

Iraq in Search of Political Stability: The Attempt to Establish Consensus Democracy¹

Seyed Mohammad Mohseni¹, Ahmad Ashrafi², Ali Mohammadzadeh³

1. PhD., Student in International Relations, Sharoud Branch, Islamic Azad University, Shahroud, Iran.
Mohseni3356@gmail.com

2. Assistant Professor, Sharoud Branch, Islamic Azad University, Shahroud, Iran (*Corresponding author*).
a.ashrafi1343@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Political Science and International Relations, Sharoud Branch, Islamic Azad University, Shahroud, Iran. a.mohammadzadeh75@gmail.com

Abstract

The purpose of the present study is to recognize methods of reaching political stability in Iraq since the fall of Saddām Hussein, especially after the defeat of ISIS. The method of study is descriptive-analytic and it is based on the theory of "consensus democracy". The results indicate that the weakness of national and civil identity, domination of tribal culture on political and social life, dependence of some movements on foreign powers, and the tendency of powers to impose their political influence are among challenges in the way of consensus democracy and political stability in the country which can lead to ethnic and tribal violence in political competitions. However, with the defeat of ISIS, the management foundations of ethnic and religious society in Iraq are being strengthened through the balance of multilateral forces between Kurds, Shi'ites, and Sunnis. Continuation of parliamentary election, freedom and peaceful coexistence of Shi'ite, Sunni, and Kurd parties, the non-partisan and tolerant role of Āyatollāh Sistāni, Parliament as the most important institution to build up consensus, the balanced constitution relying on democratic tendencies, relative division of power between Kurds, Shi'ites, and Sunnis are all signs of gradual formation of consensus democracy that little by little can overcome violence and disorder and approach political stability.

Keywords: Political Stability, Democracy, Ijmā'(Consensus), Iraq, ISIS.

1. Received: 2022/04/05 ; Revised: 2022/05/15 ; Accepted: 2022/06/10 ; Published online: 2022/06/22

DOI: 10.22034/sm.2022.547480.1815

© the authors

<http://sm.psas.ir/>

Publisher: Political Studies Association of the Seminary



عراق در جستجوی ثبات سیاسی: تلاش برای پایه‌گذاری مدل دموکراسی مبتنی بر اجماع^۱

سید محمد محسنی^۱، احمد اشرفی^۲، علی محمدزاده^۳

۱. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، واحد شاهرود، دانشگاه آزاد اسلامی، شاهرود، ایران. mohseni3356@gmail.com
۲. استادیار، گروه تاریخ، واحد شاهرود، دانشگاه آزاد اسلامی، شاهرود، ایران (نویسنده مسئول). a.ashrafi1343@yahoo.com
۳. استادیار، گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد شاهرود، دانشگاه آزاد اسلامی، شاهرود، ایران. a.mohammadzadeh75@gmail.com

چکیده

هدف پژوهش حاضر شناسایی شیوه‌های نیل به ثبات سیاسی در کشور عراق بعد از سقوط صدام حسین و بویژه پس از شکست داعش است. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی و بر مبنای نظریه «دموکراسی مبتنی بر اجماع» بوده و یافته‌ها حاکی از آن است که ضعف هویت ملی و مدنی، سیطره فرهنگ عشیره‌ای بر زندگی سیاسی و اجتماعی، وابستگی برخی جریان‌ها به قدرت‌های خارجی و تمایل این قدرت‌ها به اعمال نفوذ سیاسی در عراق، از دشواری‌های نیل به دموکراسی اجماعی و ثبات سیاسی در این کشور است که در رقابت‌های سیاسی می‌تواند محمل خشونت‌های قومی و قبیله‌ای گردد. اما با شکست داعش بنیان‌های مدیریت جامعه قومی و مذهبی عراق از طریق موازنه قوای چندجانبه بین اکراد، شیعیان و اهل تسنن در حال قوام گرفتن است. تداوم انتخابات پارلمانی و فعالیت آزادانه و همزیستی مسالمت‌آمیز احزاب شیعی، سنی و کردی، نقش فرا حزبی و تساهل‌گرایانه آیت‌الله سیستانی، مجلس به عنوان مهم‌ترین نهاد اجماع‌ساز، قانون اساسی متوازن و مبتنی بر سویه‌های دموکراتیک و تقسیم نسبی قدرت بین اکراد، شیعیان و اهل تسنن، همه نشانه‌هایی از شکل‌گیری تدریجی یک دموکراسی مبتنی بر اجماع است که بتدریج مرزهای خشونت و بی‌نظمی را در می‌نوردد و به ثبات سیاسی نزدیک می‌شود.

واژه‌های کلیدی: ثبات سیاسی، دموکراسی، عراق، داعش.

۱. پژوهش حاضر بر گرفته از: رساله دکتری روابط بین‌الملل با عنوان **آینده‌پژوهی ثبات سیاسی در کشور عراق تا ابتدای سال ۲۰۳۰**، دانشجوی سید محمد محسنی، استاد راهنما: احمد اشرفی و علی محمدزاده، ارائه شده در دانشگاه آزاد اسلامی واحد شاهرود، سال ۱۴۰۱ است.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۱/۱۶؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۱/۰۲/۲۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۲۰؛ تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۴/۰۱

DOI: 10.22034/sm.2022.547480.1815

© the authors

http://sm.psas.ir/

ناشر: انجمن مطالعات سیاسی حوزه

۱. مقدمه

دستیابی به ثبات سیاسی فرایندی دشوار بوده که همواره از اهداف اساسی هر نوع رژیم سیاسی است. مسأله ثبات سیاسی در واحدهای سیاسی با جوامع ناهمگون، این دشواری را افزون‌تر و پیچیده‌تر کرده است. کشور عراق یکی از جوامع ناهمگونی است که تاکنون از نیل به ثبات سیاسی دموکراتیک بازمانده است.

مردم عراق عمدتاً خود را یا زیرمجموعه قومی، یعنی اعراب، کردها، ترک‌ها، ارمنی و آشوری و یا زیرمجموعه مذهبی، یعنی سنی - شیعی می‌دانند. چنین وضعیتی بافتار جامعه عراق را ناهمگن و این کشور را در زمره کشورهای چندفرهنگی قرار داده است (بدرآبادی، ۱۳۹۹: ص ۲۵۷). پس از سقوط رژیم صدام، منازعه شدید و خشونت‌بار گروه‌های افراطی شیعه و سنی از یک سو و دشمنی فزاینده اکراد و اعراب از سوی دیگر و جولان گروه‌های تروریستی چون القاعده که به تسلط داعش در بخش زیادی از عراق انجامید، عمدتاً ریشه در این ساختار ناهمگون داشت؛ به طوری که وضعیت سیاسی شکل گرفته بعد از رژیم بعث، حداقل تا بعد از شکست داعش، از نظر سیاسی وضعیتی شکننده و بی‌ثباتی را تجربه کرده است.

بنابراین، با وضعیتی که از جامعه ناهمگون قومی و مذهبی عراق از منظر ثبات سیاسی ترسیم شد، پژوهش حاضر چگونگی دستیابی به ثبات سیاسی در این کشور را مورد مطالعه قرار می‌دهد و درصدد پاسخ به این سوال است که: عراق چگونه می‌تواند به ثبات سیاسی دست یابد؟ در پاسخ، این فرضیه مطرح است که: ثبات سیاسی عراق در گرو تقسیم قدرت بر مبنای دموکراسی مبتنی بر اجماع است.

۲. چارچوب نظری

چگونگی نهادینه‌سازی ثبات سیاسی و دموکراسی در جوامع به لحاظ اجتماعی فرقه‌ای و ناهمگون، دغدغه برخی نظریه‌پردازان علوم سیاسی بوده است. این نظریه‌پردازان راه‌های گوناگونی را با توجه به مطالعات و تجربیات خود از امکان برقراری ثبات در جوامع فرقه‌ای و قومی مطرح می‌کنند. برخی از این روش‌ها اگرچه برای جوامع فوق ثبات سیاسی به ارمغان می‌آورند، اما متضمن دموکراسی نیستند. بنابراین، سه مدل کنترل، تبادل سلطه‌جویانه و مدل دموکراسی مبتنی بر اجماع یا تقسیم قدرت مطرح است (احمدی، ۱۳۷۶: ص ۱۳۰):

الف) مدل کنترل: مدل کنترل اقتدارگرایانه است، اما ثبات سیاسی به همراه آورده و از خشونت جلوگیری

می‌کند. این مدل توسط یان لوستیک^۱ ارائه شده است؛

(ب) **مدل تبادل سلطه‌جویانه:** مدل تبادل سلطه‌جویانه برخلاف مدل کنترل، جنبه اقتدارگرایی کم‌تری دارد. دونالد روتچیلد^۲ واضع این نظریه است. در این مدل هم ثبات سیاسی و هم دموکراسی نسبی در جوامع مورد نظر ایجاد می‌شود، [اما] دولت متعلق به فرقه و قوم خاصی نیست؛

(ج) **مدل دموکراسی مبتنی بر اجماع:** این رهیافت در واقع در رابطه با جوامع فاقد یک‌دستی مذهبی و زبانی مطرح شده است. بر اساس دیدگاه نظریه‌پردازان آن، در این جوامع دموکراسی و ثبات سیاسی تنها از طریق اجماع آراء و توافق همگانی همه فرقه‌ها و گروه‌های سیاسی، و به عبارتی سهیم بودن تمامی فرقه‌های مختلف جامعه سیاسی در قدرت امکان‌پذیر است. لیجپارت^۳ از مهم‌ترین نمایندگان و بلکه مبدع این نظریه است. وی برای اثبات نظر خود مدل دموکراسی مبتنی بر اجماع را ارائه داد. لیجپارت دموکراسی مبتنی بر اجماع را مبتنی بر چهار اصل عمده می‌داند:

(۱) اداره حکومت توسط یک ائتلاف بزرگ،^۴

(۲) وجود وتوی متقابل یا اکثریت متقارن،^۵

(۳) سهمیه‌بندی به عنوان اصل اساسی نمایندگی سیاسی،^۶

(۴) درجه بالایی از خودمختاری در هر فرقه در اداره امور داخلی خود،^۷

لیجپارت معتقد است دموکراسی مبتنی بر اجماع زمانی مؤثر خواهد بود که این شرایط در جامعه وجود داشته باشند:

(الف) وجود خطوط مشخص شکاف [های فرقه‌ای]،

(ب) موازنه قوای چند جانبه،

(پ) دیدگاه‌های مساعد نسبت به ائتلاف بزرگ،

1. Ian Lustick
2. Donald Rotchild
3. Lijphart
4. Grand Coalision
5. Concurrent Majority
6. Proportionality
7. Segmental autonomy

ت) وجود تهدید خارجی،

ث) ناسیونالیسم معتدل،

ج) اعمال فشار و بار پایین به روی نظام.

لیجپارت نظریه دموکراسی مبتنی بر اجماع را با توجه به مطالعه‌اش از نظام سیاسی و ساخت نیروهای اجتماعی هلند ارائه داد، اما با مطالعات بعدی خود به این نتیجه رسید که کشورهای دیگری نظیر بلژیک و سوئیس در دنیای غرب و کشورهای جهان سومی نظیر مالزی و لبنان نیز دارای نظام‌های مبتنی بر دموکراسی اجماعی بوده‌اند (احمدی، ۱۳۷۶: ص ۱۲۹-۱۳۳ با تلخیص). پژوهش حاضر نظریه لیجپارت را متناسب با ساختار و شرایط کشور عراق ارزیابی می‌کند. اصول نظریه لیجپارت و شرایطی که برای موثر بودن و موفقیت دموکراسی مبتنی بر اجماع در نظر گرفته است، کم و بیش در جامعه ناهمگون عراق قابل تشخیص است.

۳. عوامل بی‌ثباتی عراق تا پایان داعش

با الهام از نظریه دموکراسی اجماعی لیجپارت می‌توان علل بی‌ثباتی عراق را تحلیل کرد:

۳-۱. ضعف هویت ملی و ناکارآمدی نظام نوپای سیاسی

با فروپاشی رژیم بعث در سال ۲۰۰۳ میلادی، احزاب و گروه‌های سیاسی مختلفی وارد عرصه سیاسی و اجتماعی عراق شدند که هر یک مدعی نمایندگی از قومیت یا فرقه خاصی بوده و به لحاظ سیاسی نیز گرایش‌های متفاوتی از اسلام‌گرایی و سکولاریسم گرفته تا ملی‌گرایی یا چپ‌گرایی در پیش گرفته‌اند.

در عراق جدید، شکاف‌های قومی- مذهبی و هویتی، با رقابت‌های سیاسی گروه‌های مختلف، برای کسب قدرت همراه شده و با توجه به فقدان مبانی هویتی ملی و یکپارچگی اجتماعی و نیز در نظر داشتن اهداف و منافع متفاوت این گروه‌ها در روند سیاسی عراق پس از صدام، این کشور شاهد تنش‌ها و منازعات قومی و مذهبی عمده‌ای همچون منازعه عربی- کردی و شیعی- سنی است (فروزان و عالیشاهی، ۱۳۹۷: ص ۱۰۳). شکاف قومی در عراق در سطح اکثریت ۷۵ درصدی عرب و اقلیت غیرعرب، به ویژه ۱۵ تا ۲۰ درصدی کرد، جریان دارد. یک دلیل گستردگی این شکاف‌ها، ساختار قبایلی عراق است که شامل حدود دو هزار (۲۰۰۰) طایفه و ۱۵۰ قبیله است. سه‌چهارم جمعیت عراق نیز در

قالب این ساختار زندگی می‌کنند. دولت‌های حاکم [قبل از سقوط صدام] مروج این ساختار بوده‌اند. در دولت جدید (پسا صدام) نیز، عشایر به گونه‌ای بارز در توازن قدرت، حمایت از مرجعیت تشیع و ایجاد نیروی شوراهای بیداری در مقابله با تروریسم، نقش داشته‌اند (سیمبر و مرادی کلارده، ۱۳۹۵: ص ۳۵). بنابراین، در عراق وفاداری نسبت به خانواده و قبیله، بر زندگی سیاسی و اجتماعی چیره است. توجه شدید نسبت به خانواده، عشیره، قبیله و گاه تقابل با دخالت‌های قدرت مرکزی، ریشه در این زندگی عشیره‌ای و قبیله‌ای دارد.

بنا به گزارش بانک جهانی، دولت عراق در این دوره زمانی (دوره پساصدام تا ظهور داعش) در فرایند تضعیف و بی‌اعتمادی قرار گرفته بود و مردم ایمان خود را به توانایی دولت در حکمرانی مؤثر از دست داده بودند (World bank group, 2017: p.109).

ناکارآمدی دولت‌ها نیز در دوره پساصدام، اعتراضاتی را در جامعه برانگیخته است. معترضین به مواردی چون فساد اقتصادی، تمرکززدایی، حکمرانی نامطلوب و ضعیف، فقدان خدمات عمومی، پرداختن حقوق کارمندان، فقدان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، فروپاشی اقتصادی، خشونت‌های قومی و قبیله‌ای، فقدان فرصت‌های شغلی و... در سراسر کشور عراق اعتراض داشتند (Odriscoll, 2018: p.8). اوج این اعتراضات در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ در مناطق جنوب و عمدتاً شیعه‌نشین بود. بنابراین، وجود شکاف‌های قومی و هویتی رقیب با فرهنگ سیاسی عمدتاً بدوی، مانع شکل‌گیری هویت مدنی و فراگیر ملی در عراق شده و میراثی از منازعات و شکنندگی مستمر در سطح دولت را در سه دهه گذشته به دنبال داشته است.

۳-۲. عدم تحکیم ائتلاف بزرگ بین سه جمعیت بزرگ شیعیان، کردها و اهل سنت

سنتی‌ها در اعتراض به کاهش قدرت، امتیازها و حجم عظیم بیکاری پس از صدام و تسلط شیعیان و اکراد بر دولت، نارضایتی خود را با عدم مشارکت در روند سیاسی و تشکیل گروه‌های افراطی نشان داده‌اند (سیمبر و مرادی کلارده، ۱۳۹۵: ص ۳۶).

با حمله آمریکا و سرنگونی صدام در سال ۲۰۰۳، گروه‌های تکفیری سنتی تبدیل به نیرویی فعال در عرصه عراق شدند. در سال ۲۰۰۴، ابومصعب زرقاوی [با اصالت اردنی] القاعده عراق را تأسیس کرد (سلطانی گیشینی، وثوقی و ابراهیمی، ۱۳۹۶: ص ۱۲۵). از سال ۲۰۱۰ به بعد «ابوبکر البغدادی» رهبری این گروه افراطی را در دست گرفت. در آغاز سال ۲۰۱۴ به دنبال درگیری دولت عراق با معترضان اهل

سنت در فلوجه، ارتش عراق از این منطقه عقب‌نشینی کرد و داعش با استفاده از این فرصت، قسمت‌هایی از فلوجه و رمادی را به تصرف درآورد. این بحران با دخالت دولت و ارتش عراق، عشایر الصحوه [گروه‌های الصحوه (بیداری) متشکل از قبایل اهل سنت عراق برای مقابله با القاعده تشکیل شد] و نیروهای مسلح با بازپس‌گیری فلوجه و پاکسازی رمادی خاتمه یافت. اما این روند آغاز بحران جدیدی بود. در این بحران داعش به همراه بازماندگان رژیم صدام توانست با تصرف موصل و قسمت بزرگی از استان‌های نینوا و الانبار و صلاح‌الدین، به سمت بغداد پیشروی کند (اکبری، ۱۳۹۵: ص ۱۸).

شیعیان طرفدار مقتدی صدر نیز ارتش مهدی (جیش‌المهدی) را تشکیل دادند. همچنین نیروهای مجرب سپاه بدر از دیگر توان‌های نظامی شیعیان بودند (نیری و انصاری، ۱۳۹۱: ص ۱۷۹). با فروپاشی رژیم صدام حسین، بخش زیادی از مناصب کلیدی در حکومت مرکزی عراق در اختیار شیعیان قرار گرفت که این وضعیت تنش‌ها بین افراطیون اهل سنت و شیعیان را تا پایان داعش گسترش داد.

کردستان عراق پس از فروپاشی حکومت صدام حسین با حمایت ایالات متحده به خودمختاری دست یافت و توانست علاوه بر تعیین مسئولین منطقه خودمختار کردستان، ریاست جمهوری و برخی وزرای دولت مرکزی را هم به کردها اختصاص دهد (باقری، ۱۳۹۲: ص ۱۵۴). اگرچه ائتلاف کردی، شیعی و سنی در عراق از فروپاشی دولت جلوگیری کرده است، اما این ائتلاف در راستای حقوق مدنی و برابری کلیت جامعه عراق هنوز تحکیم نیافته و مسیر دموکراسی مبتنی بر اجماع را با دشواری‌هایی روبرو ساخته است.

۳-۳. عدم توجه به اصل سهمیه‌بندی در توزیع قدرت

افزایش اعتراض گروه‌های سنی و کرد نسبت به عملکرد دولت نوری مالکی و اعتراض مراجع و گروه‌های دیگر شیعه نسبت به عملکرد این دولت و برگزاری انتخاباتی بحث‌برانگیز، دولت مالکی را درگیر بحران عمیقی کرد (اکبری، ۱۳۹۵: ص ۱۷). نوری مالکی با اتکای به حمایت ایران بدنبال مهار تاثیر نیرومند مقتدی صدر بود (Alami, 2017: p.9) در سال ۲۰۱۱ مالکی به تدریج مخالفان سنی خود را تهدید کرد و سیاست‌مداران اهل تسنن را به شدت تحت فشار قرار داد. داعش نیز از شکایت آن‌ها حمایت و ادعا نمود که جوامع سنی در عراق آزار می‌بینند. مالکی حتی اعتراضات مسالمت‌آمیز را سرکوب کرد (Hashemi, 2016: p.5). بر این اساس سهمیه‌بندی و تقسیم برابر قدرت که از ارکان نظریه دموکراسی مبتنی بر اجماع است، در سال‌های نخستین پس از سقوط صدام حسین جدی گرفته نشد.

۳-۴. محیط پر آشوب خارجی

اشغال عراق توسط آمریکا در مارس ۲۰۰۳ فصل جدیدی را در تاریخ سیاسی این کشور گشود. تلاش آمریکا و قدرت‌های فرامنطقه‌ای برای ایجاد ائتلاف ضد ایرانی در خلیج فارس به خصوص در مقطع زمانی بعد از اشغال عراق آشکار بود (Ottaway, 2009: p.5). تغییر رژیم در عراق و به قدرت رسیدن شیعیان در این کشور، باعث افزایش قدرت و نفوذ منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران و تغییر موازنه قدرت در خلیج فارس به نفع این کشور شد. این مسأله علاوه بر تلاش‌ها و مخالفت‌های فرامنطقه‌ای، باعث تحرک منطقه‌ای به خصوص از سوی عربستان سعودی برای نشان دادن ایران به عنوان تهدید در سطح منطقه و موازنه‌سازی‌های عمده نیز گردید (Gause, 2007: p. 6). عربستان در سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۷ با توجه به حضور تروریست‌ها و بعثی‌ها در استان الانبار عراق، سعی کرد با سرمایه‌گذاری مادی و معنوی در استان الانبار، توان مخرب القاعده در خارج از عربستان و در کشوری غیرهمسو نظیر عراق تخلیه گردد. با شکل‌گیری نهضت موسوم به بیداری اسلامی، سعی کرد ضمن انتقال التهابات این تحولات به کشورهایی نظیر عراق و سوریه، به تسلیح تدریجی گروه‌های تروریستی نظیر دولت اسلامی عراق و شام (داعش) دست زند (صادقی اول، نقدی عشرت‌آباد و میکوشش، ۱۳۹۴: ص ۱۳۵).

در حمله داعش به عراق، کمک ترکیه نیز به این گروه بازتاب بین‌المللی یافت. دستگاه اطلاعاتی این کشور عامل تأمین مهمات مورد نیاز گروه تروریستی داعش در تصرف شهر موصل بود. نقشه حمله به موصل در تاریخ ۲۸ فوریه تا دوم مارس ۲۰۱۴ زیر نظر دستگاه اطلاعاتی ترکیه و در یکی از هتل‌های استانبول ترسیم شد و دستگاه اطلاعاتی ترکیه قبل از هجوم داعش به موصل مهمات لازم را برای این گروه فراهم آورد (زوار جلالی و بهمنی جلالی، ۱۳۹۵: ص ۱۶۲-۱۶۳).

جمهوری اسلامی ایران همواره حامی دولت‌های پس از سرنگونی صدام بوده است. هدف ایران تضعیف و خروج نیروهای آمریکا از عراق، ممانعت از تأسیس رژیمی مخالف ایران همانند حکومت صدام حسین و ارتقاء جایگاه گروه‌های شیعه در صحنه عراق به عنوان متحدان طبیعی ایران بود (قاسمی، ۱۳۸۹: ص ۵۳). جمهوری اسلامی ایران مؤثرترین نقش را در سرکوب داعش در عراق داشت و حشدالشعبی به همراه نیروهای مسلح عراق و با نقش بی‌بدیل شهید سرلشکر قاسم سلیمانی در سال ۲۰۱۷ داعش را زمین‌گیر و به شکست کشاند و در استقرار نظم و امنیت و پایداری دولت مرکزی و اقلیم خودمختار کردستان نقشی فعال بازی کرد. بنابراین، منافع متعارض دولت‌های فرامنطقه‌ای و منطقه‌ای و

شکندگی دولت‌های مستقر در عراق، دخالت این کشورها را تسهیل و بخشی از بی‌ثباتی سیاسی در عراق را به دنبال داشت.

۴. عراق در جستجوی ثبات سیاسی: دموکراسی مبتنی بر اجماع

۴-۱. تقویت ائتلاف شیعیان، کردها و اهل تسنن در نظام سیاسی عراق پس‌اداعش

پس از تصویب قانون اساسی و شکل‌گیری برخی نهادهای مهم، انتخابات پارلمانی سال ۲۰۰۵ به عنوان نخستین انتخابات آزاد در عراق طی چند دهه اخیر، موجب بروز تحولات شگرف سیاسی و اجتماعی در این کشور شد. مسئله مهمی که در این انتخابات به وقوع پیوست، ورود گروه‌های شیعی به ساختار قدرت در عراق بود؛ امری که علی‌رغم برخورداری از اکثریت عددی در ساختار جمعیتی کشور، برای چندین دهه از آن محروم بودند (قربانی شیخ‌نشین، بشیری و علیزاده، ۱۳۹۴: ص ۲). رفتار سیاسی گروه‌ها و رهبران شیعی در عراق، تلاش برای تحکیم نهادها و ساختارهای دموکراتیک دربرگیرنده تمامی گروه‌های عراقی و همچنین حفظ یکپارچگی، ثبات و امنیت در عراق پس از صدام است (باقری، ۱۳۹۲: ص ۱۴۰).

مشارکت تدریجی و فزاینده سنی‌های عراق در روند سیاسی جدید با حمایت حزب اسلامی از قانون اساسی جدید و سپس مشارکت بخش وسیع‌تری از گروه‌ها در انتخابات پارلمانی آغاز شد و به تدریج حمایت سنی‌ها از گروه‌های ستیزه‌جوی مخالف کاهش یافت. گروه‌های سنی در دوره دولت اول مالکی، ریاست پارلمان و معاونت رئیس جمهوری و نخست‌وزیری را در اختیار داشتند و وزارتخانه‌هایی مانند دفاع را نیز در کنترل خود گرفتند. سنی‌های عراق همچنین در انتخابات شوراهای استانی عراق در سال ۲۰۰۹ حضور گسترده‌ای داشتند. مشارکت اعراب سنی در عرصه سیاسی و ساختار قدرت در انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۰ باز هم بیشتر شد که نشان‌دهنده پذیرش نظام سیاسی جدید از سوی اکثریت جامعه سنی عراق است (باقری، ۱۳۹۲: ص ۱۵۱). شکست داعش و محکومیت جهانی گروه‌های تروریستی چون القاعده، اعراب سنی عراق را در وفاداری به روند دموکراتیک توزیع قدرت در عراق مصمم‌تر ساخته است.

دستیابی کردها به خودمختاری به نحو چشمگیری موجب مشارکت مؤثر آنان در قدرت سیاسی در عراق شده است. امروزه کردها نه تنها بخشی از حاکمیت عراق محسوب می‌شوند، بلکه با اعطای خودمختاری در قانون اساسی عراق، برخی از اهداف تاریخی کردها عملی شده و نقش ژئوپلیتیک کردها در صحنه سیاسی عراق تقویت شده است. برای گروه‌های کرد، به خصوص ائتلاف کردستان، هرگونه

طراحی برای ائتلاف و همکاری با سایر گروه‌ها در عرصه سیاسی و تشکیل دولت، به چگونگی برآورده شدن و تأمین خواسته‌ها و منافع کردی بستگی دارد. از جمله این منافع، فدرالیسم و خودمختاری کردی، تقویت نیروهای پیش‌مرگ، الحاق مناطق کردی مانند کرکوک به اقلیم کردستان و کسب مناصب سیاسی مانند پست ریاست جمهوری است (باقری، ۱۳۹۲: ص ۱۵۶).

بنابراین، ائتلاف بزرگ بین شیعیان، اهل سنت و کردها، روز به روز عمق بیشتری پیدا می‌کند. نظریه دموکراسی مبتنی بر اجماع فرایند تحولات سیاسی دو دهه گذشته در عراق نشان داده است که شیعیان، اهل سنت و کردها از یک وتوی متقابل در برابر یکدیگر برخوردارند، یعنی هیچ‌کدام به تنهایی و با حذف دیگری قادر به تشکیل نظام سیاسی در عراق نبوده و بلکه قادر به نظارت مطلق بر نظام سیاسی نیستند. با این وجود اگرچه ائتلاف سه گانه شیعه، سنی و کرد بویژه پس از شکست داعش ضرورت بیشتری پیدا کرده است، اما تحکیم این همگرایی نیازمند ارتقاء فرهنگ سیاسی مدنی و مستلزم تلاش‌های بیشتری است.

۴-۲. شکل‌گیری نظام حزبی در عراق

شناسایی متقابل احزاب و توافق بر سر مبارزه مسالمت‌آمیز بویژه نزد اکثر احزاب برجسته عراق، نشان‌دهنده اجماع آن‌ها در مدیریت یک کشور بحران زده است.

در درون شیعیان احزاب شامل ائتلاف دولت قانون، ائتلاف میهنی عراق، ائتلاف ملی عراق هستند (البرز، ۱۳۹۴). مجلس اعلائی انقلاب اسلامی عراق دچار انشعاب شد و عمار حکیم جریان حکمت را تشکیل داد. حزب دعوت اسلامی (پورسعید، ۱۳۸۲: ص ۳۱)، جریان صدر که با عنوان سائرون در انتخابات ۲۰۱۸ و ۲۰۲۱ مجلس عراق بیشترین کرسی را در بین گروه‌های سیاسی عراق بدست آورد. بنابراین، تنوع حزبی در درون شیعیان و حمایت آن‌ها از عراق یکپارچه، درجه بالایی از خودمختاری داخلی و اقبال به رویکرد دموکراتیک در مدیریت کشور عراق را نشان می‌دهد.

در درون اهل سنت احزاب شامل جبهه توافق عراق متشکل از حزب اسلامی عراق و برخی سران قبایل، ائتلاف «تقدم» به رهبری محمد الحلبوسی است. «ائتلاف العزم» به رهبری خامس الخنجری، اتحاد سوم «پروژه نجات ملی که اسامه النجیفی رئیس پارلمان پیشین آن را رهبری می‌کند (ازکات، ۱۴۰۰)، رقابت سیاسی دارند.

در اقلیم کردستان احزاب شامل حزب دموکرات کردستان عراق، اتحادیه میهنی کردستان، جنبش تغییر یا جنبش گوران، حزب اتحاد اسلامی کردستان، حزب جماعت اسلامی کردستان عراق، حزب جنبش

اسلامی کردستان عراق، حزب سوسیالیست دموکرات کردستان، حزب کمونیست کردستان عراق، جبهه ترکمن‌های عراق، جنبش دموکراتیک ترکمن، مجلس ملی کلدانی سریانی آشوری، فعالیت دارند (نیکفر، زمانی دادانه، شفیعی سیف‌آبادی، ۱۳۹۷: ص ۹۱-۹۵). احزاب متنوع و متعددی که در میان شیعیان، سنی‌ها و کردها شکل گرفته‌اند، نشانه‌هایی از تنوع علایق سیاسی و درجه بالایی از خودمختاری در درون گروه‌های سه‌گانه است که ضمن نمایندگی فرقه‌های گوناگون با فرهنگ خاص، حکایت از اجماع نخبگان فردی و گروهی برای رقابت مسالمت‌آمیز و تلاش برای کاهش کشمکش‌های خشونت‌آمیز بوده که خود یکی از اصول دموکراسی مبتنی بر اجماع است.

۵. نقش فرا حزبی و دموکراتیک آیت‌الله سیستانی

آیت‌الله سیستانی در جریانات سیاسی عراق با تأکید بر حفظ وحدت و منافع ملت و کشور عراق، هیچ‌گاه بحث شیعه و سنی را مطرح نکرده، بلکه روی ملت عراق تأکید داشتند. وی گفتگو را بهترین راه‌حل برای حل اختلافات بین اهل سنت و شیعه در عراق می‌داند (قاسمی، ۱۳۸۸: ص ۱۲۳). ایشان ضمن اعتقاد به خروج نیروهای اشغال‌گران، وجود آن‌ها را در صورت نیاز، تحت اشراف سازمان ملل جایز می‌داند. یکی دیگر از اصول مورد تأکید آیت‌الله سیستانی، در راستای حفظ منافع ملت و کشور عراق، تأکید بر وحدت است. ایشان مدام در بیانیه‌های خود این اصل را مورد تأکید قرار می‌دهند، و هیچ‌گاه بحث شیعه و سنی را مطرح نکرده، بلکه روی ملت عراق تأکید دارند. وی گفتگو را بهترین راه‌حل برای حل اختلافات بین اهل سنت و شیعه در عراق می‌داند. ایشان در نشست مجمع ملی عراق، خواستار حضور اهل سنت در تدوین قانون اساسی و دولت آینده این کشور شد. با نگاهی به بیانیه‌های صادر شده از سوی ایشان در مورد عراق، سه مولفه خودنمایی می‌کند: عراق برای عراقی‌ها، وحدت آیینی اکثر عراقی‌ها و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات. مولفه نخست بر ملی‌گرایی، مولفه دوم بر مذهب و مولفه سوم راه برون‌رفت از اختلاف‌ها است (ربانی، شیرخانی و کیانی، ۱۴۰۰: ص ۲۷۳). از منظر نظریه دموکراسی مبتنی بر اجماع، آیت‌الله سیستانی، وحدت ملی عراق و برقراری توازن در توزیع مناسبات قدرت بین سه جمعیت، شیعه، سنی و اکراد عراق را با بهره‌گیری از ابزار گفتگو و شیوه‌های مسالمت‌آمیز راهگشا می‌داند.

۱-۵. انتخابات پارلمانی نمونه‌ای از رقابت دموکراتیک ائتلاف‌ها و اجماع نخبگان

اولین انتخابات پارلمانی عراق پس از سرنگونی رژیم صدام، در ۲۴ آذر ۱۳۸۴ (پانزدهم دسامبر

۲۰۰۵) برگزار شد. در پایان این انتخابات، ائتلاف ملی عراق به رهبری ابراهیم الجعفری توانست بیش از ۴۱ درصد آراء را به خود اختصاص داده و پیروز شود. این نخستین انتخابات آزاد پارلمان عراق پس از تدوین قانون اساسی این کشور بعد از سقوط صدام بود. در این انتخابات، دو حزب اصلی کُرد یعنی اتحادیه میهنی کردستان و حزب دموکرات کردستان عراق نیز توانستند ۵۳ کرسی کسب کنند. جبهه توافق عراق متشکل از چند حزب سنی، ۴۴ کرسی و شورای گفتگوی ملی عراق نیز ۱۱ کرسی را به دست آورد. ائتلاف میهنی عراق تحت رهبری ایاد علاوی نیز ۲۵ کرسی کسب کرد و بقیه کرسی‌ها به احزاب و شخصیت‌های دیگر تعلق گرفت. محمود المشهدانی از حزب التوافق (اهل سنت) هم رئیس پارلمان عراق شد.

دومین انتخابات پارلمانی عراق پس از سرنگونی صدام در ۱۶ اسفند ۱۳۸۸ (هفتم مارس ۲۰۱۰) برای تعیین ۳۲۵ نماینده برگزار شد. در این انتخابات ائتلاف العراقیه به رهبری ایاد علاوی با ۹۱ کرسی در جایگاه نخست، ائتلاف دولت قانون به رهبری نوری المالکی نخست‌وزیر عراق با ۸۹ کرسی در جایگاه دوم، ائتلاف ملی عراق متشکل از مجلس اعلا و جریان صدر با ۷۰ کرسی در جایگاه سوم و فهرست اتحاد کردستان شامل دو حزب دموکرات و اتحادیه میهنی با ۴۳ کرسی در جایگاه چهارم قرار گرفتند. پس از پایان این انتخابات، جلال طالبانی به عنوان رئیس جمهوری و نوری المالکی هم به عنوان نخست‌وزیر انتخاب شدند. اسامه النجیفی از فهرست الوطنیه ریاست پارلمان را به عهده گرفت.

سومین انتخابات پارلمانی عراق ۱۰ اردیبهشت ۱۳۹۳ (۳۰ آوریل ۲۰۱۴) برگزار شد. بیش از ۲۷۷ حزب و جریان عراقی برای کسب ۳۲۸ کرسی با هم رقابت کردند. در این انتخابات، ائتلاف دولت قانون به پیروزی رسید و به همراه ائتلاف ملی عراق دولت ائتلافی تشکیل داد. پس از برگزاری این انتخابات، حیدر العبادی به عنوان نخست‌وزیر و فؤاد معصوم به عنوان رئیس جمهور انتخاب شدند. سلیم الجبوری هم رئیس پارلمان شد.

چهارمین انتخابات پارلمانی عراق برای انتخاب ۳۲۹ عضو در ۲۲ اردیبهشت ۱۳۹۷ (۱۲ می ۲۰۱۸) برگزار شد. این نخستین انتخابات سراسری پس از شکست کامل گروه تروریستی داعش بود. در این انتخابات ائتلاف سائرون به رهبری مقتدی صدر، ائتلاف الفتح به رهبری هادی العامری و ائتلاف النصر به رهبری حیدر العبادی به ترتیب اول تا سوم شدند. پس از برگزاری انتخابات، عادل عبدالمهدی به عنوان نخست‌وزیر و برهم صالح به عنوان رئیس جمهوری عراق انتخاب شدند. محمد الحلبوسی هم رئیس

پارلمان عراق شد (تقی‌زاده، ۱۴۰۰). مشارکت سیاسی در این انتخابات بسیار پایین بود، ۴۴/۵ درصد مشارکت در کل کشور و ۳۳ درصد در بغداد، برندگان واقعی مشخص نبودند، ائتلاف‌ها هم واقعی نبودند. در واقع برندگان که از ائتلاف صدر و ائتلاف هادی العامری بودند، خارج از ساختار سیاسی موجود بودند (Odriscoll, 2018: p. 6).

پس از اعتراضات مردم عراق در مهر ۱۳۹۸ (اکتبر ۲۰۱۹)، پارلمان این کشور به منظور آرام کردن معترضان، ارائه قوانین جدید انتخابات و برگزاری انتخابات زودهنگام را وعده داد. مصطفی الکاظمی نخست‌وزیر جدید عراق پس از برگزاری نشست با فراکسیون‌های سیاسی تاکید کرد: انتخابات در ۱۸ مهر ۱۴۰۰ (۱۰ اکتبر ۲۰۲۱) برگزار خواهد شد. براساس آمار کمیساریای عالی مستقل انتخابات، در انتخابات پنجم پارلمانی عراق، ۲۱ ائتلاف انتخاباتی حضور داشتند. در این انتخابات ۱۰۹ حزب رقابت می‌کنند که ۵۸ مورد از آن‌ها، درون ائتلاف‌ها هستند (تقی‌زاده، ۱۴۰۰). طبق نتایج اعلام شده، جریان صدر با ۷۳ کرسی از ۳۲۹ کرسی پارلمان در صدر نتایج قرار گرفت. تقدم به رهبری محمد الحلبوسی، رئیس پارلمان، با کسب ۳۷ کرسی در رتبه دوم قرار گرفت. ائتلاف دولت قانون به رهبری نوری مالکی، با ۳۴ کرسی در رتبه سوم است. حزب دموکرات کردستان عراق ۳۲ کرسی، ائتلاف الفتح ۱۷ کرسی، اتحادیه میهنی کردستان ۱۶ کرسی، ائتلاف عزم ۱۴ کرسی و نمایندگان مستقل ۴۰ کرسی را به خود اختصاص دادند. سایر احزاب هر کدام بین ۱ تا ۹ کرسی مجلس را بدست آوردند. کمیسیون انتخابات عراق، میزان مشارکت در این انتخابات پارلمانی را ۴۳ درصد اعلام کرد (زالی، ۱۴۰۰).

قوانین انتخاباتی عراق و قانون اساسی این کشور به گونه‌ای تنظیم شده است که تقریباً هیچ یک از سه گروه اصلی شیعه، کرد و سنی قادر به احراز اکثریت مؤثر برای تشکیل حکومت به تنهایی نخواهند بود. بنا به تجربه انتخابات‌های گذشته، پس از روشن شدن نتیجه قطعی انتخابات، رایزنی‌ها و چانه‌زنی‌های ائتلاف‌های اصلی پارلمان برای توافق بر سر تشکیل دولت، ممکن است هفته‌ها و چه بسا ماه‌ها به طول بینجامد. انتخابات پارلمانی ۲۰۲۱ نیز از این قاعده مستثنی نیست و این به نوعی نشانگر وتوی نامرئی ائتلاف‌های بزرگ قومی و مذهبی است که اجازه نمی‌دهد یک قوم یا گروه به تنهایی حاکم بر سرنوشت ملت عراق گردد و با اصل تقارن و وتوی متقابل دموکراسی اجماعی منطبق است.

۲-۵. قانون اساسی عراق نمایی از دموکراسی مبتنی بر اجماع

نسخه نهایی قانون اساسی عراق در ۱۵ اکتبر ۲۰۰۵ به همه‌پرسی گذاشته شد و به تأیید مردم عراق

رسید. این قانون از ۱ مقدمه، ۶ فصل و ۱۳۳ ماده تشکیل شده است. در مقدمه این قانون برپایی عدالت برای احقاق حقوق انسانی مردم عراق به دور از ترس و تبعیض و نیز حفظ آزادی‌های سیاسی مردم و گسترش روح برادری بر پایه اصول شهروندی مورد تأکید قرار گرفته است. در ذیل همین ماده، نظام سیاسی در عراق جمهوری، دموکراتیک و فدرال اعلام شده است.

در دومین ماده بخش یکم، اسلام دین رسمی دولت و منبع اصلی قانون‌گذاری اعلام شده است که هیچ قانون وضعی نباید در تعارض با اسلام تصویب شد. در ماده نهم آمده است که نیروهای مسلح عراق شامل ارتش و نیروهای نظامی و امنیتی بخشی از جامعه عراق بوده و تابع حاکمیتی مدنی و برگزیده مردم است و در مسائل سیاسی حق دخالت ندارند. این اصل می‌کوشد شرایط نوین مردم‌سالار را در عراق نهادینه سازد و به دوران حاکمیت کودتاگران نظامی و حزبی برای همیشه پایان دهد. بخش دوم به حقوق اساسی و آزادی‌های همگانی می‌پردازد و در نخستین ماده آن آمده است که مردم عراق در مقابل قانون برابر هستند و جنسیت، نژاد، قومیت، رنگ و مذهب و اعتقاد هیچ‌گونه برتری به وجود نمی‌آورد و هرگونه تبعیض میان مردم خلاف قانون است. پشتیبانی و پاسداری از آزادی‌ها و کرامت انسانی، آزادی رأی، آزادی سخن و حق مردم در اعتراض و تظاهرات مسالمت‌آمیز و تشکیل انجمن‌ها و نهادهای مدنی و آزادی عبادت مورد تأکید دیگر بندهای این فصل است. حاکمیت در عراق از سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه بر پایه استقلال و تکامل تشکیل شده است (قانون اساسی عراق، ۱۳۹۸؛ نادری دوست، ۱۳۸۶: ص ۱۶۶-۱۶۷).

در مجموع قانون اساسی نوین عراق دارای ویژگی‌هایی بوده که به آن چهره‌ای مترقی و مردم‌سالارانه بخشیده است. شناسایی اصول تفکیک قوا با نظارت قوای سه‌گانه بر یکدیگر، به منظور جلوگیری از اقتدارگرایی، نظام پارلمانی، اصول مدنی و دموکراتیک، با تأکید بر مشارکت همه شهروندان عراقی، تأیید نظام فدرالی و آزادی‌های سیاسی و مذهبی، تصریح بر جدایی ارتش و نهادهای امنیتی از سیاست، احترام به حسن همجواری و قواعد حقوقی بین‌المللی و... بسترساز قابل اطمینانی برای نیل به دموکراسی مبتنی بر اجماع است.

۳-۵. سهمیه‌بندی قدرت در ساختار سیاسی عراق

سهمیه‌بندی قدرت به‌مثابه اساس نمایندگی سیاسی، از اصول مهم نظریه دموکراسی مبتنی بر اجماع است. ساختار سیاسی عراق متأثر از ترکیب قومی و مذهبی آن کشور بر این مبنا قوام یافته است. با تشکیل پارلمان دایم، نخست باید یک رئیس پارلمان انتخاب شود که یک عرب سنی نزدیک به شیعیان خواهد

بود، و نایب رئیس‌های پارلمان و سپس رئیس‌جمهور و دو دستیار وی برگزیده می‌شوند که به احتمال بسیار رئیس‌جمهور فردی کرد است (نادری دوست، ۱۳۸۶: ص ۱۷۰). نخست‌وزیری نیز که مقام اصلی اجرایی کشور است، در اختیار شیعیان خواهد بود.

نظام سهمیه‌بندی پست‌ها، علاوه بر سطح ملی، در سطح محلی (استان‌ها) نیز وجود دارد. در شوراهای استانی، رقابت‌های درون شیعی، درون سنی و درون کردی وجود دارد (زارعان، معدنی و تاج‌الدین، ۱۳۹۷: ص ۱۲۳-۱۲۴). در خصوص نحوه توزیع درآمدهای نفتی عراق نیز نوعی سهمیه‌بندی لحاظ شده است. ماده ۱۱۰ قانون اساسی تأکید دارد که دولت فدرال مسئول اداره امور نفت و گاز استخراج شده از چاه‌های فعلی، به همراه دولت‌های منطقه‌ای و استان‌های تولیدکننده است تا درآمدهای حاصل به صورت منصفانه و متناسب با توزیع جمعیتی سراسر کشور تقسیم شود و سهم دوره‌های مشخص هر منطقه که متضرر شده و رژیم سابق در حق آن اجحاف کرده است، تعیین شود تا توسعه متوازن بخش‌های مختلف کشور تضمین گردد. عضویت در نیروهای مسلح و سازمان امنیتی طبق اصل ۹ قانون اساسی که از مؤلفه‌های ملت عراق به‌شمار می‌رود، به صورت متوازن و با حضور همه اقشار، بدون هرگونه تبعیضی مورد تأکید قرار گرفته است (قانون اساسی عراق، ۱۳۹۸). بنابراین، اصل سهمیه‌بندی و تقسیم قدرت به صورت نسبتاً متوازن در نهادها و سازمان‌های اصلی نظام سیاسی رعایت شده است. ضمن اینکه جایگاه قانون برای همه گروه‌ها و قومیت‌ها و اقلیت‌ها یکسان در نظر گرفته شده است.

۴-۵. تقویت اعتبار دولت مرکزی عراق بعد از داعش و کنترل بیشتر بر نیروهای شبه نظامی

پس از شکست داعش در ۹ دسامبر ۲۰۱۷ فعالیت گروه‌های شبه‌نظامی در فضای سیاسی، هم مغایر با قانون اساسی عراق و فرایند هم‌گرایی اقوام و احزاب و گروه‌های سیاسی بود و هم زمینه را برای حساسیت گروه‌ها و گسترش تنش‌های خشونت‌بار فراهم می‌ساخت. بنابراین، دولت مرکزی بدنبال کنترل این نیروها به شیوه‌ای مسالمت‌آمیز بود. در این جهت عملیات گسترده دولت مرکزی در راستای پاکسازی مناطق جنوب از عناصر مسلح انجام شد و با وساطت آیت‌الله سیستانی، دو طرف آتش بس اعلام کردند و مقتدی صدر در بیانیه‌ای انحلال جیش المهدی را به آیت‌الله سیستانی و حائری اعلام کرد (ستوده و بدرآبادی، ۱۳۹۸: ص ۷۳). با این وجود حیدرالعبدی نخست‌وزیر سابق نتوانست به آسانی از شر نیروهای شبه‌نظامی قدرتمند خلاصی یابد یا آن‌ها را در درون نیروهای نظامی موجود عراق متحد سازد (Mansour & Faleh, 2017: p. 10). هدف العبدی تاثیرگذاری بر وضعیت خودمختار نیروهای شبه‌نظامی و

مردمی بود تا بتواند آن‌ها را تحت کنترل دولت درآورد. (Ibid: p. 21)

حشد الشعبی به عنوان یکی از نیروهای شبه‌نظامی از ابتدای تأسیس، با دو چالش عمده روبه‌رو بوده است: نخست، چالش تعارضات قانونی با نیروهای نظامی و امنیتی رسمی عراق؛ دوم، مخالفت و احساس نگرانی برخی گروه‌های سنی و کرد. حشد الشعبی در حالی بعد از فتوای جهاد تأسیس شد که مطابق تبصره ب از بند ۱ ماده ۹ قانون اساسی، تشکیل گروه‌های شبه‌نظامی خارج از چارچوب قانون، ممنوع است. بر این اساس، اگرچه تشکیل حشد الشعبی در شرایط اضطرار توجیه قانونی مناسبی داشت، اما با رفع اضطرار و دفع خطر داعش، فاقد مبنایی لازم برای جلوگیری از بهانه‌گیری سنی‌ها و کردها است. به منظور رفع این موانع، قانون «هیئت حشد الشعبی و نیروهای تابع آن» در سال ۲۰۱۶ به رأی اعضای مجلس گذاشته شد و سرانجام پیش‌نویس قانون جدید با اصلاح عنوان و محتوا با نام «قانون هیئت حشد الشعبی» در مجلس به تصویب رسید. بر اساس ماده یک این قانون، حشد الشعبی به عنوان بخشی از نیروهای مسلح عراق به رسمیت شناخته شد و در قالب یک تشکیلات مستقل نظامی و مرتبط با فرماندهی کل قوا (نخست‌وزیر) به ثبت رسید (ستوده و بدرآبادی، ۱۳۹۸: ص ۸۲-۸۳).

موضوع نیروهای پیش‌مرگ هنوز مورد اختلاف اربیل و بغداد است. کردها معتقدند که براساس توافقاتی که طی سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ صورت گرفته است، نیروهای پیش‌مرگ با اینکه تحت ساختار نیروهای مسلح عراق هستند، باید تحت فرماندهی رئیس اقلیم کردستان عراق باشند، اما دولت عراق تأکید دارد که نیروهای پیش‌مرگ باید بخشی از نیروهای مسلح عراق بوده و فرماندهی آن‌ها بر عهده فرمانده کل قوا، یعنی نخست‌وزیر عراق باشد (پورفرد، پیشگاهی‌فرد و کریمی، ۱۳۹۷: ص ۱۰۴۴). بنابراین، دولت مرکزی درصدد است تا با اقتدار بیشتر، بخشی از حشد الشعبی و نیروهای پیش‌مرگ کرد را تحت نیروهای مسلح سازماندهی و کنترل کند.

ابطال همه‌پرسی استقلال‌خواهی در کردستان عراق توسط دادگاه فدرال از مهم‌ترین نشانه‌های تقویت اقتدار دولت مرکزی بود. این منطقه تا سال ۲۰۱۴ در اوج شکوفایی بود، اما با ظهور داعش (۲۰۱۴)، کردها با حکومت مرکزی عراق بر سر بودجه و مناطق مورد مناقشه دچار اختلاف شدند و در ۲۵ سپتامبر ۲۰۱۷ همه‌پرسی‌ای برگزار کردند که نتیجه آن، رأی مثبت حدود ۹۳ درصد کردها به استقلال از عراق بود (پورفرد، پیشگاهی‌فرد و کریمی، ۱۳۹۷: ص ۱۰۳۱).

در میان احزاب کردستان، احزاب گوران، حزب جماعت اسلامی کردستان، جبهه ترکمانی عراق و

برخی سران اتحادیه میهنی کردستان عراق با همه‌پرسی مخالف بودند. فقط حزب دموکرات بارزانی، حزب اتحاد اسلامی کردستان و برخی احزاب کوچک‌تر موافق برگزاری همه‌پرسی بودند (نیکفر، زمانی دادانه، شفیعی سیف‌آبادی، ۱۳۹۷). اما مخالفت‌ها در سطح کشورهای منطقه شدید بود. در ایران رهبر انقلاب در دیدار با «اردوغان» رئیس جمهوری ترکیه، همه‌پرسی را خیانت به منطقه دانستند. اردوغان هم کشوری را که بر اساس نتیجه این همه‌پرسی تشکیل شود، نامشروع اعلام کرد. آمریکا و اروپا این همه‌پرسی و نتایج آن را محکوم و بر ضرورت حمایت از تمامیت ارضی عراق تأکید کردند. دولت مرکزی بغداد گفتگوهای فشرده‌ای را برای تنبیه دولت بارزانی با همسایگان و دیگر نیروهای موثر بر تحولات آغاز کرده بود. بستن فرودگاه‌های اربیل و سلیمانیه، کنترل شدید مرزهای اقلیم کردستان، قطع کمک‌های مالی مرکزی و پایان دادن به تسلط اربیل بر چاه‌های نفت، نتیجه تنبیهی بغداد علیه بلندپروازی‌های اقلیم بود. مجموع عوامل داخلی و خارجی، مسعود بارزانی را مجبور به عقب‌نشینی کرد. بارزانی بامداد ششم آبان ماه به فاصله یک ماه بعد از برگزاری رفراندوم، استعفاء داد. همه‌پرسی تعلیق و شرط بغداد برای مذاکره با اربیل محقق شد. سرانجام ۲۰ نوامبر ۲۰۱۷ میلادی دادگاه فدرال با صدور حکمی همه‌پرسی اقلیم کردستان را غیرقانونی و برخلاف قانون اساسی دانست (واحدی، ۱۳۹۶).

در خصوص مسئله کرکوک، ماده ۱۳۶ این قانون بر سرشماری شفاف در این منطقه با هدف شناخت ترکیب جمعیتی آن و همچنین برگزاری همه‌پرسی در آن و دیگر بخش‌های مورد مناقشه برای تشخیص اراده شهروندان حداکثر تا سی و یکم دسامبر سال ۲۰۰۷ تأکید کرده است. این همه‌پرسی، تاکنون به دلایل سیاسی و عدم تمایل دیگر اقوام عراقی و بازیگران منطقه‌ای، انجام نشده است (پورسعید، ۱۳۸۹: ص ۱۸۶).

سیاست خارجی متوازن دولت مرکزی عراق پس از شکست داعش نیز بر افزایش اقتدار و اعتبار دولت مرکزی دلالت دارد. بغداد در مواجهه با سه قدرت منطقه غرب آسیا، یعنی تهران، آنکارا و ریاض، سیاست متوازنی را در پیش گرفته است. تفاهمنامه‌های اقتصادی که عراق در سال‌های اخیر با سه کشور ایران، ترکیه و عربستان منعقد کرده و سفر نخست‌وزیر عراق به ایران و عربستان، گواهی بر تلاش این کشور برای ارائه تصویری متوازن از رفتار سیاست خارجی خود است.

در راستای پیگیری سیاست خارجی متوازن، یکی از اهداف دولت عراق در زمان نخست‌وزیری کاظمی تلاش برای بازیابی نقش عراق در بین قدرت‌های منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا است، که در چند ماهه

گذشته با تمرکز بر میانجی‌گری بین ایران و عربستان و برگزاری «کنفرانس منطقه‌ای حمایت از عراق» با هدف تقویت همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی انجام گرفت. عراق سعی داشته است با ایجاد توازن در ارتباط با ایران و آمریکا، هر دو را تا حدی راضی نگاه دارد تا بتواند چالش‌های امنیتی و سیاسی خود را نیز بدین روش کاهش دهد (عبدی، ۱۴۰۰). بنابراین، دولت عراق درصدد است تا به منظور کاهش تنش‌های گروه‌های داخلی از یک‌سو و اتخاذ توسعه اقتصادی و فائق شدن بر مشکلات و نابسامانی‌های دوران اشغال از سوی دیگر، در روابط خود با کشورهای منطقه توازن برقرار نموده و به شائبه‌های تاثیرپذیری بغداد از سیاست‌های قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای پایان دهد.

۵-۵. آرامش در محیط پر آشوب خارجی

از رویدادهای مهم عراق پس‌اداعش، خروج نیروهای نظامی آمریکا طبق توافقات انجام شده بین دو کشور عراق و ایالات متحده بود. این خروج مطابق با توافق سال ۲۰۰۸ و بدون هیچ‌گونه تغییری به اجرا درخواهد آمد. حضور همه‌جانبه در غرب آسیا، دیگر برای آمریکا مقرون به‌صرفه نیست، بلکه ایالات متحده باید از روش‌های دیگری برای کنترل فضای منطقه بهره‌برد (حیدرپور، جاودانی مقدم، کردی کلاک، ۱۴۰۰: ص ۲۹۷). خروج نیروهای آمریکایی از عراق، گام دیگری در جهت ثبات سیاسی در عراق محسوب می‌شود. افکار عمومی عراق و همچنین مرجعیت مذهبی در عراق هم هیچ‌گونه مشروعیتی را به حضور نیروهای آمریکایی در عراق نداده بودند.

اتحادیه اروپا از گسترش بی‌ثباتی در خاورمیانه در نتیجه تجزیه عراق نگران است؛ زیرا پیامدهای آن مانند گسترش تروریسم و هجوم آوارگان به اروپا را خطرناک می‌داند و به همین دلیل، با همه‌پرسی استقلال در سال ۲۰۱۷، مخالفت کرد. روسیه نیز با وجود تلاش برای بهبود روابط با گردهای عراق، به دلایل مختلفی مانند سیاست کلان‌حمایت از دولت‌های مرکزی در خاورمیانه، اقلیت‌های قومی و مذهبی داخل کشور و آسیب‌پذیری درونی، نگرانی از تأثیرات بی‌ثبات‌کننده تجزیه عراق بر گسترش افراط‌گرایی و سوءظن نسبت به سیاست‌های آمریکا در منطقه، از عراق واحد حمایت می‌کند (اسدی و راستگو، ۱۳۹۸: ص ۱۳۶).

به‌رغم رویکرد تقابلی اولیه ریاض در برابر عراق پس از صدام، بازگشایی سفارت این کشور در عراق در سال ۲۰۱۵ و گسترش جدی روابط در سال ۲۰۱۷، نشان‌دهنده رویکرد مثبت ریاض در خصوص عراق است. این رویکرد در مواضع عربستان از جمله مخالفت با همه‌پرسی استقلال کردستان در سال

۲۰۱۷ به خوبی نمود داشته است (اسدی و راستگو، ۱۳۹۸: ص ۱۳۴). بنابراین، شکست داعش، کشورهای پیرامونی و فرمانطقه‌ای را به این نتیجه رساند که دخالت در عراق، دستاوردی برای آن‌ها نداشته و باید از روند دموکراتیک عراق حمایت کنند.

۶. نتیجه‌گیری

فرضیه پژوهش حاضر مسیر دستیابی به ثبات سیاسی در عراق به مثابه کشوری با ساختار اجتماعی قومی و مذهبی ناهمگون را دموکراسی مبتنی بر اجماع می‌داند. ارکان این نوع دموکراسی بر اداره حکومت توسط یک ائتلاف بزرگ، وجود وتوی متقابل یا اکثریت متقارن، سهمیه‌بندی به عنوان اصل اساسی نمایندگی سیاسی و درجه بالایی از خودمختاری در هر فرقه برای اداره امور داخلی خود استوار است. نتایج حاکی از آن است که فعالیت و رقابت آزادانه و همزیستی مسالمت‌آمیز احزاب عراقی شیعه، سنی و کردی، نقش فراحزبی و تساهل‌گرایانه آیت‌الله سیستانی، برگزاری انتخابات متعدد، مجلس به عنوان مهم‌ترین نهاد اجماع‌ساز، سهیم بودن فرقه‌های مختلف جامعه سیاسی در قدرت، تدوین قانون اساسی نسبتاً متوازن، جامع و مبتنی بر سویه‌های دموکراتیک، توازن در سیاست خارجی منطقه‌ای و تقویت جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی عراق و تقسیم نسبی قدرت بین اکراد، شیعیان و اهل تسنن، به عنوان سه ائتلاف بزرگ جمعیتی عراق، همه نشانه‌هایی از برقراری یک دموکراسی مبتنی بر اجماع و توافق است که پس از شکست داعش تقویت شده است، اما برای گذر از مرزهای خشونت و بی‌نظمی و نیل به ثبات سیاسی، مستلزم تحکیم و عمق بیشتری در درازمدت است.

بنابراین، راه رسیدن به ثبات سیاسی در عراق، دموکراسی اجماعی است، اما ارکان و اصول آن در عراق هنوز تحکیم نشده است، چنانکه فساد سیاسی و اقتصادی، سیطره فرهنگ قبیله‌ای و عشیره‌ای در سطوح زندگی روزمره و کم توان بودن فرهنگ مدنی، مداخله و نقش بازیگران منطقه‌ای و به مرحله تحکیم نرسیدن ائتلاف سه گانه، نیل به ثبات سیاسی از مسیر دموکراسی اجماعی را زمان‌بر می‌کند. هویت ملی عراق بر محور فرهنگ سیاسی مبتنی بر مدنیت و علایق شهروندی هنوز توان و قوام کافی پیدا نکرده و ممکن است در کوتاه مدت در رقابت‌های سیاسی تحت سیطره خشونت‌های قومی و قبیله‌ای قرار گیرد، اما شکل‌گیری زیرساخت‌های دموکراسی مبتنی بر اجماع در عراق و استمرار و تعهد نسبی جریانات سیاسی عراق در عمل به آن، چشم‌انداز نهادینه شدن چنین ساختاری را هرچند در درازمدت نوید می‌دهد.

منابع

- احمدی، حمید (۱۳۷۶). ثبات سیاسی، دموکراسی و جامعه مدنی در جوامع ناهمگون: نظریه دموکراسی مبتنی بر اجماع و تجربه لبنان. *مطالعات خاورمیانه*، شماره ۱۲.
- ازکات، سمیرا (۱۴۰۰). ائتلاف‌های انتخاباتی عراق در سایه فرقه‌گرایی و اعتراضات اکتبر. مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه. قابل دسترس در: (<https://www.cmess.ir/Page/View/2021-05-31/4786>)
- اسدی، علی اکبر؛ راستگو، محمدزمان (۱۳۹۸). آینده نظام سیاسی عراق: پیش‌ران‌ها و سناریوهای پیش‌رو. *مطالعات سیاسی جهان اسلام*، ۸(۳۰).
- اکبری، حمیدرضا (۱۳۹۵). چگونگی نقش آفرینی داعش در مناسبات سیاسی خاورمیانه. *جستارهای سیاسی معاصر*، ۱۷(۱).
- باقری، حسین (۱۳۹۲). بازیگران داخلی در ساختار سیاسی عراق نوین و تاثیر آن بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران. *آفاق امنیت*، ۵(۱۹).
- بدرآبادی، همت (۱۳۹۹). عراق جدید و تداوم هویت‌های فروملی متعارض، مسأله ساخت هویت ملی. *سیاست متعالیه*، ۸(۳۰): ص ۲۵۱-۲۷۲.
- البرز، عبدالمجید (۱۳۹۴). *احزاب سیاسی در کشورهای حوزه خلیج فارس*. قابل دسترس در: <http://irdiplomacy.ir/fa/news/1956822/>
- پورسعید، فرزاد (۱۳۸۲). عراق جدید و تهدید منطقه‌ای جمهوری اسلامی. *مطالعات راهبردی*، ۶(۲۰).
- پورسعید، فرزاد (۱۳۸۹). برآورد استراتژیک. *مطالعات راهبردی*، ۱۳(۱).
- پورفرد، محسن؛ پیشگاهی فرد، زهرا؛ کریمی، حسن (۱۳۹۷). بررسی پیامدهای منطقه‌ای همه‌پرسی در کردستان عراق. *پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، ۵۰(۴).
- تقی‌زاده، محمدرضا (۱۴۰۰). مروری بر تاریخچه انتخابات پارلمانی در عراق بعد از سقوط صدام. *خبرگزاری صدا و سیما*. قابل دسترس در: <https://www.iribnews.ir/00durq/3201830>
- حیدرپور، ماشاءالله؛ جاودانی مقدم، مهدی؛ کردی کلاک، مهدی (۱۴۰۰). ارزیابی پیامدهای سیاست تمرکززدایی آمریکا از غرب آسیا و تاثیر آن بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران. *سیاست متعالیه*، ۹(۳۲).
- ربانی، سید ابراهیم؛ شیرخانی، علی؛ کیانی، داود (۱۴۰۰). نقش آیت‌الله سیستانی در مهار منازعه میان شیعیان و سنی‌های عراق پس از ۲۰۰۳ م. *سیاست متعالیه*، ۹(۳۳).
- زارعان، احمد؛ مدنی، سعید؛ تاج‌الدین، محمدباقر (۱۳۹۷). آسیب‌پذیری‌های امنیتی عراق در حوزه سیاسی اجتماعی. *آفاق امنیت*، ۱۱(۴۰).
- زالی، منصوره (۱۴۰۰). *نتایج انتخابات پارلمانی عراق*. قابل دسترس در: <https://www.isna.ir/news/1400072517192>
- زوار جلالی، امیرفامیل؛ بهمنی جلالی، ابراهیم (۱۳۹۵). داعش. تهران: انتشارات خرسندی.

- ستوده، محمد؛ بدرآبادی، همت (۱۳۹۸). بررسی ابعاد بی‌ثباتی در عراق جدید. *علوم سیاسی*، ۲۱(۸۴).
- سلطانی گیشینی، محمدجواد؛ وثوقی، سعید؛ ابراهیمی، شهروز (۱۳۹۶). رویکردهای نظری به جنگ‌های جدید: مطالعه موردی داعش. *جستارهای سیاسی معاصر*، ۸(۲).
- صادقی اول، هادی؛ نقدی عشرت‌آباد، اصغر؛ میرکوشش، امیر هوشنگ (۱۳۹۴). تحلیل روابط ایران و عربستان سعودی از منظر نظریه واقع‌گرایی انگیزشی. *تحقیقات سیاسی بین‌المللی*، شماره ۲۵.
- عبدی، مبین (۱۴۰۰). *سیاست خارجی عراق و اهداف کاظمی در سفر به ایران*. قابل دسترس در: <http://irdiplomacy.ir/fa/news/2006021>
- فروزان، یونس؛ عالی‌شاهی، عبدالرضا (۱۳۹۷). جریان‌شناسی بی‌ثباتی‌های سیاسی در عراق براساس نظریه دیوید ایستون، از پسا صدام تا پسا داعش. *رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۱۰(۳).
- قاسمی، فرج‌الله (۱۳۸۸). مرجعیت و سیاست در عراق پس از اشغال، با تأکید بر اندیشه آیت‌الله سیستانی. *علوم سیاسی*، ۱۲(۴۵).
- قاسمی، محمدعلی (۱۳۸۹). بازیگران مؤثر بر عراق آینده: منافع و سناریوها. *مطالعات راهبردی*، شماره ۱۳.
- قانون اساسی عراق* (۱۳۹۸). قابل دسترس در: <https://ixport.ir/iraq-constitution>
- قربانی شیخ‌نشین، ارسلان؛ بشیری، سعید؛ علیزاده، جواد (۱۳۹۴). نقش مرجعیت آیت‌الله سیستانی در روند دولت‌سازی در عراق پس از سقوط صدام. *مطالعات روابط بین‌الملل*، ۸(۳۰).
- مرادی کلارده، سجاد؛ سیمبر، رضا (۱۳۹۵). شکاف‌های اجتماعی عراق و تاثیرهای آن بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با محور بحران ۲۰۱۴. *جامعه‌شناسی سیاسی جهان اسلام*، ۴(۲).
- نادری دوست، علی (۱۳۸۶). شیعیان عراق: نقش و جایگاه آنان در ساختار سیاسی آینده عراق و تأثیر آن بر امنیت و منافع جمهوری اسلامی ایران. *مجمع جهانی شیعه‌شناسی: انتشارات آشیانه مهر*.
- نیری، بیژن؛ انصاری، محمدامین (۱۳۹۱). نقش قومیت‌ها در تکاپوی فدرالیسم نوین سیاسی عراق. *پژوهشنامه روابط بین‌المللی*، ۵(۲۰): ص ۱۶۳-۱۹۵.
- نیکفر، جاسب؛ زمانی دادانه، ساسان؛ شفیعی سیف‌آبادی، محسن (۱۳۹۷). تأثیر اختلافات داخلی در میان احزاب کرد بر ناکامی استقلال کردستان عراق. *پژوهش‌های جهان اسلام*، ۸(۴).
- واحدی، لیلیا (۱۳۹۶). *سال ۲۰۱۷ و پایان رویای استقلال اقلیم کردستان*. قابل دسترس در: <https://www.irna.ir/news/82781639>
- Alami, M. (2017). *What future for Iraq? PMU*. King Faisal Center for Research and Islamic Studies.
- Gause, F.G. (2007). Saudi Arabia: Iraq, Iran, the Regional Power Balance, and the Swctarian Question. *Strategic Insights*, Vol.VI, No.2.
- Hashemi, N. (2016). *The ISIS Crises and the Broken Politics of Middle East*. Available at: www.bu.edu/cura
- Mansour, R. & Faleh, A.J. (2017). *The Popular Mobilization Forces and Iraq's Future*. Washington: Carnegie Middle East Center.

-
- Odriscoll, D. (2018). *Emerging Trends of Conflict and Instability in Iraq*. Helpdesk Report, University of Manchester
- Ottaway, M. (2009). *Iran, the United States, and the Gulf: The Elusive Regional Policy*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Word Bank Group (2017). *Iraq Systematic Country Disgnostic*. Report No. 112333-IQ.