنون تشریح وضعیت نوین عراق پس از انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۸ و تأثیر آن بر حوزه سیاست خارجی اهمیت دارد.

انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۸ عراق

اهمیت انتخابات پارلمانی با توجه به ساخت حقوقی - حاکمیتی عراق نوین و با عطف به کالبدشکافی ساختار قدرت در آن روشن است؛ به‌گونه‌ای که می‌توان گفت کم‌وکیف شکل‌گیری توزیع قدرت در دولت آینده و چگونگی سیاست‌گذاری خارجی از نحوه چینش کرسی‌ها و شکل‌گیری ائتلاف‌ها در پارلمان متأثر است.

گفتنی است که اولین انتخابات پارلمانی دوران پس‌اداعش و چهارمین مرحله آن در مقطع پس‌اصدام در فضایی متلاطم مانند برافراشتن پرچم استقلال‌طلبی از سوی کردها، ورود اهل سنت به شرایط ویژه دوران بازسازی جغرافیای خود، واگرایی فزاینده میان طیف شیعی و خیز برداشتن حوزه عربی برای گسترش تعاملات با عراق و همچنین «اندیشه بازگشت نیروها از سوی امریکا» برگزار شده است. از این‌رو، بازیگری سیاست‌مداران و نخبگان سیاسی عراقی در این دوره، چه در بعد داخلی و چه در بعد خارجی، متفاوت‌تر از گذشته است.

به نظر می‌رسد مطالبات افکار عمومی در این دوره با وجود چالش‌های جدی زیربنایی در نظام سیاسی عراق به‌جای سوق یافتن به حل این چالش‌ها و گزینش «گفتمان سیاسی

۱. نکته مهم آنکه، اگر سیاست افتتاح سیاسی با کشورهای حوزه عربی بتواند [یا توانسته باشد] بخشی از رفتارهای آسیب‌زا و مخرب کشورهای عربی به‌ویژه عربستان و امارات متحده عربی را در عراق مهار و کنترل کند؛ نمی‌توان گفت که این سیاست کاملاً در راستای «تضعیف یا کاهش نقش جمهوری اسلامی ایران در عراق» طراحی شده است. بر این اساس، اگر سیاست دوری از محاور نیز بتواند [یا توانسته باشد] رفتارهای خصمانه امریکا در عراق علیه جمهوری اسلامی ایران را مهار یا کنترل کند و عراق را به ابزاری اساسی برای دور کردن جمهوری اسلامی ایران از آسیب‌های امریکا تبدیل کند، نمی‌توان آن را سیاستی مغایر با سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران و محور مقاومت دانست.



مطلوب در راستای حل و فصل آنها» به سمت حل چالش‌های روبنایی و مطالبات فوری‌تر، ملموس‌تر و عمومی‌تر مانند «خدمات‌رسانی و موضوعات معیشتی - بهداشتی» و «مبارزه با فساد» حرکت کرده است. هرچند این دو نوع چالش می‌تواند نتیجه موضوع «سه‌می‌بندی» در ساختار قدرت باشد، اما ترجیح مطالبات فوری از سوی بدنه اجتماعی جامعه و حمایت مرجعیت از آن، نتایج انتخابات و چگونگی چینش کابینه این دوره را متفاوت از پیش‌بینی‌های اولیه رقم زد؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت حوزه سیاست خارجی آینده عراق نسبت به همسایگان و به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران نیز از این موضوع متأثر است.

به هر حال، توجه به مؤلفه‌های انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸ در خوش‌بینانه‌ترین حالت موجب می‌شود که جریان صدر (از جریان‌های ضد امریکایی اما طرفدار گسترش مناسبات عراق با حوزه عربی) و سپس جریان الفتح (از جریان‌های مقاومت‌دارای گرایش غالب ضد امریکایی) نقش مهمی در تغییر اصول و راهبردهای کلی روند سیاسی عراق و کم‌وکیف شکل‌گیری دولت بازی کنند.

بنابراین، بدیهی است که روابط خارجی و سیاست‌های کلی داخلی کشور در سال‌های آینده دستخوش برخی تحولات قرار گیرد و رفتارهای سیاسی سیاست‌مداران عراق در حوزه روابط خارجی تا حدود زیادی، متأثر از اندیشه‌ها و تفکرات رهبران و نخبگان این دو جریان (مقتدی صدر و هادی العامری) باشد. البته این احتمال وجود دارد که جریان‌های بعثی و منحرف شیعی از طریق جریان صدر وارد روند سیاسی و نهادهای کلیدی و مهم کشور شوند.

نکته قابل تأمل در شوک‌شدن امریکایی‌ها از نتایج انتخابات است. بر اساس گزارش مجله «نشنال اینترست»، پیچیدگی سیاسی در عراق موجب شد که امریکایی‌ها دچار اشتباه محاسباتی شوند؛ به گونه‌ای که جریان متبوع صدر و جریان الفتح هادی العامری در ردیف اول و دوم ائتلاف‌های پیروز در انتخابات قرار دارند که هر دو دارای صبغه «ضد امریکایی» بوده و اقدامات و عملکرد آنها این موضوع را تأیید می‌کند (خبرگزاری مهر، ۳۱ اردیبهشت ۱۳۹۷).

هرچند ائتلاف دولت قانون و مجلس اعلای اسلامی در این دوره از انتخابات کرسی‌های اندکی کسب کردند، اما باز هم نگرانی‌ها در میان مقامات امریکایی به سبب پیروزی جریان‌های دیگر ضد امریکایی در میان شیعیان باقی مانده است. البته نکته مهم‌تر در فضای پس‌اداعش در عراق بحث بقا یا خروج امریکا از عراق است که به نظر می‌رسد دو ائتلاف برتر انتخاباتی این دوره، چه در درون پارلمان باشند و چه در فرایند شکل‌دهی به

دولت «با هم» یا «یکی بدون دیگری» ادامه دهند، می‌توانند این موضوع را به چالش اساسی برای امریکایی‌ها در سطح نهادهای تأثیرگذار در سیاست خارجی و افکار عمومی تبدیل کنند؛ این موضوع از آنجایی حائز اهمیت است که امریکایی‌ها در دوره ترامپ برای حضور نظامی مؤثرتر در عراق برنامه‌ریزی کرده‌اند^۱. البته در این میان باید به استمرار سیاست دوری جستن از ائتلاف‌ها و عدم ورود به محورها توسط زمامداران و سیاست‌گذاران خارجی عراق نیز توجه کرد (زیاد العلی، ۲۰۱۸: ۴ با تصرف و تلخیص).

سناریوهای محتمل

سناریوها، صرفاً داستان‌هایی خیالی در خصوص آینده نیستند؛ بلکه اغلب تفسیرهایی از وضعیت فعلی هستند که منجر به شکل‌گیری آینده‌های مختلفی می‌شوند؛ تفسیرهای بدیلی که هر یک برآمده از دیدگاه بخشی از بازیگران عرصه قدرت است. هر تفسیر می‌تواند متعلق به بخشی از نگاه بازیگرانی باشد که بر پایه دیدگاه‌ها و پیش‌فرض‌های خود از آن دیدگاه به وضعیت فعلی، ساختار و پویایی قدرت و نفوذ می‌نگرند (ناظمی اشنی، ۱۳۹۶). از این زاویه، سناریوها، برای هر بازیگر معانی مختلف و در نتیجه واکنش‌های متنوعی خواهد داشت.

در راستای پاسخ به پرسش اصلی این پژوهش مبنی بر جهت‌گیری سیاست خارجی آینده عراق نسبت به جمهوری اسلامی ایران، ضروری است تا سناریوهای مهم مورد بررسی قرار گیرند. در این نوشتار به صورت خلاصه به چهار سناریوی مختلف از سیاست خارجی عراق در قبال جمهوری اسلامی ایران پرداخته می‌شود.

در راستای ترسیم نمودار سناریوها، شناخت عدم قطعیت‌ها بسیار اهمیت دارد و باید در جمع‌نخبگی مورد بررسی قرار گیرد. بنابراین در اینجا نیز این مهم در نشست‌های کارشناسانه و نخبگی مطرح نظر قرار داده شده است. بر این اساس مهم‌ترین عدم قطعیت‌های جهت‌گیری سیاست خارجی آینده عراق بر اساس پیش‌ران‌ها (و پس‌ران‌های) یادشده بر اساس دیدگاه‌های کارشناسانه در جلسه‌ای با خبرگان حوزه عراق^۲ بر مبنای موارد زیر است:

الف. تغییر نوع نگاه کارگزاران عراق پس‌ادعش در حلقه‌های یادشده الگوی

۱. تظاهرات برنامه‌ریزی شده از سوی جریان صدر و برخی جریان‌های هم‌سو با محور مقاومت طی روز جمعه ۲۷ دی ماه ۱۳۹۸ متعاقب ترور سردار شهید سلیمانی در بغداد و برخی دیگر از مناطق عراق، در این چهارچوب قابل تحلیل است.
۲. در جلسه‌های تخصصی، جدولی تهیه شد و برای ارزیابی و رتبه‌بندی عدم قطعیت‌ها کارشناسان حوزه عراق شامل: آقایان دکتر احمد زارعان، قدیر نصری، رضا نیک‌منش، سید رضا میر طاهر، حسین آجرلو، محمود عباس زاده، علی اکبر اسدی، ابوالفضل صدقی، صبری انوشه، غلام‌حسین یوسفی، حمید آزاد و همچنین آقایان رضا میرابیان، حسین افجه، امیر قلی زاد، علی آذر، حامد پارسا و سرکار خانم دکتر طاهره پور غلامی مشارکت داشتند.

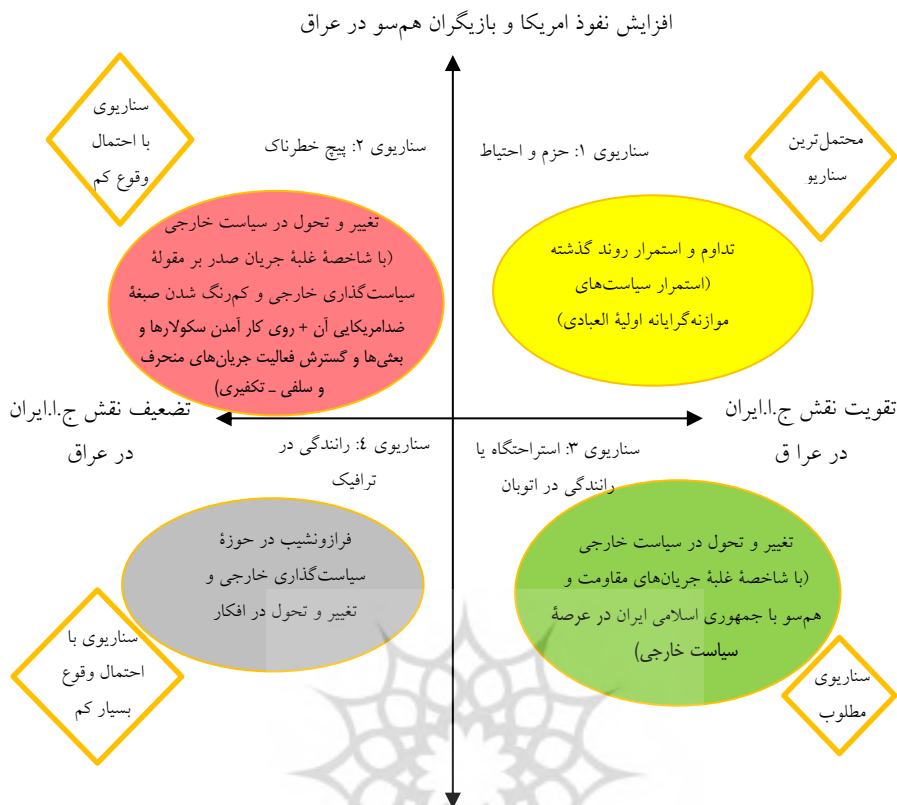


- سیاست‌گذاری بر اساس نظریه هیلزمن به روابط با کشورهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای؛
- ب. تغییر میزان نقش و نفوذ امریکا و بازیگران هم‌سو با آن در عراق؛
- ج. تغییر میزان نقش جمهوری اسلامی ایران در عراق آینده؛
- د. تغییر وضعیت افکار عمومی عراق به روابط کشور با امریکا، عربستان، امارات متحده عربی و سایر بازیگران هم‌سو با آنها؛
- هـ. تغییر وضعیت افکار عمومی عراق به روابط کشورشان با جمهوری اسلامی ایران؛
- و. تغییر میزان قدرت جریان‌های سیاسی و غیر سیاسی هم‌سو با امریکا، عربستان، امارات متحده عربی و سایر بازیگران هم‌سو با آنها در عراق؛
- ز. تغییر میزان قدرت جریان‌های سیاسی و غیر سیاسی هم‌سو با جمهوری اسلامی ایران و سایر بازیگران هم‌سو با آنها در عراق؛
- بر اساس جمع‌بندی دیدگاه‌های کارشناسان خبرگان حوزه عراق، جدول امتیازبندی پیشران‌ها به شرح ذیل است:

جدول ۱. امتیازبندی عدم قطعیت‌ها

ب، ج	و، ز	اهمیت زیاد
الف	د، هـ	اهمیت کم
تأثیر زیاد	تأثیر کم	

- از میان عوامل یاد شده، دو عدم قطعیت زیر (از جهت تأثیر و اهمیت) اولویت بیشتری دارند که محور سناریوها نیز بر اساس آن طراحی شده است:
- الف. تغییر میزان (کاهش یا افزایش) نقش و نفوذ امریکا و بازیگران هم‌سو با آن در عراق آینده؛
- ب. تغییر میزان (کاهش یا افزایش) میزان نقش جمهوری اسلامی ایران در عراق آینده
- از تقاطع دو عدم قطعیت یادشده، در نمودار سناریوها، چهار سناریو را می‌توان ترسیم کرد:



کاهش نفوذ امریکا و بازیگران هم‌سو در عراق

شکل ۴. سناریوهای سیاست خارجی عراق آینده نسبت به جمهوری اسلامی ایران

فرض اصلی در این سناریوها آن است که جمهوری اسلامی ایران و امریکا از بازیگران اصلی، ذی‌نفع و رقیب در عراق به‌شمار می‌روند. در این سناریوها دو بازیگر تمایلی به برتری طرف مقابل ندارد و هرگونه عقب‌نشینی یک طرف به‌معنای تقویت طرف دیگر است. دربارهٔ اینکه کدام یک از این سناریوها توانایی تبدیل شدن به واقعیت را دارد، پاسخی قاطع در دسترس نیست. اما به گمان نویسندهٔ سناریوی اول احتمالاً از استعداد بیشتری برای در دستور کار قرارگرفتن برخوردار است؛ چراکه با توجه به وضعیت بحرانی منطقه که ظرفیت بحران دیگری را ندارد و همچنین احتمالاً تمایل بازیگران قدرتمند بین‌المللی در پرهیز از تنش و جنگ و همچنین حفظ منافع آنان در سایهٔ مدیریت بحران و هم‌زمان پذیرش امر واقع از سوی بازیگران درگیر منطقه‌ای و داخلی، نهایتاً، سیاست خارجی عراق در چهارچوب سناریوی اول سوق داده خواهد شد.



در این چهارچوب، سناریوی شماره ۳، در واقع سناریوی مطلوب جمهوری اسلامی ایران است که در آن سیاست خارجی عراق، هم‌سو با محور مقاومت خواهد بود و از آن، به‌عنوان استراحتگاه (یا رانندگی در اتوبان) می‌توان یاد کرد. در این سناریو، چنانچه تغییر و تحولی هم در عرصه سیاست‌گذاری خارجی عراق رخ دهد، به سود جمهوری اسلامی ایران و محور مقاومت خواهد بود. در اینجا، به هر میزان قدرت و نفوذ امریکا و بازیگران هم‌سو با آن کاهش یابد، بر قدرت و نقش جمهوری اسلامی ایران افزوده خواهد شد.

سناریوی شماره ۲، در واقع جزو بدترین سناریوها به‌شمار می‌رود که در آن کاهش صبغه ضد امریکایی جریان صدر، به‌مثابه یکی از جریان‌های تأثیرگذار در ترسیم سیاست‌گذاری خارجی آینده عراق، محتمل فرض گرفته می‌شود و بازیگران غیرهم‌سو با جمهوری اسلامی ایران، حضور، نفوذ و فعالیت خود را تقویت می‌کنند. در ادامه، احتمال اینکه کاهش صبغه ضد امریکایی جریان صدر، عرصه فعالیت را برای سکولارها، بعضی‌ها و جریان‌های منحرف شیعی و همچنین جریان‌های سلفی - تکفیری گسترده‌تر کند، وجود خواهد داشت. با لحاظ ظرفیت‌های جمهوری اسلامی ایران در عراق، احتمال وقوع این سناریو کم ارزیابی می‌شود.

در توضیح سناریوی شماره ۱، در واقع به‌مثابه محتمل‌ترین سناریو، باید اشاره کرد که به‌نوعی استمرار رقابت‌های گذشته میان جمهوری اسلامی ایران و امریکا وجود خواهد داشت. در واقع با ویژگی‌ها و شرایط کنونی عراق، این سناریو احتمال وقوع بیشتری دارد. البته نکته مهم، آن است که سنگینی وزن سیاست‌گذاری خارجی در عراق با توجه به تشدید تحریم‌های ضد ایرانی امریکایی‌ها پس از برگزاری انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸ و تشکیل دولت تاکنون به سود جمهوری اسلامی ایران بوده است و دمیدن در آتش اعتراضات پاییز ۱۳۹۸ و تبدیل آن به صحنه‌ای برای تغییر و تحول ساختاری در نظام سیاسی عراق در راستای اهداف امریکایی‌ها و سعودی‌ها است.

در سناریوی شماره ۴ که در واقع احتمال وقوع آن کمتر است، تضعیف نقش امریکا و جمهوری اسلامی ایران فرض گرفته شده است، که به نظر می‌رسد با توجه به عوامل قدرت سخت و نرم هرکدام از این بازیگران، وقوع این سناریو تقریباً امکان‌پذیر نیست. در این سناریو، تغییر شرایط می‌تواند به سود جمهوری اسلامی ایران یا امریکا رقم بخورد.

نتیجه‌گیری

در حالی که تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی به‌ویژه در کشورهایی که شخصیت‌محور هستند، به‌طور عمده ناشی از ویژگی‌های شخصیتی رهبران است، در عراق پسا‌صدام

به‌مثابه کشوری که «نظم سیاسی نوین مستقر» آن واجد خصلت‌هایی چون پارلمان‌تاریسم، پلورالیسم و دموکراسی است، نقش نهادها در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی، برجسته‌تر است و امریکایی‌ها تلاش بسیاری برای چینش و تأثیرگذاری بر آنها داشته‌اند. بر این اساس، سیاست‌گذاری خارجی عراق را در سطح تحلیل نهادی - بیش از سطح تحلیل فردی - می‌توان مورد مطالعه و بررسی قرار داد.

به‌طور کلی حلقه‌های تصمیم‌گیر در سیاست خارجی عراق مطابق چهارچوب الگوی نهادی هیلزمن، در فضایی متأثر از بازی سایر بازیگران مداخله‌گر نیز قرار دارند، هرچند می‌توان برای آنها، نقش خاصی نیز قائل شد. البته نخست‌وزیر مطابق اسناد بالادستی و به‌مثابه حلقه اول همچنان نقش اساسی را در جهت‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری خارجی ایفا می‌کند.

بر این اساس، مجموعه رفتارهای سیاسی نخست‌وزیر می‌تواند گامی مهم در حرکت عراق به سمت استقلال باشد؛ به‌گونه‌ای که در جهت‌گیری‌های خارجی در نظام بین‌الملل مستقل عمل کند و در مسیر ایجاد یک بلوک قدرتمند اسلامی، بر جایگاه کشور در مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی بیفزاید.

امریکایی‌ها پس از اشغال عراق در سال ۲۰۰۳ و پس از آن به‌ویژه در جریان تحولات مرتبط با ترور نمادهای مقاومت ایرانی و عراقی در دی ماه ۱۳۹۸، در مسیر پیگیری خواسته‌های خود، چهره خشن خود را نمایان کردند، این در حالی است که جمهوری اسلامی ایران با دارا بودن توان و عناصر قدرت نرم و فرهنگی در عراق، توانایی آن را دارد که رفتارهایش در نظر دولت و جامعه عراق، مشروع جلوه نماید. از این‌رو، به نظر می‌رسد با در پیش گرفتن سیاست خارجی مستقل از سوی عراق و رهایی از چنگال امریکا، در آینده وزنه تعامل عراق با جمهوری اسلامی ایران سنگین‌تر خواهد شد. در این راستا، نیازمندی‌های اقتصادی عراق، عامل مهمی خواهد بود.

اکنون وضعیت به‌گونه‌ای است که توان و ظرفیت جمهوری اسلامی ایران و قدرت مانور آن در صحنه سیاسی و امنیتی عراق به مراتب بیشتر از امریکایی‌ها است. ممکن است امریکایی‌ها در میان بخشی از نخبگان سیاسی و دانشگاهی یا نخبگان فردی تأثیرگذار باشند و روی آنها اعمال فشار کنند؛ اما این‌طور نیست که روی جامعه و توده مردم یا جریان‌سازی‌های جمهوری اسلامی ایران اثرگذار باشند. در چنین شرایطی، قدرت‌های بزرگ به‌شدت از گسترش هنجارهای استقلال‌طلبانه و مقاومت‌گرایانه بر ضد استکبار نگران هستند و جمهوری اسلامی ایران با دارا بودن توان عظیم مردمی و نهضتی، نوع خاصی از نظم جهانی را عرضه کرده است که ویژگی مهم آن «نفی سلطه یک‌جانبه قدرت‌های بزرگ



بر کشورهای اسلامی» است.

به نظر می‌رسد که دولت‌های آینده در عراق با برطرف کردن برخی ضعف‌های خود در حوزه سیاست‌گذاری خارجی و عبور از برخی سهمیه‌بندی‌های قومی - مذهبی در این عرصه، به سمت نوعی استقلال نسبی در تصمیم‌گیری حرکت کنند. از سوی دیگر می‌توان گفت که با توجه به استمرار عوامل قدرت جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در حوزه نرم و همچنین نیازمندی‌های اقتصادی عراق در حوزه برق و گاز طی سال‌های آینده^۱، تعاملات میان آنها بیشتر خواهد شد و به سمت تقابل با جمهوری اسلامی ایران سوق نخواهد یافت. البته برخی تلاش‌های بازیگران رقیب نظیر امریکایی‌ها، سعودی‌ها و اماراتی‌ها مشکلات و چالش‌هایی را ایجاد خواهد کرد ولی جمهوری اسلامی ایران با ظرفیت‌ها و توان خود در عراق، قادر به غلبه بر این چالش‌ها و تبدیل تهدیدها به فرصت‌ها خواهد بود.

به نظر می‌رسد با توجه به سناریوهای پژوهش، در مقطع پس از ترور نمادهای مقاومت در عراق و جمهوری اسلامی ایران یعنی سردار شهید حاج قاسم سلیمانی و حاج ابومهدی مهندس و شدت گرفتن بحث انتقام ایرانی - عراقی از امریکایی‌ها و متعاقب آن حملات موشکی سپاه پاسداران به پایگاه عین‌الاسد در غرب عراق (استان الانبار)، امریکایی‌ها و کشورهای عربی، دیگر قادر نیستند نگرانی‌های خود را پنهان کنند. این نگرانی‌ها و دغدغه‌ها، بیش از همه در میان بازیگرانی نظیر عربستان و امارات متحده نیز مشاهده می‌شود که بیش و پیش از همه، با موضوع «خراج امریکایی‌ها از عراق» و «احتمال ضربات بعدی محور مقاومت به‌ویژه در عراق» به نظامیان و منافع امریکا توسط جریان‌های هم‌سو با محور مقاومت برمی‌گردد. این وضعیت در حالی است که تلاش‌ها برای جدایی دولت - ملت‌های عراق و ایران و انحراف مسیر عراق از محور مقاومت به اولویت‌های اساسی امریکا و عربستان تبدیل خواهد شد. این موضوع به‌ویژه پس از برگزاری انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۸ در عراق و کسب نتایج مناسب برای نیروها و جریان‌های سیاسی ضد امریکایی اهمیت بیشتری پیدا کرده است.

با وجود شرایط حاکم بر جامعه عراق به نظر می‌رسد هرچند مشکلات جمهوری اسلامی ایران در دولت‌های آینده عراق به دلیل افزایش اعمال فشار امریکا و تشدید تحریم‌های ضد ایرانی و افزایش حساسیت‌ها و نظارت‌های آن نسبت به دوره‌های قبل، ممکن است بیشتر شود؛ ولی سیاست‌مداران عراقی به همکاری بیشتر با ایران ادامه خواهند داد. البته آشکارشدن اهداف امریکایی‌ها و پرده برداشتن از برخی سیاست‌های عملی (به‌رغم اصرار طرف عراقی برای خروج نظامیان امریکایی از عراق)، به‌مثابه کاتالیزور عمل

۱. از این زاویه عراق را می‌توان کشور "ثروتمند نیازمند" خواند.



خواهد کرد و صبغهٔ ضدیت با امریکا در میان نخبگان تصمیم‌گیر مؤثر و بدنهٔ اجتماعی افزایش خواهد یافت و در آیندهٔ وزنهٔ تحولات به سود جمهوری اسلامی ایران و محور مقاومت رقم خواهد خورد.

شایان یادآوری است که یکی از مهم‌ترین نقاط قوت امریکایی‌ها، حضور نیروهای نظامی و داشتن دست برتر در چینش ساختار نظامی - امنیتی رسمی عراق پس‌اصدام است، که اکنون با هوشیاری بدنهٔ اجتماعی و برخی نخبگان حکومتی، می‌تواند ضمن زمینه‌سازی برای خروج نظامیان امریکایی، ساختارها و سیاست‌گذاری‌های امنیتی مردم‌پایه در عراق را تقویت کند. بدیهی است در چنین شرایطی، امریکایی‌ها سعی می‌کنند زمین بازی جمهوری اسلامی ایران را بر هم بزنند و مشکلاتی برای ایران به‌وجود آورند؛ به‌گونه‌ای که پس از طرح‌هایی از سوی برخی جریان‌ها و مقامات عراقی مبنی بر خروج نظامیان امریکایی، زرمه‌هایی مبنی بر تجزیهٔ عراق بیشتر شنیده خواهد شد. البته سیاست جمهوری اسلامی ایران در این مسیر همواره باید تأکید بر عراق مستقل باشد و علاوه بر تقویت و گسترش مناسبات میان جمهوری اسلامی ایران و عراق، حل‌وفصل اختلافات میان دو کشور همواره باید مورد توجه قرار گیرد.

منابع

- احمدی، فرج‌الله، قزوینی حائری، یاسر (۱۳۸۲)، فرایند تدوین قانون اساسی عراق، فصلنامهٔ سیاست، ش ۲.
- افتخاری، اصغر (۱۳۸۶)، اصول‌گرایی و شرایط متحول سیاست خارجی، با تأکید بر دیدگاه‌های امام خمینی (ره)، نشریهٔ زمانه، ش ۵۵.
- افشون، تورج (۱۳۹۴)، دین و علمانیت در ساختار حقوقی - حاکمیتی عراق، فصلنامهٔ مطالعات راهبردی جهان اسلام، ش ۶۸: ۶۳ - ۴۵.
- الشرق الاوسط، سعود الفیصل: معركة الارهاب فی العراق سیتوقف علیها مستقبل الاستقرار فی الشرق الاوسط، ۳ اکتوبر ۲۰۰۵، ش ۹۸۰۶، قابل دستیابی در: <https://archive.aawsat.com/details.asp?section=4&article=32639&issueno=9806#.XjvEch526yU>
- ایروانی، محمد جواد (۱۳۸۰)، درآمدی بر نظریهٔ نهادی، تهران: سیاست.
- اسکات، ریچارد، سازمان‌ها: سیستم‌های عقلایی، طبیعی و باز، ترجمهٔ حسن میرزایی اهرنجانی و فلورا سلطانی تیرانی، تهران: انتشارات دانشکدهٔ مدیریت دانشگاه تهران.
- پایگاه اطلاع‌رسانی حوزه (۲۲ آبان ۱۳۸۶)، عراق جدید و توازن منطقه‌ای (تاریخ مراجعه ۲۵ آذر ۱۳۹۸)، قابل دستیابی در: <https://hawzah.net/fa/Magazine/View/3814/5973/61628>



- خداداد حسینی، سید حمید، امیرمحرمتی، شعبان الهی، قاضی نوری، سید سپهر (۱۳۹۶)، تحلیل نهادی مداخلات دولتی در توسعه فناوری اطلاعات در سطح ملی، نشریه چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۲۹: ۴۵ - ۱۵.
- چشم‌انداز روابط خارجی عراق و جمهوری اسلامی ایران، مصاحبه نگارنده با رضا میرابیان، کارشناس برجسته عراق، ۱۳۹۷/۵/۱۵.
- خبرگزاری ایسنا، موضع آیت الله سیستانی درباره انتخابات پیش رو در عراق، (تاریخ مراجعه ۹ خرداد ۱۳۹۷)، قابل دستیابی در: <https://www.isna.ir/news/newa/9702107449>.
- خبرگزاری مهر، نشنال اینترست: امریکا درکی از پیچیدگی‌های سیاسی عراق ندارد، ۳۱ اردیبهشت ۱۳۹۷، قابل دستیابی در: <https://www.mehrnews.com/news/4302425>.
- خوش‌وقت، محمد حسین (۱۳۷۵) تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، تهران: وزارت امور خارجه.
- رجایی، علیرضا (۱۳۸۴)، تبیین مطلوب و کارآمد از سیاست خارجی در بستر نظام بین‌المللی، نشریه راهبرد یاس، ش ۱۴: ۲۰۸ - ۱۸۳.
- زیاد العلی، علی (۲۰۱۸)، شیوه عمل سیاست خارجی عراق در حلقه روابط و تعاملات منطقه‌ای، مجموعه نشریات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی بیان، (تاریخ مراجعه ۹ آذر ۱۳۹۷)، قابل دستیابی در: <http://www.bayancenter.org/fa/wp-content/uploads/2018/09/089876567.pdf>
- سایت خبری فردانیوز (۱۳۹۵/۳/۲۶)، غافل‌گیری مرسوم در امریکا، قابل دستیابی در: Fordanews.com/fa/tag/1
- سجادی‌پور، سید محمد کاظم (۱۳۸۳)، چهارچوب‌های مفهومی و پژوهشی برای مطالعه سیاست خارجی ایران، چ دوم، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- سلیمانی، غلام‌علی، دهقانی فیروزآبادی، سید جلال (۱۳۹۳)، ابعاد معنایی و نهادی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، دو فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش سیاست نظری، ش ۱۶: ۱۰۰ - ۷۲.
- سید، محمود؛ زارع، فاطمه (۱۳۹۵)، مناقشات مرزی عراق با همسایگان خود با تکیه بر جنگ دوم خلیج فارس، فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل، سال نهم، ش ۳: ۲۱ - ۲۴۹.
- سیف‌زاده، حسین (۱۳۷۶)، مبانی و مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- صفوی، سیدحمزه (۱۳۸۷)، کالبدشکافی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

- عبد الرزاق، صلاح (۲۰۲۰)، السيد سيستاني و دوره في العراق، الطبعة الاولى، بغداد: مركز الهدى للدراسات الحوزويه.

- غفاری، هدی، نظری، فاطمه (۱۳۹۵)، بررسی و تبیین جایگاه شریعت در نظام حقوقی کشور عراق با تأکید بر نقش مرجعیت، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۶۴، ش ۳، قابل دستیابی در: https://jplsqa.ut.ac.ir/article_59471.html

- فاضل حسن، حمید (دسامبر ۲۰۱۴)، از مات العبادی الكبرى و ثلاثة الارحاء البراغماتی، مجلة حمورابی للدراسات، بغداد، العدد ۱۲: ۳۹ - ۲۴.

- قانون اساسی عراق، قابل دستیابی در:

<http://ar.parliament.iq/>

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/132279>

<http://www.irentekhabat.com/fa/Constitution/View/2046/>

- کاظمی، حجت (۱۳۹۲)، نهادگرایی به عنوان الگویی برای تحلیل سیاسی، پژوهش سیاست

نظری، ش ۲۷: ۱۳ - ۱.

- کنین مونت، جان (۲۰۱۳)، ساختارها و نهادهای تصمیم‌گیر در حوزه سیاست خارجی عراق، ترجمه علی آذری، تاریخ انتشار: ۲۳ مرداد ۱۳۹۷، مؤسسه اندیشه‌سازان نور، ش ۹. با تلخیص و تصرف (منبع اصلی)

Kinninmont, Jane (2013) "Iraq on the International Stage", Chathamhouse Institute, PP. 70-77

- مقتدر، هوشنگ (۱۳۵۸)، مباحثی پیرامون سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی،

تهران: انتشارات دانشکده علوم سیاسی و اجتماعی.

- مؤسسه آینده‌پژوهی جهان اسلام (۱۵ دی ۱۳۹۸)، شکست استراتژی آمریکا در غرب آسیا: از دست دادن عراق و خلیج فارس، بخش اول، آنتونی اچ. کوردسمن، قابل دستیابی در:

<http://www.iiwfs.com/islam-world/islam-world-notes-and-papers/1252>

- ناظمی اشنی، امیر (۲۹ آبان ۱۳۹۶)، مروری بر سناریوهای سیاست خارجی ترامپ در

قبال ایران؛ آینده ترامپ و ایران، قابل دستیابی در سایت مرکز بررسی‌های استراتژیک

ریاست جمهوری: <http://www.css.ir/fa/content/112731>

- نورمحمدی، مرتضی (۱۳۹۶)، تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی: مطالعه موردی عراق،

فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال ششم، ش ۲۱: ۱۹۶ - ۱۷۵.

- هرسیچ، حسین، سیدی، مریم (۱۳۸۶)، نقش قدرت مدنی در سیاست خارجی، فصلنامه

پژوهش حقوق عمومی، دوره ۹، ش ۲۲: ۲۰۲ - ۱۷۳.

- هینبوش، ریموند الویشس، احتشامی، انوشیروان (۱۳۸۲)، سیاست خارجی کشورهای

خاورمیانه، ترجمه علی گل محمدی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.



-Cohen, B. C. and Harris, S.A. (1975), "Foreign Policy", in F.I.Greenstein and N. Polsby, (eds), Handbook of Political Science, Reading Aldison Wessley.

-Hilsman, Roger (1952), " Intelligence and Policy Making in foreign Affairs", World Politics, Vol. 5, No. 1, PP. 1-45.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

