

The Modes of Emergence of Federal Systems and Their Institutional Consequences: A Comparative Study of the United Arab Emirates and Iraq

Saeed Attar^{*}

Arash Mandanizadeh^{**}

Why do some federal systems achieve stability and efficiency while others remain unstable? Adopting the theoretical framework of Rational Choice Institutionalism, this paper argues that the “mode of emergence” of federalism is the key independent variable in explaining this divergence. Through a comparative study between the UAE (convergent/coming-together federalism) and Iraq (holding-together federalism), the paper demonstrates how the logic of elite calculations in each model leads to different outcomes. In the UAE, federalism was the product of a positive-sum game in which ruling elites, in order to maximize security and economic interests, voluntarily ceded part of their sovereignty and created stable institutions. In contrast, federalism in Iraq was the result of a zero-sum game intended to prevent state collapse, in which conflicting ethno-sectarian elite calculations led to a fragile compromise and inefficient institutions. Consequently, institutional stability depends more on the alignment of rational elite incentives at the moment of founding than on reliance on formal institutional design.

Keywords: Rational Choice, United Arab Emirates, Federalism, Iraq, Institutionalism.

^{*} Corresponding Author: Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Law, Political Science and History, Yazd University, Yazd, Iran.
s.attar@yazd.ac.ir

<https://orcid.org/0000-0002-6313-6189>

^{**} M.A Graduate, Department of Political Science, Faculty of Law, Political Science, and History, Yazd University, Yazd, Iran.

arash.mandanizadeh@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0004-6725-2779>

Introduction and Problem Statement

Throughout history, societies with ethnic, religious, and linguistic diversity have faced the dual challenge of “maintaining order and stability” on the one hand, and “establishing efficient systems of territorial governance” on the other. In this context, proponents of federal political systems argue that this model can resolve the problems of pluralistic societies and provide institutional efficiency by dividing sovereignty between the central government and autonomous units. However, historical experience shows that federalism is not always a definitive panacea; in some countries, it has led to political stability, sustainable economic development, and peaceful coexistence, while in others, it has resulted in intensified ethnic conflicts, chronic instability, and the paralysis of sovereignty.

This research seeks to resolve this puzzle of divergence in institutional outcomes. The central question is: Why do some federal systems succeed while others fail? To answer this, two contrasting examples in the Middle East have been selected: the United Arab Emirates as a model of political stability and remarkable economic growth (established in 1971), and post-2003 Iraq, which, despite choosing federalism to manage ethno-sectarian diversity, is mired in chronic instability and violent conflict.

Research Hypothesis

The fundamental hypothesis of this paper is that the “mode of emergence” of federalism is the key independent variable in determining the fate of political institutions. The authors argue that the UAE’s federal system is an example of “convergent” (coming-together) federalism, formed based on voluntary elite bargaining to achieve mutual benefits (a positive-sum game), which has led to “self-enforcing” and stable institutions. Conversely, Iraq’s federal system represents “holding-together” federalism; a model born from a forced compromise and an unavoidable fear of central state collapse (a zero-sum game) that has created fragile and unstable institutions.

Theoretical and Practical Significance

This research is significant in three aspects:

- **Theoretical richness:** Moving beyond purely descriptive

analyses, it applies the systematic approach of “Rational Choice Institutionalism” to analyze the state-building process.

- **Regional understanding:** Comparing two key cases in the Middle East contributes to a deeper understanding of the dynamics of state-building in this turbulent region.
- **Policy implications and lessons learned:** This research emphasizes the vital importance of the “founding moment.” It serves as a clear warning to countries like Iran that the imposition of formal federalism, without the alignment of elite interests, will merely create a new platform for the continuation of conflict.

Background and Literature Review

Existing literature on federalism includes classical theories and empirical findings. Theoretically, William Riker believes federalism is the product of rational elite bargaining to aggregate military or economic power against threats (consistent with the convergent model). On the other hand, Alfred Stepan introduces the “holding-together” model, in which power is devolved from the center to the periphery to prevent the country’s disintegration.

Empirical findings in domestic Iranian literature also show that previous researchers (such as Saei and Moradi, Sardarnia, and Bodaghi) have mainly sought the reasons for Iraq’s failure in constitutional ambiguities, historical identity crises, clientelist political culture, foreign interventions, and administrative corruption. However, none of these studies have focused on the logic of elite calculations as the most important factor in institutional stability a gap this paper seeks to fill using a precise comparative approach.

Theoretical Framework: Rational Choice Institutionalism

This micro-founded analytical approach considers macro political phenomena to be the product of the strategic behavior of individual actors (elites). In this framework, political actors are rational beings who, based on cost-benefit analysis, seek to maximize their utilities (including power, security, or wealth). Institutions act here as the “rules of the game” that structure interactions and reduce transaction costs.

An institution remains stable when it becomes a “self-enforcing equilibrium” a state where adherence to the rules is more beneficial for all key actors than violating them. Otherwise, institutions lead to suboptimal outcomes and remain fragile.

Application to federal bargaining:

- **Convergent model (Positive-sum game):** Independent units bargain with each other to achieve benefits by aggregating resources that they would be unable to obtain alone. The benefit of union exceeds the cost of relinquishing autonomy, forming a stable “Nash equilibrium.”
- **Holding-together model (Zero/Negative-sum game):** The state devolves power to prevent disintegration. Regional elites accept this structure only as a “second-best” option (better than suppression, worse than full independence). Here, the goal is to maximize relative power at the expense of others, leading to a fragile compromise.

Methodology

The present research utilizes a qualitative “comparative study” method, relying on the logic of a “most different systems design.” The UAE and Iraq are different in terms of demographic context (a homogeneous tribal society versus deep ethno-sectarian diversity) but share a commonality in possessing a federal legal structure and a rentier political economy. This method allows the confounding variable of “social context” to be controlled, demonstrating that the difference in institutional outcomes is precisely due to the “mode of emergence” and the “logic of elite bargaining.”

Case Study 1: The United Arab Emirates (Convergent Federalism)

The UAE is a classic example of federalism in which actors, facing an environmental shock, chose the path of unification.

- **Historical context and rational incentives:** Until 1971, the region was a British protectorate. The sudden British withdrawal created a massive “security vacuum.” The ruling elites, particularly Sheikh Zayed (ruler of Abu Dhabi) and Sheikh Rashid (ruler of Dubai), faced potential threats from powerful neighbors. Their rational calculation showed that a

defense union was necessary. On the other hand, the discovery of oil in Abu Dhabi provided a powerful economic incentive. Sheikh Zayed raised the opportunity cost of not joining the union through generous assistance.

- **Institutional design and cooperative equilibrium:** Negotiations were conducted solely between the rulers with full consent. The 1971 provisional constitution was the product of a rational compromise that reflected the actual balance of power; Abu Dhabi assumed the presidency of the federation due to its greater wealth, and Dubai the vice-presidency. The Federal Supreme Council was designed so that major decisions required the affirmative vote of these two emirates. This intelligent division of labor turned institutions into a “self-enforcing equilibrium.”
- **Empirical implications:** World Bank and IMF data show that the UAE consistently ranks in the top deciles in indices of rule of law, control of corruption, and political stability. Oil rent here has been put to the service of development. GDP per capita (PPP) has reached staggering figures (over \$88,000 in 2023), and the country alone has attracted tens of billions of dollars in foreign capital. Very low unemployment and economic diversification are other fruits of this stable institutional stability.

Case Study 2: Iraq (Holding-Together Federalism)

The story of Iraq post-2003 invasion is a completely different narrative of a forced compromise in the heart of anarchy.

- **Historical context and conflict of elite interests:** The fall of the Ba’athist regime created a competitive and violent situation among Kurds, Shiites, and Sunnis, each of whom had conflicting calculations:
- **Kurds:** Sought to legitimize a distinct identity and maintain their practical autonomy. Their goal was to weaken the center and control natural resources.
- **Shiites:** As the demographic majority who had been oppressed for decades, they initially wanted decentralization, but upon

taking hold of the center, they inclined toward full control of state resources.

- **Sunnis:** Viewed federalism as a conspiracy to break up Iraq and permanently sideline them, and strongly opposed it.
- **Fragile bargaining and ambiguous institutional design:** The 2005 constitution was drafted under pressure from US forces and in the absence of cohesive Sunni organization, mainly based on the agreement between Kurds and Shiites. Instead of resolving conflicts, this text was full of deliberate ambiguities; issues such as the status of Kirkuk and the distribution of oil revenues remained unresolved. The result of this process was the establishment of the Muhasasa (ethno-sectarian quota) system, which divided positions and resources among elites like spoils of war.
- **Empirical implications:** Iraq was caught in a fragile balance based on deterrence (rather than cooperation). The constitution was repeatedly violated, governments were paralyzed for long periods, and institutionalized corruption disrupted public service delivery. In comparison to the UAE, Iraq's economic growth has been accompanied by contraction, and oil dependency is extremely high. Foreign investment in the country has shown a negative trend (capital flight), and the unemployment rate, especially among youth, is critical. In regulatory quality and control of corruption indices, Iraq has consistently ranked among the lowest globally.

Comparative Analysis and Research Findings

A systematic comparison of these two cases demonstrates the fundamental contrast between the “logic of consent” versus the “logic of coercion.”

In the UAE, federalism was a rational social contract, the output of which, due to the alignment of incentives and the recovery of mutual interests, became solid institutions, remarkable development, and freedom from sectarian tensions. But in Iraq, federalism was a “temporary ceasefire” without the consent of a large demographic group (Sunnis). In this imposed structure, each group strives to maximize its own ethnic interests, which has led to a “tragedy of the

commons” in the political structure; where the pursuit of individual/group interests has completely destroyed the public good and national stability.

Furthermore, objective and economic indicators clearly confirm this difference. While the UAE has one of the highest human development indices, the lowest unemployment rate, and the most stable space for investment in the region, Iraq, despite having massive oil revenues, struggles with the problem of capital flight, inflation, and the lowest levels of rule of law and regulatory quality. These data prove that wealth alone does not guarantee success; rather, the “initial institutional equilibrium” determines the country’s economic fate.

Conclusion

By utilizing the theoretical framework of rational choice, this paper proved that the success or failure of federal systems is dependent on the logic of elite bargaining at the founding moment, rather than the legal design of institutions on paper. Stable institutions are created when they are the result of a win-win game and an endogenous agreement of elites to maximize collective interests.

Integrating the rational choice approach with historical institutionalism shows that the rationality of actors does not occur in a vacuum, but is reinforced by historical conditions. Practically, the findings of this research are a serious warning for countries in the region, including multi-ethnic societies; imposing federalism in situations where elites are looking to gain relative power in a zero-sum game not only does not solve any problems but turns new institutions into battlegrounds for more violent conflicts and steers the country toward collapse.

References

- Al-Banna, S. (2016) From the Coast of Oman to the United Arab Emirates (1952–1971): Attempting to federate the Emirates [Doctoral dissertation, University of Exeter].
- Anderson, E., & Stansfield, G. R. (2003) Iraqi Kurdistan: Political development and emergent democracy. Routledge.
- Anderson, L., & Stansfield, G. (2009) The future of Iraq: Dictatorship, democracy, or division? Palgrave Macmillan.

- Asaad, Z., & Mustafa, H. (2020) The impact of FDI inflows on GDP growth in Iraq for the period (2004–2017): An applied study. *Tanmiyat Al-Rafidain*, 39(128), 56–86.
<https://doi.org/10.33899/tanra.2020.167369>
- Attar, S., & Vahedi, S. (2025) Towse-e emarati: Tajrobe-ye dolat va bakhsh-e khosusi dar towse-e paydar [Emirati development: The experience of government and private sector in sustainable development]. *Negarestan-e Andisheh*. [in Persian]
- Bodaghi, J., Khalili, M., & Heidari, A. (2021) Ravand-pajoohi-ye tarikhi va ayandeh-ye federalism-e Eragh [Historical trend analysis and the future of Iraqi federalism]. *Geopolitics Quarterly*, 17(1), 84–115. [in Persian]
- Collier, D. (1993) The comparative method. In A. W. Finifter (Ed.), *Political science: The state of the discipline II* (pp. 105–119). American Political Science Association.
- Davidson, C. M. (2009) *Abu Dhabi: Oil and beyond* (D. Vanderwalle, Ed.). Columbia University Press.
- Dawisha, A. (2013) *Iraq: A political history*. Princeton University Press.
- Diamond, L. (2007) *Squandered victory: The American occupation and the bungled effort to bring democracy to Iraq*. Macmillan.
- Dodge, T. (2017) *Iraq—from war to a new authoritarianism*. Routledge.
- Dodge, T., Kaya, Z., Luchtenberg, K. N., Mathieu-Comtois, S., Saleh, B., van den Toorn, C., Turpin-King, A., & Watkins, J. (2018) *Iraq synthesis paper: Understanding the drivers of conflict in Iraq*. LSE Middle East Centre.
- Fearon, J. D. (2007) Iraq's civil war. *Foreign Affairs*, 86(2), 54–65.
- Haccius, L. (2018) The making and breaking of federalism in Iraq (IFF Working Paper No. 26). <https://doi.org/10.51363/unifr.diff.2018.26>
- Hadad, H. (2023) *From shock and awe to stability and flaws: Iraq's post-invasion journey*. European Council on Foreign Relations.
- Haddad, F. (2016) *Shia-centric state-building and Sunni rejection in post 2003 Iraq*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Hafez-nia, M. R., Ghorbani-nejad, R., & Ahmadi-pour, Z. (2010) Tahlil-e tatbighi-ye olgoo-ye khodgardani-ye Kordestan-e Eragh ba olgoo-haye khod-mokhtari va federalism [Comparative analysis of the Kurdistan self-governance model with autonomy and federalism models]. *Amayesh-e Faza va Geomatics*, 14(2), 196–216. [in Persian]
- International Labour Organization. (2024) *ILOSTAT database*. <https://ilostat.ilo.org>

- International Monetary Fund. (2024) United Arab Emirates: 2024 Article IV consultation-press release; and staff report (IMF Staff Country Reports No. 325). <https://doi.org/10.5089/9798400293245.002>
- International Monetary Fund. (2025) World economic outlook database (April 2025).
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2024) The worldwide governance indicators. World Bank.
- Krzymowski, A. (2024) Economic diversification of the United Arab Emirates through the space sector and its diplomacy. *Virtual Economics*, 7(4), 30–47. [https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.04\(2\)](https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.04(2))
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682–693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Miller, D. E. (2011) Emarat-e Mottahede-ye Arabi [United Arab Emirates] (S. Azadi, Trans.). Ghoghnoos. [in Persian]
- Moradi, J. (2022) Chalesh-haye esteghrar-e hokoomat-e eyali dar eghlim-e Kordestan-e Eragh [Challenges of establishing a state government in the Kurdistan Region of Iraq]. *Mesopotamian Political Studies*, 1(1), 1–29. [in Persian]
- Muluye, K. T. (2020) Holding together, coming together or putting together? A [re] examination on the formation of Ethiopia's federation. *RUDN Journal of Public Administration*, 7(1), 70–82. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2020-7-1-70-82>
- Niri, B., & Ansari, M. A. (2012) Naghsh-e ghomiyat-ha dar takapooy-e federalism-e novin-e siyasi-ye Eragh [The role of ethnicities in the struggle for Iraq's new political federalism]. *International Relations Studies*, 5(20), 163–194. [in Persian]
- Noormohammadi, M. (2017) Naghsh-e amoozesh va daneshgah-ha dar solh-sazi va modiriyat-e monaza'at-e mantaghe-i: Motale-e moredi-ye khavar-e mianeh [The role of education and universities in peacebuilding and regional conflict management: A case study of the Middle East]. *International Relations Research*, 7(23), 181–206. [in Persian]
- Peck, M. C. (2010) *The A to Z of the Gulf Arab States*. Bloomsbury Publishing PLC.
- Pelton, V. J. (2018) Rule of law in the UAE. *The International Lawyer*, 51(1), 87–108.
- Romano, D. (2006) *The Kurdish nationalist movement: Opportunity, mobilization, and identity*. Cambridge University Press.

- Rugh, A. B. (2007) The political culture of leadership. In *The political culture of leadership in the United Arab Emirates* (pp. 217–236). Palgrave Macmillan US.
- Sa'i, A., & Moradi, J. (2011) Mo'zelat-e federalism dar Eragh [The dilemmas of federalism in Iraq]. *Political and International Research*, 3(7), 31–58. [in Persian]
- Safavi, S. H. (2016) Emarat-e Mottahede-ye Arabi [United Arab Emirates]. Institute for Future Studies of the Islamic World. [in Persian]
- Sardarnia, K., & Zare-Mehrabadi, M. (2015) Federalism va farhang-e siasi dar Eragh [Federalism and political culture in Iraq]. *Foreign Relations Quarterly*, 7(1), e123673. [in Persian]
- Sfayih, G., Ahamat, H., Al-Khfaji, A., & Althabhwai, N. (2025) Economic development strategies: A comparative analysis of Iraq and the UAE. *Geopolitics Quarterly*, 21(e219657).
https://journal.iag.ir/article_219657.html
- Shams-ed-dini, S., Mortazavi, S. K., & Navabakhsh, M. (2021) Peyvand-e pluralism va federalism ba takid bar democracy-e anjomani (Motale-e moredi: Eragh-e jadid) [Linking pluralism and federalism with an emphasis on associative democracy: Case study of new Iraq]. *Political Knowledge*, 17(1), 139–162. [in Persian]
- Shepsle, K. A. (2006) Rational choice institutionalism. In *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 23–39). Oxford University Press.
- Stepan, A. C. (2001) *Arguing comparative politics*. Oxford University Press.
- Ulrichsen, K. (2016) *The United Arab Emirates: Power, politics and policy-making*. Routledge.
- United Arab Emirates Government. (2024) Foreign direct investment. <https://u.ae/en/information-and-services/finance-and-investment/foreign-direct-investment>
- United Nations Conference on Trade and Development. (2024) World investment report 2024.
<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024>.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2025) UAE foreign direct investment report 2025.
https://www.investuae.gov.ae/assets/UAE_Foreign_Direct_Investment_Report_2025_EN.pdf

United Nations Development Programme. (2024a) Human development report 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world.

<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>

United Nations Development Programme. (2024b) Iraq, Human development indicators.

<https://data.undp.org/countries-and-territories/IRQ>

Watts, R. L. (2008) Comparing federal systems (3rd ed.). McGill-Queen's University Press.

World Bank. (2024) World development indicators.

<https://data.worldbank.org>

World Health Organization. (2024) Global health observatory.

<https://www.who.int/data/gho>.

دوفصلنامه علمی «پژوهش سیاست نظری»

شماره سی و نهم، بهار و تابستان ۱۴۰۵: ۱۹۵-۱۶۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۲۲

نوع مقاله: پژوهشی

شیوه پیدایش نظام‌های فدرال و پیامدهای نهادی آن؛ بررسی مقایسه‌ای امارات و عراق

سعید عطار*

آرش ماندنی‌زاده**

چکیده

چرا برخی نظام‌های فدرال به ثبات و کارآمدی دست می‌یابند اما برخی دیگر بی‌ثبات هستند؟ با اتخاذ چارچوب نظری نهادگرایی انتخاب عقلانی، مقاله استدلال می‌کند که «شیوه پیدایش» فدرالیسم، متغیر مستقل کلیدی در تبیین این واگرایی است. مقاله از طریق یک مطالعه مقایسه‌ای میان امارات (فدرالیسم همگرا) و عراق (فدرالیسم نگره‌دارنده)، نشان می‌دهد که چگونه منطق محاسبات نخبگان در هر مدل، به نتایج متفاوتی منجر می‌شود. در امارات، فدرالیسم محصول یک بازی با حاصل جمع مثبت بود که در آن نخبگان حاکم برای حداکثرسازی امنیت و منافع اقتصادی، داوطلبانه بخشی از حاکمیت خود را واگذار و نهادهایی باثبات خلق کردند. در مقابل، فدرالیسم در عراق نتیجه یک بازی با حاصل جمع صفر برای جلوگیری از فروپاشی دولت بود که در آن محاسبات متعارض نخبگان قومی-فرقه‌ای به مصالح‌های شکننده و نهادهایی ناکارآمد منجر شد. در نتیجه، ثبات نهادی بیش از اتکا به طراحی صوری نهادها، به همسویی انگیزه‌های عقلانی نخبگان در لحظه تأسیس بستگی دارد.

واژه‌های کلیدی: انتخاب عقلانی، امارات متحده عربی، فدرالیسم، عراق و نهادگرایی.

* نویسنده مسئول: دانشیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق، علوم سیاسی و تاریخ، دانشگاه یزد، یزد، ایران
s.attar@yazd.ac.ir
<https://orcid.org/0000-0002-6313-6189>

** دانش‌آموخته کارشناسی‌ارشد گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و تاریخ، دانشگاه یزد، یزد، ایران
arash.mandanizadeh@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0004-6725-2779>



مقدمه

در طول تاریخ، جوامع دارای تنوع قومیتی، همواره با مسئله نظم و ثبات از یک طرف و شیوه‌های کارآمد اداره امور عمومی و حکمرانی سرزمینی از طرف دیگر مواجه بوده‌اند. فرض مدافعان فدرالیسم به عنوان یک راهکار نهادی برای مدیریت جوامع بزرگ یا متکثر، این بوده که این الگوی نظام سیاسی می‌تواند مشکلات چنین جوامعی را حل کرده، ثبات سیاسی و کارآمدی نهادی را محقق کند. اما در عمل، تجربه تاریخی نظام‌های فدرال نشان می‌دهد که این نظام همواره نتایج یکسانی به بار نیاورده است. این ساختار سیاسی که بر تقسیم حاکمیت میان یک دولت مرکزی و واحدهای تشکیل‌دهنده آن استوار است، در برخی کشورها به ثبات سیاسی، توسعه اقتصادی و همزیستی مسالمت‌آمیز گروه‌های متنوع منجر شده، اما در برخی دیگر، به تشدید منازعات، فلج شدن حاکمیت و بی‌ثباتی مزمن انجامیده است (Muluye, 2020: 78). این واگرایی در پیامدهای نهادی، یک معمای مهم در مطالعات تطبیقی دولت‌سازی و طراحی نهادی است. این پژوهش به دنبال پاسخ به این پرسش اصلی است که چرا برخی از نظام‌های فدرال موفق می‌شوند تا ثبات سیاسی و کارآمدی نهادی را برقرار کنند و برخی دیگر از نظام‌های فدرال در تحقق این اهداف ناکام می‌مانند.

برای تمرکز بر این پرسش و پاسخ به آن، دو نمونه نظام فدرال موفق و ناموفق در منطقه خاورمیانه یعنی امارات متحده عربی و عراق انتخاب شده‌اند. در امارات متحده عربی، فدراسیونی که در سال ۱۹۷۱ تأسیس شد، الگویی از ثبات سیاسی و رشد اقتصادی چشمگیر در منطقهٔ پرآشوب خاورمیانه است. در مقابل، عراق پس از سال ۲۰۰۳ که ساختار فدرال را به عنوان راهی برای خروج از استبداد و مدیریت تنوعات قومی - فرقه‌ای برگزید، با بی‌ثباتی مزمن، ناکارآمدی نهادی و منازعات داخلی خشونت‌بار دست‌وپنجه نرم می‌کند. این تضاد آشکار، این پرسش بنیادین را مطرح می‌کند که چه عواملی این مسیرهای واگرا را تبیین می‌کنند.

فرضیه اصلی مقاله این است که نظام فدرال امارات متحده عربی، نمونه‌ای از

فدرالیسم «همگرا»^۱ است که بر پایه چانه‌زنی داوطلبانه نخبگان برای کسب منافع متقابل (یک بازی با حاصل جمع مثبت) شکل گرفته و در نتیجه به نهادهایی خوداجرا و باثبات منجر شده است. در این مدل، نخبگان انگیزه‌های عقلانی قوی برای پایبندی به توافق اولیه دارند، زیرا این توافق، مطلوبیت همگانی را افزایش می‌دهد. در مقابل، نظام فدرال عراق، نمونه‌ای از فدرالیسم «نگه‌دارنده»^۲ است که از دل یک مصالحه تحمیلی برای جلوگیری از تجزیه (یک بازی با حاصل جمع صفر) بیرون آمده و در نتیجه به نهادهایی شکننده و بی‌ثبات منجر شده است. در این مدل، توافق اولیه، فاقد مشروعیت کامل و تعادل پایدار است، زیرا نخبگان به جای همکاری برای منافع مشترک، در رقابت برای کسب قدرت نسبی و جلوگیری از زیان‌های بیشتر هستند. به عبارت دیگر، فرضیه مقاله این است که شیوه پیدایش فدرالیسم (همگرا در برابر نگاه‌دارنده) از طریق تأثیرگذاری بر محاسبات عقلانی نخبگان، به پیامدهای نهادی متفاوت در زمینه ساختار قدرت و ثبات در امارات متحده عربی و عراق منجر شده است.

اهمیت این پژوهش در سه جنبه نهفته است. نخست با به‌کارگیری دقیق و نظام‌مند نظریه انتخاب عقلانی برای تحلیل فرآیند شکل‌گیری فدرالیسم، به غنای نظری این حوزه می‌افزاید و از تحلیل‌های صرفاً توصیفی یا تاریخی فراتر می‌رود. دوم با مقایسه دو مورد کلیدی اما کمتر مطالعه‌شده در خاورمیانه (امارات و عراق)، به درک عمیق‌تری از پویایی‌های دولت‌سازی در این منطقه کمک می‌کند و نشان می‌دهد که چگونه منطق استراتژیک می‌تواند تفاوت‌های چشمگیر در مسیر ثبات سیاسی و توسعه را تبیین کند. سوم، این مقاله با پیوند دادن «شیوه پیدایش» به «ثبات بلندمدت»، بر اهمیت «لحظه تأسیس» و چانه‌زنی‌های اولیه در شکل‌دهی به مسیر آینده نهادهای سیاسی تأکید می‌کند و نشان می‌دهد که این لحظه، استراتژیک‌ترین لحظه برای نسل‌هایی خواهد بود که در آن کشور زندگی خواهند کرد. این مسئله برای کشورهای خاورمیانه از جمله ایران که در آنها، برخی از نیروهای اجتماعی، حامی الگوی فدرالیسم هستند، اهمیت حیاتی دارد. این مقاله نشان خواهد داد که در غیاب برخی از شرایط، ایجاد نهادهای

1. coming-together
2. holding-together

رسمی فدرال صرفاً به میدان جدیدی برای ادامه منازعات پیشین تبدیل شده، ثبات و توسعه این کشورها، آسیب بیشتری خواهد دید.

پیشینه پژوهش

ادبیات موجود در زمینه فدرالیسم را می‌توان به سه دسته اصلی تقسیم کرد: نظریه‌های شکل‌گیری، یافته‌های تجربی و رویکردهای نظری کلان. در حوزه نظریه‌های شکل‌گیری، نظریه کلاسیک «ویلیام ریکر»^۱، جایگاه برجسته‌ای دارد. او استدلال می‌کند که فدرالیسم، محصول یک چانه‌زنی عقلانی میان نخبگان سیاسی است که برای تجمیع توان نظامی در برابر تهدیدهای خارجی یا دستیابی به منافع اقتصادی مشترک، تصمیم به اتحاد می‌گیرند (Muluye, 2020: 79). این نظریه به خوبی با مدل «همگرا» انطباق دارد. در مقابل، آلفرد استپان^۲ با معرفی مدل «نگهدارنده»، این چارچوب را گسترش داد. مدل او، فدراسیون‌هایی را توضیح می‌دهد که از طریق واگذاری قدرت از یک دولت متمرکز برای مدیریت تنوع‌های قومی، زبانی یا مذهبی شکل می‌گیرند تا از تجزیه جلوگیری شود (Stepan, 2001: 63). این مدل، چارچوب نظری مناسبی برای تحلیل مواردی مانند عراق فراهم می‌آورد.

یافته‌های تجربی در این حوزه نشان می‌دهد که فدراسیون‌های «همگرا» مانند ایالات متحده، سوئیس و استرالیا، عموماً با چالش‌های کمتری در تأسیس مواجه بوده‌اند؛ زیرا بر رضایت و اجماع واحدهای تشکیل‌دهنده استوارند. در این موارد، نهادهای محلی از قبل وجود داشته و تنها نهادهای سطح فدرال باید ایجاد می‌شدند. در مقابل، فدراسیون‌های «نگهدارنده» مانند هند، اسپانیا و عراق، اغلب با مقاومت نخبگان مرکزگرا، بی‌اعتمادی عمیق میان گروه‌ها و دشواری‌های مربوط به ایجاد هم‌زمان نهادهای مرکزی و منطقه‌ای روبه‌رو هستند (Watts, 2008: 12).

ذیل یافته‌های تجربی می‌توان به مهم‌ترین متون تولیدشده درباره فدرالیسم در کشور عراق به زبان فارسی نیز اشاره کرد. این دسته از پژوهش‌ها، مشکلات فدرالیسم

1. William Riker

2. Alfred Stepan

عراقی را مربوط به موارد متعددی دانسته‌اند. برای نمونه، یافته‌های ساعی و مرادی^۱ (۲۰۱۱) نشان می‌دهند که وجود بدعت‌گذاری‌ها و پاره‌ای از ابهامات در قانون اساسی عراق و همچنین معضلات حقوقی و عملی (مانند وضعیت جغرافیایی- سرزمینی، معضل توزیع ثروت اقتصادی و معضلات ناشی از وجود گفتمان‌های رقیب درباره جایگاه کردستان)، دلایل ناکامی فدرالیسم عراقی بوده است.

سردارنیا و زارع مهرآبادی^۲ (۲۰۱۵)، بحران هویت تاریخی ریشه‌دار در عراق در یک سده اخیر و چیرگی فرهنگ سیاسی تابعیتی و هویت بنیاد قومی- مذهبی بر فرهنگ سیاسی دموکراتیک و مدنی و خشونت‌های فرقه‌ای- قومی برخاسته از آن را عواملی دانسته‌اند که باعث ضعف شدید فدرالیسم در عراق شده است.

بوداکی^۳ و همکاران (۱۴۰۰) با تمرکز بر روند پژوهی تاریخی و تحلیل مجموعه‌ای از متغیرهایی مانند پیشینه پرآشوب، مداخلات خارجی، فساد نخبگان اداری و حامی‌پروری و ضعف زیرساخت‌ها، نه تنها فدرالیسم کنونی عراق را ناکام دانسته‌اند، بلکه آینده فدرالیسم عراق در افق ۲۰۳۰ را نیز میان دو سناریوی خوش‌بینانه (تداعی‌کننده حالت فعلی عراق و تداوم نظام سیاسی بی‌ثبات و فاقد اقتدار) و بروز بحران (فروپاشی عراق و برجسته شدن خواست‌های استقلال طلبانه و بازگشت نظام سیاسی به شکل اقتدارگرایانه) ارزیابی کرده‌اند.

نه در این پژوهش‌ها و نه در هیچ‌کدام از پژوهش‌های دیگر که کم‌وبیش بر همین دسته عوامل تأکید شده است (ر.ک: حافظ‌نیا و دیگران، ۱۳۸۹؛ نیری و انصاری، ۱۳۹۱؛ نورمحمدی، ۱۳۹۶؛ شمس‌الدینی و دیگران، ۱۴۰۰؛ مرادی، ۱۴۰۱)، به منطق محاسبات نخبگان به عنوان مهم‌ترین عامل در ثبات نهادی فدرالیسم توجهی نشده است. همچنین در عموم این پژوهش‌ها، از رویکرد مقایسه‌ای برای تحلیل و تبیین فدرالیسم ناکام عراق و فدرالیسم موفق امارات (دو کشور در یک منطقه) استفاده نشده است. نکته قابل تأمل اینکه به جز در بخش‌هایی از چند کتاب (برای نمونه، فصل اول کتاب «امارات متحده عربی» اثر میلر (۱۳۹۰)؛ فصل اول کتاب «امارات متحده عربی» نوشته صفوی (۱۳۹۵) و

1. Saei and Moradi

2. Sardarnia and Zarea Mehr Abadi

3. Budaghi

فصل دوم کتاب «توسعه اماراتی» نوشته عطار و واحدی (۱۴۰۴)، هیچ پژوهش جامعی درباره فدرالیسم اماراتی انجام نشده است.

در سطح رویکردهای نظری کلان، نهادگرایی انتخاب عقلانی^۱، لنز تحلیلی قدرتمندی ارائه می‌دهد. این رویکرد، نهادها را به عنوان راه‌حل‌هایی برای کاهش «هزینه‌های مبادله» و «عدم قطعیت» در تعاملات استراتژیک کنشگران عقلانی می‌بیند. بر اساس این دیدگاه، نهادها «قواعد بازی» را تعریف می‌کنند و بر رفتار کنشگران تأثیر می‌گذارند. نهادگرایی انتخاب عقلانی توضیح می‌دهد که چرا برخی نهادها، پایدار می‌مانند (زیرا به حداکثرسازی مطلوبیت کنشگران کمک می‌کنند) و چرا برخی دیگر، ناکارآمد یا شکننده هستند (زیرا محصول تضاد منافع و چانه‌زنی‌های نامتقارن هستند و به نتایج غیر بهینه منجر می‌شوند) (Shepsle, 2006: 25).

با وجود این غنای نظری، کاربرد نظام‌مند نهادگرایی انتخاب عقلانی برای مقایسه مستقیم مدل‌های «همگرا» و «نگه‌دارنده» در خاورمیانه، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. این مقاله با تمرکز بر منطق محاسباتی نخبگان در این دو مدل و پیوند دادن آن به پیامدهای نهادی، به دنبال پر کردن این شکاف پژوهشی است.

چارچوب نظری: نهادگرایی انتخاب عقلانی

نهادگرایی انتخاب عقلانی به عنوان یکی از سه جریان اصلی نهادگرایی جدید، تحلیلی خردبنیان^۲ از نهادهای سیاسی ارائه می‌دهد. این رویکرد بر این فرض استوار است که می‌توان پدیده‌های سیاسی کلان (مانند ثبات یا بی‌ثباتی یک نظام فدرال) را از طریق تحلیل رفتار استراتژیک کنشگران فردی (نخبگان) تبیین کرد.

اصول بنیادین نظریه انتخاب عقلانی

نظریه انتخاب عقلانی بر چند اصل بنیادین استوار است. نخست اینکه کنشگران سیاسی، افرادی هستند که به دنبال حداکثرسازی مطلوبیت خود بر اساس مجموعه‌ای از ترجیحات هستند. این مطلوبیت لزوماً مادی نیست و می‌تواند شامل قدرت، امنیت،

1. Rational Choice Institutionalism
2. microfoundational

اعتبار یا تحقق اهداف ایدئولوژیک باشد. دوم اینکه فرض می‌شود ترجیحات کنشگران ثابت، کامل و تعدی‌پذیر است. این بدان معناست که کنشگران می‌توانند میان گزینه‌های مختلف، مقایسه و انتخاب کنند و انتخاب‌هایشان از یک منطق درونی پیروی می‌کند. سوم اینکه رفتار کنشگران، ابزاری و استراتژیک است. آنها بر اساس تحلیل هزینه-فایده و با در نظر گرفتن اطلاعات موجود و انتظاراتشان از رفتار دیگر بازیگران، بهترین گزینه را برای رسیدن به اهداف خود انتخاب می‌کنند (Shepsle, 2006: 25).

از منظر نهادگرایی انتخاب عقلانی، نهادها (مانند قوانین اساسی، نظام‌های انتخاباتی یا ساختارهای فدرال) به عنوان «قواعد بازی» عمل می‌کنند که تعاملات استراتژیک میان کنشگران را ساختارمند می‌کنند. این قواعد با کاهش عدم قطعیت و هزینه‌های مبادله، امکان همکاری و کسب منافع متقابل را فراهم می‌آورند. یک نهاد زمانی پایدار است که به یک «تبادل خوداجرا» تبدیل شود؛ یعنی وضعیتی که در آن، برای همه کنشگران کلیدی، پایبندی به قواعد، عقلانی‌تر و سودمندتر از نقض آن باشد. با این حال نهادگرایی انتخاب عقلانی تصدیق می‌کند که نهادها لزوماً بهینه یا کارآمد نیستند. زمانی که نهادها محصول تضاد منافع، توزیع نامتقارن قدرت و اطلاعات ناقص باشند، می‌توانند به نتایج غیر بهینه منجر شوند (Shepsle, 2006: 25-26). در چنین شرایطی، نهادها، شکننده باقی می‌مانند، زیرا کنشگران قدرتمند همواره انگیزه‌ای برای تغییر یا دور زدن قواعد به نفع خود خواهند داشت.

کاربرد نظریه در تحلیل چانه‌زنی‌های فدرال

این چارچوب نظری به ما اجازه می‌دهد تا دو مدل شکل‌گیری فدرالیسم یعنی فدرالیسم «همگرا» (بازی با حاصل جمع مثبت) و فدرالیسم «نگه‌دارنده» (بازی با حاصل جمع صفر یا منفی) را به عنوان دو «بازی» استراتژیک متفاوت با منطق‌های متمایز مدل‌سازی کنیم. در مدل فدرالیسم «همگرا» که نوعی بازی با حاصل جمع مثبت است، واحدهای سیاسی مستقل با یکدیگر چانه‌زنی می‌کنند تا با تجمیع منابع، به منافع (مانند امنیت جمعی، بازار مشترک، یا قدرت بیشتر در عرصه بین‌المللی) دست یابند که به تنهایی قادر به کسب آن نیستند (Stepan, 2001: 54).

محاسبه عقلانی نخبگان در این بازی، ساده است: فایده حاصل از اتحاد، بیشتر از هزینه واگذاری بخشی از حاکمیت است. این یک بده‌بستان استراتژیک برای رسیدن به

یک وضعیت مطلوب‌تر، برای همه طرف‌هاست. توافق حاصل، یک تعادل نش^(۱) پایدار است؛ زیرا هیچ بازیگری با انحراف یک‌جانبه از توافق، وضعیت بهتری پیدا نخواهد کرد. در مدل فدرالیسم «نگه‌دارنده» که نوعی بازی با حاصل جمع صفر یا منفی است، یک دولت متمرکز برای جلوگیری از تجزیه‌طلبی و جنگ داخلی، قدرت را به واحدهای منطقه‌ای واگذار می‌کند. این کار، چانه‌زنی از سر اجبار است که در سایه تهدید فروپاشی صورت می‌گیرد. محاسبه عقلانی در اینجا پیچیده‌تر است. نخبگان مرکز‌گرا، واگذاری قدرت را به عنوان هزینه‌ای برای حفظ یکپارچگی حداقلی دولت می‌پذیرند. نخبگان منطقه‌ای نیز فدرالیسم را به عنوان «گزینه دوم» انتخاب می‌کنند؛ گزینه‌ای که از استقلال کامل (که ممکن است پرهزینه یا غیر ممکن باشد) نامطلوب‌تر، اما از ماندن در یک دولت متمرکز سرکوبگر، مطلوب‌تر است (Stepan, 2001: 57). هدف اصلی در این بازی، حداکثرسازی قدرت نسبی در یک ساختار مناقشه‌برانگیز است، نه حداکثرسازی مطلوبیت جمعی. در نتیجه توافق حاصل، مصالحه‌ای شکننده است که دائماً در معرض بازنگری و فروپاشی قرار دارد.

فرضیه‌های عملیاتی پژوهش و روش تحقیق

بر اساس این چارچوب نظری می‌توان دو فرضیه عملیاتی برای هدایت تحلیل تجربی تدوین کرد:

۱. در فدرالیسم همگرا (امارات)، چانه‌زنی نخبگان بر سر توزیع منافع مشترک خواهد بود و ساختار قدرت نهایی، توازن قوای واقعی میان آنها را منعکس خواهد کرد که به ثبات منجر می‌شود.
۲. در فدرالیسم نگه‌دارنده (عراق)، چانه‌زنی نخبگان بر سر کاهش زیان‌ها و کسب قدرت نسبی خواهد بود و ساختار نهایی، مملو از ابهامات و سازوکارهای موقتی برای به تعویق انداختن منازعات بنیادین است که به بی‌ثباتی منجر می‌شود. این چارچوب نشان می‌دهد که ثبات نهادی، مفهومی یکپارچه نیست. ثبات در مدل همگرا از جنس «تعادل مبتنی بر همکاری»^۱ است که در آن، نخبگان از همکاری سود

می‌برند و انحراف از توافق برای آنها هزینه‌زا است. در مقابل، ثبات نسبی در مدل نگه‌دارنده (در دوره‌هایی که جنگ داخلی تمام‌عیار وجود ندارد) از جنس «تعادل مبتنی بر بازدارندگی»^۱ است؛ یعنی گروه‌ها از ترس هزینه‌های گزاف جنگ داخلی از فروپاشی کامل سیستم جلوگیری می‌کنند. این تمایز بسیار مهم است، زیرا «ثبات مبتنی بر بازدارندگی»، بسیار شکننده‌تر است و هرگونه تغییر در توازن قوا می‌تواند به سرعت این تعادل را بر هم زند. این پژوهش از روش مطالعه مقایسه‌ای بهره می‌برد. این روش که آرت لیپهارت^۲، آن را به عنوان یکی از روش‌های اصلی تحقیق علمی در علوم سیاسی معرفی کرده، برای تحلیل عمیق تعداد کمی از موارد^۳ و آزمون فرضیه‌های نظری بسیار مناسب است (Lijphart, 1971: 685). مطالعه مقایسه‌ای به پژوهشگر اجازه می‌دهد تا با مقایسه نظام‌مند شباهت‌ها و تفاوت‌ها میان موارد، به تبیین‌های علی دست یابد و از تعمیم‌های شتاب‌زده یا نتیجه‌گیری‌های مبتنی بر موارد منحصر به فرد اجتناب کند (Collier, 1993: 108). این روش، امکان کنترل متغیرها از طریق انتخاب دقیق و هدفمند موارد را فراهم می‌آورد و برای بررسی پدیده‌های پیچیده سیاسی که در آنها متغیرهای زیادی در کارند، ایده‌آل است (Lijphart, 1971: 685).

این پژوهش از منطق «طراحی نظام‌های متفاوت»^۴ بهره می‌برد. در این طراحی، مواردی انتخاب می‌شوند که در بسیاری از جنبه‌های زمینه‌ای (مانند تاریخ، فرهنگ و ساختار اجتماعی) با یکدیگر متفاوت هستند، اما در متغیر مستقل اصلی (شیوه پیدایش فدرالیسم) و متغیر وابسته (پیامد نهادی)، نتایج متضادی را نشان می‌دهند. اگر با وجود این تفاوت‌ها، بتوان رابطه علی قوی میان متغیر مستقل و وابسته برقرار کرد، اعتبار تبیین، افزایش می‌یابد.

با این منطق روش‌شناختی، دو کشور امارات متحد عربی و عراق به عنوان دو کشور فدرال در منطقه خاورمیانه انتخاب شده‌اند. امارات متحده عربی به عنوان نمونه‌ای آرمانی از فدرالیسم «همگرا» انتخاب شده است. این فدراسیون از اتحاد داوطلبانه هفت

1. Deterrence Equilibrium

2. Arend Lijphart

3. Small-N

4. Most Different Systems Design- MDSD

امیرنشین مستقل و حاکم در سال ۱۹۷۱ و در پاسخ به یک شوک خارجی (خروج بریتانیا) شکل گرفت (Al-Banna, 2016: 23). عراق نیز به عنوان نمونه‌ای از فدرالیسم «نگهدارنده» برگزیده شده است. این ساختار پس از فروپاشی دولت مرکزی بعث در سال ۲۰۰۳ و برای جلوگیری از تجزیه کشور و مدیریت منازعات قومی-فرقه‌ای، از طریق فرآیندی پرمناقشه و با مداخله خارجی، از طریق نظام محاصره^(۲) به گروه‌های مختلف تحمیل شد (Haccius, 2018: 16).

انتخاب امارات و عراق بر اساس منطق «طراحی سیستم‌های متفاوت» صورت گرفته است. هرچند این دو کشور از نظر بافت دموگرافیک (جامعه نسبتاً همگن قبیله‌ای در امارات در برابر تنوع عمیق قومی-فرقه‌ای در عراق) و تجربه استعماری (نفوذ غیر مستقیم بریتانیا در خلیج فارس در برابر دولت‌سازی متمرکز و قیومیت در عراق) تفاوت‌های بنیادین دارند، هر دو در دو ویژگی کلیدی اشتراک دارند: ساختار حقوقی فدرال و اقتصاد سیاسی رانتیر نفتی. استدلال مقاله این است که تفاوت در «ثبات نهادی» (متغیر وابسته)، ناشی از تفاوت در «بافت اجتماعی» نیست، بلکه محصول مستقیم «شیوه پیدایش» و «منطق چانه‌زنی نخبگان» (متغیرهای مستقل) است. در واقع مقایسه این دو مورد نشان می‌دهد که حتی در بسترهای اجتماعی متفاوت، مکانیسم‌های انتخاب عقلانی (بازی جمع مثبت یا صفر)، چگونه سرنوشت نهادها را تعیین می‌کند. این پژوهش بر تحلیل کیفی منابع دست دوم معتبر متکی است. این منابع شامل موارد زیر است:

- اسناد رسمی: قوانین اساسی ۱۹۷۱ امارات و ۲۰۰۵ عراق، توافق‌نامه‌های فدرال و اسناد مذاکرات مربوط به تدوین آنها.
- آثار علمی: کتاب‌ها و مقالات علمی-پژوهشی منتشرشده در مجله‌های معتبر که فرآیند شکل‌گیری دولت، چانه‌زنی نخبگان و توسعه نهادی در این دو کشور را تحلیل کرده‌اند.
- گزارش‌های سازمان‌های رسمی: گزارش‌های تحلیلی سازمان‌های بین‌المللی

(مانند سازمان ملل^۱)، مراکز پژوهشی معتبر و نهادهای مالی (مانند بانک مرکزی امارات^۲، بانک جهانی^۳ و صندوق بین‌المللی پول^۴). تکنیک تحلیلی اصلی، تحلیل کیفی محتوای این اسناد برای استخراج شواهد مربوط به محاسبات، ترجیحات و استراتژی‌های نخبگان در لحظه تأسیس فدراسیون است. این شواهد سپس به پیامدهای نهادی مشاهده‌شده در هر کشور پیوند داده می‌شود تا فرضیه‌های پژوهش آزمون شوند.

برای آزمون فرضیه‌ها، متغیرهای اصلی به صورت زیر عملیاتی می‌شوند:

- متغیر مستقل (شیوه پیدایش):

• همگرا: پیدایش از طریق چانه‌زنی داوطلبانه میان واحدهای مستقل، وجود توافق بر سر منافع مشترک (امنیت، اقتصاد) و فرآیند درون‌زا.

• نگره‌دارنده: پیدایش از طریق واگذاری قدرت از مرکز برای جلوگیری از تجزیه، وجود تهدید منازعه داخلی و فرآیند تحت فشار خارجی یا داخلی.

- متغیر وابسته (ثبات نهادی):

• شاخص‌ها: پایداری به قانون اساسی و رویه‌های قانونی، عدم وقوع بحران‌های

سیاسی عمده منجر به فلج شدن دولت، تداوم عملکرد نهادهای فدرال، سطح

پایین خشونت سیاسی سازمان‌یافته و شاخص‌های معتبر بین‌المللی مانند

حاکمیت قانون، کنترل فساد و ثبات سیاسی (Hadad, 2023: 19).

امارات متحده عربی: فدرالیسم «همگرا» و تعادل مبتنی بر همکاری

شکل‌گیری امارات متحده عربی، نمونه‌ای کلاسیک از یک فدراسیون «همگرا» است که در آن کنشگران عقلانی، در مواجهه با یک تغییر بنیادین در محیط استراتژیک خود، به این نتیجه رسیدند که اتحاد، بهترین راه برای حداکثرسازی مطلوبیت‌های امنیتی و اقتصادی آنهاست.

1. United Nations

2. Central Bank of the UAE

3. World Bank

4. International Monetary Fund

بستر تاریخی و انگیزه‌های عقلانی

تا پیش از سال ۱۹۷۱، هفت امیرنشین ساحل متصالح^۱، تحت‌الحمایه بریتانیا بودند. اعلام ناگهانی دولت بریتانیا در سال ۱۹۶۸ مبنی بر خروج نیروهایش از شرق سوئز تا پایان سال ۱۹۷۱، شوک خارجی بزرگی بود که «خلأ امنیتی» خطرناکی در منطقه ایجاد کرد (ر.ک: Ulrichsen, 2016). این امیرنشین‌های کوچک و از نظر نظامی ضعیف، با تهدیدهای بالقوه همسایگان قدرتمندتر مانند ایران و عربستان سعودی روبه‌رو بودند. در این بستر، محاسبه عقلانی نخبگان، به‌ویژه شیخ زاید بن سلطان آل نهیان (حاکم ابوظبی) و شیخ راشد بن سعید آل مکتوم (حاکم دبئی)، آنها را به سمت اتحاد سوق داد. آنها به درستی محاسبه کردند که به تنهایی، آسیب‌پذیر هستند، اما در کنار یکدیگر می‌توانند نیروی دفاعی مشترکی تشکیل داده، قدرت چانه‌زنی خود را در عرصه منطقه‌ای و بین‌المللی افزایش دهند (ر.ک: Davidson, 2009).

این انگیزه، یک انگیزه امنیتی کلاسیک برای فدرالیسم، مطابق با نظریه ریکر بود. علاوه بر امنیت، انگیزه اقتصادی نیز نقشی حیاتی ایفا کرد. کشف و صادرات نفت در ابوظبی در دهه ۱۹۶۰، ثروت عظیمی را در اختیار شیخ زاید قرار داد. او با یک دیدگاه استراتژیک، از این درآمدهای نفتی به عنوان ابزاری برای تشویق دیگر امارات به پیوستن به فدراسیون استفاده کرد. او با کمک‌های مالی سخاوتمندانه به صندوق توسعه کشورهای متصالح نشان داد که اتحاد به معنای توزیع منافع و توسعه مشترک خواهد بود (ر.ک: Peck, 2010). این اقدام، هزینه فرصت نپیوستن به فدراسیون را برای امیرنشین‌های فقیرتر بالا برد و منطق اقتصادی اتحاد را تقویت کرد.

فرآیند چانه‌زنی نخبگان و طراحی نهادی

فرآیند شکل‌گیری فدراسیون، یک فرآیند درون‌زا و مبتنی بر رضایت بود که خود حاکمان آن را رهبری می‌کردند. توافق اولیه میان دو امارات بزرگ و اصلی یعنی ابوظبی و دبئی در فوریه ۱۹۶۸، هسته اصلی اتحاد را تشکیل داد. مذاکرات بعدی نشان داد که مناقشه اصلی نه بر سر اصل اتحاد، بلکه بر سر چگونگی توزیع قدرت در نهادهای جدید بود، به طوری که حاکمیت و جایگاه سنتی هر امیرنشین حفظ شود (Al-Banna, 2016: 20). با توجه به ترس امارت‌های هفت‌گانه از بروز درگیری‌های خون‌بار داخلی (که در گذشته تاریخی این

1. Trucial States

منطقه، چندین بار اتفاق افتاده بود)، جدی‌ترین چشم‌انداز سیاسی پیش روی آنها در زمان تأسیس، چیزی نبود جز استقرار یک دولت فدرال (عطار و واحدی، ۱۴۰۴: ۵۶).

قانون اساسی موقت ۱۹۷۱، محصول مصالحه‌ای عقلانی بود که توازن قوای واقعی میان امیرنشین‌ها را منعکس می‌کرد. بر اساس این توافق، ابوظبی به دلیل ثروت و وسعت بیشتر، ریاست دائمی فدراسیون را به دست آورد و دبی به عنوان مرکز تجاری، جایگاه معاون رئیس و نخست‌وزیر را از آن خود کرد. مهم‌تر از آن، شورای عالی فدرال که متشکل از حاکمان هفت امیرنشین بود، به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری تعیین شد و تصمیم‌ها در مسائل اساسی، نیازمند رأی موافق ابوظبی و دبی بود (Rugh, 2007: 221). این ساختار تضمین می‌کرد که منافع حیاتی بازیگران اصلی نادیده گرفته نخواهد شد.

ساختار فدرال به گونه‌ای طراحی شد که ضمن ایجاد یک دولت مرکزی قدرتمند در امور کلیدی مانند دفاع، امور خارجه و سیاست‌های کلان اقتصادی، خودمختاری قابل توجهی برای هر امیرنشین در امور داخلی، از جمله کنترل بر منابع طبیعی و درآمدهای محلی، حفظ شود (Pelton, 2018: 93). این طراحی، تعادل پایداری را ایجاد کرد، زیرا برای همه نخبگان کلیدی، ماندن در فدراسیون و پایبندی به قواعد آن، سودمندتر از خروج یا به چالش کشیدن آن بود. این وضعیت، نوعی «تعادل خوداجرا»^۱ به وجود آورد.

شاخص‌های تجربی ثبات و کارآمدی

برخلاف عراق، شیوه پیدایش همگرا در امارات به شکل‌گیری نهادهایی انجامید که خروجی آنها، «حکمرانی کارآمد» و «ثبات» بوده است. داده‌های «شاخص‌های جهانی حکمرانی»^۲ نشان می‌دهد که امارات در شاخص‌های «ثبات سیاسی»، «حاکمیت قانون» و «کنترل فساد» به طور مداوم در دهک‌های بالا (بالای ۸۰) قرار داشته است (ر.ک: Kaufmann & Kraay, 2024). این ثبات نهادی، زیرساخت لازم برای عملکرد اقتصادی را فراهم کرده است. هرچند امارات نیز مانند عراق، یک دولت رانتیر است، برخلاف آن، رانت نفت در سایه یک توافق نهادی پایدار، به ابزاری برای توسعه بدل شده است. شاخص‌های اقتصادی نظیر رشد پایدار غیر نفتی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و رتبه

1. Self-Enforcing Balance

2. Worldwide Governance Indicators- WGI

بالا در سهولت کسب و کار، همگی متغیرهای وابسته به آن ثبات نهادی اولیه هستند. به عبارت دیگر، موفقیت اقتصادی امارات، نه علت ثبات، بلکه معلول «قرارداد اجتماعی عقلانی» و نهادهای خوداجرایی است که در سال ۱۹۷۱ تأسیس شدند.

پیامدهای این فرآیند در شاخص‌های تجربی مشهود است. امارات از ثبات سیاسی و عملکرد قوی نهادهای مالی برخوردار بوده (ر.ک: International Monetary Fund, 2024) و در شاخص‌های حاکمیت قانون و کنترل فساد، رتبه‌های بالایی دارد (ر.ک: Kaufmann & Kraay, 2024). این کشور با موفقیت در تنوع‌بخشی اقتصادی (Krzyszowski, 2024: 35)، به سرانه تولید ناخالص داخلی ۵۱,۳۵۰ دلار (بیش از ۸۴,۴۰۰ دلار با برابری قدرت خرید) در سال ۲۰۲۵ دست یافته که آن را در زمره ثروتمندترین کشورها قرار داده است (ر.ک: International Monetary Fund, 2025). رشد اقتصادی پایدار (۶.۳٪ در سال ۲۰۲۳) عمدتاً ناشی از رشد بخش غیر نفتی بوده (همان) و سهم رانت نفت به ۱۷.۶۳٪ کاهش یافته و سهم بخش خدمات به ۵۰٪ رسیده است (ر.ک: World Bank, 2024).

همچنین امارات با جذب ۳۰.۷ میلیارد دلار سرمایه در سال ۲۰۲۳ (رتبه دوم جهان) (ر.ک: United Nations Conference on Trade and Development, 2024) و افزایش آن به ۴۵.۶ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۴، به قطب جذب سرمایه‌گذاری خارجی تبدیل شده (ر.ک: United Nations Conference on Trade and Development, 2025) که مرهون محیط باثبات و قوانین شفاف این کشور است (ر.ک: United Arab Emirates Government, 2024). در شاخص توسعه انسانی، امارات با نمره ۰.۹۳۷ (رتبه ۱۷ جهان) در صدر کشورهای عربی قرار دارد (ر.ک: United Nations Development Programme, 2024). شاخص‌های سلامت نظیر امید به زندگی ۷۹.۲ سال (ر.ک: United Nations Development Programme, 2024) و مرگ‌ومیر پایین نوزادان (World Health Organization, 2024) و شاخص‌های آموزشی با میانگین ۱۲.۸ سال تحصیل، در وضعیت مطلوبی قرار دارد (ر.ک: United Nations Development Programme, 2024). بازار کار نیز با نرخ بیکاری پایین (۲.۱ تا ۲.۹٪) و مشارکت بالای ۷۹٪، این کشور را از تقریباً تمام کشورهای عرب منطقه، متمایز می‌کند (ر.ک: International Monetary Fund, 2025; International Labour Organization, 2024).

عراق: فدرالیسم «نگهدارنده» و توازن شکننده مبتنی بر بازدارندگی

شکل‌گیری فدرالیسم در عراق پس از ۲۰۰۳، داستانی کاملاً متفاوت را روایت می‌کند. این فرآیند نه محصول یک انتخاب داوطلبانه برای کسب منافع مشترک، بلکه نتیجه مصالحه‌ای اجباری در شرایط فروپاشی دولت و برای جلوگیری از یک جنگ داخلی تمام‌عیار بود (Fearon, 2007: 2).

بستر تاریخی و انگیزه‌های عقلانی

تهاجم سال ۲۰۰۳ به رهبری آمریکا، دولت متمرکز و سرکوب‌گر بعث را سرنگون کرد، اما هم‌زمان وضعیت «آناشیک» و رقابتی شدید میان سه گروه اصلی قومی-فرقه‌ای کشور (کردها، شیعیان و سنی‌ها) ایجاد کرد (Haccius, 2018: 19). در این بستر، هر گروه دارای محاسبات عقلانی متعارض بود:

- کردها: برخلاف شکاف شیعه و سنی که ماهیتی فرقه‌ای درون قومیت عرب داشت، شکاف کُردی-عربی، ماهیتی کاملاً «قومی-هویتي» داشت. هرچند کردها از نظر مذهبی عمدتاً سنی هستند و با اعراب سنی اشتراک مذهب دارند، مطالبه فدرالیسم از سوی آنها، ریشه در تمایز زبانی و ناسیونالیسم قومی داشت. برای نخبگان کُرد، فدرالیسم نه یک ابزار تقسیم قدرت مذهبی، بلکه تنها راهکار نهادی برای به رسمیت شناختن هویت ملی متمایز و تضمین خودمختاری به صورت دوفاکتو بود که از سال ۱۹۹۱ به دست آورده بودند. بنابراین انگیزه آنها در چانه‌زنی قانون اساسی، نه مشارکت در مرکز، بلکه حداکثرسازی استقلال عمل، کنترل بر منابع طبیعی و تضعیف قدرت مرکزی برای جلوگیری از تکرار سرکوب‌های قومی گذشته بود (ر.ک: Romano, 2006; Anderson & Stansfield, 2003).
- شیعیان: به عنوان اکثریت جمعیت که دهه‌ها تحت ستم رژیم سنی‌محور بعث قرار داشتند، به دنبال تثبیت قدرت سیاسی خود از طریق یک دولت مرکزی دموکراتیک بودند که در آن اکثریت را داشتند. آنها ابتدا از فدرالیسم برای تضعیف بقایای دولت بعثی و تمرکززدایی حمایت کردند، اما با تحکیم قدرتش، به تدریج به سمت مرکزگرایی و کنترل منابع دولتی متمایل شدند (ر.ک: Haddad, 2016).
- سنی‌ها: به عنوان نخبگان حاکم در رژیم سابق، فدرالیسم را تهدیدی مستقیم برای یکپارچگی سرزمینی عراق و توطئه‌ای برای به حاشیه راندن دائمی خود

می‌دیدند. آنها به شدت با هر شکلی از فدرالیسم، به‌ویژه فدرالیسم قومی، مخالف بودند و از یک دولت مرکزی قدرتمند حمایت می‌کردند (Dawisha, 2013: 41).

فرآیند چانه‌زنی نخبگان و طراحی نهادی

فرآیند تدوین قانون اساسی سال ۲۰۰۵ تحت فشار شدید زمانی، از سوی دولت آمریکا و در بحبوحه خشونت‌های روزافزون صورت گرفت (Diamond, 2007: 3). این فرآیند، چانه‌زنی فراگیر برای یافتن منافع مشترک نبود، بلکه زورآزمایی‌ای برای تحمیل ترجیحات هر گروه بود. مذاکرات کلیدی عمدتاً میان رهبران احزاب کردی و شیعی انجام شد و نمایندگان سنی که در آن زمان فاقد سازمان‌دهی سیاسی منسجم بودند، عمدتاً از این مذاکرات کنار گذاشته شدند (Dodge, 2017: 15). توافق نهایی میان کردها و شیعیان حاصل شد و در همه‌پرسی با حمایت قاطع این دو گروه و مخالفت شدید اکثریت سنی‌ها به تصویب رسید (Diamond, 2007: 5).

قانون اساسی سال ۲۰۰۵، به جای آنکه یک توافق پایدار باشد، سندی مملو از ابهامات عمده درباره مسائل کلیدی و حیاتی است؛ مسائلی مانند چگونگی توزیع درآمدهای نفتی، وضعیت مناطق مورد مناقشه (به‌ویژه کرکوک) و حدود اختیارات دولت فدرال در برابر اقلیم‌ها، به صورت مبهم باقی ماندند یا حل آنها به آینده موکول شد (ر.ک: Anderson & Stansfield, 2009). این ابهامات، راهکاری عقلانی (اما کوتاه‌مدت) برای به تعویق انداختن درگیری‌های حل‌ناشدنی و رسیدن به یک توافق حداقلی بود. نتیجه این فرآیند، ایجاد یک نظام «تقسیم غنائم» بر اساس سهمیه‌بندی قومی-فرقه‌ای (نظام محاصره) بود. در این سیستم، مناصب کلیدی دولتی و منابع اقتصادی میان نخبگان سه گروه اصلی تقسیم می‌شود. این سازوکار به جای ایجاد یک دولت ملی کارآمد، به نهادینه شدن فساد، حامی‌پروری و رقابت‌های مخرب برای کنترل وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی منجر شد (Hadad, 2023: 19).

شاخص‌های تجربی بی‌ثباتی و ناکارآمدی

پیامدهای این مدل «نگه‌دارنده» در شاخص‌های متعدد بی‌ثباتی و ناکارآمدی مشهود است. از سال ۲۰۰۵، عراق شاهد نقض مداوم قانون اساسی توسط همه طرف‌ها و بحران‌های سیاسی مکرر، از جمله بن‌بست‌های طولانی در تشکیل دولت بوده است.

(Dodge, 2017: 11). فساد گسترده و نظام‌مند و ناکارآمدی در ارائه خدمات عمومی اولیه مانند تأمین برق و آب، منجر به اعتراضات گسترده مردمی شده است (Hadad, 2023: 18). خشونت سیاسی مداوم، ظهور گروه‌های شبه‌نظامی قدرتمند خارج از کنترل دولت و ناتوانی دولت در انحصار ابزار خشونت، از ویژگی‌های بارز صحنه سیاسی عراق است (ر.ک: Dodge et al., 2018). در نهایت فقدان اعتماد عمیق میان نخبگان سیاسی و همچنین میان مردم و دولت، مانع از شکل‌گیری هرگونه اجماع ملی پایدار شده است (Dodge, 2017: 19).

عراق، تصویری کاملاً متفاوت را نمایش می‌دهد؛ سرانه تولید ناخالص ملی این کشور برای سال ۲۰۲۵ حدود ۵،۹۶۸ دلار (۱۵،۱۷۸ دلار با برابری قدرت خرید) تخمین زده می‌شود (ر.ک: International Monetary Fund, 2025; World Bank, 2024). بی‌ثباتی اقتصادی با انقباض ۲.۹ درصدی اقتصاد در سال ۲۰۲۳ مشهود است (ر.ک: International Monetary Fund, 2025) که ناشی از وابستگی ۴۲.۸ درصدی تولید ناخالص داخلی به رانت نفت است (ر.ک: World Bank, 2024). ضعف حکمرانی و فساد (Asaad & Mustafa, 2020) منجر به فرار سرمایه شده و جریان سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۲۰۲۳ به منفی ۵.۳۶ میلیارد دلار رسیده است (ر.ک: United Nations Conference on Trade and Development, 2024).

در ابعاد اجتماعی، عراق با شاخص توسعه انسانی ۰.۶۹۵ در رتبه ۱۲۶ جهان قرار دارد (ر.ک: United Nations Development Programme, 2024). شاخص‌های سلامت نظیر امید به زندگی ۷۲ سال (United Nations Development Programme, 2024; World Bank, 2024) و نرخ مرگ‌ومیر نوزادان ۲۰.۸ در هزار (World Health Organization, 2024) و میانگین تحصیلات ۶.۷۸ سال (ر.ک: United Nations Development Programme, 2024)، وضعیت نامطلوبی دارد. همچنین نرخ بیکاری ۱۵.۵ درصدی (ر.ک: International Labour Organization, 2024; World Bank, 2024)، به‌ویژه در میان جوانان، بحران‌زا بوده است (ر.ک: Sfayih et al., 2024).

داده‌های سری زمانی شاخص‌های جهانی حکمرانی عراق از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۳ نیز نشان‌دهنده شکاف عمیق و پایدار با امارات است. در کنترل فساد، عراق همواره در صدک‌های بسیار پایین (معمولاً زیر ۱۰) قرار می‌گیرد که آن را به یکی از فاسدترین

کشورهای جهان از نظر ادراک عمومی تبدیل کرده است. در حوزه حاکمیت قانون، این کشور امتیازات بسیار پایینی دارد که نشان‌دهنده ضعف شدید در اجرای قانون و عدم قطعیت حقوقی است. همچنین کیفیت مقررات در عراق به دلیل بوروکراسی سنگین، مقررات مبهم و موانع تجاری، امتیازات بسیار پایینی دارد (ر.ک: Kaufmann & Kraay, 2024).

جدول ۱- شاخص‌های کلیدی مقایسه‌ای امارات و عراق

منبع	امارات متحده عربی (سال)	عراق (سال)	شاخص
International Monetary Fund, 2025	۸۸,۹۶۱ (۲۰۲۳)	۱۳,۸۷۳ (۲۰۲۳)	GDP سرانه PPP، دلار جاری بین‌المللی)
International Monetary Fund, 2025	۳.۶٪ (۲۰۲۳)	۲.۹٪ - (۲۰۲۳)	رشد واقعی GDP (درصد سالانه)
United Nations Conference on Trade and Development, 2024	۳۰.۷ (۲۰۲۳)	۵.۳۶- (۲۰۲۳)	سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (میلیارد دلار)
World Bank, 2024	۱۷.۶٪ (۲۰۲۱)	۴۲.۸٪ (۲۰۲۱)	رانت نفت (درصد از GDP)
United Nations Development Programme, 2024	۰.۹۳۷ (۲۰۲۳)	۰.۶۹۵ (۲۰۲۳)	شاخص توسعه انسانی (HDI)
International Labour Organization, 2024 (modeled est.)	۲.۸٪ (۲۰۲۳)	۱۵.۴٪ (۲۰۲۳)	نرخ بیکاری (کل، درصد)
World Bank, 2024	۸۲.۷ (۲۰۲۳)	۷.۲ (۲۰۲۳)	کنترل فساد (رتبه درصدی)
World Bank, 2024	۸۶.۱ (۲۰۲۳)	۹.۰ (۲۰۲۳)	کیفیت مقررات
World Bank, 2024	۸۰.۶ (۲۰۲۳)	۸.۱ (۲۰۲۳)	حاکمیت قانون
World Bank, 2024	۸۲.۱ (۲۰۲۳)	۶.۲ (۲۰۲۳)	ثبات سیاسی

(منبع: یافته‌های پژوهش)

تحلیل مقایسه‌ای و بحث

مقایسه نظام‌مند دو مطالعه موردی، تضاد عمیق میان دو مسیر شکل‌گیری فدرالیسم و پیامدهای نهادی آنها را آشکار می‌سازد. جدول زیر، این تفاوت‌های کلیدی را در یک

چارچوب تحلیلی واحد خلاصه می‌کند تا ارتباط میان شیوه پیدایش، منطق محاسباتی نخبگان و نتایج نهایی به وضوح نشان داده شود.

جدول ۲- تحلیل تطبیقی شکل‌گیری و پیامدهای فدرالیسم در امارات و عراق

ویژگی	امارات متحده عربی (فدرالیسم همگرا)	عراق (فدرالیسم نگاه‌دارنده)
شیوه پیدایش	اتحاد داوطلبانه و مبتنی بر منفعت واحدهای مستقل (Davidson, 2009)	واگذاری قدرت از مرکز در حال فروپاشی (Haccius, 2018)
انگیزه اصلی نخبگان	حداکثرسازی امنیت و منافع اقتصادی مشترک (Peck, 2010; Davidson, 2009)	اجتناب از تجزیه و جنگ داخلی؛ حداکثرسازی قدرت نسبی (Fearon, 2007)
ماهیت چانه‌زنی	بازی با حاصل جمع مثبت؛ جست‌وجوی منافع متقابل (Al-Banna, 2016)	بازی با حاصل جمع صفر؛ مصالحه از سر اجبار (Diamond, 2007)
کنشگران و ترجیحات	حاکمان امیرنشین‌ها با هدف مشترک بقا و توسعه (Davidson, 2009)	نخبگان قومی - فرقه‌ای با اهداف متعارض (خودمختاری، حاکمیت، بقا) (Haddad, 2016)
چارچوب قانون اساسی	توافق روشن و مبتنی بر توازن قوای واقعی (Rugh, 2007)	متن مبهم و مناقشه‌برانگیز با تعویق مسائل کلیدی (Anderson & Stansfield, 2009)
سازوکار تقسیم قدرت	تقسیم کارآمد میان مرکز و امارات (Al-Banna, 2016)	سهمیه‌بندی قومی - فرقه‌ای (محاصره) و فلج‌کننده (Haddad, 2023)
نقش منابع (نفت)	ابزار تشویق و تحکیم اتحاد (Peck, 2010)	موضوع اصلی منازعه و بی‌ثباتی (Anderson & Stansfield, 2009)
پیامد: ثبات نهادی	بالا: ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کارآمدی (International Monetary Fund, 2024; Kaufmann & Kraay, 2024)	پایین: بحران‌های مکرر، فساد، خشونت سیاسی (Dodge et al., 2018; Dodge, 2017)

(منبع: یافته‌های پژوهش)

چارچوب انتخاب عقلانی به ما کمک می‌کند تا این تفاوت‌های عمیق را تبیین کنیم. تفاوت بنیادین میان دو مورد، در منطق حاکم بر «چانه‌زنی بزرگ»^۱ اولیه نهفته است. به عبارت دیگر ما در این دو تجربه، شاهد قرار گرفتن منطق رضایت در برابر منطق اجبار هستیم. در امارات متحد عربی، توافق فدرال، یک «قرارداد اجتماعی» عقلانی میان نخبگان بود که بر اساس رضایت و درک مشترک از منافع شکل گرفت. این رضایت، مشروعیت و پایداری بلندمدت آن را تضمین کرد. در مقابل در عراق، این توافق فاقد رضایت یکی از بازیگران اصلی (سنی‌ها) بود و از همان ابتدا با بحران عمیق مشروعیت روبه‌رو شد (Diamond, 2007: 11). این توافق نه یک قرارداد، بلکه یک آتش‌بس موقت بود.

از طرف دیگر، این دو نظام فدرال، وضعیت تعادل خوداجرا در برابر توازن شکننده را نشان می‌دهند. در نتیجه منطق رضایت، نهادهای امارات به یک تعادل خوداجرا تبدیل شدند. همه نخبگان کلیدی، انگیزه‌ای عقلانی برای حفظ این نهادها دارند، زیرا فروپاشی این نهادها به معنای از دست دادن منافع امنیتی و اقتصادی آنها بود. اما در عراق، به دلیل منطق اجبار و تضاد منافع، هر گروه، انگیزه‌ای عقلانی برای دور زدن، تضعیف یا تفسیر به نفع خود از نهادها داشت. این وضعیت منجر به یک «تراژدی منابع مشترک» نهادی می‌شود که در آن، پیگیری عقلانی منافع فردی (گروهی) به تخریب خیر عمومی (ثبات و کارآمدی دولت) می‌انجامد؛ همان‌طور که عراق به این مسیر کشیده شده است. در کل، یافته‌های این پژوهش نشان داد که نهادگرایی انتخاب عقلانی، قدرت تبیینی بالایی در تحلیل شکل‌گیری دولت و پیامدهای نهادی دارد و می‌تواند به توضیح نتایج متفاوت نظام‌های فدرال امارات و عراق کمک کند. با این حال یافته‌ها بیانگر آن است که نهادگرایی انتخاب عقلانی برای افزایش قدرت تبیینی خود، باید به «شرایط اولیه» و بستر تاریخی که ترجیحات و محاسبات نخبگان را شکل می‌دهد، توجه بیشتری کند. به عبارت دیگر، عقلانیت کنشگران در خلأ عمل نمی‌کند، بلکه توسط ساختارهای تاریخی و شوک‌های خارجی (مانند خروج بریتانیا در مورد امارات متحده عربی یا تهاجم آمریکا در مورد عراق) مقید می‌شود. این یافته، پلی میان نهادگرایی انتخاب عقلانی و نهادگرایی

1. grand bargain

تاریخی^۱ ایجاد می‌کند و نشان می‌دهد که چگونه «مسیرهای وابسته به گذشته» که با لحظات بحرانی ایجاد می‌شود، چارچوب محاسبات عقلانی آینده را تعیین می‌کند.

نتیجه‌گیری

این پژوهش با مقایسه شکل‌گیری فدرالیسم در امارات متحده عربی و عراق نشان داد که شیوه پیدایش یک نظام سیاسی از طریق شکل دادن به منطق محاسبات عقلانی نخبگان در لحظه تأسیس، تأثیری تعیین‌کننده و ماندگار بر پیامدهای نهادی آن دارد. فدرالیسم «همگرا» در امارات، که بر پایه یک چانه‌زنی داوطلبانه برای کسب منافع مشترک امنیتی و اقتصادی بنا شد، به ایجاد نهادهایی خوداجرا، باثبات و کارآمد انجامید. در این مدل، منطق «بازی با حاصل جمع مثبت» حاکم بود و توافق حاصل، از مشروعیت و حمایت همه بازیگران کلیدی برخوردار بود. در مقابل، فدرالیسم «نگه‌دارنده» در عراق، که محصول مصالحه‌ای اجباری برای جلوگیری از فروپاشی دولت و جنگ داخلی بود، به بی‌ثباتی ساختاری، ناکارآمدی نهادی و منازعات مداوم منجر شد. در این مدل، منطق «بازی با حاصل جمع صفر» برای کسب قدرت نسبی حاکم بود و توافق نهایی، به دلیل راضی نبودن یکی از گروه‌های اصلی و ابهامات عمده در طراحی، از ابتدا شکننده و فاقد مشروعیت کامل بود.

یافته‌های این پژوهش، پیامدهای گسترده‌تری برای نظریه سیاسی و سیاست‌گذاری عملی دارد. از منظر نظری، این پژوهش بر اهمیت تحلیل «لحظه تأسیس»^۲ در مطالعات نهادی تأکید می‌کند. انتخاب‌های استراتژیک و چانه‌زنی‌های نخبگان در این لحظات بحرانی، نهادهایی را خلق می‌کند که مسیر توسعه سیاسی آینده را برای دهه‌ها مقید می‌سازد. این یافته، اهمیت ترکیب بینش‌های نهادگرایی انتخاب عقلانی و نهادگرایی تاریخی را برای درک کامل پویایی‌های نهادی نشان می‌دهد.

از منظر سیاست‌گذاری، یافته‌های این پژوهش برای بازیگران سیاسی داخلی و بین‌المللی این است که تحمیل ساختارهای سیاسی پیچیده مانند فدرالیسم، بدون ایجاد

1. Historical Institutionalism

2. founding moment

اجماع واقعی و هم‌سویی انگیزه‌های عقلانی میان همه نخبگان کلیدی، احتمالاً به ایجاد نهادهای شکننده و ناپایدار منجر خواهد شد. موفقیت نهادی، بیش از آنکه به زیبایی طراحی روی کاغذ بستگی داشته باشد، به ماهیت و کیفیت «چانه‌زنی بزرگ» اولیه وابسته است. در غیاب یک توافق مبتنی بر رضایت که برای همه طرف‌ها سودمند باشد، نهادهای رسمی صرفاً به میدان جدیدی برای ادامه منازعات پیشین تبدیل خواهند شد. این مسئله برای کشورهای دارای جوامع متکثر در خاورمیانه از جمله ایران، اهمیت حیاتی دارد؛ زیرا در فقدان برخی از شرایط، ایجاد نهادهای رسمی فدرال، هرچند ظاهری تکثرگرا به نظام سیاسی این کشورها خواهد داد، در عمل، این نظام‌های تازه تأسیس و عموماً ضعیف، به میدان جدیدی برای ادامه منازعات پیشین تبدیل شده، ثبات و توسعه این کشورها، آسیب بیشتری خواهد دید.

این پژوهش، محدودیت‌هایی نیز دارد که در اینجا به آنها اشاره می‌شود. نخست اینکه تمرکز پژوهش عمدتاً بر نخبگان سیاسی بود و به نقش جامعه مدنی، فشارهای مردمی یا عوامل اقتصادی-اجتماعی در سطح توده‌ها، کمتر توجه کرد. دوم اینکه این پژوهش بر اساس منابع دست دوم انجام شده و دسترسی به داده‌های دست اول از فرآیندهای تصمیم‌گیری نخبگان می‌توانست به غنای آن بیفزاید.

برای تحقیقات آتی، چند مسیر پیشنهاد می‌شود. نخست می‌توان با استفاده از روش‌های کیفی مانند مصاحبه با نخبگان، به درک عمیق‌تری از محاسبات و ترجیحات آنها دست یافت. دوم، بررسی نقش عوامل غیر مادی مانند ایدئولوژی، هویت و احساسات جمعی در کنار محاسبات مادی-عقلانی می‌تواند تصویر کامل‌تری از این فرآیندهای پیچیده ارائه دهد. سوم، مقایسه نمونه‌های دیگر فدرالیسم «نگه‌دارنده» در سایر مناطق جهان (مانند بوسنی و هرزگوین در اروپا یا اتیوپی در آفریقا) با نمونه‌های دیگر فدرالیسم «همگرا» در آن مناطق می‌تواند به آزمون تعمیم‌پذیری یافته‌های این پژوهش کمک کند.

پی‌نوشت

۱. Nash Equilibrium: تعادل نش در نظریه بازی‌ها، وضعیتی است که هیچ بازیکنی با تغییر استراتژی خود به طور انفرادی نمی‌تواند سود خود را افزایش دهد، به شرطی که سایر

بازیکنان استراتژی‌های خود را ثابت نگه دارند. این مفهوم را جان فوربز نش مطرح کرده و پایه‌ای برای تحلیل رفتارهای رقابتی در اقتصاد، سیاست و علوم اجتماعی است.

۲. نوعی نظام طایفه‌ای است که به صورت پیمانی میان نخبگان عمل می‌کند و تضمینی برای پاداش گرفتن احزاب طایفه‌ای در برابر مشارکت آنها در روند انتخابات و عضویت در دولت است. در عراق به آن «المحاصصة الطائفية» گفته می‌شود.

منابع

بوداقي، جمال و محسن خليلی و اکبر حیدری (۱۴۰۰) «روند پژوهی تاریخی و آینده فدرالیسم عراق»، فصلنامه بین المللی ژئوپلیتیک، ۱۱۷(۱)، ۸۴-۱۱۵.

<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.17354331.1400.17.61.4.5>.

حافظنیا، محمدرضا و ربیاز قربانی نژاد و زهرا احمدی پور (۱۳۸۹) «تحلیل تطبیقی الگوی خودگردانی کردستان عراق با الگوهای خود مختاری و فدرالیسم»، آمایش فضا و ژئوماتیک، دوره ۱۴، شماره ۲ (پیاپی ۶۶)، صص ۱۹۶-۲۱۶.

https://hsm.sp.modares.ac.ir/article_14272.html?lang=fa.

ساعی، احمد و جهانبخش مرادی (۱۳۹۰) «معضلات فدرالیسم در عراق»، تحقیقات سیاسی و بین المللی، ۳(۷)، صص ۳۱-۵۸.

SID. <https://sid.ir/paper/172845/fa>.

سردارنیا، خلیل الله و محمد زارع مهرآبادی (۱۳۹۴) «فدرالیسم و فرهنگ سیاسی در عراق»، فصلنامه روابط خارجی، دوره ۷، شماره ۱ (پیاپی ۲۵)، صص ۱۶۹-۱۹۰.

<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.20085419.1394.7.1.6.3>

شمس الدینی، سعید؛ سیدخدایار مرتضوی و مهرداد نوابخش (۱۴۰۰) «پیوند پلورالیسم و فدرالیسم با تاکید بر دموکراسی انجمنی (مطالعه موردی: عراق جدید)»، دانش سیاسی، ۱۱۷(۱) (پیاپی ۳۳)، صص ۱۳۹-۱۶۲.

SID. <https://sid.ir/paper/1011822/fa>

صفوی، سید حمزه (۱۳۹۵) امارات متحده عربی، تهران، موسسه آینده پژوهی جهان اسلام. عطار، سعید و شفیق واحدی (۱۴۰۴) توسعه اماراتی: تجربه دولت و بخش خصوصی در توسعه پایدار، تهران، نگارستان اندیشه.

مرادی، جهانبخش (۱۴۰۱) «چالش‌های استقرار حکومت ایالتی در اقلیم کردستان عراق»، فصلنامه مطالعات سیاسی بین النهرین، دوره ۱، شماره ۱، صص ۱-۲۹.

doi: 10.22126/mps.2022.2262

میلر، دبرا ای. (۱۳۹۰) امارات متحده عربی، سمانه آزادی، تهران، ققنوس. نورمحمدی، مرتضی (۱۳۹۶) «نقش آموزش و دانشگاه‌ها در صلح‌سازی و مدیریت منازعات منطقه‌ای: مطالعه موردی خاورمیانه»، پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره اول، شماره بیست و سوم، صص ۱۸۱-۲۰۵. نیری، بیژن و محمدامین انصاری (۱۳۹۱) «نقش قومیت‌ها در تکاپوی فدرالیسم نوین سیاسی عراق»، مطالعات روابط بین الملل (پژوهشنامه روابط بین الملل)، ۵(۲۰)، صص ۱۶۳-۱۹۴.

SID. <https://sid.ir/paper/247648/fa>.

Al-Banna, S. (2016) From the Coast of Oman to the United Arab Emirates (1952-1971): Attempting to Federate the Emirates. University of Exeter (United Kingdom).

Anderson, E., & Stansfield, G. R. (2003) Iraqi Kurdistan: Political development and emergent democracy. Routledge.

- Anderson, L., & Stansfield, G. (2009) *The future of Iraq: Dictatorship, democracy, or division?* Palgrave Macmillan.
- Asaad, Z., & Mustafa, H. (2020) The impact of FDI Inflows on GDP Growth in Iraq for the period (2004-2017): An applied study. Asaad, ZA, Mustafa, HM, & Saleem, AM (2020) " The Impact of FDI Inflows on GDP Growth in Iraq for the period (2004-2017): An applied study". TANMIYAT AL-RAFIDAIN, 39(128), 56-86.
<https://doi.org/10.33899/tanra.2020.167369>.
- Attar, S. & Wahidi, S. (2025) *Emirati Development: The Experience of the State and the Private Sector in Sustainable Development*. Tehran: Negarestan Andisheh. [in Persian].
- Budaghi, J. Khalili, M. & Heydari, A. (2021) Historical Trend Analysis and Future of Federalism in Iraq, *Geopolitics Quarterly*, 17 (1), 84-115.
- Collier, D. (1993) The comparative method. In A. W. Finifter (Ed.) *Political science: The state of the discipline II* (pp. 105-119). American Political Science Association.
- Davidson, C. M. (2009) *Abu Dhabi: oil and beyond*. D. Vanderwalle (Ed.). New York: Columbia University Press.
- Dawisha, A. (2013) *Iraq: A political history*. Princeton University Press.
- Diamond, L. (2007) *Squandered victory: The American occupation and the bungled effort to bring democracy to Iraq*. Macmillan.
- Dodge, T. (2017) *Iraq—from war to a new authoritarianism*. Routledge.
- Dodge, T., Kaya, Z., Luchtenberg, K.N., Mathieu-Comtois, S., Saleh, B., van den Toorn, C., Turpin-King, A. and Watkins, J. (2018). *Iraq synthesis paper: understanding the drivers of conflict in Iraq*. Middle East Centre paper series. LSE Middle East Centre, London, UK.
- Fearon, J. D. (2007) Iraq's civil war. *Foreign Affairs*, 86, 2.
- Haccius, L. (2018) *The Making and Breaking of Federalism in Iraq*, IFF Working Paper Online No 26. <https://doi.org/10.51363/unifr.diff.2018.26>.
- Hadad, H. (2023) *From Shock And Awe To Stability And Flaws: Iraq's Post-Invasion Journey*. European Council on Foreign Relations. <http://www.jstor.org/stable/resrep49733>.
- Haddad, F. (2016) *Shia-centric state-building and Sunni rejection in post 2003 Iraq* (Vol. 7). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- International Labour Organization (2024) *ILOSTAT Database*. ILO . <https://ilostat.ilo.org>.
- International Monetary Fund (2024) Middle East and Central Asia Dept. "United Arab Emirates: 2024 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report", IMF Staff Country Reports 2024, 325. <https://doi.org/10.5089/9798400293245.002>.
- International Monetary Fund (2025) *World Economic Outlook Database* (April 2025) .IMF Data .<https://www.imf.org/external/datamapper>.

- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2024) The Worldwide Governance Indicators. Washington, DC: World Bank. <https://www.sidalc.net/search/Record/dig-okr-1098642373/Description>.
- Krzymowski, A. (2024) Economic Diversification of the United Arab Emirates through the Space Sector and Its Diplomacy. *Virtual Economics*, 7(4), 30-47. [https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.04\(2\)](https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.04(2)).
- Lijphart, A. (1971) Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>.
- Muluye, K. T. (2020) Holding Together, Coming Together or Putting Together? A [Re] examination on the Formation of Ethiopia's Federation. *RUDN Journal of Public Administration*, 7(1), 70-82. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2020-7-1-70-82>.
- Peck, M. C. (2010) The A to Z of the Gulf Arab States (No. 207). Bloomsbury Publishing PLC.
- Pelton, V. J. (2018) Rule of Law in the UAE. *The International Lawyer*, 51(1), 87-108. <https://www.jstor.org/stable/26739407>.
- Romano, D. (2006) The Kurdish nationalist movement: Opportunity, mobilization, and identity. Cambridge University Press.
- Rugh, A. B. (2007) The political culture of leadership. In *The Political Culture of Leadership in the United Arab Emirates* (pp. 217-236). New York, Palgrave Macmillan US.
- Saei, A. & Moradi, J. (2011) Problematic Federalism in Iraq, *Political and International Researches Quarterly*, 7 (3), 31-58.
- Sardarnia, K. & Zarea Mehr Abadi, M. (2015) Federalism and political culture in Iraq, *A Quarterly Journal of Foreign Relations*, 7 (1), 169-190.
- Sfayih, G., Ahamat, H., Al-Khfaji, A., & Althabhwawi, N. (2025) Economic Development Strategies: A Comparative Analysis of Iraq and the UAE. *Geopolitics Quarterly*, e219657. https://journal.iag.ir/article_219657.html.
- Shepsle, K. A. (2006) Rational choice institutionalism. *The Oxford handbook of political institutions*, 23, 24-26. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0002>.
- Stepan, A. C. (2001) *Arguing comparative politics*. Oxford University Press.
- Ulrichsen, K. (2016) *The United Arab Emirates: power, politics and policy-making*. Routledge.
- United Arab Emirates Government (2024) Foreign direct investment. <https://u.ae/en/information-and-services/finance-and-investment/foreign-direct-investment>.
- United Nations Conference on Trade and Development (2024) *World Investment Report 2024*. UNCTAD. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024>.

United Nations Conference on Trade and Development (2025) UAE Foreign Direct Investment Report 2025. Invest UAE.

https://www.investuae.gov.ae/assets/UAE_Foreign_Direct_Investment_Report_2025_EN.pdf

United Nations Development Programme (2024) Human Development Report 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world .

UNDP .<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>

United Nations Development Programme (2024) Iraq: Human Development Indicators .UNDP Data Center.

<https://data.undp.org/countries-and-territories/IRQ>.

Watts, R. L. (2008) Comparing federal systems (3rd edition). McGill-Queen's University Press.

World Bank (2024) World Development Indicators .World Bank Open Data.
<https://data.worldbank.org>.

World Health Organization (2024) Global Health Observatory .WHO Data.
<https://www.who.int/data/gho>.