

زهرا خدایی*

تاریخ دریافت: ۹۰/۸/۲۷

تاریخ پذیرش: ۹۰/۱۰/۱۵

چکیده

این مقاله به بررسی چالش‌های دموکراسی‌سازی در عراق از نگاهی سازه‌انگارانه می‌پردازد. احزاب و جریان‌های سیاسی عراق بعد از حمله آمریکا و نیروهای ائتلاف، هنوز نتوانسته‌اند از خلال کارکردهای دموکراتیک، یک ساختار منسجم سیاسی در این کشور را شکل دهند، به طوری که بعد از انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۰، تشکیل دولت دوم نوری مالکی، نه ماه به درازا کشید و در این مدت هر یک از احزاب و جریان‌ها مشغول چانه‌زنی و اصرار بر سر سهم‌خواهی خود بودند. سخن اصلی در این مقاله آن است که ناهمگونی در بافت و ساختار سیاسی - اجتماعی، فرهنگ استبدادی و مطلقه حاکم بر جریان‌ها و همچنین عدم شکل‌گیری صحیح روند دولت-ملت‌سازی از مهم‌ترین چالش‌های موجود بر سر راه دموکراسی‌سازی در این کشور بوده است. نویسنده با انتخاب و کاربرد نظریه سازه‌انگارانه و تشریح سه مولفه آن (ساختار اجتماعی، هویت کنشگران و همچنین ماهیت ساختار - کارگزار) این‌گونه نتیجه‌گیری می‌کند که ساختار اجتماعی ناهمگون عراق رفتار رقابتی بازیگران را اعم از بازیگران داخلی و خارجی دامن زده و از سوی دیگر، رفتار رقابتی بازیگران در مرحله ساختارسازی سیاسی به ایجاد یک ساختار مبتنی بر به رسمیت شناختن ناهمگونی منجر شده است.

واژگان کلیدی: عراق، ساختار - کارگزار، هویت، دموکراسی، جامعه ناهمگون

* کارشناس ارشد مطالعات خاورمیانه از دانشگاه آزاد اسلامی - واحد تهران مرکزی

فصلنامه مطالعات خاورمیانه، سال هجدهم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۰، ص ۵۸ - ۳۵.

مقدمه

مهم‌ترین چالش‌های ساختاری دموکراسی‌سازی در عراق چیست؟ عراق یک کشور مهم عربی خاورمیانه و واجد همه محدودیت‌های تاریخی، ساختاری و فرهنگی کشورهای عربی خاورمیانه برای ایجاد یک دموکراسی است. از این رو بعد از حمله آمریکا در سال ۲۰۰۳ تا به امروز، جناح‌ها و احزاب سیاسی این کشور ناتوان از حصول اجماع هنوز نتوانسته‌اند زمینه‌های گذار به دموکراسی را در کشورشان فراهم آورند. نویسندگان در این مقاله ضمن تأکید بر ضعف‌های ساختاری عراق، مهم‌ترین چالش‌های موجود در دموکراسی‌سازی را ژئوپلیتیک قومی، هویت‌های ناهمگون و ساختار اقتصادی این کشور عنوان می‌کند.

واقعیت آن است که به لحاظ تاریخی سه موجی که ساموئل هانتینگتون از آنها به‌عنوان امواج دموکراسی در جهان نام می‌برد، به کشورهای عربی نرسیده و به جز لبنان هیچ‌یک از کشورهای واقع در این مجموعه، دموکراسی و دولت منتخب را تا قبل از سرنگونی صدام تجربه نکرده بودند. به‌علاوه، تاریخ عراق به‌خوبی گویای این واقعیت است که شکل‌گیری این کشور بر اساس مقومات دولت-ملت نبوده، بلکه بر اساس منافع قدرت‌های پیروز در جنگ جهانی اول بوده است. از این رو شکل‌گیری ساختارها براساس لازمه‌های اجتماعی دموکراسی‌سازی نبوده و نوع بازی کنشگران نیز متأثر از آن در مسیر عدم وحدت گام برداشته است. این مقاله قصد دارد مجموع چالش‌ها و موانع دموکراسی‌سازی در عراق پس از صدام را از زاویه نظریه سازه‌انگاره مورد بررسی قرار می‌دهد.

از منظر تئوری سازه‌انگاره، هویت به‌عنوان بخش مهمی از ویژگی‌های ساختار سیاسی، نقش زیادی در قوام و شکل‌دهی به دموکراسی‌سازی دارد. بر طبق این نظریه، هویت‌ها را نمی‌توان جدای از بستر اجتماعی‌شان تعریف کرد؛ چرا که آنها ذاتاً اموری رابطه‌ای هستند. در عراق نیز سه هویت و قومیت اعم از کرد، شیعه و سنی جامعه‌ای ناهمگون ساخته که هر از آنها منافع و کنشگری خود را نه در قالب ملی، بلکه در چارچوب تعلقات قومی و قبیله‌ای خود دنبال می‌کنند. صدام نیز مانند سایر اقتدارگرایان عرب نتوانست هویتی ملی در عراق ایجاد کند. سقوط او سبب شد این تکرار و چندصدایی که در زیر شعارهای پان عربیستی پنهان شده بود، بیشتر نمایان شود.

به علاوه، محرومیت اقوام مختلف از ممارست حقوق اجتماعی و سیاسی خود نیز سبب شد تا در کنار بحران هویت، عراق نتواند گذاری آرام به دموکراسی را تجربه کند.

مبانی نظری

نخست: نظریه سازه‌انگاری

سازه‌انگاری یا کانستراکتیویسم از نظریه‌های مهم دهه اخیر است که فهم ملموسی از واقعیات بین‌المللی به ما ارائه می‌دهد. ساختارگرایی در کنار کارکردگرایی و نظریه نظام‌ها، سومین نگرش کل‌گرایانه قرن بیستم در مورد جامعه و پدیده‌های اجتماعی است. رگه‌هایی از این نگرش در تفکر منتسکیو، مارکس و دورکیم وجود داشته است. اما در قرن بیستم فردیناند سوسور، زبان‌شناس سوئیسی، بود که آن را مبنای نظریه جدیدی در علم زبان‌شناسی قرار داد. این اندیشه از طریق کلود لوی - اشتراوس به حوزه مردم‌شناسی گام نهاد و سپس تمامی علوم اجتماعی را دربرگرفت.^۱ افرادی همچون نیکلاس اوف، الکساندر ونت، امانوئل آدلر، فدریش کراتوچویل و جان جرال راگی از مهم‌ترین نظریه‌پردازانی بودند که سازه‌انگاری را بسط و گسترش داده و کارکردهای آن در عرصه بین‌الملل را تبیین کردند.^۲

سازه‌انگاری با تاکید بر ساخت اجتماعی امور، تئوری‌های نئورئالیستی و نئولیبرالیستی را به چالش کشید. این نظریه معتقد است نظام بین‌الملل ساختی اجتماعی دارد که کنشگران آن در تلاش برای تعامل با سایرین هستند. برخلاف واقع‌گرایان که تنها بازیگران اصلی را دولت‌ها دانسته و امنیت و منافع مادی را از مهم‌ترین گزاره‌ها می‌دانند و همچنین برخلاف لیبرال‌ها که وابستگی متقابل میان بازیگران نظام بین‌الملل و کنشگری آنان در چارچوب نهادهای بین‌المللی را اساس نظریات خود قرار داده‌اند، سازه‌انگاری، سیاست بین‌الملل را فضایی از تعامل و فعل و انفعالاتی می‌داند که در آن هویت‌های بازیگران و کنشگری آنان از اهمیت زیادی برخوردار است. سازه‌انگاری همچنین برآنست که اهداف دولت‌ها اعم از مادی و معنوی، از جمله امنیت و همچنین توسعه اقتصادی، از طریق هویت عوامل اجتماعی و یا نوع کنشگری آنان در برقراری ارتباط با سایر بازیگران در عرصه بین‌الملل شکل می‌گیرد. به عبارتی، برخلاف لیبرال‌ها و

واقع‌گرایان که بازیگران نظام بین‌الملل را به مثابه ذرات خودخواهی می‌دانند که تنها منافع و اهداف، نوع و شکل کنشگری آنان را مشخص می‌سازد، سازه‌انگاران به‌خودی‌خود بازیگران را کنش‌گران اجتماعی‌ای می‌دانند که هویت‌ها و منافع هر یک از آنها محصول چندین عامل اجتماعی است.

ساختارهای اجتماعی اولین گزاره نظریه سازه‌انگارانه است. سازه‌انگاران بر این مساله تاکید دارند که ساختارهای فکری و هنجاری به اندازه ساختارهای مادی اهمیت دارند؛ زیرا نظام‌های بامعنا هستند که تعریف می‌کنند کنشگران چگونه باید محیط عادی خود را تفسیر کنند.^۳ در این نگرش بر ساخت اجتماعی واقعیت تاکید می‌شود. از این منظر، امکان دسترسی مستقیم و بی‌واسطه به جهان وجود ندارد؛ چرا که همه کنش‌های انسانی در فضایی اجتماعی شکل می‌گیرند و معنا می‌یابند و این معناسازی است که کمابیش به این واقعیت شکل می‌دهد. این رهیافت استدلال می‌کند که واقعیت بین‌المللی یک امر اجتماعی برساخته به وسیله ساختارهای شناختی است که همین ساختارها به جهان مادی معنا می‌دهند، سیاست بین‌الملل نیز از این دیدگاه، قلمروی اجتماعی است که ویژگی‌های آن نهایتاً از طریق ارتباطات و تعامل میان واحدهای آن تعیین می‌گردد.^۴

موضوع هویت و نقش آن در سیاست، به‌عنوان دومین گزاره از اهمیت زیادی در نظریه سازه‌انگاری برخوردار است. هویت سازه‌انگارانه، نه صرفاً ازلی‌انگارانه^(۱) و از پیش داده شده^(۲) است و نه صرفاً ابزارانگارانه.^(۳) در تحلیل سازه‌انگارانه امور، هر بازیگری به‌عنوان حامل یک هویت، فهم و انتظار ویژه‌ای از خود دارد و مناسبات خود با دیگران را بر اساس همان فهم و نقش شکل می‌بخشد. بین هویت و تصمیم و سیاست بازیگران ربط وثیقی وجود دارد؛ چون هر بازیگری در رابطه با سایر بازیگران و درباره آنان برداشت‌های خاصی دارد و بر اساس همین برداشت‌هاست که منافع خاصی تولید کرده و سیاست‌گذاری می‌کند. به این ترتیب، هر مولفه و علامتی که روی

1. Primordial
2. Pregiven
3. Instrumental

برداشت دیگران تاثیر گذارد، در نگرش سازه‌انگارانه، معنادار و اثرگذار است. عوامل متعدد فرهنگی، کارگزاران حکومتی، نخبگان غیردولتی، سازمان‌های مستقل و عناصر و میراث تمدنی، به واسطه تاثیرگذاری بر محاسبات ناظران و خلق نوعی جهان‌بینی و هنجار بین‌المللی مهم هستند. تعامل و شناخت بین‌اندھنی، کنشگران عرصه بین‌المللی را به سمت شکل دادن به یک ساختار سوق می‌دهد، ساختاری که تبلور رفتار عمومی دولت‌ها می‌شود و آنها می‌پذیرند که ضمن تاثیرپذیری، هویت خود را در قالب سیاست خارجی و داخلی ابراز و بخش قابل توجهی از امنیت خود را به واسطه شناسایی و خود ابرازی به‌دست آورند.^۵

برای سازه‌انگاران سازه‌های تمدنی، عوامل فرهنگی، هویت‌های دولتی و غیره، همراه با اینکه چگونه به منافع دولت‌ها و الگوهای برایندها شکل می‌دهند، مهم است. اگر هویت‌ها، اجتماعی و حاصل تعامل باشند، می‌توانند به صورت‌های متفاوتی شکل گیرند. الکساندر ونت معتقد است: «مشکل هویت این است که هویت‌ها تحت چه شرایطی جمعی‌تر و یا خودمحورتر می‌شوند» به‌عنوان نمونه، هرچه احساس یگانگی دولت‌ها نسبت به هم بیشتر باشد، بیشتر به سمت رویه‌های امنیتی جمعی اشتیاق نشان می‌دهند و در نتیجه همکاری میان آنان تقویت می‌شود و بالعکس، هرچه از هم احساس دوری بیشتری داشته باشند، روابطشان مبتنی بر خودمحوری بیشتری خواهد بود.^۶

مبحث ساختار - کارگزار به‌عنوان سومین گزاره در نظریه سازه‌انگارانه، اهمیت و جایگاه ویژه‌ای دارد. برای سازه‌انگاران، ساختار - کارگزار به شکلی متقابل به یکدیگر قوام می‌بخشند. ساختارهای اجتماعی نتیجه پیامدهای خواسته و ناخواسته کنش انسانی‌اند و در عین حال، همان کنش‌ها یک بستر ساختاری تقلیل‌ناپذیر را مفروض می‌گیرند. ساختارها به‌عنوان پدیده‌هایی نسبتاً پایدار با تعامل متقابل است که خلق می‌شوند و بر اساس آنها کنشگران، هویت‌ها و منافع خود را تعریف می‌کنند. در یک سطح تحلیل این افراد/دولت‌ها هستند که به ساختار قوام می‌دهند، اما خود آنها نیز با ساختار است که قوام می‌یابند و بنابراین، ما با قوام متقابل روبه‌رو هستیم و نه یک‌جانبه. اونیف معتقد است که افراد، جوامع را از طریق اعمالشان برمی‌سازند و جوامع به افراد آنگاه که آنها خود و یکدیگر را از طریق همان اعمال می‌فهمند، قوام می‌بخشند.

برخی از این اعمال، کوشش‌های عمدی برای ساختن و بازسازی جامعه‌اند. الکساندر ونت، به‌عنوان مشهورترین نظریه‌پرداز سازه‌انگاران، معتقد است که نظریه‌های ساختارگرا و اراده‌گرا هر دو فقط به بخشی از واقعیت متمرکز شده و از بخش مهم‌تر آن غافل مانده‌اند. ونت برای رفع این کاستی از نظریه ساختاریابی گیدنز کمک می‌گیرد. گیدنز با نظریه ساختاریابی کوشیده است بین ساختار (به‌عنوان بستر کنش‌های اجتماعی و سیاسی) و اصل استقلال و عاملیت کارگزاران، ترکیبی ایجاد کند. از این منظر، ساختار و کارگزار دارای ارتباط درونی و درهم تنیدگی هستی‌شناختی هستند. سازه‌نگاری با قبول تعامل و قوام‌بخشی متقابل بین ساختار - کارگزار، هم از دام اراده‌گرایی می‌رهد و هم از بند جبرگرایی ساختاری. در نتیجه قبول چنین قاعده‌ای، تحولات راهبردی نه محصول منطق تصمیم‌گیران است و نه نتیجه حوادث بین‌الملل، بلکه با تعامل آن دو است که انتخاب‌ها و گزینه‌های تصمیم‌گیران تنظیم می‌گردد.^۷

دوم: سازه‌نگاری و دموکراسی‌سازی

زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی گذار به دموکراسی، از مهم‌ترین عواملی است که می‌تواند یک واحد جغرافیایی را در نیل و حصول به دموکراسی یاری رساند. همگونی و یک‌دستی فرهنگی، گسترش شاخصه‌های جامعه مدنی، توسعه اقتصادی، سطح رفاه مردمی، رفتار و عملکرد نخبگان در سطوح حاکمیت و اجرایی، سطح فرهنگ سیاسی مردمی، میزان نقش‌آفرینی نهادها و سازمان‌های غیردولتی و مردمی و بسیاری دیگر از شاخص‌ها، از مهم‌ترین عواملی هستند که میزان و سطوح آن می‌توانند کشوری را در نیل به دموکراسی یاری رسانند. مهم‌ترین چالش‌های موجود بر سر راه دموکراسی‌سازی را می‌توان در چند عامل ذکر کرد:

۱. **تکثر و چندپارگی در جوامع:** جوامع ناهمگون در مقایسه با سایر جوامع بیشتر در معرض خطر تجزیه و عدم اجماع قرار دارند. در اکثر کشورهای خاورمیانه، تکثر و چندقومی همواره محلی برای منازعه و درگیری میان احزاب و نزاع بر سر سهم‌خواهی احزاب بوده است.^۸ در اینجاست که هویت سازه‌انگاران به موضوعی مهم تبدیل می‌شود. کنش‌گران، منافع و هویت خود را از طریق مشارکت در معانی جمعی به دست می‌آورند.^۹ جوامعی که از همگونی برخوردارند،

یکی از بزرگ‌ترین تهدیدهای داخلی را پشت سر گذاشته و توان خود را صرف پیشرفت‌های اقتصادی و اجتماعی می‌کنند. در حالی که در جوامعی که با این گونه گسیخت‌ها روبه‌رو هستند، بخش وسیعی از توان و پتانسیل نیروهای موجود در آن صرف این تضادها و تنش‌ها می‌شود. مشکل هویت، به بیان ونت این است که «تحت چه شرایطی، هویت‌ها جمعی‌تر و یا خودمحورتر می‌شوند.» به‌عنوان مثال، هرچه احساس یگانگی کنشگران نسبت به هم بیشتر باشد، بیشتر به سمت رویه‌های جمعی اشتیاق نشان می‌دهند و در نتیجه، همکاری میان آنها تقویت می‌شود و بالعکس، هر چه احساس دوری بیشتری داشته باشند، روابطشان مبتنی بر خودمحوری بیشتری خواهد بود.^{۱۰}

۲. توسعه و سازوکارهای اقتصادی: یکی از مهم‌ترین شاخص‌های حصول به دموکراسی، توسعه اقتصادی جوامع و نحوه مدیریت زندگی اجتماعی شهروندان است. کارل مارکس، زمانی بر این باور بود که اقتصاد در همه حوزه‌ها زیربناست. حتی اگر مطلق‌گرایی مارکس را نادیده بگیریم، باید اذعان داشت که اکثر دموکراسی‌ها در جوامعی ظهور کرده‌اند که به لحاظ توسعه اقتصادی در وضعیت نسبتاً مطلوبی قرار دارند. لذا مشاهده می‌کنیم که منابع مادی، یکی از مهم‌ترین عوامل در شکل‌دادن به ساختارهای دموکراتیک است. برهمن اساس، سازه‌انگاران بر ابعاد مادی و غیرمادی حیات اجتماعی تاکید دارند. امانوئل آدلر به خوبی این دو وجه را در تعریف خود از سازه‌انگاری جمع کرده است. او سازه‌انگاری را دیدگاهی می‌داند که چگونگی شکل‌دادن جهان مادی به کنش انسانی را نشان می‌دهد و همچنین بیان این واقعیت که شکل گرفتن جهان مادی توسط کنش و تعامل انسانی، وابسته به تفاسیر پویای هنجاری و معرفت‌شناختی جهان مادی است. به بیان روشن‌تر، این به معنای نقش جهان مادی در برساختن جهان اجتماعی است.^{۱۱} در اکثر کشورهای حاشیه خلیج فارس، شکل دولت‌ها رانتیر بوده و منابع مادی به‌طور مستقیم در اختیار دولت قرار دارد. در این کشورها درآمدهای عظیم نفتی، مانع از رشد بخش خصوصی و سازمان‌ها و نهادهای دموکراتیک و عدم مشارکت مردمی در ساختارهای مختلف جامعه می‌شود. در نتیجه، زمانی که رانت نفتی و سرکوب با یکدیگر توأم می‌شود، خود به خود مانع از شکل‌گیری دموکراسی می‌شود.^{۱۲}

۳. شکل و ساختار دولت‌ها: شکل و ساختار دولت از دیگر شاخصه‌های حصول به دموکراسی است. هر قدر دولت‌ها به میزان بیشتری به اشکال دموکراتیک دولت نزدیک‌تر و از شاخصه‌های فردگرایانه فاصله بیشتری داشته باشند، می‌توان گفت که در آن جامعه دموکراسی نهادینه شده است. کارگزاران دولت دموکراتیک، مهم‌ترین عناصر شکل‌دهی به ساختارها هستند. در بیشتر کشورهای خاورمیانه، حلقه قدرت سیاسی و انحصار تصمیم‌گیری به شخص شاه، خاندان حاکم و تاحدی طبقات بانفوذ متصل به شاه محدود شده و همین امر انسداد سیاسی و جلوگیری از گسترش نهادهای مدنی و عدم چرخش قدرت را به دنبال داشته است. ساختارهای سیاسی در جوامع غیردموکراتیک خاورمیانه شکل سنتی و قبیله‌ای یافته و در آنها مفهوم دموکراسی چندان نهادینه نشده است.

به اعتقاد سازه‌انگاران، ساختار — کارگزار به شکلی متقابل به یکدیگر قوام می‌بخشند. ساختارهای اجتماعی نتیجه پیامدهای خواسته و ناخواسته کنش انسانی‌اند و در عین حال، همان کنش‌ها یک بستر ساختاری تقلیل‌ناپذیر را مفروض می‌گیرند. ساختارها به‌عنوان پدیده‌هایی نسبتاً پایدار با تعامل متقابل است که خلق می‌شوند و بر اساس آنها کنشگران، هویت‌ها و منافع خود را تعریف می‌کنند. روند دموکراسی‌سازی نیز چیزی نیست مگر همین کوشش متقابل برای بازسازی و ساختن جامعه در قالب رابطه متقابل میان ساختار و کارگزار. هر قدر انسجام ساختاری میان اجزا و جناح‌های تشکیل‌دهنده نخبگان و کارگزاران اجتماعی مستحکم‌تر باشد، زمینه‌های ثبات و استقرار بیشتری در جامعه فراهم خواهد شد و برعکس، به هر میزان که ساختار — کارگزار از قوام کمتری برخوردار باشد، زمینه‌های گذار به دموکراسی با مشکلات بیشتری روبه‌رو خواهد بود.^{۱۳}

پیشینه دموکراسی‌سازی در عراق

نخست: شکل‌گیری عراق

عراق تا پایان جنگ جهانی اول و برای حدود سه قرن در قلمرو امپراتوری عثمانی قرار داشت، اما پس از شکست عثمانی‌ها در جنگ و تجزیه این امپراتوری، براساس تصمیم جامعه بین‌الملل از آوریل ۱۹۲۰ تحت قیمومت انگلستان درآمد و از مارس ۱۹۲۱ امیر فیصل بن‌حسین از سوی

انگلستان به عنوان پادشاه آن کشور منصوب شد. انگلیسی‌ها بعد از انعقاد قراردادهایی در سال ۱۹۳۰ با ملک فیصل اول که حقوق آنها را بر نفت عراق و پایگاه‌های نظامی‌شان در آن کشور محفوظ می‌داشت، بالاخره در سال ۱۹۳۲ و به صورت ظاهری به آن کشور استقلال دادند و سپس عراق به عضویت جامعه ملل درآمد. به رغم استقلال عراق، نقش انگلستان از دیرباز در شکل‌دهی به ساختار سیاسی این کشور از اهمیت زیادی برخوردار بوده است، تا جایی که نقشه فعلی سیاسی عراق از سوی یک افسر اطلاعاتی انگلیسی به نام خانم گرتروید بل بین سال‌های ۱۹۱۹ تا ۱۹۲۱ طراحی و در کنفرانس قاهره در ۱۹۲۱ تصویب شد. برای حفظ منافع بریتانیا سه منطقه با سه ژئوپلیتیک مختلف به نام کشور عراق شکل گرفت. از همان زمان انگلیسی‌ها دولت‌سازی را بر مبنای ویژگی‌ها، خواست‌ها و منافع خود پیش بردند. البته این مقتضای سال‌های اولیه قرن بیستم نیز بود که بیشتر با منافع انگلیسی‌ها هماهنگ بود.^{۱۴}

نقش نیروهای انگلیسی در شکل‌دهی به ساختار سیاسی در این کشور تا سال ۱۹۵۸ و کودتای نظامی عبدالکریم قاسم ادامه یافت. بعد از استقرار نظام جمهوری، نقش و نفوذ انگلستان در عراق تا حدی کاهش یافت. حتی در زمان قاسم نیز گام‌های مهمی در راستای دموکراتیزه کردن کشور صورت گرفت که ملی‌شدن صنعت نفت، دادن حق رای به زنان، اصلاحات در قانون مالکیت زمین که به سیستم فئودالی در عراق پایان داد، گسترش آموزش در همه سطوح از مهم‌ترین تغییرات صورت گرفته است. اما پررنگ‌تر شدن گرایش‌های پان‌عربی و پاگرفتن اندیشه حزب بعث در جهان عرب و ترور قاسم، عراق روند نزولی و گسست هویت‌ها را در پیش گرفت. روی کار آمدن صدام در سال ۱۹۷۹ شکل تندتری به این روند داد.^{۱۵} با سقوط وی و حضور مجدد نیروهای خارجی، مشخص شد که به رغم گذشت نزدیک به یک قرن از تشکیل کشور عراق، هنوز نمی‌توان به صراحت مدعی شکل‌گیری روند دولت - ملت‌سازی در عراق شد. ریشه این امر به ابتدای شکل‌گیری عراق و پایان امپراتوری عثمانی باز می‌گردد. وقتی امپراتوری عثمانی در اوایل دهه ۱۹۲۰ تجزیه شد، خلأ قدرتی در منطقه و سپس در عراق پدید آمد که از سوی قدرت‌های خارجی پر شد و آنها ابتکار عمل را به دست گرفته و بر اساس منافع خود شکل جدید قدرت و سیاست را در منطقه خاورمیانه به وجود آوردند و در واقع همین امر، ریشه نقص روند

دولت - ملت سازی در عراق شد، در حالی که روند اصلی این فرایند عمدتاً شکل گیری ملت و در نهایت برآمدن دولتی برای انجام امور جامعه است. به عبارتی، ابتدا باید زمینه های پیشینی فرهنگی در یک منطقه جغرافیایی فراهم باشد تا بتواند کشوری شکل بگیرد. در شکل گیری دولت، تمام وابستگی های پیشاملی از جمله وابستگی ها و تعلقات اقلیمی، قومی و مذهبی باید به نفع گرایش های ملی کنار برود. اشتراکات وجودی مردمان یک منطقه باید آنقدر زیاد باشد که امکان زیست مناسب را برای آنها فراهم آورد.

مرحله بعدی، دولت سازی است تا از درون آن ملت برای انجام وظایف کشور اقدام کند. این دولت نماینده بخش، گروه یا قوم و مذهبی نیست و تمام تلاش خود را باید مصروف در نظر گرفتن منافع و مصالح کلیت جامعه و کشور کند. اگر در جامعه ای مباحثی درباره مشکلات دولت سازی وجود دارد، این نشان از سازه نامناسب ملت سازی در آن است. در واقع، وجود دولت یا به تعبیر بهتر دول مدرن می تواند ملت سازی را تداوم بخشد و یا در فرایند بلندمدت آن را نابود کند؛ زیرا پس از این مرحله، دولت مدرن باید به توزیع ثروت و قدرت در جامعه اقدام کند و این قدرت و ثروت باید به شکل مداوم توزیع و باز توزیع شود. تنها در شرایط توزیع و باز توزیع قدرت و ثروت است که دولت می تواند مشروعیت و اعتبار سیاسی کسب کند و نشان دهد که دولتی برآمده از ملت آن سرزمین است. این فرایند چهارگانه اصلی یعنی فرایند دولت ملی - ملت سازی، دولت سازی، توزیع و باز توزیع قدرت و ثروت و در نهایت، مشروعیت نظام سیاسی در جریان گسترش خود به سراسر جهان با تغییر و تحولات متعددی روبه رو شده است. در این روند دولت ها پس از به دست گرفتن قدرت، اقدامات بسیاری برای ایجاد کشوری واحد انجام می دهند، اما در نهایت به قدری اقتدارگرا می شوند که توزیع و باز توزیع قدرت و ثروت را با موانع جدی مواجه می کنند. از این رو در شرایطی، دولت خود به بزرگ ترین مانع رشد و توسعه کشور و به عامل ضدامنیتی بدل می گردد.^{۱۶}

در عراق مفهوم دولت - ملت سازی با توجه به روند طبیعی و کلاسیک آن شکل نگرفته است و تاریخ پرفراز و نشیب این کشور نیز حکایت از همین امر دارد. طبق نظریه سازه انگارانه، نقشی که مردم و جامعه در شکل دهی به ساختارها ایفا می کنند، اصولاً روندی مداوم است. قواعد و

اصول حاکم نقش مهمی را در شکل‌دهی به نقش کارگزار و همچنین ساختارها دارد. زمانی که قواعد در میزان، تعداد، نوع و رابطه تغییر می‌یابد، رابطه ساختار - کارگزار نیز به نسبت آن تغییر می‌کند.^{۱۷} در عراق از بدو تأسیس کشور، کارگزاری به نام دخالت نیروی خارجی نقش اصلی را در شکل‌دهی به ساختار دولت - ملت‌سازی داشته است. حال آنکه احساس وحدت و یکپارچگی مردمی، هویت واحد و کارگزاری به نام اراده ملی و نقش مردمی باید به ساختارهای قدرت شکل می‌داد. اگر در مقطعی نیز شاهد تثبیت اوضاع و شکل‌گیری دولتی قدرتمند در این کشور بوده‌ایم، دلیل آن وجود دولتی اقتدارگرا و دیکتاتوری بود که با ابزار سرکوب توانسته بود این امر را محقق سازد. اما بعد از سقوط دیکتاتور، به خوبی محرز گردید که در عراق دولت‌سازی نه بر اساس خواست‌های محلی که بر اساس واقعیت‌های سیاسی، اجتماعی و امنیتی مطلوب نیروهای خارجی شکل گرفته است. جوامع با ساختارهای خود شکل می‌گیرند. در این ساختارها قواعدی حکمفرماست که به اجزا هویت و مسیر می‌دهد.^{۱۸} در عراق کارگزار و عامل خارجی شکل‌دهنده اصلی به ساختار و هویت بود. شیوه‌ای که انگلیسی‌ها در دولت - ملت‌سازی دنبال می‌کردند، تکیه بر امنیت‌سازی از طریق اجماع سیاسی در نزد گروه‌های سیاسی بر اساس مصلحت موجود، زد و بند با روسای قبایل و ... مطرح بود تا اصل شکل‌گیری یک دولت.

چالش‌های دموکراسی‌سازی در عراق

به‌رغم همه تحولات صورت گرفته طی سال‌های اخیر تا به امروز، نظام‌های اقتدارگرا به انواع مختلف در خاورمیانه به‌طور گسترده وجود دارند و همچنان موانع بزرگ بر سر راه دموکراسی هستند. عراق نمونه‌ای از همین کشورهاست. بعد از حمله آمریکا در سال ۲۰۰۳ و دموکراسی تحمیلی که این کشور در طول هشت سال و اندی پذیرای آن بوده است، جامعه عراق هنوز ظرفیت پذیرش دموکراسی و تفاهم اجماعی را ندارد. بر همین اساس بود که بعد از انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۰، تشکیل دولت مالکی در حدود نه ماه به درازا کشید و در طول این مدت، عراق و شهرهای مهم آن صحنه نبرد و درگیری و همچنین عملیات انتحاری و تروریستی بود که هر یک از جناح‌ها به‌محض ایجاد توافق برای تشکیل دولت برای تضعیف موقعیت رقیب، آن را به

نمایش می‌گذاشت. چالش‌های دموکراسی‌سازی در عراق در سه بعد داخلی، منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای قابل بررسی است.

نخست. چالش‌های دموکراسی‌سازی در عراق در بعد داخلی

۱. **عدم شکل‌گیری صحیح فرایند دولت - ملت‌سازی:** قدرت‌های فرامنطقه‌ای نقش اصلی و تعیین‌کننده در شکل‌دهی به مرزها و دولت‌ها در خاورمیانه را بر عهده داشتند. با توجه به اینکه مبانی سیاسی و فکری گروه‌ها و قومیت‌های مختلف در خاورمیانه یا مبتنی بر اندیشه‌های ملت‌سازی ملی‌گرایانه اروپا و یا مبتنی بر منافع قدرت‌های خارجی بوده است، در منطقه خاورمیانه هنوز مفهوم ملت به معنای مدرن آن یعنی وفاداری ملت به اهداف و منافع مشترک که دولت ملی را فارغ از تعلقات قومی - قبیله‌ای به وجود آورد، پدیدار نشده است. اگرچه ویژگی مشترک همه این جوامع عدم تکامل فرایند دولت - ملت‌سازی در آنهاست، ولی این کشورها به لحاظ یکپارچگی ملی، اجماع در هویت ملی و انسجام سیاسی و اجتماعی در موقعیت و شرایط یکسانی قرار ندارند. آنچه که بیش از همه در فرایند دولت‌سازی در کشورهای خاورمیانه خودنمایی می‌کند، این است که مجموع عوامل دولت‌سازی در هیچ‌یک از این کشورها در روندی طبیعی و خودجوش طی نشده و غالباً با دخالت نیروهای خارجی و فرامنطقه‌ای صورت گرفته است. مداخلات خارجی اعم از مالی و معنوی همواره از عمده‌ترین چالش‌های شکل‌گیری دولت ملی در خاورمیانه بوده است. عراق، خود به‌طور مکرر قربانی چنین مداخلاتی بوده است. از ابتدای شکل‌گیری این کشور، نیروهای خارجی نقش اصلی را در شکل‌دهی به مرزها گرفته تا تعیین سیاستمداران این کشور برعهده داشتند.

۲. **عدم پیوستگی فرهنگی و چالش ژئوپلیتیک قومی:** پیوستگی فرهنگی و قومی از دیگر چالش‌های دولت‌سازی در خاورمیانه بوده است. اصولاً منسجم‌ترین دولت‌ها، دولت‌هایی مبتنی بر ملت واحد هستند؛ زمانی که ملت، یکپارچه و یکدست نباشد، خود عاملی برای تضعیف روند دولت‌سازی است. همگونی فرهنگی و مذهبی زمینه‌های شکل‌گیری ملت واحد و به تبع آن دولت منسجم و قوی را در سایه حس مشترک ملی فراهم می‌آورد، اما زمانی که این شرط فراهم نباشد، دولت نیز از پشتوانه محکمی برخوردار نیست. به علاوه، عدم شکل‌گیری جامعه مدنی،

چالش عدم پیوستگی را تشدید می‌کند. اصولاً در اکثر کشورهای خاورمیانه، مفاهیمی همچون جامعه مدنی، حقوق شهروندی، تساوی حقوق مرد و زن، آزادی بیان و مفاهیمی از این دست هنوز شکل نگرفته است. حاکمیت طولانی استبداد و فرهنگ دیکتاتوری در این کشور، درک چنین واژه‌هایی را برای عموم دشوار نموده و اگر هم در مقاطعی تلاش‌هایی برای احیای آن از سوی جریان‌ها و گروه‌هایی صورت گرفته، با سرکوب طبقه حاکم همراه بوده است. این کشور با ۳۰ میلیون و اندی جمعیت که حدود ۹۷ درصد آن را مسلمانان و ۳ درصد آن را نیز سایر ادیان از جمله مسیحی و اقلیت‌های کوچک دینی تشکیل می‌دهند، از مهم‌ترین جوامع ناهمگون خاورمیانه است. در عراق ۶۰ تا ۶۵ درصد مسلمانان شیعه و ۳۲ تا ۳۷ درصد اهل تسنن هستند. از نظر قومی نیز ۱۵ تا ۲۰ درصد جمعیت عراق کرد و ۷۵ تا ۸۰ درصد عرب و ۳ درصد باقیمانده نیز سایر قومیت‌ها اعم از ترکمن، آشوری و... هستند.^{۱۹}

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های عراق ناهمگون، نگاه هویت‌های متمایز به ساخت قدرت و سیاست و چگونگی تنظیم روابط با دیگران است. ساختار اجتماعی در عراق از زمان شکل‌گیری این کشور مبتنی بر شکاف‌های متعدد قومی - فرقه‌ای بوده است که به‌رغم تلاش‌های رژیم بعث برای تعریف یک هویت واحد عراقی، در زمان‌های مختلف مجدداً بروز کرده است. حال آنکه نگاه سازه‌انگارانه بر این امر تأکید دارد که چگونه هویت‌ها و هنجارهای اجتماعی مردم می‌تواند با روابط نهادینه میان آنان گسترش یابد. در واقع، هویت سازه‌انگارانه بر این امر تأکید دارد که کنش‌گران منافع و هویت خود را از طریق مشارکت در معانی جمعی به دست می‌آورند. حال اگر این هویت واحد باشد، بدون شک حصول به اهداف جمعی نیز آسان‌تر خواهد بود. پیدایش سیاست مبتنی بر هویت‌های قومی و فرقه‌ای به‌عنوان اصلی‌ترین شیوه‌های اجتماعی و سیاسی و در نتیجه تضعیف انسجام اجتماعی، از ویژگی‌های عمده عراق جدید است که بر عرصه امنیت در این کشور تأثیری بنیادین دارد. سیاست جدید مبتنی بر هویت قومی - فرقه‌ای مشکلاتی برای مدیریت جامعه عراق و امنیت‌سازی به وجود آورده است. اگرچه هویت‌های قومی و فرقه‌ای مشخصه مهم سیاست عراق در گذشته بوده است، روندها و تحولات سیاسی جدید به تشدید آنها و در نتیجه به تشدید ناامنی در این کشور منجر شده است.

بافت اجتماعی موزاییکی و شکاف‌های متعدد قومی و فرقه‌ای از قابلیت‌های بالایی برای انتقال تنش و بی‌ثباتی برخوردار است. فرقه‌گرایی و قوم‌گرایی به‌عنوان اصلی‌ترین موانع امنیت‌سازی در عراق جدید به این دوره محدود نمی‌شوند و در ساختار اجتماعی و اگرای عراق از یک سو و سیاست‌های فرقه‌ای - قومی رژیم صدام از سوی دیگر، ریشه دارند. کشتار و اعمال تبعیض علیه شیعیان و کردها در دوره بعث و محرومیت آنها از قدرت سیاسی و استفاده اقلیت سنی، به‌ویژه بعثی‌ها از ساختار و ابزارهای سیاسی و نظامی رسمی برای تعقیب منافع و امنیت خود و سرکوب سایر گروه‌ها از عوامل موثر در عرصه سیاسی عراق بودند که شکاف‌های قومی و فرقه‌ای را تشدید کرده‌اند.

۳. ساختار سیاسی و دموکراسی‌سازی در عراق: ساختار اجتماعی ناهمگون عراق رفتار رقابتی بازیگران را اعم از بازیگران داخلی و خارجی دامن زده و از سوی دیگر، رفتار رقابتی بازیگران در مرحله ساختارسازی سیاسی به ایجاد یک ساختار مبتنی بر به‌رسمیت شناختن ناهمگونی منجر شده است. این تاثیر و تاثر می‌تواند با گذشت زمان و در بحبوحه تحولات، وضعیت تصاعدی پیدا کند. لذا در سال‌های اخیر شاهد افزایش خصومت و رقابت در بین مردم و نخبگان عراق بوده‌ایم. به همین دلیل است که در سال ۲۰۰۵ پس از انتخابات، تشکیل دولت پنج ماه و در سال ۲۰۱۰ این کشمکش نه ماه به درازا می‌کشد و چه بسا اگر نفوذ عوامل خارجی (ایران و آمریکا) نبود، این کشمکش می‌توانست به از هم پاشیدن سیستم سیاسی نوپای عراق منجر شود. هنوز پس از یک‌سال از تشکیل دولت تکلیف سه وزارتخانه کلیدی این کشور به‌خاطر اختلافات مبتنی بر ناهمگونی قومی و مذهبی روشن نشده است. عراق پس از اشغال گرچه دارای سیستمی است که در آن انتخابات آزاد برگزار می‌شود و پست‌های سیاسی در اختیار افراد منتخب است، اما ثبات و امنیت در این کشور هنوز برقرار نشده و دموکراسی اجماعی این کشور در صورت عدم اجماع، نه تنها ساختار سیاسی بلکه ثبات و امنیت کشور را نیز با چالش روبه‌رو کرده است. اگر برخی کارکردهای دموکراسی در یک کشور را افزایش ضریب امنیت و ثبات در داخل و کاهش تنش و تخصم در سیاست خارجی و در روابط با همسایگان بدانیم، این کارکردها هنوز در عراق ظاهر نشده است. در داخل گروه‌ها و اقوام مختلف به شدت با یکدیگر

بر سر سهم‌خواهی سیاسی و اقتصادی رقابت می‌کنند و در سطح خارجی گرچه تخاصم با ایران کاهش یافته، اما عراق با سایر همسایگانش چالش‌های عمیقی دارد. علت ظاهر نشدن این کارکردها در دموکراسی و ساختار سیاسی جدید را باید در نحوه گذار این کشور به دموکراسی جستجو کرد. این گذار از مسیرهای طبیعی گذر به دموکراسی (اصلاح از بالا توسط نخبگان، اصلاح از پایه‌های زیرین یا انقلاب توسط مردم و ایجاد ساختارهای جامعه مدنی) صورت نگرفته است. انجام تغییر توسط نیروی خارجی این فرصت را برای جامعه عراق ایجاد نکرد تا در یک روند تدریجی شرایط را برای پذیرش دموکراسی کسب کنند.

۴. رابطه ایدئولوژی و دموکراسی‌سازی در عراق: خاورمیانه از هزاران سال پیش مهد ظهور ادیان مختلف بوده و همین ویژگی تا به امروز در ساختارهای سیاسی حکومت‌ها در این منطقه تاثیرگذار بوده است. عراق نیز به‌عنوان مهد تمدن بین‌النهرین، مدفن چندین پیامبر و امامان شیعه را در خود جای داده است. گرایش‌های مذهبی در کنار تکثر قومی در جامعه عراق شکل موازی یک گونه‌ای به جامعه فرهنگی و سیاسی عراق داده است. هر یک از طوایف و قومیت‌ها با اصرار بر ایدئولوژی و مذهب خود تاب تحمل سایر گروه‌ها را نداشته و به‌رغم رشد احزاب در این کشور؛ روحیه تسامح در میان اقوام و مذاهب مختلف پایین است. شیعیان به‌عنوان جمعیت غالب با تاکید بر اصول مذهبی خود، خواهان تشکیل دولتی با اکثریت شیعیان هستند و در کنار آن جامعه سنی از ائتلاف با سایر گروه‌ها سرباز می‌زند. اصولاً در بسیاری از دولت‌های ایدئولوژیک خاورمیانه، شاهد چنین ناهمگونی در عرصه سیاسی هستیم که اگر تکثر قومی و طائفه‌ای را به آن بیفزاییم، نابهنجاری‌های بزرگ سیاسی در یک محوطه جغرافیایی پدیدار می‌شود. شیعه و سنی به‌رغم قانون اساسی که سهم هریک از اقلیت‌ها و مذاهب را عادلانه در نظر گرفته است، ناتوان از پذیرش حقوق یکدیگرند و در واقع توجه بیش از اندازه به ایدئولوژی مانعی برای تاسیس پایه‌های دموکراسی در این کشورها شده است. به‌عبارتی، دین و مذهب جای مقولاتی همچون مدرنیسم، فردگرایی، عقلانیت، لیبرالیسم، دموکراسی، سکولاریسم، اجماع و سایر مفاهیم مربوط به جامعه دموکراتیک را گرفته است و حتی اگر در کشوری اسلامی توجهی اندک به این مقولات شود، در غالب دموکراسی اسلامی توجیه می‌شود.

با سقوط صدام حسین در سال ۲۰۰۳ و آزادشدن عراق از نظام اقتداگرایانه حزب بعث، احزاب و جناح‌های مختلف با ایدئولوژی و عقاید مختلف فرصت حضور در صحنه سیاسی عراق را پیدا کردند و حتی بسیاری از نهادها و سازمان‌ها از درون جامعه سکتاریستی عراق سربرآوردند که بسیاری از آنها جوامع کوچک مذهبی را تشکیل دادند که هریک با جذب نیرو و افرادی، خط مشی ویژه‌ای را دنبال می‌کنند. از همین روست که مراجعی همچون آیت‌الله‌العظمی سیستانی با شبکه گسترده‌ای از طرفداران و یارانش می‌تواند نقش مهمی در ساخت پایه‌های جامعه مدنی و مدیریت‌های محلی داشته باشد. مقامات آمریکایی نیز در زمان بوش به این مساله اعتراف کردند که نقش آیت‌الله سیستانی در ایجاد ثبات و برقراری امنیت در شهرهای عراق می‌تواند تا حد زیادی از عملیات انتحاری به خصوص در نزد شیعیان افراطی در جنوب عراق بکاهد.

۵. چالش اقتصادی: اقتصاد توسعه‌یافته پایه‌های دموکراسی را بنا می‌نهد. در برخی از کشورهای نفتی خاورمیانه به جای آنکه نفت عامل توسعه باشد، بیشتر نقش بازدارنده را ایفا کرده است. عراق مصداق بارز همین مثال است. بعد از حمله آمریکا پتانسیل‌های اقتصادی مانع از نیل به دموکراسی در این کشور است. وابستگی کشور به نفت، همچنان ساختارهای اقتصادی را رانتیر باقی گذاشته و به دلیل درآمدهای بالایی که غالباً عاید متنفذین و سیاستمداران می‌شود، آنان کمتر به دموکراسی و قواعد آن تن می‌دهند. ناهنجاری‌های سیاسی و سوءاستفاده از منابع مالی از سوی نخبگان اجرایی یکی از تبعات این مساله است، به‌طوری که مسعود بارزانی، رییس اقلیم کردستان، ماهیانه با دریافت ۴۰۰ هزار دلار حقوق در رده ثروتمندترین رهبران جهان قرار دارد.^{۲۰} از این رو طبق برخی از پیش‌بینی‌ها، حتی اگر عراق تولید نفت خود را طی سال‌های آینده افزایش دهد، پیچیدگی روند بازسازی و گره خوردن آن به فساد اقتصادی موجود در میان دولتمردان این کشور، مانع از آن خواهد شد که عراق بتواند در آینده‌ای نزدیک از پتانسیل نفت خود در راه توسعه و دموکراسی بهره گیرد.^{۲۱}

دوم. چالش‌های دموکراسی‌سازی در عراق در بعد منطقه‌ای

۱. سیستم سیاسی - امنیتی منطقه‌ای: کشورهای منطقه خلیج فارس این پتانسیل را دارند که با شکل دادن به یک همکاری دسته‌جمعی برای ایجاد امنیت منطقه‌ای، با یکدیگر

همکاری کنند. اما کشورهای منطقه صاحب و برنامه‌ریز اصلی امنیت در خلیج فارس نیستند و آمریکا معتقد است مسئول امنیت منطقه این کشور است. بنابراین آمریکا با هرگونه تلاش برای شکل‌گیری امنیت و همکاری منطقه‌ای دسته‌جمعی، مخالفت می‌کند. آمریکا خود را ستاد برنامه‌ریزی امنیت منطقه می‌داند و جایگاه هر کشور را در این برنامه تعیین کرده است. لذا تلاش‌ها برای شکل‌گیری نوعی امنیت دسته‌جمعی منطقه‌ای به دلیل اینکه اکثر کشورهای جنوب خلیج فارس ترجیح می‌دهند خود را با آمریکا هماهنگ کنند، میسر نیست، به گونه‌ای که بسیاری از کشورهای منطقه خلیج فارس دارای قراردادهای امنیتی با آمریکا هستند. لذا طبیعی است که با چنین شکل توازن قوا در منطقه امکان‌گذار به دموکراسی برای بسیاری از کشورهای منطقه وجود نداشته باشد. تا زمانی که نظام‌های اقتدارگرا به واسطه حمایت قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، تامین امنیت خود را در ورای مرزهای جغرافیایی می‌بینند، امکان هم‌گرایی منطقه‌ای و زمینه‌های توسعه سیاسی فراهم نخواهد شد.

۲. نوع و ماهیت رژیم‌ها: غالباً بخش عظیمی از ثروت و منابع عظیم نفتی در کشورهای رانتیر منطقه، صرف خرید تسلیحات نظامی و جنگ‌افزارهای نظامی برای مقابله با تهدیدات منطقه‌ای می‌شود. عربستان سعودی هر ساله بخش قابل توجهی از بودجه کشور را صرف خرید تسلیحات نظامی می‌کند که بیشتر آنها صرف مقابله با ایران می‌شود. بر همین اساس بود که در جنگ ایران و عراق، عربستان بیشترین میزان کمک‌های مالی قریب به ۲۵ میلیون دلار به عراق اعطاء کرد. در خاورمیانه عمدتاً دولت‌ها خود را صاحب ثروت و دارایی جامعه می‌دانند و مردم را جیره‌خوار خود می‌پندارند. انتخابات همیشه با تقلب گسترده روبه‌روست و فاقد نرم‌های دموکراتیک و آزاد است و نهادهای حکومتی، سیاسی و نظامی در آنها دخالت دارند. بنابراین با دو واژه «ملت» و «دشمن» زیاد روبه‌رو می‌شویم و رهبران مدعی می‌شوند دولت برای مقابله با دشمنان باید ارتش قدرتمند، پلیس و نیروهای امنیتی گسترده‌ای داشته باشد. متعاقباً در این کشورها جو امنیتی حاکم می‌گردد، اقتصاد سیاسی می‌شود و نیروهای مسلح و ژنرال‌ها و مقامات امنیتی از قدرتی زیاد برخوردار می‌شوند. در چنین فضایی استقرار دموکراسی و نهادهای اجتماعی مقوله‌ای است زمان‌بر که نیازمند ایجاد زمینه‌ها و تمهیدات لازم است.

۳. **نظام تسلیحاتی منطقه:** عوامل تشدیدکننده‌ای نظیر افزایش درآمدهای نفتی کشورها و رخدادها و تحولات منطقه‌ای (مانند پیروزی انقلاب اسلامی ایران، جنگ ایران و عراق، حمله عراق به کویت و ترتیب‌های امنیتی جدید منطقه و ...) روند تجارت تسلیحاتی میان ابرقدرت‌ها و کشورهای خاورمیانه را افزایش داده است. همین فضای امنیتی سبب از بین رفتن اعتماد میان کشورها و ترس از توانایی‌های نظامی رقبا شده است، به‌طوری که هریک از کشورهای واقع در این حوزه تامین امنیت نظامی و تسلیحاتی خود را در گرو اتحاد با یکی از قدرت‌های فرامنطقه‌ای می‌بینند. عراق نیز تامین امنیت خود را در قالب اتحاد با شوروی می‌دید و از این رو انعقاد پیمان نظامی - امنیتی با شوروی، چتر حمایتی روس‌ها بر حکومت صدام حسین بود. در واقع صدام در مقابل فروش نفت به بلوک شرق، توان نظامی خود را از طریق خرید تسلیحات روسی افزایش داد و روابط اقتصادی - نظامی میان دو کشور در مقطعی چنان بالا گرفت که مدتی شایع شده بود عراق احتمالاً به سازمان اقتصادی بلوک شرق خواهد پیوست.^{۲۲}

— **بازیگران منطقه‌ای:** نوع نگاه هویت‌ها و قومیت‌های موجود در عراق در تنظیم روابط خود با همسایگان عرب و ایران و چگونگی حضور نیروهای بیگانه در عراق جدید از اهمیت زیادی برخوردار است، به گونه‌ای که امروزه صحنه عراق به میدان تاثیرگذاری بازیگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای تبدیل شده و هریک منافع خاص خود را پیگیری می‌کنند. مهم‌ترین بازیگران در این سطح را می‌توان به دو دسته بازیگران عرب و غیرعرب تقسیم کرد. بازیگران عرب عمدتاً سعی دارند با چانه‌زنی و سیاست مشروط و همکاری با آمریکا و دولت شیعی عراق، از تهدید نظم عربی از سوی ایران جلوگیری کنند و از طرفی، با ورود به میدان کارزار و حمایت از سکولارهای شیعه، نوبعی‌ها و سنی‌ها این نظم را حفظ کنند. نفوذ ایران در منطقه عربی نیز همواره دغدغه سیاست خارجی کشورهای عربی و تهدیدی علیه امنیت ملی عربی و به نوعی خطر راهبردی تلقی شده است.

سوم. چالش‌های دموکراسی‌سازی در عراق در بعد فرامنطقه‌ای

۱. **نهادهای بین‌المللی و دموکراسی‌سازی در عراق:** آنچه که در خصوص نقش سازمان ملل

عراق باید بدان اشاره کرد، این است که ایالات متحده آمریکا همواره سعی در تضعیف نقش سازمان ملل و در دست گرفتن ابتکار و رهبری در این کشور را داشته و درصدد گرفتن مشروعیت از این نهاد بین‌المللی بوده است و تنها در مقاطعی خواهان مشارکت این نهاد برای کمک‌های بشردوستانه بوده است تا هم جنگ را توجیه کند و هم تا حدی با حضور نیروهای سازمان ملل، مشروعیت از دست رفته خود را جبران نماید.^{۲۳} به نظر می‌رسد سیاست‌های بان کی‌مون در قبال عراق، هم دادن نقش بیشتر به تصمیم‌گیری‌های آمریکا و هم حضور قابل توجه نیروهای سازمان ملل در عراق است. این سازمان در سال ۲۰۰۲ به هنگام تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ که در واقع سند نهایی موافقت اعضای سازمان بود، نقش ضعیفی را در قبال ایالات متحده آمریکا از خود به نمایش گذاشت.

— ایالات متحده آمریکا: حمله آمریکا به عراق که در قالب رویکرد یک‌جانبه‌گرایانه نومحافظه‌کاران صورت گرفت، در طرح خاورمیانه بزرگ به‌عنوان مرحله نخست ایجاد دگرگونی در ساختار خاورمیانه و تغییر رژیم‌های اقتدارگرای این منطقه و در جهت تبدیل عراق به دولتی سرمشق و دموکراتیک و لیبرال منطبق با نسخه آمریکایی آن برای تمام کشورهای خاورمیانه عنوان شد. در واقع نومحافظه‌کاران آمریکا درصدد بودند با آغاز دومینوی دموکراسی در عراق، حکومت‌های مستبد منطقه، یکی پس از دیگری را به ریزش وادار کنند. پل ولفوویتز در این باره می‌گوید: «ایجاد دموکراسی در عراق، حتی به صورت ناقص امواجی ایجاد خواهد کرد که تمام منطقه را تکان خواهد داد.»^{۲۴} حال آنکه مدل عراق نه تنها برای سایر کشورهای خاورمیانه الگو نشد، بلکه با گذشت هشت سال از جنگ عراق، آمریکا هنوز قادر به ثبات‌سازی در این کشور نشده است.

آمریکا از ابتدای جنگ متأثر از همان سیاست نومحافظه‌کاران، رویکرد یک‌جانبه‌گرایی را در حوزه امنیت در پیش گرفت و سعی کرد بدون توجه به نگرانی‌ها و منافع سایر بازیگران از مشارکت طرف‌های دیگر در روند تحولات عراق جلوگیری کند. آمریکا در طول این هشت سال راهبردهای مختلفی را در عراق در پیش گرفته است. اساساً سیاست منطقه‌ای بوش پسر، ساختن عراق به‌عنوان وزنه‌ای در مقابل ایران و محدود کردن این کشور بود.^{۲۵} اما شرایط داخلی عراق و الزامات ساختار منطقه‌ای خیلی زود ثابت کرد که تعامل و همکاری برای تامین امنیت و ثبات در

این کشور اجتناب‌ناپذیر است. بدون شک ضرورت و فوریت موفقیت در تقویت امنیت ورود بازیگران منطقه‌ای به پروسه امنیت‌سازی در عراق است.

- اتحادیه اروپا: کشورهای اروپایی را می‌توان از اصلی‌ترین مخالفان حمله نظامی آمریکا به عراق دانست. آنان در سال ۲۰۰۳ با تشدید محدودیت‌های راهبردی علیه عراق مخالفت کردند. به‌طور کلی، کشور عراق نقش واسط در سیاست کشورهای اروپایی نسبت به خاورمیانه را عهده‌دار بوده است. در زمان حمله عراق به ایران، کشورهای اروپایی بیشترین حمایت اقتصادی، سیاسی و امنیتی را از عراق به انجام رساندند. کشورهای اروپایی به ویژه فرانسه در زمان اعمال سیاست‌های محدودسازی عراق، مخالفت خود را با الگوهای رفتاری آمریکا اعلام داشته و هرگونه اقدام نظامی در چارچوب یک‌جانبه‌گرایی راهبردی علیه عراق را محکوم کردند. اروپایی‌ها جنگ را راه‌حل نمی‌دانستند و آمریکایی‌ها نیز تنها دلیل آن را حجم تبادلات اروپا با عراق می‌دانستند. آمریکایی‌ها بر این اعتقاد بودند که تبادلات اقتصادی میان فرانسه و آلمان با عراق از مهم‌ترین دلایل مخالفت دو قدرت اروپایی با جنگ است. از سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۲ میزان صادرات فرانسه به عراق به‌طور تقریبی از مرز ۳۸۸ میلیون دلار عبور کرده بود و آلمان نیز بخش قابل توجهی از نفت خود را از عراق تامین می‌کرد.^{۲۶}

غیبت اروپاییان در عراق به واسطه سیاست یک‌جانبه‌گرایی و اشغال این کشور از سوی ایالات متحده آمریکا، دشواری حضور و فعالیت اروپایی‌ها را بیش از پیش کرده بود. اما در نهایت اروپا به این نتیجه رسید که راهی جز تعامل با عراق جدید ندارد. از این رو در اولین کنفرانس برگزار شده در مادرید در اکتبر ۲۰۰۳، کشورهای اروپایی، مبلغ قابل توجهی به بازسازی عراق اختصاص دادند. اسپانیا ۳۰۰ میلیون دلار و سایر کشورهای اروپایی نیز در مجموع ۱.۵ میلیارد دلار به این امر اختصاص دادند.^{۲۷} قرابت و همسایگی جغرافیایی، وجود منابع عظیم انرژی به خصوص نفت در عراق و نیاز مبرم و روزافزون به منابع جدید و سیاست متنوع‌سازی منابع تامین انرژی اروپا، هم‌جواری عراق با حوزه‌های حساس ژئوپلیتیک از جمله خلیج فارس، شبه‌جزیره عربستان، و مجاورت عراق با کشورهای مهمی چون ایران، ترکیه و اسرائیل از مهم‌ترین دلایل بازگشت اروپا به جنگ عراق بود.^{۲۸}

نتیجه‌گیری

در این مقاله سعی شد تا حدودی چالش‌های دموکراسی‌سازی در عراق براساس نظریه سازه‌نگارانه و سه گزاره مهم آن؛ یعنی واقعیت ساختارهای اجتماعی، هویت و ساختار – کارگزار مورد بررسی قرار گیرد. ساختارهای اجتماعی و واقعیت‌های تاریخی عراق تا حد زیادی رفتار و کنشگری بازیگران را شکل داده که مصادیق آن می‌تواند عدم شکل‌گیری روند صحیح دولت – ملت‌سازی، نقش و دخالت عوامل خارجی و حاکمیت حکومت‌های اقتدارگرا از ابتدای شکل‌گیری عراق باشد. عراق یک واحد جغرافیایی چندملیتی است که محصول چنددستگی‌های متعدد و نتیجه زیانبار چندین دهه استبداد سیاسی و منازعات نظامی است. عدم شکل‌گیری هویت واحد که ژئوپلیتیک قومی متکثری در عراق را شکل داده، مهم‌ترین مانع در دموکراسی‌سازی است. سرسختی اقوام و فرقه‌های سه‌گانه عراق در رقابت سیاسی برای مشارکت حداکثری در ساختار سیاسی جدید این کشور و عدم امکان شکل‌دهی احزاب سیاسی به جای احزاب قومی و مذهبی، در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵، همکاری نخبگان سیاسی عراق با نیروهای اشغال‌گر نهایتاً منجر به تدوین قانون اساسی و همچنین ساختاری شد که در آن ناهمگونی اجتماعی این کشور به رسمیت شناخته شده و بر اساس همین ناهمگونی اجتماعی، مراکز قدرت بین شیعیان، کردها و سنی‌ها تقسیم شده است. این ساختار به نوبه خود ناهمگونی و رقابت بین اقوام و فرقه‌ها را افزایش داده است.

ساختار اجتماعی ناهمگون عراق رفتار رقابتی بازیگران را اعم از بازیگران داخلی و خارجی دامن زده و از سوی دیگر رفتار رقابتی بازیگران در مرحله ساختارسازی سیاسی به ایجاد یک ساختار مبتنی بر به رسمیت شناختن ناهمگونی منجر شده است. این تاثیر و تاثر می‌تواند با گذشت زمان و در بحبوحه تحولات، وضعیت تصاعدی پیدا کند. لذا در سال‌های اخیر شاهد افزایش خصومت و رقابت در بین مردم و نخبگان عراق بوده‌ایم. به همین دلیل است که در سال ۲۰۰۵ پس از انتخابات پارلمانی، تشکیل دولت پنج ماه و در سال ۲۰۱۰ این کشمکش نه ماه به درازا می‌کشد و چه بسا اگر نفوذ عامل خارجی (نقش ایران در نزدیک کردن مقتدی صدر با مالکی) نبود این کشمکش می‌توانست به از هم پاشیدن سیستم سیاسی نوپای عراق منجر شود.

با این وجود هنوز پس از یک سال که از تشکیل دولت می‌گذرد، تکلیف سه وزارتخانه کلیدی این کشور به خاطر اختلافات مبتنی بر ناهمگونی قومی و مذهبی روشن نشده است. عراق پس از اشغال، گرچه دارای سیستم به اصطلاح دموکراتیکی است که در آن انتخابات آزاد برگزار می‌شود و پست‌های سیاسی در اختیار افراد منتخب است، اما ثبات و امنیت در این کشور هنوز برقرار نشده و دموکراسی اجماعی این کشور در صورت عدم اجماع نخبگان نه تنها ساختار سیاسی، بلکه ثبات و امنیت کشور را با چالش روبه‌رو کرده است. اگر برخی کارکردهای دموکراسی در یک کشور را افزایش ضریب امنیت، ثبات در داخل، کاهش تنش و تخاصم در سیاست خارجی و در روابط با همسایگان بدانیم، این کارکردها هنوز در عراق ظاهر نشده است.

گرچه از دید نومحافظه‌کاران آمریکا قرار بود دموکراسی در خاورمیانه از بین‌النهرین آغاز شود اما چالش‌های ساختاری داخلی، خارجی و هویتی عراق مانع از آن شد تا عراق الگوی دموکراسی خاورمیانه باشد. تحولات بعدی عراق (از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۰) از جمله نزاع نخبگان سیاسی بر سر سهم‌خواهی در قدرت، عملکرد اشغال‌گران در تحقیر شهروندان عراقی و قراردادهای مشکوک نفتی جایی باقی نگذاشت تا عراق الگوی دموکراسی خاورمیانه باشد. مسیری را که مردم تونس، مصر، یمن و ... طی کردند و از خلال مبارزه با دیکتاتورهای محلی هویت ملی خود به‌طور مشترک در یک نزاع داخلی را تجربه کردند، در تجربه عراق به خاطر ساختارهای اجتماعی، چالش‌های هویتی و در نهایت ابتکار عمل و مداخله خارجی تکرار نشد. عراق اکنون دارای دولتی منتخب، نظام قضایی و مقننه مستقل و قانون اساسی جدیدی است که در آن حقوق مدنی اقلیت و اکثریت به رسمیت شناخته شده است. اما همه این دستاوردها بدون عبور از یک مرحله گذار در ساختار اجتماعی و سیاسی این کشور و با نقش حداقلی مردم این کشور و حضور نخبگانی که در افق سیاسی قدرت‌های بین‌المللی و منطقه‌ای حرکت می‌کردند، به‌دست آمده است. عراق به ساختاری دموکراتیک‌تر از سایر کشورهای عربی دست یافته است، اما چالش‌های داخلی و خارجی این ساختار همچنان به قوت خود باقی است. تلاش در راستای ایجاد وحدت و همبستگی ملی و تزریق آن به بافت جامعه، کاهش وابستگی جریان‌ها و نخبگان سیاسی کشور به نیروهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای و کاستن از دخالت آنان شاید بتواند اندکی از مشکلات عدیده عراق کاسته و گروه‌های متکثر را به اجماع بر منافع ملی وادارد.

پاورقی‌ها:

۱. احمد نقیب‌زاده، *درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۰، ص ۲۲.
2. Stefano Guzzini, "A Reconstruction of Constructivism in International Relations," *European Journal of International Relations*, London, 2000, p. 9.
۳. ناصر هادیان، «سازمانگاری از روابط بین‌الملل تا سیاست خارجی»، *فصلنامه سیاست خارجی*، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۲، ص ۹۱۹.
۴. سیدداود آقایی، «سازمانگاری و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در قبال اسرائیل»، *فصلنامه سیاست*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۱، بهار ۱۳۸۸، ص ۳.
۵. قدیر نصری، «فهم کانستراکتیویستی امر سیاسی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال نهم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۸۵، ص ۷۲۲.
۶. حمیرا مشیرزاده، *تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶، ص ص ۳۲۶ و ۳۳۳.
۷. قدیر نصری، پیشین، ص ۷۲۰.
8. Gerard Alexander, "Les défis de la Consolidation Dans les Nouvelles Démocraties," *Revue internationale de Politique Compare*, vol. 18, no. 1, Janvier, 2011, p. 12.
۹. ناصر هادیان، پیشین، ص ۹۲۱.
۱۰. حمیرا مشیرزاده، پیشین، ص ۳۳۳.
۱۱. همان، ص ۳۲۴.
12. Michael L. Ross, "Does oil hinder democracy?" *World Politics*, 2001, p. 32.
۱۳. حمیرا مشیرزاده، «سازمانگاری به عنوان فرانظریه روابط بین‌الملل»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، شماره ۶۵، پاییز ۱۳۸۳، ص ۱۱۶.
14. Kayhan Barzegar, "Iran's Foreign Policy in Post-invasion Iraq," *Middle East Policy*, vol. xv, no. 4, Winter 2008, p. 80.
15. Fred Odisho, "Transition in Crisis: Stalled Democratization in post-2003 Iraq," *Departement of Political Science Northeastern Illinois University*, November 2009.
۱۶. داود غرایاق زندی، «فرایند ملت - دولت‌سازی، شکل‌گیری هویت ملی و بازسازی در عراق: تجارت تاریخی و دورنمای آینده»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال سیزدهم، شماره اول، بهار ۱۳۸۹.
17. Nicolas Onuf, "The Constitution of International Society," *The American University*

School of International Service, Washington D. C, 1994, p.6.

18. Ibid., p. 7.

19. Iraq Fact, CIA Fact Book, <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/docs/notesanddefs.html?countryName=Iraq&countryCode=iz®ionCode=me#2028>

20. "Barzani's Salary for One Month Equal to Obama's Salary for the Entire Year," Ekurd, 6 Jun 2010, <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2010/6/state4002.htm>

21. Myriam Benraad, "Turbulence Politique et Retrait Militaire," *Revue Internationale et Strategique*, 2010.

۲۲. بیژن اسدی، *خلیج فارس و مسایل آن*، تهران: سمت، ۱۳۸۱، ص ۴۱۴.

23. David Lake, "American Hegemony and The Future of East-West Relation," *International Studies Perspectives*, 2006.

۲۴. احمد فراهانی، «عراق، گام نخست در کریدور خاورمیانه بزرگ»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۳۵، بهار ۱۳۸۴، ص ۸۷.

25. Kayhan Barzegar, "Iran and the New Iraq: Security Challenges and Foreign Powers," *Turkish Journal of International Relations*, vol. 5, no. 3, 2006.

26. Philip H. Gordon & Jeremy Shapiro, *America, Europe, and the Crisis Over Iraq*, New York, Brookings Institution, 2004.

27. Richard Young, *Europe and Iraq: From Stand-off to Engagement?*, The Foreign Policy Center, London, October 2004.

۲۸. هوشنگ کریمی، «مولفه امنیت و انرژی در روابط اروپا و عراق»، *ماهنامه همشهری دیپلماتیک*، شماره ۲۴، اردیبهشت ۱۳۸۷، ص ۵۹.