

WORLD POLITICS

Homepage: <https://interpolitics.guilan.ac.ir/>

Print Issn: 2383-0123

Online Issn: 2538-4899

Challenges Associated with State-Building in Post-ISIS Iraq

Seyyed Ruhallah Alamdari  Department of Political Science, ST.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: seyedrohalah.alamdari@iau.ac.ir

Majid Rouhi  *Corresponding Author* Department of Political Science, Ra.C., Islamic Azad University, Rasht, Iran. E-mail: maj54id@iau.ac.ir

Zohreh Poustinchi  Department of Political Science and International Relations, ST.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: z.pous540@iau.ac.ir

Article Info

Article Type:

Research Article

Article history:

Received 2025/9/12

Accepted 2026/6/10

Published Online

2026/6/21

ABSTRACT

This article examines the new challenges confronting state-building in Iraq in the post-2015 period, drawing on the theories of Francis Fukuyama, a contemporary theorist in the field of state-building. The main question posed by this study is: what were the most important challenges encountered in the process of state-building in Iraq between 2015 and 2022? The hypothesis proposed in this regard asserts that the persistence of a centralized, broad-scope state with weak efficacy, the disorganization of society, and the non-supportive role of external actors constitute the principal obstacles to post-ISIS state-building in Iraq from 2015 to 2022. The study employs a descriptive-analytic approach and relies on bibliographic and online sources. The findings indicate that the emergence of a powerful and effective state hinges on the absence of corruption, adequate transparency, efficient and independent institutions, mutual trust between the nation and the state, and non-intervention by foreign actors—elements.

Cite this Article: Alamdari, S. R. , Rouhi, M. and Poustinchi, Z. (2026). State-Building Challenges in in Post-ISIS Iraq. *World Politics*, 15(1), 33-58. doi: 10.22124/wp.2025.30904.3535

© Author(s)

Publisher: University of Guilan

DOI: 10.22124/wp.2025.30904.3535



1. Introduction

The rise and the fall of the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) were a turning point in the history of Iraq. The historical significance of the post-ISIS era is attributable to its being a new phase for the renovation of institutional and governance structures in the country. The present article aims to investigate the trend of state-building in Iraq, focusing on the post-ISIS period. The main objective of this paper is to explain the new challenges Iraq has faced in terms of forming a government as of 2015 onwards, based on the theories formulated by Francis Fukuyama, a contemporary political theorist specialized in state-building. The main question posed by this study is: What were the most important challenges of state-building in Iraq between 2015 and 2022? The hypothesis of the study states that the staying in power of a wide-ranging but inefficient government, lack of effective measures to organize the society, and the non-supportive role of external actors were among the major challenges Iraq encountered in the process of government formation in the post-ISIS era during 2015-2022. The findings of this library internet-based research, employing a descriptive-analytic approach, indicate that the lack of a powerful and efficient state in Iraq after ISIS is rooted in the existence of corruption, insufficient transparency, inefficient and dependent institutions, lack of trust between the government and the public, and the absence of contributing external actors. Sound economic indicators, transparency, efficient and independent institutions, building of trust between the state and the nation, and the presence of contributing external actors may be considered as the missing links in the chain of political order in the post-ISIS Iraq.

2. Theoretical Framework

In his book titled “State-Building: Governance and World Order in the 21st Century”, Fukuyama emphasizes institutionalization and the strengthening of institutional capacities as the fundamentals of a successful state-building process. According to this well-known thinker in the area of state-building, for the better understanding of the institutional capacity, the identification of the most important institutions is deemed necessary. Meanwhile, it is essential to find out how these institutions should be designed and organized and to recognize how they are related with the outcome of development. Fukuyama believes that the design of the government institutions has a direct effect on strong or weak government structures. Agencies like the parliament and other government institutions must act in a way that protects them from any form of external intervention, especially by various political parties. Thus, institutions are accounted the main factors behind growth and development in the process of state-building. Fukuyama introduces four main mechanisms for the establishment of a strong institution including:

1. Organizational Design and Management;
2. Design of a Political System;
3. Basis of Legitimation; and

4. Cultural and Structural Factors.

Overall, Fukuyama asserts that the formation of a nation is a prerequisite for the creation of a government. The advancement of a state-building project will be very difficult and complicated if a single homogeneous nation is absent in the process.

3. Methodology

The present article followed a descriptive/analytic approach. Data were extracted out of library resources including books, scientific articles, theses, dissertations, and relevant reports. Using the qualitative content analysis, the challenges associated with state-building in Iraq were analyzed. This method played a pivotal role in identifying the patterns of the existing challenges and the relationships among them.

4. Discussion

The post-ISIS Iraq faces new challenges, adversely affecting the process of development and eroding the path of forming a government. The most significant challenges in this regard include:

- 1- Iraq's political system is influenced by the interests of ethno-religious sects, affecting the major decision-making processes. The new power structure is, to a large extent, compatible with the intentions of various ethnic groups. Thus, the government lacks legitimation.
- 2- Weak institutions and lack of trust between the government and the public have led to a crisis of legitimation. Such distrust has caused ongoing instability and insecurity in the country.
- 3- Lack of a common state-nation identity in Iraq has posed serious challenges to the building of a state. Democracy-building projects will prove inefficient once nation-building is neglected.
- 4- Failure to bring together the elite at the national level and the splitting of coalitions point to new political challenges in Iraq.
- 5- The presence of different religious sects in the picture has diverted government approaches to ethnic biases and prejudices. This has led to a rift between the state and the nation, further weakening the legitimation of the state.
- 6- The legitimacy or credit of a state is reliant on the sound and healthy function of its institutions and the fair and equitable distribution of services. Institutions have failed to respond to public expectations or to absorb public trust in Iraq, mainly due to corrupt practices and inefficiencies.

5. Conclusion

Fukuyama's school of thought focuses on the challenges of state-building for weak or failed states. This does not translate to the formation of a new government; instead, it is an effort to reorganize or reactivate the institutions of an already-existing government suffering from weakness or failure. Our analysis proved that Iraq has not been successful in forming strong political and economic institutions as of 2003. The governments in power over the mentioned period were unsuccessful in accomplishing power and order. The emergence of ISIS and the subsequent



measures adopted to fight ISIS and to send them out of Iraq were thought to be going to open a new horizon of opportunities for the reorganization of the political system in Iraq. Nevertheless, the state-building process over the said period faced multiple domestic and foreign dynamics, seriously limiting the growth of government institutions and the establishment of an efficient state. The reemergence of corruption in various layers of the government, the seizure of political and military institutions in the aftermath of the new anti-system forces coming into the picture, historical rivalries between Iraqi Kurds and Arabs, and the destructive as well as expansionist role of intervening groups, adding fuel to the fire of crisis in the national government of Iraq through enticing ethnic wars and conflicts, brought major obstacles to the outcome of efficient state-building efforts in the post-ISIS Iraq. The results of the present study show that the success of state-building processes in Iraq is strongly linked to institutional independence and power. Meanwhile, challenges of the formation of a new government in Iraq are associated with other in-depth structural problems, the solving of which requires a radical overhaul of the sociopolitical system of the country.

Keywords: Foreign Policy Analysis, History of Iran's Foreign Policy, Strategies, Hedging.

..

سیاست جهانی

شاپا چاپی: ۲۳۸۳-۰۱۳۳

شاپا الکترونیکی: ۴۵۳۸-۴۸۹۹

Homepage: <https://interpolitics.guilan.ac.ir/>

چالش های دولت سازی در عراق پسدادعش

سید روح الله علمداری، گروه علوم سیاسی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

رایانامه: seyedrohalah.alamdari@iau.ac.ir

مجید روحی دهبنه، نویسنده مسئول گروه علوم سیاسی، واحد رشت، دانشگاه آزاد اسلامی، رشت، ایران.

رایانامه: maj54id@iau.ac.ir

زهره پوستین چی، گروه علوم سیاسی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

رایانامه: z.pous540@iau.ac.ir

درباره مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	حمله آمریکا به عراق، فرصتی نوین برای شکل گیری و تأسیس نهادهای دولتی جدید در برابر نخبگان تازه وارد فراهم ساخت. لیکن، شکاف های قومی و مذهبی در دوران پس از صدام، روند دولت سازی را به شدت مختل کرد. خیزش داعش در سال ۲۰۱۴ و پس از آن اخراج آن، فرصتی تازه برای رهبران عراقی در بازسازی نهادهای قدرت قرار داد، اما با این وجود، پویایی ها و روندهای جدید تجربه موفقی در خروج از وضعیت مخاطره آمیز و مصادره شده نهادهای دولتی نشان نداد. این مقاله، به تبیین چالش های جدید پیش روی دولت سازی در عراق پس از ۲۰۱۵، با تکیه بر نظریات فرانسیس فوکویاما پرداخته است. سوال اصلی پژوهش این است که مهم ترین چالش هایی که در روند دولت سازی در عراق بین سال های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۲ وجود دارند، کدامند؟ فرضیه ای که در این راستا مطرح می شود، بیانگر آن است که، تداوم یک دولت با دامنه گسترده و اثر بخشی ضعیف، عدم سازمان دهی جامعه و نقش بازیگران خارجی، مهم ترین موانع روند دولت سازی در عراق پسدادعش از سال ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۲ به شمار می روند. این پژوهش به شیوه توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه ای و اینترنتی به انجام رسیده است. یافته ها نشان می دهد که ریشه یک دولت قدرت مند و اثر بخش در فقدان فساد، شفافیت کافی، نهادهای کارآمد و مستقل، اعتماد دو جانبه میان ملت و دولت و عدم مداخله خارجی نهفته است که حلقه مفقوده در نظم پسدادعش در عراق محسوب می شود.
کلیدواژه ها: دولت سازی، عراق، فرقه گرایی، فوکویاما، ناکارآمدی نهادی	
تاریخچه مقاله تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۶/۲۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۳/۲۰ تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۳/۳۱	

استناد به این مقاله: علمداری، سید روح الله، روحی، مجید و پوستین چی، زهره. (۱۴۰۵). چالش های دولت سازی در عراق پسدادعش.

سیاست جهانی، ۱۵(۱)، ۳۳-۵۸. doi: 10.22124/wp.2025.30904.3535

© نویسنده (گان)

ناشر: دانشگاه گیلان



حمله عراق به آمریکا در قالب طرح مقابله با تروریسم دولتی و نگرانی این کشور از دست یابی به سلاح‌های کشتار جمعی بهانه لازم را برای اشغال عراق فراهم آورد تا با ساقط نمودن چنین دولتی، بنیان یک دولت دموکراتیک و متمایل به غرب کلید خورد پس از سقوط رژیم صدام حسین در سال ۲۰۰۳، این کشور وارد مرحله‌ای جدید شد و بازسازی نهادهای دولتی، تقویت نهادهای امنیتی و ایجاد یک نظام سیاسی فراگیر، ضرورتی بود که احساس می‌شد. اما این فرآیند با موانع متعددی از جمله تنش‌های قومی و مذهبی، نفوذ گروه‌های مسلح و تروریستی مانند داعش، و همچنین بحران‌های اقتصادی و سیاسی داخلی، مواجه شد. ظهور داعش در سال ۲۰۱۴ نه تنها امنیت عراق را به شدت تهدید کرد بلکه چالش‌های ساختاری دولت را نیز عمیق‌تر ساخت، چرا که این گروه توانست بخش‌هایی از کشور را اشغال کند و نهادهای دولتی را تضعیف نماید. در نتیجه، دولت عراق پس از شکست داعش فرآیند بازسازی و دولت‌سازی را آغاز کرد؛ فرآیندی که نیازمند اصلاحات سیاسی، تقویت نهادهای حاکمیتی، تضمین حقوق اقلیت‌ها و ایجاد ثبات اجتماعی بود. ظهور داعش و شکست آن نقطه عطفی تاریخی در عراق بود، زیرا فرصت‌های جدیدی را برای بازطراحی نظام سیاسی در پیشگاه نخبگان جدید قرار داد. اهمیت تاریخی دوران پسا داعش از این حیث جلوه‌نمایی می‌کند که از آن به عنوان مرحله‌ای نوین برای بازتکوین ساختارهای نهادی و حکمرانی در عراق یاد می‌شود و دومین مرحله تاریخی محسوب می‌شود که پس از صدام، با رد عدم قطعیت‌ها و تکانه‌های امنیتی جدید، ائتلاف نخبگان حاکم را در مسیر درست تاریخ قرار دهد. این پژوهش با تاکید بر یازده زمانی دوران پسا داعش به بررسی روند دولت‌سازی در عراق می‌پردازد و چالش‌های پیش رو را تحلیل می‌کند و سعی دارد تا نقش عوامل داخلی و خارجی را در شکل‌گیری یک دولت پایدار در این کشور مورد ارزیابی قرار دهد. هدف اصلی آن است که با بهره‌گیری از آراء فرانسیس فوکویاما در زمینه دولت‌سازی، تصویر جامع‌تری از مسیر پیچیده دولت‌سازی در عراق پسا داعش نشان داده شود. این پژوهش به شیوه توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی به انجام رسیده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ریشه یک دولت قدرت‌مند و اثر بخش در عراق، به فساد، نبود شفافیت کافی، نبود نهادهای کارآمد و مستقل، اعتماد کم میان ملت و دولت و همچنین عدم مداخله خارجی برمی‌گردد و این متغیرها را می‌توان به مثابه حلقه مفقوده در نظم سیاسی عراق پسا داعش محسوب کرد.

۱. ادبیات تحقیق

در حوزه دولت‌سازی در عراق پس از ۲۰۰۳، تعداد قابل توجهی پژوهش منتشر شده است، اما در زمینه دولت‌سازی در عراق پسدادعش منابع کمی وجود دارد. با تمرکز بر روند دولت‌سازی عراق در دوره پس از ۲۰۱۵، مهم‌ترین و معتبرترین منابعی که می‌توان به آنها اشاره کرد به قرار زیر است:

محمدرضا فرات و همکاران (۲۰۲۱)، در مقاله‌ای با عنوان «دموکراسی‌سازی و چالش دولت ملت‌سازی در عراق پس از سال ۲۰۰۳»، به تحلیل بنیان‌های چالش‌زا در مسیر شکل‌گیری دولت ملت در عراق پرداخته‌اند. نویسندگان شکاف‌های قومی، مذهبی و نژادی، عدم تثبیت هویت ملی و مداخلات خارجی را از جمله مهم‌ترین عوامل ناکامی فرآیند دولت‌سازی در عراق معرفی کرده‌اند (Forat and etal, 2021:133-158). ابراهیم متقی و محمد سالم الغبان (۲۰۱۷)، در مقاله‌ای با عنوان «دولت‌سازی دموکراتیک و ملت‌سازی انسجام‌یافته در عراق نوین (۲۰۰۳-۲۰۱۵)» به مشکلات ساختاری ناشی از چالش‌های هویتی و قومی پرداخته و بر نقش نخبگان و رهبری در دستیابی به موفقیت در این حوزه تأکید دارند. آنان معتقدند انسجام نخبگانی و همگرایی هویت‌ها، عوامل کلیدی در تحقق اهداف دولت‌سازی و ملت‌سازی محسوب می‌شوند (Mottaghi and Salem Alghabban, 2017:101-138).

اسعد تریش عبدل ریدان (۲۰۲۳)، در مقاله‌ای با عنوان «ملت‌سازی در دولت‌های شکننده: عراق پس از ۲۰۰۳ به عنوان یک مدل»، نقش مداخلات خارجی در استقرار یک دولت دموکراتیک و چالش‌های مرتبط، مانند فساد و فرقه‌گرایی را در استقرار یک دولت دموکراتیک در عراق برجسته کرده‌اند.

شمیران ماکو و ادگار (۲۰۲۱)، در اثر خود با عنوان «ارزیابی دام‌های دولت‌سازی خارجی در عراق (۲۰۰۳-۲۰۲۱)»، ضمن تأکید بر تأثیر سیاست‌های مصلحت‌آمیز و برون‌زا در فرآیند دولت‌سازی، آن را عامل شکست پروژه‌های امنیتی دانسته‌اند.

توبی داج (۲۰۲۳)، در مقاله‌ای تحت عنوان «عراق، اجتماع‌گرایی و عدم انسجام دولت»، با بهره‌گیری از نظریات جسوپ و بوردیو، تلاش دارد تا مدلی جهانی برای دولت‌های چندپاره ارائه دهد. وی نشان می‌دهد که توافق‌های سیاسی در عراق به تدریج توازن قدرت را به نفع سیطره احزاب سیاسی تغییر داده است. نسرين علی داودی (۲۰۲۳)، در مقاله «دولت عراق و چالش‌های فرایند ساخت آن»، ضمن اهتمام به مسئله دولت‌سازی و اهمیت و چالش‌های موجود بر سر راه آن در جوامع مختلف، با تمرکز بر روی عراق پس از صدام، ریشه‌های اصلی چالش‌زا در مسیر ساخت دولت عراق را در کاهش و تضعیف اقتدار

دولت ملی و همچنین تنوع فرهنگی این کشور جستجو می‌کند. راکل دال سیلو^۱ و همکاران (۲۰۲۳)، در مقاله «دولت سازی فراسوی غرب: بررسی روایت استراتژیک دولت اسلامی از حکومت و دولت سازی»، طی مصاحبه با بسیاری از کارمندان غیر نظامی و شهروندان مختلف که در قلمرو داعش می‌زیستند، روایت استراتژیک داعش از دولت سازی را در قالب سه شاخص، تامین امنیت، ارائه خدمات اساسی و انسجام اجتماعی دسته بندی کرده‌اند.

نگاشته‌های فوق مهم‌ترین متون تولید شده درباره بحران دولت‌سازی در عراق پساً صدام هستند. این متون هریک از منظری خاص و با تاکید چارچوب‌های نظری متمایز و متعیرهای متنوع مسئله بحران در دولت سازی عراق را مورد بررسی قرار داده‌اند. نوآوری مقاله حاضر در آن است که ضمن تاکید بر دوران پساً داعش به عنوان مرحله‌ای برای باز طراحی نظام سیاسی عراق، سعی شده است تا با اتکا بر آرا و اندیشه فرانسیس فوکویاما به عنوان یک نظریه‌پرداز متأخر در حوزه ساخت دولت، تبیینی دقیق و علمی از ماهیت دولت سازی در عراق ارائه نماید. این پژوهش نبود پیوند میان دولت سازی با نهادسازی را به منزله ساخت دولتی ناموفق در عراق، مورد ارزیابی قرار داده است.

۲. چارچوب نظری: ساخت دولت بر اساس نظریه فوکویاما

فوکویاما، یکی از اندیشمندانی برجسته در حوزه ساخت دولت، در کتاب «ساخت دولت: حکومت و نظم جهانی در قرن بیست و یکم»، بر نهادسازی و تقویت ظرفیت نهادی، به‌عنوان مبانی لازم برای موفقیت فرآیند دولت‌سازی تأکید می‌کند. از نظر فوکویاما، برای درک صحیح ظرفیت نهادی، ضرورت دارد مشخص شود کدام نهادها اهمیت بیشتری دارند، چگونه باید این نهادها طراحی و سازماندهی شوند و ارتباط آنها با نتایج توسعه چگونه است. از دیدگاه وی، طراحی نهادهای دولت، تأثیری مستقیم بر قوی یا ضعیف بودن ساختار دولت دارد؛ زیرا نهادهایی مانند مجلس و دیگر نهادهای حکومتی باید به‌گونه‌ای عمل کنند که از هرگونه مداخله خارجی، به‌ویژه احزاب و گروه‌های سیاسی، مبرا باشند. بنابراین، نهادها به‌عنوان عامل اصلی توسعه و پیشرفت در فرآیندهای دولت‌سازی شناخته می‌شوند. (Fukuyama, 2006)

فوکویاما سعی کرده است اهمیت نهادهای دولتی را به تفصیل توضیح دهد. وی به جای تقویت نهادهای دولتی، بر کاهش دامنه آنها تمرکز می‌کند. این بدان دلیل است که توسعه اقتصادی مستلزم محدودیت‌هایی بر «دامنه» دولت و «قدرت» دولت است. او همچنین استدلال می‌کند که تمام مبارزات بزرگ قرن بیستم

¹ Raquel da Silva

مربوط به دامنه دولت بوده است (Fukuyama, 2004: 19). وی، تمایز بین دامنه و قدرت را مهم می‌داند: دامنه یک دولت به تعداد کارکردهایی که سعی در دستیابی به آنها دارد بستگی دارد. اولین کارکردها، کارکردهای حداقلی مانند قانون و نظم، بهداشت عمومی و مدیریت اقتصاد کلان هستند. دومی کارکردهای میانی مانند مقررات ضد انحصار، حفاظت از محیط زیست و آموزش هستند. در نهایت، کارکردهای کنشگرانه‌ای مانند سیاست صنعتی و توزیع مجدد ثروت نیز وجود دارند. دولت‌ها را می‌توان بر اساس کارکردهای کنشگرانه برنامه‌ریزی کرد تا به دامنه بهتری دست یافت. کشورهای غربی از طریق اجماع واشنگتن سعی کرده‌اند در اکثر جوامع پس از جنگ، به ویژه زمانی که نئولیبرالیسم غالب بود، دامنه دخالت دولت‌ها را کاهش دهند. با این حال، تلاش‌های آنها موفقیت‌آمیز نبود. دلیل این امر آن است که اجماع واشنگتن به عنوان بخشی از سیاست دولت‌سازی ایالات متحده، دامنه دولت را کاهش داد اما قدرت آن را افزایش نداد (Fukuyama, 2004: 7-9). قدرت دولت و ظرفیت نهادی آن، مانند دامنه آن نیست، بلکه با اثربخشی دولت سنجیده می‌شود. به عبارت دیگر، ظرفیت نهادهای دولتی در ایجاد و اعمال قوانین، کنترل فساد دولتی و پاسخگو ماندن سنجیده می‌شود (Garzarelli and Thomassen, 2006).

(2-3)

برای درک ظرفیت نهادی، توضیح اینکه کدام نهادها از بقیه مهم‌ترند، چگونه باید این نهادها طراحی شوند و چگونه با نتایج توسعه مرتبط هستند، مهم است. می‌توان گفت که طراحی نهادهای دولتی تأثیر مثبتی بر تعریف دولت و اینکه آیا ضعیف است یا قوی، دارد. دلیل این امر آن است که نهادهایی مانند پارلمان و دولت باید به عنوان نهاد عمل کنند و تحت تأثیر مداخله احزاب یا هر گروه دیگری در درون دولت قرار نگیرند. خود نهادها، علل مستقیم توسعه هستند و در چند مورد می‌توان نشان داد که برون‌زا هستند و به شرایط مادی یک جامعه وابسته‌اند (Fukuyama, 2007: 21-25). فوکویاما، چهار مکانیسم اصلی را برای ایجاد یک نهاد قوی معرفی می‌کند:

۱. طراحی و مدیریت سازمانی: این مؤلفه به ساختار و طراحی مناسب نهادها اشاره دارد که می‌تواند به بهبود ارتباطات داخلی، افزایش بهره‌وری و ارتقای خلاقیت کمک کند. طراحی صحیح ساختار داخلی نقش مهمی در کارایی و پویایی نهاد دارد.

۲. طراحی سیستم سیاسی: فوکویاما تأکید می‌کند که هیچ نوع سیستم سیاسی خاصی به عنوان بهترین وجود ندارد (Fukuyama, 2004: 24). انواع مختلفی از نظام‌های سیاسی مانند استبدادی، سلطنتی، رژیم‌های نظامی و دموکراسی وجود دارند. با این حال، باثبات‌ترین نظام آن است که بتواند در دوران

بحران‌ها بدون جنگ داخلی، دوام بیاورد (Heslop, 2019). برخلاف تصور عمومی، ساخت دولت تنها به تشکیل یا اصلاح سیستم سیاسی بر نمی‌گردد، بلکه در نحوه حکمرانی و مدیریت آن نیز نهفته است. برای نمونه، با وجود اینکه کشور نیجریه در سه دهه گذشته حدود ۴۰۰ تا ۵۰۰ میلیارد دلار درآمدهای نفتی کسب کرده است، اما سرانه درآمد این کشور هنوز کاهشی است و نرخ فقر به حدود ۷۰ درصد رسیده است. این وضعیت نشان می‌دهد که اولویت اساسی، داشتن سیستم حکمرانی کارآمد است (Fukuyama, 2015: 2).

۳. مبنای مشروعیت: این شاخصه یکی دیگر از عوامل اصلی ظرفیت نهادی به شمار می‌آید. دولتی که فاقد مشروعیت باشد، نمی‌تواند به راحتی در مسیر ساخت نهادهای قدرتمند حرکت کند، زیرا شهروندان باید احساس کنند که دولت نماینده و حافظ منافع آن‌هاست (Fukuyama, 2004: 26). مفهوم مشروعیت در جوامع مختلف متفاوت است. ساموئل هانتینگتون در کتاب «نظم سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی»، استدلال می‌کند که ظرفیت توسعه سیاسی (دولت‌سازی) و مشروعیت ممکن است مستقل از یکدیگر باشند و دولت‌ها قادرند بدون توجه به میزان مشروعیت، حکمرانی کنند. برای مثال، اتحاد جماهیر شوروی سابق بدون توجه به مفاهیم مشروعیت فعالیت می‌کرد، در حالی که ایالات متحده به عنوان الگویی از نظام دموکراتیک، بر مشروعیت مردمی متکی است. باور غالب در میان محققان غربی این است که دموکراسی بهترین راه برای کسب مشروعیت است (Fritz and Menocal, 2007: 11).

۴. عوامل فرهنگی و ساختاری: عوامل فرهنگی و ساختاری که به هنجارها، ارزش‌ها و فرهنگ جامعه مربوط هستند، تأثیر قابل توجهی بر ظرفیت نهادها دارند. بسیاری از دولت‌ها باید توجه داشته باشند که تأسیس و اجرای نهادهای غربی در کشورهای آسیایی یا آفریقایی ممکن است نادرست باشد، زیرا این نهادها بر اساس فرهنگ و هنجارهای خاص غربی طراحی شده‌اند و ممکن است در فرهنگ‌های دیگر جواب ندهند. نمونه بارز این موضوع در دوران بهار عربی مشاهده شد که اکثر معترضان در لیبی و سوریه، خواستار اجرای قانون شریعت مبتنی بر قرآن و فرهنگ اسلامی بودند و دموکراسی غرب‌محور را نمی‌پذیرفتند (Dara, 2020). علاوه بر این، عوامل فرهنگی نقش بسیار مهمی در توسعه نهادهای رسمی ایفا می‌کنند. برای نمونه، کیفیت نهادهای ژاپن، کره و تایوان پس از جنگ جهانی دوم، ریشه در سنن بوروکراتیک ماندارینی دارد که قرن‌ها در این کشورها ریشه دارد. بنابراین، نمی‌توان فرهنگ‌ها و هنجارهای غربی را از طریق تحمیل صرفاً دستورالعمل‌های تکنوکراتیک به کشورهای دیگر انتقال داد.

مبحث مهم دیگر در نظریه فوکویاما اثر بخشی دولت است. این یک اصل اساسی در نظام بین الملل است که دولت‌ها باید برای تقویت عملکرد خویش، فراتر از نیازهای اساسی مانند هزینه‌های گسترده قدرت نظامی و اقتصادی تلاش کنند. دولت‌ها می‌توانند به طرق مختلف بین دامنه و قدرت تعادل ایجاد کنند. به دلیل عدم سرمایه و بودجه لازم، دستیابی به نهادهای قوی بسیار دشوار است. فوکویاما، به اهمیت کشورهای خوب سازمان یافته، با شاخص‌هایی مانند: شفافیت و عدم فساد اشاره دارد. با وجود این، همواره از سوی بسیاری از نیروهای داخلی، دلایلی برای رد یک دولت قوی وجود دارد. فقدان اطلاعات یا آگاهی از اهمیت و فایده یک دولت قوی یکی از مشکلاتی است که کشورهای در حال توسعه و فقیر با آن مواجه هستند. این امر باعث می‌شود که بسیاری از کشورها در زمینه تأمین رفاه شهروندان به لحاظ آموزش، حمایت از حقوق و بسیاری از جنبه‌های دیگر ضعیف عمل کنند (Maaia, 2009). چالش دیگری که کشورهای در حال توسعه با آن روبرو هستند این است که گروه‌های نخبه‌ای وجود دارند که فقط در جهت تقویت منافع و قدرت خود در دولت تلاش می‌کنند. این به طور مستقیم بر برابری، عدالت، انصاف و رفاه تأثیر می‌گذارد. در نتیجه، این موجب شده است که طبقه متوسط از فرآیندی که منجر به به یک دولت ضعیف یا شکننده شده است، ضرر کنند (Fukuyama, 2015).

متغیر مهم دیگری که در گفتمان فوکویاما، مطرح شده است، مفهوم «دولت به‌خوبی سازمان یافته» است که به عنوان موضوع کلیدی دولت‌سازی مطرح می‌شود. این مفهوم را می‌توان به نوعی به شیوه زندگی یک جامعه تعبیر کرد؛ به این معنا که سازمان یافته بودن جامعه به عنوان شیوه زندگی در نظر گرفته می‌شود و در تمامی افراد جامعه منعکس می‌شود. جامعه‌ای که به‌خوبی سازمان یافته است، مستلزم وجود صلح و امنیت و همچنین قابلیت پیش‌بینی است. در واقع، یک دولت منظم یکی از پایه‌های استحکام آن جامعه است؛ به این معنا که اگر نهادها و دستگاه‌های دولتی به‌خوبی سازمان یافته باشند و با کارکرد مؤثر خود به‌طور فعال بر آن تأثیر بگذارند، نهادهایی که به‌خوبی کار می‌کنند برای دولت‌های شکوفا ضروری‌اند و راه‌حلی برای مشکل دولت شکست‌خورده محسوب می‌شوند (Fukuyama, 2004: 82).

فاکتور مهم دیگر از منظر فوکویاما، نقش آفرینی جامعه بین‌الملل در کمک به دولت‌سازی در دولت‌های شکننده است. فوکویاما استدلال می‌کند که جامعه بین‌المللی، به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته مانند ایالات متحده و کشورهای اروپایی، باید درگیر و مسئولیت‌پذیر در فرآیند دولت‌سازی کشورهای شکست‌خورده همانند سومالی، کوزوو و هائیتی شوند. این امر به دلیل این است که این کشورها به تهدیدی برای جامعه بین‌المللی تبدیل شده‌اند. این نقش را می‌توان از طریق بازسازی پس از جنگ در کوزوو، تقویت نهادها

و ایجاد نهادها در بوسنی ایفا کرد (Fukuyama, 2004: 99-104). این رویکرد به طور فزاینده‌ای حاکمیتی را که از مدت‌ها پیش پذیرفته شده است، تقلیل می‌دهد. فوکویاما به قدرت غربی، به‌ویژه ایالات متحده و اتحادیه اروپا، این قدرت و مشروعیت را می‌دهد تا هر جا که می‌خواهند، مداخله کنند. عراق یکی از کشورهای مصنوعی خاورمیانه است. مورخان غالباً بر این باورند که عراق در نظم جغرافیایی فعلی‌اش، نه در دوران پیشین، مقصد تمدن‌های متعددی بوده است. پس از جنگ جهانی اول و پایان امپراتوری عثمانی، با آغاز نظم چندقطبی جدید، عراق از خرابه‌های امپراتوری عثمانی و بر اساس منافع کشورهای استعماری شکل گرفت. از آن زمان، عراق تجربه‌های گوناگون حکومتی مانند سلطنت، اقتدارگرایی و دموکراسی فدرال را آزموده است، اما همواره با چالش‌ها و موانع متعددی در فرآیند دولت‌سازی مواجه بوده است.

برای فوکویاما، ساختن یک ملت پیش‌نیاز ساختن دولت است و این موضوع، مسائل و وضعیت‌های پیچیده‌ای را برای عراق به همراه دارد. پیشبرد پروژه دولت‌سازی بدون وجود یک ملت واحد و همگن، امر بسیار دشوار و پیچیده‌ای است. در تاریخ عراق، سیاست‌گذاری‌های از بالا به پایین سبب شده است که شکل‌گیری دولت و ملت عملاً ناشی از تصمیمات و تمایلات مردم این کشور نباشد. با این حال، به‌کارگیری نظریات نوین در حوزه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل این امکان را فراهم می‌کند تا موانع و چالش‌های مربوط به دولت‌سازی در عراق، به‌ویژه در دوران پس از ۲۰۱۵، مورد تحلیل و تبیین قرار گیرد. این رویکردها چشم‌انداز تازه‌ای برای فهم بهتر فرآیندهای داخلی و خارجی عراق فراهم می‌آورند و می‌توانند راهکارهای کارآمدتری را برای آینده این کشور ارائه دهند.

۳. باز طراحی نظام سیاسی (بازتولید نظم فرقه محور)

روند سیاسی جدید در عراق پسا داعش و با صدارت العبادی، به تشدید شکاف‌های سیاسی و بازتولید نظم فرقه‌ای در عراق منجر شد (Policy Analysis Unit, 2014: 1-2). از بارزترین ویژگی‌های این روند می‌توان به فروپاشی ائتلاف‌های عمده‌ای مانند اتحاد عراق واحد (UIA) و اتحاد کردستان (KA) و همچنین حذف جبهه توافق عراق و ظهور ائتلاف‌های سیاسی با ظاهری گذرا از خطوط فرقه‌ای و قومی اشاره کرد. این تغییرات بازتابی از چالش‌های عمده ناشی از مرحله حضور داعش و پیامدهای منفی کلیه فرآیند سیاسی پس از سال ۲۰۰۳ بود. این رویدادها، پس از آنکه نیروهای سیاسی اکثر گزینه‌های خود را به آزمون نهادند، نظام سیاسی عراق را به بن‌بست نزدیک کرد (Clauses, 2019: 21-22). روند تغییر موقعیت سیاسی عراق به دنبال پویایی‌های جدید، هم فرصت‌ها و هم خطراتی را در روند ساخت کشور نمایان

کرد. غلبه بر شکاف‌های سیاسی فرقه‌ای یکی از مهم‌ترین فرصت‌ها بود، با این حال، تداوم تسلط نیروهای مذهبی و ملی‌گرا در سطح نهادی و ظهور نیروهای میانه‌رو و گرایش‌های چپ دموکراتیک، این فرصت را تحت‌الشعاع قرار داد. خطرات این دگرگونی‌ها در تحولاتی آشکار شد که ناشی از ضعف مدیریت سیاسی دولت در برابر پیچیدگی‌های محیط داخلی و خارجی و تأثیرات آن بر نظام سیاسی بود. به این پیچیدگی‌ها باید ظهور نیروهای حشد الشعبی (PMF) را نیز اضافه کرد، که شامل حدود ۶۰ جناح مسلح شیعه است که در مبارزه با داعش شرکت داشتند و به‌عنوان نیروهای مقاومت شیعی در فضای سیاسی و امنیتی عراق نمایان شدند. دولت‌سازی متمرکز در برابر جنبش افراطی سنی که توسط داعش از سال ۲۰۱۴ نمایندگی می‌شد، نشانه‌های خود را آشکار کرد (Hannah, 2019).

از زمان انتخابات ۲۰۱۸، عراق شاهد تغییرات قابل توجهی در سطح رهبری سیاسی بود. میزان مشارکت رأی‌دهندگان در این انتخابات به کمترین میزان خود از اولین انتخابات در سال ۲۰۰۵ رسید و به گفته منابع رسمی، میزان مشارکت به حدود یک‌سوم انتخابات و در بهترین حالت به ۳۰ درصد رسید که این امر تهدیدی برای مشروعیت نظام دموکراتیک و رهبران آن بود (Hassan, 2020). در نتیجه، رهبران نظام سیاسی عراق متوجه شدند که ظرفیت بسیج انتخاباتی و سیاسی خود را به‌طور واضح از دست داده‌اند و سازوکارهای بسیج مبتنی بر سیاست هویتی دیگر مؤثر نیست.

به رغم آگاهی از سازوکارهای گذشته، احزاب و رهبران عراق نیازی به ترسیم رویه‌های جدید و دموکراتیک احساس نکردند و نتوانستند از دایره سخت و پیچیده نخبگان عبور کنند. آنچه مشهود بود، ضعف دولت و عدم انسجام ملی نخبگان عراق در پیشبرد روند دولت‌سازی، یا به نوعی بازسازی نهادهای آسیب‌دیده بود. ظهور داعش و شکست سازوکارهای سابق قدرت در عراق، نویدبخش طراحی یک نظم سیاسی جدید و کارآمد بود. با این حال، روندهای جدید خلاف این انتظار را نشان داد. در دوران حکومت نوری المالکی، او در مرکز سیاست‌های فرقه‌گرایانه قرار داشت. در دوران حیدر العبادی نیز، کنترل سیاست‌های فرقه‌محور به طور گسترده‌تر در اختیار جریان‌های سیاسی مختلف قرار گرفت. در بهار ۲۰۱۶، هواداران مقتدی صدر به خیابان‌ها آمدند و خواستار انتصاب کابینه جدیدی «تکنوکرات» شدند. در اواخر آن ماه، هواداران او به منطقه سبز هجوم بردند و به زور وارد ساختمان پارلمان شدند. مداخله صدر در کنترل وزارتخانه‌های مستقل، ضعف العبادی را نمایان ساخت، زیرا نخست‌وزیر در سه نوبت در ماه آوریل نتوانست موافقت پارلمان را برای کابینه جدید پیشنهادی خود جلب کند و در نهایت تنها توانست پنج انتصاب تکنوکرات را تأیید کند. علاوه بر فشارهایی که صدر و مالکی بر ترکیب کابینه

العبادی وارد کردند، ضعف دولت همچنین در استعفای وزیر کشور، محمد قبان، در ژوئیه ۲۰۱۶ نمایان شد. او پس از استعفای خود تأکید کرد که وسعت مداخله گروه‌های ذینفع مختلف، کار مؤثر او را غیرممکن کرده بود (Mansour, 2017: 11-19). پس از شکست داعش، موجی از همگرایی درونی و احساس همدردی درون قومی و مذهبی به‌ظاهر شکل گرفت. پس از این شکست، ائتلاف‌های بین فرقه‌ای و قومی افزایش یافت. اما همه‌پرسی ۲۰۱۷ کردستان باعث شد تا تنش‌های فرقه‌ای میان کرد و عرب به‌صورت کلی و کرد و شیعه به‌طور خاص تشدید شود. این تنش‌ها به افزایش فشارها علیه کردستان منجر شد، به‌طوری که موجب عقب‌نشینی از مناطق منازعه مانند کرکوک شد و در نهایت تحت حمله‌ی نیروهای حشد شعبی و سپاه عراق قرار گرفتند (BTI, 2020).

در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹، عراقی‌ها بارها سعی کردند شیوه‌های نظم فرقه‌ای را به چالش بکشند. با این حال، جناح‌های فرقه‌ای دوباره موفق شدند از نظمی دفاع کنند که در آن هویت فروملی یا فرقه‌ای آن‌ها بر دیگر محورهای وابستگی سیاسی برتری داشت (Cambanis, 2023). کردها و شیعیان از یک سو، و هویت‌های قومی و مذهبی کوچک‌تر مانند ایزدی‌ها و ترکمان‌ها از سوی دیگر به این وضعیت دامن زدند. همچنین، کشته شدن تقریباً ۷۰۰ تظاهرکننده و مجروح شدن ۳۰,۰۰۰ نفر دیگر تنها در عرض شش ماه از آغاز اعتراضات، ورشکستگی اخلاقی سیاست‌مدارانی را آشکار کرد که خواهان حفظ نظام فرقه‌گرای فعلی به هر قیمتی بودند (Alkhudary, 2020). به این ترتیب، امیدهای سال ۲۰۱۸ به سرعت رنگ باخت و تلاش برای سلطه‌ی هویت فرقه‌ای دوباره شدت گرفت. نکته‌ی مهمی که درباره‌ی خود اعتراضات وجود داشت این بود که به‌گفته‌ی جبار، این اولین بار پس از سال ۲۰۰۳ بود که تظاهرات از خطوط فرقه‌ای عبور می‌کرد و تظاهرکنندگان خواستار خدمات بهتر و مقابله با فساد گسترده می‌شدند، موضوعی که نشان‌دهنده‌ی «تغییر هویت به موضوع سیاسی» بود. روند مشابهی در اقلیم کردستان عراق نیز مشاهده شد، جایی که اعتراضات علیه احزاب ملی کرد در سلیمانیه، اربیل و دهوک آغاز شد و درخواست خدمات دولتی بهتر را کردند (Jabar, 2018: 9).

در عین حال، با وجود بهبود روابط بین دولت منطقه‌ای کردستان و دولت فدرال، تنش فرقه‌ای میان عرب و کرد کماکان ادامه داشت. در سال ۲۰۱۹، تنها ۶ درصد از پاسخ‌دهندگان در نظرسنجی موسسه ملی دموکراسی از مردم اقلیم کردستان احساس کردند که فرقه‌گرایی بهبود یافته است. تنها ۳ درصد معتقد بودند که عراق عمده‌تأ یک کشور متحد است (در مقایسه با ۲۳ درصد در سراسر کشور)، و تنها ۱ درصد از پاسخ‌دهندگان ابتدا هویت عراقی خود را مورد تأکید قرار دادند (در مقایسه با ۶۵ درصد در سراسر

کشور (NDI, 2019). این نشان‌دهنده‌ی بازتایید هویت ملی مجزای کردی در برابر هویت عربی و نیز تأکید مجدد بر هویت فرقه‌گرایانه در برابر هویت ساختگی ملی عراق بود. تلاش دیگری برای تقسیمات و نظم فرقه‌گرایانه‌ی قدرت به‌وسیله‌ی مقتدی صدر در سال ۲۰۲۱ صورت گرفت. این تلاش از اکتبر ۲۰۲۱ آغاز شد، زمانی که انتخابات پارلمانی عراق (شورای نمایندگان) برگزار شد. حزب صدر با کسب ۷۳ کرسی از ۳۲۹ کرسی به‌عنوان برنده‌ی انتخابات ظاهر شد. او سپس ائتلافی با بزرگ‌ترین احزاب سنی عرب و کرد تشکیل داد تا اکثریت کرسی‌ها را در اختیار داشته باشد و برای تشکیل دولت تلاش کند. با این حال، تلاش‌های صدر، ملی‌گرا و مخالف نفوذ آمریکا و ایران در عراق، توسط ائتلافی از احزاب شیعه تحت حمایت ایران شکست خورد. این احزاب شامل نوری المالکی، نخست‌وزیر سابق و قیس الخزعلی، رئیس گروه اصائب اهل حق بودند. در ۱۲ ژوئن، صدر تصمیمی رادیکال اتخاذ کرده و به ۷۳ نماینده‌ی حزب خود گفت که در اعتراض استعفا دهند. او انتظار داشت که سایر احزاب شیعه از آن‌ها بخواهند که به پارلمان بازگردند، اما در عوض، احزاب مورد حمایت ایران کرسی‌های جریان صدر را با نمایندگان خود پر کردند (Boot, 2022).

این وضعیت باعث تداوم تنش فرقه‌ای درون شیعه، شکاف قدرت در کشور و مسدودکردن مسیر هرگونه مخالفت با احزاب نزدیک به ایران و گروه‌های شبه‌نظامی شیعه شد. پس از اعلام نامزدی محمد شیاع السوداني برای نخست‌وزیری در ژوئیه ۲۰۲۲، طرفداران مقتدی صدر به پارلمان عراق هجوم بردند که منجر به درگیری و حتی شلیک خمپاره و تیراندازی در منطقه‌ی سبز بغداد شد؛ این حوادث چندین کشته و بیش از ۱۲۵ زخمی به‌دنبال داشت (Abu Dalhoum, 2022). این شرایط نشان می‌دهد که تنش‌های درون فرقه‌ای در عراق ریشه‌دار است، به‌طوری‌که شیعیان علیه هم، کردها علیه یکدیگر و سنی‌ها نیز در مناقشات درگیر هستند. یکی از ویژگی‌های اصلی تقریباً هر نظام قومی فرقه‌ای این است که به‌طور ذاتی مانع از حکمرانی خوب می‌شود. هرگونه مسئولیت‌پذیری باعث کاهش دامنه‌ی اقتدار گروه‌های قومی و مذهبی فرقه‌ای می‌شود و در نتیجه، این سیستم به‌طور فعال از بحث‌های سیاسی مبتنی بر شواهد که می‌توانند به بهبود وضعیت کمک کنند، جلوگیری می‌کند. در عوض، گفتمان سیاسی رسمی بر ایجاد ترس و سرزنش سایر جوامع به‌خاطر شکست‌ها تمرکز دارد. سیستم قومی فرقه‌گرایی در عراق منجر به تسلط بیشتر سیاست‌ها توسط گروه‌هایی شده است که قدرتش ناشی از تشویق ترس و بی‌اعتمادی نسبت به سایر جوامع است. مناصب ارشد دولتی در بسیاری از مواقع توسط افرادی اشغال شده که هیچ صلاحیتی برای تصدی آن‌ها ندارند و تنها هدفشان دسترسی امن به منابع عمومی است.

(Al-Ali, 2023). این وضعیت باعث ترویج فساد و ضعف دولت گردیده و به شکندگی این نهاد و نهادهای مرتبط منجر شده است.

۴. دامنه نهادهای دولتی عراق

دامنه نهادهای عراقی می‌تواند به طیف و میزان مسئولیت‌ها، اختیارات و فعالیت‌های آنها در داخل کشور اشاره داشته باشد. برای درک دامنه نهادهای عراقی، می‌توان آنها را بر اساس سه عملکرد مختلف تقسیم کرد. این زیربخش، دامنه نهادهای عراقی را بر اساس چارچوب فرانسیس فوکویاما که در بخش فوق در این تحقیق ارائه شده است، توضیح می‌دهد (Fukuyama, 2004:7-9). نخست، حداقل عملکرد نهادهای عراقی: نهادهای امنیتی مسئول حفظ نظم و قانون، حفاظت از امنیت ملی و محافظت از شهروندان هستند. آنها شامل وزارت کشور، وزارت دفاع و نیروهای امنیتی مختلف مانند ارتش عراق، پلیس و سرویس اطلاعات ملی می‌شوند. پس از حمله آمریکا به عراق، کمبود امنیت وجود داشت و این امر بر نظم و قانون در کشور تأثیر گذاشت. دلیل این امر این است که وقتی یک سیستم تغییر می‌کند، این معمولاً فقط برای مدت کوتاهی اتفاق می‌افتد. از آن زمان، درگیری‌های متعددی در داخل کشور رخ داده است، حتی سازمان‌های تروریستی مانند داعش بخش زیادی از خاک این کشور را اشغال کرده‌اند. یکی از ابعاد حیاتی دولت‌سازی، امنیت، به ویژه در یک کشور پس از جنگ، برای اعمال قانون و نظم است، ضرورتی که در دوران پساً ۲۰۱۵ به شدت احساس می‌شد.

علاوه بر این، مدیریت اقتصاد کلان در عراق باید شامل تدوین و اجرای سیاست‌هایی برای دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و باثبات، کنترل تورم، مدیریت سیاست‌های مالی، تضمین ثبات نرخ ارز و ارتقای ثبات کلی اقتصادی باشد. دولت عراق سیاست‌های مالی را برای مدیریت درآمد و هزینه‌های دولت تدوین می‌کند. این شامل برنامه‌ریزی بودجه، سیاست‌های مالیاتی، مدیریت هزینه‌های عمومی و مدیریت بدهی است. هدف حفظ نظم مالی، ارتقای امور مالی عمومی پایدار و تخصیص کارآمد منابع است. با این حال، طبق تحقیقاتی که شامل تجزیه و تحلیل شکاف‌های اقتصاد کلان در عراق است، سرمایه‌گذاری در بخش عمومی همچنان ضعیف است. همچنین فرسایش زیرساخت‌ها در استان‌های با ثبات امنیتی و تخریب آنها در استان‌های ناپایدار وجود دارد (Rasheed, 2020: 1261). بانک مرکزی عراق مسئول تدوین و اجرای سیاست پولی است. هدف اصلی آن حفظ ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم است. با این حال، بانک مرکزی عراق نتوانسته است نرخ ارز دینار عراق را تثبیت کند، زیرا عراق در سال‌های اخیر نرخ تورم نسبتاً بالایی را تجربه کرده است. بانک مرکزی عراق ابزارهای محدودی برای کنترل نرخ ارز

در اختیار دارد، زیرا فاقد استقلال است و تحت یک سیستم بانکی سنتی فعالیت می‌کند. طبق گزارش شبکه اقتصاددانان عراق، عملیات قاچاق دلار از عراق حتی فراتر از خاورمیانه گسترش یافته و کشورهایی مانند روسیه و کره شمالی را نیز شامل می‌شود. برخی قاچاقچیان با سوءاستفاده از سیستم فروش بانک مرکزی عراق، ماهانه حدود ۱۰۰ میلیون دلار به دست آورده‌اند (Iraqi Economists Network, 2023). دوم، عملکرد واسطه‌ای: عملکرد واسطه‌ای یکی دیگر از مبانی مهم دامنه نهادهای عراقی است. نظام آموزشی در عراق جزء مهمی از چارچوب نهادی کشور است. این نظام شامل نهادها و سازمان‌های مختلفی است که آموزش رسمی را در سطوح مختلف ارائه می‌دهند. روش‌های مختلفی وجود دارد که سیستم آموزشی می‌تواند بر نهادسازی در عراق تأثیر بگذارد. سیستم آموزشی با ارائه آموزش و پرورش با کیفیت خوب به افراد، به ایجاد مجموعه‌ای از متخصصان، مدیران و رهبران واجد شرایط کمک می‌کند که می‌توانند به طور مؤثر در نهادهای مختلف خدمت کنند. با این وجود، سیستم آموزشی در عراق در طول دهه گذشته به دلیل آوارگی و درگیری‌های مداوم به طور معناداری مختل شده است. از نظر سطح یادگیری، این کشور در میان ضعیف‌ترین کشورهای خاورمیانه قرار دارد و فقدان آموزش به طور مداوم بزرگترین خطر حفاظتی برای نسل عراقی است (Norwegian Refugee Council, 2022).

سوم، عملکرد فعال عراق: این معیار به تمام فعالیت‌های سطح بالای انجام شده توسط دولت، مانند توزیع ثروت و سیاست صنعتی اشاره دارد. توزیع ثروت نقش مهمی در فرآیند نهادسازی در عراق ایفا می‌کند. عراق کشوری با منابع طبیعی قابل توجه، به ویژه نفت است که پتانسیل تولید ثروت قابل توجهی برای ملت را دارد. با این حال، توزیع نابرابر ثروت می‌تواند چالش‌های مختلفی ایجاد کند و پیامدهای قابل توجهی برای تلاش‌های دولت‌سازی داشته باشد. ثروت نفت برای رشد و دموکراسی مضر شد، زیرا تمایل به مانع شدن توسعه نهادهای دولتی داشت (Bridsall and Subramanian, 2004: 77).

سیاست صنعتی در عراق عموماً به عنوان حوزه‌ای که با دخالت دولت برای ترویج یک حوزه اقتصادی خاص و تسهیل تغییر ساختاری بخش‌هایی مانند تولید، کشاورزی و خدمات، توصیف می‌شود. طبق تحقیقات، دولت عراق باید استراتژی توسعه صنایع خود را بر اساس محورهای زیر تدوین کند: (۱) ایجاد مرکزی برای گروه‌های صنعتی رقابتی مبتنی بر تأسیسات صنعتی بزرگ یکپارچه با زنجیره‌های ارزش محلی و جهانی؛ (۲) ایجاد شرایط کاری مؤثر و پایدار که امکان وجود و رشد شرکت‌های خصوصی را فراهم کند؛ (۳) بهبود زیرساخت‌های صنعتی و دانشی؛ و (۴) اتخاذ یک سیستم حاکمیتی مناسب که از اجرای نکات فوق پشتیبانی کند (Hayaly, 2021: 151). با این حال، هیچ برنامه بلندمدتی برای بخش

صنعت وجود ندارد. این بدان معناست که هیچ پروژه ملی در کشور برای ساختن یک کشور در درازمدت وجود ندارد (Mahdi et al., 2014: 6-7).

۵. جامعه سازماندهی شده در عراق

مفهوم یک جامعه‌ی خوب سازمان‌یافته توسط فوکویاما به عنوان یکی دیگر از موضوعات مهم در زمینه‌ی دولت‌سازی مورد توجه قرار گرفته است. مفهوم یک جامعه‌ی خوب سازمان‌یافته را می‌توان شیوه‌ی زندگی یک جامعه نیز نامید (Fukuyama, 2004: 82). یک جامعه‌ی خوب سازمان‌یافته یکی از نشانه‌های اساسی قدرت دولت است. این بدان معناست که اگر نهادهای دولتی و جامعه سازماندهی شده و به خوبی کار کنند، این امر تأثیر فعالی بر ایجاد یک دولت قوی دارد. اکثر نهادهای اجتماعی و سازمان‌های مدنی در عراق به دلیل عدم نهادسازی، سازماندهی نشده‌اند و به طور فعال کار نمی‌کنند. با این حال، در سال ۲۰۰۳، زمانی که ایالات متحده به عراق حمله کرد، این کشور تلاش کرد تا کشور را از نو سازماندهی کند و آن را به یک جامعه‌ی سازمان‌یافته تبدیل کند. اما این روند به ویژه پس از تغییر نظام سیاسی از دیکتاتوری به دموکراسی بدون توجه به ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی جامعه‌ی عراق، دشوار شد. دلیل این بود که ایالات متحده معتقد بود که این کشور می‌تواند با اعمال اصول دموکراتیک در جامعه‌ی عراق، جامعه‌ای سازمان‌یافته داشته باشد (Stanski, 2005: 197).

با این حال، این رویکرد موفقیت‌آمیز نبود زیرا، جامعه‌ی عراق ارزش‌ها و هنجارهای خاص خود را دارد که مبتنی بر ارزش‌ها و هنجارهای جوامع اسلامی است (Alshamary, 2022: 23). در سال ۲۰۱۵ به بعد نیز دولت عراق در سازماندهی جدید در جامعه دچار شکست شد. در تعارضات ایجاد شده در سازمان دینی عراق میان شیعیان و اعراب سنی، مولفه سوم دیگری نیز تحت عنوان سازمان مستقل کردی و حرکت در مسیر استقلال، جدایی از جامعه عراقی را بیش از پیش درپیش گرفت. نهادهای عراقی در این دوران در قالب پیکربندی جدید فرقه‌ای در خدمت منافع نیروهای غیر ملی قرار گرفتند و نهادسازی و سازماندهی نهادی قربانی اهداف کوتاه مدت و جزئی نگر سازمان‌های موازی دولت شد.

۶. دولت اثر بخش در عراق و چالش‌های فراروی آن

ارزیابی عراق به عنوان یک دولت اثر بخش یا ضعیف، می‌تواند از بسیاری جهات نشان داده شود. این پژوهش با تحلیل شاخص‌هایی چون فساد، شفافیت، استقلال نهادی و مشروعیت چالش‌های تحدید کننده قدرت و اثر بخشی دولت در عراق را مورد بررسی قرار می‌دهد.

۶-۱. فساد

فساد مساله‌ای پیچیده، چندبعدی و فراملی و یکی از مهم‌ترین مشکلات بسیاری از جوامع در حال توسعه است. فساد در ابعاد گوناگونی همچون فساد سیاسی، فساد اقتصادی و فساد اداری تقسیم شده است (Marivan et al, 2024:247-274). آنچه واضح است این است که نرخ فقر در بسیاری از کشورها ریشه در فساد دارد. یکی از نتایج فساد این است که منجر به دولتی ضعیف یا شکست‌خورده می‌شود. عراق، مانند بسیاری از کشورهای دیگر، از فساد در نهادهای خود در امان نیست. سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۲۲ اعلام کرد که عراق یکی از فاسدترین کشورهای جهان است. عراق در سال ۲۰۲۲ از نظر فساد در رتبه ۱۵۷ از ۱۸۰ کشور قرار گرفت (Transparency Intranational, 2022).

دلیل اصلی وجود فساد در عراق این است که وزارتخانه‌های اصلی بر اساس روابط سیاسی و نه شایستگی انتخاب می‌شوند. این امر باعث شده است که پروژه‌های بازسازی به طور فزاینده‌ای دچار سوءمدیریت شده و سپس به دولت واگذار شوند. از سال ۲۰۰۳، تعداد نخبگانی که در مناصب دولتی به نفع حزب خود عمل کرده‌اند، افزایش یافته است. بخش دولتی عراق در سال ۲۰۲۲ به عنوان بیست و سومین نهاد فاسد جهان رتبه‌بندی شد (Dhingra and Alshamary, 2023). کوردسمن اشاره کرده است که وجود چنین سطح بالایی از فساد، تأثیر منفی بر دولت عراق خواهد گذاشت و ممکن است باعث فروپاشی آن شود. در آینده، این امر پتانسیل انسانی و عدالت را تضعیف کرده و آن را به سطح پایینی می‌رساند و سپس اعتماد بین دولت و مردم آن را از بین می‌برد. اگر وضعیت فساد در درازمدت ادامه یابد، تحولات سیاسی و بحران‌های اقتصادی در کشور را موجب خواهد شد و تأثیر بسیار منفی بر تبدیل شدن عراق به یک دولت قوی خواهد داشت (Cordesman, 2023: 25-27).

۶-۲. شفافیت

شفافیت به طور گسترده به عنوان یکی از اصول اصلی حکمرانی خوب شناخته می‌شود. شفافیت به معنای ارائه اطلاعات و انجام کارها به صورت باز است. دسترسی آزاد به داده‌ها عنصر مهمی در حمایت از شفافیت است. به عبارت دیگر، شفافیت در مفهوم حکمرانی به معنای باز و صادق بودن در تمام فعالیت‌های رسمی است و اینکه دولت‌ها باید با این فرض که تمام عملیات به اندازه کافی دقیق هستند تا در برابر بازرسی عمومی مقاومت کنند، آشکارا عمل کنند (Making the Forest Sector Transparent, 2023). عراق یکی از بزرگترین کشورهای تولیدکننده نفت در جهان است. بخش نفت به طور قابل

توجهی به اقتصاد کشور کمک می‌کند. با این حال، عدم شفافیت در صنعت نفت سال‌هاست که به یک نگرانی عمده تبدیل شده است. عدم شفافیت در سیستم نفتی و اقتصادی منجر به سوء مدیریت منابع و تمرکز ثروت در دست عده‌ای محدود شده است (Dhingra and Alshamary, 2023). شفافیت سیاسی یکی دیگر از جنبه‌های مهم شفافیت در عراق است. فقدان شفافیت در نظام سیاسی منجر به فساد، خویشاوندسالاری و پارتی‌بازی شده است. چالش‌های متعددی برای شفافیت در عراق وجود دارد. فساد، عدم پاسخگویی و بی‌ثباتی سیاسی از جمله چالش‌های اصلی هستند. غلبه بر این چالش‌ها نیازمند تلاش هماهنگ دولت، جامعه مدنی و جامعه بین‌المللی است. وجود اعتماد بین دولت و شهروندان یکی از مهمترین عوامل قدرت یک دولت محسوب می‌شود. در مقابل، فقدان این اعتماد تأثیر منفی بر کشور خواهد داشت و منجر به بی‌ثباتی و ناامنی می‌شود. در عراق، فقدان اعتماد وجود دارد، به این معنی که عراقی‌ها به جامعه اعتماد ندارند و بنابراین شک دارند که دولت بتواند به آنها در دستیابی به رویاها و اهدافشان کمک کند. بحران‌های اقتصادی، نبود برق، کمبود آب پاک در استان‌های جنوبی و فقر به بخشی از زندگی روزمره مردم عراق تبدیل شده است. این وضعیت منجر به بی‌اعتمادی مردم عراق به دولتشان شده است (Alhassan, 2021). عدم شفافیت نهادی در عراق ریشه تاریخی دارد و در دوران پسا صدام حسین این امر شدت زیادی پیدا کرد. شرایط پدید آمده از ظهور داعش و گسست ملی در این کشور فرصت بازسازی و شفافیت نهادی را برای جلب اعتماد عمومی جامعه فراهم نمود اما وضعیت پیش آمده در دوران پسا ۲۰۱۵ در عراق نیز حکایت از عدم شفافیت در ساختارهای نهادی کشور دارد.

۳-۶. استقلال نهادی

حاکمیت قانون همچنین یکی از مهم‌ترین پشتوانه‌های ویژگی‌های ساخت دولت در کشورها محسوب می‌شود، زیرا اذعان فزاینده‌ای وجود دارد که سازوکارهای دولت‌سازی بدون آن کارساز نخواهد بود. یافتن سازمان‌های حقوقی مستقل، بی‌طرف و مؤثر و سازوکارهای کنترلی برای تضمین حاکمیت قانون جهت افزایش اعتبار رویه‌های قانونی و رفع بی‌عدالتی مهم است. حاکمیت قانون و نظام قضایی در عراق از زمان سقوط رژیم صدام در سال ۲۰۰۳ دستخوش تغییرات قابل توجهی شده است. قانون اساسی جدید عراق که در سال ۲۰۰۵ تصویب شد، یک نظام دموکراتیک فدرال با قوه قضائیه مستقل به عنوان یکی از ارکان آن ایجاد کرد. نظام قضایی در عراق به سه شاخه تقسیم می‌شود: دیوان عالی کشور، دادگاه تجدیدنظر و دادگاه تجدیدنظر. هر یک از این قوا صلاحیت خود را دارند و مسئول تفسیر و اجرای قانون توسط قانون اساسی هستند (Judicial System in Iraq, 2023). حاکمیت قانون یک اصل اساسی

قانون اساسی عراق است و برای تضمین عدالت و حمایت از حقوق افراد ضروری است (Perito, 2003: 2-3). با این حال، اجرای حاکمیت قانون در عراق با چالش‌های بسیاری از جمله فساد، فرقه‌گرایی، درگیری‌های قومی و دخالت‌های سیاسی از پس ۲۰۰۳ و پس ۲۰۱۵ مواجه بوده است. یکی از مشکلات دولت‌سازی در عراق، عدم جلوگیری از فشار سیستم قضایی از سوی دولت است. قضات عراقی به دلیل منافع ریشه‌دار شبکه‌ای از سیاستمداران، شبه‌نظامیان و بازرگانان که آنها را مرعوب و فاسد کرده است، به فساد و سیاسی‌کاری متهم شده‌اند (Pimentel, 2013:31). قضات عراق از فقدان امنیتی که پس از سال ۲۰۰۳ بر عراق تأثیر گذاشت، رنج برده‌اند. پس از حمله ایالات متحده به عراق، قتل و ترور قضات عمدتاً توسط گروه‌های تروریستی هدایت و به دلایل فرقه‌ای انجام می‌شد. به عنوان مثال، از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۹، هفتاد و چهار قاضی در عراق ترور شدند. علاوه بر قتل و ترور قضات عراقی، خانواده‌های آنها نیز توسط این گروه‌ها تهدید و کشته شدند. (Al- Aloosy, 2023). دیوان عالی عراق بالاترین مرجع قضایی در کشور است که مسئول تفسیر قانون اساسی و اطمینان از مطابقت قوانین با آن را دارا است. دیوان عالی کشور اختیارات گسترده‌ای برای تفسیر قانون اساسی و تعیین مطابقت قوانین و مقررات وضع شده توسط دولت با قانون اساسی دارد. این دیوان همچنین صلاحیت حل اختلافات بین دولت‌های فدرال و منطقه‌ای و همچنین اختلافات بین قوای مقننه و مجریه دولت را دارد (Judicial System in Iraq, 2023).

بنابراین، از آنجایی که عراق همچنان با چالش‌های بسیاری در رابطه با امنیت، حکومتداری و توسعه اقتصادی روبرو است، نقش دیوان عالی کشور در تضمین اجرای قانون و اجرای عدالت همچنان حیاتی خواهد بود. عدم استقلال نهادهای قضایی از چالش‌های اساسی در عراق به حساب می‌آید و موجب سلب اعتماد شهروندان عراقی به این نهادها شده است. نرخ مشارکت در انتخابات به‌طور قابل توجهی کاهش یافته و به پایین‌ترین حد خود در انتخابات ۲۰۲۱ رسید، جایی که تنها ۳۶ درصد از واجدین شرایط رأی‌گیری کردند. این بی‌تفاوتی تا حدی ناشی از سنت تقسیم قدرت و مذاکره درباره یک دولت جماعی از همان احزاب و نیروهای سیاسی است که مردم، اعتماد خود را به آنها از دست داده‌اند (Mansour and Stewart, 2021). از این رو، صداقت انتخابات غالباً مورد تردید قرار می‌گیرد؛ به‌طور مثال، بازشماری آرا در سال ۲۰۱۸ تحت تأثیر آتش‌سوزی در انباری که برگه‌های رأی در آن ذخیره شده بود، خدشه‌دار شد. همچنین، بر اساس شاخص سالانه‌ی دموکراسی منتشر شده توسط واحد اطلاعات اکونومیست، عراق همواره به‌عنوان یکی از بدترین رژیم‌های سیاسی در جهان رتبه‌بندی شده است که

نشان‌دهنده‌ی عدم استقلال نهادهای دولت و فرایند دموکراتیزاسیون در کشور است. وضعیت به‌مرور بدتر نیز شده است؛ تا سال ۲۰۲۲، عراق به یک "رژیم استبدادی" تنزل یافته و در رده‌بندی دموکراسی در رتبه‌ی ۱۲۴ از ۱۶۷ کشور قرار گرفته است (Isakhan, 2023). نهاد قضایی غیرعادلانه و جناحی، نهاد مجریه‌ی ضعیف و شکننده، و همچنین نهاد امنیتی چندپاره به‌واسطه‌ی وجود نیروهای شبه‌نظامی، عواملی هستند که به عقب‌نشینی کشور از دموکراسی و گرایش به استبداد، و در عین حال، به ضعف نهادی و شکنندگی دولت دامن می‌زنند.

۴-۶. زوال مشروعیت

مفهوم مشروعیت توسط فوکویاما به عنوان یکی دیگر از موضوعات مهم در زمینه دولت‌سازی مورد استفاده قرار گرفته است. به گفته فوکویاما، یک دولت موفق نیاز به مشروعیت سیاسی دارد که شامل به رسمیت شناختن و پذیرش اقتدار دولت توسط شهروندانش است. این مشروعیت می‌تواند از یک فرآیند دموکراتیک، حکومت مشارکتی یا سایر اشکال اجماع اجتماعی ناشی شود (Fukuyama, 2004:26). مسئله مشروعیت نقش حیاتی در فرآیند دولت‌سازی در عراق ایفا کرده است. از زمان سرنگونی رژیم صدام حسین در سال ۲۰۰۳، عراق با چالش‌های بسیاری در ایجاد یک ساختار دولتی مشروع روبرو بوده است. اختلافات و درگیری‌های قومی-فرقه‌ای عراق، عمدتاً بین جمعیت سنی، شیعه و کرد، در دوران پساً ۲۰۱۵ به بعد چالش قابل توجهی را برای دولت‌سازی و مشروعیت ایجاد کرده است. پس از حمله داعش، اکثریت جمعیت عرب سنی به دنبال اعمال قدرت سیاسی خود بودند. این امر منجر به خلاء قدرت و تشدید تنش‌های فرقه‌ای شد و مشروعیت روند دولت‌سازی را تضعیف کرد. علاوه بر این، افزایش خشونت‌های قومی-فرقه‌ای، به ویژه بین شبه‌نظامیان سنی و شیعه، مشروعیت تلاش‌های دولت‌سازی را بیش از پیش کاهش داد. ناتوانی دولت عراق در تأمین امنیت و محافظت از شهروندان خود، فضایی از هرج و مرج ایجاد کرد و اعتماد به توانایی دولت در حفظ نظم و ثبات را تضعیف کرد (Eriksson and Grief, 2023: 366). عراق از سال ۲۰۰۵ چندین انتخابات ملی برگزار کرده است. این انتخابات با هدف ایجاد یک دولت نماینده و افزایش مشروعیت روند دولت‌سازی برگزار شده است. با این حال، فرآیندهای انتخاباتی در عراق با اتهامات تقلب و عدم مشارکت گسترده خدشه‌دار شده است (Iraqi Thoughts, 2018). کاهش مداوم مشارکت انتخاباتی از ۷۹.۶٪ در دسامبر ۲۰۰۵ به پایین‌ترین میزان ۴۴.۵٪ در سال ۲۰۱۸، این واقعیت را نشان می‌دهد (Mansour and Van den, 2018). روند نزولی مشارکت مردمی در انتخابات سال ۲۰۲۱، که تنها ۳۶ درصد بود، مؤید کاهش مشروعیت دولت در میان

توده‌های مختلف است. فقدان مشروعیت دولت در عراق سرانجام خود را در بی اعتمادی اجتماعی به دولت از سوی جریان‌های مذهبی و سیاسی نشان داد (Eltiyaminia and Bagheri Dolatabadi, 2020:179) از سوی دیگر، ایجاد نهادهای دولتی مؤثر و بهبود حکومتداری برای ایجاد مشروعیت در عراق بسیار مهم بوده است. فساد، خویشاوندسالاری و فقدان نهادهای توانمند و پاسخگو مانع پیشرفت شده است. ضعف نهادهای دولتی، از جمله پلیس، قوه قضائیه و بوروکراسی، مشروعیت دولت را در نظر مردم عراق کاهش داده است (Cordesman, 2023: 25-27).

در نهایت، ظهور داعش در سال ۲۰۱۴ ضربه شدیدی به مشروعیت دولت عراق وارد کرد. ناتوانی نیروهای امنیتی عراق در مقابله با پیشرفت سریع داعش، نقاط ضعف دولت را برجسته کرد و اعتماد به توانایی دولت در تأمین امنیت و محافظت از شهروندانش را بیش از پیش کاهش داد. همانطور که اریکسون و گریف بیان می‌کنند، هم داعش و هم جنبش تشرین دو نمونه‌ای هستند که ماهیت نارضایتی‌ها علیه دولت عراق و نقش هویت در شکل‌دهی به دیدگاه‌های جایگزین آنها را منعکس می‌کنند. بنابراین، می‌توان استدلال کرد که هویت کلید درک شکست‌های مشروعیت ادعایی دولت است (Eriksson and Grief, 2023: 363). مصاحبه‌ها با اعضای داعش و خانواده‌های آنها نشان می‌دهد که چگونه این شکست مشروعیت، نیاز به جایگزینی برای دولت را برانگیخته است. بیکاری، کم‌کاری، و ناتوانی در بهبود وضعیت اجتماعی-اقتصادی به دلیل فساد و فرقه‌گرایی، از عوامل کلیدی بوده‌اند که باعث تمایل به حکومتی شدند که حقوق و امنیت اهل سنت را تأمین کند (Speckhard and Ellenberg, 2020: 95-101).

به‌علاوه، زنان آواره سنی توضیح داده‌اند که چگونه رفتارهای نامناسب از سوی مقامات عراقی و شبه‌نظامیان، از جمله دستگیری‌های خودسرانه و آوارگی اجباری، مردان آنها را به پیوستن به داعش سوق داده است (Salihi, 2019:94-93). پرداختن به مسئله مشروعیت برای ثبات و موفقیت بلندمدت دولت‌سازی در عراق مهم است. این امر مستلزم تلاش برای ایجاد نهادهای سیاسی فراگیر، ترویج آشتی ملی، تضمین حاکمیت قانون، مبارزه با فساد و رسیدگی به درگیری‌های قومی-فرقه‌ای اساسی در عراق است. ماهیت شکایات علیه دولت عراق و نقش هویت در شکل‌دهی به دیدگاه‌های جایگزین آنها را منعکس می‌کند. بنابراین، می‌توان استدلال کرد که هویت کلید درک شکست‌های مشروعیت فرضی دولت است (Eriksson and Grief, 2023: 363).

۵-۶. عدم ملت‌مندی

یکی از مفاهیم کلیدی در سامان فکری فوکویاما، ملت‌سازی است. ساخت یک دولت قوی، ابتدا به ساخت یک ملت وابسته است، و بدون این ساختار، ایجاد یک کشور بسیار دشوار خواهد بود. روندهای تاریخی در عراق نشان می‌دهد که این کشور از آغاز تاکنون با مفهوم ملت بیگانه بوده است. افشین شاهی اشاره می‌کند: «به هر حال، عراق تقریباً بر اساس هوس اربابان استعماری قرن قبل ساخته شد. حتی در اوج «ثبات» زمان صدام حسین، عراق کشوری بدون ملت بود» (Shahi, 2015). پس از سرنگونی صدام حسین، ایالات متحده استدلال می‌کرد که تنها یک پروژه دموکراسی‌سازی همراه با ملت‌سازی می‌تواند عراق را به‌سوی مدرن‌سازی سوق دهد. ایالات متحده همچنین بر این باور بود که باید جناح‌هایی که به هویت‌های فروملی (کرد و شیعه) تعبیر می‌شدند و در طول یک قرن گذشته در تنش با دولت ملی تحمیلی عراق بودند، از بین بروند تا هویت ملی در یک نظم دموکراتیک ملی ادغام شود (Reyes, 2016: 50). همان‌طور که در گذشته و پس از سقوط صدام، روند واگرایی و گسست ملت کرد از پیکره‌ی عراق شتابان گرفت. ظهور داعش و توسعه حاکمیت کردها بر مناطق مورد مناقشه، به‌ویژه شهر استراتژیک کرکوک، این بستر را فراهم کرد تا کردها در سال ۲۰۱۷ به سمت تشکیل آرمان کشور کردستان سوق پیدا کنند... این امر زمینه واکنش ناسیونالیسم کردی در عراق به افراط ناسیونالیسم عرب را موجب شد. شکست عراق در جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱ و تأسیس حکومت اقلیم کردستان، که یک دولت نیمه‌خودمختار بود و بعداً توسط قانون اساسی عراق در سال ۲۰۰۵ به رسمیت شناخته شد، آرزوهای کردها برای داشتن یک سرزمین مستقل را به هم نزدیک‌تر کرد. پروژه ناسیونالیستی کرد و پوپولیسم اخلاقی مرتبط با آن پس از سال ۲۰۰۳ وارد عصر جدیدی شد (Dodge et al., 2018: 11-12).

جامعه سیاسی کردستان عراق از لفاظی موجهی برای توجیه روابط ضعیف با بغداد در کشوری شکست‌خورده استفاده کرده است. احزاب کردی بارها بغداد را به دلیل نقض قانون اساسی در اداره کشور، تخصیص بودجه و وضعیت مناطق مورد مناقشه مقصر دانسته‌اند (Hama and Jasim, 2017: 58-68). تنش‌ها به‌ویژه در دوره دوم المالکی به‌عنوان نخست‌وزیر عراق مشهود بود که با حضور عناصر اقتدارگرا، دستگیری کردها و سیاست‌های تمرکز بر خلاف قانون اساسی همراه شد. از نظر عملی، حکومت اقلیم کردستان، دولت فدرال عراق را به دلیل عدم ارائه حقوق کردها همان‌طور که در قانون اساسی عراق ذکر شده است، مقصر می‌داند (Sorani et al., 2022: 268). تصمیم دولت اقلیم کردستان برای طراحی زیرساخت‌ها و سیاست صادرات نفت خود منجر به این شد که بغداد از تخصیص ۱۷

درصد بودجه ملی به دولت اقلیم کردستان در سال ۲۰۱۴ خودداری کند (O'Driscoll, 2017:315-332). مسعود بارزانی نیز از مشارکت با بغداد به عنوان یک مشارکت ناموفق و شکست خورده یاد کرده است. قدرت مرکزی بغداد که تحت تسلط شیعیان بود، انتظارات کردها را برآورده نکرد و به ویژه به دلیل عدم تمایل به اجرای مفاد قانونی مورد توافق و اصرار بر نقض قانون اساسی، روابط بین بغداد و اربیل به تدریج بدتر شد. به طوری که بغداد خودمختاری منطقه کردستان را به عنوان امری عادی و سخیف تلقی کرده و اربیل نیز کل مشارکت در دولت فدرال را شکست خورده می دانست (Park et al., 2017: 199-214). نتیجه آن شد که رفراوندوم به عنوان یک اقدام برگشتناپذیر و خطمشی سیاسی توسط کردها در جهت تشکیل یک کشور مستقل و قانونی مطرح گردید. اگرچه عدم استقلال کردستان همچنان کردها را در جامعه عراقی حفظ کرده است، لیکن ایده جدایی به قوت خود استوار است. نوع روابط بین اربیل و بغداد حکایت از گسست و بی اعتمادی متقابل دارد که این امر به عنوان یک کشمکش پایدار میان دو قطب اصلی حکمرانی در عراق، اقتدار و انسجام در سیاست گذاری و تصمیم گیری دولت ملی را با چالش های عمده ای مواجه می سازد.

۶-۶. مداخله بیرونی

برخلاف رویکرد فوکویاما که نقش آفرینی بازیگران مداخله گر را به عنوان یک کنش مثبت در فرایند دولت سازی تلقی می کند و معتقد است که مداخله بازیگران خارجی در دولت های پسا منازعه می تواند فرایند دولت سازی را تسهیل و به سرانجام برساند، تجربه عراق تصویر ناموفق و مخربی را از مداخله خارجی ارائه می دهد. پس از شکست خلافت خودخوانده داعش در سال ۲۰۱۷، عراق با فرصت تاریخی برای بازسازی نهادهای دولتی، ایجاد همبستگی ملی و تثبیت حاکمیت مرکزی مواجه شد. با این حال، این فرصت به دلیل مداخله سیستماتیک بازیگران خارجی هدر رفت. این قدرت ها با تحمیل منافع ژئواستراتژیک خود بر فرآیندهای سیاسی، امنیتی و اقتصادی عراق، نه تنها مانع از شکل گیری یک دولت قوی و بی طرف شدند، بلکه ساختارهای موازی وابسته به خود را تقویت کردند که در نهایت به تضعیف حاکمیت، تشدید تقابلات فرقه ای و ناکارآمدی نهادهای دولتی منجر شد (International Crisis Group, 2020). نتیجه این مداخلات، دولتی ضعیف، ناکارآمد و مشروعیت زدایی شده است که نتوانسته امنیت، خدمات عمومی یا عدالت اجتماعی را به شهروندان خود ارائه دهد. اعتراضات گسترده سال های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ که با شعار «نَحْنُ نُرِيدُ هَذَا النِّظَامَ» (ما این نظام را نمی خواهیم) همراه بود، نشان دهنده ناامیدی عمومی از نهادهای دولتی تحت سایه قدرت های خارجی بود. همان طور که در گزارشی اشاره شده است:

«دولت عراق امروز، بیش از آنکه نماینده اراده ملی باشد، نماینده توازن قدرت‌های خارجی در منطقه است.» در نهایت، می‌توان گفت که شکست دولت‌سازی در عراق پس از داعش، تنها نتیجه ضعف داخلی نبوده، بلکه محصول ساختاری رقابت ژئواستراتژیک بازیگران خارجی است که با تحمیل منافع خود، فضای سیاسی عراق را به یک «دولت در سایه» تبدیل کرده‌اند، جایی که تصمیم‌گیری‌های کلیدی بیش از آنکه در بغداد گرفته شود، نتیجه چانه‌زنی‌های دول مداخله‌گر در عراق است (Carnegie Middle East Center, 2022).

نتیجه‌گیری

اندیشه فوکویاما بر مفهوم دولت‌سازی در دولت‌های ضعیف یا شکست‌خورده تمرکز کرده است، زیرا این کشورها منبع جدی‌ترین مشکلات جهان مانند ناآرامی، تروریسم و مسائل مهاجرت محسوب می‌شوند. با این حال، این مفهوم به معنای ایجاد یک دولت جدید نیست؛ بلکه تلاشی برای سازماندهی مجدد و فعال کردن نهادهای یک دولت است. دولت‌سازی همچنین می‌تواند به معنای ایجاد نهادهای جدید و تقویت نهادهای موجود باشد. در اینجا، دولت‌ها موظفند دامنه خود را محدود کرده و قدرت نهادی خود را افزایش دهند تا یک دولت قوی بسازند. نهادهای عراقی از سال ۲۰۰۳ نتوانسته‌اند دامنه خود را محدود کنند. دلیل این امر این است که دولت عراق بدون تلاش برای توسعه بخش خصوصی، به توسعه بخش دولتی ادامه داده و عراق اقتصاد داخلی قوی ایجاد نکرده است. در عین حال، عراق از سال ۲۰۰۳ نتوانسته نهادهای سیاسی و اقتصادی قوی ایجاد کند. دولت‌های جدید عراق نتوانستند نقش مثبتی در ایجاد یک دولت منظم و ایجاد یک دولت قوی در عراق ایفا کنند. دولت‌های قوی نیازمند عدم فساد، شفافیت قابل اعتماد و نهادهای دولتی منظم هستند. در عراق، میزان فساد در همه بخش‌ها بسیار بالا است. در دوران ظهور داعش مرحله‌ای جدیدی برای بازطراحی نظام سیاسی در عراق فراهم شد تا همه نهادهای شکست‌خورده آموزشی، سیاسی، امنیتی و صنعتی را با یک پیکربندی جدید و مستقل مورد بازسازی قرار داد. روند دولت‌سازی در دوران پسا داعش با پویایی‌های داخلی و خارجی عدیده‌ای مواجه بود که تقویت نهادهای دولتی و استقرار یک دولت اثر بخش را به شدت محدود نمود. شیوع مجدد فساد در لایه‌های مختلف عراق، تسخیر نهادهای سیاسی و نظامی به واسطه ظهور نیروهای ضد سیستمی جدید، برآمدن شکاف‌های تاریخی کردی و عربی و نقش مخرب و توسعه طلبانه نیروهای مداخله‌گر که با دامن زدن به جنگ‌ها و رقابت‌های نیابتی به بحران در دولت ملی عراق دامن زدند، حاکی از مسئله‌دار بودن روند دولت‌سازی در دوران پسا داعش بود. یافته‌های تحقیق گویای این حقیقت است

که کامیابی دولت‌سازی در عراق پیوند عمیقی با استقلال و قدرت نهادی دارد. نهادها در عراق به دلیل عدم استقلال کارکردی مسیر منحرفی را طی نموده تا روند دولت‌سازی موفق حلقه مغوله جامعه عراقی باشد.

Reference

- Abu Dalhoum, M. (2022). Iraq's necessary evil may see it move beyond sectarianism. *Arab News*. At: <https://www.arabnews.com/node/2139421>
- Al-Ali, Z. (2023). Ethno-sectarian power-sharing and Iraq's constitutional development. Chatham House. At: <https://www.chathamhouse.org/2023/03/iraq-20-years-insider-reflections-war-and-its-aftermath/flawed-design-ethno-sectarian-power>.
- Alkhudary, T. (2020). How Iraq's sectarian system came to be and how it will be undone. Aljazeera. At: <https://www.aljazeera.com/opinions/2020/3/29/how-iraqs-sectarian-system-came-to-be>.
- Alshamary, M. (2022). Postwar development of civil society in Iraq's mideuohrates region, Foreign policy at Brookings, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/01/FP_20220103_iraq_civil_society_alshamary.pdf
- Alhassan, N. (2021). Once again, Iraq is at a crossroads. [Online] Available at: <https://www.mei.edu/publications/once-again-iraq-crossroads>.
- Al-Aloosy, M. (2023). The Arab gulf states Institute in Washington, Available at: <https://agsiw.org/the-iraqi-judiciary-undermined-by-violentintimidation-corruption-and-politicization>
- Bridsall, N. & Subramanian, A. (2004). Saving Iraq from its oil, *Foreign Affairs*, 83(4), pp. 77-89.
- Bertelsmann Transformations Index (BTI). (2020). Iraq country report. At: https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2020_IRQ.pdf
- Boot, M. (2022). How inter-shia strife is threatening Iraqi security. *Council on Foreign Relations*, At: <https://www.cfr.org/in-brief/how-inter-shia-strife-threatening-iraqi-security>.
- Cambanis, T. (2023). Iraq's sectarian relapse: lessons of the "shia house," *The Century Foundation*, . At: <https://tcf.org/content/report/iraqs-sectarian-relapse-lessons-of-the-shia-house/>.
- Carnegie Middle East Center. (2022). The hollow state: Iraq between domestic crisis and regional rivalries. <https://carnegie-mec.org/2022/04/12/hollow-state-iraq-between-domestic-crisis-and-regional-rivalries-pub-86834>
- Central Bank of Iraq (2023). Central bank of Iraq. [Online] Available at: <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-149811372279797.pdf>
- Clausen, M.L. (2019). Breaking the cycle: Iraq following the military defeat of islamic state. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/197628/1/1662976135.pdf> (accessed on 5.11.2020).
- Cordesman, A. H. (2023). *Iraq as a faild state*, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191118_Iraq_Failed_state_report.pdf
- Dawisha, A., & Dawisha, K. (2003). How to build a democratic Iraq. *Foreign Affairs*, 82 (3): 36-50.
- Dhingra, R. & Alshamary, M., (2023). Corruption is the forgotten legacy of the Iraq invansion, Brookings Institute, Available at: <https://www.brookings.edu/articles/corruption-is-the-forgotten-legacy-of-the-iraq-invasion/>

- Dodge, T., Kaya, Z., Luchtenberg, K., 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. LSE *Middle East Centre Report*. http://eprints.lse.ac.uk/90514/1/Iraq_synthesis_paper_understanding_the_drivers_2018.Pp_11-12.pdf
- Eltiyaminia, R., Bagheri Dolatabadi, A. (2020). The role of political-cultural structure on the reproduction of violence in Iraq after (2003-2020), *World Politics*, 9(1), 152-188, Doi.10.22124/wp.2020.14268.2276 (in Persian)
- Eriksson, J. & Grief, I., (2023). The Iraqi state's legitimacy deficit: Input, output and identity-based legitimacy challenges. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.13208>
- Forat, M. R.; Zargar, A.; Siddigh, M.; Tayefeh, S. (2021). Democratization and the challenges of state-nation in Iraq after 2003, *Security Horizon*, 52(14), 133-158 (in Persian)
- Fukuyama, F. (2015). the role of politics in development, Available from: <https://cde.org.za/wp-content/uploads/2018/08/The-role-of-politics-in-development-CDE-Report.pdf>
- Fukuyama, F. (2007). *Development and limits of institutional design*. In: N. D. a. V. Popov, ed. Political institutions and development. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 21-42.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: governance and world order in 21st century*, New York: Cornell University Press.
- Fukuyama, F. (2006). Development and limits of institutional design. (pdf). Russia: global development network, st. petersburg. Available from: > www.gdnet.org/pdf2/gdn_library/annual_conferences/seventh_annual_conference/Fukuyama_plenary1.pdf
- Garzarelli, G. & Thomassen, B. (2006). Is state building the road to world order?, *Prometheus*. 24(2), pp. 312-322, DOI:10.1080/08109020600774302
- Hannah J. (2019) "Iran-backed militias are in Iraq to stay", *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2019/07/31/iran-backed-militias-are-in-iraq-to-stay/> (accessed on 5.11.202)
- Hassan, H. (2020) "How Iraq's top ISIS scholar became a target for shiite militias", *Newlines*, 4.10. URL: <https://newlinesmag.com/essays/the-man-who-knew-too-much-why-shiite-militias-killed-iraqs-finest-isis-scholar/> (accessed on 5.11.2020)
- Hayaly, A. G. K. J. A.-. (2021). Industrial development strategy until 2030. *Journal of Economics and Administrative Sciences*, 28(131), pp. 150-166.
- International Crisis Group. (2020). Iraq's political paralysis: the role of regional powers. *Middle East Report*, No. 209. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/209-iraqs-political-paralysis-role-regional-powers>
- Iraqi Economists Network, (2023). Iraqi economists network. Available at: <http://iraqieconomists.net/en/2023/02/12/the-devaluation-of-iraqidinar-political-and-economic-implications/>
- Iraqi Thoughts. (2018). 1001 Iraqi Thoughts .Available at: <https://1001iraqithoughts.com/2018/02/09/elections-and-old-faceshow-often-do-iraqs-political-elite-change/>.
- Ismael, T. Y., & Ismael, J. S. (2010). The sectarian state in Iraq and the new political class. *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 4 (3): 339–356.
- Isakhan, B. (2023). Iraq war, 20 years on: how the world failed Iraq and created a less peaceful, democratic and prosperous state. *The Conversation*. At: <https://theconversation.com/iraq-war->

20-years-on-how-the-world-failed-iraq-and-created-a-less-peaceful-democratic-and-prosperous-state-200075

- Jabar, Faleh A. (2018). The Iraqi protest movement: From identity politics to issue politics. LSE *Middle East Centre Paper Series*, At: <https://eprints.lse.ac.uk/88294>.
- Judicial System in Iraq, (2023). The judicial system in Iraq. Available at: <https://www.sjc.iq/Judicial-system-en.php>.
- Maaia, J. C. (2009). Benefits of strong state government [online]. Available from: <https://www.berkshireeagle>.
- Mahdi, K., Al Ukabi, H. and Al Fayhan, H. (2014). Iraq private sector development center (PSDC). Available at: <http://www.publicprivatedialogue.org/workshop%202014/Public%20Private%20Dialogue%20in%20Iraq.pdf>
- Making the Forest Sector Transparent (2023). Making the forest sector transparent. [Online] Available at: <http://www.foresttransparency.info/background/foresttransparency/32/transparency-and-the-right-to-information/>
- Mansour, R. (2017). Iraq after the fall of ISIS: the struggle for the state. Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-07-04-iraq-after-isis-mansour-final.pdf>
- Mansour, R. & Stewart-Jolley, V. (2021). Explaining Iraq's election results. Chatham House. At: <https://www.chathamhouse.org/2021/10/explaining-iraqs-election-results>.
- Marivan, J. M.; Rouhi, E.; Farkish, H. (2024). Fighting against administrative corruption in the Kurdistan region of Iraq from the perspective of good governance, *World Politics*, 12(3), 247-274, [10.22124/wp.2024.27842.3362](https://doi.org/10.22124/wp.2024.27842.3362) (in Persian)
- Mojed Mashhadi, K.H.; Esmaili Ghanharani, B.; Fawzi, H.; Al-Ghazi, S.; Aqarebparast, M.R. (2024). The prospects of Iraq's nuclear energy development under the International Regime for the non-proliferation of nuclear weapons, *World Politics*, 13(4) (in Persian)
- Mottaghi, E.; Salem Alghabban, M. (2017). Democratic governance and coherent nationalization in modern Iraq (2003- 2015), *Security Horizon*, 10(34), 101-138 (in Persian)
- NDI (2019). Iraq post-daesh: improves social cohesion but Iraqis remain dissatisfied with government. National survey findings. At: <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Poll%20%20July%202019%20%28English%29.pdf>
- Norwegian Refugee Council (2022). Norwegian refugee council. [Online] Available at: <https://www.nrc.no/resources/reports/gaps-in-formal-education-iniraq/> (Accessed 3 6 2023).
- O'Driscoll, D. (2017) Autonomy impaired: centralisation, authoritarianism and the failing Iraqi State. *Ethnopolitics*. 16 (4). p. 315–332.
- Park, B., Jongerden, J. P., Owtram, F. and Yoshioka, A. (2017) Field notes: on the independence referendum in the kurdistan region of Iraq and disputed territories in 2017. *Kurdish Studies*. 5 (2). p. 199–214
- Perito, R. M., (2003). Establishing the rule of law in Iraq, <https://www.jstor.org/stable/resrep12462?seq=1>.
- Pimentel, D. (2013). Judicial independence in postconflict Iraq: establishing the rule of Law in an Islamic Constitutional Democracy, https://digitalcommons.law.uidaho.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1345&context=faculty_scholarship

- Policy Analysis Unit (2014). The new abadi government: a preemptive measure against the disintegration of the Iraqi state?, *Arab Center for Research and Policy Studies*, https://www.dohainstitute.org/en/PoliticalStudies/Pages/The_New_Abadi_Government_A_Preemptive_Measure_against_the_Disintegration_of_the_Iraqi_State.aspx
- Rasheed, M. (2020). The analysis of macroeconomic gaps in Iraq for the period (1990-2017), *Opción*, Año 36, Especial (27) 367, 1261-1277, <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/32040/33277>
- Salihi, R. (2019) Terror and torment: the civilian journey to escape Iraq's war against the 'Islamic state'. In: Eriksson, J. & Khaleel, A. (Eds.) *Iraq after ISIS: the challenges of post-war recovery*. London: Palgrave, pp. 79–98
- Sorani, S.; Rouhi, E.; Abdullahi, J. (2022). The legitimacy of the 2017 referendum on the independence of the Kurdistan region from the perspective of the Iraqi constitution and international law, *World Politics*, 11(1), 253-278, [10.22124/wp.2023.25156.3237](https://doi.org/10.22124/wp.2023.25156.3237) [in Persian]
- Stanski, V., (2005). Linchpin for democracy: the critical role of civil society in Iraq, *Journal of Third World Studies*, 22(2), 197-225. <http://www.jstor.org/stable/45198565>
- Speckhard, A. & Ellenberg, M.D. (2020). ISIS in their own words: recruitment history, motivations for joining, travel, experiences in ISIS, and disillusionment over time –analysis of 220 In-depth interviews of ISIS returnees, defectors and prisoners. *Journal of Strategic Security*, 13(1), 82–127, DOI: <https://doi.org/10.5038/1944-0472.13.1.1791>
- Transparency International (2022). Corruption perceptions index, Available at: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>