



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

چشم‌انداز تحولات عراق و پیامدهای آن برای ایران



دی ۱۴۰۰

شناسنامه گزارش



عنوان:

چشم انداز تحولات عراق و پیامدهای آن برای ایران

مدیریت پژوهش های اقتصادی

تاریخ انتشار: دی ۱۴۰۰

واژه های کلیدی: عراق، تروریسم، نفوذ منطقه ای، طائفه گرایی، درآمدهای نفتی، تنش زدایی، ملی گرایی، عرب گرایی، تنوع بخشی

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	مقدمه
۵	الف) روندهای اساسی
۵	۱- اقتصاد در مسیر بازسازی
۹	۲- تنش‌زدایی در سیاست خارجی
۹	ب) ایران و عراق: مسیر طی شده، چالش‌ها و فرصت‌ها، احتمالات آینده
۱۷	۱- مسیر طی شده
۲۰	۲- چالش‌ها و فرصت‌ها
۲۵	۳- احتمالات آینده
۲۷	نتیجه‌گیری

مقدمه

عراق را می‌توان از جمله مهم‌ترین همسایگان ایران دانست. اشتراکات مذهبی در عرصه عمومی و رسمی، مرزهای طولانی مشترک، روابط گسترده اقتصادی و موضوعاتی مانند مبارزه با تروریسم از یک‌سو و اختلافات دیرینه مرزی و جغرافیایی، رقابت بر سر نفوذ منطقه‌ای در برخی دوره‌ها و شکل‌گیری و تشدید دوگانه‌های ملی-مذهبی از سوی دیگر، مسائل مهم تأثیرگذار در روابط تهران و بغداد طی دهه‌های اخیر بوده است.

این اهمیت، شناخت تحولات عراق را ضروری می‌نماید. چه‌اینکه ارزیابی روندها و رویدادهای سال‌های اخیر نشان می‌دهد عراق در مسیر برخی تحولات سیاسی، اقتصادی و حتی فرهنگی قرار دارد و نظام تحلیلی و تصمیم‌گیری در ایران باید شناخت خود نسبت به جایگاه در حال تحول این کشور را به روزرسانی کند. نوشتار حاضر با درک چنین ضرورتی، تلاش می‌کند ضمن تمرکز بر روندهای اساسی جاری در پویای داخلی و خارجی عراق، تحلیلی از چشم‌انداز تحولات این کشور ارائه داده و سپس پیامدهای آن را برای ایران مورد بررسی قرار دهد.

الف) روندهای اساسی

۱- اقتصاد در مسیر بازسازی

مانند برخی دیگر از کشورهای منطقه غرب آسیا، قرن بیستم برای عراق نیز دوران پرآشوبی بود. در سال‌های پس از استقلال، رقابت‌های داخلی برای تصاحب قدرت، کودتا، استبداد، اشغال و تروریسم همواره بخش غیر قابل انکاری از تحولات عراق بوده است. با سقوط نظام سیاسی در سال ۲۰۰۳ و تحقق سطحی از دموکراسی در عراق، امیدها برای بهبود وضعیت کلان این کشور به‌ویژه در حوزه اقتصادی افزایش یافت. اما تحولات دو دهه بعد نشان داد عراق مسیر چندان آسانی پیش رو ندارد.

به نظر می‌رسد علاوه بر مؤلفه‌هایی مانند طائفه‌گرایی و کج‌کارکردی دولت مرکزی که طی دهه‌های گذشته در بافتار فرهنگ سیاسی عراق وجود داشته، در دوره پس‌اصدام مجموعه‌ای از دلایل و زمینه‌های داخلی و خارجی باعث شد تا شرایط اقتصادی و اجتماعی عراق نسبت به آنچه مردم این کشور انتظار آن را داشتند، مناسب نباشد. فساد و عدم شفافیت در هزینه‌کرد درآمدها، بخشی‌نگری و فقدان اراده و برنامه لازم برای توسعه ملی، شکاف‌های مذهبی و سیاسی، تروریسم و ظهور داعش و ویرانی‌های ناشی از تسلط سرزمینی آن بر عراق و تأثیر منفی رقابت‌ها و بعضاً منازعات بازیگران خارجی از جمله دلایل ناهمخوانی وضعیت فعلی عراق با انتظارات عمومی در این کشور بوده است. به عنوان یک مثال روشن، فقط در هفت سال گذشته عراق ۱۲۰ میلیارد دلار در زمینه برق هزینه کرده است^۱؛ اما همچنان بخش مهمی از شهرهای این کشور با معضل تأمین برق مواجه هستند که نشان از عمق نارسایی‌های عرصه حکمرانی در این کشور دارد.

^۱ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/sep/01/oil-producing-countries-net-zero-2050-iraq>

عراق به لحاظ دارا بودن منابع نفتی کشور ثروتمندی است. براساس آمارها، ذخایر نفتی عراق بالغ بر ۱۴۵ میلیارد بشکه^۱ و تولید نفت این کشور در سال ۲۰۲۰ میلادی ۴,۱۶ میلیون بشکه بوده است.^۲ در همین سال، میزان صادرات نفت عراق نیز بالغ بر ۳ میلیون و ۴۰۰ هزار بشکه بود.^۳ عراق سال گذشته بیش از ۴۴ میلیارد دلار درآمد حاصل از صادرات نفت کسب کرد.^۴ بنابراین از منظر فروش نفت که بخش اصلی درآمدهای عراق را تشکیل می‌دهد، این کشور با مشکلاتی که به عنوان مثال ایران به دلایلی از جمله تحریم روبه‌رو بوده، مواجه نیست.

با وجود درآمدهای سرشار نفتی، چالش‌ها و معضلات اقتصادی عراق در سال‌های اخیر یا کاهش نیافته و یا فزاینده بوده است. به دلیل همزمانی جوانی جمعیت و مطالبات این قشر با کاهش قیمت نفت، الزام عراق به کاهش تولید از سوی اپک و همچنین شیوع بیماری کرونا، شرایط اقتصاد عراق طی سال‌های اخیر با دشواری‌های بیشتری مواجه شد. براساس آمارها سرانه تولید ناخالص داخلی عراق از حدود ۵ هزار و ۷۰۰ دلار در سال ۲۰۱۹ به ۴ هزار و ۳۰۰ دلار در سال ۲۰۲۰ رسید. همچنین تولید ناخالص داخلی عراق نیز در همین مدت از ۲۲۲ به ۱۷۰ میلیارد دلار کاهش یافت و پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۲۴ پایین‌تر از سطح سال ۲۰۱۹ باشد. این کاهش درآمدها بر پرداخت حقوق کارمندان و همچنین دستمزد کارگران نیز اثرگذار بود؛ به‌گونه‌ای که دستمزد متوسط کارگران عراقی در دوران کرونا از ۲۹۱ دلار در ماه به ۱۸۳ دلار کاهش یافت.^۵

مهم‌ترین ویژگی اقتصاد عراق وابستگی به درآمدهای نفتی است. فروش نفت ۹۱ درصد از کل درآمدهای عراق را تشکیل می‌دهد.^۶ به همین دلیل هرگونه تغییر و تحول در قیمت‌های بازار جهانی نفت، تأثیرات مستقیمی بر اقتصاد عراق داشته و خواهد داشت و عراق کشوری است که از تحولات اقتصاد سیاسی بین‌الملل و تأثیرات آن بر عرضه و تقاضای نفت متأثر می‌شود. در تهیه بودجه سالیانه نیز مانند بیشتر کشورهای نفتی، قیمت هر بشکه نفت مهم‌ترین پارامتر محسوب می‌شود و عموماً شرایط سال آینده بر اساس این عدد ارزیابی می‌شود.

صادرات نفت دولت فدرال عراق از میداین بصره و کرکوک صورت می‌گیرد و این کشور سال ۲۰۱۹ به صورت متوسط روزانه ۳ میلیون و ۵۲۶ هزار بشکه نفت از این میداین صادر کرد. میانگین قیمت فروش هر بشکه نفت عراق در این سال ۵۹,۷ و سال ۲۰۲۰ برابر ۳۸,۲ دلار بود.^۷ در مجموع درآمد نفتی عراق از میداین بصره در سال ۲۰۱۹ حدود ۷۶ میلیارد دلار، نفت صادراتی کرکوک از طریق بندر جبهان ترکیه حدود ۲ میلیارد دلار و از میداین القیاره نیز حدود ۲۵۰ میلیون دلار برآورد می‌شود. به عنوان نمونه و برای مقایسه، درآمد عراق از صادرات نفت در آوریل ۲۰۲۰ حدوداً ۱,۴ میلیارد دلار بود. این در حالی است که این کشور در آوریل

¹ https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

² <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6>

³ <https://www.ceicdata.com/en/indicator/iraq/crude-oil-exports>

⁴ https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/164.htm

⁵ <https://iraqenergy.org/2020/10/20/iraqinsider-q3-2020-non-oil-economy-review/>

⁶ <https://www.mei.edu/publications/iraqs-reform-program-white-paper-no-action-plan>

⁷ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/02/11/pr2137-iraq-imf-executive-board-concludes-2020-article-iv-consultation>

۲۰۱۹، درآمدی بیش از ۷ میلیارد دلار کسب کرده بود. به همین دلیل کاهش درآمدهای نفتی که از ماه مارس ۲۰۲۰ آغاز و با شیوع بیماری کرونا شدت گرفت و سپس کاهش ۲۳ درصدی تولید نفت عراق طبق توافق اپک پلاس باعث افزایش مشکلات اقتصادی این کشور شد.^۱ آمارها نشان می‌دهند کسری بودجه سال ۲۰۲۰ عراق به دلیل پایین بودن قیمت نفت به ۶۰ میلیارد دلار رسید.^۲ این‌ها در حالی است که بانک جهانی میزان نیازهای بازسازی عراق پس از حمله داعش را ۸۸ میلیارد دلار برآورد کرده است.^۳

عراق به دلیل وابستگی به درآمدهای نفتی، بخش اصلی مخارج بودجه‌ای خود را از این طریق تأمین می‌کند. یکی از مهم‌ترین این هزینه‌ها، حقوق و دستمزد کارمندان، بازنشستگان و نیروهای نظامی و امنیتی است. براساس آمارها، علاوه بر اینکه بخش مهمی از بودجه عراق باید به پرداخت حقوق حدود ۷ میلیون کارمند دولتی (با احتساب کارمندان اقلیم کردستان) اختصاص یابد، دولت بین ۷ تا ۸ میلیارد دلار در سال برای پرداخت حقوق و مزایای کارمندان عالی‌رتبه هزینه می‌کند. همچنین پرداخت حقوق کارمندان و بازنشستگان ماهیانه ۳ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود و برخی اخبار حاکی از این است که دولت عراق حدود ۱۲ تا ۱۵ میلیارد دلار به افرادی می‌پردازد که چند حقوق دریافت می‌کنند.^۴ برخی سال‌ها مانند ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۶ میزان حقوق و دستمزدها به سطح ۸۸ درصد از درآمد نفتی دولت رسید. براساس آمارها، از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۲۰ میزان حقوق و دستمزد بخش دولتی در عراق ۴۰۰ درصد رشد داشته است. همچنین در این بازه، اگرچه تعداد کارمندان ۳ برابر افزایش داشته اما بهره‌وری تنها ۲ درصد رشد کرده است.^۵

همه این‌ها در وضعیتی است که عراق جمعیت جوان و روبه‌رشدی دارد. جمعیت عراق از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۲۰ رشد ۵۳ درصدی داشته و به حدود ۴۰٫۲ میلیون رسیده است و تا سال ۲۰۳۰ به ۵۰٫۲ میلیون نفر خواهد رسید. براساس پیش‌بینی‌های سند اصلاحات اقتصادی عراق از هم‌اکنون تا سال ۲۰۳۰، پنج میلیون نفر وارد بازار کار می‌شوند.^۶ آمارها نشان می‌دهند سالانه حدود هفتصد هزار جوان وارد بازار کار می‌شوند که ۱۸۰ هزار نفر از آن‌ها فارغ‌التحصیل دانشگاهی هستند. به صورت کلی نرخ بیکاری جوانان عراقی، حدود ۳۶ درصد رآورد می‌شود.^۷ بنابراین دولت عراق باید بتواند مطالباتی مانند اشتغال، مسکن و سایر خدمات اجتماعی را برای شهروندان فراهم کند. چه‌اینکه اساساً اعتراضات اکتبر ۲۰۱۹ که در نهایت به استعفای عادل عبدالمهدی انجامید، با تظاهرات جوانان جویای کار مقابل برخی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی آغاز شد.

از منظر بدهی‌های داخلی و خارجی نیز دولت عراق، وضعیت مناسبی طی سال‌های اخیر نداشته است. مدتی پیش مشاور نخست‌وزیر عراق در امور مالی اعلام کرد میزان بدهی داخلی و خارجی این کشور به

¹ <https://oil.gov.iq/index.php?name=Pages&op=page&pid=77>

² <https://iraqenergy.org/2020/10/20/iraqinsider-q3-2020-non-oil-economy-review/>

³ The World Bank, "Iraq's Economic Outlook," October 2018, available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mpoam-18iraqirqqs913fi>

⁴ Mustafa Saadoun, "Is another economic crisis looming in Iraq, with dropping oil prices?", AL-MONITOR, available at: www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/03/iraq-economy-oil-coronavirus.html

⁵ <https://www.mei.edu/publications/iraqs-reform-program-white-paper-no-action-plan>

⁶ <https://www.mei.edu/publications/iraqs-reform-program-white-paper-no-action-plan>

⁷ C. Anthony Pfaf, "IRAQ: A Road Map for Recovery", February 2021, available at: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/02/BD-IRAQ-ROADMAP-7.pdf>

۱۱۳ میلیارد دلار رسیده است. آمارهای صندوق بین‌المللی پول نیز نشان می‌دهند بدهی کلی دولت عراق در سال ۲۰۲۰ میلادی معادل ۸۳ درصد GDP این کشور بوده و براساس پیش‌بینی‌ها تا سال ۲۰۲۶ کمتر از این میزان نخواهد بود.^۱ البته روند بدهی‌های خارجی عراق کاهش یافته است و هم‌اکنون به حدود ۲۰ میلیارد دلار رسیده است.^۲

مجموعه این آمار و ارقام در کنار معضلات فراوان در حوزه‌هایی مانند آبرسانی و تصفیه فاضلاب، برق‌رسانی، راه و جاده، شهرسازی و موارد مشابه باعث بروز نارضایتی عمومی در عراق شده که نمونه‌های آن را می‌توان طی سال‌های اخیر مشاهده کرد. با این حال اما نظام سیاسی عراق و مجموعه حکمرانی این کشور تلاش دارد تا اقتصاد را در مسیر بازسازی قرار دهد. اگرچه این تلاش با موانع بسیاری روبه‌روست، اما به نظر می‌رسد برخی اصلاحات آغاز شده است. اینکه برآیند برنامه‌ها و اقدامات به چه نتایجی منتهی شود، تابع متغیرهای زیادی است که فراتر از اقتصاد به سیاست داخلی و خارجی عراق و نیز تحولات منطقه‌ای و بین‌المللی نیز بازمی‌گردد.

ازجمله اقدامات دولت عراق، تصویب طرح «مسیر اضطراری برای اصلاحات مالی»^۳ موسوم به سند راهبردی در می ۲۰۲۰ است که بهبود وضعیت اقتصادی و مالی عراق و اصلاح ساختارهای مالی را دنبال می‌کند. دو هدف اساسی این سند عبارتند از: ۱- اصلاح بخش عمومی عراق که قسمت عمده درآمد این کشور را می‌بلعد و ۲- کاهش وابستگی به نفت، تعریف درآمدهای جدید و توسعه بخش خصوصی.^۴ به اذعان وزیر اقتصاد عراق، حدود ۷۰ درصد اقتصاد این کشور در بخش غیر رسمی و تقریباً خارج از کنترل دولت قرار دارد^۵ که عدد قابل توجهی به نظر می‌رسد و دولت عراق تلاش می‌کند آن را در اختیار بگیرد.

براساس سند راهبردی، هزینه‌های دولت برای پرداخت حقوق‌ها باید طی سه سال از ۲۵ درصد GDP به ۱۲٫۵ درصد GDP برسد.^۶ هم‌اکنون دولت عراق ۷٫۵ میلیارد دلار در سال یارانه به بخش‌های مختلف داخلی می‌دهد. همچنین ناتوانی دولت در اخذ هزینه مصرف برق، زیان ۱۰ میلیارد دلاری در سال به اقتصاد این کشور وارد می‌کند. عراق به دنبال اجرای طرح‌هایی مانند استانداردسازی رویه‌های گمرکی، تسهیل عبور و مرور و به‌روزرسانی تجارت با همسایگان است. اخذ عوارض گمرکی در پایانه‌های مرزی مانند طرح‌هایی که در بصره به اجرا گذاشته شد به افزایش ۲ برابری درآمدهای گمرکی انجامید. البته عراق سالانه ۸ تا ۱۲ میلیارد دلار درآمد گمرکی را از دست می‌دهد که کسب آن نیازمند همراهی اقلیم کردستان است.^۷

دولت عراق طی ماه‌های اخیر و در راستای گسترش نظارت بر گذرگاه‌های مرزی دو اقدام را در دستور کار

^۱ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/02/11/pr2137-iraq-imf-executive-board-concludes-2020-article-iv-consultation>

^۲ <https://www.ina.iq/141165--20-.html>

^۳ Emergency Cell for Financial Reform

^۴ Technical Assistance Report—Customs Valuation, Rules of Origin and Tariff Classification of Goods, IMF, July 2021, available at: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/07/19/Iraq-Technical-Assistance-Report-Customs-Valuation-Rules-of-Origin-and-Tariff-462196>

^۵ https://youtu.be/lqMB92_CAK4

^۶ <https://iraqenergy.org/2020/10/20/iraqinsider-q3-2020-non-oil-economy-review/>

^۷ C. Anthony Pfaf, "IRAQ: A Road Map for Recovery", February 2021, available at: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/02/BD-IRAQ-ROADMAP-7.pdf>

قرار داده است. نخست ارتقای استانداردهای لازم برای واردات کالا و دوم احداث گذرگاه‌های رسمی جدید در مرزها برای جلوگیری از قاچاق کالا و افزایش درآمدهای گمرکی که افتتاح گذرگاه‌های مرزی «عرعر» و «جدیده» با عربستان سعودی در همین زمینه قابل اشاره است. به هر روی برداشت دولت عراق این است که بخش مهمی از درآمدهای مرزی در کنترل گروه‌های مسلح خارج از دولت و یا گروه‌های محلی قرار دارد که با اقدامات مختلف باید به خزانه دولت بازگردد.

مسئله دیگری که رویکردهای کلان اقتصادی عراق به دنبال تحقق آن است، حمایت از تولیدات داخل و کاهش وابستگی شدید فعلی به کالاهای مصرفی خارجی به ویژه در حوزه کشاورزی و از طریق ایجاد محدودیت‌های فصلی است. اگرچه حدود ۹۰ درصد کشاورزی عراق در بخش خصوصی قرار گرفته، اما وابستگی بسیاری به بخش دولتی دارد. به همین دلیل دولت عراق هر از چند گاهی و متناسب با فصول مختلف سال، واردات اقلامی مانند مواد غذایی، سبزیجات و صیفی‌جات را با هدف حمایت از تولیدات کشاورزی داخل ممنوع یا محدودیت‌هایی بر آن‌ها اعمال می‌کند. با این وجود موانعی مانند کمبود آب و تجهیزات پیشرفته و ضعف در نظام توزیع محصولات کشاورزی باعث شده این بخش تنها ۴ درصد تولید ناخالص داخلی عراق را دربر بگیرد. کمبود آب البته باعث خواهد شد عراق به سمت کشاورزی مکانیزه، مدیریت مصرف آب و واردات محصولات کشاورزی که آب زیادی نیاز دارند، خواهد رفت.^۱

تا آینده میان‌مدت، وابستگی شدید عراق به درآمدهای نفتی ادامه خواهد داشت. این یک واقعیت است که کشورهای وابسته به نفت به آسانی امکان فاصله گرفتن از این درآمد سرشار را ندارند که نمونه آن را می‌توان در ایران دوران تحریم و حتی برخی کشورهای حاشیه خلیج فارس در دوره کاهش درآمدهای نفتی دانست. عراق نیز از این قاعده مستثنی نیست و روند وابستگی این کشور به نفت تداوم خواهد داشت. براساس پیش‌بینی‌ها درآمدهای غیر نفتی عراق در سال ۲۰۲۱ برابر ۶٫۵ درصد GDP خواهد بود و تا سال ۲۰۲۶ به ۷٫۶ درصد خواهد رسید که افزایش چشم‌گیری را نشان نمی‌دهد.^۲

در مجموع به نظر می‌رسد مهم‌ترین چالش‌های فعلی اقتصاد عراق را باید در وابستگی شدید به فروش نفت، میزان بالای حقوق‌ها در بخش دولتی، جمعیت جوان نیازمند اشتغال، عدم کنترل دولت مرکزی بر برخی درآمدهای مرزی و نیاز فوری به جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بازسازی و توسعه زیرساخت‌هایی مانند راه و جاده، برق‌رسانی و آب‌رسانی دانست.

۲- تنش‌زدایی در سیاست خارجی

یکی از روندهای مهمی که طی سال‌های اخیر در رویکردهای خارجی عراق قابل رهگیری است، تلاش برای اتخاذ نوعی سیاست خارجی مبتنی بر اولویت‌بخشی به اقتصاد و تنش‌زدایی در روابط با همسایگان

^۱ <https://iraqenergy.org/2020/10/20/iraqinsider-q3-2020-non-oil-economy-review/>

^۲ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/02/11/pr2137-iraq-imf-executive-board-concludes-2020-article-iv-consultation>

است. به صورت کلی روند پژوهی کنش‌های کلامی و رفتاری سیاستمداران و مسئولان و همچنین برخی مطالبات موجود در افکار عمومی عراق حاکی از تمایل آن‌ها به کاهش تنش‌های خارجی و تمرکز بر یک روابط مبتنی بر همکاری‌های اقتصادی با همه بازیگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای است. براین اساس، توسعه اقتصادی و بازسازی کشور، اولویت اصلی عراق قلمداد می‌شود و از هر مسئله‌ای که آن را مختل می‌کند باید فاصله گرفت.

به نظر می‌رسد حداقل سه عامل در تقویت چنین رویکردی در سیاست خارجی عراق نقش داشته است. نخست اینکه طی سال‌های اخیر و به‌ویژه پس از شکست سرزمینی داعش، یک فهم مشترک در عرصه رسمی و عمومی جامعه عراق شکل گرفته که براساس آن منازعات منطقه‌ای و بین‌المللی بر ثبات و توسعه اقتصادی عراق تأثیر منفی دارد و به همین دلیل این کشور باید خارج از این منازعات بایستد. تلاش‌های دولت فعلی و حتی پیشین عراق برای شکل‌گیری گفت‌وگوهای منطقه‌ای میان تهران و ریاض و نیز کنش‌های مسئولان عراقی در دوره تحریم‌های حداکثری دولت ترامپ علیه ایران در همین چارچوب قابل ارزیابی است. بنابراین پرهیز از اتخاذ هرگونه سیاستی که عراق را به محلی برای منازعه میان دیگران تبدیل کند، یکی از اولویت‌های سیاست خارجی عراق محسوب می‌شود.

مسئله دومی که باعث شده تا عراق به سمت نوعی تنش‌زدایی و اولویت‌بازسازی و توسعه در روابط خارجی حرکت کند، تقویت گفتمان‌های ملی‌گرایی و عرب‌گرایی است که حامیانی بین اقلشار گوناگون عراقی به‌ویژه جوانان دارد؛ جوانانی که یا در دوره پس‌اصدام متولد شده‌اند و حدود نیمی از جمعیت فعلی عراق را تشکیل می‌دهند و یا تصویر روشنی از دوران حکومت وی ندارند. تقویت امواج استقلال‌خواهی و برداشت متفاوت نسبت به نقش مذهب در مسائل سیاسی و اجتماعی را می‌توان از جمله عواملی دانست که باعث شده تا چنین روندهایی شکل بگیرد. این تصویر جدید البته سوبه‌های دیگری دارد که می‌توان آن‌ها را در «خودمرجعی» و یا حداکثر مرجعیت یافتن شبکه‌های مجازی میان افکار عمومی، ظهور و بروز کنش‌های غیر مذهبی و گسترش نوعی رواداری مذهبی رهگیری کرد. نکته مهم اینکه همین جوانان بخش اصلی جمعیت ناراضی و معترضان اکتبر ۲۰۱۹ را تشکیل دادند.

سومین عاملی که می‌توان برای تقویت گفتمان تنش‌زدایی در سیاست خارجی عراق مطرح کرد، محدودیت‌های ژئوپلتیک این کشور است. عراق به‌عنوان سومین کشور وسیع غرب آسیا در محاصره خشکی قرار دارد و بخش مهمی از ارتباطات دریایی خود را از طریق همسایگان برطرف می‌کند. در میان هشت کشور ساحلی خلیج فارس، عراق کم‌ترین راه آبی را دارد. در حالی که این کشور از مهم‌ترین صادرکنندگان نفت دنیاست و صادرات این محصول، مهم‌ترین منبع درآمدی عراق محسوب می‌شود و به همین دلیل عراق به دنبال گسترش مسیرهای صادرات نفت خود از جمله بندر فاو است که قرارداد ۲٫۶ میلیارد دلاری آن با یک شرکت کره‌ای برای فاز نخست وارد فاز اجرایی شد. بنابراین ویژگی‌ها و محدودیت‌های ژئوپلتیک عراق در

نوع تصمیم‌گیری این کشور در عرصه سیاست خارجی اثرگذار است.

البته علاوه بر زمینه‌های بالا می‌توان به مواردی مانند وجود یک دولت شکننده در عراق نیز اشاره کرد که به دلیل ناتوانی در بسط حاکمیت داخلی، در معرض فشارهای بیرونی قرار دارد و ناگزیر از تنظیم حداقل بخشی از کنش‌های سیاست خارجی خود براساس تنش‌زدایی با سایر بازیگران است. طبق گزارش بنیاد بین‌المللی صلح، عراق با نمره ۹۹.۱ در زمره دولت‌های شکننده قرار می‌گیرد.^۱ همچنین از منظر حکمرانی، عراق وضعیت مناسبی ندارد و در اغلب شاخص‌ها نمره‌ای کمتر از ۱۰ به خود اختصاص داده است.^۲

آن‌چنان که توضیح داده شد، رویکرد سیاست خارجی عراق بر مبنای کاهش تنش و نوعی موازنه مثبت با سایر طرف‌ها بوده که طی سال‌های اخیر سویه عربی آن افزایش داشته است. به عبارت دیگر عراق در سال‌های پس‌اصدام روابط مناسبی با ایران و ترکیه به عنوان دو قدرت منطقه‌ای برقرار کرد. اما مجموعه عواملی مانند شکل‌گیری یک دولت شیعه در عراق و نارضایتی دولت‌های حاشیه جنوبی خلیج فارس از تهاجم نظامی آمریکا به این کشور باعث شکل‌گیری یک روابط سرد میان بغداد و برخی پایتخت‌های عربی شد.^۳

این روند اما در سال‌های اخیر تغییر یافته و عراق تمایل بسیاری برای توسعه همکاری‌ها با کشورهای عربی از جمله عربستان از خود نشان داده که در سفرهای چند سال اخیر مقامات عراقی و برخی شخصیت‌های سیاسی از جمله مقتدی صدر به عربستان مشهود بوده است. در نقطه مقابل عربستان نیز در پرتو گسترش روابط خود با عراق، ضمن تلاش برای کاهش نقش‌آفرینی ایران، می‌تواند برخی برداشت‌های منفی نسبت به نقش مخرب ریاض را بین افکار عمومی عراق ترمیم کند. توسعه همکاری‌های عربستان با عراق همچنین به ریاض کمک می‌کند تا اولاً از طیف‌های سیاسی دور از ایران و همچنین اهل سنت استان‌های غربی حمایت کند و ثانیاً ابزاری برای فشار به دولت مرکزی در راستای کنترل گروه‌های مسلح غیر دولتی در اختیار داشته باشد.

تشکیل شورای هماهنگی عربستان و عراق پس از دیدار حیدر العبادی، نخست‌وزیر وقت عراق از عربستان در اکتبر سال ۲۰۱۷ و امضای ۱۶ توافقنامه میان دو کشور از جمله در زمینه مسیر ترانزیت دریایی و هوایی و همچنین افتتاح گذرگاه عرعر در همین زمینه قابل اشاره است.^۴ عربستان همچنین در اپک پلاس همکاری موفق‌تری را با عراق تجربه کرد. ریاض توانست بغداد را برای کاهش تولید نفت متقاعد و در نتیجه درآمدهای نفتی پیش‌بینی‌شده را تا ۸۰ درصد محقق کند. در مقابل عراق تولید نفت خود در سال ۲۰۲۰ را به پایین‌ترین حد در پنج سال اخیر رساند.^۵ علاوه بر اینها عربستان به دنبال توسعه گذرگاه‌های مرزی با عراق است که

^۱ <https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019/>

^۲ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

^۳ کیسین، کارل؛ میلر، استیون؛ مالین، مارتین و دیگران (۱۳۸۲). *جنگ آمریکا و عراق*. ترجمه گروه مترجمان. تهران: انتشارات ابرار معاصر.

^۴ <https://www.al-monitor.com/originals/2019/02/iraq-saudi-iran-rapprochement.html>

^۵ <https://iraqenergy.org/2020/11/24/cautious-but-steady-riyadh-baghdad-rapprochement/>

ساخت و افتتاح گذرگاه جمیمه در استان المثنی که بالاترین نرخ فقر در عراق را دارد، از نمونه‌های آن است.^۱ عراق همچنین تأمین بخشی از برق مورد نیاز خود را با قیمتی ارزان‌تر از ایران، از طریق کشورهای شورای همکاری خلیج فارس دنبال می‌کند و بر این اساس تفاهماتی برای انتقال برق از دو مسیر «عرعر - یوسفیه» و استان المثنی انجام داده است. شرکت اماراتی مصدر نیز برای تولید ۲ هزار مگاوات برق تعهداتی به طرف عراقی داده است و مدتی پیش نیز قرارداد احداث ۵ نیروگاه تولید برق با استفاده از انرژی خورشیدی بین وزارت برق و سازمان ملی سرمایه‌گذاری عراق و شرکت انرژی آتی ابوظبی منعقد شد.^۲ مسیر دیگر، احداث خط انتقال برق بین نیروگاه فاو در بصره و نیروگاه الزور در کویت است که مقرر شده تابستان سال ۲۰۲۲ به بهره‌برداری برسد. در مجموع خط انتقال برق کشورهای شورای همکاری خلیج فارس به عراق در فاز نخست می‌تواند تا ۵۰۰ مگاوات برق این کشور را تأمین کند که البته در مقایسه با نیاز ۳۵ هزار مگاواتی عراق ناچیز است.

در مجموع روابط اقتصادی عراق و عربستان طی سال‌های اخیر رشد شتابانی نداشته و به نظر می‌رسد عربستان همچنان حضور مؤثری در بازار عراق ندارد. جدول زیر رشد آرام و تدریجی صادرات عربستان به عراق را نشان می‌دهد.

جدول ۱ - روابط تجاری عراق و عربستان^۳

سال	صادرات عراق به عربستان (میلیون دلار)	واردات عراق از عربستان (میلیون دلار)
۲۰۱۰	۹۸	۴۷۱
۲۰۱۱	۱۴۳	۵۰۳
۲۰۱۲	۱۹	۴۱۷
۲۰۱۳	۱.۵	۵۲۸
۲۰۱۴	۱.۲	۶۹۰
۲۰۱۵	۲.۵	۴۶۷
۲۰۱۶	۶	۴۰۷
۲۰۱۷	۷.۶	۵۰۶
۲۰۱۸	۱۱.۳	۶۵۱
۲۰۱۹	۵	۶۷۸
۲۰۲۰	-	۷۰۶

عربستان برای سرمایه‌گذاری در عراق تردید دارد و ریسک‌های بالای آن را به ویژه با توجه به خروج نیروهای رزمی آمریکا در پایان سال ۲۰۲۱ در نظر می‌گیرد. علاوه بر اینکه مسائل امنیتی و روابط بازیگران

^۱ <https://www.al-monitor.com/originals/2021/11/iraq-expands-border-crossings-saudi-arabia-boost-trade>

^۲ <https://alsabaah.iq/55995>

^۳ <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/sau/partner/irq?dynamicBilateralTradeSelector=year2019>



غیر دولتی با ایران از جمله نگرانی‌های ریاض است. عربستان همچنین درباره بوروکراسی و فساد، فقدان نیروی کار ماهر و روند طولانی بررسی قراردادها به ویژه در حوزه نفت دغدغه‌هایی دارد.^۱

در میان روابط خارجی روبه گسترش عراق به ویژه در حوزه اقتصادی، مهم‌ترین یا حداقل پربسامدترین آن‌ها طرح موسوم به شام جدید با حضور عراق، مصر و اردن بوده است. این طرح که در دوره نخست‌وزیری عادل عبدالمهدی کلید خورد با نخست‌وزیری مصطفی الکاظمی سرعت بیشتری یافت. علاوه بر اینکه آمریکا نیز از این طرح حمایت کرده است. به نظر می‌رسد کاهش مداخله آمریکا در روندهای غرب آسیا، بازیگران منطقه‌ای و به ویژه متحدان واشنگتن را به سمت ایجاد ائتلاف‌های جدید سوق داده است. مسئله‌ای که ایالات متحده نیز ضمن حمایت، از این ظرفیت برای تداوم رهبری غیر مستقیم منطقه و جلوگیری از قدرت‌یابی برخی کشورها به ویژه ایران بهره خواهد برد.

شام جدید بر انرژی قابل توجه عراق، سرمایه انسانی مصر و موقعیت ارتباطی اردن مبتنی است. اردن می‌تواند به عنوان نقطه ترانزیت گاز طبیعی عراق به بندر عقبه و شبکه گاز مصر ایفای نقش کند و پالایشگاه‌های مصر می‌توانند نفت سبک بصره را برای مصرف داخلی دریافت و پالایش کنند.^۲ علاوه بر اینکه عراق روزانه ۱۰ هزار بشکه نفت با تخفیف مناسب در اختیار اردن قرار می‌دهد. عراق همچنین از همه توافقنامه‌های تجارت آزاد از جمله توافقنامه تجارت آزاد عرب در سال ۲۰۱۶، توافقنامه چارچوب تجارت و سرمایه‌گذاری با آمریکا در سال ۲۰۱۳ و موافقت‌نامه مشارکت و همکاری با اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۲ خارج شده است. توافقنامه تجارت آزاد عراق با اردن تنها استثناء در این زمینه است.^۳

اردن طی سال‌های اخیر در نسبت با عربستان، صادرات قابل توجهی به عراق داشته است؛ هرچند که روابط تجاری عراق با اردن نسبت به روابط تجاری عراق با ایران و ترکیه فاصله قابل توجهی دارد. جدول زیر روابط اقتصادی اردن با عراق در فاصله سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ را نشان می‌دهد. براساس جدول زیر، صادرات اردن به عراق پس از ظهور و گسترش سرزمینی داعش در این کشور کاهش داشته است که در شکاف صادراتی پیش و پس از سال ۲۰۱۴ خود را نشان می‌دهد. اگرچه در سال‌های پس‌داعش، اردن نتوانسته روابط خود با عراق را به سال‌های ماقبل داعش بازگرداند، اما پروژه شام جدید می‌تواند بخشی از این هدف را حداقل برای اردنی‌ها محقق کند.

^۱ International Crisis Group, "Saudi Arabia: Back to Baghdad", 22 May 2018, available at: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/186-saudi-arabia-back-baghdad>

^۲ Quilliam, Neil (2021). "Is the new Arab alliance too good to be true?", available at: <https://www.chathamhouse.org/2021/05/new-arab-alliance-too-good-be-true>

^۳ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/07/19/Iraq-Technical-Assistance-Report-Customs-Valuation-Rules-of-Origin-and-Tariff-462196>

جدول ۲ - روابط تجاری عراق و اردن^۱

واردات عراق از اردن (میلیون دلار)	صادرات عراق به اردن (میلیون دلار)	سال
۱۱۰۰	۱۹۳	۲۰۱۰
۱۲۰۰	۱۹۸	۲۰۱۱
۱۲۰۰	۲۵۳	۲۰۱۲
۱۴۰۰	۱۴۵	۲۰۱۳
۱۳۷۰	۱۹۰۴	۲۰۱۴
۷۵۰	۱۰۳	۲۰۱۵
۴۹۸	۲۰۹	۲۰۱۶
۵۴۲	۱۰۶	۲۰۱۷
۷۰۷	۲۰۲	۲۰۱۸
۶۳۵	۵۸۰۲	۲۰۱۹
۶۶۵	-	۲۰۲۰

همچنین جدول بالا نشان می‌دهد از سال ۲۰۱۹ صادرات عراق به اردن رشد چشم‌گیری داشته که به دلیل آغاز صادرات نفت خام عراق به اردن است. صادرات نفت عراق به اردن بیش از ۹۰ درصد صادرات عراق به این کشور در سال ۲۰۱۹ را شامل شده است.

به هر روی در حالی که مصر و اردن از ثروت سرشار کشورهای شورای همکاری خلیج فارس بی‌بهره‌اند، سه کشور عراق، مصر و اردن با جمعیتی بالغ بر ۱۵۰ میلیون نفر، ظرفیت صنعتی بومی و کشاورزی مهمی دارند. این پروژه همچنین می‌تواند با پیوستن لبنان و سوریه توسعه یابد و برای بازسازی سوریه مورد استفاده قرار گیرد.^۲ از جمله جنبه‌های مهم پروژه شام جدید ایجاد مسیر زمینی جابه‌جایی مسافر میان قاهره، امان و بغداد است که اثرات مهمی بر گسترش حضور نیروی کار و شرکت‌های پیمانکار مصری در عراق خواهد داشت.^۳ اتصال شبکه برق عراق به اردن و مصر، احداث منطقه مشترک صنعتی و توافق بازسازی در ازای نفت، از جمله بخش‌های پروژه شام جدید است که متنوع‌سازی روابط عراق به عنوان مهم‌ترین مقصد صادراتی ایران در منطقه از نتایج آن خواهد بود. بنابراین پروژه شام جدید در بلندمدت می‌تواند رقیب روابط اقتصادی تهران-بغداد باشد.

علاوه بر عربستان و اردن که روابط اقتصادی روبه‌گسترشی با عراق دارند، شاید ترکیه را (در کنار ایران) بتوان مهم‌ترین همسایه عراق دانست که در اقتصاد این کشور و البته تحولات سیاسی اقلیم کردستان عراق و همچنین برخی از استان‌های شمالی عراق و مناطقی مانند کرکوک اثرگذار است. ترکیه همچنین از جمله

^۱ <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/irq/partner/jor?dynamicBilateralTradeSelector=year2019>

^۲ Harvey & Riedel, Katherine & Bruce (2021). "Egypt, Iraq, and Jordan: A new partnership 30 years in the making?", available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/07/02/egypt-iraq-and-jordan-a-new-partnership-30-years-in-the-making/>

^۳ <https://www.al-monitor.com/originals/2021/03/egypt-jordan-iraq-land-route-trade-economic-relations.html>

کشورهایی است که همواره جزو مهم‌ترین صادرکنندگان به بازار عراق محسوب و بخش مهمی از نیازهای بازار عراق از سوی آنکارا تأمین می‌شود. جواهرات، پوشاک، مبلمان، مواد غذایی و خودرو از جمله مهم‌ترین کالاهای صادراتی ترکیه به عراق است. صادرات ترکیه به عراق در سال ۲۰۰۳ حدود ۸۷۰ میلیون دلار بود^۱ که طی سال‌های اخیر دیپلماسی اقتصادی ترکیه در کنار وجود یک بازار مصرفی بزرگ، باعث رشد صادرات این کشور به عراق شده است.

جدول زیر روابط تجاری عراق با ترکیه طی سال‌های اخیر را نشان می‌دهد که براساس آن، این کشور در سال‌های اخیر صادرات خود به عراق را توانسته حتی به سطح بالای ۱۰ میلیارد دلار نیز برساند. نکته مهم اینکه در دوره پساداعش، آنکارا توانسته به سمت نوعی توازن بخشی تدریجی تراز تجاری خود با بغداد حرکت کند؛ مسئله‌ای که فقدان آن در روابط ایران با عراق احساس می‌شود و از جمله چالش‌های روابط اقتصادی تهران-بغداد است.

جدول ۳ - روابط تجاری عراق و ترکیه^۲

سال	صادرات عراق به ترکیه (میلیون دلار)	واردات عراق از ترکیه (میلیون دلار)
۲۰۱۰	۱۵۶	۶۰۰۰
۲۰۱۱	۱۲۰	۸۳۰۰
۲۰۱۲	۲۰۸	۱۰۸۰۰
۲۰۱۳	۱۵۵	۱۱۹۰۰
۲۰۱۴	۲۸۱	۱۰۹۰۰
۲۰۱۵	۲۹۳	۸۵۵۰
۲۰۱۶	۸۳۲	۷۶۳۰
۲۰۱۷	۱۵۰۰	۹۰۰۵
۲۰۱۸	۱۴۰۰	۸۳۵۰
۲۰۱۹	۲۶۷۰	۱۰۲۰۰
۲۰۲۰	-	۹۱۴۰

یک نکته مهم دیگر درباره بازارهای صادراتی ترکیه، کاهش ارزش لیر این کشور برابر دلار است. این مسئله اگرچه پیامدهایی برای اقتصاد ترکیه خواهد داشت، اما می‌تواند به رونق صادرات این کشور منتهی شود که به صورت طبیعی یکی از بازارهای هدف ترکیه، عراق است. از این منظر، با کاهش ارزش لیر برابر دلار، می‌توان منتظر حضور جدی‌تر ترکیه به عنوان مهم‌ترین رقیب ایران در بازار عراق بود.

علاوه بر بازیگران منطقه‌ای، عراق در حال توسعه همکاری‌های اقتصادی خود با بازیگران فرامنطقه‌ای نیز

¹ Shi Yinglun, "Turkey to double trade volume with Iraq to 20 bln USD", xinhuanet, 13 January 2019, available at: http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/13/c_137740732.htm

² <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/irq/partner/tur?dynamicBilateralTradeSelector=year2019>

هست. چین به عنوان یکی از قدرتهای نوظهور از جمله مهم‌ترین کشورهای محسوب می‌شود که در حال ورود جدی به بازار عراق است. توافق ۲۰ ساله «نفت در قبال بازسازی» بین چین و عراق، بخشی از تلاش بغداد برای تأمین بودجه ۸۸ میلیارد دلاری بازسازی ویرانی‌های ناشی از حمله داعش به عراق بود^۱ که اگرچه روند پیشبرد آن سرعت مناسبی نداشته، اما احتمالاً اثراتی در بازار آینده عراق خواهد داشت.

چین طی سال‌های گذشته تلاش کرده فاصله خود با تحولات غرب آسیا را حفظ کند و این کشور نقش چندان مؤثری در دوره مبارزه عراق با داعش ایفا نکرد، اما روابط خارجی پکن-بغداد در سال ۲۰۱۸ به بیش از ۳۰ میلیارد دلار رسید. چین از سال ۲۰۱۸ حضور خود در پروژه‌های نفتی عراق را توسعه داده است؛ ساخت پالایشگاه نفت در بندر فاو، توسعه بخش جنوبی میدان بغداد شرقی، پروژه افزایش بازدهی تولید میدان نفتی مجنون و فعالیت‌های شرکت CNPC در حوزه بالادستی برخی میداین نفتی عراق از جمله پروژه‌های چین در این بازه بوده است^۲. شرکت‌های چینی علاوه بر حوزه اکتشاف نفت در زیرساخت‌هایی مانند نیروگاه‌ها، کارخانه‌های سیمان، تاسیسات تصفیه آب و حتی ساخت مدارس فعال هستند که از جمله آن‌ها می‌توان به شانگهای الکتریک، شرکت مصالح ساختمانی چین و شرکت نیروی برق‌آبی چین اشاره کرد.

روابط عراق با برخی کشورهای اروپایی از جمله فرانسه نیز در حال توسعه است. دو سفر اخیر رئیس‌جمهور فرانسه به عراق به‌ویژه حضور در نشست منطقه‌ای بغداد به عنوان عالی‌ترین مقام برون‌منطقه‌ای از اهمیت عراق در سیاست خارجی فرانسه حکایت دارد. عراق اخیراً با شرکت توتال فرانسه برای تولید روزانه ۲ هزار و ۶۰۰ میلیون متر مکعب گاز قراردادهایی امضا کرده است. امضای قرارداد بزرگ ۲۷ میلیارد دلاری سرمایه‌گذاری فرانسه در بخش نفت، گاز و انرژی خورشیدی که بزرگترین قرارداد عراق با یک کشور غربی محسوب می‌شود در همین زمینه قابل اشاره است^۳.

طبق این قرارداد، فرانسه چهار پروژه را در عراق به اجرا خواهد گذاشت. قرارداد نخست مربوط به توسعه میدان نفتی ارطاموی و رساندن تولید آن به ۲۱۰ هزار بشکه و آموزش پرسنل عراقی و اشتغال‌زایی برای شهروندان این کشور است. قرارداد دوم مربوط به ساخت مجموعه گازی با ظرفیت ۶۰۰ میلیون متر مکعب برای بهره‌برداری از گاز همراه در میداین نفتی و کاهش واردات آن از کشورهای همسایه و تولید روزانه ۱۲ هزار بشکه گاز فشرده، تولید ۳ هزار تن گاز مایع LPG برای مصرف داخلی و وارد کردن فناوری نوین است. قرارداد سوم استفاده از آب دریا و قرارداد چهارم نیز ساخت نیروگاه خورشیدی برای تولید انرژی برق با هزینه کمتر از ۴۵ درصد از نیروگاه‌های فسیلی و تولید یک‌هزار مگاوات برق است^۴.

علاوه بر انگیزه‌های اقتصادی، فرانسه برخی اهداف سیاسی را نیز از دریچه گسترش روابط خود با عراق

¹ <https://www.al-monitor.com/originals/2019/10/iraq-china-india-oil-construction.html>

² Calabrese, John (2019). "china-iraq Relations: Poised for a Quantum Leap?", available at: https://www.mei.edu/publications/china-iraq-relations-poised-quantum-leap#_ftn17

³ <https://www.aljazeera.com/economy/2021/9/6/frances-total-signs-mega-oil-and-gas-deals-with-iraq>

⁴ <https://baghdadtoday.news/news/163976/%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%A7%D8%B8%D9%85%D9%8A-%D9%8A%D8%B1%D8%B9%D9%89-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%82>

دنبال می‌کند. با توجه به تمایل آمریکا برای کاهش مداخله در روندهای غرب آسیا، پاریس به دنبال پر کردن بخشی از خلأ احتمالی است. بازیابی نقش سنتی فرانسه در منطقه از مسیر عراق قابل تصور است. ازسوی دیگر فرانسه طی سال‌های اخیر رقابت خود با ترکیه را در پرونده‌هایی نظیر لیبی، سوریه و مدیترانه شرقی افزایش داده است. با توجه به نفوذ ترکیه در مناطق شمالی عراق و اقلیم کردستان، فرانسه تمایل دارد به گسترش حضور سیاسی و اقتصادی خود در این مناطق بپردازد.

به هر روی کنش‌های کلامی و رفتاری چه در عرصه افکار عمومی و چه از منظر نخبگان، احزاب سیاسی و مسئولان عراق نشان می‌دهد این کشور در مسیر تنش‌زدایی در سیاست خارجی و اولویت دادن به اقتصاد و بازسازی کشور و ارتقای جایگاه خود به عنوان کانونی برای همکاری‌های منطقه‌ای قرار دارد. برداشت محوری در عراق این است که از جمله مهم‌ترین عوامل ناکامی این کشور در بهبود شرایط اقتصادی، قرار گرفتن در کانون منازعات منطقه‌ای میان بازیگران مختلف است. از این منظر، تصاعد تنش‌ها میان ایران و دولت‌های عربی منطقه از یک‌سو و ایران و آمریکا ازسوی دیگر تأثیر منفی بر اوضاع عراق گذاشته و این کشور را از پیمودن مسیر توسعه بازداشته است. بنابراین راهکار در اتخاذ رویکرد موازنه مثبت در سیاست خارجی و ترغیب بازیگران مختلف به سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی و تنوع‌بخشی به مسیرهای تأمین نیازهای اقتصادی است. هرچند که با توجه به منافع متنوع بازیگران، این مسیر برای عراق چندان هموار نیست و مانند نوع مواجهه آمریکا با قرارداد ۲۰ ساله عراق با چین، می‌تواند تبعاتی برای دولت مرکزی در بغداد داشته باشد.

ب) ایران و عراق: مسیر طی شده، چالش‌ها و فرصت‌ها، احتمالات آینده

۱- مسیر طی شده

عراق یکی از مهم‌ترین همسایگان ایران محسوب می‌شود. تحولات تاریخی نشان می‌دهند که روابط دو کشور فراز و فرودهای بسیاری داشته است که شاید جنگ تحمیلی هشت ساله (۶۸-۱۳۶۰) از جمله منازعه‌آمیزترین دوران آن بوده باشد. با این حال با سقوط نظام سیاسی عراق پس از حمله آمریکا در سال ۲۰۰۳ و استقرار نظام جدید مبتنی بر آرای عمومی در این کشور، روابط تهران-بغداد در مسیر توسعه همکاری‌های همه‌جانبه قرار گرفت؛ به‌گونه‌ای که طی حدوداً دو دهه اخیر، روابط با عراق و تحولات داخلی این کشور نسبت قابل توجهی با منافع ملی ایران داشته است.

از منظر فرهنگی و مذهبی، روابط دو کشور طی سال‌های اخیر گسترش داشته است. به صورت کلی گردشگری مذهبی و سلامت سهم قابل توجهی در روابط ایران و عراق دارد. براساس آمارهای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در سال ۱۳۹۸ بیشترین میزان گردشگر ورودی به ایران از مبدأ عراق بوده است. در این سال ۳۵٫۸ درصد از کل گردشگران واردشده به ایران از مبدأ عراق بودند که تعداد آن‌ها بالغ بر ۳ میلیون

و ۱۰۰ هزار نفر است^۱. این تعداد طبیعتاً در سه بخش اصلی گردشگری زیارتی، سیاحتی و سلامت در ایران حضور یافتند. از ایران نیز مهم‌ترین بخش گردشگران خروجی به مقصد عراق برای زیارت عتبات عالیات بوده که البته با شیوع ویروس کرونا این میزان کاهش قابل توجهی داشته است. با این حال، مراسم اربعین طی سال‌های اخیر از نمونه‌های روشن روابط فرهنگی و مذهبی ایران و عراق در سطح عمومی است.

از منظر اقتصادی با استقرار نظام سیاسی جدید در عراق، روابط دوجانبه روبه گسترش بوده است. عراق طی سال‌های اخیر عموماً پس از چین دومین مقصد صادراتی برای ایران بوده است.

جدول ۴: صادرات/واردات غیر نفتی (به استثنای نفت خام، نفت کوره و نفت سفید و بدون محاسبه تجارت چمدانی)

ایران به/از عراق

سال	صادرات (میلیون دلار)	واردات (میلیون دلار)	تراز تجاری (میلیون دلار)	درصد از کل صادرات (ارزش)
۹۰	۵۱۷۹	۱۲۴	۵۰۵۵	۱۵.۳۲
۹۱	۶۳۳۷	۸۳	۶۲۵۴	۱۹.۴۶
۹۲	۶۰۲۸	۷۰	۵۹۵۸	۱۹.۱۱
۹۳	۶۴۸۵	۶۱	۶۴۲۴	۱۷.۷۴
۹۴	۶۲۲۵	۵۰	۶۱۷۵	۱۷.۴۵
۹۵	۶۱۳۲	۵۹	۶۰۷۳	۱۳.۹۲
۹۶	۶۵۵۵	۹۰	۶۴۶۵	۱۳.۹۵
۹۷	۸۹۶۱	۵۹	۸۹۰۲	۲۰.۳۲
۹۸	۸۹۹۲	موجود نیست	-	۲۲
۹۹	۷۴۳۱	۱۳۴	۷۲۹۷	۲۱.۳۲

(منبع: گمرک)

جدول بالا نشان می‌دهد که سهم مهمی از تجارت خارجی ایران طی یک دهه گذشته صادرات به عراق وده است. همچنین براساس آمارهای اولیه گمرک جمهوری اسلامی ایران، صادرات ایران به عراق طی هفت ماهه نخست سال ۱۴۰۰ حدود ۵,۴۸ میلیارد دلار بوده است^۲. به عبارت دیگر میانگین صادرات ماهانه ایران به عراق در هفت ماهه نخست سال ۱۴۰۰ بیش از ۷۸۰ میلیون دلار بوده که با توجه به ادوار گذشته، عدد قابل توجهی محسوب می‌شود. مقایسه میزان صادرات ایران به عراق و دیگر همسایگان، اهمیت این کشور در تجارت خارجی ایران را نشان می‌دهد. زیرا صادرات به عراق با فاصله بالاتر از کشورهایمانند امارات متحده عربی و افغانستان قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که سال گذشته بیش از ۲۱ درصد از صادرات کشور

^۱ سالنامه آماری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (۱۳۹۸). تهران: پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری، قابل دسترسی در: <https://www.mcth.ir/documents/EntryId/79>

^۲ آمار صادرات به تفکیک کشورهای طرف معامله، گمرک جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترسی در: https://www.irica.ir/general_content/2037065/2037065.htm



صرفاً به عراق بوده است. این عدد البته به غیر از صادرات گاز و برق، حوزه گردشگری، صادرات خدمات فنی و مهندسی و تجارت چمدانی است.

ایران طی سال‌های اخیر علاوه بر صادرات کالا، صادرات گاز نیز به عراق داشته است. دو قرارداد ۶ ساله بین شرکت ملی گاز ایران و وزارت برق عراق در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ منعقد شده که گاز ایران را برای تولید برق به نیروگاه‌های «المنصوریه»، «القدس» و «الصدر» بغداد و نیروگاه «شط البصره» منتقل می‌کند. طی سال‌های اخیر صادرات گاز ایران به عراق از دو مسیر نفت‌شهر-بغداد و شلمچه-بصره صورت گرفته است.^۱ خط شلمچه-بصره ظرفیت روزانه ۵۰ میلیون متر مکعب انتقال گاز دارد.^۲ ایران در سال ۱۳۹۷ به صورت میانگین، روزانه بیش از ۱۳ میلیون متر مکعب گاز به عراق صادر کرد. شهریورماه ۱۴۰۰ اما صادرات گاز ایران به عراق با کاهش شدیدی روبه‌رو شد و از ۴۹ به ۸ میلیون متر مکعب در روز رسید که به معنای کاهش ۵ هزار و ۵۰۰ مگاواتی برق عراق بود.^۳

علاوه بر گاز، صادرات برق به عراق نیز طی سال‌های گذشته در دستور کار ایران قرار داشته است. صادرات برق ایران به عراق در سال ۱۳۸۹ با حدود ۵ هزار مگاوات آغاز شد. در مجموع ۲ هزار و ۸۰۰ مگاوات از برق عراق به وسیله گاز وارداتی ایران تأمین می‌شود و یک‌هزار و ۲۰۰ مگاوات نیز برق به صورت مستقیم به عراق صادر می‌شود. البته این عدد برای فصل تابستان است که نیاز برق در عراق افزایش می‌یابد. بنابراین عراق بین ۴ تا ۴ هزار و ۲۰۰ مگاوات از برق خود را از طریق ایران تأمین می‌کند. اواخر خرداد ۱۴۰۰ اما بر اثر حمله تروریستی به خط انتقال برق ایران به عراق در استان دیالی، میزان برق صادراتی ایران از این مسیر تقریباً به صفر رسید.^۴

ایران در بخش صادرات خدمات فنی و مهندسی نیز طی سال‌های اخیر روابط مناسبی با عراق داشته و شرکت‌های ایرانی پروژه‌های متعددی را در این کشور پیش بردند که از جمله آن‌ها می‌توان به ساخت مجموعه ورزشی الزوراء با ظرفیت ۱۲ هزار و ۵۰۰ نفر و مجموعه استادیوم المپیک التاجیات، ساخت مجتمع مسکونی یک‌هزار و ۹۲۰ واحدی عامریه، پروژه مجموعه آموزشی فرودگاه بغداد، پروژه تصفیه‌خانه آب و خط انتقال الناصریه و نیروگاه سیکل ترکیبی ۳ هزار مگاواتی رمیله عراق اشاره کرد. البته با اشغال بخش‌هایی از خاک عراق از سوی گروه تروریستی داعش، روند پیشرفت پروژه‌ها متوقف شد که از سال ۲۰۱۸ به بعد و پس از بهبود شرایط امنیتی در عراق، روند تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام در این کشور کلید خورده است.

^۱ <https://www.nigc.ir/index.aspx?&siteid=1&pageid=129&newsview=2084>

^۲ <https://www.nigc.ir/index.aspx?&siteid=1&pageid=170&newsview=522>

^۳ www.irna.ir/news/84456987/

^۴ <http://news.moe.gov.ir/News-List/63952>

۲- چالش‌ها و فرصت‌ها

روابط اقتصادی ایران و عراق به دلایل گوناگون واجد پیچیدگی‌های بسیاری است که ریشه و خاستگاه غیر اقتصادی و اقتصادی دارد. به عبارت دیگر ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های روابط اقتصادی دوجانبه میان تهران و بغداد هم متأثر از مؤلفه‌های غیر اقتصادی است و هم متأثر از عوامل اقتصادی. مؤلفه‌های غیر اقتصادی این اثرگذاری را باید در حوزه‌های فرهنگی، مذهبی و سیاسی بررسی کرد.

از منظر فرهنگی و مذهبی دو کشور اگرچه اشتراکات بسیاری دارند، بعضاً افتراقاتی نیز وجود دارد که نمونه روشن آن در نحوه مواجهه مکاتب فقهی قم و نجف با مسئله حکمرانی و ورود به عرصه سیاست در جامعه قابل مشاهده است. موضوعی که بعضاً و به دلیل انتقادات هر کدام از دو طرف به سطح رسانه‌ها نیز کشیده شده است. علاوه بر اینگونه اختلاف نظرهای فقهی که البته پیشینه بسیاری دارد، در عرصه عمومی نیز به نظر می‌رسد انگاره‌های ملی‌گرایانه و عرب‌گرایانه در جامعه عراق حتی در استان‌های شیعه‌نشین در حال پیشی گرفتن از انگاره‌های مذهبی است که می‌تواند باعث تقویت گرایش‌های مردمی به سمت رقبای عرب ایران در منطقه شود. نمود این وضعیت در انتخابات پارلمانی اخیر عراق مشاهده می‌شود که از میان تعداد بالای فهرست‌های انتخاباتی، تعداد کمی از فهرست‌ها عناوین اسلامی داشتند و غالب آن‌ها در نام‌گذاری خود بر کلمات «العراق» و «الوطن» تأکید کردند. علاوه بر اینکه روند پژوهی رقابت‌های پیش‌انتخاباتی در عراق نشان می‌دهد که سویه‌های مذهبی کنشگری‌های سیاسی مانند گذشته نیست و هردو گروه رأی‌دهندگان و نامزدهای انتخاباتی بیشتر بر معیارهای ملی تأکید دارند. حتی جریان‌هایی مانند صدری‌ها که پیشینه و سویه‌های مذهبی کنشگری‌های آن‌ها برجسته است، در فضای رسانه‌ای از شعارهای ملی‌گرایانه بهره می‌برند.

بخش دیگری از پیچیدگی‌های روابط تهران و بغداد به تخریب وجهه ایران در جامعه عراق طی سال‌های اخیر بازمی‌گردد. همانطور که پیش‌تر نیز مطرح شد، هم در عرصه عمومی و هم در عرصه رسمی این انگاره ذهنی وجود دارد که منازعه ایران و آمریکا و رقابت منفی ایران و عربستان در منطقه از جمله موانع توسعه و بازسازی عراق است. اما علاوه بر این، برداشت حداقل بخشی از افکار عمومی در عراق این است که ایران طی سال‌های گذشته از احزاب و گروه‌هایی حمایت کرده که دلیل فساد، بی‌قانونی و مشکلات مختلف معیشتی و خدماتی در این کشور بوده‌اند. اگرچه در تحلیل چنین وضعیتی نباید از اقدامات رسانه‌ای تخریب‌گرانه برخی از رقبای منطقه‌ای و فرماندهان گذشته، اما یکی از دلایل شعارهای بخشی از معترضان ضد سیاست‌های ایران در عراق را باید در چنین برداشتی رهگیری کرد.

به صورت کلی پایان سلطه احزاب سیاسی در جامعه عراق به‌ویژه پس از اعتراضات اکتبر ۲۰۱۹ به مطالبه‌ای عمومی به ویژه در اقلیم کردستان و استان‌های شیعه‌نشین تبدیل شد که نتایج انتخابات پارلمانی اخیر چنین



برداشتی را تأیید می‌کند. فارغ از میزان مشارکت پایین مردم که بیانیه پیش از انتخابات مرجعیت نجف نیز نتوانست به افزایش آن منتهی شود، کاهش آرای جریان حکمت ملی وابسته به «سید عمار حکیم»، ائتلاف النصر وابسته به حیدر العبادی، ائتلاف الفتح به رهبری هادی العامری و حزب اتحادیه میهنی کردستان نشان از چنین وضعیتی دارد. علاوه بر اینکه جنبش نسل نو در اقلیم و نامزدهای مستقل و وابسته به معترضان تشرینی که همگی منتقد سلطه احزاب سنتی بودند، توانستند کرسی‌های قابل توجهی به دست آورند. به عبارت دیگر برای نخستین بار پس از سال ۲۰۰۳، گروه‌هایی وارد پارلمان عراق شده‌اند که خارج از سلطه احزاب سنتی این کشور هستند؛ هرچند که احتمال پیوستن این نامزدها به ائتلاف‌های سیاسی اصلی پس از تشکیل پارلمان وجود دارد.

به هرروی افول اقبال عمومی به احزاب و گروه‌های سیاسی که پایگاه سنتی نقش‌آفرینی ایران در عراق محسوب می‌شوند، می‌تواند چالشی برای روابط دو کشور باشد؛ به‌ویژه اینکه این افول با تلقی حمایت ایران از احزاب سنتی که مسئول اوضاع نابه‌سامان عراق دانسته می‌شوند، همراه شده است. البته اعتراضات سال ۲۰۱۹ تا حدودی تهران را با برخی واقعیت‌های جدید جامعه عراق آشنا کرد. ایران که ابتدا مانند بسیاری از بازیگران داخلی و خارجی تحولات عراق، از ظهور و گسترش این اعتراضات غافلگیر شده بود، توانست تا حدودی خود را با وضعیت جدید انطباق دهد. همراهی تهران با نخست‌وزیری مصطفی الکاظمی را می‌توان علاوه بر رابطه مناسب بخشی از تصمیم‌گیران داخلی ایران با وی، محصول انطباق تهران با وضعیت جدید در عراق دانست. موافقتی که بی‌ارتباط با رویداد ترور فرودگاه بغداد در دی‌ماه ۱۳۹۸ نیز نبود. البته نقش رسانه‌ای و میدانی رقبا و عناصر ضد ایرانی آن‌ها نیز قابل کتمان نیست. اینکه ساعتی پس از ترور یک فعال مدنی در کربلا یا بصره، فضای مجازی عراق سویه‌های رادیکال ضد ایرانی می‌گیرد و در مدت کمی حمله به کنسولگری ایران اتفاق می‌افتد، چندان عادی به نظر نمی‌رسد. در نقطه مقابل هم اما تقریباً هیچ‌گونه پیوست رسانه‌ای از سوی ایران در عراق مشاهده نمی‌شود و تهران در عرصه دیپلماسی عمومی در عراق نه واجد نوآوری است و نه توانسته با گروه‌هایی که به تازگی پا به عرصه سیاست این کشور گذاشته‌اند، ارتباط مؤثری برقرار کند. به همین دلیل به نظر می‌رسد ایران نباید مانند دو دهه گذشته همه تخم مرغ‌های خود را در سبد سیاستمداران و احزاب سنتی عراقی قرار دهد. به‌ویژه اینکه اینگونه انگاره‌های ذهنی در افکار عمومی عراق (فارغ از میزان اعتبار آن‌ها) که انتخابات اخیر نشان داد به سطح ظهور و بروز عملی رسیده و وارد عرصه کنشگری شده است، می‌تواند بر همکاری‌های اقتصادی ایران و عراق تأثیرات منفی بگذارد.

علاوه بر چالش‌ها و پیچیدگی‌هایی که خاستگاه غیر اقتصادی دارند، روابط اقتصادی ایران و عراق به خودی خود واجد برخی فرصت‌ها و چالش‌هاست. همانطور که پیش‌تر نیز مطرح شد، عراق طی سه سال اخیر بیش از یک‌پنجم صادرات ایران را به خود اختصاص داده است. همچنین در دوره موسوم به کارزار فشار

حداکثری دولت ترامپ نیز، عراق همواره به عنوان راه تنفس اقتصاد ایران در نظر گرفته می‌شد. به‌ویژه اینکه در همین بازه زمانی، آمریکا معافیت‌های تحریمی برای واردات برق و گاز عراق از ایران را تمدید کرد؛ هرچند که تا حدودی از پرداخت هزینه آن به ایران از سوی عراق جلوگیری کرد.

طبیعتاً بخشی از فرصت‌هایی که ایران در صادرات به عراق در اختیار دارد، ناشی از قرابت‌های مذهبی و ویژگی همسایگی است. روابط تجار و فعالان بخش خصوصی ایران با اقلیم کردستان و همچنین استان‌های شیعه‌نشین عراق از دهه‌های گذشته گسترده بوده و به همین دلیل آشنایی قابل توجهی با ویژگی‌های بازار عراق برای ایرانیان وجود دارد. رفت و آمد آسان تجار و فعالان بخش خصوصی به عراق و دسترسی به بازارهای این کشور مزیت مهمی برای صادرکنندگان ایرانی محسوب می‌شود. عراق دارای جمعیت جوان و رو به رشدی است که تقریباً یک کشور مصرف‌کننده محسوب می‌شود و به نظر می‌رسد حداقل تا بازه میان‌مدت در بسیاری از عرصه‌ها مصرف‌کننده کالاهای وارداتی باقی بماند و این یک فرصت برای ایران است.

تهران در سال‌های اخیر اگرچه تا حدودی توانسته از فرصت یک بازار مصرفی با جمعیت قابل توجه در همسایگی خود استفاده کند اما به نظر می‌رسد سیاست‌های اقتصادی ایران در قبال عراق نیازمند به‌روزرسانی و حتی بازنگری است. این به‌روزرسانی راهبردهای صادرات به یک پیش‌زمینه اساسی نیاز دارد: حفظ بازارهای صادراتی برای یک دوره طولانی‌مدت و داشتن یک روابط پایدار و اثبات به **تحقیقات مستمر و جامعی در حوزه مخاطب‌شناسی و ذائقه‌سنجی** وابسته است که بخش‌هایی مانند نوع کالا، کیفیت و زمان تولید، نام‌گذاری و برندینگ، تبلیغات، وضعیت رقبا، توزیع و خدمات پس از فروش را شامل می‌شود. به همین دلیل نهادهای مدیریت‌کننده صادرات ایران به عراق از جمله سازمان توسعه تجارت، رایزن‌های بازرگانی ایران در عراق، اتاق مشترک بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و عراق، ستاد توسعه روابط اقتصادی ایران با عراق و سایر نهادهای دولتی و خصوصی باید به مسئله تحقیقات بازار اهمیت دهند. حضور مستقیم در سطح خرد بازار عراق مانند ایجاد فروشگاه‌های عرضه مستقیم محصولات ایرانی می‌تواند به شناخت متقابل تولیدکننده ایرانی و مصرف‌کننده عراقی کمک کند.

از نخستین مؤلفه‌های ضروری برای بازنگری در راهبردهای کلان صادراتی به عراق، **تنوع بخشی** است. هم‌اکنون بیشتر کالاهایی که به عراق صادر می‌شوند در زمره محصولات غذایی و بهداشتی هستند. اگرچه می‌توان به صادرات ماشین‌آلات کشاورزی نیز اشاره کرد، اما به نظر می‌رسد صادرات کالاهای فناورانه، صنعتی، دارو و موارد مشابه که جایگاه چندانی در سبد صادراتی ایران به عراق ندارد، هم ثبات بیشتری دارد و هم درآمد بالاتری نصیب کشور می‌کند. ضمن اینکه صادرات کالاهای متنوع به عراق و فاصله گرفتن از صادرات صرف کالاهای سنتی، می‌تواند بهره‌وری تولید و کیفیت کالای تولیدکننده ایرانی را ارتقا دهد. زیرا بازار عراق، بازاری رقابتی محسوب می‌شود که واردکننده انواع کالاهای مصرفی از چین، ترکیه، امارات، هند



و کشورهای اروپایی است. تنوع‌بخشی به کالاهای صادراتی و توجه به صادرات محصولات فناورانه و صنعتی تاحدودی می‌تواند ایران را از برخی تغییرات در سیاست‌های اقتصادی دولت عراق ازجمله در تنظیم بازار و کنترل واردات که بیشتر در حوزه مواد غذایی و محصولات کشاورزی مشاهده می‌شود، مصون نگه دارد.

در **صادرات خدمات فنی و مهندسی** نیز بازار عراق واجد ظرفیت‌های مناسبی است. به‌ویژه اینکه با بهبود شرایط امنیتی و افزایش درآمدهای نفتی این کشور نسبت به سال ۲۰۱۹ و نیمه نخست سال ۲۰۲۰، روند بازسازی و تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام سرعت خواهد گرفت. این مسئله فرصتی برای شرکت‌های ایرانی است و می‌تواند نتایج مثبتی به دنبال داشته باشد. گسترش صادرات خدمات فنی و مهندسی، علاوه بر اینکه در تنوع‌بخشی به روابط اقتصادی تهران و بغداد اثرات مثبتی خواهد داشت، می‌تواند ارزآوری برای کشور را افزایش داده و همچنین مشکلات اقتصادی شرکت‌های داخلی را کاهش دهد. تقویت توان رقابتی شرکت‌های ایرانی نیز از مزایای حضور در بازار عراق خواهد بود. فعالیت شرکت‌های فنی و مهندسی ایرانی در عراق البته باید با برخی الزامات همراه باشد. به کارگیری نیروی کار عراقی حداقل در بخشی از پروژه‌ها ازجمله این الزامات است که هم باعث تمایل طرف مقابل به تداوم فعالیت شرکت‌های ایرانی در عراق می‌شود و هم دستاوردهای فرهنگی و رسانه‌ای دارد؛ به شرط آنکه محتواهای مؤثر و جذاب رسانه‌ای از آن تولید و در شبکه‌های مجازی عراق منتشر شود.

خدمات نیز ازجمله بخش‌هایی است که ظرفیت‌های فراوانی دارد. ایران و عراق به دلیل مجموعه‌ای از اشتراکات مذهبی می‌توانند همکاری‌های خود در این عرصه را افزایش دهند که علاوه بر گردشگری زیارتی، گردشگری سلامت نیز باید مورد توجه باشد. **توان پزشکی ایران و بُعد مسافت**، جذابیت‌های بسیاری برای حضور عراقی‌ها در ایران دارد. شهر شیراز در ایران ازجمله نمونه‌های موفق جذب گردشگر سلامت از عراق محسوب می‌شود که الگوی آن قابل تسری به سایر استان‌ها، به‌ویژه استان‌های هم‌مرز با عراق است.

یکی از **مهم‌ترین چالش‌های** روابط اقتصادی ایران با عراق، تراز تجاری یک‌طرفه به سود ایران است. آنچنان که در جدول شماره چهار آمده، صادرات سالانه عراق به ایران طی یک دهه اخیر زیر ۱۵۰ میلیون دلار بوده است. سال گذشته تراز تجاری ایران و عراق تقریباً به اندازه میزان صادرات ایران به این کشور بود. البته بخشی از این ناترازی شدید به این دلیل است که اصلی‌ترین کالای صادراتی عراق نفت بوده که ایران خود ازجمله تولیدکنندگان آن محسوب می‌شود. عامل دیگر هم به اقتصاد مصرفی عراق بازمی‌گردد. عراق تراز تجاری خود با سایر کشورها را با صادرات نفت بهبود می‌بخشد که این امکان تاحدود زیادی در روابط با ایران ممکن نیست. بنابراین بخشی از عدم تعادل در تراز تجاری میان دو کشور محصول چنین عوامل طبیعی است. اما به نظر می‌رسد قسمتی از اعداد و ارقام فعلی در تجارت دو کشور قابل اصلاح باشد و ایران می‌تواند با اتخاذ گام‌هایی ضمن **تعادل‌بخشی نسبی به تراز تجاری** خود با عراق، طرف مقابل را برای تداوم این روابط اقتصادی ترغیب کند.

از جمله این اقدامات **سیاست تولید مشترک با عراق** است. براین اساس طرف ایرانی می‌تواند با همکاری یک شرکت عراقی در سرمایه‌گذاری، تأمین مواد اولیه، تجهیز، فرآیند تولید، نیروی کار و غیره به تولید مشترک یک کالا اقدام کند. این اقدام، ضمن وابستگی متقابل میان اقتصادهای دو کشور، طرف عراقی را به تقویت روابط اقتصادی با ایران تشویق کرده و باعث ثبات در سبب صادراتی ایران می‌شود. اقدام دیگر **تأمین کالا و نیازهای داخلی از طریق ترانزیت کالا از مسیر عراق** است. فعالان اقتصادی عراق با توجه به عدم مواجهه با محدودیت‌هایی که فعالان اقتصادی ایران با آن روبه‌رو هستند، می‌توانند کالای مورد نیاز واردکننده ایرانی را خریداری و تحویل دهند که می‌تواند درآمدهای ترانزیتی نصیب عراقی‌ها کند.

ایران برای توسعه روابط اقتصادی خود با عراق، نیاز به **حمایت بیشتر از بخش خصوصی** دارد. طی سال‌های پس از خروج آمریکا از برجام، ایران تجربه موفق‌تری در صادرات بخش خصوصی و تجربه نسبتاً ناموفقی در صادرات بخش دولتی به عراق داشت. به عبارت دیگر آن بخشی از صادرات کالا و خدمات که بر عهده بخش خصوصی ایران بود با وجود مواجهه با برخی محدودیت‌ها تداوم یافت و صادرات این بخش دچار کاهش شدید نشد. اما در بخش دولتی که صادرات برق و گاز بود، با وجود اعمال معافیت‌های تحریمی آمریکا که ناشی از نیاز شدید عراق به گاز و برق ایران محسوب می‌شد، تهران در دریافت مطالبات خود مشکلات بسیاری داشت. به همین دلیل سفرهای متعدد مسئولان ایرانی برای دریافت حدود ۶ میلیارد دلار مطالبات ناشی از فروش برق و گاز به عراق طی سال‌های اخیر دستاورد چندانی نداشته و ایران در دریافت این مطالبات با دینار عراقی نیز به دلیل عدم همراهی دولت این کشور موفق نبوده است.

در روابط ایران و عراق، پرونده‌ها و موضوعات حل‌نشده متعددی وجود دارد که هر کدام می‌تواند به بستری برای تضعیف همکاری‌ها منجر شود. **مسئله آب و برداشت از رودهای مشترک، لایروبی اروند و تعیین خط القعر در این رودخانه، مطالبات ایران از فروش برق و گاز به عراق، تکمیل احداث مسیر ریلی شلمچه-بصره بخشی از این پرونده‌های حل‌نشده است** که اگرچه در برهه‌هایی برای حل و فصل آن‌ها تلاش‌های بسیاری صورت گرفت، اما به نظر می‌رسد مسیر تفاهم درباره آن‌ها هموار نیست.

در مجموع فرصت‌ها و چالش‌های موجود در روابط اقتصادی ایران و عراق نشان می‌دهد **هدف دستیابی به تجارت ۲۰ میلیارد دلاری چندان دور از دسترس نیست؛ اما به بازنگری در برخی سیاست‌ها، حمایت از شرکت‌های خصوصی، حذف بروکراسی اداری در تجارت دوجانبه و توسعه همکاری‌های بانکی و گمرکی نیاز دارد.** اینکه دولت عراق تا چه میزان برای چنین آینده‌ای آمادگی دارد، علاوه بر راهبردها و سیاست‌های ایران در مواجهه با این کشور، منوط به برخی تحولات داخلی و منطقه‌ای خواهد بود.

۳- احتمالات آینده

آینده روابط اقتصادی ایران و عراق علاوه بر اینکه به راهبردها و سیاست‌های ایران بستگی دارد که در بخش پیشین مورد اشاره واقع شد، به تحولات داخلی عراق و شرایط منطقه‌ای نیز وابسته است. وضعیت نیروهای سیاسی عراق، صورت‌بندی دولت آینده این کشور، سمت و سوی رقابت ایران با رقبای منطقه‌ای مانند ترکیه و عربستان در بازار عراق، پیشبرد پروژه شام جدید و روندهای ناشی از خروج آمریکا از عراق و ورود بازیگرانی مانند چین و روسیه از جمله این عوامل است. در این چارچوب تلاش می‌شود به اختصار برخی از احتمالات آینده درباره روندهای فعلی مؤثر بر روابط اقتصادی ایران و عراق مورد اشاره قرار گیرد:

۱- **تکثر، تلون و چندگانگی در سیاست داخلی عراق تداوم خواهد داشت** و حتی این احتمال وجود دارد که به دلایلی از جمله جانمایی مرجعیت، مسئله حصر سلاح و انحلال گروه‌های مقاومت یا ادغام در حشدالشعبی و برخی تمایلات برای ایجاد اقلیم‌های شیعه و سنی در جنوب و غرب عراق بر شکاف‌ها افزوده شود. همچنان که از نتایج انتخابات مشخص است، نارضایتی از نظام سیاسی حاکم، تکثر و محلی شدن سیاست و مرجعیت شبکه‌های مجازی فزاینده است. ایران نیاز به تکمیل سیاست کلان خود در عراق با خرده‌سیاست‌هایی دارد که این تکثر و سیالیت را پوشش دهد. مشکلات ایران برای ایجاد انسجام میان گروه‌های شیعی نیز فزاینده خواهد بود. شکاف میان صدر و مالکی و اختلافات اخیر در بدنه حامیان ائتلاف فتح (به رهبری هادی عامری) و نارضایتی برخی از گروه‌های مقاومت عراقی از موافقت ایران با نخست‌وزیری الکاظمی و سپس مامشات تهران با رفتارهای وی، حاکی از مسیر ناهموار آینده است.

۲- از جمله روندهایی که بدون تأثیر چندانی از انتخاب یک نخست‌وزیر نزدیک به یا دور از ایران در عراق پیش خواهد رفت، توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و اولویت جذب سرمایه‌گذاری خارجی برای بازسازی کشور است. با توجه به رویکرد موازنه مثبت و تنش‌زدایی عراق در سیاست خارجی، در مرحله فعلی این کشور به اردن و مصر نزدیک شده است؛ چه‌اینکه هم‌اکنون شرکت‌های مصری نقش فزاینده‌ای در پروژه‌های عمرانی عراق پیدا کرده‌اند. نخست‌وزیر آینده در عراق، صدوری باشد یا حاصل توافق با گروه‌های مقاومت، مسیر توسعه همکاری با کشورهای شورای همکاری خلیج فارس و بازیگران فرامنطقه‌ای از جمله چین و فرانسه پیموده خواهد شد. بنابراین **بازار آینده عراق، رقابتی‌تر از امروز است.**

۳- تجربه واردات برق و گاز از ایران به عراقی‌ها نشان داد عدم تنوع در تأمین نیازهای اساسی مشکل‌زاست. به همین دلیل بغداد به دنبال واردات برق از ترکیه، عربستان و برخی دیگر از کشورهاست. عراق احتمالاً این تجربه را به سایر حوزه‌ها تسری خواهد داد. وزارت برق عراق اخیراً در بیانیه‌ای اعلام کرد با وجود توافق با ایران درباره تأمین ۷۰ میلیون متر مکعب گاز در فصل تابستان و ۵۰ میلیون متر مکعب در فصل زمستان، حجم صادرات گاز ایران به عراق هم‌اکنون به ۸٫۵ میلیون متر مکعب کاهش یافته که موجب کاهش ۳ هزار و

۴۰۰ مگاواتی برق این کشور شده است.^۱ ایران طی سال‌های اخیر اگرچه ناگزیر از فشار به طرف عراقی برای دریافت مطالبات خود بوده اما برداشت بغداد از رفتار تهران در این مسئله، **تنوع‌بخشی به مبادی واردات برق و گاز** را سرعت خواهد بخشید.

۴- نقش آفرینی سیاسی و حتی امنیتی در عراق طی سال‌های اخیر نتوانسته آورده‌های اقتصادی مورد انتظاری برای ایران ایجاد کند. اگرچه نمی‌توان کمک تهران به بغداد برای مبارزه با تروریسم و نقش آن در بازگشت روابط اقتصادی به حالت عادی را نادیده گرفت، اما تجربه ناموفق دریافت مطالبات حاصل از فروش برق و گاز به عراق و عدم همکاری بانک‌های عراقی با ایران نشان می‌دهد توسعه همکاری‌های اقتصادی الزامات خاصی دارد. هم‌اکنون وزارت برق عراق بابت واردات گاز بیش از ۵ میلیارد دلار به ایران بدهکار است که مبلغ ۳ میلیارد دلار آن در بانک عراقی TBI مسدود و حدود ۲ میلیارد دلار از بدهی سررسیدشده وزارت برق نیز پرداخت نشده است. علاوه بر این‌ها، طرف عراقی طبق قرارداد بیش از ۱ میلیارد دلار به شرکت ملی گاز ایران بابت جرائم قراردادی بدهکار است.^۲ روند اجرای توافق لایروبی اروند و خط ریلی شلمچه-بصره با وجود توافق رئیس‌جمهور پیشین ایران در سفر به عراق نیز از جمله مصادیق دیگر این واقعیت پیش‌گفته است. بنابراین برای توسعه روابط اقتصادی و ازدست ندادن بازار عراق، باید راهکارهای مقتضی در نظر گرفته شود.

۵- عربستان و امارات در حال گسترش روابط خود با عراق هستند و احتمالاً رقابت ایران با این دو کشور در میان مدت وارد فاز اقتصادی شود. ریاض و ابوظبی که طی سال‌های گذشته فاصله خود با سیاست داخلی عراق را حفظ کرده بودند، به تدریج در حال ورود به این کشور هستند. توسعه همکاری‌های اقتصادی عربستان با عراق و حمایت امارات از برخی بازیگران اهل سنت (از جمله محمد الحلبوسی که در انتخابات پارلمانی اخیر نیز بالاترین رأی فردی در عراق را به دست آورد)، باعث افزایش نقش آفرینی این کشورها در عراق خواهد شد.

^۱ <https://www.ina.iq/143395--85-.html>

^۲ <https://www.nigc.ir/index.aspx?&siteid=1&pageid=129&newsview=14667>

نتیجه‌گیری

عراق در اقتصاد و سیاست خارجی ایران واجد اهمیت بسیاری است که آمار و ارقام تجارت خارجی کشور این واقعیت را نشان می‌دهد. با وجود این به نظر می‌رسد شناخت نظام تحلیلی کشور نسبت به چشم‌انداز تحولات این کشور روزآمد و کارآمد نیست. به همین دلیل ضروری است این شناخت ارتقا یابد. نوشتار حاضر تلاشی برای تحقق نسبی این هدف بود که به دو روند اساسی در عراق امروز یعنی گام‌های تدریجی این کشور برای بازسازی اقتصادی و اولویت تنش‌زدایی در سیاست خارجی پرداخت. بخش دوم این گزارش نیز بر چالش‌ها و فرصت‌های روابط اقتصادی ایران و عراق و همچنین احتمالاتی درباره روندهای آتی این کشور تمرکز داشت و از منظر تأمین منافع ملی تلاش کرد به اختصار نکاتی را مورد اشاره قرار دهد. نکته پایانی اینکه عراق امروز در معرض تحولاتی قرار دارد که ابعاد گوناگون جامعه‌شناختی، فرهنگی-مذهبی، سیاسی-امنیتی و اقتصادی دارد. به همین دلیل تقویت روابط اقتصادی با این کشور و استفاده از فرصت‌های فراوان آن، نیازمند پژوهش‌های مستقل در هر کدام از ابعاد پیش‌گفته است.