

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عراق به کجا می‌رود؟

گزیده پژوهش‌های جهان: عراق به کجا می‌رود؟

بررسی و نظارت: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران -

معاونت پژوهشی

تلخیص و ترجمه: محمد خواجه‌ویی

تاریخ انتشار: ۹۶/۶/۲۲

تلفن و دورنگار: ۷ - ۸۸۷۰۶۲۰۵

صندوق پستی: ۳۸۴۹ - ۱۵۸۷۵

نشانی اینترنت: www.tisri.org

کلیه حقوق مادی و معنوی این گزارش متعلق به مؤسسه تهران است. تکثیر، انتشار و یا واگذاری آن به دیگران به هرصورت و بدون اجازه کتبی این مؤسسه مجاز نمی‌باشد.



خلاصه اجرایی

عراق یکی از کشورهای بحران‌زده غرب آسیا است. این بحران در چند سطح در جریان است و نظام سیاسی و نخبگان این کشور نیز نتوانسته‌اند بر آن غلبه کنند. مهم‌ترین فوری‌ترین چالش عراق؛ حضور گروه‌های تروریستی در این کشور است. عراق از زمان اشغال از سوی آمریکا، آماج فعالیت گروه‌های افراط‌گرای تروریستی بوده است که بیشتر فعالیت این گروه‌ها هم در قالب عملیات انتحاری بوده است؛ اما از حدود دو سال پیش که گروه «داعش» توانست حدود چهل درصد از خاک عراق را به تصرف خود درآورد و عملاً حاکمیت دولت مرکزی بر آن مناطق را کنار بزند، فعالیت این گروه‌ها وارد مرحله جدیدی شد. نیروهای نظامی و امنیتی عراق نیز نتوانستند بر این گروه فائق آیند و همین امر باعث شکل‌گیری گروه‌های شبه‌نظامی از جمله «بسیج مردمی» (الحشد الشعبی) یا افزایش تحرک دیگر گروه‌های شبه‌نظامی - همچون نیروهای پیشمرگ کرد - شد. در زمان حاضر اصلی‌ترین اولویت دولت عراق بازپس‌گیری کامل خاک این کشور از دست داعش است.

به ادعای نویسنده، گرچه مسئله تحرکات گروه‌های تروریستی مشکل فوری عراق است؛ اما بسیاری معتقدند این مشکل خود یک معلول است و علت اصلی بحران‌ها در این کشور به شکاف بین ملت و دولت در عراق و به‌طور کلی روند دولت و ملت‌سازی در این کشور برمی‌گردد. طبق این دیدگاه، تحرک گروه‌های تروریستی بر بستر نارضایتی و اختلاف بین بخش‌هایی از مردم عراق با دولت رخ داده است. بسیاری این اختلاف را ناشی از این می‌دانند که دولت عراق نه برآمده از خواست و اراده مردم که محصول نظام سهمیه‌بندی طایفه‌ای است که در آن ممکن است برخی طوائف مورد تبعیض واقع شوند. از سوی دیگر، فساد و ناکارآمدی را نیز یکی از مشکلات کنونی دولت عراق می‌دانند که باعث شده عملاً نهاد دولت نتواند از عهده امور جاری این کشور برآید.

مجله «المستقبل العربی» در شماره ۴۵۲ (اکتبر ۲۰۱۶) گزارشی از نشست با عنوان



«عراق به کدام سو می‌رود؟» که در «مرکز مطالعات وحدت عربی» در بیروت برگزار شد منتشر کرد. این مجله سه مقاله برگزیده این نشست را در این شماره به چاپ رساند. گزارش حاضر تلاش کرده تا خلاصه‌ای از مهم‌ترین مباحث در این سه مقاله را که موضوع اصلی آنها ریشه‌یابی مشکلات کنونی عراق است ارائه کند. «بحران دولت‌سازی در عراق و مسیر پیش رو» به قلم شیرزاد احمد النجار، استاد علوم سیاسی دانشگاه صلاح‌الدین اربیل، «بحران کنونی عراق: آینده دولت و سناریوهای احتمالی» به قلم عبدالحسین شعبان، نویسنده عراقی و «نگاهی به چشم‌انداز سیاسی عراق پس از داعش» به قلم خالد حمزه المعینی، مدیر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی استراتژیک دجله عراق عناوین این مقاله‌ها هستند. هر سه مقاله نسبت به عملکرد دولت عراق رویکردی انتقادی دارند و معتقدند این دولت رویکردی طایفه‌ای دارد؛ اقدامات آن باعث شکاف بین دولت و ملت شده و زمینه را برای ازهم‌گسیختگی و حرکت این کشور به سمت تجزیه فراهم کرده است.



نگاهی به مهم‌ترین مباحث مطرح‌شده در سه مقاله

۱. بحران دولت‌سازی در عراق و مسیر پیش رو

عراق به معنای واقعی با بحران دولت‌سازی روبه‌رو است. مشکل اینجاست که نهادهای دولت پس از جنگ سال ۲۰۰۳ یا از بین رفتند یا دچار ازهم‌گسیختگی شدند؛ بنابراین، عراق امروز نیازمند دولت‌سازی است.

باوجوداین، فرایند دولت‌سازی با مشکلات خطرناکی روبه‌رو است و تاکنون تلاشی برای روشن شدن ابعاد و چشم‌انداز این فرایند صورت نگرفته است. دو رویکرد درباره فرایند دولت‌سازی در عراق پس از جنگ وجود داشته است:

– رویکرد نهادگرا: تقدم دولت‌سازی بر ملت‌سازی؛

– رویکرد قراردادی: تقدم ملت‌سازی بر دولت‌سازی.

به نظر می‌رسد فرایند دولت‌سازی در عراق باید هر دو رویکرد مورد اشاره را دربر گیرد. ازیک‌سو، اولویت دادن صرف به دولت‌سازی می‌تواند به شکل‌گیری یک دولت بدون مشروعیت منجر شود و ازسوی‌دیگر، اولویت دادن به ملت‌سازی می‌تواند به شکل‌گیری یک دولت ضعیف با قدرت پایین در اعمال حاکمیت منجر شود.

نخبگان سیاسی که بعد از سال ۲۰۰۳ قدرت را در دست گرفتند رویکرد یکسان و مشترکی درباره مصلحت و منفعت عمومی نداشته‌اند. حضور آنها در قدرت نه براساس فرایند دموکراتیک و انتخابات بلکه با نظر آمریکا و مبتنی بر تقسیم‌بندی‌های طایفه‌ای، قومی و مذهبی بود. درواقع، اعضای شورای حکومتی که «پل برمر» حاکم غیرنظامی آمریکا در عراق آن را تشکیل داد براین اساس انتخاب شدند. آمریکایی‌ها با تصمیمات خود ساختارهای زیربنایی دولت عراق را نابود کردند و کشور را به ورطه بی‌ثباتی سوق دادند. آنها در مارس ۲۰۰۴ قانون اداره دولت برای مرحله انتقالی را مصوب کردند. براساس این قانون، دولت عراق از شکل یکپارچه خود به فدرال تبدیل شد، بدون اینکه ملت عراق نقشی در آن داشته باشد.



بعد از اینکه آمریکایی‌ها دولت عراق را در شکل جدید قرار دادند، در ژوئن ۲۰۰۴ حاکمیت را به عراقی‌ها واگذار کردند و پس از آن، فرایند نگارش پیش‌نویس قانون اساسی عراق آغاز شد. با وجود آنکه کمیته‌ای متشکل از نخبگان و کارشناسان عراقی برای آن کار انتخاب شدند اما «فیلدمن» آمریکایی نقش مهمی در نوشتن آن داشت. وقتی که این پیش‌نویس به رأی گذاشته شد بخش‌های مهمی از مردم عراق آن را تحریم کردند. درنهایت، این پیش‌نویس در شرایطی رأی آورد که بخش مهمی از ملت عراق در این فرایند غایب بودند.

افزون براین، در خود این قانون نیز موادی وجود دارد که از برخی از آنها به‌عنوان مبنای یاد می‌کند که احتمال انفجارشان وجود دارد؛ برای نمونه، ماده ۶۵ (تشکیل شورای فدرال)، مواد ۱۱۱ و ۱۱۲ (درباره مسئله نفت و گاز)، ماده ۱۱۶ (ساختار نظام فدرال)، ماده ۱۴۰ (ادامه مستلزمات اجرای ماده ۵۸ قانون اداره دولت در دوره انتقالی مربوط به مناطق مورد اختلاف) و ماده ۱۴۲ (اصلاح قانون اساسی) از آن دسته هستند.

همه اینها بیانگر نبود اتفاق نظر نیروهای سیاسی بر سر منافع عمومی مشترک در روند دولت‌سازی است. این وضعیت نشان می‌دهد که از یک سو، نخبگان سیاسی در عراق توانایی و صلاحیت لازم برای اداره کشور را نداشته‌اند و از سوی دیگر، نظام سیاسی عراق توانایی لازم برای انجام وظایف خود را ندارد و به همین سبب از سال ۲۰۰۳ با مشکلات خطرناکی روبه‌رو بوده است.

مهم‌ترین نشانه‌های ناتوانی نظام سیاسی عراق را می‌توان اینگونه برشمرد: ۱. اجرا نشدن اصول قانون اساسی مصوب سال ۲۰۰۵؛ ۲. تنش داخلی و طایفه‌ای به‌ویژه در سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۷؛ ۳. اختلاف بر سر مفهوم فدرالیسم؛ ۴. متشنج شدن روابط دولت مرکزی با اقلیم کردستان عراق بر سر نفت، مناطق مورد اختلاف و قطع سهم اقلیم از بودجه عمومی؛ ۵. سر برآوردن داعش و تسلط آن بر حدود چهل درصد از خاک عراق؛ ۶. کندی فرایند قانونگذاری و درگیر شدن آن با مشکلات داخلی؛ ۷. افزایش مهاجرت داخلی شهروندان (حدود چهار میلیون نفر)؛ ۸. افزایش مهاجرت شهروندان به خارج؛ ۹. افزایش انفجارها. همه این نشانه‌ها این پرسش را مطرح می‌کنند که عراق به کدام سو حرکت می‌کند.

مشکلات متراکم تاریخی، اجتماعی و سیاسی در کنار جنگ‌ها و تنش‌ها و اشغال باعث شده تا عراق در وضعیت منحصربه‌فردی قرار بگیرد. هویت‌های فرعی (محلی، دینی و



نژادی) جایگزین هویت ملی و این وضعیت باعث ازهم‌گسیختگی جامعه عراق شده است. بدین ترتیب، با تداوم این وضعیت عراق به‌سوی سومی شدن حرکت می‌کند؛ مگر اینکه عراقی‌ها بر سر منافع ملی به اشتراک‌نظر برسند؛ تنها راه غلبه بر این وضعیت توافق عراقی‌ها بر سر منافع ملی است.

۲. بحران کنونی عراق: آینده دولت و سناریوهای احتمالی

چالش‌هایی که دولت عراق برای ادامه حیات خود با آن مواجه است عبارتند از:

۱. **چالش‌های سیاست خارجی:** این چالش‌ها در کنار مشکلاتی همچون نبود توازن در مبادلات تجارت خارجی، واردات غذا، کاهش قیمت نفت، واردات سلاح و بدهی‌های خارجی، باعث شده تا عراق بیش‌ازپیش زیر نفوذ و تسلط کشورهای خارجی قرار بگیرد و بیش‌ازپیش به خارج وابسته شود؛
۲. **چالش‌های داخلی:** مهم‌ترین و خطرناک‌ترین چالشی که عراق با آن روبه‌رو است طایفه‌گرایی پیدا و پنهان در این کشور است. بدین ترتیب، برای آینده عراق، سه سناریو می‌توان متصور شد:
 ۱. تکه‌تکه شدن: این سناریو به دو شکل ممکن است تحقق یابد:
 - الف) تکه‌تکه شدن غیررسمی (دوفاکتو): در این وضعیت، عراق در عمل و صرف‌نظر از جنبه حقوقی آن به مناطق مختلفی که هیچ ارتباط تنگاتنگی با هم ندارند تقسیم می‌شود و ادامه چنین روندی به اضمحلال تدریجی دولت خواهد انجامید.
 - ب) تکه‌تکه شدن رسمی (دوژوره): در این وضعیت، عراق به اقلیم‌های مختلفی تقسیم خواهد شد. این تقسیم‌بندی در یک چهارچوب رسمی و مورد توافق حاصل خواهد شد و ممکن است ازسوی جامعه بین‌المللی یا کشورهای منطقه به‌رسمیت شناخته شود.
 - ج) الحاق به کشورهای دیگر: در این وضعیت مناطقی از عراق به برخی از کشورهای همسایه عراق ملحق خواهند شد. ترکیه و ایران که همواره نسبت به خاک عراق با هم درگیر بودند دو کشوری هستند که احتمالاً این گزینه درباره آنها محقق می‌شود.
 ۲. ادامه وضع کنونی: ممکن است شرایط کنونی عراق برای سال‌ها ادامه پیدا کند. تحقق این سناریو به معنای ناکامی برنامه‌های اصلاحی وعده داده‌شده است.
 ۳. وحدت: تحقق این سناریو که به معنای وحدت گروه‌های مختلف برای شکل و



برنامه‌ها و وظایف دولت و منافع ملی است مستلزم گفتگو میان نخبگان فکری، فرهنگی، دانشگاهی، و سیاسی است.

۳. نگاهی به چشم‌انداز سیاسی عراق پس از داعش

این تصور که وضعیت عراق پس از غلبه بر داعش بهبود پیدا خواهد کرد، اشتباه و ساده‌انگاری است. پیش‌بینی می‌شود که پس از داعش، درگیری‌های داخلی بین گروه‌های مختلفی که در جریان غلبه بر داعش مؤثر بودند با یکدیگر و با دولت افزایش یابد.

برای عراق پس از داعش می‌توان چهار گزینه متصور شد:

۱. شکل‌گیری مناطق فدرال: دولت مرکزی عراق نتوانسته خود را به‌عنوان نماینده همه مردم عراق معرفی کند و همچنان سهمیه‌بندی طایفه‌ای را در رویکردهای خود دنبال می‌کند. چنین وضعیتی باعث شده که در مناطق مختلف نوعی تمایل به استقلال نسبی و نپذیرفتن حاکمیت مرکزی شکل بگیرد. در این قالب حتی تمایل برای ایجاد پایگاه نیروهای خارجی از جمله آمریکا برای محافظت از نیروهای شبه‌نظامی در این مناطق وجود دارد. ممکن است این وضعیت پس از خروج داعش نیز روند رو به گسترشی پیدا کند.

۲. حرکت به سمت جنگ داخلی: گروه‌های مسلحی که خارج از چهارچوب دولت شکل گرفته‌اند ممکن است پس از داعش، با یکدیگر درگیر شوند و کشور را به سمت جنگ داخلی پیش ببرند. در حال حاضر سه نوع نیروی نظامی در عراق وجود دارد: ۱. ارتش؛ ۲. گروه‌های مسلح طایفه‌ای و مذهبی؛ و ۳. گروه‌های مسلح قومی.

۳. مدخله مستقیم خارجی به رهبری آمریکا: ایالات متحده ممکن است پس از خروج داعش با هدف جلوگیری از بسط نفوذ ایران و روسیه در منطقه و بازیابی قدرت خود به عراق نیروی نظامی اعزام کند. آمریکا می‌تواند این حضور خود را در قالب بند هفتم منشور ملل متحد نیز موجه و قانونی جلوه دهد یا اینکه در قالب توافق‌نامه امنیتی بغداد و واشینگتن که سال ۲۰۰۸ بین دو طرف به امضا رسید به این کشور نیرو اعزام کند. براساس ماده بیست‌وهفتم این توافق‌نامه هرگاه عراق با یک خطر داخلی یا خارجی روبه‌رو شود آمریکا می‌تواند به این کشور نیرو اعزام کند.

۴. ادامه وضعیت شکننده کنونی: یکی از گزینه‌ها این است که همین وضعیت کنونی



یعنی وجود یک دولت ناکارآمد با فساد بالا و براساس طایفه‌گرایی همچنان به کار خود ادامه دهد؛ زیرا در زمان حاضر هیچ آلترناتیو جدی‌ای در داخل یا خارج عراق برای تغییر وضعیت سیاسی در این کشور وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

به ادعای نویسنده، عراق از سال ۲۰۰۳ و پس از سرنگونی رژیم سابق، تحت تأثیر فضای داخلی و خارجی به سمت تشکیل یک نظام پارلمانی حرکت کرد؛ اما سهم خواهی طوایف و جریان‌های سیاسی و مذهبی از ساختار قدرت، ناکارآمدی این نظام را ثابت کرد؛ به‌طوری‌که هریک از جریان‌های سیاسی این کشور تلاش کردند که براساس شطرنج سیاسی و جغرافیایی خود سهمی در ساختار قدرت داشته باشند و این امر شکاف میان حاکمیت و ملت را تشدید کرد. عراق در ترکیب پازل سیاسی و حاکمیتی جدید خود از لبنان الگو گرفت که تجربه‌ای کاملاً شکست‌خورده است؛ زیرا نظام سهم‌بندی سیاسی پاسخگوی نیاز جامعه پیچیده عراق نیست.

در طول سیزده سال اخیر، عراق به دلیل نظام طایفه‌ای و بروز اختلاف میان طوایف سه‌گانه کُرد، شیعه و سنی با چالش‌های گوناگونی مواجه شد که این چالش‌ها به بروز ناامنی‌های سراسری منجر شد. برخی کشورهای عرب منطقه از جمله عربستان، قطر و امارات در تشدید اختلافات قومیتی و طایفه‌ای عراق نقش دارند؛ زیرا این کشورها مایل نیستند تا عراق به سمت ثبات و آرامش حرکت کند.

بروز گسست میان قومیت‌های موجود در عراق، شرایط خطرناکی را برای این کشور رقم زد؛ زیرا گروهک تروریستی داعش با استفاده از فضای اختلافات قومیتی وارد شمال و غرب عراق شد. طی دو سال اخیر، به دلیل تمرکز داعش در شمال و غرب عراق و کشتار مردم بیگناه، این کشور با یک فاجعه انسانی و مهاجرت میلیون‌ها عراقی مواجه شده است.

در جریان منازعه دولت عراق با گروهک تروریستی داعش، برخی طوایف از شرایط ناامنی‌های موجود در برخی مناطق عراق برای طرح مطالبات غیرمشروع خود استفاده کردند. تهدید رهبران اقلیم کردستان عراق برای جدایی از این کشور و تعامل برخی کشورهای منطقه مانند ترکیه، امارات، عربستان و قطر با اقلیم کردستان بدون گذر از کانال دولت مرکزی به تضعیف حاکمیت دولت عراق منجر شد.



جریان‌سازی‌های منطقه‌ای و داخلی علیه مرجعیت و نیروهای مردمی به‌تدریج فاصله میان دولت و مرجعیت عراق را افزایش داد، ازسوی دیگر، حیدر العبادی، نخست‌وزیر عراق، که وعده انجام اصلاحات ساختاری در بدنه نظام عراق را داده بود نتوانسته به وعده‌های خود عمل کند. مردم عراق خواهان مبارزه جدی دولت با رانت‌خواری و فساد اداری هستند؛ اما حیدر العبادی، نخست‌وزیر عراق، نتوانسته فساد اداری و رانت‌خواری را ریشه‌کن کند. مجموعه این رخدادها شرایط پیچیده‌ای را برای عراق به همراه داشت و اکنون این کشور در برابر یک گذرگاه خطرناک سیاسی قرار گرفته است؛ به‌طوری‌که اگر دولت، ملت، مرجعیت و طوایف موجود در عراق به سمت همگرایی و تعامل مثبت و حل اختلافات سیاسی خود حرکت نکنند این کشور در آینده با خطر تجزیه و فروپاشی مواجه خواهد شد.