

محمود سریع القلم*

تبیین مبانی سیاست خارجی عراق (۱)

عوامل مؤثر بر رفتار سیاست خارجی متنوع و بسیار پیچیده است. این عوامل معمولاً به اجزاء داخلی و خارجی تقسیم می‌شوند و تأثیر آنها بر رفتار سیاست خارجی، از کشوری به کشور دیگر و مهم‌تر اینکه از یک حوزه به حوزه دیگر متفاوت است. در این مقاله، به متغیرهای ملموس و ناملموس داخلی که نقش قابل ملاحظه‌ای در شکل‌گیری، فراگرد و ایجاد رفتار سیاست خارجی عراق برپایه در دو دهه اخیر داشته است، اشاره خواهد شد. بنابراین، برای فهم رفتار سیاست خارجی عراق، داده‌های مهمی همچون تکامل ساختار سیاسی، طرز تفکر خاص نخبگان، قشر بندی اجتماعی جامعه عراق و سرانجام موقعیت جغرافیایی آن مورد تجزیه و تحلیل واقع خواهد شد. بخش اعظم تمرکز این مقاله بر رفتار سیاست خارجی عراق در دوران ریاست جمهوری صدام حسین از ۱۹۷۹ به بعد می‌باشد.

♦ دکتر محمود سریع القلم استادیار روابط بین الملل در دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی است.

۱. مقاله حاضر از کتاب زیر به فارسی برگردانده شده است:

Mahmood Sariolghalam, "The Determinants of Iraqi Foreign Policy Behaviour in the 1980s," in *Renegade States*. Edited by Stephen Chan and Andrew Williams, Manchester University Press, 1994, pp. 185-196.

تکامل ساختار سیاسی داخلی عراق

عراق کنونی بخشی از امپراتوری عثمانی بود که در ۱۹۲۰ به یک دولت تبدیل شد. به خاطر فقدان گروه‌های نخبه‌مورد قبول عام، فیصل، فرزند شریف حسین، توسط مقامات بریتانیا به قدرت نشانداده شد که مطابق قانون اساسی منجر به یک سیستم پارلمانی تحت سلطنت موروثی شود. اولین مشغله شاه جدید، مشروعیت بخشیدن به حکومت خویش و استقرار ثبات در فرایند سیاسی عراق بود؛ اما فیصل مدت زمان طولانی در اختیار نداشت تا آنچه را که حکمرانان و رژیم‌های عراق در دوران بعد آزمودند، تجربه نماید؛ زیرا ایجاد وفاق عام در کشوری دارای گروه‌ها و اقشار متنوع با منافع متضاد و خصومت‌های لاینقطع، غیر ممکن می‌نمود. عدم تجانس مذهبی، اقتصادی و فرقه‌ای در میان گروه‌های سیاسی در عراق منجر به خصومت و سوء ظن در بین آنها شد. از همان ابتدا ملک فیصل مابین جلب رضایت گروه‌های داخلی و تقاضاهای مقامات بریتانیا درگیر بود. او بشدت برای باقی ماندن در قدرت به بریتانیا متکی بود و به هیچ وجه توانایی کنار گذاشتن آنها را نیز نداشت. از طرف دیگر، او طبیعتاً مجبور به ایجاد جلب حمایت گروه‌های مختلف داخلی بود. منافع بریتانیا با منافع جوامع داخلی که خواهان حمایت از حقوق خود و درجه‌ای از خودمختاری و نگران «همبستگی ملی»^(۱) بودند، انطباق کامل نداشت.^۱

بنابراین، جای هیچگونه شگفتی نبود که بقای رژیم مبتنی بر مانورهای سیاسی بیرحمانه و نیروی نظامی فراگیر باشد. این دو سنت سیاسی حتی با اعمال بیشتر خشونت در دهه‌های آخر قرن ۲۰ در سیاست‌های داخلی عراق ادامه پیدا کرده است. تنوع سیاسی و ایدئولوژیکی در اوضاع سیاسی عراق به طور مداوم شکل‌گیری دولت - ملت در آن را از لحاظ نظری و کلاسیک به تأخیر انداخته و همچنین مانع آن بوده است. جانشین فیصل فرزندش ملک غازي، نیز در تاسیس یک دولت منسجم ناتوان بود. مرگ قاضی و ظهور ملک عبدالله و نوری سعید، خصومت و شکاف بین گروه‌های نژادی و سیاسی را تشدید نمود و رهیافت غیر مصالحه‌آمیز دولت او در مقابل مخالفین باعث شد تا این گروه‌ها به فعالیتهای زیرزمینی روآورند و رفتار انقلابی اتخاذ نمایند. طیف سیاسی در عراق، میان اقلیتی که به واسطه حمایت خارجی و زور حکمرانی می‌کرد و اکثریت متزوی شده‌ای که از فعالیت و تصمیم‌گیری‌های سیاسی از طریق اجبار کنار نهاده شده بودند، تقسیم گردیده بود.^۲ پادشاهی هاشمی در ۱۴ ژوئیه ۱۹۵۸ ساقط شد. عبدالکریم قاسم حکمران بعدی بود که بین سنی‌ها و شیعیان، اعراب و اکراد، شیوخ و

1. National Cohesiveness

طبقات متوسط شهری، کمونیستها و ناسیونالیستها مانور می داد. در جبهه داخلی قاسم همچون اسلافش، با یک عده از گروهها علیه دیگران متحد شد؛ اما مجبور بود که دائماً نگران کودتاها، شورشها و ائتلاف مخالفان باشد. از نظر خارجی، او جوی از تنش را به خاطر اظهارات خود درباره خوزستان و دولت تازه استقلال یافته کویت که هر دو از همسایگان عراق بودند، برانگیخت.

در دوران حکمرانی انحصاری قاسم، اختلاف بین گروهها به خشونت گرایید و ساختار سیاسی و جامعه قبیله ای سنتی در عراق به نقطه ای رسید که دیگر هیچ گروه به گروهی دیگر اطمینان نداشت و هر گونه مبانی بالقوه حفظ ملیت به خطر افتاده بود. در این جو ناامیدی، گروههای ناصریست و بعثی کودتایی را علیه قاسم و بنیادهای رژیم جدید که در سیاستهای عراق مدرن ایجاد شده بود، هماهنگ کردند؛ به طوری که از فوریه ۱۹۶۳ تا ژوئیه ۱۹۶۸ چهار کودتای نظامی با جهت گیری های مختلف صورت گرفت اما در نهایت قدرت دوباره به دست بعثی ها افتاد. با توجه به واگرایی^(۱) اجتماعی و آشوبهای سیاسی که در این زمان مستولی شده بود، رهبران کودتای بعث در ۱۹۶۸ اعلام نمودند که ایدئولوژی آنها بر شالوده سوسیالیسم، آزادی و وحدت بنیان نهاده شده است که این خود بیانگر آمیزه ای مناسب از ناسیونالیسم عرب، برابری اجتماعی و قاطعیت سیاسی بود.^۳

اما همان طور که حوادث بعدی نمایان ساخت، آرامش سیاسی، واژه نامفهومی در قاموس سیاسی عراق است. بعثی ها علیرغم بی تجربگی، آموختند که چگونه در قدرت باقی بمانند و دامنه سلطه خود را بگسترانند. آنها به اثبات رساندند که در ایجاد ثبات، آرامش، ایجاد سیستمی منظم و قانونمند و همچنین در دخالت دادن اندیشه مدنی (غیر نظامی) در فرایند تصمیم گیری های داخلی و خارجی ناتوانند. همچون تمامی دولتهای پیشین، رهبری عراق تحت حکومت بعثی ها بیانگر ناامنی جدی در کنش و واکنشهای رفتاری آنها و همچنین ناخرسندی در برخورد با دیگر دولتها بویژه در خاور میانه بود.

حزب بعث و تکامل سیاستهای عراق

بعثی ها پس از به قدرت رسیدن، مصمم بودند که علاوه بر حفظ موقعیت خود به طرح و بسط چارچوبهایی برای توسعه ملی و گسترش پان عربیسم در دنیای عرب بپردازند. حزب بعث (رستاخیز) در اوایل دهه ۴۰ توسط میشل عفلق (مسیحی) و صلاح الدین بیطار در

1. Disintegration

سوریه تأسیس یافت. شاخه عراقی حزب بعث بر خلاف تشکیلات مرکزی در دمشق بسیار کوچک و دارای سازمانی موقتی و تعداد اعضای کمی بیش از ۳۰۰ نفر در ۱۹۵۵ بود.^۴

احمد حسن البکر یکی از گروهها را در درون حزب رهبری می کرد و در اواسط دهه ۶۰ گروه او پایگاه اصلی قدرت را در حزب بعث در دست گرفت. شخص دست راست او صدام حسین، فردی بود که همه مشکلات سازمانی و بوروکراتیک را حل می کرد.^۵ در ۱۹۶۷ طی جنگ اعراب و اسرائیل نفوذ ناصر در عراق کاهش یافت و در ۱۷ ژوئیه ۱۹۶۸ بعثی ها کنترل قدرت را در عراق مجدداً به دست گرفتند. حزب، سپس یک رشته تجدید ساختارهای سازمانی را برای گسترش عملکرد خود و حضور فراگیر در مناطق شهری و روستایی عراق شروع کرد. غیر بعثی ها حذف شدند یا پستهای سفیری در خارج به آنها اعطا گردید و در این فرایند تحکیم بعثی ها در عراق بعد از ۱۹۶۸، صدام حسین یک نقش کلیدی را بازی نمود.^۶

سیاستهای دولت پس از ۱۹۶۸ در زمره اولین تلاشها در سیاستهای عراق مدرن برای ایجاد کنترل مرکزی و تمرکزگرایی^(۱) بود. این مسئله تمرکز دولت، برنامه ملی بر حول ایدئولوژی به نام بعث را فراهم ساخت، و دوره ای را در عراق پدید آورد که در آن بعضی از خصیصه های سیاست خارجی قابل تمیز است. سیاستهای عراق بعد از استقلال، پس از یک دوره طولانی بی اطمینانی و سپس به موجب جهت گیری های سیاسی و ایدئولوژیکی احمد حسن البکر و صدام حسین وارد مرحله جدیدی شد و نهایتاً جهت گیری ها و چشم اندازهای آن شکل گرفت؛ دوره ای که صدام حسین آن را دوره آزمایش و خطا نامید.

حزب بعث و سیاست خارجی عراق

منازعات ارضی عراق با همسایگانش، اشتیاق به داشتن نقش مثبت در جهان عرب و تمایلات استراتژیک برای حضور مشهود در خلیج فارس اهم مسائل سیاست خارجی قبل از دوره بعثی ها بود. اما بعد از ۱۹۶۸ همه این مسائل با توان، جدیت و قطعیت بیشتری پیگیری شد. صرف نظر از جهت گیری ها و نوع نظام سیاسی در عراق، هر گروه از دولتمردان در بغداد به طور بالقوه با بعضی مسائل و مشکلات ثابت در آن کشور مواجه اند. این مسائل عبارتند از:

۱. محصور بودن نسبی عراق در خشکی که منازعات ارضی با کشورهای همسایه را دامن می زند؛

1. Centralism

۲. تمایل استراتژیک عراق برای حضور وسیع تر و گسترده تر در خلیج فارس؛

۳. تمایل عراق به تاکید سیاستهای عربی؛

۴. مسئله اکراد در شمال عراق؛

۵. عدم تجانس گروههای سیاسی و نژادی عراق که به عنوان عناصری تهدیدکننده مطرح هستند و در عین حال به عوامل چانه زنی با کشورهای همسایه درآمده است.

به طور فرضی، گروههای مختلف نخبه باید رهیافتهای مختلفی نسبت به این مسئله داشته باشند. در میان این رهیافتها، مقابله، مصالحه، حل تدریجی، همگرایی تکاملی، پذیرش حفظ وضع موجود و شاید توسعه اقتصادی هم در سطح ملی و هم منطقه ای را می توان نام برد. جهت گیری رفتار عراق نسبت به مجموعه عوامل ثابت ملی فوق چه بوده است؟ رهبری عراق تحت حکومت بعث برپایه طی دوران حکمرانی صدام یک برخورد کاملاً ناخرسندانه را نسبت به مرزهای ژئوپلیتیک و سیاسی عراق نشان داده است. اگر کسی طبقه بندی ارگانسکی از دولتها^۷ را به کار گیرد، عراق تحت حاکمیت بعثی ها یک کشور قدرتمند اما ناخرسند در سطح منطقه خاورمیانه می باشد.

سنن سیاسی در تکامل داخلی عراق از ۱۹۲۰ یعنی استفاده از نیروهای نظامی به عنوان مکانیسمی برای کشورداری، محروم کردن گروههای مختلف از مشارکت، تحمیل اراده دولت بر عموم، تفسیرات ایدئولوژیکی افراطی و استفاده از ابزارهای نظامی برای حل منازعات، به طور کلی به رفتار این کشور در سیاست خارجی نیز تسری یافته است. از چند طریق می توان شواهد قاعده مهم تجزیه و تحلیل سیاست خارجی را - که «سیاست خارجی ادامه و گسترش سیاست داخلی است» - با ملاحظه مرورد عراق دریافت. ویژگی های خاصی که در تکامل سیاستهای داخلی عراق دخیل بوده است، بی شک به چشم اندازها و رفتار خارجی آن نیز انتقال یافته است. بعلاوه ستنهای سیاسی عراق با جهت گیری های نظامی گرایانه در پیوند با طرز فکر خاص دولتمردان مجبوراً منجر به یک سیاست خارجی ماجراجویانه و مواجهه گر تحت حاکمیت بعث شده است. نتیجه اینکه سیاست خارجی بعثی ها خصوصاً در دوران صدام حسین با جهت گیری ها و ساختار داخلی عراق پیوند خورده است.

دو اتفاق بسیار اساسی در سیاست خارجی دوره صدام حسین وجود داشته است که می تواند در مطالعات موردی بر کشف ویژگی های سیاست خارجی بعث مد نظر قرار گیرد. این حوادث جنگ ایران و عراق و الحاق موقت کویت به عراق و پیامدهای جنگ خلیج فارس می باشد. داده ها و ستانده های هر دو مورد بیانگر ماهیت بی ثباتی نهاد دولت در عراق،

ویژگی خاص شخصیتی نخبگان آن، رهیافت جنگ طلبانه در حل منازعات، ناخرسندی از ژئوپلیتیک کشور، سطح غیر قابل تصور مانورهای سیاسی و واقع گرایی سیاسی کوتاه مدت است.

اما مهمترین داده در سیاست خارجی عراق به اعتقاد ما، ویژگی های شخصیتی نخبگان این کشور می باشد زیرا که در چنین نظامهای سیاسی، نخبگان هستند که تصمیم می گیرند، مواد خام را تفسیر می کنند، استنتاج می کنند، سوء برداشت می کنند و به نحوی اسپر بعضی قالبهای فکری هستند که مورد چالش و نقد قرار نمی گیرد. در این چارچوب، درك نقش صدام حسین در پیگیری سیاستهای داخلی و خارجی عراق در دو دهه اخیر بسیار تعیین کننده است. در واقع صدام حسین است که با برداشتها، نتیجه گیری ها و نیازهایش سیاست خارجی تهاجمی عراق را در دهه ۸۰ شکل داده است. ویژگی های شخصیتی، نگرش و ایده آلهای صدام حسین تاثیر عمیقی بر رفتار سیاست خارجی عراق در منازعات مذکور داشته است. در متونی که متعاقباً بحث می شود، رفتار سیاست خارجی عراق با توجه به طرز تفکر خاص و نیازهای شخصی صدام مورد توجه قرار خواهد گرفت.^۸

در روزهای اولیه تحکیم موقعیت یعنی ها، مهارت عملیاتی و سازمانی صدام ثابت کرد که وجود او برای بقای حزب لازم است.^۹ او از یک عضو عادی حزب به دومین شخصیت با نفوذ در کشورش تبدیل شد. صدام با واقع گرایی افراطی و بدون اصول و با نهایت احتیاط، بردباری، محاسبه و بی رحمی که خاص نظام سیاسی عراق است، از تردها نبعث صعود کرد.^{۱۰} صدام حسین به عنوان فردی معتقد به عمل گرایی و عظمت و تا اندازه ای آرمان گرا دائماً خود را به عنوان مردی جاه طلب، مدعی، خودمحور و خودستا ظاهر ساخت.

در اواسط دهه ۷۰ حسن البکر دچار بیماری شد و به طور غیر رسمی اداره کشور و تصمیم گیری ملی را به صدام حسین سپرد. ادعای عراق بر بخشی از اروندرود و استان خوزستان ایران، سخنان تهاجمی علیه دولتهای خلیج فارس، حمایت از دولت کمونیستی یمن جنوبی و بویژه ادعاهای ارضی به خاک کربت، جوئی از ناآرامی های سیاسی و رفتار سیاست خارجی خصمانه و اصطکاک آمیز را در منطقه به وجود آورد. در چنین موقعیتی، عراق، ایران و همسایگان عرب را از خود دور نمود و روابط همسایگی و اعتماد را به حداقل رساند. در یکی از بیانیه های حزب بعث در دهه ۷۰، درجه خودمحوری و بی اعتمادی نخبگان عراق به وضوح قابل مشاهده است: «عراق به عنوان مهم ترین و پیشرفته ترین کشور عرب در منطقه و با امکانات بالقوه عظیم بایستی شدیدترین فشارها را در محافظت از خود در مقابل خطرات و

تجاوزات متحمل شود.^{۱۱}

در ۱۹۷۵، صدام حسین طراح اصلی سیاست خارجی عراق که احساس می شد تحت الشعاع عایدات ناشی از افزایش قیمت نفت قرار گرفته، یک رشته اقدامات در جهت بهبود روابط با همسایگانش را آغاز نمود. در ۱۹۷۴ بغداد کوشید تا بارزانی رهبر حزب دموکراتیک کرد را ترور نماید. اما با امضای موافقتنامه دوستی و همکاری با مسکو و به توافق رسیدن با حزب کمونیست عراق، صدام حسین موفق شد تا به حمایت شوروی و حزب کمونیست عراق از حزب دموکراتیک کرد خاتمه دهد.

شاه ایران، دشمن دیگر بعث، حمایت ایران از جنبش جنگجویان کرد علیه رژیم عراق به منظور ارباب آن کشور به خاطر ادعاهای ارضی را افزایش داد. حزب دموکرات کرد به خاطر استفاده از توپ و موشکهای ضد تانک ایرانی و همچنین کمکهای نظامی سوریه و اسرائیل، زیانهای سنگینی را بر نیروهای بعث و صدام وارد آورد و صدام چاره ای جز نزدیکی با ایران نداشت. در موافقتنامه ۱۹۷۵ الجزایر، صدام حسین اجباراً همه ادعاهای عراق بر اراضی ایران را کنار نهاد و خط تالوگ را در اروندرود به عنوان مرز بین عراق و ایران به رسمیت شناخت.^{۱۲} در بازگشت از الجزایر، شاه ایران حمایت خود را از کردهای عراق قطع کرد و عراق نیز روابطش را با عربستان سعودی و شیوخ کوچک تر خلیج فارس بهبود بخشید و به حمایت خود از رژیم کمونیستی یمن پایان داد. علاوه بر این بهبود وضعیت در منطقه، امضای پیمان کمپ دیوید، فرصتی را برای طرح ادعاهای ایدئولوژیکی، اقتصادی و سیاسی عراق در جهان عرب فراهم نمود.^{۱۳}

در خلال سالهای ۱۹۷۹ - ۱۹۷۵، عراق یک نگرش همکاری جریانه با همسایگان خود به نمایش گذاشت و این زمانی بود که عمل گرایی با چشم انداز بلند مدتش در اوج خود بود. اما سقوط شاه در ایران، مشکلات جدی بی ثباتی داخلی و عدم مشروعیت را برای رهبری بعث ایجاد کرد. بعد مذهبی انقلاب ایران فرصتی را برای شیعیان عراق که اکثریت طبقه محروم آن کشور را تشکیل می دادند، فراهم ساخت تا سلطه بعث را به تحلیل برند:

«بدنبال انقلاب، احساس ناآرامی در دولت عراق هویدا بود و این احساس در سیاستهای محتاطانه و اندیشناک که متعاقباً توسط عراق اتخاذ شد، به منصفه ظهور رسید. نخست، دولت عراق به طرف ایرانی پیروز در مبارزه تبریک گفت. بعلاوه رژیم در انتقاد از رهبر انقلاب اسلامی ایران، امام خمینی (ره)، به خاطر ترس از تاثیر آن بر جنبشها در عراق اکراه داشت. برای عراق به سرعت