

منتدى الاتحادات الفدرالية
الخيارات الدستورية ل العراق ما بعد الحرب



المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

National Democratic Institute
for International Affairs

الخيارات الدستورية للعراق ما بعد الحرب

Constitutional Options for Post-War Iraq
2003

أشرف عليه وحررته سيلين أوكلير

Supervised and Edited by Céline Auclair
2003



منتدى الاتحادات الفدرالية

Forum of Federations
700-325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2
Tel: (613) 244-3360 Fax: (613) 244-3372
Internet: www.forumfed.org

الخيارات الدستورية ل العراق ما بعد الحرب

Constitutional Options for Post-War Iraq

فهرس المحتويات

Table of Contents

4	تمهيد
	سيلين أوكلير
5	الفصل الأول: تاريخ العراق المؤسسي
	بيتر سlagalt
17	الفصل الثاني: مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق
	غاريث ستانسفيلد وحسن عبد الرزاق
30	الفصل الثالث: نحو تدبير مؤسسي مستدام للعراق
	غاريث ستانسفيلد
43	الفصل الرابع: إمكانيات كندا في المساهمة
	بول مورتون وروباك شاتوبادهيري
51	الجدول 1: لائحة بالمخترارات المعتمدة
52	الجدول 2: الأحزاب السياسية العراقية، والحركات العراقية، والسلطات 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 1997 و1998، ومستشارة لمكتب الممثل الأعلى في البوسنة والهرسك بين 1996 و1997.

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

غاريث ستانسفيلد هو خبير رائد في السياسة العراقية والكردية المعاصرة. وهو عضو (Fellow) خاص في "ليفيرهولم" للأبحاث الخاصة في معهد الدراسات العربية والإسلامية، جامعة إكسيرتر، المملكة المتحدة، عضو في برنامج الشرق الأوسط، في المعهد الملكي للشؤون الدولية.

حسن عبد الرزاق حاز منحة لمواصلة دراسات الدكتوراه في معهد الدراسات العربية والإسلامية، جامعة إكسيرتر.

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 السياسية من جامعة أوتاوا، وجامعة إيلينوي (أوربانا-شامباين)، وأجرى أبحاث الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة تورنتو.

Preface **تمهيد**

منذ بعض الوقت، تناهى إلى مسامعنا في الأوساط الدبلوماسية والسياسية، سواء في العراق أو في مكان آخر، تلميحاتٌ إلى مدى مطابقة الأنظمة الفدرالية على العراق. للتوغل في هذا الموضوع، أجرى منتدى الاتحادات الفدرالية دراسة لاكتشاف الاحتمالات المتوفّرة للعراق بالنسبة لشُؤون 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 تتبع أثر تاريخ كامل لدولة تعود إلى قرونٍ خلت، في بحثٍ قصير؛ لكن تتيح لنا النظرة العامة الموجزة إلى تاريخ العراق أن نفهم بشكلٍ أفضل لم تتم دراسته بعض نماذج الحكم عوضاً عن غيرها. وقد تمت معالجة هذا الموضوع في الفصل الأول.

يركّز الفصل الثاني على جردة بالترتيبات أو الأنظمة السياسية التي تناقش حالياً في العراق، وفي مناطق أخرى. ترکّز هذه المناقشات، بشكلٍ أساسيٍّ، على نماذج الأنظمة الالامركية، أو الفدرالية، أو الكونفدرالية.

أما الفصل الثالث، فيتوسّع في التحليل أكثر، ويقدّم نماذج دستورية يمكن تطبيقها بشكلٍ أفضل على سياقٍ متعدد الإثنيات. وهو يناقش الإجراءات الالازمة لتحقيق التمثيل المتعدد الإثنيات، كما يقترح خطوات يمكن اتّباعها. لكن ينبغي ألا نعتبر هذه الخطوات وصفةً يجب اتّباعها، بل مؤشراً إلى تعاقبٍ منطقيٍ للأحداث.

أخيراً، يفحص الفصل الأخير الدور الذي يمكن أن يؤديه منتدى الاتحادات الفدرالية، بالنظر إلى خبرته، كملاذٍ للدول التي تُصلح نظمها الفدراليّ الخاصّ وتلك المهتمّة باعتماد دستورٍ فدراليٍّ.

سيلين أوكلير
نائب الرئيس، برامج الأبحاث والحاكمية
منتدى الاتحادات الفدرالية

الفصل الأول

تاريخ العراق المؤسساتي

بيتر سلاغلت

Chapter 1

Institutional History of Iraq

Peter Sluglett

العراق العثماني *Ottoman Iraq*

بين نهاية القرن السادس عشر ونهاية الحرب العالمية الأولى، كان القسم الأكبر لما يُعرف اليوم بالعراق مكوناً من إقليمين أو أكثر، تابعين للإمبراطورية العثمانية. خلال القسم الأكبر من القرن السادس عشر، تم التنازع على ما يشكّل اليوم شمال العراق وشرقه، بين الدولة الصفوية الفارسية، القائمة أولاً في تبريز ثم في أصفهان، والدولة العثمانية القائمة في اسطنبول. كان الشاه عباس الفارسي (1588-1629) ما يزال يحاول، في نهاية عهده الطويل،ضم أراضي العراق الجنوبيّة إلى إمبراطوريته، لكن ذلك كان آخر جهوده من هذا النوع. فرغم أن لجنة الحدود الانكليزية الروسية عينت الحدود بين الإمبراطوريتين الفارسية والعثمانية عام 1914، إلا أن أحداً لم يعرض فعلياً على الحكم العثماني في "العراق" بين منتصف القرن السابع عشر وسقوط الإمبراطورية العثمانية عام 1918.

إن كلمة "العراق" تسمية حديثة، بمعنى أن ما أصبح اليوم دولة حديثة لم يكن له وجود مستقل قبل تسوية السلام، بعد الحرب العالمية الأولى. بشكل عام، صحيح أن العراق الحديث مكون من الأقاليم الثلاثة التي كانت عثمانية في ما مضى، وهي البصرة وبغداد والموصل، إلا أن أجزاءً من هذه الأقاليم تعددت الحدود الحالية للدولة في أوقات متعددة، حتى القرن التاسع عشر. فقد امتدت أجزاءً من إقليم الموصل نحو ما يعرف اليوم بالأراضي السورية، وأجزاءً من البصرة نحو الأراضي السعودية. فضلاً عن ذلك، شكلت البصرة في أوقات متعددة جزءاً من إقليم بغداد، قبل أن تصبح إقليماً قائماً بحد ذاته، ثم إقليماً فرعياً من بغداد مجدداً. ومع أن التفاصيل الدقيقة لا تهمنا، إلا أنه من المهم فهم مرونة الأقسام الإدارية العثمانية، حتى بعد سن قانون من أجل تنظيم بني الأقاليم الإدارية، وهو قانون فيلايت(Vilayets)، عام 1864. كما تجدر الإشارة إلى أن الموصل، في المفاوضات السرية بين قوى الحلفاء عامي 1915-1916 (اتفاقية سايكس-بيكو)، كانت معيّنة أساساً ضمن الدائرة الفرنسية (أي ضمن سوريا)، ثم تم التنازل عنها لصالح بريطانيا

في كانون الأول/ديسمبر 1918. وبالتالي، لم يكن شكل العراق الحديث محدداً مسبقاً، بآية ناحية من النّواحي، لا بل إنّ سكانه لم يفكروا في أنفسهم "كعرافيين" إلا بعد تأسيس الدولة (مقابل "المصريين"، مثلاً، الذين يتمتعون بتاريخ قوميّ أطول بكثير). أخيراً، في ظلّ هذه المحاولة الوجيزة لتسليط الضوء على خلفية الأحداث، من الضروري الإشارة إلى أنّ كربلاء والنّجف تقعان في بغداد، وهو المزاران المقدسان للشيعة الاثني عشرية (المذهب الذي ينتمي إليه حوالي 90% من الإيرانيين و60% من العراقيين). فأضفي ذلك المزيد من العسر على العلاقة المتورّة غالباً بين العثمانيين والصقليين، وخلفائهم، بما في ذلك دولتي العراق وإيران الحديثتين.

رغم مزاعم المؤرّخين من القوميين العرب، لم ينظر السّواد الأعظم من قاطني الأقاليم العراقيّة إلى العثمانيين "كدخلاء". ومرد ذلك، جزئياً، تأخّر وصول المفاهيم "الحديثة" للهوية الوطنية إلى العالم العربيّ. بالإضافة إلى ذلك، كانت إيديولوجية الامبراطوريّة العثمانيّة تمثّل، بكل حدودها، إيديولوجية الدولة الإسلاميّة - بالمعنى ما قبل المعاصر، والحرسي، الكلمة - أي أنه من واجب الدولة وحكّامها أن يوفّروا خلفيّة لممارسة الحياة الإسلاميّة الصالحة. ومع أنّ العراق كان يضمّ عدداً ملحوظاً من اليهود (في بغداد خاصةً)، وأقليّة مسيحيّة مهمّة (لا سيما في بغداد، والموصل، وبعض القرى في شمال إقليم الموصل)، إلا أنّ 90% من العراقيين كانوا مسلمين؛ فلم يعتبر معظمهم أنّ خضوع العراق لحكم المسلمين الناطقين بالتركية عبئاً ثقيلاً من الحكم الأجنبيّ. لعلّهم استأذوا من دفع الضرائب، وعدم تلقيهم أيّة منافع ملموسة في المقابل، وإكراهم على التجنيد الإلزاميّ، غير أنّ ما من "شعور بالوطنيّة" خالط هذا الاستثناء حينها. رغم ذلك، فإنّ العديد من الأشخاص في الأقاليم العراقيّة الثلاثة لم يتكلّموا العربيّة كلغتهم الأم، ومنهم من لم يكن يجيدها بتاتاً؛ فاللغات الأساسية في مناطق متّوّعة هناك كانت الكرديّة والفارسيّة والتركمانيّة والعثمانيّة التركية. وبالتالي، فإنّ "تشكيل وطن" في أعقاب الحرب العالميّة الأولى كانت مهمّة أصعب مما يريدهنا بعض المفكّرين أن نصدقه. ويمكن القول، عبر الاستعانة بكلمات نيل أشرسون، مؤرّخ من أوروبا الشرقيّة، أنّ "الأمم كلّها زيفٌ، إلى حدّ ما"، ويبيّن العراق أبرز مقالٍ على ذلك.

بين العام 1839 وسبعينيات القرن التاسع عشر، طبّقت الدولة العثمانيّة سلسلةً من الإصلاحات الإداريّة، والمدنيّة، والقانونيّة، والعسكريّة المهمّة، بلغت ذروتها في إصدار دستور عام 1876، وتشكيل برلمانٍ عقد جلساته بين 1876 و1877. وتعرف هذه السلسلة الإصلاحية بأكملها، في الأوساط الجماعيّة، "بالتّنظيمات". من هنا، كان القرن التاسع عشر أبعد ما يكون عن فترات الركود. غير أنّ هذا لا ينفي أنّ المسافة بين بغداد أو البصرة واسطنبول صعبت من بلوغ

الإصلاحات التنظيمية كلّ زاوية من زوايا الأقاليم العراقية. رغم ذلك، فإنّ أسطورة "الطاغية التركيّ" التي صورها فاتحو العراق البريطانيون لا تثبت في وجه التحقيقات المتعهّلة. فمع أنّ حكام الأقاليم، وأتباعهم المباشرين المسؤولين عن الشؤون العسكريّة والماليّة، قد يكونون من العرق التركيّ، ومع أنّ الإدارة كانت تتقدّم مهمّتها باللغة التركيّة، إلا أنّ معظم طبقة المدراء الثانويّين وأتباعهم كانوا محلّيين؛ فيستقطبون من الأوساط المحليّة وبأعداد متزايدة، لتزويد الدوائر الحكوميّة الجديدة، الناتجة عن التنظيمات، بالموظّفين اللازمين.

العراق في ظلّ الاحتلال والانتداب البريطانيّين، 1914-1932 *Iraq under British occupation and Mandate, 1914-1932*

في 6 تشرين الثاني/نوفمبر 1914، أي بعد أسبوع على دخول الإمبراطوريّة العثمانيّة الحرب إلى جانب قوى الوسط، حطّت حملة من جنود الجيش الهندي على الفاو في جنوب العراق. فعزّز احتلالهم اللاحق للمنطقة، وضمّهم الفعليّ لها، صلّتهم بإقليم لطالما بسطت عليه بريطانيا هيمنتها الاقتصاديّة. ثمّ تقدّمت القوّة العسكريّة بسرعة نحو الشمال، حيث واجهت أوّلاً بعض المقاومة. وإذا بالشعور الإيجابيّ الذي ولد ذلك يشجّع المسؤولين في دلهي ولندن على التفكير في هجوم فوريّ على بغداد. لكنّ هذا الهجوم لم يتزوّد بالمعدات اللازمّة، على الأقلّ في البدء، كما خبر قيادة رديئة؛ فاستطاعت قوّة محشّدة من الأتراك أن تتحالّ عليه في كوت. في نهاية المطاف، وفدت التّعزيزات من بريطانيا، وتحوّلت القيادة العسكريّة إلى لندن، مما أتاح الاستيلاء على بغداد في آذار/مارس 1917. في تشرين الثاني/نوفمبر 1918، بعد أيام قليلة على وضع الحرب أوزارها، احتلّت مدينة الموصل، كما سقط الإقليم المحيط بها في أيدي البريطانيّين أيضًا.

أثناء الحرب، كانت بريطانيا، وفرنسا، وإيطاليا، وروسيا، قد أبرمت سلسلةً من الاتفاقيات، تنصّ على تقسيم الأناضول والأقاليم العربيّة التابعة للإمبراطوريّة العثمانيّة بين الحلفاء، في حال هزيمة العثمانيّين. وبعد عدد من التعديلات المهمّة، شكّل التقسيم في نهاية الأمر أساس التّسوية السّلميّة في الشرقيّ الأوسط، حيث خُصّصت المناطق المعروفة اليوم بسوريا ولبنان لفرنسا، ولبريطانيا المناطق المعروفة باسم العراق، وشرق الأردن، وفلسطين (إسرائيل لاحقاً). غير أنّ دخول الولايات المتّحدة الحرب في نيسان/أبريل 1917 طرح على حسابات الحلفاء عنصراً سياسياً جديداً، ومتّبّطاً لخططهم إلى حدّ ما. فقد أعلن العضو الأعلى في مكتب الهند، في أواخر العام 1917، ما يلي: " علينا، على الأقلّ، أن نفكّر في احتمال سلام لا يعطينا سلطة التّحكّم السياسيّ المطلق ببلاد ما بين النّهرين، كما كنا نريد...". وفي بداية السنة التّالية، صرّح الرئيس وودرو

ويسون عن أهدافه من الحرب في خطابه الشهير بنقاطه الأربع عشرة؛ حيث وعد في النقطة الثانية عشرة بتنمية الدول التي قد "تحرر" من الحكم العثماني "تطوراً مستقلاً تماماً من دون تدخلٍ من أحد".

أما النتيجة النهائية لهذا التغيير الهائل في المخاطر الدولي، فكان نظام الانتدابات. بمحض هذا النظام، عينت عصبة الأمم، المنشأة حديثاً، أراضٍ إلى هذه القوّة العظمى أو تلك، على أساسٍ مؤقتٍ مصريّ به. وقد أصبح هذا الإعلان، الموجه للشّرق الأوسط، رسمياً في اتفاق سان ريمو الذي عقد في نيسان/أبريل 1920. كان النّظام قد وضع بهدف تحضير الدول المعنية للاستقلال، ضمن فترة غير محددة بدقة، لكنّها تنتهي عند مرحلة ما على الأقل. من هنا، تمّ استبعاد فكرة الاستعمار، أو الضمّ، أو الدّمج الإمبريالي. بحلول صيف 1920، وبعد أن كانت بريطانيا تدير بعض أجزاء البلاد منذ حوالي ستة أعوام، اندلعت ثورة عارمة في أجزاء العراق الوسطى والجنوبية ضدّ الوجود البريطاني. فاتخذت "ثورة 1920" شكل حركة دينية سياسية، بعد أن ضمّت عدداً من العناصر الساخطة والملتحمة لمحاولة طرد المحتلّين. وقد عمد القادة أصحاب النفوذ في المدن الشيعية المقدّسة (ومعظمهم من الفرس أو من أصول فارسية) إلى حثّ القبائل الجنوبية على الثورة ضدّ البريطانيين؛ كما أقدم العديد من الضباط العرب السنة الذين حاربوا في الحجاز إلى جانب فيصل، ملك العراق العتيد، على قيادة وحدات قبلية في "المثلث السني" المعروف في الشمال. لا شكّ في أنّ هذه الجهود كانت منسقة، إلا أنّ تسمية ذلك بالثورة الوطنية يحتاج إلى المزيد من التّحقيق، بما أنّ جناح الثورة لم يشتركا إلا في رغبتهما في طرد المحتلّ. وتلك هي الحال بين صانعي السياسات البريطانيين والرأي العام في بريطانيا عموماً. فقد بقي هذان الفريقان منقسمين لبعض الوقت حول احتمال "الانسحاب من بلاد ما بين النّهرين".

لكنّ الثورة التي فاجأ她 البريطانيين، بلا شكّ، أُخمدت بعض أربعة أشهر من النضال المحتدم. ففي كانون الأول/ديسمبر 1920، طُلب من موظف بريطاني في لندن أن يتّصل بفيصل، ابن الشريف حسين، شريف مكة، وقائد الثورة العربية التي رعاها البريطانيون في الحجاز؛ وكان قد انتقل إلى السعودية بعد أن كان ملكاً على سوريا حتّى عزلته القوات الفرنسية في تموز/يوليو 1920. فطلب من الموظف البريطاني أن يعرّف إن كان فيصل يقبل بأن يصبح ملك العراق. بعد احتجاج من جانب أخيه الأكبر عبد الله، بخصوص المطالب الأولى، وافق فيصل؛ فأجرى البريطانيون استفتاءً مسرحيّاً مضمّناً إلى حدّ ما، جاءت نتائجه لصالحه، وتوجّ بموجبه ملكاً في 23 آب/أغسطس 1921. أمّا "الانتداب" المعين، فأُسقط رسمياً، لتحقّ محلّه معاهادة انكليزية عراقية، وُقّعت في

تشرين الأول/أكتوبر 1922، وتم التصديق عليها أخيراً، بعد تغييرات عديدة، في حزيران/يونيو 1924.

على مدى السنوات القليلة التالية، تم إنشاء سلسلة من المؤسسات من أجل الدولة الجديدة. فكان أن تلا النظام القانوني ونظام ملكية الأراضي، عموماً، النموذج العثماني الذي خضع "لإصلاح". ومع ذلك، كان لا بد من أن تصوغ الجمعية التأسيسية دستوراً جديداً وتصادق عليه. نظرياً، اتّخذت الدولة شكل الملكية الدستورية، حيث يحكم الملك من خلال البرلمان. أمّا في الواقع، فقد كانت الحقوق الدستورية محدودة للغاية، فيما الأحزاب السياسية لا تتعدي كونها مجموعات عرضية مركبة من الأفراد المتفقين، مؤقتاً، على الآراء نفسها. نتيجةً لذلك، عادةً ما كانت السلطة التنفيذية (الملك ووزارته)، المرتبطة بالبنية البريطانية الحسنة، تعامل السلطة التشريعية بخشونة؛ فتقسم الوحدات الإقليمية إلى مناطق انتخابية في موسم الانتخابات، وتشوه سمعة العملية الديمقراطية عموماً.

لعل إحدى أهم مزايا الدولة الجديدة، كما تتعكس في الدستور وفي عملية إنشاء الجيش الوطني، في كانون الثاني/يناير 1921، 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، أجري عام 1947 (حين كانت أقلية يهودية مهمة ما زالت موجودة، في بغداد خاصة)، لوجدنا أنه إذا كان 90% من العراقيين مسلمين عام 1920، لكن 60% من هؤلاء المسلمين عرباً شيعة، وحوالي 20-22% أكراداً (وهم سنة في أغلبهم لكن يضمون بعض الشيعة، فضلاً عن المهرطقين من أتباع علي الإلهي، والبيزابعين). أمّا البقية، أي بين 18 و20%， فمن العرب السنة. من هنا، يمكن القول إنّ البريطانيين أنشأوا دولة عربية في العراق، في حين أنّ أكثريّة السكان، على الأرجح، كانت لتفضّل دولة إسلامية (بالمعنى المحصور للكلمة كما شرح سابقاً، بشأن دولة يستند إطارها الأخلاقي على المبادئ الإسلامية). فلا شكّ في أنّ فكرة الدولة السنّية ما كانت لتلقى رواجاً، نظراً إلى أنّ معظم العرب المسلمين كانوا شيعة. لا بل إنّ فكرة الدولة العربية نفسها ما كانت لتروج، نظراً إلى الأقلية الكردية الأساسية.

تجدر الإشارة إلى أنّ المناطق الأبعد من هذه الدولة الجديدة بالكاد شعرت بتأثيرات "الحكومة"، نظراً إلى افتقار الدولة العثمانية للموارد. وفي ظلّ هذه الدولة الضعيفة، كان يتمّ تأميم 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 1920-21، أنفقت بريطانيا 32 مليون جنيه استرليني الدفاع عن العراق؛ وبحلول عامي 1926-27، انخفض الرقم إلى أربعة ملايين جنيه، فإلى 480 ألف في منتصف الثلاثينيات. في تشرين الأول/أكتوبر 1921، كانت سبع عشرة كتيبة من الجيشين البريطاني والهندي متمركزة في العراق؛ لكن بحلول عام 1930، اختفت وحدات الجيش البريطاني تماماً (باستثناء الأفراد التابعين للبعثة العسكرية البريطانية التي تدرب الجيش العراقي)، ما عدا أربعة أسراب طائرات من السلاح الجوي الملكي. ومع أنَّ محاولات عدَّة جرت لتغطية الواقع، إلا أنَّ السلاح الجوي الملكي استعمل بانتظام لقصف القبائل الفقيرة وأوَّل المعارضه أو معاقبتها، لا سيما في جنوب العراق، مع أنَّ ذنبها لم يتعد إهجامها عن دفع الضرائب التي تدين بها للحكومة. ولعلَّ العاقبة الأكثر خطراً على المدى الطویل لهذا التحكُّم الجوي، الجاهز دوماً عند الطلب، هو أنه تطور تدريجياً ليensi بديلاً عن الإداره. فمع امتلاك الحكومة العراقية لقوى كهذه تحت تصرفها، لم تعد متشجعة لتطوير وسائل أقلَّ عنفاً من أجل بسط سيطرتها.

لقد تم إنشاء الجيش العراقي بالتواءزي مع التدابير الدستورية التي تم التوصل إليها من أجل الدولة الجديدة، عبر طرقٍ متنوعة. وقد اتّضح بعد ذلك أنَّ شكل الدولة وشكل قوتها العسكرية يتضمنان عناصر زعزعة، بدأت تتكثّف مع مرور الوقت. فكان الجيش قد أبصر النور في كانون الثاني/يناير 1921، وازداد حجماً خلال الاندماج من 3500 إلى 12 ألف جندي. في البدء، بدأ الأمر بفرقة درك منحت نفسها مكانة معظمة، وتصرّفت بين الفينة والأخرى كمساعد لسلاح الجو الملكي، رغم أنَّ الحكومة العراقية كانت تعلم ذلك وتساءل منه. لكن على المدى الطویل، أخذت هذه الفرقه تعمل بصفتها أداة أخرى للهيمنة العربية السنّية، تماماً كالدستور والبني السياسي الأخرى. وبحلول العام 1941، لم يعد من ضيّاط شيعة باتاناً، ونسجاً على المنوال نفسه، احتوت معظم الوزارات العراقية عضواً واحداً، أو اثنين كحد أقصى، من الشيعة.

من هنا، فمن خلال الجمع بين عامل الصدفة والتخطيط، سلّمت التوجيهات السياسية والعسكرية البريطانية معظم السلطة الفعلية في الدولة إلى النّخبة من العرب السنة التي بانت مؤلّفة من مالكي الأراضي العثمانية سابقاً، والأرستقراطية الدينية والخدماتية، والضباط السابقين في الجيش العثماني، ومنهم عناصر باللغة النّفوذ حاربت إلى جانب فيصل بن الحسين وشريكه البريطانيين

في الثورة العربية خلال الحرب العالمية الأولى. يمكن اعتبار ذلك، بمعنى معين، نتيجةً طبيعيةً للإرث العثماني. فالدولة العثمانية كانت مؤسسة سنّية، ورغم التوسيع الكبير في البيروقراطية منذ منتصف القرن التاسع عشر، فقد تم توظيف السنة وحدهم (إلى جانب بعض أعضاء الجماعات غير المسلمة). نسجاً على المنوال نفسه، مهما كانت طبيعة المنشآت التربوية التي توفرها الدولة، فنادرًا ما كانت الجماعة الشيعية راعيةً لها، إن لم نقل بتاتاً، بل إنَّ هذه الأخيرة كانت تملك مدراسها الخاصة. على وجه العموم، رغم تورط عوامل أخرى، إلا أنَّ الشيعة المتنبّين كانوا يميلون إلى اعتبار الدولة (سواء عثمانية أو قجرية) كشرّ لا بدّ منه، وبالتالي لم يتحمّسوا لتقديم الطلبات للوظائف البيروقراطية، أو التربوية، أو العسكرية.

تمتَّ المحافظة على درجة معينة من التوازن طيلة مدة الانتداب، نظراً لدور بريطانيا الإشرافي تارةً، ولشخصيَّة الحاكم الذي اختارته بريطانيا، فيصل، تارةً أخرى. فعلى غرار أخيه عبد الله، اختير فيصل ليُلْعب دوراً معيناً في تشكيل دولةٍ جديدة، فالترزم لأمر بريطانيا إلى حدّ ما، كما خالفها إلى حدّ ما أيضاً. مات في سنِّ الخمسين، عام 1933، بعد أن قاد الدولة إلى نوعٍ من الاستقلال عن بريطانيا: فقد انتهى الانتداب عام 1932، وأصبح العراق دولةً مستقلةً نظرياً، وعضوًا في عصبة الأمم. لكنَّ خلفاء فيصل كانوا مجبولين من طينة أكثر خشونة؛ فابنه غازي الذي جلس على العرش من 1933 إلى 1939 كان شخصاً ضئيلَ الشأن؛ أمّا ابن أخيه القائم بالوصاية عبد الإله (1913-1958) فقد نُصِّب ملكاً فعلياً بين 1939 و1958، ولم يكن محبوباً على الإطلاق بسبب ولائه الخانع لبريطانيا. وكان حفيده الأكثَر براءةً، فيصل الثاني (1935-1958)، مطبوعاً بشخصيَّةٍ عَمَّه لدرجة أنَّ أيَّاً منهما لم يصمد أمام الثوار الذي هاجموه، هو ونوري السعيد في تموز/يوليو 1958.

العراق "المستقلّ" ، 1932-1958 1958-1932 "Independent" Iraq

بعد موت فيصل عام 1933، تدهورت السياسة العراقية إلى سلسلةٍ من التنازعات غير اللائقة على السلطة، حتى العام 1941 حين اشتَدَّت وطأة مقتضيات الحرب العالمية الثانية، لدرجة أنَّ حكومة رشيد عالي الكيلاني التي كانت ضدَّ الإيفاء بالالتزامات المعايدة مع بريطانيا عجلت في حدوث "احتلال بريطاني ثانٍ". عام 1936، انفرد العراق بميزةٍ مشكوك في أمرها، هي حدوث أول انقلاب عسكريٍّ في الشرق الأوسط على أراضيه. وكانت الوزارات الثمانية التي تشكَّلت على مدى السنوات الخمس التالية مرتبطة، إلى حدٍّ كبير، بمصلحة مجموعة متلاحمة صغيرة من

الضيّاط، وهي معروفة باسم المربع الذهبي. (رغم انتشار ادعاءات كثيرة بالراديكالية، فقد حرص أسلاف رشيد عالي الكيلاني في رئاسة الوزراء، منذ الانقلاب في تشرين الأول/أكتوبر 1936 وحتى وزارة الكيلاني الثانية في نيسان/أبريل 1941، على عدم الانفصال التام عن بريطانيا). فبقيت القوات البريطانية في العراق حتى نهاية الحرب، لا بل إنّ قاعدات السلاح الجوي الملكي لم تخلّ إلا بعد ثورة تموز/يوليو 1958.

بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، انسحبت القوات البريطانية من العراق، لكن، كما في السابق، ظلت بريطانيا تحكم قبضتها على سير الأمور. في ما يتعلّق بالتطورات السياسية، شهدت الثلاثينيات والأربعينيات والخمسينيات بروز التيارات الأساسية الثلاثة: "القومية العراقية"، و"القومية العربية" و"اليسارية"، رغم وجود تداخل واضح بينها. وقد حاولت الدعاية التي روّجها حزب البعث تاليًا أن تفتح شعوراً بالفخر في مذهب القومية العربية، أو بهذا المفهوم بمعناه الأبسط و/أو الأكثر نطرًا، ومفاده أنّ العرب شعب واحد من المحيط (المغرب) إلى الخليج (العراق). ولمّا كان هذا المفهوم يلقى رواجاً في أوساط المسلمين السنة، خاصةً، الذين يشكّلون 20% من سكّان العراق كحدّ أقصى، فقد بدا أنّ "ال القومية العراقية" قد تمتّع، على الأرجح، بشعبية متزايدة، على الأقل حتى بروز نجم عبد الناصر في الخمسينيات؛ لا سيّما وأنّها قد نادت بالاستقلال عن بريطانيا وبالإصلاحات الاجتماعية البعيدة المدى، حيث يكون الوكيل الأساسي للتنمية السياسية والاقتصادية دولة عراقية خضعت للإصلاح. تلك كانت النسخة الأولى التزاماً بالمذهب التي اعتمدها الحزب الشيوعي العراقي في برنامجه؛ وقد تأسّس هذا الحزب عام 1934، ثمّ بدأ شيئاً فشيئاً يقود المعارضة غير الرسمية بين الثلاثينيات وحتى العام 1958 عند الإطاحة بالملكية. على وجه العموم، كانت الساحة السياسية المفتوحة محدّدة، والسياسة العراقية ما زالت مطبوعة بميّلها إلى الصدّاقات القديمة التي بدأت في العشرينيات. فلم يكن من مجال أمّام المعارضة كي تهزم الحكومة، ثمّ تستولي على السلطة سلمياً (كما كانت الحال في تركيا مثلاً إلى حدّ ما). أخيراً، نظراً إلى بداية الحرب الباردة، بُرِزَ خوفٌ متجرّدٌ من "الشيوعية" من جانب بريطانيا، والولايات المتحدة، والطبقة الحاكمة في العراق، رافقه ميلٌ إلى المبالغة في تقدير الخطر الوشيك الذي تمثّله شعبية اليسار المتزايدة.

باختصار، بحلول أواخر الخمسينيات، اجتمع فريقٌ مشرنٌ من الضباط الأحرار ضمن الجيش العراقي، بتشجيعٍ من نجاح الثورة المصرية وما تلاها من هزيمة بريطانيا وفرنسا في السويس عام 1956. في تموز/يوليو 1956، نظم الضباط الأحرار انقلاباً، سرعان ما استحال ثورةً فأطاحوا بالملكية، وأعلنوا الجمهورية، ثم فكّوا أخيراً بقايا النظام القديم. فلم تقابل هذه التحركات مقاومةً تذكر. لكن، بينما كان معظم العراقيين قبل تموز/يوليو 1958 يعلمون تمام العلم ما يحرّبونه (النظام القديم والصلة ببريطانيا)، إلا أنّهم كانوا أقلّ وضوحاً بكثير بخصوص ما يدعّونه. من هنا، تخلّلت العقد التالى سلسلةً من الانقلابات والانقلابات المضادة من جانب العسكريين، حتّى كان العام 1968، حين أدى انقلابان يفصل بينهما أسبوعان إلى تولي حزب البعث السلطة. فأصبح صدّام حسين نائب الرئيس عام 1969، ثم رئيساً عام 1979.

عام 1964، أقرّ مجلس القيادة الثوري دستوراً مؤقتاً. وكان تأثّره بالدستور المصري واضحاً جدّاً؛ فهنّ أصل مواده السّتّ بعد المائة، كانت ثلاثة وسبعين منها متشابهة، لتسهيل الاتّحاد بين الدولتين مستقبلاً على الأرجح. (لقد دامت الجمهورية العربية المتحدة [بين مصر وسوريا] من شباط/فبراير 1958 إلى أيلول/سبتمبر 1961؛ كما تمت مناقشة إنشاء الاتّحاد العربي السياسي والاقتصادي بشكلٍ واسع في أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات، مع أنّه لم يلقَ رواجاً كبيراً في العراق). وشدد دستور 1964 أيضاً على حرمة الملكية الخاصة، لفصلها عن الشيوعية على الأرجح، وحظر الأحزاب السياسية. وبعد بضعة أسابيع على انقلاب البعث في تموز/يوليو 1968، قامت مجموعة من خمسة ضباط عسكريين بصياغة دستورٍ مؤقتٍ آخر، لكن لم يتم إقراره قط. و"انتخبت" جمعية تشريعية وطنية للمرة الأولى في آذار/مارس 1980، وكانت تلتقي في أوقاتٍ متفرقةٍ إلى أن أطّيّب بالنّظام عام 2003؛ غير أنّها لم تكن تملك أي سلطاتٍ فاعلة، وكان أعضاؤها كلّهم يخضعون لتدقيقٍ على يد الاستخبارات.

منذ العام 1958، وبشكلٍ أكثر فعالية وقسوةً من ذلك العام 1968، تمّ حكم العراق كديكتاتورية، على يد حزب البعث ظاهرياً، ومجموعة صغيرة من الأفراد ذوي النفوذ، فعلياً، وهم على صلةٍ وثيقةٍ بصدّام حسين، أو من أفراد عائلته الواسعة. وكانت تتمّ تتحية كلّ من يتحجّج بحكم القانون أو بالإجراءات القانونية؛ كما نُفي حوالي ثلاثة ملايين عراقي، وتمّ سجن مئات الآلاف منهم وتعذيبهم وقتلهم. استطاع صدّام حسين أن يكتسب سطوته من خلال ثلاثة وسائل أساسية: التحكّم

بالاستخبارات وبآلية حزب البعث منذ السبعينيات؛ وتأمين النفط عام 1972؛ وعلاقته الطويلة والحميمة مع الولايات المتحدة عبر السبعينيات والثمانينيات. ومع أن تأمين النفط العراقي لقي ترحيباً شعبياً، إلا أنه عنى في الواقع أن عائدات الدولة من النفط ستذهب في خزينة الحكومة مباشرةً، أي في جيب صدام حسين والمحيطين به. يعتبر حزب البعث شكلاً غير مكتمل بعد من أشكال الاشتراكية القومية العربية، وبموجبها يمكن تبرير أي شيء تقريباً تحت ذريعة المصالح الأوسع "لأمة العربية" (احتياج إيران، والتحفظ تجاه القضية العربية الإسرائيلية، والتصريحت القاسية تجاه هذه القضية، واحتياج الكويت، وهكذا دواليك). أمّا معارضة مشاريع القادة فأشبه بالخيانة. وهكذا، انحصرت "السياسة" بالنشرات العلنية الداعمة لقرارات القائد، وإنما اعتبر خلاف ذلك أشبه بمحازفة انتحارية. تجدر الإشارة إلى أنه بدون علاقة العراق الحميمة بالولايات المتحدة، كانت هذه الدولة سقطت في أيدي القوات الإيرانية في الثمانينيات. كما أن صدام حسين ما كان ليملك الموارد الضرورية التي يحافظ على تمسكه بالسلطة المطلقة خلال الثمانينيات والتسعينيات، بدون المعدّات العسكرية والإشرافية المعقّدة، والوسائل الضرورية لإعداد الأسلحة الكيميائية والبيولوجية التي حصل عليها من أصدقائه في الغرب.

الأكراد

من الضروري التطرق إلى الأقلية الكردية في شمال العراق. لقد ذكرنا عرضياً أن القادة الأكراد قد تلقوا، أساساً، وعداً بنوع من الاستقلالية في بداية السبعينيات. غير أن هذا الوعود سرعان ما أُمسى طي النسيان، حين اتّضح أنه غير قابل للتطبيق. وقد قاوم الأكراد الدولة العراقية خلال معظم السبعينيات، فنشأت حكومة كردية وطنية ثانية في أواخر الثمانينيات والأربعينيات، بتشجيع من تطورات مشابهة في إيران. لكن عام 1946 تعرّضت الحركة الكردية العراقية للهزيمة على يد الجيش الإيراني، ونُفي القائد الكردي العراقي الملا مصطفى برزاني إلى الاتحاد السوفياتي حتى ثورة 1958.

تجدر الإشارة في الحال إلى عدم وجود أي تاريخ من النزاع السّحيق بين العرب والأكراد. فقد بقيت كردستان الريفية مجتمعاً قليلاً لوقت طويلاً، يسيطر عليه زعماء القبائل الذين حشدوا جنودهم العسكريين، وتمكنوا عموماً من المحافظة على انعزالمهم حتى وصول الطائرات البريطانية في العشرينات. لكن حين أصبح المزيد من الأكراد الشباب المتعلمين، و/أو هاجروا إلى مدن أكبر بحثاً عن العمل، ظهر عدد من التحديات في وجه القيادة التقليدية، وانجذب بعض أفراد "الجيل الجديد"

إلى آراء القومية العربية، أو قيادة حزب البعث السياسية في بغداد التي بدا أنها تؤاتي مصالحهم، خاصةً من حيث هجماتها على "الإقليمية" والامتلاكيّة. رغم ذلك، حتّى منتصف السبعينات، وفي ظلّ أيّ نزاعٍ بين الحكومة المركزيّة والأكراد، كان هؤلاء يتمكّنون من مقاومة محاولات الحكومة للتعدي على أراضيهم، نظراً إلى سيطرتهم على الأراضي الجبلية حيث يعيشون، وللدعم الذي أبدته لهم إيران، بعد أن اختارت بعض الوقت أن تأخذ تصريحات صدام حسين المعارضة للإمبريالية على محمل الجد. كما لقي الحلف الإيراني/الكردي دعماً محدوداً من الولايات المتحدة، قبل سنواتٍ من انتباه أميركا إلى حقيقة القيمة التي يمكن أن يشكّلها النّظام العراقي.

في بداية السبعينات، أصدر حزب البعث بياناً رسمياً من أجل الاستقلال الكردي (الحكم الذاتي)، لكنه لم يكن ينوي تطبيقه فقط، وفق ما أظهرته الأحداث التالية لاحقاً. لا بل إنّ النظام بشكلٍ خاص لم يظهر أيّ ميلٍ لتحديد مساحة كردستان، أو على الأقل، لم يبد أية رغبة في الاعتراف بأنّ المناطق الواسعة التي تسكنها أكثريّة من السكان الأكراد هي كردية. في نهاية المطاف، أثارت هذا الحدث، فضلاً عن أحداث إهمالٍ أخرى، مخاوف الأكراد وشكوكهم الذين باشروا بمهاجمة القوات الحكومية عام 1974، بمساعدة إيرانية. لكنّ صدام حسين وافق، خلال اجتماع مع الشاه في نيسان/أبريل 1975، على الاعتراف بالجزء الإيراني من الحدود بين العراق وإيران، إذا توقفت إيران عن مساعدة الأكراد. وبالتالي، حين توقفت المساعدة الإيرانية، انهارت المقاومة الكردية. أمّا لما تبقى من سنوات السبعينات، فقد استقرّ العرب في المناطق الكردية، وطردآلاف الأكراد من بيوتهم نحو قرى نموذجيّة، أو استقروا ثانيةً في جنوب العراق. خلال الحرب ضدّ إيران (1980-1988)، انتابت النّظام العراقي مخاوف لا تقتصر على مسألة التّحكّم بالشّمال وحسب، مما مكّن حركة المقاومة الكردية من التّجمّع مجدّداً. وفي آذار/مارس 1988، قصف السلاح الجوّي العراقي مدينة حلبة بالأسلحة الكيميائيّة، فأرداًت خمسة آلاف مدنيّ، تلتها مجزرة في الأشهر التالية (الأنفال)، بقيادة علي حسن المجيد، أحد أبناء عم صدام حسين، قتل فيها ما يصل إلى 200 ألف كرديّ. وبين 1975 و1990، دمر النّظام حوالي أربعة آلاف قرية أو أحالها غير مأهولة بالسكان.

في ربيع 1991، في أعقاب عملية عاصفة الصّحراء التي أخرجت القوات 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 اللاجئين حوالي 2.5 مليون، صورت الشّاشات التّلفزيونية عبر

العالم مأساتهم بوضوح. في نهاية الأمر، أعلنت الولايات المتحدة وبريطانيا المنطقة، شمال خط العرض 36 درجة ش، منطقةً آمنةً (محظورة عسكرياً وجوياً). وقد أتاح هذا التّدبير، تدريجاً، نشوء منطقةٍ كرديةٍ مستقلة قائمةٍ فعلاً.

من هنا، فإنّ جزءاً أساسياً من شمال العراق لم تحكمه بغداد فعلياً على مدى السنوات الائتني عشرة الماضية- مع الإشارة إلى أنّ ذلك لا ينطبق على كردستان العراقية كلّها. وأيّاً كانت التّسوية التي ستشكّل مصير العراق ككل، فمن الصّعب على الأرجح إقناع الأكراد بالموافقة على إضعاف قبضتهم على شؤونهم الخاصة، مما يعني أنّ الحاجة تدعو إلى شكلٍ من أشكال الحلول الفدرالية. تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ الشيعة لن يسعوا إلى معاملة مماثلة؛ فهم ليسوا، في مطلق الأحوال، أقلية إثنية أو لغوية. في الوقت نفسه، ما من دليلٍ على أنّ الأكراد سيهتمّون بالانسحاب من بلدٍ ديمقراطيٍ ودستوريٍّ، في حال كانوا سيمكّنون من متابعة التّحكم بشؤونهم الداخلية الخاصة.

الفصل الثاني

مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق

غاريث ستانسفيلد وحسن عبد الرزاق

Chapter 2

A Survey of Possible Political Arrangements for Iraq

Gareth Stansfield and Hassan Abdulrazak

مقدمة *Introduction*

بدأ النقاش جدياً حول كيفية تنظيم العراق سياسياً، إثر هزيمته عام 1991 بعد اجتياحه الكويت عام 1990.¹ وفي ظل سلسلة من الثورات العفوية التي هزت أرجاء الشرق الأوسط والمجتمع الدولي على حد سواء، كاد نظام صدام حسين يتعرض للسقوط، ويُستبدل 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. ونسجوا 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.² ومع أنه كان قد اجتاح 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 رغبته 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 عقد آخر.

انتابت المخاوف صانعي القرار الأميركيين لدى ملاحظة كم كان تغيير النظام في العراق وشيكاً عام 1991، لا سيما وأنهم كانوا يعتبرون العراق في ظل صدام حصناً منيعاً ضد التوسيع الشيعي الإيراني، حتى بعد غزو الكويت ووضع العراق المنبود 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 تقبل فكرة أن النظام نفسه قد يكون

¹ أود أن أعرب عن شكري لأعضاء متتوّعين من الأحزاب السياسية العراقية لأنّهم نقشوا الموضوع، لا سيما د.طيف رشيد من الاتحاد الوطني الكردستاني. غير أن الآراء المعبر عنها في هذا البحث هي أفكاري الخاصة، ولا ينبغي اعتبار أنها تعكس موقف أي حزب معين.

² See Faleh A Jabar, 'Why the Uprisings Failed', *Middle East Report*, May-June 1992, pp. 2014.

زائلاً. لكن منذ العام 1991 فصاعداً، لقي النقاش التقليدي حول السياسة العراقية تحدياً من قبل برنامج جديد يرتكز على الطبيعة الدكتاتورية لنظام صدام. فباتت الطبيعة المتغيرة للسياسة في العراق موضوعاً عاماً، إلى جانب مسألة مستلزمات العراق للتحول نحو الديمقراطية، ومستلزمات الحكومة التمثيلية كي تسلك مسار المؤسساتية. أما ما حفز هذا الموضوع، فهو الظهور المفاجئ نسبياً لدولة كردية قائمة فعلاً في شمال العراق. فعوضاً عن انهيار الأكراد تحت ضغط إدارة منطقة مدمرة، وخاصة عقوبات الأمم المتحدة خارجياً، والعقوبات العراقية داخلياً، قاموا بتنظيم انتخابات متعددة للأحزاب في أيار/مايو 1992، إنشاء 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 بتمويله الفاشستية.

الأفكار المتعارضة *Conflicting Ideas*

اتضَّحَ أنَّ تجسيد رغبات الساعين إلى تغيير النَّظام السياسي في العراق ليست بالمهمة السريعة. فالنَّظر إلى صمود صدام الذي تحدي عقوبات الأمم المتحدة، وبالنَّظر إلى سياسة الاحتواء العسكريَّ التي تقودها الولايات المتحدة، منذ العام 1991 وحتى إسقاطه على يد القوات المتحالفَة في آذار/مارس 2003، جرى نقاشٌ حاد في الأوساط الأكاديمية والحكومية والإعلامية وأوساط المعارضة العراقية، بشأن أي نظام سياسي يمكن تأسيسه وتعزيزه في ديمقراطية مستدامة ضمن العراق. وقد تنوَّع النقاش من التَّفكير في المشاكل البنوية التي تختلط عملية المحافظة على الوحدة الإقليمية العراقية، إلى مشكلة تعزيز المثل الديمقراطية في دولة يتميَّز تاريخها بانشقاقات سلطوية وإثنية دينية. ومع أنَّ النقاش كان متنوَّعاً بشكلٍ لا يترك مجالاً للشك، لكنَّ التَّوصل إلى اتفاق عام على عدَّة قضايا أساسية.

رغم أنَّ النقاش كان حاداً بشكلٍ لا يمكن إنكاره، لكنَّه غالباً ما بدا بلا طائل، نظراً إلى أنَّ صدام بقي يبسط سيطرته على العراق، بدون أن يلقى أيَّ تحدٍ. وقد منيت عدَّة انقلابات على الحكم بالفشل، كما أثبتت المحاولات الأميركيَّة السرية لطرد الحكم الديكتاتوريِّ عدمَ فعاليتها؛ حيث بقي صدام يكتسب مصداقية لدى الشعب، فيما عقوبات الأمم المتحدة تستمرُّ بتفويت معايير العيش العراقيَّة. بالنظر إلى جوهر النقاش حول "إسقاط صدام"، ظهر أنَّه من الصعب تطوير أيَّ من الأفكار الكبيرة، بدون الدخول إلى العراق نفسه. ومع أنَّ الاقتراحات لوضع تصميم دستوريٍّ من

أجل دولة العراق العتيدة كانت، بلا شك، عظيمةً في أهميتها ونموذجيةً من حيث الاهتمام بالمعايير الديمقراطية، إلا أنها كشفت غالباً عن إداع بسيط، واكتفت بإعادة التصريح عن المعايير المقبولة لأنظمة الديمقراطية. أما تطبيق هذه الأفكار، فبقي محيراً.

أما الموضوع الثابت في كلّ هذه المناقشات، فكان تعزيز بنية فدرالية في العراق ما بعد صدام. ولعلّ أبرز مناصري الفدرالية كانت الأحزاب السياسية الكردية العراقية. فقد بقيت مظاهر الحكم الذاتي تشكّل دعامةً أساسيةً من الخطاب السياسي الكردي منذ تشكيل العراق الحديث، قبل أن تتعزّز هذه المظاهر إثر الثورة الكردية عام 1961.³ فالمشكلة العصيرة التي يعانيها الشعب غير العربي، في دولة يسيطر عليها برنامج قوميّ عربيّ قويّ، استحوذت على تجربة الأكراد في العراق، لا سيّما مع ظهور صدام كآخر قائدٍ من قادة الأنظمة السنّية العربية الذين لجأوا إلى قمع المنطقة الكردية.

شجّع القادة الأكراد أيضًا قيام نظام فدرالي، نظراً إلى كونه يصبّ في مصلحة الأكثريّة الشيعيّة في العراق كذلك. وقد تقبلت القيادة الشيعية المنفيّة، المؤلّفة أساساً من المجلس الأعلى للثورة الإسلاميّة في العراق، الفدرالية على مضض، بصفتها الآلية الأفضل للتوفيق بين المجموعات المتّوّعة في العراق. غير أنّها اختلفت بخصوص العناصر المحتملة للاتّحاد الفدرالي المقترن من أجل العراق، ولا سيّما حول إمكانية بناء النّظام الفدرالي وفقاً لإطار إثنى أو طائفي أو إقليمي. كما ساد اتفاق عام حول ضرورة القضاء على عملية تهميش الجماعتين الشيعيّة والكرديّة، مع المحافظة على وحدة البلاد الإقليميّة. رغم ذلك، توافق معظم الأحزاب على المبدأ الفدرالي كوسيلة لإعادة تنظيم نظام الحكم في العراق.

بالنسبة للأكراد، كما لأيّ عنصر آخر من المعارضة العراقية، أتّضح أنّه يصعب الحصول على انتباه الحكومة الأميركيّة خلال التّسعينات وحتى العام 2002، أو تأمّنه. ومع أنّ القادة الأكراد، ومن فيهم جلال الطالباني، ومسعود البرزاني، وأركان المعارضة مثل أحمد شلبي من المؤتمر الوطني العراقي، قد قاموا ببعثات دبلوماسيّة واسعة طلباً لدعم نواياهم الفدرالية، إلا أنّ الحكومة الأميركيّة الممثلة بكلينتون أوّلاً، وبيوش ثانيةً، بدت غير مستعدّة، أو ربما غير قادرة، على إبداء الدّعم العلني لنظام فدراليّ سياسيّ بديل في العراق. أما الافتقار الملحوظ إلى أيّ تحليلٍ وتقدير

³ لتفصيم تطور الدولة الكردية القائمة في العراق، انظر إلى مؤلف غاريث ستاسفيلد، *“Iraqi Kurdistan: Political Development and Emergent Democracy.”* London: Routledge Curzon, 2003.

نظميين، بشأن كيفية تنظيم العراق سياسياً بعد عزل صدام، فقد اتّضح بشكل خطير، فيما التّحرك نحو تغيير النّظام يتّسّرّع بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001. ومع أنَّ التّحرك نحو تغيير النّظام اكتسب زخماً، إلا أنَّه أصبح واضحاً أنَّ الولايات الأميركيّة تتّظر إلى النّماذج الفدراليّة كاحتمال ممكّن. وفي بيانٍ صحفّيٍّ قبل الحرب، لخصَّ الرئيس بوش رؤيّاه بـعراقيٍّ حرٍّ وديمقراطيٍّ يمثّلُ كلَّ العرّافين:

"أنا مُقتنعُ أنَّ العراق المحرّر سيكون مهمّاً في جزءٍ مضطربٍ من العالم. والشعب العراقي قادر تماماً على حكم نفسه. إنَّ العراق مجتمع مُعَدٍّ. وال伊拉克 يملك المال. وهو سيرؤيّن مكاناً في العالم حيث يرى الشعب أنَّ بإمكان الشيعة والسنّة والأكراد أن ينسجموا في اتحاد فدراليٍّ. فيصبح العراق حافزاً للتّغيير، التّغيير الإيجابيٍّ."⁴

لا يشاطر المعلّقون جميعاً ثقة الرئيس بوش نفسها وتفاؤله. لا بل إنَّ البعض قد عارض أية محاولة لتحويل العراق إلى ديمقراطية، ظنّاً منه أنَّ أيَّ محاولة لبناء الدّيمقراطية في العالم العربي مصيرها الفشل، وستُضاعف من حجم المعارضة الأميركيّة في الشرقيّ الأوسط والعالم الإسلامي.⁵ ومن هؤلاء المشكّكين، دانيال بايمان وكينيث بولاك اللذان قدّما خمسة اعترافات على الأقل كعوائق في وجه إقامة ديمقراطية في العراق. فاحتّجّوا بالتالي:

1. للدّيمقراطية في العراق حلول بديلة أخرى، قابلة للتطبيق أكثر، ومن الأرجح أن تضمن استقرار البلاد وتماسكها أكثر من غيرها.
2. ليس العراق جاهزاً للدّيمقراطية.
3. إنَّ المجتمع العراقي من التّفكّك ما يجعله غير جاهز للدّيمقراطية.
4. إنَّ الانتقال نحو الدّيمقراطية سيكون خطيراً جدّاً، والحكومة النّاتجة ستكون ضعيفة جدّاً، وبالتالي فإنَّ تحويل الدّيمقراطية إلى مؤسّسة منظمة، خاصةً بشكّلها الفدراليٍّ، سيسقط في نهاية الأمر.
5. تفتقر الولايات المتحدة لاستراتيجية سياسية واضحة للعراق ما بعد صدام. من هنا، فإنَّ الشعب العراقي كان وما زال من العدائين ما يمنعه من منح الدّيمقراطية 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.

من المحتمل أن تكون الحكومة الأمريكية ما تزال تواجه المشاكل المذكورة سابقاً. بالفعل، لم تدل الحكومة الأمريكية 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 المعاشرة 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 1992. بعد عدة أشهر، قبل حزب المؤتمر الوطني العراقي المقترنات 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 المقترن، عند اجتماعه التالي في نيويورك، عام 1998. ودعا المشاركون كافة من المجموعات العراقية المعاشرة - الأكراد، والشيعة، والسنّة، وممثلي الأقليات الطائفية والإثنية -، في بيانهم الأخير الصادر في مؤتمر لندن في كانون الأول/ديسمبر 2002، 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، خاصةً الاتحاد الوطني الكردستاني، والحزب الديمقراطي الكردستاني، اللذين اشتركا في إنشاء إطار عمل للانتقال الديمقراطي في العراق، فضلاً عن تحرك فريق العمل المعنى بمبادئ الديمقراطية. وهو فريقٌ من حوالي ثلاثة أكاديمياً وناشطاً عراقياً منفيًا، في الولايات المتحدة وأوروبا الغربية أساساً. وقد اجتمع هذا الفريق في أيلول/سبتمبر 2002، اتباعاً لمقاربة قامت بها وزارة الخارجية الأمريكية، في ظل سلسلة من اللقاءات المنعقدة في المملكة المتحدة، بهدف مناقشة بنية الحكومة العراقية العتيدة والآياتها، مع التركيز على الفدرالية كأساس لنظام الحكم العراقي الجديد.⁷ وقد تم الترحيب بالوثيقة الشاملة التي صدرت تالياً، بعنوان الانتقال نحو الديمقراطي في العراق، بصفتها برنامج الحقبة المتوقعة لما بعد صدام.⁸ تجدر الإشارة إلى أنَّ أعضاء فريق العمل

⁷ انعقدت اللقاءات بين 3 و 5 أيلول/سبتمبر في كوبهام، سوري، برعاية من وزارة الخارجية. وقد اجتمع اثنان وثلاثون عراقياً برعاية برنامج "مستقبل العراق"، وكلُّفوا بمناقشة الأمور التالية: أ-القضايا الانتقالية، ب- حقوق الإنسان ودور القانون، ج-المجتمع المدني والتحول نحو الديمقراطي، د- الفدرالية كأساس لنظام حكم عراقي جديد.

⁸ يمكن العثور على نسخة كاملة من "الانتقال نحو الديمقراطي في العراق" على الموقع التالي: <http://www.iraqfoundation.org/studies/2002/dec/study.pdf>

المعني بمبادئه الديمقراطية يفدون من مصادر متّوّعة، بما فيها الحركة الملكية الدستورية، والوفاق الوطني العراقي، وممثّلين عن الشعب الاشوري، 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 والقوميّين الكردستانيّين دون غيرهم. فلعلّ الحزب الأكثر تأثيراً من بين الأحزاب الشيعيّة الموجّهة دينياً، أي حزب الدّعوة الإسلاميّة (المعروف عامّة بحزب الدّعوة)، ناصر قضيّة الفدرالية علنيّة في إصداراته السياسيّة، مؤكّداً على أنّ "مشروع المعارضة العراقيّة يدعو إلى إنشاء نظام فدراليّ ديمقراطيّ بصفته الحلّ المناسب للانقسامات الدينية والطائفيّة والإثنية في العراق".⁹

مع أنَّ هذه المجموعات المتنوعة اتفقت على الحاجة إلى تطبيق نظامٍ فدراليٍّ على العراق، إلا أنَّها اختلفت حول التفاصيل الازمة، مثلاً: وفقاً لأيِّ مخططٍ س يتم إنشاء نظامٍ كهذا؟ وكيف ستنتقل السلطة في نهاية الأمر ضمن الدولة العراقية؟ كان لكلَّ مجموعةٍ تاريخها الخاص الذي يميز اشتراكها في المفاوضات، بالنظر إلى موقفها ضمن الدولة العتيدة، مع اعتماد كلَّ منها مواقف متغيرة بخصوص الأطر الدستورية والمؤسساتية للنظام الفدرالي المقترن. من هنا، من المهم تحليل المواقف الحالية للعاملين الأساسيين ضمن العراق ما بعد صدام، مع ضرورة تقييم هذه المواقف، بما فيها آراء الحكومة الأميركيَّة.

موقف الولايات المتحدة The United States' Position

لعلَّ النَّظَامُ الْوَاضِحُ الَّذِي تَقْضِيهِ الْحُكُومَةُ الْأَمْيَرَكِيَّةُ أَكْثَرُ مِنْ غَيْرِهِ هُوَ نَظَامُ الْفُدرَالِيَّةِ الْإِتَّحَادِيَّةِ *consociational federalism*، وَمِنْ خَلَالِهِ يُمْكِنُ إِنشَاءُ حُكُومَةٍ عَرَاقِيَّةٍ لِحَقْبَةٍ مَا بَعْدَ صُدَامَ، وَفَقَاءِ الْهُوَيَّاتِ الْعَرَاقِيَّةِ الْإِثْنِيَّةِ وَالدِّينِيَّةِ وَالطَّائِفِيَّةِ. وَقَدْ تَمَّ تَبْسيطُ التَّنْوُعِ الطَّائِفِيِّ فِي الْعَرَاقِ، بِشَكْلٍ مُبَالِغٍ فِيهِ، عَلَى أَنَّهُ اِنْشِقَاقَاتٍ مُتَعَارِضَاتٍ بَيْنَ الشِّيَعَةِ وَالسُّنَّةِ مِنْ جَهَةٍ، وَبَيْنَ الْعَرَبِ وَالْأَكْرَادِ مِنْ جَهَةٍ أُخْرَى. نَتْيَاجٌ لِذَلِكَ، يَتَضَمَّنُ الْحَلَّ الْمُتَصَوَّرُ تَقْسِيمَ الْعَرَاقِ إِلَى ثَلَاثَ وَحْدَاتٍ إِقْلِيمِيَّةٍ: وَحْدَةُ الْأَكْرَادِ فِي الشَّمَالِ؛ وَوَحْدَةُ الْعَرَبِ السُّنَّةِ فِي "الْوَسْطِ" وَالْجَزِيرَةِ؛ وَوَحْدَةُ الْعَرَبِ الشِّيَعَةِ فِي الْجَنُوبِ. يَعْزِزُ مَفْهُومُ الْإِتَّحَادِيَّةِ الْاعْتِرَافَ الدَّسْتُورِيَّ بِالْمَجْمُوعَاتِ الْإِثْنِيَّةِ كِيَانَاتٍ مُتَّحِدةٍ، تَتَمَتَّعُ

بتمثيلٍ نسبيٍّ، ومستقلٍّ أحياناً، في المؤسسات الرسمية.¹⁰ وتقوم المقاربة الاتحادية على أساس دستور البوسنة والهرسك، بموجب شروط اتفاقات دايتون للسلام في تشرين الثاني/نوفمبر 1995، مع الإشارة إلى أنَّ الولايات المتحدة تتظر إلى هذه التجربة نظرةً إيجابيةً.

غير أنَّ البوسنة والهرسك عام 1995 تختلفان عن العراق عام 2003 نسبياً. ويتم التشكيل بانتظام في مدى ت المناسب نظام المشاركة في السلطة هذا، كحلٍّ لأزمات العراق. أمّا الاعتراض الأساسي على اعتماد الفدرالية الاتحادية في العراق، فهو أنَّ هذا النّظام قد يقضي على وحدة الدولة، ويقوّض أسس التعاون ما بين الجماعات، كما حدث فعلًا في البوسنة. لا بل ضمن الدولة العراقيّة الحالّية المتميّزة بانقسامٍ كرديٍّ عربيٍّ، تلقّى بعض الأفليات الكرديّة التي تتطلع إلى البقاء في بغداد أو امر متزايدة بالعودة إلى أقاليمها الخاصة.¹¹ من شأن هذا أن يسلط الضوء على المخاوف الحالّية من تقسيم العراق وفقًا للإثنية والطائفة.

اقترحت وزارة الخارجية الأميركيّة، اعترافاً منها بهذه القضايا، نظاماً اتحادياً بديلاً - وهو نظام أوليغاركيّة اتحاديّة للعراق، حيث يتمتع أعضاء من النّخبة، من كافة المجموعات العراقيّة الإثنية، والدينيّة، والجغرافيّة القبليّة، والوظيفيّة الكبريّ، بالفُوز اللازم لتنفيذ مهمّة تشكيل حكومة اتحاد وطنيّ. صحيح أنَّ هذا النّظام لن يكون تعددياً بكلّ معنى الكلمة، لكنه سيحاول، على الأقلّ، أن يمثل المجتمع العراقيّ وإن كان تمثيلاً مبهمًا.¹² ما زالت هذه الخطّة حالياً في مراحلها الأولى من التطبيق، مع إنشاء مجلس الحكم العراقي في 13 تموز/يوليو 2003، وهي عبارة عن مزيج من عدّة أفكار سابقة. رغم ذلك، ترتبط قضيّة بنويّة خطيرة بالخطط الهدافـة إلى تنظيم أوليغاركيّة اتحاديّة. فمن شأن هذا النّظام أن يواجه مشكلة في المحافظة على أيّ نوعٍ من السلطة والقوّة في العراق، نظراً لافتقاره إلى الشرعية المطلوبة. فضلاً عن ذلك، لقد قضى صدام، بوحشيّته وقسوته، على أيّ قائد يتمتع بمنزلة رفيعة وطنيةً يمكنها أن تهدّد حكمه المتواصل. وقد أدى هذا الاستهداف أيضاً إلى تجزئة المجتمع العراقي أجزاءً صغيرةً - عبر إضعاف الانتماء السياسيّ أيّاً كان نوعه الطائفيّ، وتشجيع العضويّة في حزب البعث.¹³ من هنا، يفتقر العراق حالياً للأوليغاركيّين

¹⁰ See Arend Lijphart, 'Consociational Democracy', *World Politics*, Vol. 21 (January), 1969; *Democracies*. New Haven: Yale University Press, 1984.

¹¹ Quoted in 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.

¹³ للإطلاع على تحليل تجزئة المجتمع العراقي تحت حكم صدام، الرجاء العودة إلى:

المحتملين الذين لم تتشوه سمعتهم بسبب المشاركة في نشاطِ كنشاطات نظامِ صدام - ولا شك في أنَّ هذه كانت لتكون مشكلةً في حال كان المرء يسعى إلى تمكينهم.

ومن السيناريوهات الإضافية التي تدرسها الحكومة الأميركيَّة هي إنشاء اتحاد فدراليٍّ ذي حريةٍ نسبيَّة 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 المعنَّين بأنَّ هذا الاتحاد الفدرالي سيستند إلى النموذج السياسي "اللتوالية الكبرى"، الصادر عام 1787، الذي أتاح إنشاء الولايات المتحدة.¹⁴ 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، بحريةٍ نسبيَّة، كأفضل وسيلة لتحقيق الاستقلال الإقليمي، والحماية من عودة الحكومة المركزية المستبدة، والإتفاق العادل لعائدات النفط العراقي.

الموقف الكردي The Kurdish Position

لعلَّ الموقف الكردي هو الأكثر تطوارًأ وتطورًا من بين جميع الاحتمالات، ويمكن ربطه أحياناً "بالكونفدرالية" أكثر من "الفدرالية". فعند دعوة الأكراد إلى نظام فدرالي، تراهم يعتبرون العراق موطنًا لإثنين أساسيين - الكردية والعربيَّة - ومن هنا، يستند اقتراحهم إلى الإثنية بصفتها العامل الحاسم الأساسي للانقسامات السياسية. فتصور الخطط الكردية دولة عراقية فدرالية، مؤلفة من منطقتين مكونتين، عربية وكردية. تتمتع كلُّ منها بحصةٍ من السلطات التنفيذية والتشريعية، ضمن الهيئة التشريعية الوطنية والتنفيذية المركزية المنتخبة ديمقراطياً. وفي تلك الحالة، تتوفَّر هيئة تشريعية بمجلسين - أحدهما يمثل الشعب العراقي ككل، والآخر (جمعياتهما المنفصلتين) من أجل المنطقتين الفدراليتين. من الواضح أنَّ الاقتراح الكردي سيُسعي فعلاً إلى تجزئة الدولة العراقية تجزئَة خاضعة للإدارة، حيث يدخل الأكراد طرفاً في اتفاقٍ ثانويٍ متساوٍ مع شركائهم العرب.

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 (IISS) Adelphi Paper 354. London: IISS/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.

قدم الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني، كلاهما، اقتراحهما الفدرالي الطابع ومسودةً بالدستور، مدعين أنّهما يوفّران إطار عمل اجتماعيّ سياسيّ، متماّسٍ و دائم في آن، من أجل التعايش الكردي العربيّ. غير أنّ أفكارهما تتخلّلها عدّة عناصر من الأرجح أن يعترض عليها العراقيون الآخرون، وجيّران العراق. فضمن عراق مقسّ إلى دولة كردية شماليّة، ودولة عربية جنوبية، سيسيطر الأكراد على إقليم كركوك الغني بالنفط، ويمارسون حقوقهم على عائداته. وفي نهاية الأمر، يريد الأكراد أيضًا أن يفرضوا تأثيرهم على ميدان الدفاع الوطني، ويتوّقعون إنشاء محاكم مستقلة عن حكومة بغداد المركزية. ومن بين أمورٍ أخرى، ينصّ الاقتراح الكردي على ضرورة أن يملك البرلمان الكردي السّلطة اللازمّة للتفاوض على المعاهدات الدوليّة ومتابعة سياساته النّقدية/الماليّة.

لكنّ هذه المقترنات لا ترمي إلى تعزيز تأسيس دولة كردية مستقلة، مهما بدت نواياها الانفصالية واضحة. عوضًا عن ذلك، إنّها انعكاسٌ للصدمة التي تعرّض إليها الأكراد في عراقٍ قائم على وحدةٍ واحدة، حيث لم تكن الحريّات تتمتّع بالحماية اللازمّة. وعلى مدى العقد الماضي، تمتّع شعب شمال العراق، مع تحكمه بوضعه القائم، بازدهاره الجديد نسبيًّا إلى باقي أنحاء البلاد؛ وهي حالة تحاول القيادة الكرديّة الحفاظ عليها من خلال كسب أقصى درجات الاستقلالية.

من شأن هذا النّظام الفدرالي أن يمنح القيادة الكرديّة السّلطة والأمن، بشكلٍ لا يستطيع تأمينه قانون استقلاليّة جائز إبطاله بسهولة. وقد اكتشف الأكراد ذلك على حسابهم الخاصّ، خلال النّصف الأوّل من السّبعينيات. لكن من غير المتوقّع أن تتقى مطالبهم، بكلّ تقدّمها، الموافقة الضّروريّة من شركائهم العرب الذين يشكّلون 80% من الشعب العراقيّ. ولا شكّ في أنّ وضع كركوك سيتبّع بمشكلةٍ خاصّة، لا سيّما وأنّ سكّان العراق العرب يعتبرون أنّ كركوك مدينة عربية، ويعرفون، في أساس الشّعور بالخوف ربّما، أنّ من يتحكّم بنفطها سيؤمّن هيمنةً اقتصاديّة وسياسيّة. وقد أوضح رئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني، مسعود برزاني، أحد أكثر المؤيّدين لفدرالية بولaitين، وضع كركوك في مقابلة أجريت معه مؤخرًا:

”قد صوّتت الجمعيّة الإقليميّة الكرديّة من أجل قبول الحلّ الفدراليّ للعراق... ولسنا جاهزين للتنازل عن هذا... فكردستان هي إقليم واحد، ويقع على عاتق إخواننا العرب أن يقرّروا إن كانوا يريدون إقليماً أو إقليمين آخرين. ولا يخفى على أحد أنّ قضية كركوك مهمّة جدًا. فهي مسألة مبدأ، وتحتلّ صدارة أولويّاتنا. تتمتّع كركوك بهويّة كردستانية، وهي جزء من الأرض

الكردستانية. وقد انتهت ثورة أيلول/سبتمبر الذي قادها الملا مصطفى برباني عام 1974، بسبب موقفنا من كركوك. فلستنا مستعدّين للتنازل عن هذه المدينة. في غضون ذلك، نحن مستعدّون لقبول الواقع الذي يجبرنا على التعايش مع جنسيات أخرى كالتركمان، وبقية الطوائف الإسلامية، مع خضوعنا لإدارة حكومة ذات وضع خاص. ونحن لستنا حساسين تجاه ذلك إلا في ما يخصّ هوية كركوك الكردستانية. وهذه مسألة مبدأ بالنسبة إلينا.¹⁵

يبدو أنَّ الحزب الديمقراطي الكردستاني، على الأقل، ليس في مزاج يسمح له بالتفكيك في احتمالات أخرى. غير أنَّ هذه السياسة لا تكتفي بزرع مقدارٍ قليل من الفلق في شمال العراق. فمن بين الجيران الإقليميين، يخشى الأتراك، بشكلٍ خاص، من تحقيق الأكراد العراقيين لدرجاتٍ عالية من الاستقلالية، حيث يشكّلون فعلاً قوَّةً إقليميةً على الأرض، وشركاء متساوين في العراق سياسياً.

موقف المعارضة العراقية *The Position of The Iraqi Opposition*

يدعو موقف فريق العمل المعنى بمبادئ الديمقراطية إلى إنشاء اتحاد فدرالي، بناءً على تحديدٍ جغرافيٍّ عوضاً عن المبادئ الإثنية: "ينبغي ألا يقوم مستقبل الاتحاد الفدرالي العراقي ككلٍ على الجنسيات المتنافسة، بل على أقاليم مختلفة محددة جغرافياً، حيث يمكن أن تشكّل مجموعاتٍ وطنيةٍ مختلفةٍ أكثريةً".¹⁶ ويوصي فريق العمل المعنى بمبادئ الديمقراطية بمقاربة تتوجّه من القاعدة إلى القمة، ومن القمة إلى القاعدة، نحو بناء المؤسسات. وهي تتصرّ على أنَّ نظام العراق الفدرالي يتَّألف من 18 وحدة تمثّل أقاليم العراق الإدارية الحالية؛ ويجب على هذه الأقاليم أن تشكّل عناصر الدولة الفدرالية العراقية. ومن خلال المحافظة على البنية الإدارية الحالية كأساسٍ لنظام العراق الفدرالي، يُعتبر أنه س يتم تلبية حاجات العراقيين ومصالحهم المادية، مع تقدّي تشديدٍ مغاليٍ فيه على الكيانات الإثنية والطائفية، في الوقت نفسه. لكن لضمان هذه الإنجازات، من الضروري تحديد نظامٍ دستوريٍّ يوفّق بين عناصر الفسيفساء العراقية الاجتماعية والثقافية، عبر تحويل التّنوع إلى عامل من أجل التّغيير الإيجابي.¹⁷

¹⁵ Quote from Turkish Daily News (TDN) article by Ilnur Cevik, 'Barzani: Iraq is not an Exclusively Arab State', 24 July 2003.

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

¹⁷ Dawisha and Dawisha, 2003.

يُسمح لكلّ من الوحدات الثمانى عشرة أن تنتخب حكومة إقليمية، وترسل ممثّلين عنها إلى البرلمان الفدراليّ. فيتم إنشاء البرلمان الفدراليّ على أساس التمثيل الإقليميّ، مع بناء آلية مرجعية في النّظام لتقادى تمرّز القوّة. فمن شأن نظام كهذا أن يساعد العراقيّين على تحديد ميزان القوى في ما يتعلّق بالسياسات التي تصوّغها الحكومتان المركزية والمحلّية، من أجل تقليص الفساد من كلّتا الجهازين. وقد لقيت هذه المقاربة دعماً وتأييّداً من جيران العراق. فتؤيّد تركيا، بشكل خاص، هذه الخطّة، نظراً إلى أنها تبطل فعلاً قيام كيانٍ كرديٍّ في شمال العراق، وفي الوقت نفسه توهن الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني، فلا يبقى أمامهما، في نهاية الأمر، إلا أن يحكم كلّ منهما إقليماً واحداً (الدهوك والسليمانية على التّوالي). وتميل المجموعات الشيعيّة التي تدعم النّموذج الفدرالي إلى تأييّد نموذج الوحدات الثمانى عشرة، نظراً إلى أنه يضمن فعليّاً هيمنتها السياسيّة في جنوب البلاد، وربّما حتّى في بغداد. غير أنّ الموقف السياسي الشيعي مبني على فوارق دقيقة جدّاً، خاصة في ما يتعلّق بـدستور الدولة العراقيّة.

موقف الشيعة *The Position of the Shias*

يمثّل الشيعة أكثر من 65% من سكّان العراق، وبالتالي يؤدّون الدور السياسيّ الأبرز في عراق تعدّى. وقد عانى الشيعة أشدّ المعاناة، أكثر من الأكراد ربّما، في ظلّ الأنظمة السنّية المهيمنة التي بقيت ثابتة على امتداد التّاريخ العراقيّ. من المجموعات الشيعيّة الأساسية المنخرطة في نقاشاتٍ حول نظام العراق السياسيّ، نذكر المجلس الأعلى للثورة الإسلاميّة في العراق، وحزب الدّعوة. وقد أظهر حزب الدّعوة ردّة فعل إيجابيّة تجاه تأسيس نظام فدراليّ في العراق ما بعد صدام، معتبراً إيهما الهيكلية الأنسب للتوافق بين المجموعات المتّوّعة الدينية والإثنية، والطائفيّة. فيؤيّد حزب الدّعوة النّظام الفدراليّ على أساس التقسيم الإداريّ الحاليّ للعراق إلى ثمانى عشرة وحدة مكونة، مؤكّداً على أنّ "تطبيق نظام فدراليّ وفقاً لبنيّة العراق الإداريّة سيزيد من فعالية الفدرالية في المحافظة على وحدة العراق الوطنيّة، وفي الوقت نفسه يدحض الحاجة والشكوك في وجه وحدة العراق ومستقبله".¹⁸

كان المجلس الأعلى للثورة الإسلاميّة في العراق، في البدء، ممانعاً للنّموذج الفدراليّ في العراق، نظراً إلى أنه كان يسعى إلى تطبيق نوع من الدولة الإسلاميّة في العراق. لكن فيما أخذ المجلس الأعلى يوطّد علاقاته مع بقية الأحزاب من المعارضة العراقيّة، ويتعامل مع الولايات المتّحدة على

¹⁸ Abdul Raheem, 2002, pp. 8-9.

نحو أكثر علانيةً، بدأ يدرك أنه سيُقصى من العملية السياسية التابعة للسلطة الائتلافية المؤقتة، الخاصةة للهيمنة الأميركيّة، في حال استمرّ يروّج لسياسة تعتبر عادلّةً لموقف واشنطن.

بالإضافة إلى ذلك، أصدرت مجموعة واسعة من الأكاديميين، والمحترفين، والقادة الدينيّين، والفكّر، والموظّفين العسكريّين، وقادة القبائل، ورجال الأعمال، وكلّهم من الشيعة، "إعلان شيعة العراق" في تمّوز/يوليو 2002. وكان هذا الإعلان نتيجة عاملين من النقاشات والمداولات الهدفّة إلى الإجابة عن الأسئلة التي تهمّ شيعة العراق. ولعلّ أكثر الأسئلة إثارةً للنزاع كان "السؤال رقم 9: ماذا يريد الشيعة؟". فما كان سؤالاً عاماً في البدء تحول إلى موافقة على نظامٍ فدراليٍّ، لفترة ما بعد صدام. فيؤكّد الجواب على أنّ الشيعة لا يريدون حلّ مشاكلهم الطائفيّة الخاصةة من خلال معاداة المجموعات الأخرى. عوضاً عن ذلك، يدعون أنّهم يسعون إلى حلّ من خلال اعتماد نظامٍ يصون حقوق كافة العناصر الدستوريّة للمجتمع العراقي، حيث يكون الجميع متساوين ضمن الدولة.

كما يؤكّد الشيعة في إعلانهم على أنّ بنية العراق الفدراليّة لن ترتكز على الانقسام الطائفيّ بل، عوضاً عن ذلك، على المعيار الإداريّ والديمغرافيّ. فمن شأن هذا أن يتّجنب تشكّل كياناتٍ مرتكزة على الطائفة، قد تكون بدايةً لتقسيم العراق وتفكيك وحدته الوطنيّة ووحدة أراضيه. ويبين الإعلام أيضًا أنّ النظام الفدراليّ المقترح سيمنح الأقاليم سلطاتٍ هائلة، وبالتالي يضمن أنّ المركز لن يخضع لسلطة مجموعةٍ مهيمنة، قد تبسط نفوذها على الدولة ككلّ.¹⁹ ولا شكّ في أنّ شبح صدام لا يبتعد أبداً عن هذه المداولات؛ فيبدو أنّ الخوف من العودة إلى نظامٍ يهيمن عليه الحزب السنّي لتأثيره أكثر فعاليةً من السعي إلى دولة إسلاميّة.

الخاتمة Conclusion

انقلَّ النّظام الفدراليّ السياسيّ في العراق من كونه مظهراً يكاد يكون متجاهلاً من الخطاب السياسيّ العراقيّ في التّسعينيّات، وهو مظهر أبقاء الأكراد المهمشون حيّاً، إلى ميزةٍ أساسيةٍ من النقاش السياسيّ التي تهيمن أكثر فأكثر على العراق ما بعد صدام. ولا شكّ في أنّ الزخم الذي يشجّع الأكراد على تأييد نسختهم الخاصةة من الفدرالية جليّ للعيان - فبعد أن قاد الأكراد دولة قائمة فعلاً لحوالي عقدٍ من الزّمن، وتمتّعوا بمعايير عيشٍ تفوق المعايير في بقية العراق، فإنّهم،

¹⁹ إعلان شيعة العراق، تمّوز/يوليو، 2002.

قادهً وشعباً، يعتبرون أنَّ الفدرالية القائمة على أساسٍ إثنِيَّ هي الوسيلة الأكثُر فعالية لحماية استقلالهم وأمنهم.

شيئاً فشيئاً، أخذت أحزاب المعارضة العراقية الأخرى تعتمد الحلَّ الفدرالي، بما فيها المؤتمر الوطني العراقي صاحب النفوذ الكبير، خلال التسعينيات؛ وكان آخرها المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق الذي انضمَّ إلى البرنامج الفدرالي أخيراً بعد عزل صدام عام 2003. لكن مع احتلال الولايات المتحدة للعراق اليوم، وتحول إجراء إعادة تنظيم البلاد سياسياً من حدثٍ افتراضيٍّ إلى واقعٍ أكيد، بدأ تيرة النقاش، حينها فقط، بالتسارع في ما يتعلق بأيِّ نظامٍ فدراليٍّ يناسب الدولة العراقية أكثر. والمشكلة أنَّ كلَّ مجموعة، بما فيها الولايات المتحدة، تعتمد موقفاً خاصاً بها، يصبُّ في خانة مصالحها في العراق. أمَّا الأكراد، فيتشبّثون بنظامٍ فدراليٍّ مستندٍ إلى الإثنية. والمثير للقلق أنَّه سيفعلُّون ربما إقناعهم بأيِّ نموذجٍ محتملٍ آخر، لا يتيح لهم تشكيل منطقةٍ كردية. من جهتهم، يميل العرب الشيعة إلى تفضيل نظامٍ فدراليٍّ مستندٍ إلى تصميم أكثر جغرافيةً، كي يضمنوا وبالتالي تفوقهم في الدولة العراقية الجديدة. أمَّا العرب السنة الذين يتباينون بعيابهم عن النقاش الحاليَّ أكثر من حضورهم، فما زال عليهم أن يجدوا صوتاً تمثيلياً. رغم ذلك، قد يتصورُ المرء أنَّهم قد يفضلُون، بدورهم، فدراليةً جغرافيةً (في حال اضطروا للموافقة على هذا النَّظام في المقام الأول)، بهدف المحافظة على قاعدة لقوَّة، بشكلٍ ما، وتجنبِ تفكُّك البلاد.

لعلَّ الديناميكية الأهمَّ في هذه المعادلة هي فهم كيف ستتدبر الحكومة الأميركيَّة ردَّة فعلها على هذه المشكلات. فمع تشكُّل مجلس الحكم العراقي الأوليغاركيِّ الاتحادي، يبدو أنَّ الانتخابات انتهت، بطريقَةٍ ما، بالنسبة للعراق، والتخطيط على المدى الطويل مفقود ربما، بشكلٍ من الأشكال. في نهاية الأمر، قد تضطر الولايات المتحدة إلى تحديد الخيار "الأقل سوءاً" بالنسبة لمصالحها الخاصة، عوضاً عن أفضل الخيارات التي تصبُّ في مصلحة العراق. في هذا السياق، قد يكون الحلَّ الأفضل هو ذاك الذي يتيح للحكومة العراقية التَّحكم بالبلاد خلال أقصر مدةٍ زمنية ممكنة، وظهورها، في الوقت نفسه، كأنَّها منتخبة ديمقراطياً. من هنا، قد يظهر أنَّ مبادرة العلاقات العامة التي تحيط بتأسيس مجلس الحكم العراقي تذرُّ بأنه سيستحيل مؤسسةً، مما يؤجِّل الأسئلة حول حالة النَّظام السياسي المفصل للعراق حتى تاريخٍ لاحق.

الفصل الثالث

نحو نظام مؤسسي مستدام للعراق

غاريث ستانفيلد

Chapter 3

Toward a Sustainable Institutional Arrangement for Iraq

Gareth Stansfield

مقدمة *Introduction*

إنَّ تحليل وتقدير سلسلة التدابير المؤسساتية المحتمل أن تتجه في تزويد العراق المتعدد الإثنيات، بحكومةٍ تتمتع بالديمومة والاستقرار والتمثيل الصحيح، يمثلان مهمَّةً قابلةً أن تصطدم بعقباتٍ هامةً، حسبيما بدأ يتراهم للسلطة الائتلافية المؤقتة.²⁰ فال المشكلة تكمن في غياب أي نموذج يصلح تطبيقه على الظروف الاستثنائية، لا بل الخارجة عن المألوف، التي يمر بها العراق،²¹ وذلك رغم تعدد النماذج الممكن الإتيان على ذكرها، كمتلَّى ألمانيا واليابان، ما بعد الحرب العالمية الثانية، بالإضافة إلى البوسنة وكوسوفو. ولعله من السهل إيجاز الأسباب التي تبرر لمَّا قد يكون هذا البحث مداعةً حيرةً، وإن في ذلك ما ينذر بسوءٍ، بدلاً من تحديد الاستراتيجيات الجائز أن تتحثَّ، في النهاية، على إنشاء هذا النظام وتطويره، والإحاطة بها.

تتجسد المشكلة التي تواجه هذه السلطة في أنها، حين تعمد إلى جمع أسلاء ما تشتَّت من العراق، تعوزها، المواد الأولية الصالحة للعمل، والممكن أن تستعملها على نحو يدعم إنشاء حكومةٍ عراقيةٍ تتمتع بالديمومة، والاستقرار، والتمثيل الصحيح، وتعزيزها. وهذا هي السلطة الائتلافية تتوجَّس مجدداً من قراراتِ بريطانيَّين بارزَّين مضى على صدورهما زهاء قرن. وقد قضى أولئما بضم إقليم الموصل ذات الأغلبية الكردية إلى إقليميَّ بغداد والبصرة العربَّيين، ما أعطى العراق هويةً مختلطة، شكلَّت، على الصعيد الإثني، صورةً أعمق عن التقسيم الكردي- العربيِّ المشار إليه في أغلب الأحيان. أمَّا ثانِيَّهما، الأشدَّ خطاً ربيماً، فيتمثل بقرار بريطانيا

²⁰ أود أن أشكر الأستاذ ليام أندرسون من جامعة رايت سايت، في ولاية أوهايو، لدوره في صياغة الحجج التي قدمتها هذه الوثيقة، وحسن عبد الرزاق من جامعة أكسفورد لقيامه ببعض الأبحاث الأولية.

²¹ عد إلى مارينا أوتاوا، التي كتبت "One Country, Two Plans" في مؤلف بعنوان "From Victory to Success: Afterwar" . Carnegie Endowment for International Peace/Foreign Policy : *Policy in Iraq* .

بالمضي في اتّباع التقليد العثماني القاضي بأن تبسط الأقلية العربية السنّية هيمنتها على الدولة العراقية.²²

أفضى هذين القرارين إلى قيام دولة عراقية هشة المفاصل وواهنة، مهدّت فيها مواطنُ الضعف الأساسية الطريق لنشوء نظام ديكاتوري، سعى، بكلّ ما أوتي من الوسائل، إلى إحكام قبضته ويسط نفوذه على سائر المجموعات المنتشرة في العراق. وبما أنّ العقبات المتجلّزة لم يتم تذليلها، ورثت السلطة الائتلافية دولة شهدت ولادةً اصطناعية، وبالتالي، عاثت فيها الفساد سنواتً متعاقبة من الاستبداد والطغيان. وقد طبع تاریخ العراق القصير الأمد، محطّاتٌ ما زالت بصماتها بادية حتى اليوم على عالم ما بعد صدام. لذا، من الفائدة بمكانٍ تولي مهمة إيجاز المشاكل البنوية الجوهرية، الواجب مواجهتها وحلّها، تسهيلاً لتشكيل حكومةٍ تتمتع بالديمومة، والاستقرار، والتمثيل الصحيح.

إرث من الضعف البنوي²³ *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 المتفوقة التي اندلعت في العشرينات، وموجات العصيان التي شهدتها منتصف القرن العشرين، وعلى استمرار العصابات في حربها ضدّ الحكومة المركزية منذ العام 1961، حتى يتبيّن له أنّ الأكراد استمرّوا في انتهاج سياسةٍ معادية للغاية حيال الدولة العراقية. وتتجدر الإشارة إلى أنّ الأكراد لم يعملاً فقط على محاربة نظام صدام حسين، إذ لم ينعوا شنّ الحرب عليه بسبب صبغة الحكومة المركزية، بالدرجة الأولى، وإنّما بسبب قيام حكومة مركزية في الأصل. فمنذ العام 1991، كان الأكراد، بحكم الواقع، قد حظوا بشبه دولية، 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 إلاّ بشنّ الحرب عليهم.

لعلّ هيمنة الأقلية السنّية على المؤسسات الحكومية في العراق كان لها تبعات أشدّ خطورة. ولكن، مع الإطاحة بحكم صدام حسين، وكذلك مع الانتقال إلى حكم المؤسسات

²² عُد إلى مؤلف وضعه لیام أندرسون وغاريث ستانفیلد، بعنوان *The Future of Iraq: Democracy, Dictatorship or Division?* . “The Democracy Dilemma”، الفصل 8: . بنيويورك: بالغراف ماكملين (سيصدر قريباً)،

الديمقراطية، الذي شكل مذعاً فخرٍ واعتزاز، كان الاحتمال ضئيلاً بأن تحافظ آية تسوية ديمقراطية يتم التوصل إليها على السيطرة السنوية؛ وسرعان ما بلغ التناقض ذروته، إذ تبين أن الأقلية العربية السنوية التي تبوأت مقاليد الحكم في ما مضى بانت تواجه اليوم تحديات من شيعة درج إقصاؤهم، في محاولة لهم لبسط سيطرتهم على الدولة العراقية. ثم تفاقم هذا الوضع سوءاً بفعل أسباب كثيرة. لطالما كانت الخلافات الطائفية القائمة بين الطرفين معقدة، وقد ازدادت تعقيداً، لما أخذت الانقسامات الطبقية والهويات الطائفية تتفتّش سمهما في كلتا المجموعتين، فضلاً عن أن التقسيم الجغرافي قد أظهر أن اختلاط السنة بالشيعة جغرافيا هو أوسع حجماً من اختلاط العرب بالأكراد. أما على الصعيد السياسي، فيصعب على أحدنا أن يفهم سبب هيمنة السنة على الحكم وحرمان الشيعة حق الاقتراع، ما لم يتمكن في قطبية المواقف السياسية، ومدى استغلال القادة السياسيين لهذه المواقف. ظلت الحكومة العراقية تستغل الشيعة ككبش فداء، بقصد الإيهاء بوجود شعور قومي موحد في العراق يؤيد نظام الحكم المفروض فرضاً. وبعد اندلاع الثورة الإسلامية في إيران في العام 1979، خاصةً، تم استغلال الارتباط القائم بين الشيعة العراقيين الراديكاليين وأبناء طائفتهم في طهران لشن حملة واسعة من القمع بحق شيعة الجنوب، بلغت ذروتها مع سحق ثورة العام 1991 بمنتهى الوحشية؛ الأمر الذي حدا بالمجموعات السياسية الموالية دينياً للشيعة، لا سيما حزب الدعوة والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، إلى تركيز اهتمامهم على الطبيعة العلمانية للحكومة العراقية، وعلى مساعي الحكام المتعاقبين إلى التحكم بالحياة الدينية في الدولة.

منذ الإطاحة بحكم صدام، تفاقمت ظاهرة تشكيل قطبية القوى السياسية؛ بحيث بانت القومية الكردية، التي عبرت عنها نزعة الأحزاب السياسية البارزة، كالاتحاد الوطني الكردستاني و خاصةً الحزب الديمقراطي الكردستاني نحو الاستقلالية، تشكّل اليوم قوةً محرّكةً تتمتّع بقواعد شعبية ناشطة في الشمال. والمثير للجدل هو أن الشعور القومي الشعبي السائد لدى الأكراد يفوق ذلك الذي عبر عنه زعماؤهم السياسيون الجدد الواثقون من أنفسهم. تجدر الإشارة إلى أن مأرب الأكراد هي إقليمية بالدرجة الأولى، إذ أنّهم لا يهتمون فعلاً بمعرفة من يحكم العراق، بقدر اهتمامهم بمسألة من يتولى السلطة في كردستان. من جهة أخرى، تتّضح هذه القطبية أيضاً من يمعن 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 سistani، في حين أن الأحزاب الشيعية العلمانية والأحزاب القومية لا تظهر

شديدة التألف، 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 العراق ما بعد صدام، تبرز العوامل المتراثة من هيمنة سنية استمرت قرابة عقد - حيث ساد اعتقاد بتفوق العرب السنة في العراق على نحو يخوّلهم التحكم بإدارة البلاد. وإنما تتجلى هذه العوامل في ما واجه الاحتلال الأميركي للدولة من عداء، في الحقبة التي تلت مباشرة سقوط صدام. ورغم أن هذا السيناريو، من شأنه أن يصنف العراقيين كأفراد مفطوريين على العنف، وعجزين عن اعتناق المُثل الديمقراطيّة، فهذه الاتهامات قد تبدو عاريةً عن الصحة. لأن العراقيين قد أبدوا بجلاءٍ 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 1991، يشكل حتماً دليلاً قاطعاً على هذا الواقع. قد يكون من الأدق القول إن الجرم بـأن العراقيين، كشعب، عاجزين عن انتهاج الديمقراطية، على ساخته، قد يعبر عن الواقع إلى حد ما، على اعتبار أن العراق، كبنية سياسية، لا يعتبر المكان الذي يساعد على تكوّنها وتوطيدتها، أقله في ظلّ النظام المركزي السائد. وعلى ضوء هذه المبادئ الموجزة لقوى السياسية المحرّكة في العراق، ووفقاً لتأثيرها على مستقبل العراق، يقوم التحليل التالي بمناقشة الحجج المؤيدة والمعارضة للأنظمة الدستورية الديمقراطية الموضوعة حالياً قيد الدرس.

تحليل التدابير المؤسساتية *Analysis of Institutional Arrangements*

في معرض تحليل إن كانت التدابير المؤسساتية المطروحة حالياً على بساط البحث تصلح كنمذج تطبيق في العراق، تولي المهمة بالغ الاهتمام لنقطة رئيسية، تخلّص بأنّ لكلّ مجموعة مصالح تصورٌ مختلفٌ لما "هو عليه" الوضع في العراق ولما "يفترض أن يكون عليه". إلى جانب وفرة المواقف المعيارية المحلية، قد يبرز موقف طاغٍ للإدارة الأميركيّة، التي باتت تتطلّع إلى رعاية مصالحها الخاصة في العراق. أمّا في حال عجزت المواقف المحلية والأجنبية الأميركيّة عن الإيفاء بالغرض، فسيدور، بموازاتها، جدلٌ إقليميٌّ حاد. ومع أنّ الدولة العراقيّة قد حظيت بنصيبيها الوافر من تدخل إيران، والمملكة العربيّة السعودية، وتركيا، وإسرائيل، على الصعيد الإقليمي، في شؤونها الخاصة، فإنّ انهيار نظام حكم البعث في العراق منح جيرانه فرصةً مؤاتية للتأثير على عملية إعادة بناء الدولة.

نحو الحكم الأوليغاركي (حكم القلة)؟ *Toward Oligarchy?*

إذا كانت الضرورة تقتضي بأخذ التدابير التي أفرتها السلطة الائتلافية المؤقتة بعين الاعتبار، فقد يوحي تشكيل مجلس الحكم العراقي بأنَّ الإدارة الأميركيَّة قد تبحث أخيراً في نظامٍ جاز وصفه على أنه حكم أوليغاركي اتحادي قابل للتطبيق، أقله في مرحلة انتقالية، وإن لمدة غير معلنة.²³ لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، عُد إلى الفصل الثاني.

غالباً ما ينتقد البعض عزم السلطة الائتلافية المؤقتة على تعيين مجلس مكون، على السواء، من سياسيين منفيين ومن شخصيات محلية بارزة، تعييناً مباشراً. فهم يرون أنَّ هذا الإجراء منافٌ للديمقراطية، ويعتبرونه مناورَةٌ ماكراً تمكن الولايات المتحدة من تقويض السلطة إلى أولئك السياسيين الذين يلتقطون بنظرتهم معها، وذلك مقارنةً لهم، على الأخص، بتلك المجموعات التي لاح نجمها منذ خلع صدام عن الحكم (مع الإشارة غالباً إلى الصدريين). في الواقع، يبدو أنَّ الإعلان الذي صدر في 30 تموز/يوليو جاء ليعزّز بالتأكيد هذا التباين بين المجموعتين. إذ تمَّ اختيار 9 أعضاء، من أصل 25 عضواً يتكون منهم المجلس، ليتولّى، كلُّ منهم رئاسته مدة شهرٍ، بالتناوب في ما بينهم. وفيما قد يرى البعض في هذه المداورة خطوةً واضحةً تُتَّخذ، من باب الحرص على أن تتمثلَ نوعاً ما المجموعة بأسرها في رئاسة مجلس الحكم العراقي، يجوز أن تجسَّد، بنظر الآخرين، عدم القدرة على إيجاد رئيسٍ واحدٍ يمثّلها، أو يحظى بالإجماع. علاوةً على ذلك، عند إلقاء نظرة على قائمة الأعضاء التسعة، يتَّضح أنَّ تلك الشخصيات التي كانت سابقاً في عدد الجماعة السياسيَّة المنفيَّة أو شَكَّلت جزءاً من القيادة الكُرديَّة،

²³ يضم مجلس الحكم العراقي الأعضاء التالية أسماؤهم: سمير شكير محمود (سني): صندول شابوك (تركمانية); أحمد شلبي، عن المؤتمر الوطني العراقي (شيعي); نصیر الشادري عن الحزب الديمقراطي الوطني (سني); عدنان باشقجي، وزير الخارجية الأسبق (سني); محمد بحر العلوم، رجل دين من النجف (شيعي); مسعود بارازاني، عن الحزب الديمقراطي الكردستاني (كردي); جلال طالباني، عن الاتحاد الوطني الكردستاني (كردي سني); عبد العزيز الحكيم، عن المجلس الأعلى للثورة الإسلامية (شيعي); أحمد الباراك، ناشط في مجال حقوق الإنسان (شيعي); إبراهيم الجعفري، عن حزب الدعوة (شيعي); رجا حبيب الخزاعي، شيخ عشيرة في جنوب العراق (شيعي); عقيلة الهاشمي، خبيرة في الشؤون الخارجية (شيعية); يوناديم كانا، عن الحركة الديمقراطيَّة الأشورية (مسيحيَّ أشوري); صلاح الدين بهاء الدين، عن الاتحاد الإسلامي الكردستاني (كردي); محمود عثمان (كردي); حميد مجيد موسى، عن الحزب الشيوعي (شيعي); غازي مشعل عجبل البالور (أحد شيوخ عشيرة في شمال العراق (سني); عز الدين سليم، عن حزب الدعوة (شيعي); محسن عبد الحميد، عن الحزب الإسلامي العراقي (سني); إبراد علوى، عن الوفاق الوطني العراقي (شيعي); وائل عبد اللطيف، حاكم إقليم البصرة (شيعي); موقف الربيعي (شيعي); دارا نور الزين؛ عبد الكريم ماهود المحمداوي، عن حركة حزب الله من مدينة العمارة (شيعي).

هي التي لعبت الدور الأبرز.²⁴ ولكن، لن يصعب على أحد أن يدرك بأنَّ ما يؤخذ على الاستقلال السياسي هو تأثيره الشديد بقوى الاحتلال، حتى في هذه المرحلة المبكرة. زُد على أنَّ تواطؤ الرؤساء التسعة مع السلطة الائتلافية المؤقتة يشكّل العامل الأبرز في نظر الشعب العراقي، وإن ثُبت له أنَّهم ليسوا مجرّد دمى في يد هذه السلطة.

بالرغم مما للسلطة الائتلافية المؤقتة والإدارة الأميركيَّة من فوْز محتمل، يجوز تحسّسه من خلال تحليل الطريقة السياسيَّة المعتمدة في تكوين مجلس الحكم العراقي، فقد يتميّز النظام الأوليغاركي الاتحادي ببعض الجوانب الإيجابيَّة الواجب إبرازها. أوَّلاً، إنَّ انصهار النُّخب السياسيَّة في بنية سياسيَّة تصنُّع القرار قد يعكس بوضوح وسيلةٌ بينَّة للجمع بين شخصيَّات قياديَّة واعيةٍ تنتهي إلى أهمِّ الجماعات الإثنية، والدينية، والعشائرية في العراق، وذلك في محاولةٍ إلى تكوين نواة حُكومة اتحاد وطني، شريطة إنجاز هذه الخطوة بتأييدهما. فلو كنا لنفترض أنَّ النُّخب السياسيَّة المنتمية ترعى بمنتهى الصدق مصالح ناخبيها، فلأمكنا أن نتوقع من هذه السلطة الأوليغاركيَّة أن تمثل ضمانةً لمصالح أساسية لدى المجموعات الممثلة التي تكون النسيج العراقي.

أمّا المشكلة فتكمُن في الفرضيَّات القائمة حول المجتمع العراقي وبنيته السياسيَّة. إنَّ كان يُشَهَّد لصدام بإنجازِ ما، أتقن فعله على الإطلاق، إنَّما يُشَهَّد له بشرذمة المجتمع، الذي فكَّك بُناه السياسيَّة، ما عدا أجهزة حزب البُعث التَّابع له. وقد استشرس في ضرب هذه القوى، حتى باتت اليوم مهمَّة تحديد المجموعات السياسيَّة-الاجتماعيَّة البارزة في العراق، وكذلك حضُّ الزَّعامات، الممتنعُين بتأييدهِ شعبيَّ حقيقيٍّ، على التقدُّم والمشاركة في مساعِي سياسيَّة تقوُّدها السلطة الائتلافية المؤقتة والإدارة الأميركيَّة، تُعدُّ من المهمات العسيرة. نتيجة هذه المشكلة الجوهرية التي تتجلى بعدم القدرة على التعرُّف إلى النُّخب السياسيَّة الناجية من فظائع صدام، وهو في سدة الحكم، وتقويضها السلطة، عمدت الولايات المتحدة إلى تدمير مختلف المجموعات المنفيَّة. وعلى الرَّغم من تمتُّع بعض الشخصيَّات، كأحمد شلبي وإياد علاوي، بشهرةٍ واسعة في العاصمة واشنطن ولندن، فهما يسعين جاهدين إلى تكوين قاعدة شعبيَّة توفر لها الدُّعم في العراق بالذات، والمحافظة عليها. بموازاة ذلك، يقوم الزُّعماء الأكراد، من جهتهم، وعلى الرَّغم من تمتُّعهم بشعبيَّةٍ

²⁴ الأعضاء التسعة الذين تناوبوا على تقدُّم منصب الرئاسة هم: أحمد شلبي (المؤتمر الوطني العراقي)، إياد علاوي (الوفاق الوطني العراقي)، جلال طالباني (الاتحاد الوطني الكردستاني)، مسعود بارزاني (الحزب الديمقراطي الوطني)، عبد العزيز الحكيم (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق)، إبراهيم الجعفري (الدعوة)، محمد بحر العلوم (شيعيًّا منفيًّا)، عدنان باشاشي (مستقلًّا منفيًّا)، محسن عبد الحميد (الحزب العراقي الإسلامي).

سياسية في مناطقهم، بحسب مزاعهم، بالعمل الحيث على تخطي سنوات طويلة دارت فيها معارك طاحنة في ما بينهم، حتى بات من الصعب تقدير مدى شعبيتهم الفعلية بالطلاق. بالإضافة إلى ذلك، لا يزال ولاء بارازاني وطالباني للعراق موضع شك لدى أخوانهم من المواطنين العرب الذين لم ينسوا قيام ثورات كردية طوال سنوات، كلفت أفراد عائلاتهم حياتهم، ووقفوا الأكراد إلى جانب القوى الإيرانية أيام حرب الخليج بين الأعوام 1980-1988.

من الناحية демографية، يكشف التحرك باتجاه الحكم الأوليغاركي الاتحادي النقاب أيضاً عن المزيد من المشاكل. فالمعروف أنَّ العراق يقُوم، بمعظمِه، على مجتمع مدنِي، على اعتبار أنَّ ثلاثة أربع سكان العراق ربما، المقدَّرين بـ25 مليون نسمة، يقطنون المدن والمناطق الحضرية. ولكن، على الرَّغمِ من ذلك، فإنَّ مجلس الحكم المكوَّن من 25 عضواً، يتَّألفُ من ممثَّلين ينتمون أساساً إلى مجموعات دينية، أو أكراد من الأرياف، أو شيوخ العشائر في القرى، ممثلاً وبالتالي عراق العام 1943 عوض عن أن يمثل عراق العام 2003.

أخيراً، وهو بلا ريب العامل الأهمُّ الواجبُ أخذُه بعين الاعتبار، لا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ موطن الضعف الأساسي في الحكم الأوليغاركي الاتحادي، حسبما يتبين من مجلس الحكم العراقي، يمكن في أنَّ هذا المجلس لا يشكّل بنيةً متقدمةً من انتخاب ديمقراطي. فالشعب العراقي يرى في هذا المجلس، كما أي سلطة تختارها مستقبلاً السلطة الائتلافية المؤقتة، ومكتب الشؤون الإنسانية وإعادة الإعمار، والإدارة الأميركيَّة، كدمى ينطَّلَّ بها، في نهاية المطاف، المحتلُّ الأميركي. هكذا، وبعد أَعوامٍ من عيش الشعب العراقي تحت رحمة حكم ديكاتوري قمعي، يستحيل تخيل أنَّ هذا الشعب سيرضى بتسليم زمام الحكم إلى جهازٍ تعينه قوى خارجية، مهما بلغت صدقية تمثيله.

الفدرالية Federalism

بناءً لما نقدم، نرى أنَّ العراق يعني من عدَّة مشاكل بنويةٍ عصبيةٍ يقتضي حلّها. فقد يتعرَّضُ التغلُّب على ما ورثته هذه الدولة من تعقيداتٍ وماسٍ، جرَّاءً حقبةً تاريخيةً طالت ثمانين عاماً. فهي غياب حكمةٍ مركبةٍ استبداديةٍ عازمةٍ على أن تلْجأ إلى أقصى درجات القهر والتَّعنت، إنه لسؤال جدير بالبحث أن نعرف كيف سيتمكنُ العراق، في تركيبته الوحدوية الراهنة، من المضي قدماً. وبالتالي، بدأت الأفضلية لنظامٍ انتقاليٍ تلقى دفعاً، نظراً إلى أنَّه يمثل، بحسب رأي البعض، النَّظام

الأكثر توافقاً مع عراق المستقبل. ولكن، على حد ما تبين في الفصل الثاني، لا تزال بعض الخلافات قائمة حول تفاصيل متعلقة بالنظام الفدرالي.

قيام وحدتين فدراليتين إقليميتين Two Regional Federal Units

يتمحور النموذج الأول حول نموذج قدمته الأحزاب الكردية. في ظل هذا النظام، قد ينقسم العراق على خطوط إثنية تمتد ما بين "شمال" كردي و"وسط-جنوب" عربين. وفيما يقر الأكراد بدقة التحديدات الإثنية، فهم يبدون حماساً بوصف هذا النموذج على أنه ذو طابع إقليمي (مرتكز ربما على إقليم الموصل العثماني)، رغم بروز طابع إثنى يصعب إغفاله، لاسيما وأن القوة المحركة الكامنة وراء هذا الاقتراح تمثل بوجود دولة كردية عراقية قائمة بحكم الواقع، يعود عمرها إلى نحو قرن. على هذا الأساس، ستدير الوحدتين الفدراليتين حكومة وطنية ينقسم فيها الأكراد والعرب السلطنتين التنفيذية والتشريعية.

شكل هذا النموذج، بالنسبة إلى الأكراد، الفكر المستأثرة على آلية الضغط السياسي المعتمدة لديهم منذ نشوء الدولة الكردية الفعلية في العام 1991. كما أنه ينم عن موقف يعبر عن عدم استعدادهم، على ما يبدو، للمساومة عليه. إذ يعتبر الشعب الكردي، وكذلك الأحزاب، أن وجوده في عراقٍ تحصر فيه السلطة بيد النخب العربية السنوية- يرى الأكراد أن الملك فيصل وأبناءه الشريفيون لا يختلفون كثيراً عن صدام حسين وأتباعه من أهالي تكريت- قد انتج تعرّضه إلى موجاتٍ متعاقبة من الطغيان، والحرمان من (حقه في) الاستثمار، واستهداف هويته الثقافية، واستخدامه لدى الدولة المجاورة كقوى تقويضية. والجدير بالذكر أن الأكراد، وفي ظل حكومة دولتهم، كانوا ينعمون ببعض الأمان، بفضل ضمانة دولية، ويتداولون اللغة الكردية، بصفتها اللغة الرسمية، ويحظون بتمثيلٍ واسع النطاق على الصعيد العالمي. فضلاً عن أنهم عملوا على نسج علاقات اقتصادية وطيدة مع القوى المجاورة، بالأخص مع تركيا وإيران. وبما أن الكردستان قد عرف، طوال قرنٍ، طعم الاستقلالية على كافة الأصعدة، ما خلا التسمية، فالأكراد سيعملون على حماية هذا الوضع بكل الوسائل المتاحة. ولعل وجود محاربو البشمرجة الأكراد- ميليشيا تدين بولائها لكل من الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني- هو دليل قاطع على هذا التحرّك الاستقلالي. فبعد أن أعطى مسعود بارازاني، رئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني، ضمانتٍ سابقة يتعهد فيها بتسريح عناصر البشمرجة إلى رئيس السلطة الائتلافية المؤقتة، بول بريمر، عاد واشترط منح الأكراد الحكم الذاتي لتنحية قوّاته. والسبب في ذلك يعود إلى أن الزعامة

الكردية فقد ثقتها بالضمانات التي تقدمها أي سلطة مركزية في بغداد بخصوص الحكم الذاتي. فصدام كان قد وعدهم بمنحهم الحكم الذاتي في العام 1970، ليعود فيتتصّل من وعده في العام 1975. لذا، لم يجدوا أمامهم حلاً سوياً في تقسيم العراق إلى دولتين، على أن يضمّ الكردستان ضمن حدوده الإقليمية مدينة كيركوك الغنية بالنفط.

إلا أن الشك يساور البعض، أوّلاً، في ما إذا كان مثل هذا النظام سيلقى ترحيباً لدى المجموعات العراقية الأخرى، وثانياً، في ما إذا كانت الولايات المتحدة ستبدى استعدادها لتسهيل تطبيقه؛ فهذا الاقتراح قد لا يحظى بتأييد أغلبية السكان العرب، المقدّرة نسبتهم بـ75% من سكان العراق، على أساس أنه سيؤول إلى الإخلال بسيادة العراق، نتيجة قيام دولة داخل الدولة. عدا عن أن هذا النظام يمكن أن يثير جدلاً وخيماً وحاداً، على الأرجح، حول وضعية كيركوك، وربما الموصل. زد على أن الصراعات الإقليمية الناشئة حول قيام كيانٍ كرديٍ قد تحمل تركيا وإيران على التدخل، بحجة تكليفٍ يقتضي من تركيا صون حقوق التركمان في كيركوك، وبحكم توجّس كلٍ من تركيا وإيران من انفصال كردستان المرتقب عن العراق، مهما كان الاحتمال ضئيلاً بحدوث هذا الأمر.

قيام ثالث 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 ثلاثة دول فدرالية: منطقة شماليّة كردية، ومنطقة وسطيّة سنيّة، ومنطقة جنوبيّة شيعيّة، مما يعكس، على نحوٍ خاص، التوزيع الجغرافي للأكراد، والسنّة، والشيعة. 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 ترسّخت هذه الفكرة أكثر فأكثر بفعل انقسام العراق إلى ثلاثة مناطق أمنية، معروفة بالشمال، والوسط، والجنوب لأسبابٍ تتعلق بالفعالية العسكرية أكثر مما تتعلق بأيٍّ ميلٍ نحو هوية إثنية أو طائفية. أمّا تقسيم العراق إلى خمس وحداتٍ فما هو سوّي توسيع دقيق في فكرة الوحدات الثلاث. وهو قد يقضي بتقسيم العراق إلى شمالٍ كرديٍّ (لا يضمّ مدينة كيركوك)، ومنطقة جنوبيّة تضمّ إقليميّ البصرة والناصريّة، ومنطقة شيعيّة تحضن كربلاء والنجف، ومنطقة شماليّة غربيّة تتمرّكز حول الموصل، فيما تقوم بغداد مقام عاصمةٍ فدرالية قد تتضمّن إليها كيركوك، منعاً لإثارة أيّة حساسيةٍ حيال ضمّها إلى المنطقة الكردية.

أما المشكلة التي يثيرها التصميم الثلاثي الوحدات فتتجلى في أن تقسيم هذه الأخيرة إنما يستند إلى تقدير المجتمع العراقي تقديرًا يفتقر، بطبيعته، إلى الصحة. بالإضافة إلى ذلك، إذا لم تخضع هذه الوحدات لسيطرة بعض قوى الاحتلال، فمن شأن هذا التصميم أن يمهّد 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، علاوةً 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 يتحمل أن يتسبب بتطهير إثني مأساوي، على اعتبار أن السنة لن يلقوا الترحيب في الجنوب، وأنه سينظر إلى النصف مليون كردي المقيمين في بغداد نظرة الأغرباء، وأن النظام سيصبح مطبوعاً بهويات إثنية وطائفية عائدة لأقطاب معينة.

ثمانية 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 18 محافظة إدارية إقليمية، كما حدّتها قانون المحافظات الصادر في العام 1969.²⁵ بناءً عليه، فإن هوية الوحدات سيتم تحديدها بالاستناد على الواقع التاريخية والجغرافية، عوض تحديدها على أساس مجموعة إثنية أو طائفية، ما يسهل تقبّلها كجزء من المشهد السياسي في العراق. فكل الوحدات ستتقاسم، 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.

صدر هذا الإقتراح في الأصل عن الأحزاب الشيعية (بمن فيها حزب الدعوة). إذ يقرّ هذا الإقتراح بإمكانية تطبيق النظام الفدرالي، وإن بقي غير مقنع لجهة الحاجة للحجج التي تعزّز الوحدات الفدرالية الإثنية 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 الشيعية في دولة المستقبل (على اعتبار أن أغلبية المحافظات ستنقضي إلى مندوبي شيعة). وعلى خط موازٍ، تؤيد تركيا هذا الإقتراح، على أساس أنه سيقلص احتمال نشوء منطقة

²⁵ حكومة العراق، الواقع العراقي قانون المحافظات، (قانون المحافظات العراقي)، 1969.

كردية، استناداً إلى أنَّ الحزب الديمقراطي الكردستاني يُتوقع 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 يعودا بالضرورة للأكراد.

تطبيق النظام *Implementation*

لا بدّ من أن يواجه مصمّمو الدولة العراقية الجديدة وبنوها مصاعب جمة. وممّا لاشكَّ فيه أنَّ العراق، كدولة، لطالما "باء نظامها بالفشل"، كما عانت، على امتداد تاريخها، من عدم استقرار في أساس بنيتها. وفي هذا الإطار، يرى المحتلُّ الأميركي وشركاؤه العراقيون أنَّ إيجاد نظام ينجح إلى حدٍّ ما في التخفيف من حدة هذه المشاكل، وتطبيقه يشكّلان مهمّةً تعترضها المصاعب بالنسبة إلى الأميركيين، ومحفوفة بالمخاطر بالنسبة إلى العراقيين.

من هنا، ضرورة الإسراع في معالجة مسألة المشروعية، لأنَّ أيَّ سلطة تقوّضها الولايات المتحدة تنفيذ بعض النشاطات في العراق، سواء اقتصرت هذه المهمة على جمع النفايات من الشوارع أو تعدّتها لضبط المناطق التي تعاني من اضطرابٍ أمنيٍّ، أو اتسعت لتشمل أخيراً إدارة الدولة، تثير، في نظر العراقيين، مشكلة مشروعيتها، إذا ما اعتبروا أنها تولّت السلطة بدعمٍ من الأميركيين؛ الأمر الذي يستدعي تدوير مسألة إنشاء الحكومة العراقية الجديدة، والبني المرتبطة بها في أقرب فرصة سانحة، داخل البلد (أي تدوير السلطة الائتلافية المؤقتة) وخارجها (عبر إفحام الأمم المتحدة أكثر في عملية صنع القرار)، على حدٍّ سواء. ومع إقرار أمينها العام كوفي أنان قيام حكم انتقالي في 17 نيسان/أبريل 2003، فإنَّ الأمم المتحدة ما زالت تنفذ معظم أنشطتها في العراق في ظلَّ السلطة الائتلافية المؤقتة. ولكن، في أحسن الأحوال، سيشهد الوضع انقلاباً على اعتبار أنَّ لزوم تدوير مناطق معينة، كالمناطق الآمنة وتلك التي توفر الخدمات الأساسية، يجوز أن يتسبّب فعلاً بزعزعة الاستقرار على المدى المنظور. في المقابل، وضمن الإطار الزمنيِّ اللازم لإنشاء نظامٍ حكوميٍّ جديد، يُحتمل أخيراً أن يشكّل العدول عن انتهاج هذه الاستراتيجية في هذه المرحلة، سياسةً اقتصاديةً غير صائبة.

من هنا، ضرورة أن يتمَّ تطبيق أيَّ نظام جذريٍّ، على شاكلة النظام الفدرالي، بتقويضِ من الشعب العراقي - وهو أمرٌ إنما يمكن تحقيقه عبر إجراء انتخاباتٍ ديمقراطية -، علمًا أنَّ تحقيق

هذا الأمر يقتضي أن ترعى قوّات دولية الاستقرار السياسي في العراق. فالمجتمع العراقي يحتاج إلى مزيد من الوقت للتكيّف مع تشنّجات العملية الديموقراطية، شأنه شأن الأحزاب السياسية التي تحتاج إلى الوقت لعقد التحالفات. تجدر الإشارة إلى إمكانية متابعة النموذج العراقي عن كثب، حيث أجريت الانتخابات البلدية، فاسحة في المجال لانتخاب المخاتير ورؤساء البلديات من غير تغيير مجمل المشهد السياسي في المنطقة، رغم انتخاب بعض الإسلاميين في مناطق كانت تُعد 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 يتطلّب وجود خبراء دوليين.

إِبان هذه الفترة الانتقالية، (الممكِن أن تتمّ لعدة سنوات إذا ما كانت شاملة)، لا بدّ من الإقرار بأنّ 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 بشكلٍ حيث مع السلطة الائتلافية المؤقتة أو أية سلطة انتقالية مقتربة، فلا بدّ من توزيع الأدوار بينهما، على أن يُسند إلى مجلس الحكم المهام التنفيذية على المستوى الوزاري، فيما تتولّ السلطة الائتلافية المؤقتة أو السلطة الانتقالية إدارة السياسة المحلية.

مع استتبّاب الأمان، ودعم قيام هيئة تنفيذية معنية بإدارة العمليات والأنشطة السياسية المدنية، يُتوقع أن تجري انتخابات بهدف تحديد النظام السياسي الذي قد يحظى أكثر بموافقة العراقيين، والجهات العراقية المخولة إجراء هذه التغييرات.

الخاتمة Conclusion

قد يبدو واضحاً للعيان أنّ إقرار تدابير مؤسّساتية ترضي الشعب العراقي (والمحلي) ككلّ لهو محاولةٌ ستبوء بالفشل، نظراً إلى تعدد مجموعات المصالح، والموافق، والأحداث التاريخية وجدال الأعمال المتضاربة، التي تدخلت في العراق ما بعد صدام إلى حدّ أن تذرّ الحصول على موافقة الجميع على موقفٍ واحد، على الصعيد الدولي؛ ومع أنّ الحكم الديكتاتوري (وإن ملطفاً) ليس وارداً كخيار مطروح (على أنه يصعب الجزم بهذا الأمر)، فقد يتّضح أنّ مستقبل العراق يفرض اللجوء إلى شكلٍ من أشكال النظام الفدرالي في الحكم، علمًا أنّ احتمال ارتكاز هذا النظام

على هوية إثنية أو طائفية، أو على تقسيمات جغرافية أو تاريخية لا يزال مثار جدل. يمكن أن يجد أحذنا صعوبةً كبيرة في معارضة موقف الحركة الوطنية الكريستانية المترسخ، عقب القمع الدموي الذي تعرّضت لها لسنوات، بحجّة الحفاظ على وحدة الأراضي العراقية وهيمنة الحكومة السنّية. وعلى خط موازٍ، من الصعب، حتى للمحتل الأشد تسلّحاً، إنكار حق الأغلبية الشيعية في أن تجسّد وضعها المتميّز هذا لجهة إمساكها بزمام الأمور في الحكومة.

ولكن، كي يتمكّن العراق بجدارة من أن يفرض نفسه، على الدوام، ككيان ديمقراطي في الشرق الأوسط، ينعم بحكومة تمثيلية، قد يبدو جلياً أن يحظى أي حلًّ أيضاً بموافقة المنطقة بقدر ما يلقى رضى لدى العراقيين، عن حق أو عن غير حق. انطلاقاً من هذا التّفكير، سيسعى علينا أن نتصوّر كيف أن حلًّا يقضي بقيام دولتين، بحكم تقسيم العراق إلى منطقة عربية وأخرى كردية، يعقل أن يفضي في النهاية إلى نشوء كيانٍ ينعم بالاستقرار، وبالاخص من غير أن يوفر المجتمع الدولي للمنطقة الكردية قدرًا كبيراً من الحماية والدعم - غير المضمونين بالطبع. من هنا، قد يرى المحتل الأميركي في العمل على إنشاء كيانٍ كرديٍّ مستقلٍّ مهمّة فانقة الصعوبة. أمّا الأكراد، فمن جهتهم، لن يقووا على فرض موقفهم السياسي على شركائهم في الوطن، رغم أحقيّة قضيّتهم أو مهما اشتّت معاناتهم.

إذا دعت الحاجة إلى أن يؤثر أحذنا موقفاً على آخر، وإن من حيث المبدأ، فلا بدّ من أن توضع حسناً أي نظام فدراليٍّ محدّد جغرافياً موضع بحثٍ وتحليلٍ أشدّ تفصيلاً. فصحيح أنّ هذا النظام يمكن أن يختلف إلى حدّ ما عما شهدته الأنظمة السابقة، غير أنّ هذا الاختلاف قد يعود سببه إلى امتداد نفوذ المقاطعات على السلطة المركبة، عوض عن أن يعود إلى سيطرة السلطة المركبة على الجميع. لعلّ هذا التقسيم الآيل إلى توسيع الإداره يعيد القوّة إلى عراق رزح لسنواتٍ مديدة تحت حكم استبدادي، مع أنه سيفي بحاجةٍ إلى حضور المجتمع الدولي، ودعمه، ومساندته لعدّة سنواتٍ مقبلة.

الفصل الرابع

إمكانيات كندا في المساهمة

بول مورتن وروباك شاتوبادياي

Chapter 4

Canada's Potential for Contribution

Paul Morton and Rupak Chattopadhyay

لم يتضح بعد الدور المنوط بالمجتمع الدولي الأشمل في إعادة إعمار العراق. ولكن، تبين، على الأقل، أن بعض الدول ستحث على اعتماد مقاربة متعددة الأطراف، عوض عن أن تحصر جهودها في مقاربة دولية. فلطالما أبدت كندا، في ما يتعلق بالعراق وبأي دولة أخرى، تأييدها اعتماد مقاربة متعددة الأطراف في أي 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 عدة أطراف، فلا بد من إيلاء بعض الأهمية لطريقتها في المساهمة على أفضل وجه. وإذا يتبيّن أن دول كثيرة تشارك في عملية إعادة البناء، يبدو مناسباً أن تساهم هذه الدول في مجالات، هي خبيرة نسبياً بها، أو متميزة بها، قياساً بالدول الأخرى. وبالنظر إلى هول العمل المفترض القيام به في العراق، فيإمكان كندا أن تشارك في أكثر من ميدان.

ضمن سياق هذه الوثيقة، سيركّز هذا الفصل على ناحية معينة محتمل المساهمة فيها، تتعلق بالحكم المتعدد المستويات، وبناء المؤسسات الالامركزية، علماً أن كلاهما يمثلان فسحة للتدخل تلبّي إحدى الحاجات الملحة لدى العراق ما بعد الحرب، وتبني على أساس الخبرات الواسعة المعهودة في هذه الدولة وفي المناطق الأخرى.

لن تحل الهيكلية المؤسساتية الحديثة المنشأ في العراق كلياً محل الهيكلية القائمة، ولا يفترض بها أن تطمح إلى ذلك. فيما تم تجميع أسلاء الدولة العراقية المعاصرة، عشوائياً، بضم مناطق متباعدة، عملت المؤسسات القائمة، على مدار النصف القرن المنصرم، على استحداث

آليات "للتعاطي مع" هذا التنوّع. إلاّ أنّ المشكلة تجلّت في أنّ التكيف مع هذا التنوّع لم يتمّ بالطرق الديمقراطيّة، بل استند على الأرجح على الطغيان، حسبما تبيّن في المناطق الشيعيّة في الجنوب، أو تحقّق بفعل عدّة عوامل فرضها الخارج، كالحكم الذاتيّ الذي تمتّع به نسبيّاً المناطق الكرديّة ضمن حدود مناطق الحظر الجويّ الدّفاعيّة. أمّا المهمّة الأخرى، فستقتضي وضع إطار مؤسسيّ متداوم يستجيب لحاجات التنوّع في ظلّ مناخ ديمقراطيّ.

أمّا خير وسيلة لضمان عامل الاستدامة في هذا المجال فهي تقوم على أساس الملكيّة المحليّة الموسّعة، لا على أساس وجود أهبنيّ غير واضح الملامح، علمًا أنّ هذه الملكيّة لا تتأتّي إلاّ عن نظامٍ يعكس تماماً التنوّع السكانيّ، ويقرّ به دستوريًا. من هنا الحاجة لأنّ يتميّز أيّ نظامٍ دستوريّ، وأيّة مقاربةٍ تدخله حيز التنفيذ، بمنتهى المرونة كي يتمكّن من التكيف مع النواحي المعهودة في المشهد الاجتماعيّ-السياسيّ للبلد، أكثر من أن يقتصر على كونه مشاركة في السلطة ينصّ عليها الدستور رسميًا. فهذه المرونة هي التي ستعزّز قيام حوارٍ جديّ بين مختلف أصحاب المصالح في العراق - وهو الشرط الأساسيّ لإرساء نظام حكم متداوم، وعادل.

في هذا المجال، يمكن أن تلعب الدول الفدرالية دوراً هاماً، على الأخصّ في إعادة بناء المؤسسات العراقيّة، مع إمكانية تقديم المساعدة لإنجاز هذه العملية بطرقٍ تثنّيْن: أي من خلال تعزيز الحوار السياسيّ بشتّى الوسائل، وتسهيل تنفيذ القرارات الناشئة عن ذاك الحوار. وبإمكان التجربة الكدّية 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 العراقيّة، المديدة، بأدواتٍ هامةٍ عبر مشاطرة الآخرين بتجاربها في ميدان بناء المؤسسات الالمركيّة التمثيلية.

في ما يتعلّق 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 بقعةٍ ما من العالم. لذا، سنعمد في الفقرات اللاحقة، وبإيجاز، إلى مناقشة ظروف ساعدت فيها التجارب الفدرالية التي مرّت بها كندا، بالأخصّ، في حلّ نزاعات مديدة نشبت في كلّ بقاع العالم، ما يبرّر بالتالي إمكانية تطبيق مجمل هذه التجارب، وبشكلٍ بناء، على الواقع العراقيّ.

إنَّ بناء المؤسسات عقب أيِّ نزاع ينبع في المجتمعات المتعددة الإثنيات، كالعراق، يتطلّب، على حدِّ سواء، إحلال الديمقراطية في الدولة والتوفيق ما بين المجموعات الإثنية التي كانت تناصر بعضها البعض العداء طوال تاريخها. مؤخّراً، شاركت كندا، وبشكلٍ حديث، في مذَيد العون لسريلانكا والفلبين لتوطيد حكمهما في مرحلة ما بعد النزاع. ففي كلِّ من هاتين الحالتين اعتمدت كندا مقاربةً ذات مسارين، حيث تمَّ، في إطار المسار الأول، تزويد المحاورين بالخبرات الازمة للتعاطي بالشؤون الدستورية. أمّا في إطار المسار الثاني، فقد ساهمت كندا في وضع برامج تربوية عامة، غايتها إعداد الرأي العام للإصلاحات المؤسساتية، ووضع حجر الأساس لعملية التوفيق في آنٍ واحد.

على أثر التوصل إلى اتفاق وقف إطلاق النار المبرم العام المنصرم في سريلانكا، والذي وضع بذلك حدّاً لتسعة عشر عاماً من القتال الدائر بين الحكومة والثوار التاميل، ألتقت كندا بكلِّ تقليها، 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 سلامٍ دائم. وبما أنَّ لهذه الأطراف مصلحةً في قيام دولة سريلانكية فدرالية، فلم تتردد كندا في إكسابها الخبرات الدولية الازمة حول هذا الموضوع، فضلاً عن خبراتٍ أخرى تتعلق بشأنِّ حقوق الإنسان والإصلاحات القضائية، الواجب أن تسبق الإصلاحات المؤسساتية. نتيجة هذا التدخل، ألزمت الأطراف نفسها بإنشاء دولةٍ موحدة ذات نظام فدراليٍّ، في أعقاب الجولة الثانية من محادثات السلام التي جرت في العام 2002.

أمّا تدخلها في سريلانكا، ضمن إطار المسار الثاني، فقد تمثّل بالأنشطة التربوية العامة التي استهدفت مجموعات معينة (كموظفي الخدمة المدنية، وقادة جبهة نمور التحرير التاميلية LTTE، والصحافيّين، 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 سلامٍ دائم في سريلانكا.

بدأت الدولة الفلبينية، من جهتها، التي عانت من حركة التمرد الإنفصالية في جزيرة منданاو الإسلامية، ترى في الإصلاحات الدستورية، أو في الفدرالية، على نحوٍ أدقّ، سبيلاً للخروج من دورة العنف الدائرة. ونظراً إلى التباينات القائمة في المجتمع الفلبيني، تمنح وثيقة عملية التغيير فرصةً لتحسين نظام الحكم، وتساهم في إحلال السلام الدائم في جزيرة منданاو. فيما

حدّد الفليبيون أربع مسائل رئيسية قابلة للبحث - 1) الانتقال من نظام رئاسي إلى نظام برلماني 2) والإصلاحات الاقتصادية تشجيعاً للاستثمارات الأجنبية 3) والانتقال من بنية ذات مجلسين إلى بنية أحادية المجلس 4) والانتقال من نموذج وحدي إلى نموذج فدرالي - انكبت كندا على توفير الموارد الفكرية لتزويد هذه العملية الشاملة بالمعلومات. وبينما عمل الخبراء الكنديون، على مستوى المسار الأول، على إكساب أعضاء مجلس النواب والقادة المسلمين الخبرات اللازمة 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 قدمتها 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، منحاناً مصداقيةً كمورد حياديًّا لتوفير الخبرات. غير أنه من الضروري الإقرار بأنَّ الوضع الراهن في العراق هو مختلف تماماً عنه في سريلانكا أو في الفليبيين. فخلافاً للحالتين السابقتين الذكر، حيث دعت الحكومتان المستضيفتان كندا إلى المشاركة في عملية البناء، يفتقر العراق حالياً إلى حكومة ذات سيادة، قادرة على توجيهه مثل هذه الدعوة. فالسلطة المدنية الأميركيَّة في العراق تعمَّدت الإبطاء في تشكيل إدارة انتقالية عراقية، يمكن أن تبادر إلى النظر في مسألة إعادة بناء المؤسسات.

في الرابع عشر من تموز/يوليو، عينت الإدارة الأميركيَّة في العراق مجلساً وطنياً جديداً للحكم، مؤلفاً من 25 مواطناً عراقياً يمثلون مختلف المجموعات السياسية والإثنية. ويكون أعضاؤه من 13 مسلماً شيعياً، و5 مسلمين سنة، و5 أكراد، ومسيحي واحد، بالإضافة إلى

تركماني واحد. وقد أُسندت إلى هذا المجلس صلاحية تعيين الوزراء وإقالتهم، وإدارة الشؤون السياسية، كما يُتوقع منه أن يصبح دستوراً جديداً للبلاد، يمهد الطريق أمام إجراء انتخاباتٍ حرة، مع أنَّ هذا الدور الأخير لم يُعهد إليه بالتأكيد.

تعالت انتقادات مفادها أنَّ المجلس مؤلف، بمجمله، من مجموعاتٍ كانت مقيمة أساساً خارج العراق، وأنَّ تعيين أعضائه عوض انتخابهم سيشكّ في شرعية المجلس، رغم أنَّ للعديد من هذه المجموعات عدداً كبيراً من الأتباع في العراق.

وأشدَّ ما يوجَّه إلى المجلس من انتقاداتٍ هو أنَّ الولايات المتحدة ستحتفظ لنفسها بالكلمة الفصل في أيَّة مقتراحات يتقدم بها المجلس. ولكن، رغم إنشاء هذا المجلس، سيصعب إيجاد معاذل عراقيٍ عن مؤتمر بون المنعقد بخصوص أفغانستان بقيادة الولايات المتحدة. وقد سمح هذا المؤتمر لسائر الأفرقاء بالتوصل إلى اتفاقية لاقتسم السلطة في ما بينهم، ثم انتهى بانعقاد مجلس "لوبيا جيرغا" (المجلس الأعلى للقبائل الأفغانية) في حزيران/يونيو 2002. ولعلنا نقرأ في عودة آية الله علي سistani، عضو المجلس الأعلى للثورة الإسلامية، إلى الواجهة اليوم بعد أن كان قد أقيل أصلاً من منصبه، أسرع وسيلةً لإخراج الولايات المتحدة من العراق. لا بل الأهم من ذلك، أنَّ معظم الدول التي سبق لها أن عارضت الاجتياح الأميركي للعراق، كروسيا، وفرنسا، والهند، على سبيل التعداد لا الحصر، قد رحّبت بتعيين المجلس، وتعهدت بالعمل معه.

نظراً إلى عدم تمتّع المجلس بالاستقلالية، فإنَّ أيَّ تورطٍ كنديٍّ مع "الحكومة" العراقية قد يدلُّ على تآمرها مع الولايات المتحدة، ما لا يتيح لها بالتأكيد إمكانية الإسهام في المساعي المبذولة، ضمن إطار المسار الأول، لإعادة البناء. وبناءً عليه، فإنَّ عمل كندا في العراق، بدعوةٍ من السلطة المدنية القائمة قد يعرض التزامها بالتعديدية للشبهات. فضلاً عن ذلك فإنَّ الجهود التي بذلتها حتى اليوم الولايات المتحدة لإعادة البناء كانت خاصةً ومن طرفٍ واحد؛ الأمر الذي لم يمنع كندا من تأثيرها على عملية بناء المؤسسات في العراق بطرقٍ مغایرة.

رغم غياب الاستقرار، كان بالإمكان أن نعرف بوضوح من هم اللاعبون السياسيون في العراق، إذ سبق أن بُرِزَ الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني في الشمال، والمؤتمر الوطني العراقي، والوفاق الوطني العراقي، الباعثي سابقاً، والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في جنوب العراق، كلاعبين أساسيين على الساحة السياسية العراقية، حيث تتوقع

كل واحة من تلك الجماعات أن تساهم على الأرجح في بنية نظام الحكم العراقي. وبالتالي، ليحافظ العراق على وحته، سيتحتم على أيّة بنية مستقبلية لنظام الحكم أن توقف بين ما لدى هذه الأحزاب من مطالب متضاربة بخصوص النظام. من هنا إقرار مجموعات، كالمؤتمر الوطني العراقي والأحزاب الكردية، بأنّ النظام الفدرالي يصلح للحفاظ على وحدة الشعب العراقي. ولكن، استناداً إلى تاريخ العراق، كدولة وحدوية، يتبيّن وجود نقصٍ محليٍّ في معرفة تنظيم هذه الدولة.

في الواقع، يشكّل بناء دولة عراقية مستقرة، وديمقراطية، وموحدة بالنسبة إلى القيادات السياسية تحدياً مهولاً، لا يصعب على كندا، أن تتصدّى له عبر الإسهام بدورها، إذا ما تلقت دعوةً للعب هذا الدور. إذ يجوز لها، ضمن إطار مقاربةٍ عامة، أن تشاطر الأحزاب العراقية ما اكتسبته من معارف حول الفدرالية، ونظام الحكم الدستوري، والتعددية السياسية. كما أنه بوسعها أن تقدم المعونة عبر مشاركة هذه الأحزاب بنماذج أخرى عن النظام الفدرالي ونظام الحكم المتعدد المستويات. وفي هذا السياق، لا بد من التشدّيد على استحالة تطعيم العراق بنموذج واحد، لأنّه يتحتم على العراقيين، مبدئياً، أن يقتربوا حلاً ينفردون به، وهو يأتي ثمرة عملياتٍ استشارية.

في إطار المساهمات الخاصة التي تقدّمها كندا في المدى المنظور، بمقدورها أن تُشرك سائر الأحزاب عبرأخذ مبادرة، ضمن المسار الثاني، تتطوّي على إجراء استشاراتٍ مغلقة وإحياء مناسباتٍ عامة في آنٍ واحد. وترمي هذه الأنشطة إلى تزويد الأحزاب بمعلوماتٍ موضوعية وخياراتٍ عادلة في معرض سباقها إلى الاستحقاقات الدستورية. وبحسب ما تبيّن لنا خلال عملنا الحديث في سريلانكا، غالباً ما تُعوز مكونو الآراء في الدول الوحدوية المرتكزة على نظامٍ أكثرية معلومات حول النظام الفدرالي، إلى حدّ أنّ معظمهم ينظرون بارتياح إلى النظام الفدرالي الذي يرون فيه معبراً إلى الانقسام. ومن جهةٍ أخرى، لا بد من أن يثير الواقع العراقي مشاكل مماثلة، تتفاقم مع التعقيدات الناتجة عن موقع العراق الجغرافي-السياسي. من هنا، ضرورة الإسراع في إشراك الأحزاب العراقية في عملية البناء عبر برنامج تقديم المساعدة التقنية، على ذلك يضمن دخولها في مفاوضات مستقبلية، بمزيدٍ من الإدراك لمختلف أوجه الفدرالية، ويبتّح لها التركيز على القضايا الجوهرية عوض الانشغال بالمفاهيم والتّعرّيفات. وبتعبير أدقّ، إنّ هذه المشاركة هي قابلة لأن تتوفر على شكل تبادل خبرات مع أفراد المجتمع المدني، والحكومة، والأوساط الأكاديمية، تكون الغاية منه تزويد المحاورين بالمعلومات الازمة، وهم يضعون إطاراً دستورياً جديداً. وبالعودة إلى تجربة سريلانكا، يجوز أن تشتمل الخيارات المتاحة على إقامة ورشات عمل، وتوزيع منشورات، وعرض أشرطة مصوّرة، وتنظيم جولات دراسية.

في خطوة مكملة تضمن انخراط الأحزاب في هذه العملية، لا بد من إشراك جماعات الشتات التي تضم مناصرين لكافية الأحزاب، بحيث أنّ عقد جلسات إعلامية وطاولات مستديرة، بغرض تنقيف الشتات بشأن مسائل ذات صلة بالفدرالية، قد يقطع شوطاً طويلاً على صعيد تحديد الأفضليات المؤسساتية المستقبلية في العراق. وفي النهاية، لا بد من أن يوسع مداركهم في ما يخص مفاهيم ومفاسيل بعض المسائل الهامة التي ستشكل جزءاً من آية تسوية معمرة.

لا بد من تذكر بعضاً من أهم المبادئ السائدة الأساسية إذا ما ارتأت كندا التعاطي مع الأحزاب السياسية.

1. حرصاً على صون المصداقية الكندية، علينا أن نساهم في منح المعلومات والخيارات الموضوعية المتعلقة بأشكال المشاركة في الحكم، واستحداث أنماط من العلاقات الحكومية الدولية متماشية مع بني أنظمة الحكم المتعددة المستويات.

2. يتبعن على كندا أن تتعهد بدعم العملية وكلّ المشاركين فيها. في المقابل، عليها أن تتجنب، بكلّ صدق، الإتيان بأيّ عمل يدعم، أو من شأنه أن يدعم أحد الأحزاب دون سواه.

3. حفاظاً على مبدأ الحيادية والموضوعية، على كندا أن تستخلص العبر، إلى أوسع حد، من التجارب والخبرات المستمدّة من عدد من الدول الفدرالية، ومن دول أخرى (المملكة المتحدة)، مشهود بخبرتها في مجال نقل السلطة، ومعرفتها ب مختلف أشكال الحكومات. والجدير بالذكر مثلاً أنّ المؤتمر الوطني العراقي يعبر رسمياً عن اهتمامه ببعض خصائص النظام الفدرالي الهندي. من هذا المنطلق، يتحتم على كندا أن تبدو، في نظر الأحزاب، قادرة على الاستجابة لحاجاتها، عوض أن تظهر بمظهر المحاور الساعي إلى فرض نموذج معين على العراق.

4. على الدور الكندي أن يفي بعرضين اثنين: تعزيز الوعي حيال المبادئ الفدرالية، وتقديم المشورة التقنية حول مواضيع محددة، استجابةً لمطالب بعض الأحزاب.

على الأمد الطويل، يتبعن على كندا أن تضع خططاً في مجال تقديم المساعدة التقنية لعملية وضع الدستور، عن طريق توفير خدماتنا ووضع خبراتنا في متداول سلطة انتقالية ذات سيادة أو جمعية تأسيسية، عند ظهورها إلى حيز الوجود. ومن المهم أن تحظى هذه السلطة باعتراف دولي وتحلّ بالشرعية في الداخل على حد سواء. أما في ما يتعلّق بمجلس الحكم العراقي،

وفيما يبدو مؤهلاً، في الوقت الراهن، لأن يحظى بالاعتراف الدولي، فإن شرعنته لم تتضمن معاييرها إطلاقاً، بحسب رأي العراقيين. لكن، يزيد الاحتمال بطلب المساعدة الكندية عند بدء المفاوضات، إذا ما ارتأت كندا إشراك الأحزاب قبل التئام الجمعية التأسيسية. انطلاقاً من ذلك، إذا بدا آمناً الإقدام على هذه الخطوة (من وجهة نظر أمنية)، يتحتم على كندا أن تفكّر في وضع برامج تربوية عامة، غايتها تحضير الرأي العام لإدراك الإصلاحات المؤسساتية المرتقبة. وقد يستلزم هذا البرنامج فريق خبراء يعقد اجتماعاتٍ ويحيي مناسباتٍ عامة، بحضور ممثلي عن الوسائل الإعلامية، والجامعات، والأوساط التجارية، والأحزاب السياسية، أو ينظم جولاتٍ دراسية لصحافيين وناشطين آخرين في المجتمع المدني.

في الأشهر والسنوات المقبلة، سيركز دور المجتمع الدولي 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، توسيع الفصل الأخير هذا في إمكانية إسهام كندا، بطريقة إيجابية، في هذه العملية؛ علماً أن أي دور يتحمل أن تؤديه، سيبيّن بالطبع رهناً بعدد العوامل والتطورات المستجدة في كلٍ من العراق والمجتمع الدولي. من هنا، يدعونا الواجب لأداء الدور المنوط بنا لجهة المساعدة على إعادة بناء نظامٍ مستدامٍ ومتوازنٍ من مؤسسات الحكم في العراق، استباقاً لضرورة طلب مساعدة كندا، أو لاحتمال أن ت تعرض خدماتها.

الجدول 1: لائحة المختصرات المعتمدة Table 1: Acronyms

الوصف	الاسم الكامل	المختصر
مجموعة مسيحية أشورية في العراق	الحركة الديمocrاطية الأشورية	ADM
مجموعة سياسية عراقية تدعم الفريق العامل المعنى بالمبادئ التيمocrاطية	الحركة الملكية الدستورية	CMM
السلطة العليا التابعة للائتلاف الذي تقوده أميركا في العراق	السلطة الائتلافية المؤقتة	CPA
مجموعة من 30 أكاديمياً وناشطاً عراقياً في المنفى اجتمعوا بناءً على طلب وزارة الخارجية الأمريكية	فريق العمل المعنى بالمبادئ التيمocrاطية	DPWG
تأسس في 13 تموز/يوليو 2003 على يد السلطة الائتلافية المؤقتة	مجلس الحكم العراقي	IGC
حزب سياسي عراقي (سني)	الحزب الإسلامي العراقي	IIP
حزب عراقي (شيعي) مكون من البعثيين السابقين	الوفاق الوطني العراقي	INA
حزب سياسي عراقي، بقيادة أحمد شلبي، المنفي سابقاً	المؤتمر الوطني العراقي	INC
حزب كردي في العراق، برأسه مسعود برزاني	الحزب الديمocrطي الكردستاني	KDP
حزب كردي في العراق	الاتحاد الإسلامي الكردستاني	KIU
جمعية تشريعية تابعة للحكومة الإقليمية الكردستانية	الجمعية الوطنية الكردستانية	KNA
أنشأها الأكراد في العراق عام 1992	الحكومة الإقليمية الكردستانية	KRG
حزب كردي سني في العراق	الاتحاد الوطني الكردستاني	PUK
حزب سياسي عراقي (شيعي)	المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق	SCIRI
خلف مقترن للسلطة الائتلافية المؤقتة في العراق	السلطة الائتلافية	TA

الجدول 2: الأحزاب السياسية العراقية، والحركات العراقية، والسلطات في العراق
Table 2: Iraqi Political Parties, Iraqi Movements, and Authorities in Iraq

الإسم	الملحوظات
الحركة الديمقراطية الأشورية (ADM)* مجموعة مسيحية أشورية 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 المعنى بالمبادئ الديمقراطية (DPWG) مجموعة من الأكاديميين والناشطين العراقيين في المنفى اجتمعوا بناءً على طلب وزارة الخارجية الأمريكية، قبل سقوط صدام حسين	
الحوزة حوزة النجف؛ حركة دينية شيعية بقيادة آية الله أكبر علي سistani	
حزب الدعوة الإسلامية؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي عز الدين سليم	حزب الدعوة*
الحزب الشيوعي العراقي تأسس عام 1934؛ شكل "معرضة غير رسمية" بين الثلاثينيات وعام 1958؛ يمثلها في مجلس الحكم العراقي حميد مجيد موسى	
مجلس الحكم العراقي (IGC) مجلس متعدد الأحزاب، ومتعدد الإثنيات، أسسه السلطة الائتلافية المؤقتة في العراق	
الحزب الإسلامي العراقي (IIP)* حزب سياسي عراقي (سنوي)؛ يمثله في مجلس الحكم العراقي محسن عبد الحميد	
الوفاق الوطني العراقي (INA)* حزب شيعي عراقي تأسس في المنفى عام 1990، على يد أعضاء منشقين عن حزب البعث؛ يمثله في مجلس الحكم العراقي إبراد علاوي	
المؤتمر الوطني العراقي (INC)* حزب سياسي عراقي بقيادة أحمد شلبي، المنفي سابقاً الذي يمثله في مجلس الحكم العراقي	
الحزب الديمقراطي الكردستاني (KDP) حزب كردي في العراق، يرأسه مسعود بربانوي ويمثله في مجلس الحكم العراقي	
الاتحاد الإسلامي الكردستاني (KIU)* حزب كردي في العراق؛ يمثله في مجلس الحكم العراقي صلاح الدين بهاء	

منتدى الاتحادات الفدرالية
الخيارات الدستورية ل العراق ما بعد الحرب

أنشأها في شمال العراق الأكراد الذين نظموا الانتخابات المتعددة للأحزاب في أيار/مايو 1992	الحكومة الإقليمية الكردستانية (KRG)
مجموعة سياسية سنية في العراق، يمثلها في مجلس الحكم العراقي ناصر الشادرسي	الحزب الديمقراطي الوطني*
حزب كردي سني، يمثله في مجلس الحكم العراقي جلال طالباني الذي شكل المجموعة بعد انساقه عن الحزب الديمقراطي الكردستاني عام 1975	الاتحاد الوطني الكردستاني (PUK)*
مليشيا كردية تدين بالولاء لكل من الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني	بيشمرجة (محاربون أكراد)
مجموعة دينية عراقية متطرفة بقيادة مقتدى الصدر	الصدريون
حزب سياسي عراقي (شيعي)، يمثله في مجلس الحكم العراقي عبد العزيز الحكيم	المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق *(SCIRI)

* مجموعة ممثلة في مجلس الحكم العراقي (IGC)