

الخيارات الدستورية لعراق ما بعد الحرب

Constitutional Options for Post-War Iraq

مادة الرابعة والسبعون
لقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧

أشرفت عليه وحررته سيلين أوكلير

Supervised and Edited by Céline Auclair
2003



منتدى الاتحادات الفدرالية
شبكة عالمية حول الفدرالية

Forum of Federations
An International Network on Federalism



الخيارات الدستورية لعراق ما بعد الحرب

Constitutional Options for Post-War Iraq

2003

الخيارات الدستورية لعراق ما بعد الحرب

Constitutional Options for Post-War Iraq

2003

أشرفت عليه وحرّرتة سيلين أوكلير

Supervised and Edited by Céline Auclair
2003



منتدى الاتحادات الفدراليّة

شبكة عالميّة حول الفدراليّة

Forum of Federations

An International Network on Federalism



منتدى الاتحادات الفدرالية هو منظمة مستقلة تأسست في كندا وتحظى بدعم العديد من الدول والحكومات. يُعنى هذا المنتدى بما يمكن أن تساهم به الفدرالية وأن تنجزه في مجال المحافظة على المجتمعات والحكومات الديمقراطية وبنائها. وهو يعمل على تحقيق هذا الهدف عن طريق:

- نسج شبكات دولية تشجّع على تبادل الخبرات المكتسبة في مجال الحكم الفدرالي،
- تطوير المعارف والمفاهيم المتبادلة ما بين الدول التي طبقت النظام الفدرالي،
- نشر الوعي وتقديم المشورة التقنية الهامة إلى الفدراليات القائمة، والمفيدة إلى الدول التي ترمي إدراج المقومات الفدرالية في أنظمة حكمها وهيكلها.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية



المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطية، ونشرها على نطاق واسع في العالم. يوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة السياسيين والمدنيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة شاملة من الخبراء المتطوعين. كما يتعامل المعهد مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الشفافية والمساءلة في الحكومة.

منشور صادر عن:

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية
٢٠٣٠ شارع م، شمال غرب، الطابق الخامس
واشنطن العاصمة، ٣٣٠٦ - ٢٠٠٣٦
الولايات المتحدة الأمريكية
هاتف: ٧٢٨ ٥٥٠٠ (٢٠٢) ١ +
فاكس: ٧٢٨ ٥٥٢٠ (٢٠٢) ١ +
www.ndi.org

منتدى الاتحادات الفدرالية
شبكة عالمية حول الفدرالية
٣٢٥-٧٠٠ دالهوسي،
أوتاوا، أونتاريو، كندا
K1N 7G2
هاتف: ٣٣٦٠ ٢٤٤ (٦١٣)
فاكس: ٣٣٧٢ ٢٤٤ (٦١٣)
www.forumfed.org

الرجاء إرسال أيّ تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيب إلى: arabictranslation@ndi.org

ترجمة نور الأسعد وناتالي سليمان، مراجعة وتدقيق ميّ الأحمر - المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان.
© كل الحقوق محفوظة لمنتدى الاتحادات الفدرالية والمعهد الديمقراطي الوطني. 07/05.2005. لا يجوز نسخ أي جزء من هذه المطبوعة، أو حفظه، أو اختزال مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله تحت أي شكل من الأشكال أو بأية وسيلة من الوسائل (سواء كانت إلكترونية، أو ميكانيكية، أو بالنسخ الفوتوغرافي)، أو بالتسجيل على أشرطة، أو سواها)، إلا بإذن خطي مسبق من ناشر هذا الكتاب، وذلك من غير فرض قيود على الحقوق المحفوظة عادة بموجب حقوق الطبع.

فهرس المحتويات

Table of Contents

٧	تمهيد (سيلين أوكلير)
٨	الفصل الأول: تاريخ العراق المؤسّساتي (بيتر سلاغت)
٨	• العراق العثمانيّ
٩	• العراق في ظلّ الاحتلال والانتداب البريطانيّين، ١٩١٤-١٩٣٢
١٣	• "العراق المستقلّ"، ١٩٣٢-١٩٥٨
١٤	• العراق منذ ١٩٥٨
١٥	• الأكراد
١٧	الفصل الثّاني: مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسيّة المحتملة في العراق (غاريت ستانسفيلد وحسن عبد الرزاق) ...
١٧	• مقدّمة
١٨	• الأفكار المتعارضة
٢٠	• الخيار الفدرالي
٢١	• موقف الولايات المتّحدة
٢٢	• الموقف الكردي
٢٤	• موقف المعارضة العراقيّة
٢٥	• موقف الشّيعة
٢٦	• الخاتمة
٢٧	الفصل الثالث: نحو تدبير مؤسّساتيّ مستدام للعراق (غاريت ستانسفيلد)
٢٧	• مقدّمة
٢٨	• إرث من الضعف البنيوي
٢٩	• تحليل التّدابير المؤسّساتيّة
٢٩	• نحو الحكم الأوليغاركيّ (حكم القلّة)؟
٣١	• الفدراليّة
٣٢	• قيام وحدتين فدراليتين إقليميتين
٣٣	• قيام ثلاث أو خمس وحدات فدراليّة إقليميّة
٣٣	• ثماني عشرة وحدة فدراليّة إقليميّة
٣٤	• تطبيق النظام
٣٥	• الخاتمة
٣٧	الفصل الرابع: إمكانيّة كندا في المساهمة (بول مورتون وروباك شاتوبادهياي)
٤٢	الجدول ١: لائحة بالمختصرات المعتمدة
٤٣	الجدول ٢: الأحزاب السياسيّة العراقيّة، والحركات العراقيّة، والسّلطات في العراق

حول المساهمين

About the Contributors

سيلين أوكلير كانت واحدة من مؤسسي منتدى الاتحادات الفدرالية. حازت شهادة دكتوراه في العلاقات الدولية من جامعة جنيف، سويسرا. كانت نائب أمين المظالم في البوسنة والهرسك بين عامي ١٩٩٧ و١٩٩٨، ومستشارة لمكتب الممثل الأعلى في البوسنة والهرسك بين ١٩٩٦ و١٩٩٧.

بيتر سلاغليت هو المؤرخ السياسي الأول للعراق الحديث، ومعلق إعلامي ذائع الصيت عالمياً. إنه بروفيسور في تاريخ الشرق الأوسط في جامعة يوتاه، سولت لايك سيتي. وهو حالياً باحث زائر في كلية "أول سولز"، أوكسفورد.

غاريت ستانسفيلد هو خبير رائد في السياسة العراقية والكرديّة المعاصرة. وهو عضو (Fellow) خاص في "ليفير هولم" للأبحاث الخاصّة في معهد الدراسات العربيّة والإسلاميّة، جامعة إكسبرتر، المملكة المتّحدة، عضو في برنامج الشرق الأوسط، في المعهد الملكيّ للشؤون الدوليّة.

حسن عبد الرزاق حاز منحة لمواصلة دراسات الدكتوراه في معهد الدراسات العربيّة والإسلاميّة، جامعة إكسبرتر.

بول مورتون هو مسؤول عن نشاطات منتدى الاتحادات الفدرالية في أفريقيا. حاز شهادة ماجستير في العلاقات الدولية من مدرسة نورمان باترسون للعلاقات الدولية، جامعة كارلتون.

روباك شاتوبادهياي هو مدير برامج الهند في منتدى الاتحادات الفدرالية. حاز شهادتي ماجستير في علوم الاقتصاد والعلوم السياسيّة من جامعة أوتاوا، وجامعة إيلينوي (أوربانا-شامباين)، وأجرى أبحاث الدكتوراه في العلوم السياسيّة، جامعة تورنتو.

منذ بعض الوقت، تتناهى إلى مسامعنا في الأوساط الدبلوماسية والسياسية، سواء في العراق أو في مكان آخر، تلميحات إلى مدى مطابقت الأنظمة الفدرالية على العراق. للتوغل في هذا الموضوع، أجرى منتدى الاتحادات الفدرالية دراسة لاكتشاف الاحتمالات المتوفرة للعراق بالنسبة لشؤون الحكم المتعدد المستويات، وبالتحديد الحكم الفدرالي.

من أجل فهم السياق الذي وردت فيه هذه المناقشات، من المهم، برأينا، تعقب أثر تطور المؤسسات في العراق. من المستحيل طبعاً تتبّع أثر تاريخ كامل لدولة تعود إلى قرون خلت، في بحث قصير؛ لكن تتيح لنا النظرة العامة الموجزة إلى تاريخ العراق أن نفهم بشكل أفضل لم تتم دراسة بعض نماذج الحكم عوضاً عن غيرها. وقد تمت معالجة هذا الموضوع في الفصل الأول.

يركّز الفصل الثاني على جردة بالترتيبات أو الأنظمة السياسية التي تُناقش حالياً في العراق، وفي مناطق أخرى. تركز هذه المناقشات، بشكل أساسي، على نماذج الأنظمة اللامركزية، أو الفدرالية، أو الكنفدرالية.

أمّا الفصل الثالث، فيتوسّع في التحليل أكثر، ويقدم نماذج دستورية يمكن تطبيقها بشكل أفضل على سياق متعدد الإثنيات. وهو يناقش الإجراءات اللازمة لتحقيق التمثيل المتعدد الإثنيات، كما يقترح خطوات يمكن اتباعها. لكن ينبغي ألا نعتبر هذه الخطوات وصفاً يجب اتباعها، بل مؤشراً إلى تعاقب منطقي للأحداث.

أخيراً، يفحص الفصل الأخير الدور الذي يمكن أن يؤديه منتدى الاتحادات الفدرالية، بالنظر إلى خبرته، كملانٍ للدول التي تصلح نظامها الفدرالي الخاص وتلك المهمة باعتماد دستور فدرالي.

سيلين أوكلير

نائب الرئيس، برامج الأبحاث والحاكمية

منتدى الاتحادات الفدرالية

Chapter 1

Institutional History of Iraq

Peter Sluglett

الفصل الأول

تاريخ العراق المؤسّساتي

بيتر سلاغلت

العراق العثمانيّ

Ottoman Iraq

بين نهاية القرن السادس عشر ونهاية الحرب العالمية الأولى، كان القسم الأكبر لما يُعرف اليوم بالعراق مكوّنًا من إقليمين أو أكثر، تابعين للإمبراطورية العثمانية. خلال القسم الأكبر من القرن السادس عشر، تمّ التنازع على ما يشكل اليوم شمال العراق وشرقه، بين الدولة الصفوية الفارسية، القائمة أولاً في تبريز ثم في أصفهان، والدولة العثمانية القائمة في اسطنبول. كان الشاه عباس الفارسيّ (١٥٨٨-١٦٢٩) ما يزال يحاول، في نهاية عهده الطويل، ضمّ أراضي العراق الجنوبية إلى إمبراطوريّته، لكنّ ذلك كان آخر جهدٍ من هذا النوع. فرغم أنّ لجنة الحدود الانكليزية الروسية عيّنت الحدود بين الإمبراطوريتين الفارسية والعثمانية عام ١٩١٤، إلا أنّ أحداً لم يعترض فعلياً على الحكم العثمانيّ في "العراق" بين منتصف القرن السابع عشر وسقوط الإمبراطورية العثمانية عام ١٩١٨.

إنّ كلمة "العراق" تسمية حديثة، بمعنى أنّ ما أصبح اليوم دولةً حديثة لم يكن له وجودٌ مستقل قبل تسوية السلام، بعد الحرب العالمية الأولى. بشكل عام، صحيح أنّ العراق الحديث مكوّن من الأقاليم الثلاثة التي كانت عثمانية في ما مضى، وهي البصرة وبغداد والموصل، إلا أنّ أجزاءً من هذه الأقاليم تعدّت الحدود الحالية للدولة في أوقاتٍ متنوعة، حتّى القرن التاسع عشر. فقد امتدّت أجزاءً من إقليم الموصل نحو ما يعرف اليوم بالأراضي السورية، وأجزاءً من البصرة نحو الأراضي السعودية. فضلاً عن ذلك، شكّلت البصرة في أوقاتٍ متنوعة جزءاً من إقليم بغداد، قبل أن تصبح إقليماً قائماً بحدّ ذاته، ثمّ إقليماً فرعياً من بغداد مجدداً. ومع أنّ التفاصيل الدقيقة لا تهمنا، إلا أنّه من المهمّ فهم مرونة الأقسام الإدارية العثمانية، حتّى بعد سنّ قانون من أجل تنظيم بنى الأقاليم الإدارية، وهو قانون فيلايتس (Vilayets)، عام ١٨٦٤. كما تجدر الإشارة إلى أنّ الموصل، في المفاوضات السرية بين قوى الحلفاء عامي ١٩١٥-١٩١٦ (اتفاقية سايكس-بيكو)، كانت معيّنة أساساً ضمن الدائرة الفرنسية (أي ضمن سوريا)، ثمّ تمّ التنازل عنها لصالح بريطانيا في كانون الأوّل/ديسمبر ١٩١٨. بالتالي، لم يكن شكل العراق الحديث محدداً مسبقاً، بأيّة ناحيةٍ من النواحي، لا بل إن سكانه لم يفكروا في أنفسهم "كعراقيين" إلا بعد تأسيس الدولة (مقابل "المصريين"، مثلاً، الذين يتمتّعون بتاريخٍ قوميٍّ أطول بكثير). أخيراً، في ظلّ هذه المحاولة الوجيزة لتسليط الضوء على خلفية الأحداث، من الضروريّ الإشارة إلى أنّ كربلاء والنجف تقعان في بغداد، وهما المزاران المقدّسان للشّيعة الاثني عشرية (المذهب الذي ينتمي إليه حوالي ٩٠٪ من الإيرانيين و٦٠٪ من العراقيين). فأضفى ذلك المزيد من العسر على العلاقة المتوترة غالباً بين العثمانيين والصفويين، وخلفائهم، بما في ذلك دولتي العراق وإيران الحديثتين.

رغم مزاعم المؤرخين من القوميّين العرب، لم ينظر السّواد الأعظم من قاطني الأقاليم العراقية إلى العثمانيين "كدخلاء". ومردّ ذلك، جزئياً، تأخّر وصول المفاهيم "الحديثة" للهوية الوطنية إلى العالم العربي. بالإضافة إلى ذلك، كانت إيديولوجية الإمبراطورية العثمانية تمثل، بكلّ حدودها، إيديولوجية الدولة الإسلامية - بالمعنى ما قبل المعاصر، والحصريّ، للكلمة - أي أنّه من واجب الدولة وحكامها أن يوفروا خلفيةً لممارسة الحياة الإسلامية الصالحة. ومع أنّ العراق كان يضمّ عدداً ملحوظاً من اليهود (في بغداد خاصةً)، وأقليةً مسيحيةً مهمةً (لا سيّما في بغداد، والموصل، وبعض القرى في شمال إقليم الموصل)، إلا أنّ ٩٠٪ من العراقيين كانوا مسلمين؛ فلم يعتبر معظمهم أنّ خضوع العراق لحكم المسلمين الناطقين بالتركية عبئاً ثقيلاً من الحكم الأجنبيّ.

لعلهم استأثروا من دفع الضرائب، وعدم تلقّيهم أيّة منافع ملموسة في المقابل، وإكراههم على التجنيد الإلزامي، غير أن ما من "شعور بالوطنية" خالط هذا الاستياء حينها. رغم ذلك، فإن العديد من الأشخاص في الأقاليم العراقية الثلاثة لم يتكلموا العربية كلغتهم الأم، ومنهم من لم يكن يجيدها بتاتا؛ فاللغات الأساسية في مناطق متنوّعة هناك كانت الكردية والفارسية والتركمانية والعثمانية التركية. بالتالي، فإن "تشكيل وطن" في أعقاب الحرب العالمية الأولى كانت مهمة أصعب مما يريدنا بعض المفكرين أن نصدّقه. ويمكن القول، عبر الاستعانة بكلمات نيل أشرسون، مؤرخ من أوروبا الشرقية، أن "الأمم كلها زيف، إلى حد ما"، ويبقى العراق أبرز مقال على ذلك.

بين العام ١٨٣٩ وسبعينات القرن التاسع عشر، طبقت الدولة العثمانية سلسلة من الإصلاحات الإدارية، والمدنية، والقانونية، والعسكرية المهمة، بلغت ذروتها في إصدار دستور عام ١٨٧٦، وتشكيل برلمان عقد جلساته بين ١٨٧٦ و١٨٧٧. وتعرف هذه السلسلة الإصلاحية بأكملها، في الأوساط الجماعية، "بالتنظيمات". من هنا، كان القرن التاسع عشر أبعد ما يكون عن فترات الركون. غير أن هذا لا ينفي أن المسافة بين بغداد أو البصرة واسطنبول صعبت من بلوغ الإصلاحات التنظيمية كل زوايا الأقاليم العراقية. رغم ذلك، فإن أسطورة "الطاغية التركي" التي صورها فاتحو العراق البريطانيون لا تثبت في وجه التحقيقات المتعمقة. فمع أن حكام الأقاليم، وأتباعهم المباشرين المسؤولين عن الشؤون العسكرية والمالية، قد يكونون من العرق التركي، ومع أن الإدارة كانت تنفذ مهامها باللغة التركية، إلا أن معظم طبقة المدراء الثانويين وأتباعهم كانوا محليين؛ فيستقربون من الأوساط المحلية وبأعداد متزايدة، لتزويد الدوائر الحكومية الجديدة، الناتجة عن التنظيمات، بالموظفين اللازمين.

العراق في ظلّ الاحتلال والانتداب البريطانيّين، ١٩١٤-١٩٣٢

Iraq under Britis Occupation and Mandate, 1914-1932

في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩١٤، أي بعد أسبوع على دخول الإمبراطورية العثمانية الحرب إلى جانب قوى الوسط، حطت حملة من جنود الجيش الهندي على الفاو في جنوبي العراق. فعزز احتلالهم اللاحق للمنطقة، وضمهم الفعلي لها، صلتهم بإقليم لاطالما بسطت عليه بريطانيا هيمنتها الاقتصادية. ثم تقدّمت القوة العسكرية بسرعة نحو الشمال، حيث واجهت أولاً بعض المقاومة. وإذا بالشعور الإيجابي الذي ولده ذلك يشجع المسؤولين في دلهي ولندن على التفكير في هجوم فوري على بغداد. لكن هذا الهجوم لم يتزوّد بالمعدات اللازمة، على الأقل في البدء، كما خبر قيادة رديئة؛ فاستطاعت قوة محتشدة من الأتراك أن تحتال عليه في كوت. في نهاية المطاف، وفدت التعزيزات من بريطانيا، وتحولت القيادة العسكرية إلى لندن، مما أتاح الاستيلاء على بغداد في آذار/مارس ١٩١٧. في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩١٨، بعد أيام قليلة على وضع الحرب أوزارها، احتلت مدينة الموصل، كما سقط الإقليم المحيط بها في أيدي البريطانيّين أيضاً.

أثناء الحرب، كانت بريطانيا، وفرنسا، وإيطاليا، وروسيا، قد أبرمت سلسلة من الاتفاقات، تنصّ على تقسيم الأناضول والأقاليم العربية التابعة للإمبراطورية العثمانية بين الحلفاء، في حال هزيمة العثمانيين.

ويعد عدد من التعديلات المهمة، شكّل التقسيم في نهاية الأمر أساس التسوية السلمية في الشرق الأوسط؛ حيث خصّصت المناطق المعروفة اليوم بسوريا ولبنان لفرنسا، ولبريطانيا المناطق المعروفة باسم العراق، وشرق الأردن، وفلسطين (إسرائيل لاحقاً). غير أنّ دخول الولايات المتحدة الحرب في نيسان/أبريل ١٩١٧ طرح على حسابات الحلفاء عنصراً سياسياً جديداً، ومثبطاً لخططهم إلى حدّ ما. فقد أعلن العضو الأعلى في مكتب الهند، في أواخر العام ١٩١٧، ما يلي: "علينا، على الأقل، أن نفكر في احتمال سلام لا يعطينا سلطة التّحكّم السياسيّ المطلق ببلاد ما بين النّهرين، كما كنّا نريد...". وفي بداية السّنة التّالية، صرّح الرّئيس وودرو ويلسون عن أهدافه من الحرب في خطابه الشهير بنقاطه الأربع عشرة؛ حيث وعد في النّقطة الثانية عشرة بتنمية الدّول التي قد "تحرّرت" من الحكم العثماني "تطوّراً مستقلاً تماماً من دون تدخلٍ من أحد".

أمّا النّتيجة النّهائيّة لهذا التّغيير الهائل في المناخ الدّوليّ، فكان نظام الانتدابات. بموجب هذا النّظام، عيّنت عصبة الأمم، المنشأة حديثاً، أراضٍ إلى هذه القوّة العظمى أو تلك، على أساسٍ مؤقتٍ مصرّح به. وقد أصبح هذا الإعلان، الموجّه للشرق الأوسط، رسمياً في اتفاق سان ريمو الذي عقد في نيسان/أبريل ١٩٢٠. كان النّظام قد وُضع بهدف تحضير الدّول المعنيّة للاستقلال، ضمن فترةٍ غير محدّدة بدقّة، لكنّها تنتهي عند مرحلةٍ ما على الأقل. من هنا، تمّ استبعاد فكرة الاستعمار، أو الضّم، أو الدّمج الإمبرياليّ. بحلول صيف ١٩٢٠، وبعد أن كانت بريطانيا تدير بعض أجزاء البلاد منذ حوالي ستّة أعوام، اندلعت ثورة عارمة في أجزاء العراق الوسطى والجنوبيّة ضدّ الوجود البريطانيّ. فأتخذت "ثورة ١٩٢٠" شكل حركة دينيّة سياسيّة، بعد أن ضمّت عدداً من العناصر السّاخطة والملتحمة لمحاولة طرد المحتلّين. وقد عمد القادة أصحاب النّفوذ في المدن الشيعيّة المقدّسة (ومعظمهم من الفرس أو من أصولٍ فارسيّة) إلى حث القبائل الجنوبيّة على الثّورة ضدّ البريطانيّين؛ كما أقدم العديد من الضّباط العرب السّنة الذين حاربوا في الحجاز إلى جانب فيصل، ملك العراق العتيد، على قيادة وحداتٍ قبليّة في "المثلث السّنيّ" المعروف في الشّمال. لا شكّ في أنّ هذه الجهود كانت منسّقة، إلا أن تسمية ذلك بالثّورة الوطنيّة يحتاج إلى المزيد من التّحقيق، بما أنّ جناحي الثّورة لم يشتركا إلا في رغبتهما في طرد المحتلّ. وتلك هي الحال بين صانعي السياسات البريطانيّين والرّأي العام في بريطانيا عموماً. فقد بقي هذان الفريقيان منقسمين لبعض الوقت حول احتمال "الانسحاب من بلاد ما بين النّهرين".

لكنّ الثّورة التي فاجأت البريطانيّين، بلا شك، أخدمت بعد أربعة أشهر من النّضال المحتدم. ففي كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٢٠، طلب من موظف بريطاني في لندن أن يتّصل بفيصل، ابن الشّريف حسين، شريف مكّة، وقائد الثّورة العربيّة التي رعاها البريطانيّون في الحجاز؛ وكان قد انتقل إلى السّعوديّة بعد أن كان ملكاً على سوريا حتّى عزلته القوّات الفرنسيّة في تموز/يوليو ١٩٢٠. فطلب من الموظّف البريطانيّ أن يعرف إن كان فيصل يقبل بأن يصبح ملك العراق. بعد احتجاج من جانب أخيه الأكبر عبد الله، بخصوص المطالب الأوليّة، وافق فيصل؛ فأجرى البريطانيّون استفتاءً مسرحياً مضحكاً إلى حدّ ما، جاءت نتيجته لصالحه، وتوجّح بموجبه ملكاً في ٢٣ آب/أغسطس ١٩٢١. أمّا "الانتداب" المعين، فأسقط رسمياً، لتحلّ محله معاهدة انكليزيّة عراقية، وقّعت في تشرين الأوّل/أكتوبر ١٩٢٢، وتمّ التّصديق عليها أخيراً، بعد تغييراتٍ عديدة، في حزيران/يونيو ١٩٢٤.

على مدى السّنوات القليلة التّالية، تمّ إنشاء سلسلة من المؤسّسات من أجل الدّولة الجديدة. فكان أن تلا النّظام القانوني ونظام ملكيّة الأراضي، عموماً، النّمودج العثماني الذي خضع "للإصلاح". ومع ذلك، كان لا بدّ من أن تصوغ الجمعيّة التّأسيسيّة دستوراً جديداً وتصادق عليه. نظرياً، اتخذت الدّولة شكل الملكيّة الدّستوريّة، حيث

تاريخ العراق المؤسّساتي

Institutional History of Iraq

يحكم الملك من خلال البرلمان. أما في الواقع، فقد كانت الحقوق الدستورية محدودة للغاية، فيما الأحزاب السياسية لا تتعدى كونها مجموعات عرضية مركبة من الأفراد المتفقيين. مؤقتاً، على الآراء نفسها. نتيجة لذلك، عادة ما كانت السلطة التنفيذية (الملك ووزارته)، المرتبطة بالنية البريطانية الحسنة، تعامل السلطة التشريعية بخشونة؛ فتقسّم الوحدات الإقليمية إلى مناطق انتخابية في موسم الانتخابات، وتشوّه سمعة العملية الديمقراطية عموماً.

لعلّ إحدى أهمّ مزايا الدولة الجديدة، كما تنعكس في الدستور وفي عملية إنشاء الجيش الوطني، في كانون الثاني/يناير ١٩٢١، هي أنه كان يميل لصالح العرب السنة الذين يشكلون أقلية في ذلك البلد ككل. فإذا عدنا بالتاريخ إلى الوراء، للاستنتاج من أول إحصاء دقيق للسكان، أُجري عام ١٩٤٧ (حين كانت أقلية يهودية مهمة ما زالت موجودة، في بغداد خاصة)، لوجدنا أنه إذا كان ٩٠٪ من العراقيين مسلمين عام ١٩٢٠، لكان ٦٠٪ من هؤلاء المسلمين عرباً شيعة، وحوالي ٢٠-٢٢٪ أكراداً (وهم سنة في أغلبهم لكن يضمون بعض الشيعة، فضلاً عن المهترقين من أتباع علي إلهي، واليزيديين). أما البقية، أي بين ١٨ و٢٠٪، فمن العرب السنة. من هنا، يمكن القول إن البريطانيين أنشأوا دولة عربية في العراق، في حين أن أكثرية السكان، على الأرجح، كانت لتفضل دولة إسلامية (بالمعنى المحصور للكلمة كما شُرح سابقاً، بشأن دولة يستند إطارها الأخلاقي على المبادئ الإسلامية). فلا شك في أن فكرة الدولة السنية ما كانت لتلقى رواجاً، نظراً إلى أن معظم العرب المسلمين كانوا شيعة. لا بل إن فكرة الدولة العربية نفسها ما كانت لتروج، نظراً إلى الأقلية الكردية الأساسية.

تجدد الإشارة إلى أن المناطق الأبعد من هذه الدولة الجديدة بالكاد شعرت بتأثيرات "الحكومة"، نظراً إلى افتقار الدولة العثمانية للموارد. وفي ظل هذه الدولة الضعيفة، كان يتم تأمين الدفاع والأمن الداخلي على يد مجموعة مركبة من سلاح الطيران الملكي؛ وفرع جديد من الخدمات البريطانية المسلحة الطامحة إلى تحديد دور لها، قابل للتطبيق في الأوقات السلمية؛ فضلاً عن قوى محلية متنوعة، مكونة من المجندين الأشوريين أساساً، ومصدرهم الأقلية المسيحية التي وصلت إلى العراق طلباً للجوء، خلال الحرب العالمية الأولى؛ من دون نسيان الجيش العراقي. في ١٩٢٠-٢١، أنفقت بريطانيا ٣٢ مليون جنيه استرليني للدفاع عن العراق؛ وبحلول عامي ١٩٢٦-٢٧، انخفض الرقم إلى أربعة ملايين جنيه، فألى ٤٨٠ ألف في منتصف الثلاثينات. في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٢١، كانت سبع عشرة كتيبة من الجيش البريطاني والهندي متمركزة في العراق؛ لكن بحلول عام ١٩٣٠، اختفت وحدات الجيش البريطاني تماماً (باستثناء الأفراد التابعين للبعثة العسكرية البريطانية التي تدرّب الجيش العراقي)، ما عدا أربعة أسراب طائرات من السلاح الجوي الملكي. ومع أن محاولات عدّة جرت لتغطية الوقائع، إلا أن السلاح الجوي الملكي استعمل بانتظام لقصف القبائل الفقيرة و/أو المعارضة أو معاقبتها، لا سيما في جنوب العراق، مع أن ذنبها لم يتعد إحجامها عن دفع الضرائب التي تدين بها للحكومة. ولعلّ العقاب الأكثر خطراً على المدى الطويل لهذا التحكم الجوي، الجاهز دوماً عند الطلب، هو أنه تطوّر تدريجاً ليمسي بديلاً عن الإدارة. فمع امتلاك الحكومة العراقية لقوى كهذه تحت تصرفها، لم تعد متشجعة لتطوير وسائل أقلّ عنفاً من أجل بسط سيطرتها.

لقد تمّ إنشاء الجيش العراقي بالتوازي مع التدابير الدستورية التي تمّ التوصل إليها من أجل الدولة الجديدة، عبر طرق متنوعة. وقد اتضح بعد ذلك أن شكل الدولة وشكل قوتها العسكرية يتضمنان عناصر زعزعة، بدأت

تتكشّف مع مرور الوقت. فكان الجيش قد أبصر النور في كانون الثاني/يناير ١٩٢١، وازداد حجماً خلال الانتداب من ٣٥٠٠ إلى ١٢ ألف جندي. في البدء، بدأ الأمر بفرقة درك منحت نفسها مكانة معظمة، وتصرفت بين الفينة والأخرى كمساعد لسلاح الجو الملكي، رغم أن الحكومة العراقية كانت تعلم ذلك وتستاء منه. لكن على المدى الطويل، أخذت هذه الفرقة تعمل بصفقتها أداة أخرى للهيمنة العربية السنية، تماماً كالدستور والبنى السياسية الأخرى. وبحلول العام ١٩٤١، لم يعد من ضباط شيعة بتاتاً؛ ونسجاً على المنوال نفسه، احتوت معظم الوزارات العراقية عضواً واحداً، أو اثنين كحد أقصى، من الشيعة.

من هنا، فمن خلال الجمع بين عاملي الصدفة والتخطيط، سلّمت التوجيهات السياسية والعسكرية البريطانية معظم السلطة الفعلية في الدولة إلى النخبة من العرب السنة التي باتت مؤلفة من مالكي الأراضي العثمانية سابقاً، والأرستقراطية الدينية والخدمية، والضباط السابقين في الجيش العثماني، ومنهم عناصر بالغة النفوذ حاربت إلى جانب فيصل بن الحسين وشركائه البريطانيين في الثورة العربية خلال الحرب العالمية الأولى. يمكن اعتبار ذلك، بمعنى معين، نتيجة طبيعية للارث العثماني. فالدولة العثمانية كانت مؤسسة سنية، ورغم التوسع الكبير في البيروقراطية منذ منتصف القرن التاسع عشر، فقد تمّ توظيف السنة وحدهم (إلى جانب بعض أعضاء الجماعات غير المسلمة). نسجاً على المنوال نفسه، مهما كانت طبيعة المنشآت التربوية التي توفرها الدولة، فنادراً ما كانت الجماعة الشيعية راعية لها، إن لم نقل بتاتاً؛ بل إن هذه الأخيرة كانت تملك مدراسها الخاصة. على وجه العموم، رغم تورط عوامل أخرى، إلا أن الشيعة المتدينين كانوا يميلون إلى اعتبار الدولة (سواء عثمانية أو قجرية) شراً لا بد منه، وبالتالي لم يحمسوا لتقديم الطلبات للوظائف البيروقراطية، أو التربوية، أو العسكرية.

تمت المحافظة على درجة معينة من التوازن طيلة مدة الانتداب، نظراً لدور بريطانيا الإشرافي تارة، ولشخصية الحاكم الذي اختارته بريطانيا، فيصل، تارة أخرى. فعلى غرار أخيه عبد الله، اختير فيصل ليلعب دوراً معيناً في تشكيل دولة جديدة؛ فالتزم لأمر بريطانيا إلى حد ما، كما خالفها إلى حد ما أيضاً. مات في سن الخمسين، عام ١٩٣٣، بعد أن قاد الدولة إلى نوع من الاستقلال عن بريطانيا؛ فقد انتهى الانتداب عام ١٩٣٢، وأصبح العراق دولة مستقلة نظرياً، وعضواً في عصبة الأمم. لكن خلفاء فيصل كانوا مجبولين من طينة أكثر خشونة؛ فابنه غازي الذي جلس على العرش من ١٩٣٣ إلى ١٩٣٩ كان شخصاً ضئيل الشأن؛ أما ابن أخيه القائم بالوصاية عبد الإله (١٩١٣-١٩٥٨) فقد نصب ملكاً فعلياً بين ١٩٣٩ و١٩٥٨، ولم يكن محبوباً على الإطلاق بسبب ولائه الخانع لبريطانيا. وكان حفيده الأكثر براءة، فيصل الثاني (١٩٣٥-١٩٥٨)، مطبوعاً بشخصية عمه لدرجة أن أيّاً منهما لم يصمد أمام الثوار الذي هاجموه، هو ونوري السعيد في تموز/يوليو ١٩٥٨.

تاريخ العراق المؤسّساتي

Institutional History of Iraq

"العراق المستقل"، ١٩٣٢-١٩٥٨

"Independant Iraq", 1932-1958

بعد موت فيصل عام ١٩٣٣، تدهورت السياسة العراقية إلى سلسلة من التنازعات غير اللائقة على السّطة، حتّى العام ١٩٤١ حين اشتدّت وطأة مقتضيات الحرب العالميّة الثّانية، لدرجة أن حكومة رشيد عالي الكيلاني التي كانت ضدّ الإيفاء بالتزامات المعاهدة مع بريطانيا عجلت في حدوث "احتلال بريطانيّ ثانٍ". عام ١٩٣٦، انفرد العراق بميزة مشكوك في أمرها، هي حدوث أول انقلاب عسكريّ في الشّرق الأوسط على أراضيّه. فكانت الوزارات الثماني التي تشكلت على مدى السّنوات الخمس التّالية مرتبطة، إلى حدّ كبير، بمصلحة مجموعة متلاحمة صغيرة من الضباط، وهي معروفة باسم المربع الذهبي. (رغم انتشار ادّعاءات كثيرة بالراديكاليّة، فقد حرص أسلاف رشيد عالي الكيلاني في رئاسة الوزراء، منذ الانقلاب في تشرين الأوّل/أكتوبر ١٩٣٦ وحتّى وزارة الكيلاني الثّانية في نيسان/أبريل ١٩٤١، على عدم الانفصال التّام عن بريطانيا). فبقيت القوّات البريطانيّة في العراق حتّى نهاية الحرب، لا بل إن قاعدات السّلاح الجوّي الملكي لم تخلّ إلا بعد ثورة تموز/يوليو ١٩٥٨.

بعد نهاية الحرب العالميّة الثّانية، انسحبت القوّات البريطانيّة من العراق، لكن، كما في السّابق، ظلّت بريطانيا تحكم قبضتها على سير الأمور في ما يتعلّق بالتطوّرات السياسيّة، شهدت الثلاثينات والأربعينات والخمسينات بروز التيارات الأساسيّة الثلاثة: "القوميّة العراقيّة"، و"القوميّة العربيّة" و"اليساريّة"، رغم وجود تداخل واضح بينها. وقد حاولت الدّعاية التي روجها حزب البعث تالياً أن تنفخ شعوراً بالفخر في مذهب القوميّة العربيّة، أو بهذا المفهوم بمعناه الأبسط و/أو الأكثر تطرفاً، ومفاده أن العرب شعب واحد من المحيط (المغرب) إلى الخليج (العراق). ولما كان هذا المفهوم يلقي رواجاً في أوساط المسلمين السّنة، خاصّة، الذين يشكّلون ٢٠٪ من سكّان العراق كحدّ أقصى، فقد بدا أن "القوميّة العراقيّة" قد تمتّعت، على الأرجح، بشعبية متزايدة، على الأقل حتّى بروز نجم عبد الناصر في الخمسينات؛ لا سيّما وأنّها قد نادت بالاستقلال عن بريطانيا وبالإصلاحات الاجتماعيّة البعيدة المدى، حيث يكون الوكيل الأساسي للتّنمية السياسيّة والاقتصاديّة دولة عراقية خضعت للإصلاح. تلك كانت النسخة الأقلّ التزاماً بالمذهب التي اعتمدها الحزب الشيوعيّ العراقي في برنامجه؛ وقد تأسّس هذا الحزب عام ١٩٣٤، ثمّ بدأ شيئاً فشيئاً يقود المعارضة غير الرّسميّة بين الثلاثينات وحتّى العام ١٩٥٨ عند الإطاحة بالملكيّة. على وجه العموم، كانت السّاحة السياسيّة المفتوحة محدّدة، والسياسة العراقيّة ما زالت مطبوعة بميلها إلى الصّدقات القديمة التي بدأت في العشرينات. فلم يكن من مجالٍ أمام المعارضة كي تهزم الحكومة، ثمّ تستولي على السّطة سلمياً (كما كانت الحال في تركيا مثلاً إلى حدّ ما). أخيراً، نظراً إلى بداية الحرب الباردة، برز خوف متجدّد من "الشيوعيّة" من جانب بريطانيا، والولايات المتّحدة، والطبقة الحاكمة في العراق، رافقه ميلٌ إلى المبالغة في تقدير الخطر الوشيك الذي تمثّله شعبية اليسار المتزايدة.

العراق منذ ١٩٥٨

Iraq since 1958

باختصار، بحلول أواخر الخمسينيات، اجتمع فريقٌ مشرذم من الضباط الأحرار ضمن الجيش العراقي، بتشجيعٍ من نجاح الثورة المصرية وما تلاها من هزيمة بريطانيا وفرنسا في السويس عام ١٩٥٦. في تموز/يوليو ١٩٥٦، نظم الضباط الأحرار انقلاباً، سرعان ما استحال ثورةً. فأطاحوا بالملكية، وأعلنوا الجمهورية، ثم فكّكوا أخيراً بقايا النظام القديم. فلم تقابل هذه التحركات مقاومةً تذكر. لكن، بينما كان معظم العراقيين قبل تموز/يوليو ١٩٥٨ يعلمون تمام العلم ما يحاربونه (النظام القديم والصلة ببريطانيا)، إلا أنهم كانوا أقل وضوحاً بكثير بخصوص ما يدعمونه. من هنا، تخلت العقد التالي سلسلة من الانقلابات والانقلابات المضادة من جانب العسكريين، حتى كان العام ١٩٦٨، حين أدّى انقلابان يفصل بينهما أسبوعان إلى تولّي حزب البعث السّلطة. فأصبح صدام حسين نائب الرئيس عام ١٩٦٩، ثم رئيساً عام ١٩٧٩.

عام ١٩٦٤، أقرّ مجلس القيادة الثوريّ دستوراً مؤقتاً. وكان تأثره بالدستور المصري واضحاً جداً؛ فمن أصل موادّه الست بعد المائة، كانت ثلاث وسبعين منها متشابهة، لتسهيل الاتحاد بين الدولتين مستقبلاً على الأرجح. (لقد دامت الجمهورية العربية المتّحدة [بين مصر وسوريا] من شباط/فبراير ١٩٥٨ إلى أيلول/سبتمبر ١٩٦١؛ كما تمت مناقشة إنشاء الاتحاد العربي السياسي والاقتصادي بشكلٍ واسع في أواخر الخمسينات وأوائل الستينات، مع أنه لم يلقَ رواجاً كبيراً في العراق). وشدّد دستور ١٩٦٤ أيضاً على حرمة الملكية الخاصة، لفصلها عن الشيوعية على الأرجح، وحظر الأحزاب السياسية. وبعد بضعة أسابيع على انقلاب البعث في تموز/يوليو ١٩٦٨، قامت مجموعة من خمسة ضباط عسكريين بصياغة دستور مؤقت آخر، لكن لم يتمّ إقراره قط. و"انتخبت" جمعية تشريعية وطنية للمرة الأولى في آذار/مارس ١٩٨٠، فكانت تلتقي في أوقات متفرّقة إلى أن أُطيح بالنظام عام ٢٠٠٣؛ غير أنها لم تكن تملك أيّ سلطات فاعلة، وكان أعضاؤها كلهم يخضعون لتدقيقٍ على يد الاستخبارات.

منذ العام ١٩٥٨، وبشكل أكثر فعالية وقسوة منذ العام ١٩٦٨، تمّ حكم العراق كديكتاتورية، على يد حزب البعث ظاهرياً، ومجموعة صغيرة من الأفراد ذوي النفوذ، فعلياً، وهم على صلة وثيقة بصدام حسين، أو من أفراد عائلته الواسعة. فكانت تتمّ تنحية كلّ من يتحجج بحكم القانون أو بالإجراءات القانونية؛ كما نفى حوالي ثلاثة ملايين عراقي، وتمّ سجن مئات الآلاف منهم وتعذيبهم وقتلهم. استطاع صدام حسين أن يكتسب سطوته من خلال ثلاث وسائل أساسية: التحكم بالاستخبارات وبألية حزب البعث منذ الستينات؛ وتأميم النفط عام ١٩٧٢؛ وعلاقته الطويلة والحميمة مع الولايات المتّحدة عبر السبعينات والثمانينات. ومع أن تأميم النفط العراقي لقي ترحيباً شعبياً، إلا أنه عني في الواقع أن عائدات الدولة من النفط ستصبّ في خزينة الحكومة مباشرة، أي في جيب صدام حسين والمحيطين به. يعتبر حزب البعث شكلاً غير مكتمل بعد من أشكال الاشتراكية القومية العربية، وبموجبها يمكن تبرير أيّ شيء تقريباً تحت ذريعة المصالح الأوسع "للأمة العربية" (اجتياح إيران، والتحفّظ تجاه القضية العربية الإسرائيلية، والتصرّحات القاسية تجاه هذه القضية، واجتياح الكويت، وهكذا دواليك). أمّا معارضة مشاريع القادة فأشبه بالخيانة. وهكذا، انحصرت "السياسة" بالنشريات العلنية الداعمة لقرارات القائد، وإلا اعتبر خلاف ذلك أشبه بمجازفة انتحارية. تجدر الإشارة إلى أنه بدون علاقة العراق الحميمة بالولايات المتّحدة، لكانت هذه الدولة سقطت في أيدي القوات الإيرانية في

تاريخ العراق المؤسّساتي

Institutional History of Iraq

الثمانينات. كما أن صدام حسين ما كان ليملك الموارد اللازمة كي يحافظ على تمسّكه بالسلطة المطلقة خلال الثمانينات والتسعينات، بدون المعدات العسكرية والإشرافية المعقّدة، والوسائل اللازمة لإعداد الأسلحة الكيميائية والبيولوجية التي حصل عليها من أصدقائه في الغرب.

الأكراد

The Kurds

من الضروريّ التّطرق إلى الأقلية الكرديّة في شمال العراق. لقد ذكرنا عرضياً أن القادة الأكراد قد تلقوا، أساساً، وعداً بنوع من الاستقلالية في بداية العشرينات. غير أن هذا الوعد سرعان ما أمسى طي النسيان، حين اتّضح أنه غير قابل للتطبيق. وقد قاوم الأكراد الدولة العراقيّة خلال معظم العشرينات، فنشأت حكومة كرديّة وطنية ثانية في أواخر الثلاثينات والأربعينات، بتشجيع من تطوّرات مشابهة في إيران. لكن عام ١٩٤٦ تعرّضت الحركة الكرديّة العراقيّة للهزيمة على يد الجيش الإيراني، ونفي القائد الكرديّ العراقيّ الملا مصطفى برزاني إلى الاتّحاد السوفيّاتي حتى ثورة ١٩٥٨.

تجدد الإشارة في الحال إلى عدم وجود أيّ تاريخ من النزاع السّحيق بين العرب والأكراد. فقد بقيت كردستان الريفيّة مجتمعاً قبلياً لوقتٍ طويل، يسيطر عليه زعماء القبائل الذين حشدوا جنودهم العسكريين، وتمكّنوا عموماً من المحافظة على انعزالهم حتى وصول الطائرات البريطانيّة في العشرينات. لكن حين أصبح المزيد من الأكراد الشّباب متعلمين، و/أو هاجروا إلى مدنٍ أكبر بحثاً عن العمل، ظهر عدد من التّحديات في وجه القيادة التقليديّة، وانجذب بعض أفراد "الجيل الجديد" إلى آراء القوميّة العربيّة، أو قيادة حزب البعث السياسيّة في بغداد التي بدا أنها تواتي مصالحهم، خاصّة من حيث هجماتها على "الإقطاعيّة" والامتلاكيّة. رغم ذلك، حتى منتصف السبعينات، وفي ظلّ أيّ نزاع بين الحكومة المركزيّة والأكراد، كان هؤلاء يتمكّنون من مقاومة محاولات الحكومة للتّعدي على أراضيهم، نظراً إلى سيطرتهم على الأراضي الجبلية حيث يعيشون، وللدعم الذي أبدته لهم إيران، بعد أن اختارت لبعض الوقت أن تأخذ تصريحات صدام حسين المعارضة للإمبريالية على محمل الجد. كما لقي الحلف الإيراني/الكرديّ دعماً محدوداً من الولايات المتّحدة، قبل سنواتٍ من انتباه أميركا إلى حقيقة القيمة التي يمكن أن يشكّلها النّظام العراقيّ.

في بداية السبعينات، أصدر حزب البعث بياناً رسمياً من أجل الاستقلال الكرديّ (الحكم الذاتي)، لكنّه لم يكن ينوي تنفيذ بنوده قط، وفق ما أظهرته الأحداث التّالية لاحقاً. لا بل إن النّظام بشكلٍ خاص لم يظهر أيّ ميل لتحديد مساحة كردستان، أو على الأقل، لم يبد أيّة رغبة في الاعتراف بأن المناطق الواسعة التي تسكنها أكثرية من السّكان الأكراد هي كرديّة. في نهاية المطاف، أثار هذا الحدث، فضلاً عن أحداث إهمالٍ أخرى، مخاوف الأكراد وشكوكهم الذين باشروا بمهاجمة القوّات الحكومية عام ١٩٧٤، بمساعدة إيرانية. لكنّ صدام حسين وافق، خلال اجتماع مع الشّاه في نيسان/أبريل ١٩٧٥، على الاعتراف بالجزء الإيراني من الحدود بين العراق وإيران، إذا توقّفت إيران عن مساعدة الأكراد. بالتّالي، حين توقّفت المساعدة الإيرانية، انهارت المقاومة الكرديّة. أمّا لما تبقى من سنوات السبعينات، فقد استقرّ العرب في المناطق الكرديّة، وطرد آلاف الأكراد من بيوتهم نحو قرى نموذجيّة، أو استقرّوا ثانية في جنوبي العراق. خلال الحرب ضدّ إيران (١٩٨٠-١٩٨٨)، انتابت النّظام العراقيّ مخاوف لا تقتصر على مسألة التّحكّم بالشّمال وحسب، ممّا مكّن حركة في

المقاومة الكرديّة من التّجمّع مجدّداً. وفي آذار/مارس ١٩٨٨، قصف السّلاح الجوّي العراقيّ مدينة حلبجة بالأسلحة الكيماويّة، فأردت خمسة آلاف مدنيّ، تلتها مجزرة في الأشهر التّالية (الأنفال)، بقيادة علي حسن المجيد، أحد أبناء عم صدام حسين، قتل فيها ما يصل إلى ٢٠٠ ألف كرديّ. وبين ١٩٧٥ و١٩٩٠، دمر النّظام حوالي أربعة آلاف قرية أو أحبالها غير مأهولة بالسّكان.

في ربيع ١٩٩١، في أعقاب عمليّة عاصفة الصّحراء التي أخرجت القوّات العراقيّة من الكويت، اندلعت ثورات في الشّمال الكرديّ والجنوب الشّيعيّ. حين اتّضح أنّ المساعدات الخارجيّة لن تكون وشيكة، قام الأكراد بهجرة جماعيّة هروباً نحو الحدود العراقيّة المتاخمة لتركيا وإيران. وبحلول نيسان/أبريل، بلغ عدد اللاجئيين حوالي ٢.٥ مليون، صوّرت الشّاشات التّلفزيونيّة عبر العالم مأساتهم بوضوح. في نهاية الأمر، أعلنت الولايات المتّحدة وبريطانيا المنطقة، شمال خطّ العرض ٣٦ درجة ش، منطقة آمنة (محظورة عسكرياً وجويّاً). وقد أتاح هذا التّدبير، تدريجاً، نشوء منطقة كرديّة مستقلة قائمة فعلاً.

من هنا، فإنّ جزءاً أساسياً من شمال العراق لم تحكمه بغداد فعلياً على مدى السّنوات الاثنتي عشرة الماضية - مع الإشارة إلى أنّ ذلك لا ينطبق على كردستان العراقيّة كلّها. وأياً كانت التّسوية التي ستشكّل مصير العراق ككل، فمن الصّعب على الأرجح إقناع الأكراد بالموافقة على إضعاف قبضتهم على شؤونهم الخاصّة، ممّا يعني أنّ الحاجة تدعو إلى شكل من أشكال الحلّ الفدراليّة. تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ الشيعة لن يسعوا إلى معاملة مماثلة؛ فهم ليسوا، في مطلق الأحوال، أقلّيّة إثنية أو لغويّة. في الوقت نفسه، ما من دليل على أنّ الأكراد سيهتمّون بالانسحاب من بلد ديمقراطيّ ودستوريّ، في حال كانوا سيتمكّنون من متابعة التّحكّم بشؤونهم الدّاخلية الخاصّة.

Chapter 2

A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

Gareth Stansfield and Hassan Abdulrazak

الفصل الثاني

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق

غاريت ستانسفيلد وحسن عبد الرزاق

مقدمة

Introduction

بدأ النقاش جدياً حول كيفية تنظيم العراق سياسياً، إثر هزيمته عام ١٩٩١ بعد اجتياحه الكويت عام ١٩٩٠. وفي ظل سلسلة من الثورات العفوية التي هزت أرجاء الشرق الأوسط والمجتمع الدولي على حد سواء، كاد نظام صدام حسين يتعرض للسقوط، ويستبدل بنظام سياسي مجهول، يسيطر عليه الشيعة على الأرجح. فأفلت جنوب العراق من سيطرة الحكومة الضعيفة، فيما الشيعة والسنة معاً يعبرون عن سخطهم تجاه تجاوزات النظام. ونسجاً على المنوال نفسه، أفلت الشمال الكردي من قبضة صدام، مع احتمال تشكيل دولة كردية. كانت الأحداث تتسارع بوتيرة باعثة على الذعر، وقد بدا أن حكم صدام سيبلغ نهاية دامية بدون تفكير مسبق في نظام بديل. لكن في نهاية الأمر، استطاع صدام النجاة من الأزمة^٢ ومع أنه كان قد اجتاحت دولة عربية مجاورة (الكويت)، وأوقع مئات الآلاف من الضحايا في الدولة المجاورة شرقاً (إيران)، إلا أن أيّاً من الدول الإقليمية أو أعضاء المجتمع الدولي لم يبد رغبتهم في المساعدة على بداية عصر جديد في الشرق الأوسط، من خلال إعادة تنظيم العراق سياسياً، بطريقة خاصة ظاهرياً؛ أو على الأقل لم يرغب أحد في ذلك قبل عقدٍ آخر.

انتابت المخاوف صانعي القرار الأميركيين لدى ملاحظة كم كان تغيير النظام في العراق وشيكاً عام ١٩٩١، لا سيما وأنهم كانوا يعتبرون العراق في ظل صدام حصناً منيعاً ضد التوسع الشيعي الإيراني، حتى بعد غزو الكويت ووضع العراق المنبوذ الجديد. كما جذب الأمر انتباه الدارسين الذين كانوا قد وصفوا صدام سابقاً بالشخصية الثابتة على خريطة الشرق الأوسط. حتى ذلك الوقت، كانت الأسئلة المتعلقة بتطور العراق السياسي نادراً ما تتقبل فكرة أن النظام نفسه قد يكون زائلاً. لكن منذ العام ١٩٩١ فصاعداً، لقي النقاش التقليدي حول السياسة العراقية تحدياً من قبل برنامج جديد يركز على الطبيعة الدكتاتورية لنظام صدام. فباتت الطبيعة المتغيرة للسياسة في العراق موضوعاً عاماً، إلى جانب مسألة مستلزمات العراق للتحوّل نحو الديمقراطية، ومستلزمات الحكومة التمثيلية كي تسلك مسار المؤسساتية. أما ما حفز هذا الموضوع، فهو الظهور المفاجيء نسبياً لدولة كردية قائمة فعلاً في شمال العراق. فعوضاً عن انهيار الأكراد تحت ضغط إدارة منطقة مدمرة، وخاضعة لعقوبات الأمم المتحدة خارجياً، والعقوبات العراقية داخلياً، قاموا بتنظيم انتخابات متعددة الأحزاب في أيار/مايو ١٩٩٢، لإنشاء حكومة إقليمية كردستانية بلدية. وقد ازداد النقاش حول تطوير السياسة العراقية وزيادة الوعي تجاه نظام صدام الضعيف، نتيجة وجود منطقة مستقلة تحاول تعزيز المثل الديمقراطية، ضمن الحدود الإقليمية لدولة عراقية يحكمها حزب البعث بميوله الفاشستية.

١- أود أن أعرب عن شكري لأعضاء متنوعين من الأحزاب السياسية العراقية لأنهم ناقشوا الموضوع، لا سيما دليف رشيد من الاتحاد الوطني الكردستاني، غير أن الآراء المعبر عنها في هذا البحث هي أفكارها الخاصة، ولا ينبغي اعتبار أنها تعكس موقف أي حزب معين.

٢- أنظر Faleh A Jabar, "Why the Uprisings Failed", Middle East Report, May-June 1992, pp. 2014.

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق
A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

الأفكار المتعارضة
Conflicting Ideas

اتضح أن تجسيد رغبات الساعين إلى تغيير النظام السياسي في العراق ليست بالمهمة السريعة. فبالنظر إلى صمود صدام الذي تحدى عقوبات الأمم المتحدة، وبالنظر إلى سياسة الاحتواء العسكري التي تقودها الولايات المتحدة، منذ العام ١٩٩١ وحتى إسقاطه على يد القوات المتحالفة في آذار/مارس ٢٠٠٣، جرى نقاشٌ حاد في الأوساط الأكاديمية والحكومية والإعلامية وأوساط المعارضة العراقية، بشأن أي نظام سياسي يمكن تأسيسه وتعزيزه في ديمقراطية مستدامة ضمن العراق. وقد تنوع النقاش من التفكير في المشاكل البنيوية التي تخالط عملية المحافظة على الوحدة الإقليمية العراقية، إلى مشكلة تعزيز المثل الديمقراطية في دولة يتميز تاريخها بانشقاقات سلطوية وإثنية دينية. ومع أن النقاش كان متنوعاً بشكل لا يترك مجالاً للشك، لكن تم التوصل إلى اتفاق عام على عدة قضايا أساسية.

رغم أن النقاش كان حاداً بشكل لا يمكن إنكاره، لكنه غالباً ما بدا بلا طائل، نظراً إلى أن صدام بقي يبسط سيطرته على العراق، بدون أن يلقى أي تحدٍ. وقد منيت عدة انقلابات على الحكم بالفشل، كما أثبتت المحاولات الأميركية السرية لطرد الحاكم الديكتاتوري عدم فعاليتها؛ حيث بقي صدام يكتسب مصداقية لدى الشعب، فيما عقوبات الأمم المتحدة تستمر بتفتيت معايير العيش العراقية. بالنظر إلى جوهر النقاش حول "إسقاط صدام"، ظهر أنه من الصعب تطوير أي من الأفكار الكبيرة، بدون الدخول إلى العراق نفسه. ومع أن الاقتراحات لوضع تصميم دستوري من أجل دولة العراق العتيدة كانت، بلا شك، عظيمة في أهميتها ونموذجية من حيث الاهتمام بالمعايير الديمقراطية، إلا أنها كشفت غالباً عن إبداع بسيط، واكتفت بإعادة التصريح عن المعايير المقبولة للأنظمة الديمقراطية. أما تطبيق هذه الأفكار، فبقي محيراً.

أما الموضوع الثابت في كل هذه المناقشات، فكان تعزيز بنية فدرالية في العراق ما بعد صدام. ولعل أبرز مناصري الفدرالية كانت الأحزاب السياسية الكردية العراقية. فقد بقيت مظاهر الحكم الذاتي تشكل دعامة أساسية من الخطاب السياسي الكردي منذ تشكيل العراق الحديث، قبل أن تتعزز هذه المظاهر إثر الثورة الكردية عام ١٩٦١. فالمشكلة العسيرة التي يعانيها الشعب غير العربي، في دولة يسيطر عليها برنامج قومي عربي قوي، استحوذت على تجربة الأكراد في العراق، لا سيما مع ظهور صدام كأخر قائد من قادة الأنظمة السنية العربية الذين لجأوا إلى قمع المنطقة الكردية.

شجع القادة الأكراد أيضاً قيام نظام فدرالي، نظراً إلى كونه يصب في مصلحة الأكثرية الشيعية في العراق كذلك. وقد تقبلت القيادة الشيعية المنفية، المؤلفة أساساً من المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، الفدرالية على مضض، بصفتها الآلية الأفضل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة في العراق. غير أنها اختلفت بخصوص العناصر المحتملة للاتحاد الفدرالي المقترح من أجل العراق، ولا سيما حول إمكانية بناء النظام الفدرالي وفقاً لإطار إثني أو طائفي أو إقليمي. كما ساد اتفاق عام حول ضرورة القضاء على عملية تهميش

٣- لتقييم تطور الدولة الكردية القائمة في العراق، انظر إلى مؤلف غاريت ستاسفيلد، "الكردستان العراقي: التطور السياسي والديمقراطية الناشئة".
'Iraqi Kurdistan: Political Development and Emergent Democracy.' London: Routledge Curzon, 2003.

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

الجماعتين الشيعية والكردية، مع المحافظة على وحدة البلاد الإقليمية. رغم ذلك، توافق معظم الأحزاب على المبدأ الفدرالي كوسيلة لإعادة تنظيم نظام الحكم في العراق.

بالنسبة للأكراد، كما لأي عنصر آخر من المعارضة العراقية، اتضح أنه يصعب الحصول على انتباه الحكومة الأميركية خلال التسعينات وحتى العام ٢٠٠٢، أو تأمينه. ومع أن القادة الأكراد، بمن فيهم جلال الطالباني، ومسعود البرزاني، وأركان المعارضة مثل أحمد شلبي من المؤتمر الوطني العراقي، قد قاموا ببعثات دبلوماسية واسعة طلباً لدعم نواياهم الفدرالية، إلا أن الحكومة الأميركية الممثلة بكلينتون أولاً، وبيوش ثانياً، بدت غير مستعدة، أو ربما غير قادرة، على إبداء الدعم العلني لنظام فدرالي سياسي بديل في العراق. أما الافتقار الملحوظ إلى أي تحليل وتقدير نظاميين، بشأن كيفية تنظيم العراق سياسياً بعد عزل صدام، فقد اتضح بشكل خطير، فيما التحرك نحو تغيير النظام يتسارع بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. ومع أن التحرك نحو تغيير النظام اكتسب زخماً، إلا أنه أصبح واضحاً أن الولايات الأميركية تنظر إلى النماذج الفدرالية كاحتمال ممكن. وفي بيان صحفي قبل الحرب، لخص الرئيس بوش رؤياه بعراق حر وديمقراطي يمثل كل العراقيين:

“أنا مقتنع أن العراق المحرر سيكون مهماً في جزء مضطرب من العالم. والشعب العراقي قادر تماماً على حكم نفسه. إن العراق مجتمع معقد. والعراق يملك المال. وهو سيؤمن مكاناً في العالم حيث يرى الشعب أن بإمكان الشيعة والسنة والأكراد أن ينسجموا في اتحاد فدرالي. فيصبح العراق حافز التغيير، التغيير الإيجابي.”^٤

لا يشاطر المعلقون جميعاً ثقة الرئيس بوش نفسها وتفاؤله. لا بل إن البعض قد عارض أية محاولة لتحويل العراق إلى ديمقراطية، ظناً منه أن أي محاولة لبناء الديمقراطية في العالم العربي مصيرها الفشل، وستضعف من حجم المعارضة الأميركية في الشرق الأوسط والعالم الإسلامي.^٥ ومن هؤلاء المشككين، دانيال بايمان وكينيث بولاك اللذان قدما خمسة اعتراضات على الأقل كعوائق في وجه إقامة ديمقراطية في العراق. فاحتجوا بالتالي:^٦

١. للديمقراطية في العراق حلول بديلة أخرى، قابلة للتطبيق أكثر، ومن الأرجح أن تضمن استقرار البلاد وتماسكها أكثر من غيرها.
٢. ليس العراق جاهزاً للديمقراطية.
٣. إن المجتمع العراقي من التفكك ما يجعله غير جاهز للديمقراطية.
٤. إن الانتقال نحو الديمقراطية سيكون خطيراً جداً، والحكومة الناتجة ستكون ضعيفة جداً، وبالتالي فإن تحويل الديمقراطية إلى مؤسسة منظمة، خاصة بشكلها الفدرالي، سيسقط في نهاية الأمر.
٥. تفتقر الولايات المتحدة لاستراتيجية سياسية واضحة للعراق ما بعد صدام. من هنا، فإن الشعب العراقي كان وما زال من العدائية ما يمنعه من منح الديمقراطية الوقت اللازم لتصبح معلماً دائماً مستداماً.

4- Carol Castiel, 'Role of Kurds and Shia in Post-Saddam Iraq,' Iraq Crisis Bulletin, March 26, 2003.

5- See Adam Garfinkle, 'The New Missionaries,' Prospect (April, 2003) pp. 22-24; R. Kaplan, 'A Post Saddam Scenario,' Atlantic Monthly, (November, 2002).

6- Daniel Byman and Kenneth Pollack, 'Democracy in Iraq?' The Washington Quarterly (Summer 2003) pp. 199-120.

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق
A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

من المحتمل أن تكون الحكومة الأميركية ما تزال تواجه المشاكل المذكورة سابقاً. بالفعل، لم تدل الحكومة الأميركية بعد، أو السلطة الائتلافية المؤقتة، بأية إشارة واضحة حول كيفية تنظيم السلطة السياسية والإدارة في العراق. ولقي صوت المعارضين العراقيين سابقاً اهتماماً أكبر، رغم استمرار الانقسامات بين العناصر المعارضة في ما يتعلق بالفدرالية في العراق.

الخيار الفدرالي
The Federal Option

يمكن تتبع أثر أصول الخيار الفدرالي حتى تاريخ مصادقة الجمعية الوطنية الكردستانية على مرسوم عام ١٩٩٢. بعد عدة أشهر، قبل حزب المؤتمر الوطني العراقي المقترحات الفدرالية التي تقدم بها الأكراد، في مؤتمره الثاني المنعقد في صلاح الدين، شمال العراق. وقد أعاد المؤتمر في ما بعد التأكيد على دعمه للنظام الفدرالي المقترح، عند اجتماعه التالي في نيويورك، عام ١٩٩٨. ودعا المشاركون كافة من المجموعات العراقية المعارضة - الأكراد، والشيعية، والسنة، وممثلي الأقليات الطائفية والإثنية -، في بيانهم الأخير الصادر في مؤتمر لندن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، إلى إنشاء دولة عراقية ديمقراطية، وتعددية، وفدرالية، ضمن الحدود الإقليمية الحالية للعراق. وكان القبول العام الواسع للفدرالية، في مؤتمر لندن، نتيجةً لعمل أحزاب عراقية متعددة، خاصة الاتحاد الوطني الكردستاني، والحزب الديمقراطي الكردستاني، اللذين اشتركا في إنشاء إطار عمل للانتقال الديمقراطي في العراق، فضلاً عن تحرك فريق العمل المعني بمبادئ الديمقراطية. وهو فريق من حوالي ثلاثين أكاديمياً وناشطاً عراقياً منفياً، في الولايات المتحدة وأوروبا الغربية أساساً. وقد اجتمع هذا الفريق في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، اتباعاً لمقاربة قامت بها وزارة الخارجية الأميركية، في ظل سلسلة من اللقاءات المنعقدة في المملكة المتحدة، بهدف مناقشة بنية الحكومة العراقية العتيدة وآلياتها، مع التركيز على الفدرالية كأساس لنظام الحكم العراقي الجديد.^٧ وقد تم الترحيب بالوثيقة الشاملة التي صدرت تالياً، بعنوان الانتقال نحو الديمقراطية في العراق، بصفتها برنامج الحقبة المتوقعة لما بعد صدام.^٨ تجدر الإشارة إلى أن أعضاء فريق العمل المعني بمبادئ الديمقراطية يفدون من مصادر متنوعة، بما فيها الحركة الملكية الدستورية، والوفاق الوطني العراقي، وممثلين عن الشعب الآشوري، بالإضافة إلى الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني، والمؤتمر الوطني العراقي. فضلاً عن ذلك، لم يكن الترويج لنوع من البنية الفدرالية في العراق حكراً على الأحزاب المدنية والقوميين الكردستانيين دون غيرهم. فلعل الحزب الأكثر تأثيراً من بين الأحزاب الشيعية الموجهة دينياً، أي حزب الدعوة الإسلامية (المعروف عامّة بحزب الدعوة)، ناصر قضية الفدرالية علنية في إصداراته السياسية، مؤكداً على أن "مشروع المعارضة العراقية يدعو إلى إنشاء نظام فدرالي ديمقراطي بصفته الحل المناسب للانقسامات الدينية والطائفية والإثنية في العراق."^٩

٧- انعقدت اللقاءات بين ٣ و٥ أيلول/سبتمبر في كوبهام، سوري، برعاية من وزارة الخارجية. وقد اجتمع اثنان وثلاثون عراقياً برعاية برنامج "مستقبل العراق"، وكلفوا بمناقشة الأمور التالية: أ- القضايا الانتقالية، ب- حقوق الإنسان ودور القانون، ج- المجتمع المدني والتحول نحو الديمقراطية، د- الفدرالية كأساس لنظام حكم عراقي جديد.

٨- يمكن العثور على نسخة كاملة من "الانتقال نحو الديمقراطية في العراق" على الموقع التالي:

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق
A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

مع أن هذه المجموعات المتنوعة اتفقت على الحاجة إلى تطبيق نظامٍ فدراليٍّ على العراق، إلا أنها اختلفت حول التفاصيل اللازمة، مثلاً: وفقاً لأيّ مخططٍ سيتم إنشاء نظامٍ كهذا؟ وكيف ستنتقل السلطة في نهاية الأمر ضمن الدولة العراقية؟ كان لكل مجموعةٍ تاريخها الخاص الذي يميز اشتراكها في المفاوضات، بالنظر إلى موقفها ضمن الدولة العتيدة، مع اعتماد كل منها مواقف متغايرة بخصوص الأطر الدستورية والمؤسسية للنظام الفدرالي المقترح. من هنا، من المهم تحليل المواقف الحالية للعاملين الأساسيين ضمن العراق ما بعد صدام، مع ضرورة تقييم هذه المواقف، بما فيها آراء الحكومة الأميركية.

موقف الولايات المتحدة
The United States' Position

لعل النظام الواضح الذي تفضله الحكومة الأميركية أكثر من غيره هو نظام الفدرالية الاتحادية consociational federalism، ومن خلاله يمكن إنشاء حكومة عراقية لحقبة ما بعد صدام، وفقاً للهويات العراقية الإثنية والدينية والطائفية. وقد تم تبسيط التنوع الطائفي في العراق، بشكلٍ مبالغٍ فيه، على أنه انشاقات متعارضة بين الشيعة والسنة من جهة، وبين العرب والأكراد من جهةٍ أخرى. نتيجة لذلك، يتضمن الحل المتصور تقسيم العراق إلى ثلاث وحدات إقليمية: وحدة للأكراد في الشمال؛ ووحدة للعرب السنة في "الوسط" والجزيرة؛ ووحدة للعرب الشيعة في الجنوب. يعزز مفهوم الاتحادية الاعتراف الدستوري بالمجموعات الإثنية ككياناتٍ متحدة، تتمتع بتمثيلٍ نسبيٍّ، ومستقلٍ أحياناً، في المؤسسات الرسمية.^{١٠} وتقوم المقاربة الاتحادية على أساس دستور البوسنة والهرسك، بموجب شروط اتفاقات دايتون للسلام في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، مع الإشارة إلى أن الولايات المتحدة تنظر إلى هذه التجربة نظرةً إيجابيةً.

غير أن البوسنة والهرسك عام ١٩٩٥ تختلفان عن العراق عام ٢٠٠٣ نسبياً. ويتم التشكيك بانتظام في مدى تناسب نظام المشاركة في السلطة هذا، كحلٍ لأزمات العراق. أما الاعتراض الأساسي على اعتماد الفدرالية الاتحادية في العراق، فهو أن هذا النظام قد يقضي على وحدة الدولة، ويقوض أسس التعاون ما بين الجماعات، كما حدث فعلاً في البوسنة. لا بل ضمن الدولة العراقية الحالية المتميزة بانقسامٍ كرديٍّ عربيٍّ، تتلقى بعض الأقليات الكردية التي تتطلع إلى البقاء في بغداد أوامر متزايدة بالعودة إلى أقاليمها الخاصة.^{١١} من شأن هذا أن يسلط الضوء على المخاوف الحالية من تقسيم العراق وفقاً للإثنية والطائفة.

اقترحت وزارة الخارجية الأميركية، اعترافاً منها بهذه القضايا، نظاماً اتحادياً بديلاً - وهو نظام أوليغاركية اتحادية للعراق، حيث يتمتع أعضاء من النخبة، من كافة المجموعات العراقية الإثنية، والدينية، والجغرافية القبلية، والوظيفية الكبرى، بالنفوذ اللازم لتنفيذ مهمة تشكيل حكومة اتحاد وطني. صحيح أن هذا النظام لن يكون تعددياً بكل معنى الكلمة، لكنه سيحاول، على الأقل، أن يمثل المجتمع العراقي وإن كان تمثيلاً مبهماً.^{١٢}

١٠- أنظر Arend Lijphart, 'Consociational Democracy', World Politics, Vol. 21 (January) 1969 Democracies. New Haven: Yale University Press, 1984.

١١- مقتبس في Mark Lattimer, 'Challenges for Establishing Inclusive Democracy,' in Y Ghai, M Lattimer & Y Said, Minority Rights Group Report: Building Democracy in Iraq, London: Minority Rights Group International, 2003.

12- Byman and Pollack, Democracy in Iraq, p. 121.

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق
A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

ما زالت هذه الخطة حالياً في مراحلها الأولية من التطبيق، مع إنشاء مجلس الحكم العراقي في ١٣ تموز/ يوليو ٢٠٠٣، وهي عبارة عن مزيج من عدة أفكار سابقة. رغم ذلك، ترتبط قضية بنوية خطيرة بالخطط الهادفة إلى تنظيم أوليغاركية اتحادية. فمن شأن هذا النظام أن يواجه مشكلة في المحافظة على أي نوع من السلطة والقوة في العراق، نظراً لافتقاره إلى الشرعية المطلوبة. فضلاً عن ذلك، لقد قضى صدام، بوحشيته وقسوته، على أي قائد يتمتع بمنزلة رفيعة وطنياً يمكنها أن تهدد حكمه المتواصل. وقد أدى هذا الاستهداف أيضاً إلى تجزئة المجتمع العراقي أجزاء صغيرة - عبر إضعاف الانتماء السياسي أياً كان نوعه الطائفي، وتشجيع العضوية في حزب البعث.١٣ من هنا، يفترق العراق حالياً للأوليغاركيين المحتملين الذين لم تتشوه سمعتهم بسبب المشاركة في نشاط كمنشطات نظام صدام - ولا شك في أن هذه كانت لتكون مشكلة في حال كان المرء يسعى إلى تمكينهم.

ومن السيناريوهات الإضافية التي تدرسها الحكومة الأميركية هي إنشاء اتحاد فدرالي ذي حرية نسبية في العراق. ومن شأن هذا الاقتراح الفدرالي أن يستهدف قادة المجموعات الثلاث الأهم في العراق: العرب الشيعة، والعرب السنة والأكراد. ويهدف هذا السيناريو إلى إقناع القادة المعنيين بأن هذا الاتحاد الفدرالي سيستند إلى النموذج السياسي "للتسوية الكبرى"، الصادر عام ١٧٨٧، الذي أتاح إنشاء الولايات المتحدة.١٤ وسيحاول هذا النوع من الأنظمة، كمثال، أن يمنح كلاً من المجموعات الفرعية الثلاث الأهم، في العراق، تمثيلاً متساوياً في المجلس الأعلى، لحماية مصالح كل منها على المستوى الوطني. من هنا، يتم اقتراح نظام فدرالي، بحرية نسبية، كأفضل وسيلة لتحقيق الاستقلال الإقليمي، والحماية من عودة الحكومة المركزية المستبدة، والإنفاق العادل لعائدات النفط العراقي.

الموقف الكردي

The Kurdish Position

لعل الموقف الكردي هو الأكثر تطوراً وتطرفاً من بين جميع الاحتمالات، ويمكن ربطه أحياناً "بالكفدرالية" أكثر من "الفدرالية". فعند دعوة الأكراد إلى نظام فدرالي، تراهم يعتبرون العراق موطناً لإثنتين أساسيتين - الكردية والعربية - ومن هنا، يستند اقتراحهم إلى الإثنية بصفتها العامل الحاسم الأساسي للانقسامات السياسية. فتتصور الخطط الكردية دولة عراقية فدرالية، مؤلفة من منطقتين مكوّنتين، عربية وكردية. تتمتع كل منهما بحصة من السلطات التنفيذية والتشريعية، ضمن الهيئة التشريعية الوطنية والتنفيذية المركزية المنتخبة ديمقراطياً. وفي تلك الحالة، تتوفر هيئة تشريعية بمجلسين - أحدهما يمثل الشعب العراقي ككل، والآخر (بجمعيتيهما المنفصلتين) من أجل المنطقتين الفدراليتين. من الواضح أن الاقتراح الكردي سيسعى فعلاً إلى تجزئة الدولة العراقية تجزئة خاضعة للإدارة، حيث يدخل الأكراد طرفاً في اتفاق ثنائي متساو مع شركائهم العرب.

١٣- للاطلاع على تحليل تجزئة المجتمع العراقي تحت حكم صدام، الرجاء العودة إلى:

Isam al-Khafaji, 'A Few Days After: State and Society in a Post-Saddam Iraq', in T Dodge and S Simon, Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change. International Institute of Strategic Studies (IIS) Adelphi Paper 354. London: IIS/ Oxford University Press, 2003.

14- C John Hulsman and James Philips, 'Post-War Political Settlement in Iraq', in Journal of South Asian and Middle Eastern Studies, (Winter 2003), pp.4-21.

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

قدّم الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني، كلاهما، اقتراحهما الفدرالي الطابع ومسودةً بالدستور، مدّعين أنهما يوفّران إطار عمل اجتماعي سياسي، متماسك ودائم في آن، من أجل التعايش الكردي العربي. غير أن أفكارهما تتخلّلهما عدّة عناصر من الأرجح أن يعترض عليها العراقيون الآخرون، وجيران العراق. فضمن عراق مقسّم إلى دولة كردية شمالية، ودولة عربية جنوبية، سيطر الأكراد على إقليم كركوك الغني بالنفط، ويمارسون حقوقهم على عائداته. وفي نهاية الأمر، يريد الأكراد أيضاً أن يفرضوا تأثيرهم على ميدان الدفاع الوطني، ويتوقعون إنشاء محاكم مستقلة عن حكومة بغداد المركزية. ومن بين أمور أخرى، ينص الاقتراح الكردي على ضرورة أن يملك البرلمان الكردي السلطة اللازمة للتفاوض على المعاهدات الدولية ومتابعة سياسته النقدية/المالية.

لكن هذه المقترحات لا ترمي إلى تعزيز تأسيس دولة كردية مستقلة، مهما بدت نواياها الانفصالية واضحة. عوضاً عن ذلك، إنها انعكاس للصدمة التي تعرّض إليها الأكراد في عراق قائم على وحدة واحدة، حيث لم تكن الحريات تتمتع بالحماية اللازمة. وعلى مدى العقد الماضي، تمتع شعب شمال العراق، مع تحكّمه بوضعه القائم، بازدهاره الجديد نسبة إلى باقي أنحاء البلاد؛ وهي حالة تحاول القيادة الكردية الحفاظ عليها من خلال كسب أقصى درجات الاستقلالية.

من شأن هذا النظام الفدرالي أن يمنح القيادة الكردية السلطة والأمن، بشكل لا يستطيع تأمينه قانون استقلالية جازئ إبطاله بسهولة. وقد اكتشف الأكراد ذلك على حسابهم الخاص، خلال النصف الأول من السبعينات. لكن من غير المتوقع أن تتلقّى مطالبهم، بكل ثقلها، الموافقة الضرورية من شركائهم العرب الذين يشكلون ٨٠٪ من الشعب العراقي. ولا شك في أن وضع كركوك سيتسبّب بمشكلة خاصة، لا سيما وأن سكان العراق العرب يعتبرون أن كركوك مدينة عربية، ويعرفون، في أساس الشعور بالخوف ربما، أن من يتحكّم بنفطها سيؤمّن هيمنة اقتصادية وسياسية. وقد أوضح رئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني، مسعود برزاني، أحد أكثر المؤيدين لفدرالية بولايتين، وضع كركوك في مقابلة أجريت معه مؤخراً:

"لقد صوّتت الجمعية الإقليمية الكردية من أجل قبول الحل الفدرالي للعراق... ولسنا جاهزين للتنازل عن هذا... فکردستان هي إقليم واحد، ويقع على عاتق إخواننا العرب أن يقرّروا إن كانوا يريدون إقليماً أو إقليمين آخرين. ولا يخفى على أحد أن قضية كركوك مهمة جداً. فهي مسألة مبدأ، وتحتلّ صدارة أولوياتنا. تتمتع كركوك بهوية كردستانية، وهي جزء من الأرض الكردستانية. وقد انتهت ثورة أيلول/سبتمبر الذي قادها الملا مصطفى برزاني عام ١٩٧٤، بسبب موقفنا من كركوك. فللسنا مستعدين للتنازل عن هذه المدينة. في غضون ذلك، نحن مستعدون لقبول الواقع الذي يجبرنا على التعايش مع جنسيات أخرى كالتركمان، وبقية الطوائف الإسلامية، مع خضوعنا لإدارة حكومة ذات وضع خاص. ونحن لسنا حساسين تجاه ذلك إلا في ما يخص هوية كركوك الكردستانية. فهذه مسألة مبدأ بالنسبة إلينا."^{١٥}

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق
A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

يبدو أن الحزب الديمقراطي الكردستاني، على الأقل، ليس في مزاج يسمح له بالتفكير في احتمالات أخرى. غير أن هذه السياسة لا تكتفي بزرع مقدار قليل من القلق في شمال العراق. فمن بين الجيران الإقليميين، يخشى الأتراك، بشكل خاص، من تحقيق الأكراد العراقيين لدرجات عالية من الاستقلالية، حيث يشكلون فعلاً قوة إقليمية على الأرض، وشركاء متساويين في العراق سياسياً.

موقف المعارضة العراقية

The Position of The Iraqi Opposition

يدعو موقف فريق العمل المعني بمبادئ الديمقراطية إلى إنشاء اتحادٍ فدراليٍّ، بناءً على تحديدٍ جغرافيٍّ عوضاً عن المبادئ الإثنية: "ينبغي ألا يقوم مستقبل الاتحاد الفدراليّ العراقيّ ككلّ على الجسيات المتنافسة، بل على أقاليم مختلفة محددة جغرافياً، حيث يمكن أن تشكل مجموعاتٍ وطنيةً مختلفةً أكثريةً".^{١٦} ويوصي فريق العمل المعني بمبادئ الديمقراطية بمقاربة تتوجّه من القاعدة إلى القمة، ومن القمة إلى القاعدة، نحو بناء المؤسسات. وهي تنصّ على أن نظام العراق الفدرالي يتألف من ١٨ وحدة تمثل أقاليم العراق الإدارية الحالية؛ ويجب على هذه الأقاليم أن تشكل عناصر الدولة الفدرالية العراقية. ومن خلال المحافظة على البنية الإدارية الحالية كأساس لنظام العراق الفدرالي، يُعتبر أنه سيتمّ تلبية حاجات العراقيين ومصالحهم المادية، مع تفادي تشديد مغاليٍّ فيه على الكيانات الإثنية والطائفية، في الوقت نفسه. لكن لضمان هذه الإنجازات، من الضروريّ تحديد نظامٍ دستوريٍّ يوفّق بين عناصر الفسيفساء العراقية الاجتماعية والثقافية، عبر تحويل التنوع إلى عامل من أجل التغيير الإيجابي.^{١٧}

يُسمح لكلّ من الوحدات الثماني عشرة أن تنتخب حكومة إقليمية، وترسل ممثلين عنها إلى البرلمان الفدرالي. فيتمّ إنشاء البرلمان الفدراليّ على أساس التمثيل الإقليمي، مع بناء آلية مرجعية في النظام لتفادي تمركز القوة. فمن شأن نظام كهذا أن يساعد العراقيين على تحديد ميزان القوى في ما يتعلّق بالسياسات التي تصوغها الحكومتان المركزية والمحلية، من أجل تقليص الفساد من كلتا الجهتين. وقد لقيت هذه المقاربة دعماً وتأييداً من جيران العراق. فتؤيد تركيا، بشكل خاص، هذه الخطة، نظراً إلى أنها تبطل فعلاً قيام كيان كرديّ في شمال العراق، وفي الوقت نفسه توهم الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني، فلا يبقى أمامهما، في نهاية الأمر، إلا أن يحكم كلّ منهما إقليماً واحداً (الدهوك والسليمانية على التوالي). وتميل المجموعات الشيعية التي تدعم النموذج الفدراليّ إلى تأييد نموذج الوحدات الثماني عشرة، نظراً إلى أنه يضمن فعلياً هيمنتها السياسية في جنوب البلاد، وربما حتّى في بغداد. غير أن الموقف السياسي الشيعي مبني على فوارق دقيقة جداً، خاصة في ما يتعلّق بدستور الدولة العراقية.

16- DPWG Report, Al-Mutamar, 331, 22 December 2002.

17- Dawisha and Dawisha, 2003.

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

موقف الشيعة

The Position of the Shias

يمثل الشيعة أكثر من ٦٥٪ من سكان العراق، وبالتالي يؤدون الدور السياسي الأبرز في عراق تعددي. وقد عانى الشيعة أشد المعاناة، أكثر من الأكراد ربما، في ظل الأنظمة السنية المهيمنة التي بقيت ثابتة على امتداد التاريخ العراقي. من المجموعات الشيعية الأساسية المنخرطة في نقاشات حول نظام العراق السياسي، نذكر المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، وحزب الدعوة. وقد أظهر حزب الدعوة ردة فعل إيجابية تجاه تأسيس نظام فدرالي في العراق ما بعد صدام، معتبراً إياه الهيكلية الأنسب للتوفيق بين المجموعات المتنوعة الدينية والإثنية، والطائفية. فيؤيد حزب الدعوة النظام الفدرالي على أساس التقسيم الإداري الحالي للعراق إلى ثماني عشرة وحدة مكونة، مؤكداً على أن "تطبيق نظام فدرالي وفقاً لبنية العراق الإدارية سيزيد من فعالية الفدرالية في المحافظة على وحدة العراق الوطنية، وفي الوقت نفسه يدحض الحجج والشكوك في وجه وحدة العراق ومستقبله".^{١٨}

كان المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، في البدء، ممانعاً للنموذج الفدرالي في العراق، نظراً إلى أنه كان يسعى إلى تطبيق نوع من الدولة الإسلامية في العراق. لكن فيما أخذ المجلس الأعلى يوطد علاقاته مع بقية الأحزاب من المعارضة العراقية، ويتعامل مع الولايات المتحدة على نحو أكثر علانية، بدأ يدرك أنه سيقتضى من العملية السياسية التابعة للسلطة الائتلافية المؤقتة، الخاضعة للهيمنة الأميركية، في حال استمر يروج لسياسة تعتبر عدائية لموقف واشنطن.

بالإضافة إلى ذلك، أصدرت مجموعة واسعة من الأكاديميين، والمحترفين، والقادة الدينيين، والمفكرين، والموظفين العسكريين، وقادة القبائل، ورجال الأعمال، وكلهم من الشيعة، "إعلان شيعة العراق" في تموز/يوليو ٢٠٠٢. وكان هذا الإعلان نتيجة عامين من النقاشات والمداولات الهادفة إلى الإجابة عن الأسئلة التي تهم شيعة العراق. ولعل أكثر الأسئلة إثارة للنزاع كان "السؤال رقم ٩: ماذا يريد الشيعة؟". فما كان سؤالاً عاماً في البدء تحول إلى موافقة على نظام فدرالي، لفترة ما بعد صدام. فيؤكد الجواب على أن الشيعة لا يريدون حل مشاكلهم الطائفية الخاصة من خلال معاداة المجموعات الأخرى. عوضاً عن ذلك، يدعون أنهم يسعون إلى حل من خلال اعتماد نظام، يضمن حقوق كافة العناصر الدستورية للمجتمع العراقي، حيث يكون الجميع متساوين ضمن الدولة.

كما يؤكد الشيعة في إعلانهم على أن بنية العراق الفدرالية لن تركز على الانقسام الطائفي بل، عوضاً عن ذلك، على المعيار الإداري والديمقراطي. فمن شأن هذا أن يتجنب تشكل كيانات مرتكزة على الطائفة، قد تكون بداية لتقسيم العراق وتفكيك وحدته الوطنية ووحدة أراضيه. ويبين الإعلان أيضاً أن النظام الفدرالي المقترح سيمنح الأقاليم سلطات هائلة، وبالتالي يضمن أن المركز لن يخضع لسلطة مجموعة مهيمنة، قد تبسط نفوذها على الدولة ككل.^{١٩} ولا شك في أن شبح صدام لا يبتعد أبداً عن هذه المداولات؛ فيبدو أن الخوف من العودة إلى نظام يهيمن عليه الحزب السني لتأثير أكثر فعالية من السعي إلى دولة إسلامية.

18- Abdul Raheem, 2002, pp. 8-9.

١٩- إعلان شيعة العراق، تموز/ يوليو، ٢٠٠٢.

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق
A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

الخاتمة

Conclusion

انتقل النظام الفدرالي السياسي في العراق من كونه مظهراً يكاد يكون متجاهلاً من الخطاب السياسي العراقي في التسعينات، وهو مظهر أبقاه الأكراد المهتمون حياً، إلى ميزة أساسية من النقاش السياسي التي تهيمن أكثر فأكثر على العراق ما بعد صدام. ولا شك في أن الزخم الذي يشجع الأكراد على تأييد نسختهم الخاصة من الفدرالية جلي للعيان - فبعد أن قاد الأكراد دولة قائمة فعلاً لحوالي عقد من الزمن، وتمتعوا بمعايير عيش تفوق المعايير في بقية العراق، فإنهم، قادة وشعباً، يعتبرون أن الفدرالية القائمة على أساس إثني هي الوسيلة الأكثر فعالية لحماية استقلالهم وأمنهم.

شيئاً فشيئاً، أخذت أحزاب المعارضة العراقية الأخرى تعتمد الحل الفدرالي، بما فيها المؤتمر الوطني العراقي صاحب النفوذ الكبير، خلال التسعينات؛ وكان آخرها المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق الذي انضم إلى البرنامج الفدرالي أخيراً بعد عزل صدام عام ٢٠٠٣. لكن مع احتلال الولايات المتحدة للعراق اليوم، وتحول إجراء إعادة تنظيم البلاد سياسياً من حدث افتراضي إلى واقع أكيد، بدأت وتيرة النقاش، حينها فقط، بالتسارع في ما يتعلق بأي نظام فدرالي يناسب الدولة العراقية أكثر. والمشكلة أن كل مجموعة، بما فيها الولايات المتحدة، تعتمد موقفاً خاصاً بها، يصب في خاتمة مصالحها في العراق. أما الأكراد، فيتشبثون بنظام فدرالي مستند إلى الإثنية. والمثير للقلق أنه سيصعب ربما إقناعهم بأي نموذج محتمل آخر، لا يتيح لهم تشكيل منطقة كردية. من جهتهم، يميل العرب الشيعة إلى تفضيل نظام فدرالي مستند إلى تصميم أكثر جغرافية، كي يضمنوا بالتالي تفوقهم في الدولة العراقية الجديدة. أما العرب السنة الذين يتميزون بغياهم عن النقاش الحالي أكثر من حضورهم، فما زال عليهم أن يجدوا صوتاً تمثيلاً. رغم ذلك، قد يتصور المرء أنهم قد يفضلون، بدورهم، فدرالية جغرافية (في حال اضطروا للموافقة على هذا النظام في المقام الأول)، بهدف المحافظة على قاعدة للقوة، بشكل ما، وتجنب تفكك البلاد.

لعل الديناميكية الأهم في هذه المعادلة هي فهم كيف ستبدي الحكومة الأميركية ردة فعلها على هذه المشكلات. فمع تشكل مجلس الحكم العراقي الأوليغاركي الاتحادي، يبدو أن الانتخابات انتهت، بطريقة ما، بالنسبة للعراق، والتخطيط على المدى الطويل مفقود ربما، بشكل من الأشكال. في نهاية الأمر، قد تضطر الولايات المتحدة إلى تحديد الخيار "الأقل سوءاً" بالنسبة لمصالحها الخاصة، عوضاً عن أفضل الخيارات التي تصب في مصلحة العراق. في هذا السياق، قد يكون الحل الأفضل هو ذلك الذي يتيح للحكومة العراقية التحكم بالبلاد خلال أقصر مدة زمنية ممكنة، وظهورها، في الوقت نفسه، كأنها منتخبة ديمقراطياً. من هنا، قد يظهر أن مبادرة العلاقات العامة التي تحيط بتأسيس مجلس الحكم العراقي تنذر بأنه سيستحيل مؤسسه، مما يوجب الأسئلة حول حالة النظام السياسي المفصل للعراق حتى تاريخ لاحق.

Chapter 3

Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

Gareth Stansfield

الفصل الثالث

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق

غاريت ستانسفيلد

مقدّمة

Introduction

إنّ تحليل وتقييم سلسلة التّدابير المؤسّساتية المحتمل أن تنجح في تزويد العراق المتعدّد الإثنيّات، بحكومة تتمتع بالديمومة والاستقرار والتمثيل الصحيح، يمثلان مهمةً قابلة أن تصطبم بعقبات هامة، حسبما بدأ يتراءى للسلطة الائتلافية المؤقتة.^{٢٠} فالمشكلة تكمن في غياب أيّ نموذج يصلح تطبيقه على الظروف الاستثنائية، لا بل الخارجة عن المألوف، التي يمرّ بها العراق،^{٢١} وذلك رغم تعدّد النماذج الممكن الإتيان على ذكرها، كمثليّ ألمانيا واليابان، ما بعد الحرب العالمية الثانية، بالإضافة إلى البوسنة وكوسوفو. ولعله من السهل إيجاز الأسباب التي تبرّر لم قد يكون هذا البحث مدعاة حيرة، وإن في ذلك ما ينذر بسوء، بدلاً من تحديد الاستراتيجيات الجائز أن تحت، في النهاية، على إنشاء هذا النظام وتطويره، والإحاطة بها.

تتجسد المشكلة التي تواجه هذه السلطة في أنها، حين تعمد إلى جمع أشلاء ما تشتت من العراق، تعوزها، المواد الأولية الصالحة للعمل، والممكن أن تستعملها على نحو يدعم إنشاء حكومة عراقية تتمتع بالديمومة، والاستقرار، والتمثيل الصحيح، وتعزيزها. وها هي السلطة الائتلافية تتوجسّ مجدداً من قرارين بريطانيين بارزين مضى على صدورهما زهاء قرن. وقد قضى أولهما بضم إقليم الموصل ذات الأغلبية الكردية إلى إقليميّ بغداد والبصرة العربيين، ما أعطى العراق هويةً مختلطة، شكّلت، على الصعيد الإثنيّ، صورةً أعمق عن التقسيم الكردي-العربي المشار إليه في أغلب الأحيان. أمّا ثانيهما، الأشدّ خطراً ربّما، فيتمثل بقرار بريطانيا بالمضي في اتباع التقليد العثمانيّ القاضي بأن تبسط الأقلية العربية السنية هيمنتها على الدولة العراقية.^{٢٢}

أفضى هذين القرارين إلى قيام دولة عراقية هشة المفاصل وواهنة، مهدت فيها مواطن الضعف الأساسية الطريق لنشوء نظام ديكتاتوريّ، سعى، بكلّ ما أوتي من الوسائل، إلى إحكام قبضته وبيسط نفوذه على سائر المجموعات المنتشرة في العراق. وبما أن العقبات المتجدّرة لم يتمّ تذليلها، ورثت السلطة الائتلافية دولةً شهدت ولادةً اصطناعيةً، وبالتالي، عاثت فيها الفساد سنوات متعاقبة من الاستبداد والطغيان. وقد طبعت تاريخ العراق القصير الأمد، محطات ما زالت بصماتها بادية حتى اليوم على عالم ما بعد صدام. لذا، من الفائدة بمكان تولي مهمة إيجاز المشاكل البنيوية الجوهرية، الواجب مواجهتها وحلّها، تسهياً لتشكيل حكومة تتمتع بالديمومة، والاستقرار، والتمثيل الصحيح.

٢٠- أود أن أشكر الأستاذ ليام أندرسون من جامعة رايت ستايت، في ولاية أوهايو، لدوره في صياغة الحجج التي قدّمتها هذه الوثيقة، وحسن عبد الرزاق من جامعة أكسير لقيامه ببعض الأبحاث الأولية.

٢١- عد إلى مارينا أوتاول، التي كتبت "One Country, Two Plans" في مؤلّف بعنوان "From Victory to Success: Afterwar Policy in Iraq." Carnegie Endowment for International Peace/Foreign Policy، تموز/يوليو، ص ٥٥-٥٦.

٢٢- عد إلى مؤلّف وضعه ليام أندرسون وغاريت ستانسفيلد، بعنوان "The Future of Iraq: Democracy, Dictatorship or Division"، نيويورك: بالغراف ماكملين (سيصدر قريباً)، الفصل ٨: "The Democracy Dilemma".

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق

Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

إرث من الضعف البنيوي

Legacy of Structural Weakness

لطالما مانع الأكراد المشاركة في الدولة العراقية. ومع أنّ هذا الإقرار المطلق قد يثير مخاوف المراقبين العراقيين، فما على أحدنا سوى أن يلقي نظرة على الثورات المتفرقة التي اندلعت في العشرينات، وموجات العصيان التي شهدتها منتصف القرن العشرين، وعلى استمرار العصابات في حربها ضد الحكومة المركزية منذ العام ١٩٦١، حتى يتبين له أنّ الأكراد استمروا في انتهاج سياسة معادية للغاية حيال الدولة العراقية. وتجدر الإشارة إلى أنّ الأكراد لم يعملوا فقط على محاربة نظام صدام حسين، إذ لم ينووا شنّ الحرب عليه بسبب صبغة الحكومة المركزية، بالدرجة الأولى، وإنما بسبب قيام حكومة مركزية في الأصل. فمنذ العام ١٩٩١، كان الأكراد، بحكم الواقع، قد حظوا بشبه دويلة، كما أثبتوا فعلياً قدرتهم على تولي إدارة شؤونهم بأنفسهم، شرط الحصول على دعم المجتمع الدولي. وانطلاقاً من هذا المبدأ، ما كانوا ليتخلّوا عن حكمهم الذاتي إلا بشنّ الحرب عليهم.

لعل هيمنة الأقلية السنية على المؤسسات الحكومية في العراق كان لها تبعات أشدّ خطورة. ولكن، مع الإطاحة بحكم صدام حسين، وكذلك مع الانتقال إلى حكم المؤسسات الديمقراطية، الذي شكّل مدعاة فخر واعتزاز، كان الاحتمال ضئيلاً بأن تحافظ أية تسوية ديمقراطية يتمّ التوصل إليها على السيطرة السنية؛ وسرعان ما بلغ التنافس ذروته، إذ تبين أنّ الأقلية العربية السنية التي تبوّأت مقاليد الحكم في ما مضى باتت تواجه اليوم تحديات من شعبةٍ درج إقصاؤهم، في محاولة لهم لبسط سيطرتهم على الدولة العراقية. ثمّ تفاقم هذا الوضع سوءاً بفعل أسباب كثيرة. لطالما كانت الخلافات الطائفية القائمة بين الطرفين معقدة، وقد ازدادت تعقيداً، لما أخذت الانقسامات الطبقية والهويات الطائفية تنفث سمها في كلتا المجموعتين، فضلاً عن أنّ التقسيم الجغرافي قد أظهر أنّ اختلاط السنة بالشعبة جغرافياً هو أوسع حجماً من اختلاط العرب بالأكراد. أمّا على الصعيد السياسي، فيصعب على أحدنا أن يفهم سبب هيمنة السنة على الحكم وحرمان الشيعة حقّ الاقتراع، ما لم يتمعنّ في قطبية المواقف السياسية، ومدى استغلال القادة السياسيين لهذه المواقف. ظلت الحكومة العراقية تستغلّ الشيعة ككبش فداء، بقصد الإيحاء بوجود شعورٍ قوميٍّ موحدٍ في العراق يؤيد نظام الحكم المفروض فرضاً. وبعد اندلاع الثورة الإسلامية في إيران في العام ١٩٧٩، خاصةً، تمّ استغلال الارتباط القائم بين الشيعة العراقيين الراديكاليين وأبناء طائفتهم في طهران لشنّ حملة واسعة من القمع بحقّ شيعة الجنوب، بلغت ذروتها مع سحق ثورة العام ١٩٩١ بمنتهى الوحشية؛ الأمر الذي حداً بالمجموعات السياسية الموالية دينياً للشيعة، لا سيّما حزب الدعوة والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، إلى تركيز اهتمامهم على الطبيعة العلمانية للحكومة العراقية، وعلى مساعي الحكام المتعاقبين إلى التحكّم بالحياة الدينية في الدولة.

منذ الإطاحة بحكم صدام، تفاقمت ظاهرة تشكيل قطبية القوى السياسية؛ بحيث باتت القومية الكردية، التي عبّرت عنها نزعة الأحزاب السياسية البارزة، كالاتحاد الوطني الكردستاني وخاصةً الحزب الديمقراطي الكردستاني نحو الاستقلالية، تشكّل اليوم قوّة محرّكة تتمتع بقواعد شعبية ناشطة في الشمال. والمثير للجدل هو أنّ الشعور القومي الشعبي السائد لدى الأكراد يفوق ذلك الذي عبّر عنه زعمائهم السياسيون الجدد الواثقون من أنفسهم. تجدر الإشارة إلى أنّ مآرب الأكراد هي إقليمية بالدرجة الأولى، إذ أنهم لا يهتمون فعلاً بمعرفة من يحكم العراق، بقدر اهتمامهم بمسألة من يتولّى السلطة في كردستان. من جهةٍ أخرى، تتضح هذه

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

القطبية أيضاً لمن يعن النظر في النشاط السياسي الشيعي، فيرى أن القوى السياسية الشيعية، الأكثر فعالية بتنظيمها، تبقى الأحزاب السياسية ذات التوجهات الدينية ومؤسسة (حوزة) النجف الدينية بزعامة آية الله علي أكبر سيستاني، في حين أن الأحزاب الشيعية العلمانية والأحزاب القومية لا تظهر شديدة التآلف، على غرار المجموعات الدينية كحزب الدعوة، والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، والصدريين، أتباع مقتدى الصدر، المتطرفين على ما يبدو.

إلى جانب الضرورات الإقليمية الكردية، وتحرر الشيعة في عراق ما بعد صدام، تبرز العوامل المتوارثة من هيمنة سنية استمرت قرابة عقد - حيث ساد اعتقاد بتفوق العرب السنة في العراق على نحو يخولهم التحكم بإدارة البلاد. وإنما تتجلى هذه العوامل في ما واجه الاحتلال الأميركي للدولة من عداء، في الحقة التي تلت مباشرة سقوط صدام. ورغم أن هذا السيناريو، من شأنه أن يصنّف العراقيين كأفراد مفطورين على العنف، وعاجزين عن اعتناق المثل الديمقراطية، فهذه الاتهامات قد تبدو عارية عن الصحة. لأن العراقيين قد أبدوا بجلاء تام، داخل مجموعاتهم، لا بل في ما بينهم أحياناً، ميلاً نحو اعتماد النظام التمثيلي في الحكومة. وفي هذا المجال، نذكر أن الكردستان العراقي، الذي شهد بدايات نظام ديمقراطي منذ العام ١٩٩١، يشكّل حتماً دليلاً قاطعاً على هذا الواقع. قد يكون من الأدق القول إن الجزم بأن العراقيين، كمشعب، عاجزين عن انتهاج الديمقراطية، على سخافته، قد يعبر عن الواقع إلى حد ما، على اعتبار أن العراق، كبنية سياسية، لا يُعتبر المكان الذي يساعد على تكونها وتوطيدها، أقله في ظلّ النظام المركزي السائد. وعلى ضوء هذه المبادئ الموجزة للقوى السياسية المحركة في العراق، ووفقاً لتأثيرها على مستقبل العراق، يقوم التحليل التالي بمناقشة الحجج المؤيدة والمعارضة للأنظمة الدستورية الديمقراطية الموضوعة حالياً قيد الدرس.

تحليل التدابير المؤسّساتية

Analysis of Institutional Arrangements

في معرض تحليل إن كانت التدابير المؤسّساتية المطروحة حالياً على بساط البحث تصلح كنماذج تطبق في العراق، تولي المهمة بالغ الاهتمام لنقطة رئيسية، تتلخص بأن لكل مجموعة مصالح تصوّر مختلف لما هو عليه الوضع في العراق ولما "يفترض أن يكون عليه". إلى جانب وفرة المواقف المعيارية المحلية، قد يبرز موقف طاغ للإدارة الأميركية، التي باتت تتطلع إلى رعاية مصالحها الخاصة في العراق. أما في حال عجزت المواقف المحلية والأجندة الأميركية عن الإيفاء بالغرض، فسيثور، بموازاتها، جدل إقليمي حاد. ومع أن الدولة العراقية قد حظيت بنصيبها الوافر من تدخل إيران، والمملكة العربية السعودية، وتركيا، وإسرائيل، على الصعيد الإقليمي، في شؤونها الخاصة، فإن انهيار نظام حكم البعث في العراق منح جيرانه فرصة مواتية للتأثير على عملية إعادة بناء الدولة.

نحو الحكم الأوليغاركّي (حكم القلة)؟

Toward Oligarchy?

إذا كانت الضرورة تقضي بأخذ التدابير التي أقرتها السلطة الائتلافية المؤقتة بعين الاعتبار، فقد يوحى تشكيل مجلس الحكم العراقي بأن الإدارة الأميركية قد تبحث أخيراً في نظام جاز وصفه على أنه حكم أوليغاركّي

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق

Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

اتحاديّ قابل للتطبيق، أقلّه في مرحلة انتقاليّة، وإن لمدّة غير معلنة.^{٢٣} لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، عد إلى الفصل الثاني.

غالباً ما ينتقد البعض عزم السلطة الائتلافية المؤقتة على تعيين مجلس مكوّن، على السواء، من سياسيين منفيين ومن شخصيات محلية بارزة، تعييناً مباشراً. فهم يرون أن هذا الإجراء منافٍ للديمقراطية، ويعتبرونه مناورة مكررة تمكّن الولايات المتحدة من تفويض السلطة إلى أولئك السياسيين الذين يلتقون بنظرتهم معها، وذلك مقارنة لهم، على الأخص، بتلك المجموعات التي لاج نجمها منذ خلع صدام عن الحكم (مع الإشارة غالباً إلى الصدريين). في الواقع، يبدو أن الإعلان الذي صدر في ٣٠ تموز/يوليو جاء ليعزز بالتأكيد هذا التباين بين المجموعتين. إذ تم اختيار ٩ أعضاء، من أصل ٢٥ عضواً يتكوّن منهم المجلس، ليتولى، كلّ منهم رئاسته مدة شهر، بالتناوب في ما بينهم. وفيما قد يرى البعض في هذه المداورة خطوة واضحة تتخذ، من باب الحرص على أن تتمثل نوعاً ما المجموعة بأسرها في رئاسة مجلس الحكم العراقيّ، يجوز أن تجسّد، بنظر الآخرين، عدم القدرة على إيجاد رئيس أوحدها، أو يحظى بالإجماع. علاوة على ذلك، عند إلقاء نظرة على قائمة الأعضاء التسعة، يتضح أن تلك الشخصيات التي كانت سابقاً في عداد الجماعة السياسيّة المنفيّة أو شكّلت جزءاً من القيادة الكرديّة، هي التي لعبت الدور الأبرز.^{٢٤} ولكن، لن يصعب على أحد أن يدرك بأن ما يؤخذ على الاستقلال السياسيّ هو تأثيره الشديّد بقوى الاحتلال، حتى في هذه المرحلة المبكرة. زد على أن تواطؤ الرؤساء التسعة مع السلطة الائتلافية المؤقتة يشكّل العامل الأبرز في نظر الشعب العراقيّ، وإن ثبت له أنهم ليسوا مجرد دمي في يد هذه السلطة.

بالرغم ممّا للسلطة الائتلافية المؤقتة والإدارة الأميركية من نفوذٍ محتمل، يجوز تحسّسه من خلال تحليل الطريقة السياسيّة المعتمدة في تكوين مجلس الحكم العراقيّ، فقد يتميّز النظام الأوليغاركّي الاتحادي ببعض الجوانب الإيجابية الواجب إبرازها. أولاً، إن انصهار النخب السياسيّة في بنية سياسيّة تصنع القرار قد يعكس بوضوح وسيلة بيّنة للجمع بين شخصيات قياديّة واعية تنتمي إلى أهمّ الجماعات الإثنيّة، والدينيّة، والعشائريّة في العراق، وذلك في محاولة إلى تكوين نواة حكومة اتحاد وطني، شريطة إنجاز هذه الخطوة بتأخر. فلو كنّا لنفترض أن النخب السياسيّة المنتدبة ترعى بمنتهى الصدق مصالح ناخبها، فلا يمكننا أن نتوقع من هذه السلطة الأوليغاركيّة أن تمثل ضماناً لمصالح أساسية لدى المجموعات الممثّلة التي تكوّن النسيج العراقيّ.

٢٣- يضمّ مجلس الحكم العراقيّ الأعضاء التالية أسماؤهم: سمير شكير محمود (سنيّ): صندوق شابوك (تركمانية): أحمد شلبي، عن المؤتمر الوطني العراقيّ (شيعي): نصير الشادري عن الحزب الديمقراطيّ الوطنيّ (سنيّ): عدنان باشقجي، وزير الخارجية الأسبق (سنيّ): محمد بحر العلوم، رجل دين من النجف (شيعي): مسعود بارزاني، عن الحزب الديمقراطيّ الكردستانيّ (كرديّ): جلال طالباني، عن الاتحاد الوطنيّ الكردستانيّ (كرديّ سنيّ): عبد العزيز الحكيم، عن المجلس الأعلى للثورة الإسلاميّة (شيعي): أحمد الباراك، ناشط في مجال حقوق الإنسان (شيعي): إبراهيم الجعفري، عن حزب الدعوة (شيعي): رجا حبيب الخزاغي، شيخ عشيرة في جنوب العراق (شيعي): عقيلة الهاشمي، خبيرة في الشؤون الخارجية (شيعي): يوناديم كانا، عن الحركة الديمقراطيّة الأثوريّة (مسيحيّ آشوريّ): صلاح الدين بهاء الدين، عن الاتحاد الإسلاميّ الكردستانيّ (كرديّ): محمود عثمان (كرديّ): حميد مجيد موسى، عن الحزب الشيعيّ (شيعي): غازي مشعل عجبل الياور، أحد شيوخ عشيرة في شمال العراق (سنيّ): عز الدين سليم، عن حزب الدعوة (شيعي): محسن عبد الحميد، عن الحزب الإسلاميّ العراقيّ (سنيّ): إباد علاوي، عن الوفاق الوطنيّ العراقيّ (شيعي): وائل عبد اللطيف، حاكم إقليم البصرة (شيعي): موفق الربيعي (شيعي): دارا نور الزين: عبد الكريم ماهود المحمداوي، عن حركة حزب الله من مدينة العمارة (شيعي).

٢٤- الأعضاء التسعة الذين تناوبوا على تقلد منصب الرئاسة هم: أحمد شلبي (المؤتمر الوطنيّ العراقيّ)، إباد علاوي (الوفاق الوطنيّ العراقيّ)، جلال طالباني (الاتحاد الوطنيّ الكردستانيّ): مسعود بارزاني (الحزب الديمقراطيّ الوطنيّ): عبد العزيز الحكيم (المجلس الأعلى للثورة الإسلاميّة في العراق): إبراهيم الجعفري (الدعوة): محمد بحر العلوم (شيعي منفيّ): عدنان باشاشي (مستقلّ منفيّ): محسن عبد الحميد (الحزب العراقيّ الإسلاميّ).

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

أما المشكلة فتكمن في الفرضيات القائمة حول المجتمع العراقيّ وبنيته السياسيّة. إن كان يُشهد لصدام بإنجاز ما، أتقن فعله على الإطلاق، إنما يُشهد له بشرذمة المجتمع، الذي فكك بُناه السياسيّة، ما عدا أجهزة حزب البعث التابع له. وقد استشرس في ضرب هذه القوى، حتى باتت اليوم مهمّة تحديد المجموعات السياسيّة-الاجتماعيّة البارزة في العراق، وكذلك حصّ الرّعامات، المتمتّعين بتأييد شعبيّ حقيقيّ، على التقدّم والمشاركة في مساع سياسيّة تقودها السلطة الائتلافية المؤقتة والإدارة الأميركيّة، تُعدّ من المهمّات العسيرة. نتيجة هذه المشكلة الجوهرية التي تتجلّى بعدم القدرة على التعرف إلى النخب السياسيّة الناجية من فظائع صدام، وهو في سدة الحكم، وتفويضها السلطة، عمدت الولايات المتّحدة إلى تنمية مختلف المجموعات المنفيّة. وعلى الرّغم من تمتّع بعض الشخصيات، كأحمد شلبي وإياد علاوي، بشهرة واسعة في العاصمة واشنطن ولندن، فهما يسعيان جاهدين إلى تكوين قاعدة شعبية توفّر لهما الدّعم في العراق بالذات، والمحافظه عليها. بموازاة ذلك، يقوم الزعماء الأكراد، من جهتهم، وعلى الرّغم من تمتّعهم بشعبية سياسيّة في مناطقهم، بحسب مزاعمهم، بالعمل الحثيث على تخطي سنوات طويلة دارت فيها معارك طاحنة في ما بينهم، حتى بات من الصعب تقدير مدى شعبيّتهم الفعلية بالملق. بالإضافة إلى ذلك، لا يزال ولاء بارازاني وطالباني للعراق موضع شك لدى أخوانهم من المواطنين العرب الذين لم ينسوا قيام ثورات كردية طوال سنوات، كلّفَت أفراد عائلاتهم حياتهم، ووقوف الأكراد إلى جانب القوى الإيرانيّة إبّان حرب الخليج بين الأعوام ١٩٨٠-١٩٨٨.

من الناحية الديمغرافية، يكشف التحرك باتجاه الحكم الأوليغاركّي الاتحاديّ النقب أيضاً عن المزيد من المشاكل. فالمعروف أن العراق يقوم، بمعظمه، على مجتمع مدنيّ، على اعتبار أن ثلاثة أرباع سكّان العراق ربّما، المقدرين بـ ٢٥ مليون نسمة، يقطنون المدن والمناطق الحضرية. ولكن، على الرّغم من ذلك، فإنّ مجلس الحكم المكوّن من ٢٥ عضواً، يتألّف من ممثلين ينتمون أساساً إلى مجموعات دينية، أو أكراد من الأرياف، أو شيوخ العشائر في القرى، ممثلاً بالتالي عراق العام ١٩٤٣ عوض عن أن يمثل عراق العام ٢٠٠٣.

أخيراً، وهو بلا ريب العامل الأهمّ الواجب أخذه بعين الاعتبار، لا بدّ من الإشارة إلى أن موطن الضعف الأساسيّ في الحكم الأوليغاركّي الاتحاديّ، حسبما يتبيّن من مجلس الحكم العراقيّ، يكمن في أن هذا المجلس لا يشكل بنية متحدرة من انتخاب ديمقراطيّ. فالشعب العراقيّ يرى في هذا المجلس، كما أيّ سلطة تختارها مستقبلاً السلطة الائتلافية المؤقتة، ومكتب الشؤون الإنسانية وإعادة الإعمار، والإدارة الأميركيّة، كدُمى يتلاعب بها، في نهاية المطاف، المحتلّ الأميركيّ. هكذا، وبعد أعوامٍ من عيش الشعب العراقيّ تحت رحمة حكم ديكتاتوريّ قمعيّ، يستحيل تخيل أن هذا الشعب سيرضى بتسليم زمام الحكم إلى جهازٍ تعينه قوى خارجية، مهما بلغت صدقيّة تمثيله.

الفدرالية

Federalism

بناءً لما تقدّم، نرى أن العراق يعاني من عدّة مشاكل بنيوية عصيبة يقتضي حلّها. فقد يتعدّر التغلّب على ما ورثته هذه الدولة من تعقيدات ومأس، جرّاء حقبة تاريخية طالّت ثمانين عاماً. ففي غياب حكومة مركزية استبدادية عازمة على أن تلجأ إلى أقصى درجات القهر والتعنت، إنّه لسؤال جدير بالبحث أن نعرف كيف سيتمكّن العراق، في تركيبته الوحديّة الرأهنة، من المضيّ قدماً. وبالتالي، بدأت الأفضلية لنظام انتقاليّ تلقى دفعاً، نظراً إلى أنّه يمثل، بحسب رأي البعض، النّظام الأكثر توافقاً مع عراق المستقبل. ولكن، على حدّ ما تبين في الفصل الثاني، لا تزال بعض الخلافات قائمة حول تفاصيل متعلقة بالنظام الفدراليّ.

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق

Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

قيام وحدتين فدراليّتين إقليميّتين

Two Regional Federal Units

يتمحور النموذج الأوّل حول نموذج قدّمته الأحزاب الكرديّة. في ظلّ هذا النظام، قد ينقسم العراق على خطوط إثنيّة تمتدّ ما بين "شمال" كرديّ و"وسط-جنوب" عربيّين. وفيما يقرّ الأكراد بدقّة التحديات الإثنيّة، فهم يبدون حماساً بوصف هذا النموذج على أنّه ذو طابع إقليميّ (مركّز ربّما على إقليم الموصل العثمانيّ)، رغم بروز طابع إثنيّ يصعب إغفاله، لاسيما وأنّ القوة المحرّكة الكامنة وراء هذا الاقتراح تتمثّل بوجود دولة كرديّة عراقية قائمة بحكم الواقع، يعود عمرها إلى نحو قرن. على هذا الأساس، ستدير الوحدتين الفدراليّتين حكومة وطنيّة يتقاسم فيها الأكراد والعرب السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة.

شكّل هذا النموذج، بالنسبة إلى الأكراد، الفكرة المستأثرة على آليّة الضغط السياسيّ المعتمدة لديهم منذ نشوء الدولة الكرديّة الفعلية في العام ١٩٩١. كما أنّه ينمّ عن موقف يعبر عن عدم استعدادهم، على ما يبدو، للمساومة عليه. إذ يعتبر الشعب الكرديّ، وكذلك الأحزاب، أنّ وجوده في عراقٍ تنحصر فيه السلطة بيد النخب العربيّة السنيّة - يرى الأكراد أنّ الملك فيصل وأتباعه الشرفيّون لا يختلفون كثيراً عن صدام حسين وأتباعه من أهالي تكريت - قد أنتج تعرّضه إلى موجات متعاقبة من الطغيان، والحرمان من (حقّه في) الاستثمار، واستهداف هويّته الثقافيّة، واستخدامه لدى الدولة المجاورة كقوى تفويضيّة. والجدير بالذكر أنّ الأكراد، وفي ظلّ حكومة دولتهم، كانوا ينعمون ببعض الأمن، بفضل ضماناتٍ دوليّة، ويتداولون اللّغة الكرديّة، بصفتها اللّغة الرسميّة، ويحظون بتمثيل واسع النطاق على الصعيد العالميّ. فضلاً عن أنّهم عملوا على نسج علاقات اقتصاديّة وطيدة مع القوى المجاورة، بالأخصّ مع تركيا وإيران. وبما أنّ الكردستان قد عرف، طوال قرن، طعم الاستقلاليّة على كافّة الأصعدة، ما خلا التسمية، فالأكراد سيعملون على حماية هذا الوضع بكلّ الوسائل المتاحة. ولعلّ وجود محاربي البشمركة الأكراد - ميليشيا تدين بولائها لكلّ من الحزب الديمقراطيّ الكردستانيّ والاتحاد الوطنيّ الكردستانيّ - هو دليل قاطع على هذا التحرك الاستقلاليّ. فبعد أن أعطى مسعود بارازاني، رئيس الحزب الديمقراطيّ الكردستانيّ، ضماناتٍ سابقة يتعهد فيها بتسريح عناصر البشمركة إلى رئيس السلطة الائتلافيّة المؤقتة، بول بريمر، عاد واشترط منح الأكراد الحكم الذاتيّ لتنحية قواته. والسبب في ذلك يعود إلى أنّ الرّعاية الكرديّة فقدت ثقتها بالضمانات التي تقدّمها أيّ سلطة مركزية في بغداد بخصوص الحكم الذاتيّ. فصدام كان قد وعدهم بمنحهم الحكم الذاتيّ في العام ١٩٧٠، ليعود فيتّصل من وعده في العام ١٩٧٥. لذا، لم يجدوا أمامهم حلاً سوى تقسيم العراق إلى دولتين، على أن يضمّ الكردستان ضمن حدوده الإقليميّة مدينة كيركوك الغنيّة بالنفط.

إلّا أنّ الشكّ يساور البعض، أولاً، في ما إذا كان مثل هذا النظام سيلقى ترحيباً لدى المجموعات العراقيّة الأخرى، وثانياً، في ما إذا كانت الولايات المتّحدة ستبدي استعدادها لتسهيل تطبيقه؛ فهذا الاقتراح قد لا يحظى بتأييد أغليبيّة السكّان العرب، المقدّرة نسبتهم بـ ٧٥٪ من سكّان العراق، على أساس أنّه سيؤوّل إلى الإخلال بسيادة العراق، نتيجة قيام دولة داخل الدولة. عدا عن أنّ هذا النظام يمكن أن يثير جدلاً وخيماً وحاداً، على الأرجح، حول وضعيّة كيركوك، وربّما الموصل. زد على أنّ الصراعات الإقليميّة الناشئة حول قيام كيان كرديّ قد تحمل تركيا وإيران على التدخل، بحجّة تكليف يقتضي من تركيا صون حقوق التركمان في كيركوك، وبحكم توجّس كلّ من تركيا وإيران من انفصال كردستان المرتقب عن العراق، مهما كان الاحتمال ضئيلاً بحدوث هذا الأمر.

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

قيام ثلاث أو خمس وحدات فدرالية إقليمية Three or Five Regional Federal Units

يقضي هذا الترتيب بتقسيم العراق، استناداً إلى جوانب إثنية، ودينية، وطائفية؛ حيث يجوز إنشاء ثلاث دول فدرالية: منطقة شمالية كردية، ومنطقة وسطية سنية، ومنطقة جنوبية شيعية، مما يعكس، على نحو خاص، التوزيع الجغرافي للأكراد، والسنة، والشيعية. وقد لاقت هذه النظرة اهتماماً كبيراً لدى مصادر إعلامية قبلت بهذه النزعة الانتقاصية لوصف العراق وكأنه مقسم إلى هذه الجماعات الثلاث، من غير الإقرار بمدى دقة الوضع وتعقيده. ثم ترسخت هذه الفكرة أكثر فأكثر بفعل انقسام العراق إلى ثلاث مناطق أمنية، معروفة بالشمال، والوسط، والجنوب لأسباب تتعلق بالفعالية العسكرية أكثر مما تتعلق بأي ميل نحو هوية إثنية أو طائفية. أما تقسيم العراق إلى خمس وحدات فما هو سوى توسع دقيق في فكرة الوحدات الثلاث. وهو قد يقضي بتقسيم العراق إلى شمال كردي (لا يضم مدينة كيركوك)، ومنطقة جنوبية تضم إقليم البصرة والناصرية، ومنطقة شيعية تحتضن كربلاء والنجف، ومنطقة شمالية غربية تتمركز حول الموصل، فيما تقوم بغداد مقام عاصمة فدرالية قد تنضم إليها كيركوك، منعاً لإثارة أية حساسية حيال ضمها إلى المنطقة الكردية.

أما المشكلة التي يثيرها التصميم الثلاثي للوحدات فتتجلى في أن تقسيم هذه الأخيرة إنما يستند إلى تقدير المجتمع العراقي تقديراً يفتقر، بطبيعته، إلى الصحة. بالإضافة إلى ذلك، إذا لم تخضع هذه الوحدات لسيطرة بعض قوى الإحتلال، فمن شأن هذا التصميم أن يمهد الطريق أمام خروج عملية تقسيم الدولة العراقية عن السيطرة. وبالتالي، فإن تحديد هذه التقسيمات المتقاربة بين المجموعات الإثنية والطائفية يحول دون الإقرار بوجود تداخل في ما بينها، علاوة على أن هذه التدابير الإدارية يمكن، بالطبع، أن تؤدي إلى تصلب التباينات الاجتماعية القائمة عوض تعزيز الهوية الوطنية. إلا أن هذا النظام لا يسمح تماماً بقيام أقليات أخرى، بمن فيهم التركمان والآشوريين، كما يحتمل أن يتسبب بتطهير إثني مأساوي، على اعتبار أن السنة لن يلقوا الترحيب في الجنوب، وأنه سينظر إلى النصف مليون كردي المقيمين في بغداد نظرة الأعراب، وأن النظام سيصبح مطبوعاً بهويات إثنية وطائفية عائدة لأقطاب معينة.

ثماني عشرة وحدة فدرالية إقليمية Eighteen Regional Federal Units

هذا النظام هو تصميم جغرافي الطابع، وهو يستند إلى البنية الإدارية السارية حالياً في العراق، والمكونة من ١٨ محافظة إدارية إقليمية، كما حددها قانون المحافظات الصادر في العام ١٩٦٩^{٢٥} بناءً عليه، سيتم تحديد هوية الوحدات بالاستناد على الوقائع التاريخية والجغرافية، عوض تحديدها على أساس مجموعة إثنية أو طائفية، ما يسهل تقبلها كجزء من المشهد السياسي في العراق. فكل الوحدات ستنقسم، على قدم المساواة، أعلى مستويات الحكم الذاتي الذي ينعم بسلطات محلية واسعة النطاق، على أن تتشكل الحكومة الفدرالية المركزية من ممثلي كل وحدة. لعل النظام الفدرالي الأميركي يجسد أقرب تصميم، من حيث الشبه، إلى التصميم المذكور.

٢٥- حكومة العراق. الوقائع العراقية قانون المحافظات. (قانون المحافظات العراقي). ١٩٦٩.

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق

Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

صدر هذا الاقتراح في الأصل عن الأحزاب الشيعة (بمن فيها حزب الدعوة). إذ يقرّ هذا الاقتراح بإمكانية تطبيق النظام الفدرالي، وإن بقي غير مقنع لجهة الحجج التي تعزّز الوحدات الفدرالية الإثنائية والطائفية، فهو يندرج في إطار المساعي الجارية لإقامة نظام فدرالي من شأنه أن يلقى جاذبية أكبر لدى العرب والقوى المجاورة (عن طريق الحد من المد الكردي)، وإن أحكم السيطرة الشيعة في دولة المستقبل (على اعتبار أن أغلبية المحافظات ستفضي إلى مندوبين شيعة). وعلى خط مواز، تؤيد تركيا هذا الاقتراح، على أساس أنه سيقص احتمال نشوء منطقة كردية، استناداً إلى أن الحزب الديمقراطي الكردستاني يتوقع أن يحوز على إقليم واحد (دوهوك)، كما يحوز الاتحاد الوطني الكردستاني على إقليم آخر (سليمانية)، مع وجود عدّة احتمالات لمدينتي أربيل وكيركوك، من دون أن يعودوا بالضرورة للأكراد.

تطبيق النظام

Implementation

لا بدّ من أن يواجه مصمّمو الدولة العراقية الجديدة وبانوها مصاعب جمّة. ومما لاشكّ فيه أن العراق، كدولة، لطالما "بأ نظامها بالفشل"، كما عانت، على امتداد تاريخها، من عدم استقرار في أساس بنيتها. وفي هذا الإطار، يرى المحتلّ الأميركي وشركاؤه العراقيون أن إيجاد نظام ينجح إلى حدّ ما في التخفيف من حدّة هذه المشاكل، وتطبيقه يشكلّان مهمّة تعترضها المصاعب بالنسبة إلى الأميركيين، ومحفوفة بالمخاطر بالنسبة إلى العراقيين.

من هنا ضرورة الإسراع في معالجة مسألة المشروعية، لأنّ أيّ سلطة تفوضها الولايات المتّحدة لتنفيذ بعض النشاطات في العراق، سواء اقتصرّت هذه المهمة على جمع النفايات من الشوارع أو تعدّتها لضبط المناطق التي تعاني من اضطراب أمني، أو اتّسعت لتشملّ أخيراً إدارة الدولة، تثير، في نظر العراقيين، مشكلة مشروعيّتها، إذا ما اعتبروا أنها تولّت السلطة بدعم من الأميركيين؛ الأمر الذي يستدعي تدويل مسألة إنشاء الحكومة العراقية الجديدة، والبنى المرتبطة بها في أقرب فرصة سانحة، داخل البلاد (أي تدويل السلطة الائتلافية المؤقتة) وخارجها (عبر إقحام الأمم المتّحدة أكثر في عملية صنع القرار)، على حدّ سواء. ومع إقرار أمينها العام كوفي أنان قيام حكم انتقالي في ١٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، فإن الأمم المتّحدة ما زالت تنفّذ معظم أنشطتها في العراق في ظلّ السلطة الائتلافية المؤقتة. ولكن، في أحسن الأحوال، سيشهد الوضع انقلاباً، على اعتبار أن لزوم تدويل مناطق معينة، كالمناطق الآمنة وتلك التي توفر الخدمات الأساسية، يجوز أن يتسبّب فعلاً بزعزعة الاستقرار على المدى المنظور. في المقابل، وضمن الإطار الزمني اللازم لإنشاء نظام حكوميّ جديد، يُحتملّ أخيراً أن يشكّل العدول عن انتهاج هذه الاستراتيجية في هذه المرحلة، سياسة اقتصادية غير صائبة.

من هنا ضرورة أن يتمّ تطبيق أيّ نظام جذريّ، على شاكلة النظام الفدرالي، بتفويض من الشعب العراقيّ - وهو أمرٌ يمكن تحقيقه عبر إجراء انتخابات ديمقراطية -، علماً أن تحقيق هذا الأمر يقتضي أن ترعى قوّات دولية الاستقرار السياسيّ في العراق. فالمجتمع العراقيّ يحتاج إلى مزيد من الوقت للتكيّف مع تشنّجات العملية الديمقراطية، شأنه شأن الأحزاب السياسية التي تحتاج إلى الوقت لعقد التحالفات. تجدر الإشارة إلى إمكانية متابعة النموذج العراقيّ عن كثب، حيث أُجريت الانتخابات البلدية، فاسحة في المجال لانتخاب

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق
Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

المختير ورؤساء البلديات من غير تغيير مجمل المشهد السياسي في المنطقة، رغم انتخاب بعض الإسلاميين في مناطق كانت تعدّ من المناطق الموالية للحزب الديمقراطي الكردستاني أو الاتحاد الوطني الكردستاني. فإجراء سلسلة انتخابات على مختلف المستويات الحكومية من شأنها أن تلعب الدور الانتقالي الحيوي الضروري للمجتمع العراقي في الوقت الراهن. فضلاً عن أن انتهاج مثل هذه السياسة، بشكل منظم قد يتطلب وجود خبراء دوليين.

إبان هذه الفترة الانتقالية، (الممكن أن تمتدّ لعدّة سنوات إذا ما كانت شاملة)، لا بدّ من الإقرار بأن مجلس الحكم العراقي يمثّل ركائز نظام الحكم السياسي في العراق، إن لم يكن ممثلاً للشعب العراقي نفسه. وإن كان من الأهمية بمكان أن يعمل هذا المجلس بشكل حثيث مع السلطة الائتلافية المؤقتة أو أية سلطة انتقالية مقترحة، فلا بدّ من توزيع الأدوار بينهما، على أن يُسند إلى مجلس الحكم المهام التنفيذية على المستوى الوزاري، فيما تتولى السلطة الائتلافية المؤقتة أو السلطة الانتقالية إدارة السياسة المحلية.

مع استتباب الأمن، ودعم قيام هيئة تنفيذية معنية بإدارة العمليات والأنشطة السياسية المدنية، يُتوقّع أن تجري الانتخابات بهدف تحديد النظام السياسي الذي قد يحظى أكثر بموافقة العراقيين، والجهات العراقية المخولة بإجراء هذه التغييرات.

الخاتمة

Conclusion

قد يبدو واضحاً للعيان أن إقرار تدابير مؤسّساتية ترضي الشعب العراقي (والمحتل) ككلّ لهو محاولة ستبوء بالفشل، نظراً إلى تعدّد مجموعات المصالح، والمواقف، والأحداث التاريخية وجدّال الأعمال المتضاربة، التي تداخلت في عراق ما بعد صدام إلى حدّ أن تعذر الحصول على موافقة الجميع على موقف واحد، على الصعيد الدولي؛ ومع أن الحكم الديكتاتوري (وإن ملطفاً) ليس وارداً كخيار مطروح (على أنه يصعب الجزم بهذا الأمر)، فقد يتضح أن مستقبل العراق يفرض اللجوء إلى شكل من أشكال النظام الفدرالي في الحكم، علماً أن احتمال ارتكاز هذا النظام على هوية إثنية أو طائفية، أو على تقسيمات جغرافية أو تاريخية لا يزال مثار جدل. يمكن أن نجد أحدنا صعوبة كبيرة في معارضة موقف الحركة الوطنية الكردستانية المترسّخ، عقب القمع الدموي الذي تعرّضت لها لسنوات، بحجة الحفاظ على وحدة الأراضي العراقية وهيمنة الحكومة السنية. وعلى خطّ مواز، من الصعب، حتى للمحتلّ الأشدّ تسلحاً، إنكار حقّ الأغلبية الشيعية في أن تجسّد وضعها المتميز هذا لجهة إمساکها بزمام الأمور في الحكومة.

ولكن، كي يتمكن العراق بجدارية من أن يفرض نفسه، على الدوام، ككيان ديمقراطي في الشرق الأوسط، ينعم بحكومة تمثيلية، قد يبدو جلياً أن يحظى أيّ حلّ أيضاً بموافقة المنطقة بقدر ما يلقي رضى لدى العراقيين، عن حقّ أو عن غير حقّ. انطلاقاً من هذا التفكير، سيصعب علينا أن نتصوّر كيف أن حلاً يقضي بقيام دولتين، بحكم تقسيم العراق إلى منطقة عربية وأخرى كردية، يعقل أن يفرض في النهاية إلى نشوء كيان ينعم بالاستقرار، وبالأخصّ من غير أن يوفر المجتمع الدولي للمنطقة الكردية قدراً كبيراً من الحماية والدعم - غير المضمونين بالطبع. من هنا، قد يرى المحتلّ الأميركي في العمل على إنشاء كيان كرديّ مستقلاً مهمة فائقة

نحو نظام مؤسّساتي مستدام للعراق

Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

الصعوبة. أمّا الأكراد، فمن جهّتهم، لن يقووا على فرض موقفهم السياسيّ على شركائهم في الوطن، رغم أحقيّة قضيتهم أو مهما اشتدّت معاناتهم.

إذا دعت الحاجة إلى أن يؤثر أحدنا موقفاً على آخر، وإن من حيث المبدأ، فلا بدّ من أن توضع حسنات أيّ نظام فدراليّ محدّد جغرافياً موضع بحثٍ وتحليلٍ أشدّ تفصيلاً. فصحيحٌ أنّ هذا النظام يمكن أن يختلف إلى حدّ ما عمّا شهدته الأنظمة السابقة، غير أنّ هذا الاختلاف قد يعود سببه إلى امتداد نفوذ المقاطعات على السلطة المركزيّة، عوض عن أن يعود إلى سيطرة السلطة المركزيّة على الجميع. لعلّ هذا التقسيم الآيل إلى توسيع الإدارة يعيد القوّة إلى عراق رزح لسنواتٍ مديدة تحت حكمٍ استبداديّ، مع أنّه سيبقى بحاجةٍ إلى حضور المجتمع الدوليّ، ودعمه، ومساندته لعدّة سنواتٍ مقبلة.

Chapter 4

Canada's Potential for Contribution

Paul Morton and Rupak Chattopadhyay

الفصل الرابع

إمكانية كندا في المساهمة

بول مورتن وروباك شاتوباديائي

لم يتّضح بعد الدور المنوط بالمجتمع الدوليّ الأشمل في إعادة إعمار العراق. ولكن، تبين، على الأقل، أن بعض الدول ستحتّ على اعتماد مقاربة متعدّدة الأطراف، عوض عن أن تحصر جهودها في مقاربة دولية. فلطالما أبدت كندا، في ما يتعلّق بالعراق وبأيّ دولةٍ أخرى، تأييدها اعتماد مقاربة متعدّدة الأطراف في أيّ عملية إعادة إعمار تعقب نزاعاً معيناً. وبالتالي، على المساهمة الكندية في بناء العراق أن تجسّد هذا الالتزام.

إن كان من مصلحة فعلية تدعو كندا إلى المساهمة في المساعي المبذولة من عدّة أطراف، فلا بدّ من إيلاء بعض الأهمية لطريقتها في المساهمة على أفضل وجه. وإذا يتبيّن أن دولاً كثيرة تشارك في عملية إعادة البناء، يبدو مناسباً أن تساهم هذه الدول في مجالات، هي خبيرة نسبياً بها، أو متميّزة بها، قياساً بالدول الأخرى. وبالنظر إلى هول العمل المفترض القيام به في العراق، فبإمكان كندا أن تشارك في أكثر من ميدان.

ضمن سياق هذه الوثيقة، سيركّز هذا الفصل على ناحية معينة محتمل المساهمة فيها، تتعلّق بالحكم المتعدّد المستويات، وبنشاء المؤسسات اللامركزية، علماً أن كلاهما يمثلان فسحة للتدخل لتبني إحدى الحاجات الملحة لدى عراق ما بعد الحرب، وتبني على أساس الخبرات الواسعة المعهودة في هذه الدولة وفي المناطق الأخرى.

لن تحلّ الهيكلية المؤسساتية الحديثة المنشأة في العراق كلياً محلّ الهيكلية القائمة، ولا يفترض بها أن تطمح إلى ذلك. ففيما تمّ تجميع أشلاء الدولة العراقية المعاصرة، عشوائياً، بضمّ مناطق متباينة، عملت المؤسسات القائمة، على مدار النصف القرن المنصرم، على استحداث آلياتٍ "للتعاطي مع" هذا التنوع. إلا أن المشكلة تجلّت في أن التكيف مع هذا التنوع لم يتمّ بالطرق الديمقراطية، بل استند على الأرجح على الطغيان، حسبما تبين في المناطق الشيعية في الجنوب، أو تحقّق بفعل عدّة عوامل فرضها الخارج، كالحكم الذاتي الذي تمتعت به نسبياً المناطق الكردية ضمن حدود مناطق الحظر الجويّ الدفاعية. أمّا المهمة الأخرى، فستقتضي وضع إطار مؤسساتي مستدام يستجيب لحاجات التنوع في ظلّ مناخ ديمقراطيّ.

أمّا خير وسيلة لضمان عامل الاستدامة في هذا المجال فهي تقوم على أساس الملكية المحلية الموسعة، لا على أساس وجود أجنبي غير واضح الملامح، علماً أن هذه الملكية لا تتأتى إلا عن نظام يعكس تماماً التنوع السكاني، ويقرّ به دستورياً. من هنا الحاجة لأن يتميز أيّ نظام دستوري، وأية مقاربة تدخله حيّز التنفيذ، بمنتهى المرونة كي يتمكن من التكيف مع النواحي المعهودة في المشهد الاجتماعي-السياسي للبلد، أكثر من أن يقتصر على كونه مشاركة في السلطة ينصّ عليها الدستور رسمياً. فهذه المرونة هي التي ستعزز قيام حوارٍ جدي بين مختلف أصحاب المصالح في العراق - وهو الشرط الأساسي لإرساء نظام حكم مستدام، وعادل.

ففي هذا المجال، يمكن أن تلعب الدول الفدرالية دوراً هاماً، على الأخصّ في إعادة بناء المؤسسات العراقية، مع إمكانية تقديم المساعدة لإنجاز هذه العملية بطريقتين اثنتين: أي من خلال تعزيز الحوار السياسي بشتى الوسائل، وتسهيل تنفيذ القرارات الناشئة عن ذلك الحوار. وبإمكان التجربة الكندية في ميدان الأنظمة ذات الحكم المتعدّد المستويات أن يفتح البصيرة على هذين الوجهين من أوجه إعادة البناء. فضلاً عن قدرة كندا على تزويد عملية إعادة بناء المؤسسات العراقية، الجديدة، بأدوات هامة عبر مشاطرة الآخرين بتجاربيها في ميدان بناء المؤسسات اللامركزية التمثيلية.

إمكانية كندا في المساهمة

Canada's Potential for Contribution

في ما يتعلق بالدور المحتمل أن تلعبه كندا في العراق، يجوز أن يأتي دورها هذا مكملاً لخبرتها الفدرالية الخاصة بها، في مضمار تيسير بناء المؤسسات ما بعد النزاع في بقعة ما من العالم. لذا، سنعمد في الفقرات اللاحقة، وبإيجاز، إلى مناقشة ظروف ساعدت فيها التجارب الفدرالية التي مرت بها كندا، بالأخص، في حل نزاعات مديدة نشبت في كل بقاع العالم، ما يبرر بالتالي إمكانية تطبيق مجمل هذه التجارب، وبشكل بناء، على الواقع العراقي.

إن بناء المؤسسات عقب أي نزاع ينشب في المجتمعات المتعددة الإثنيات، كالعراق، يتطلب، على حد سواء، إحلال الديمقراطية في الدولة والتوفيق ما بين المجموعات الإثنية التي كانت تناصر بعضها البعض العداء طوال تاريخها. مؤخراً، شاركت كندا، وبشكل حثيث، في مد يد العون لسريلانكا والفلبين لتوطيد حكمهما في مرحلة ما بعد النزاع. ففي كل من هاتين الحالتين اعتمدت كندا مقاربة ذات مسارين، حيث تم، في إطار المسار الأول، تزويد المحاورين بالخبرات اللازمة للتعاطي بالشؤون الدستورية. أما في إطار المسار الثاني، فقد ساهمت كندا في وضع برامج تربية عامة، غايتها إعداد الرأي العام للإصلاحات المؤسساتية، ووضع حجر الأساس لعملية التوفيق في آن واحد.

على أثر التوصل إلى اتفاق وقف إطلاق النار المبرم العام المنصرم في سريلانكا، والذي وضع بذلك حداً لتسعة عشر عاماً من القتال الدائر بين الحكومة والثوار التاميل، ألقت كندا بكل ثقلها، لدعم عملية السلام. ففي معرض جهودها في المسار الأول، قامت كندا بوضع خبراتها الدستورية في مجال الجلسات المغلقة في متناول الأطراف المشاركة في المفاوضات، إسهاماً منها في إرساء سلام دائم. وبما أن لهذه الأطراف مصلحة في قيام دولة سريلانكية فدرالية، فلم تتردد كندا في إكسابها الخبرات الدولية اللازمة حول هذا الموضوع، فضلاً عن خبرات أخرى تتعلق بشأن حقوق الإنسان والإصلاحات القضائية، الواجب أن تسبق الإصلاحات المؤسساتية. نتيجة هذا التدخل، ألزمت الأطراف نفسها بإنشاء دولة موحدة ذات نظام فدرالي، في أعقاب الجولة الثانية من محادثات السلام التي جرت في العام ٢٠٠٢.

أما تدخلها في سريلانكا، ضمن إطار المسار الثاني، فقد تمثل بالأنشطة التربوية العامة التي استهدفت مجموعات معينة (كموظفي الخدمة المدنية، وقادة جبهة نمور التحرير التاميلية جشث، والصحافيين، والأقليات، والمجموعات الدينية). وكانت هذه الأنشطة ترمي أيضاً إلى نشر الوعي لدى الرأي العام في أرجاء البلاد حيال التغييرات المؤسساتية الواجب إجراؤها، وذلك بقصد إرساء سلام دائم في سريلانكا.

بدأت الدولة الفلبينية، من جهتها، التي عانت من حركة التمرد الانفصالية في جزيرة منداناو الإسلامية، ترى في الإصلاحات الدستورية، أو في الفدرالية، على نحو أدق، سبيلاً للخروج من دورة العنف الدائرة. ونظراً إلى التباينات القائمة في المجتمع الفلبيني، تمنح وثيقة عملية التغيير فرصة لتحسين نظام الحكم، وتساهم في إحلال السلام الدائم في جزيرة منداناو. ففيما حدّد الفلبينيون أربع مسائل رئيسية قابلة للبحث (١) الانتقال من نظام رئاسي إلى نظام برلماني (٢) والإصلاحات الاقتصادية لتشجيعاً للاستثمارات الأجنبية (٣) والانتقال من بنية ذات مجلسين إلى بنية أحادية المجلس (٤) والانتقال من نموذج وحدوي إلى نموذج فدرالي - انكبت كندا على توفير الموارد الفكرية لتزويد هذه العملية الشاملة بالمعلومات. وبينما ذاخبراء الكنديون، على مستوى المسار الأول، على إكساب أعضاء مجلس النواب والقادة المسلمين الخبرات اللازمة

إمكانية كندا في المساهمة Canada's Potential for Contribution

حول توزيع المسؤوليات، وحكم القانون، والتوفيق بين حقوق الأقليات والإجراءات الضريبية، استهدف المسار الثاني المجتمع المدني عبر تنظيم ورشات عمل، حرصاً على منحه الأدوات الضرورية لإشراكه في وثيقة عملية التغيير.

على الرغم من أن عملية السلام في سريلانكا، ووثيقة عملية التغيير قد واجهتا بعض العوائق، فإن الحكومة والمجتمع المدني في هاتين الدولتين قد أوليا المزيد من الأهمية لمسائل حكم القانون، وحقوق الأقليات والحكومات المتعددة المستويات، على اعتبار أنها تصلح كأدوات لإدارة النزاعات؛ حتى بات اليوم الخيار الفدرالي مطروحاً على بساط البحث كوسيلة ناجعة لاحتواء موجات العنف المتزايدة في هاتين الدولتين.

بالنظر إلى سجل كندا الحافل بكل المساعدات التي قدّمتها إلى الدول المتعددة الإثنيات، الخارجة من نزاعات، في تطوير نظام حكمها، وإلى تاريخنا الخاص، لا يساورنا أي شك بمقدرتها على توفير الموارد الفكرية لمساعدة العراق في إعادة بناء المؤسسات، بما يضمن العدل لكافة المجموعات الإثنية المنتشرة في هذه الدولة. زد على أن التزام كندا الطويل الأمد، بقضايا أمن الإنسان، على غرار التزامنا بالمؤسسات المتعددة الأطراف، منحنا مصداقية كمورد حيادي لتوفير الخبرات. غير أنه من الضروري الإقرار بأن الوضع الراهن في العراق هو مختلف تماماً عنه في سريلانكا أو في الفلبين. فخلافاً للحالتين السابقتي الذكر، حيث دعت الحكومتان المستضيفتان كندا إلى المشاركة في عملية البناء، يفتقر العراق حالياً إلى حكومة ذات سيادة، قادرة على توجيه مثل هذه الدعوة. فالسلطة المدنية الأميركية في العراق تعمدت الإبطاء في تشكيل إدارة انتقالية عراقية، يمكن أن تبادر إلى النظر في مسألة إعادة بناء المؤسسات.

في الرابع عشر من تموز/ يوليو، عينت الإدارة الأميركية في العراق مجلساً وطنياً جديداً للحكم، مؤلفاً من ٢٥ مواطناً عراقياً يمثلون مختلف المجموعات السياسية والإثنية. ويتكوّن أعضاؤه من ١٣ مسلماً شيعياً، و٥ مسلمين سنة، و٥ أكراد، ومسيحي واحد، بالإضافة إلى تركماني واحد. وقد أسندت إلى هذا المجلس صلاحية تعيين الوزراء وإقالتهم، وإدارة الشؤون السياسية، كما يتوقع منه أن يصيغ دستوراً جديداً للبلاد، يمهد الدرب أمام إجراء انتخابات حرة، مع أن هذا الدور الأخير لم يُعهد إليه بالتأكيد.

تعالت انتقادات مفادها أن المجلس مؤلف، بمجمله، من مجموعات كانت مقيمة أساساً خارج العراق، وأن تعيين أعضائه عوض انتخابهم سيشكل في شرعية المجلس، رغم أن للعديد من هذه المجموعات عدداً كبيراً من الأتباع في العراق.

وأشد ما يوجّه إلى المجلس من انتقادات هو أن الولايات المتحدة ستحتفظ لنفسها بالكلمة الفصل في أية مقترحات يتقدم بها المجلس. ولكن، رغم إنشاء هذا المجلس، سيصعب إيجاد معادل عراقي عن مؤتمر بون المنعقد بخصوص أفغانستان بقيادة الولايات المتحدة. وقد سمح هذا المؤتمر لسائر الأفرقاء بالتوصل إلى اتفاقية لاقتسام السلطة في ما بينهم، ثم انتهى بانعقاد مجلس "لوي جيرغا" (المجلس الأعلى للقبائل الأفغانية) في حزيران/يونيو ٢٠٠٢. ولعلنا نقرأ في عودة آية الله علي سيستاني، عضو المجلس الأعلى للثورة الإسلامية، إلى الواجهة اليوم بعد أن كان قد أقيل أصلاً من منصبه، أسرع وسيلة لإخراج الولايات المتحدة من العراق. لا بل الأهم من ذلك، أن معظم الدول التي سبق لها أن عارضت الاجتياح الأميركي للعراق، كروسيا، وفرنسا، والهند، على سبيل التعداد لا الحصر، قد رحبت بتعيين المجلس، وتعهدت بالعمل معه.

نظراً إلى عدم تمتع المجلس بالاستقلالية، فإن أيّ تورط كنديّ مع "الحكومة" العراقية قد يدلّ على تأمرها مع الولايات المتحدة، ما لا يتيح لها بالتأكيد إمكانية الإسهام في المساعي المبذولة، ضمن إطار المسار الأول، لإعادة البناء. وبناءً عليه، فإن عمل كندا في العراق، بدعوة من السلطة المدنية القائمة قد يعرّض التزامها بالتعددية للشبهات. فضلاً عن ذلك فإن الجهود التي بذلتها الولايات المتحدة حتى اليوم لإعادة البناء كانت خاصةً ومن طرف واحد؛ الأمر الذي لم يمنع كندا من تأثيرها على عملية بناء المؤسسات في العراق بطرق مغايرة.

رغم غياب الاستقرار، كان بالإمكان أن نعرف بوضوح من هم اللّاعبون السياسيّون في العراق، إذ سبق أن برز الحزب الديمقراطيّ الكردستانيّ، والاتحاد الوطنيّ الكردستانيّ في الشمال، والمؤتمر الوطنيّ العراقيّ، والوفاق الوطنيّ العراقيّ، البعثيّ سابقاً، والمجلس الأعلى للثورة الإسلاميّة في جنوب العراق، كلاعبين أساسيين على الساحة السياسيّة العراقيّة، حيث تتوقع كلّ واحدة من تلك الجماعات أن تساهم على الأرجح في بنية نظام الحكم العراقيّ. بالتالي، ليحافظ العراق على وحدته، سيتحتّم على أيّة بنية مستقبلية لنظام الحكم أن توفّق بين ما لدى هذه الأحزاب من مطالب متضاربة بخصوص النظام. من هنا إقرار مجموعات، كالمؤتمر الوطنيّ العراقيّ والأحزاب الكرديّة، بأنّ النظام الفدراليّ يصلح للحفاظ على وحدة الشعب العراقيّ. ولكن، استناداً إلى تاريخ العراق، كدولة وحدوية، يتبيّن وجود نقصٍ محليّ في معرفة تنظيم هذه الدولة.

في الواقع، يشكّل بناء دولةٍ عراقيةٍ مستقرّة، وديمقراطية، وموحّدة بالنسبة إلى القيادات السياسيّة تحدياً مهولاً، لا يصعب على كندا، أن تتصدّى له عبر الإسهام بدورها، إذا ما تلقت دعوةً للعب هذا الدور. إذ يجوز لها، ضمن إطار مقارنةٍ عامّة، أن تشاطر الأحزاب العراقيّة ما اكتسبته من معارف حول الفدرالية، ونظام الحكم الدستوريّ، والتعددية السياسيّة. كما أنّه بوسعها أن تقدّم المعونة عبر مشاركة هذه الأحزاب بنماذج أخرى عن النظام الفدراليّ ونظام الحكم المتعدّد المستويات. وفي هذا السياق، لا بدّ من التّشديد على استحالة تطعيم العراق بنموذجٍ واحد، لأنّه يتحتّم على العراقيّين، مبدئياً، أن يقترحوا حلاً ينفردون به، وهو يأتي ثمرة عملياتٍ استشاريةٍ.

في إطار المساهمات الخاصة التي تقدّمها كندا على المدى المنظور، بمقدورها أن تُشرك سائر الأحزاب عبر أخذ مبادرة، ضمن المسار الثاني، تنطوي على إجراء استشاراتٍ مغلقة وإحياء مناسباتٍ عامة في آنٍ واحد. وترمي هذه الأنشطة إلى تزويد الأحزاب بمعلوماتٍ موضوعيةٍ وخياراتٍ عادلة في معرض سباقها إلى الاستحقاقات الدستورية. وبحسب ما تبين لنا خلال عملنا الحثيث في سريلانكا، غالباً ما تعوز مكوّنو الآراء وصانعوها في الدول الوحديّة المرتكزة على نظامٍ أكثرّيّ معلومات حول النظام الفدراليّ، إلى حدّ أن معظمهم ينظرون بارتياحٍ إلى النظام الفدراليّ الذي يرون فيه معبراً إلى الانقسام. ومن جهةٍ أخرى، لا بدّ من أن يثير الواقع العراقيّ مشاكلٍ مماثلة، تتفاقم مع التعقيدات الناتجة عن موقع العراق الجغرافيّ-السياسيّ. من هنا، ضرورة الإسراع في إشراك الأحزاب العراقيّة في عملية البناء عبر برنامج تقديم المساعدة التقنية، علّ ذلك يضمن دخولها في مفاوضات مستقبلية، بمزيدٍ من الإدراك لمختلف أوجه الفدرالية، ويتيح لها التّركيز على القضايا الجوهرية عوض الانشغال بالمفاهيم والتّعريفات. وبتعبير أدقّ، إنّ هذه المشاركة هي قابلة لأن تتوفّر على شكل تبادل خبرات مع أفراد المجتمع المدنيّ، والحكومة، والأوساط الأكاديمية، تكون الغاية منه تزويد المحاورين بالمعلومات اللازمة، وهم يضعون إطاراً دستورياً جديداً. وبالعودة إلى تجربة سريلانكا، يجوز أن تشمل الخيارات المتاحة على إقامة ورشات عمل، وتوزيع منشورات، وعرض أشرطة مصوّرة، وتنظيم جولات دراسية.

إمكانية كندا في المساهمة Canada's Potential for Contribution

في خطوةٍ مكمّلةٍ تضمن انخراط الأحزاب في هذه العملية، لا بدّ من إشراك جماعات الشتات التي تضمّ مناصرين لكافة الأحزاب بحيث أن عقد جلسات إعلامية وطاولات مستديرة، بغرض تثقيف الشتات بشأن مسائل ذات صلة بالفدرالية، قد يقطع شوطاً طويلاً على صعيد تحديد الأولويات المؤسسية المستقبلية في العراق. وفي النهاية، لا بد من أن يوسّع مداركهم في ما يخصّ مفاهيم ومفاعيل بعض المسائل الهامة التي ستشكل جزءاً من أية تسوية معمرة.

لا بدّ من تذكّر بعضاً من أهمّ المبادئ السائدة الأساسية إذا ما ارتأت كندا التعاطي مع الأحزاب السياسية.

١. حرصاً على صون المصادقية الكندية، علينا أن نساهم في منح المعلومات والخيارات الموضوعية المتعلقة بأشكال المشاركة في الحكم، واستحداث أنماط من العلاقات الحكومية الدولية متماشية مع بنى أنظمة الحكم المتعددة المستويات.
٢. يتعيّن على كندا أن تتعهد بدعم العملية وكلّ المشاركين فيها. في المقابل، عليها أن تتجنّب، بكلّ صدق، الإتيان بأيّ عملٍ يدعم، أو من شأنه أن يدعم أحد الأحزاب دون سواه.
٣. حفاظاً على مبدأي الحيادية والموضوعية، على كندا أن تستخلص العبر، إلى أوسع حدّ، من التجارب والخبرات المستمدة من عددٍ من الدول الفدرالية، ومن دول أخرى (كالمملكة المتحدة)، مشهورٍ بخبرتها في مجال نقل السلطة، ومعرفتها بمختلف أشكال الحكومات. والجدير بالذكر مثلاً أن المؤتمر الوطني العراقيّ يعبر رسمياً عن اهتمامه ببعض خصائص النظام الفدراليّ الهنديّ. من هذا المنطلق، يتحمّم على كندا أن تبدو، في نظر الأحزاب، قادرة على الاستجابة لحاجاتها، عوض أن تظهر بمظهر المحاور الساعي إلى فرض نموذج معيّن على العراق.
٤. على الدور الكنديّ أن يفي بغرضين اثنين: تعزيز الوعي حيال المبادئ الفدرالية، وتقديم المشورة التقنية حول مواضيع محدّدة، استجابةً لمطالب بعض الأحزاب.

على الأمد الطويل، يتعيّن على كندا أن تضع خططاً في مجال تقديم المساعدة التقنية لعملية وضع الدستور، عن طريق توفير خدماتنا ووضع خبراتنا في متناول سلطة انتقالية ذات سيادة أو جمعية تأسيسية، عند ظهورها إلى حيز الوجود. ومن المهمّ أن تحظى هذه السلطة باعترافٍ دوليٍّ وتحتلّ بالشرعية في الداخل على حدّ سواء. أمّا في ما يتعلّق بمجلس الحكم العراقيّ، وفيما يبدو مؤهلاً، في الوقت الراهن، لأن يحظى بالاعتراف الدوليّ، فإنّ شرعيّته لم تتضح معالمها إطلاقاً، بحسب رأي العراقيين. لكن، يزيد الاحتمال بطلب المساعدة الكندية عند بدء المفاوضات، إذا ما ارتأت كندا إشراك الأحزاب قبل التثام الجمعية التأسيسية. انطلاقاً من ذلك، إذا بدا آمناً الإقدام على هذه الخطوة (من وجهة نظر أمنية)، يتحمّم على كندا أن تفكّر في وضع برامج تربية عامة، غايتها تحضير الرأي العام لإدراك الإصلاحات المؤسسية المرتقبة. وقد يستلزم هذا البرنامج فريق خبراء يعقد اجتماعاتٍ ويحيي مناسباتٍ عامة، بحضور ممثلين عن الوسائل الإعلامية، والجامعات، والأوساط التجارية، والأحزاب السياسية، أو ينظم جولاتٍ دراسيةً لصحافيين وناشطين آخرين في المجتمع المدنيّ.

في الأشهر والسنوات المقبلة، سيركّز دور المجتمع الدوليّ بالدرجة الأولى على مسألة إعادة بناء المؤسسات العراقية. والجدير بالذكر أن الفصول السابقة قد أوجزت الإمكانيات المتاحة لإعادة بناء المؤسسات في العراق، والعوائق القائمة أمامها. وفي هذا الإطار، توسّع الفصل الأخير هذا في إمكانية إسهام كندا، بطريقةٍ إيجابية، في هذه العملية؛ علماً أنّ أيّ دورٍ يحتمل أن تؤديه، سيبقى بالطبع رهناً بعدد العوامل والتطورات المستجدة في كلّ من العراق والمجتمع الدوليّ. من هنا، يدعونا الواجب لأداء الدور المنوط بنا لجهة المساعدة على إعادة بناء نظامٍ مستدامٍ وتمثيليّ من مؤسسات الحكم في العراق، استباقاً لضرورة طلب مساعدة كندا، أو لاحتمال أن تعرض خدماتها.

الخيارات الدستورية لعراق ما بعد الحرب

الجدول ١: لائحة المختصرات المعتمدة

Table 1: Acronyms

المختصر	الاسم الكامل	الوصف
ADM	الحركة الديمقراطية الأشرورية	مجموعة مسيحية أشرورية في العراق
CMM	الحركة الملكية الدستورية	مجموعة سياسية عراقية تدعم الفريق العامل المعني بالمبادئ الديمقراطية
CPA	السلطة الائتلافية المؤقتة	السلطة العليا التابعة للائتلاف الذي تقوده أميركا في العراق
DPWG	فريق العمل المعني بالمبادئ الديمقراطية	مجموعة من ٣٠ أكاديمياً وناشطاً عراقياً في المنفى اجتمعوا بناءً على طلب وزارة الخارجية الأميركية
IGC	مجلس الحكم العراقي	تأسس في ١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٣ على يد السلطة الائتلافية المؤقتة
IIP	الحزب الإسلامي العراقي	حزب سياسي عراقي (سني)
INA	الوفاق الوطني العراقي	حزب عراقي (شيعي) مكون من البعثيين السابقين
INC	المؤتمر الوطني العراقي	حزب سياسي عراقي، بقيادة أحمد شلبي، المنفي سابقاً
KDP	الحزب الديمقراطي الكردستاني	حزب كردي في العراق، يرأسه مسعود برزاني
KIU	الاتحاد الإسلامي الكردستاني	حزب كردي في العراق
KNA	الجمعية الوطنية الكردستانية	جمعية تشريعية تابعة للحكومة الإقليمية الكردستانية
KRG	الحكومة الإقليمية الكردستانية	أنشأها الأكراد في العراق عام ١٩٩٢
PUK	الاتحاد الوطني الكردستاني	حزب كردي سني في العراق
SCIRI	المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق	حزب سياسي عراقي (شيعي)
TA	السلطة الانتقالية	خلف مقترح للسلطة الائتلافية المؤقتة في العراق

الجدول ٢: الأحزاب السياسية العراقية، والحركات العراقية، والسلطات في العراق

Table 2: Iraqi Political Parties, Iraqi Movements, and Authorities in Iraq

الاسم	الملاحظات
الحركة الديمقراطية الأثورية (ADM)»	مجموعة مسيحية آشورية في العراق؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي يوناديم كانا
حزب البعث	حزب سياسي بقيادة صدام حسين
السلطة الائتلافية المؤقتة (CPA)	السلطة العليا التابعة للائتلاف الذي تقوده أميركا في العراق؛ يرأسها بول بريمر
فريق العمل المعني بالمبادئ الديمقراطية (DPWG)	مجموعة من الأكاديميين والناشطين العراقيين في المنفى اجتمعوا بناءً على طلب وزارة الخارجية الأميركية، قبل سقوط صدام حسين
الحوزة	حوزة النجف: حركة دينية شيعية بقيادة آية الله أكبر علي سيستاني
حزب الدعوة»	حزب الدعوة الإسلامي؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي عز الدين سليم
الحزب الشيوعي العراقي»	تأسس عام ١٩٣٤؛ شكل "معارضة غير رسمية" بين الثلاثينات وعام ١٩٥٨؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي حميد مجيد موسى
مجلس الحكم العراقي (IGC)	مجلس متعدد الأحزاب، ومتعدد الإثنيات، أسسته السلطة الائتلافية المؤقتة في العراق
الحزب الإسلامي العراقي (IIP)»	حزب سياسي عراقي (سني)؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي محسن عبد الحميد
الوفاق الوطني العراقي (INA)»	حزب شيعي عراقي تأسس في المنفى عام ١٩٩٠، على يد أعضاء منشقين عن حزب البعث؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي إياد علاوي
المؤتمر الوطني العراقي (INC)»	حزب سياسي عراقي بقيادة أحمد شلبي، المنفي سابقاً الذي يمثلها في مجلس الحكم العراقي
الحزب الديمقراطي الكردستاني (KDP)»	حزب كردي في العراق، يرأسه مسعود برزاني ويمثله في مجلس الحكم العراقي

الاسم	الملاحظات
الاتحاد الإسلامي الكردستاني (KIU)*	حزب كردي في العراق؛ يمثل في مجلس الحكم العراقي صلاح الدين بهاء
الحكومة الإقليمية الكردستانية (KRG)	أنشأها في شمال العراق الأكراد الذين نظموا الانتخابات المتعددة الأحزاب في أيار/مايو ١٩٩٢
الحزب الديمقراطي الوطني*	مجموعة سياسية سنية في العراق؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي ناصر الشادرشي
الاتحاد الوطني الكردستاني (PUK)*	حزب كردي سني؛ يمثل في مجلس الحكم العراقي جلال طالباني الذي شكّل المجموعة بعد انشقاغه عن الحزب الديمقراطي الكردستاني عام ١٩٧٥
بيشمركة (محاربون أكراد)	ميليشيا كردية تدين بالولاء لكل من الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني
الصدريون	مجموعة دينية عراقية متطرفة بقيادة مقتدى الصدر
المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق (SCIRI)*	حزب سياسي عراقي (شيعي)، يمثل في مجلس الحكم العراقي عبد العزيز الحكيم

* مجموعة ممثلة في مجلس الحكم العراقي (IGC)

**National Democratic Institute
for International Affairs**
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
contactndi@ndi.org
www.ndi.org

