أوراق

كارنيغي

حالة العراق

مارينا أوتاوي و دانيال قيسي

الشرق الأوسط | شباط/فبراير 2012

مؤسسة كارنيغي
للسلام الدولي
واشنطن ▪ موسكو ▪ بيجينغ ▪ بيروت ▪ بروكسل

أوراق كارنيغي

حالة العراق

مارينا أوتاوي و دانيال قيسي

الشرق الأوسط | شباط/فبراير 2012

مؤسسة كارنيغي
للسلام الدولي
واشنطن ■ موسكو ■ بيجينغ ■ بيروت ■ بروكسل

© 2012 **مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. جميع الحقوق محفوظة.**

يمنع نسخ أو نقل أيّ جزء من هذا المنشور بأيّ شكل أو بأيّ وسيلة من دون الحصول على إذن خطي من مؤسسة كارنيغي. يرجى توجيه الطلبات إلى:

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي
قسم المنشورات
1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, D.C. 20036
United States
P +1 202 483 7600 F +1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org | info@CarnegieEndowment.org

أوإلى العنوان التالي:

مركز كارنيغي للشرق الأوسط
برج العازارية، الطابق الخامس
رقم المبنى 1210 2026، شارع الأمير بشير
وسط بيروت التجاري
بيروت، لبنان
تلفون: 291 991 1 961
فاكس: 591 991 1 961
ص. ب: 11 – 1061 **رياض الصلح**
www.carnegie-mec.org
info@Carnegie-mec.org

يمكن تحميل هذا المنشور مجاناً من الموقع:
http://www.CarnegieEndowment.org
تتوفر أيضاً نسخ مطبوعة محدودة. لطلب نسخة أرسل رسالة عبر البريد الإلكتروني إلى العنوان التالي:
pubs@CarnegieEndowment.org

المحتويات

موجز 1

جذور النزاع 3

الجيران يزيدون المشكلة سوءاً 4

الانقسامات تؤدّي إلى تعددية متنوّعة السطوح 6

ليست ديمقراطية 8

أزمة مابعد الانسحاب 11

المعركة حول حقوق المحافظات 12

سلطات المحافظات والصراعات الطائفية 14

المضي قدما 18

ملاحظات 19

نبذة عن المؤلفين 21

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي 23

موجز

في غضون أيام من انتهاء الاحتفالات الرسمية التي سجَّلت نهاية مهمة الولايات المتحدة في العراق، تحرَّك نوري المالكي رئيس الوزراء لمقاضاة نائب الرئيس طارق الهاشمي بتهم الإرهاب، وسعى إلى إطاحة نائب رئيس الوزراء صالح المطلك من منصبه، ما أشعل أزمة سياسية كبرى كشفت تماماً وضعية العراق على أنه بلد غير مستقر وغير ديمقراطي تسوده التنافسات القاسية، وعلى أنه أيضاً بلد بالكاد أثرّت عليه الترتيبات المؤسسية. وهكذا، انفجرت فوراً أعمال العنف واسعة النطاق، وذكّرت الهجمات الإرهابية التي شنّت أساساً ضدّ أهداف شيعية بأسوأ أيام العام 2006.

بيد أن ثمة ماهو أكثر من العنف الإرهابي في هذه الأزمة. فالاتفاق السياسي الدقيق والهش بين الأحزاب والفصائل السياسية الذي تم التوصُّل إليه في نهاية 2010 تداعى، وحكومة الوحدة الوطنية توقفت عن العمل، والمحافظات التي تريد أن تصبح أقاليم لها صلاحيات الحكم الذاتي التي تشبه صلاحيات كردستان العراق بدأت تبذل ضغوطاً مطردة على الحكومة المركزية. وما لم يتم التوصّل إلى اتفاق سياسي جديد قريباً، فقد ينغمس العراق في حمأة حرب أهلية أو ينزلق إلى التقسيم.

بالنسبة إلى المحافظين في الولايات المتحدة، خصوصاً أولئك الذين خطّطوا للحرب وما تلاها من تمرين بناء الدولة، كانت الأزمة التي انغمس فيها العراق غداة الانسحاب الأميركي دليلاً نهائياً على عدم جدارة إدارة أوباما وفشلها في توفير اتفاق مع المالكي كان يجب أن يسمح ببقاء قوة عسكرية أميركية محدودة في البلاد. بيد أن ثمة درساً أكثر بساطة ومباشرة: إذ يُظهر العراق مدى قوة القوى السياسية المحلية في مواجهة حتى ثماني سنوات من الاحتلال، وبالتالي عقم جهود الهندسة السياسية وبناء الأمة التي تُبذَل من الخارج. لقد حاول الاحتلال الأميركي أن يفرض على العراق مجموعة من القواعد السياسية التي لاتعكس لا الثقافة المهيمنة ولاعلاقات القوة بين مختلف القوى السياسية. وفي حين أن الثقافات وعلاقات القوة ليست ثابتة، إلا أنها لاتتغيّر غبّ الطلب للتكيُّف مع أهداف القوى الخارجية.

يُظهر العراق مدى قوة القوى السياسية المحلية في مواجهة حتى ثماني سنوات من الاحتلال، وبالتالي عقم جهود الهندسة السياسية وبناء الأمة التي تُبذَل من الخارج.

وهكذا، وللمرة الثانية منذ أن أطاح التدخل الأميركي العام 2003 صدام حسين ونظامه، يواجه العراق تهديداً حقيقياً بالتفكك السياسي. في العام 2007، عملت الولايات المتحدة على الحفاظ على تماسك العراق بالقوة، لكن ضخ المزيد من القوات لم يضمن تحقيق اتفاق ذي ديمومة بين العراقيين. والآن، فإن الحصيلة تعتمد على ما إذا كانت القوى السياسية التي تُهمين على العراق وتمزّقه إرباً، تجد من مصلحتها بلورة حلّ وسط حقيقي أو أنها ستستنتج أنها قد تفيد أكثر إذا ماذهب الجميع في اتجاهات منفصلة.

جذور النزاع

العديد من المشاكل الكامنة في الأزمة الحالية سابقة على التدخل الأميركي. فالعراق كان دوماً بلداً منقسما. وحين شكّل غداة تفكيك الأمبراطورية العثمانية، تطلّع الأكراد إلى أن يكون لهم بلدهم الخاص وشعروا أنهم أفتُري عليهم حين خُصصت لهم وضعية الأقلية في العراق العربي. الامتعاض كان ينفجر دورياً، أولاً تحت الاحتلال البريطاني ثم في ظل العراق المستقل. وقد أدّى عقد من القتال في الستينيات إلى إقامة إقليم كردي في العام 1970. بيد أن هذه المنطقة تعرَّضت إلى الدمار خلال الحرب العراقية-الإيرانية في الثمانينيات، حيث مارس نظام صدام حسين عمليات قتل واسعة النطاق، ما أجبر العديد من قادة الأكراد على اللجوء إلى المنفى. وبعد حرب الخليج العام 1991، حكمت كردستان نفسها كأمر واقع بحماية منطقة حظر طيران مفروضة دوليا. بكلمات أخرى، كردستان لم تندمج قط في العراق. وفي دستور 2005 الذي صيغ تحت إشراف أميركي، تمت قوننة الحكم الذاتي لكردستان، وتم محض الاعتراف القانوني لواقع كان موجوداً في الممارسة.

المشكلة الطائفية السنّية-الشيعية كانت ذي ديمومة هي الأخرى. فالتوترات السنّية- الشيعية موجودة في كل أنحاء العالم العربي، وخصوصاً في بلدان كالعراق والبحرين وسوريا حيث كانت الأقليات الطائفية تُحكم منذ عقود بالقوة. صحيح أن السنّة والشيعة في العراق عاشوا معظم الوقت جنباً إلى جنب من دون قتال، وأن بعض القبائل فيها سنّة وشيعة، وأن التزاوج شائع في المدن بين الطائفتين، إلا أن الصحيح أيضاً أن الهويات الطائفية لعبت دوماً دوراً في العمل السياسي. ففي عهد صدام حسين، كان يتم ببطء استبعاد الشيعة من حزب البعث الحاكم آنذاك، وهم ردّوا بتشكيل منظماتهم الخاصة المعارضة للنظام: حزب الدعوة في السبعينيات والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية (ومنذ العام 2007 المجلس الإسلامي الأعلى للعراق) في الثمانينيات. علاوة على ذلك، انتفض الشيعة ضدّ صدام حسين في أعقاب حرب الخليج وأسبغ القمع اللاحق لهم طبقة أخرى إضافية من المرارة على التوتر الطائفي.

واصلت الانقسامات المستندة إلى الهوية الهيمنة على العملية الانتخابية التي أقامها الاحتلال، وهي تكمن الآن في جذر الأزمة الراهنة في حقبة مابعد الاحتلال.

هذه الانقسامات الإثنية والطائفية كانت العامل المنظِّم للمقاومة ضدّ صدام حسين. المؤتمر الوطني العراقي، الذي شكّل غداة حرب الخليج كمظلة للمنظمات المعارضة ودعمته الولايات المتحدة، لم يكن فيه شيء وطني بل كان خليطاً من الأحزاب الطائفية والإثنية. وقد واصلت الانقسامات المستندة إلى الهوية الهيمنة على العملية الانتخابية التي أقامها الاحتلال، وهي تكمن الآن في جذر الأزمة الراهنة في حقبة مابعد الاحتلال.

الجيران يزيدون المشكلة سوءاً

جيران العراق ليسوا متفرجين سلبيين على التوترات الطائفية والأثنية في البلاد. لابل هم يحاولون استغلال هذه التواترت لتحقيق مصالحهم الخاصة.

من بين جيران العراق، لعبت تركيا باطّراد دوراً بنّاءً وسعت إلى إقامة علاقات طيّبة مع كل الأطراف. وهذا كان تطوراً غير متوقع لأنه قبل الغزو الأميركي كانت تركيا خصماً قوياً للحكم الذاتي الكردي، داعمةً بذلك ضمناً صدام حسين. لقد تنازع الأتراك طويلاً مع سكانهم الأكراد المتمردين وخشوا أن يشجّع الاستقلال الذاتي لأكراد العراق أكراد تركيا ويوفّر ملاذاً آمناً للمتمردين الأكراد الأتراك. وبعد سقوط صدام حسين، دفعت مجموعة من العوامل، (منها بروز سياسة خارجية تركية جديدة تقوم على بناء علاقات طيبة مع الجيران وتُطوِّر معهم روابط تجارية قوية، ومنها أيضاً ضعف الحكومة المركزية العراقية في أعقاب الاحتلال) تركيا بشكل غير متوقّع إلى قبول الحكم الذاتي للإقليم الكردي العراقي، وإلى زيادة استثماراتها ومعاملاتها التجارية معه، فيما هي مارست السياسة نفسها مع الحكومة في بغداد. كما سعت تركيا أيضاً إلى البقاء على الحياد في النزاع بين السنّة والشيعة.

ومع ذلك، وفي خضم المناخ الاستقطابي المتزايد الذي برز بعد انسحاب القوات الأميركية، بدأ نوري المالكي وأعضاء آخرون في البرلمان من إئتلاف دولة القانون باتهام تركيا بدعم السياسيين السنّة، على رغم الدلائل التي تشير إلى أن أنقرة لاتزال تأمل في مساعدة العراق على تجنُّب كأس المواجهة الطائفية. وفي زيارة له إلى إيران في كانون الثاني/يناير 2012، سجّل وزير الخارجية أحمد داوود أوغلو نقطة باجتماعه مع مقتدى الصدر، رئيس المجموعة الصدرية في البرلمان ورئيس ميليشيا جيش المهدي، والذي يُعتبر صوتاً صادحاً مع وحدة العراق.[1]

بيد أن الجيران الآخرين ينحازون إلى هذا الطرف أو ذاك في العراق. فالسعودية والدول الأخرى في مجلس التعاون الخليجي لم تكن غير سعيدة لرحيل صدام حسين الذي قاتلت ضده إلى جانب الولايات المتحدة في حرب الخليج العام 1991. لكنها شعرت بقلق شديد من جرّاء تداعي النظام العراقي برمته، بما في ذلك الجيش، ومن إدخال سياسات انتخابية ظنّت أنها ستكون لصالح الشيعة الأكثر عدداً. والواقع أن انتخابات 2005 ثم 2010 أكّدت هذه الفرضية: إذ أن معظم العراقيين صوتوا انطلاقاً من هويات إثنية–طائفية، كما يفعل الناس عادة في الانتخابات الانتقالية في المجتمعات عميقة الانقسامات. ونتيجة لذلك، ظفرت الأحزاب الشيعية بموقع مهيمن. وبما أن هذه الدول اقتنعت بأن العراق الذي يُهمين عليه الشيعة قد يكون مفتوح البطن أمام النفوذ الإيراني أو حتى الهيمنة الإيرانية الكاملة، فهي تحاشت العراق عمداً وقاومت الضغوط الأميركية لتعزيز روابطها مع بغداد، وبالتالي تركت العراق معزولاً في المنطقة ماعدا علاقاته مع إيران. وعلى أي حال، الشكوك كانت متبادلة. فحكومة المالكي واصلت الاعتقاد بأن

بلدان مجلس التعاون الخليجي، خاصة السعودية، مستعدة لدعم المعارضة السنّية للحكومة المركزية.

لاشك أن إيران حاولت اغتنام فرصة الوضع الجديد. ففي عهد صدام حسين، عملت بعض أحزاب المعارضة الشيعية إنطلاقاً من إيران وحظيت بدعمها. وحين برزت هذه الأحزاب كقوى سياسية مهيمنة في العراق المُحرر، رأت إيران الفرصة سانحة لممارسة نفوذها على الحكومة الجديدة. بيد أن الأحزاب الشيعية كانت منقسمة على نفسها ولم تكن تميل أيضاً إلى أن تخضع إلى هيمنة إيران. وعلى سبيل المثال، حزب الدعوة والمجلس الأعلى الإسلامي هما طرفان متنافسان ويختلفان حول قضايا عديدة.

مقتدى الصدر، وهو حليف محتمل حاسم بسبب العدد الكبير لأنصاره وسيطرته على جيش المهدي، شخصية عنيدة ولايمكن التهكن بسلوكياته، وهو شكّل تحدياً لإيران والولايات المتحدة ولرئيس الوزراء نوري المالكي على حد سواء. وفي العام 2008 خاض المالكي حرباً ضدّ مقتدى الصدر لاستعادة السيطرة على البصرة، فهرب مقتدى إلى إيران. لكن بعد الانتخابات، عاود هذا الأخير الظهور كحليف حاسم للمالكي واعتبر الكثيرون أنه رجل إيران، لكن الواقع أنه شديد النزعة الاستقلالية ولايمكن لأحد حقاً أن يثق به.

حاولت الأطراف الخارجية كلها التلاعب بالتوترات الإثنية والطائفية بوسائلها المختلفة، وساهمت في تعميق مشاكل بلد منقسم على نفسه.

خلال انتخابات 2010، فشلت الأحزاب الشيعية في الالتحام في إئتلاف واحد، ماعقّد الوضع بالنسبة إلى طهران. المالكي، وهو المنافس الأقوى على منصب رئاسة الحكومة بحكم موقعه الرسمي الراهن، هو سياسي حاذق، وبالتالي له قدرة متفوقة على التلاعب بالوضع. كما أنه يحظى بدعم الولايات المتحدة. وهو الآن لم يعد أسير الدعم الإيراني كما لم يَعُد أسير الدعم الأميركي. وهكذا، فإن العراق يبقى بلداً يفرض تحديات على إيران.

مرّت سياسة سوريا تجاه العراق بتغيّرات عديدة مع الوقت، بيد أنها لم تدعم البتة الانقسامات السلسة. ففي الأيام الأولى للاحتلال، اتّهم المسؤولون الأميركيون سوريا بأنها لاتقوم بما يجب لمراقبة حدودها مع العراق، مايسمح للشبان من كل أنحاء العالم العربي بدخول العراق والانضمام إلى القاعدة والمنظمات السنّية المتشددة الأخرى. وبالتالي، بقيت العلاقات بين المالكي وسوريا صعبة وتشوبها الشكوك المتبادلة. وفيما ازدادت عزلة بشار الأسد بشكل مطرد عن البلدان العربية وواجه معارضة محلية متصاعدة، عمد إلى تعميق علاقاته أكثر مع إيران وتحسّنت علاقاته مع المالكي. وحين بدأت الجامعة العربية تنتقد علناً نظام الأسد في أواخر العام 2011 وهددت بفرض عقوبات عليه وأرسلت مراقبين إلى سوريا في محاولة ضعيفة لوقف العنف ضدّ المحتجين المدنيين، رفض المالكي الانضمام إلى كورس الإدانة وسعى إلى طرح نفسه بدلاً من ذلك كوسيط بين المعارضة والرئيس الأسد.[2]

والواقع أنه ليس ثمة طرف خارجي، بما في ذلك الولايات المتحدة، نجح في لعب دور حاسم في العراق.

فباستثناء تركيا مؤخراً، الكل حاول التلاعب بالتوترات الإثنية والطائفية بوسائله المختلفة، وساهم في تعميق مشاكل بلد منقسم على نفسه.

الانقسامات تؤدّي إلى تعددية متنوّعة السطوح

إن العملية السياسية التي تكشّفت بعد الغزو الأميركي، أحياناً بتحريض من الأميركيين وأحياناً أخرى على رغم جهودهم، خلقت مشهداً سياسياً تعددياً للغاية له مراكز سياسية متعددة، لكن من دون اتفاق على قواعد لمنع هذه التعددية من الانحدار إلى النزاع. فالسلطة مجزأة للغاية ويحتمل أن تصبح أكثر انقساماً في المدى القصير.

ثمة أشكال عديدة للتعددية في العراق. فالمجتمع تعددي في مجالي الدين والإثنية، كما أن كلاً من الهويات الدينية والإثنية مسيستان إلى حدٍّ كبير وبدأتا تصبحان حتى أكثر تخندقاً. ولاريب أن مثل هذه التعددية ستدوم لسنوات عدة تالية، إذ حالما تصبح الهويات مسيّسة تميل إلى أن تصبح جليّة ونافرة.

ثم هناك التعددية السياسية في العراق، مع بعض تجلّياتها التي كانت سابقة على الاحتلال الأميركي، والتي شجّعتها عن عمد الولايات المتحدة وحلفاؤها باسم ترقية الديمقراطية، فيما بعض التجليات الأخرى برزت في خضم تنافس حاد ومطّرد على السلطة. فالمعارضة ضدّ صدام حسين كانت منقسمة، وهيكليتها استندت إلى تعددية أحزاب سياسية ذات قواعد شعبية محصورة بها. صحيح أن المؤتمر الوطني العراقي تكوَّن من أحزاب دينية وعلمانية تمثِّل الأكراد والشيعة العرب والسنّة العرب، إلا أن أي منظمة لم تدَّع أنها تُمثِّل كلّ العراقيين. ونتيجة لذلك، كانت قواعد الأحزاب في معظم الحالات ثابتة (فنصير للحزب الديمقراطي الكردي لن يصبح نصيراً لحزب الدعوة، على سبيل المثال). كما أن المؤتمر الوطني نفسه لم يجد أبداً قاعدة دعم بوصفه منظمة لكل العراقيين، وهو اختفى بعد موت صدام حسين، على الرغم من أن رئيسه أحمد الجلبي تدبَّر أمر بقائه كشخصية سياسية مثيرة للكثير من الجدل.

منذ بدء الاحتلال، شجّعت الولايات المتحدة تشكيل أحزاب سياسية جديدة، جزئياً عبر توفير التدريب من خلال منظمات غير حكومية تعمل على نشر الديمقراطية. مثل هذه الأحزاب بقيت هامشية، لكن يوجد المئات منها، مايساهم في تجزأة القوى السياسية. العديد منها (الأحزاب) انبثقت من الميليشيات السنّية – مايُسمى ائتلاف أبناء العراق أو مجالس الصحوة – وتلقّت تشجيعاً من الولايات المتحدة في محاولة لتقليص الدعم للقاعدة وتحويل أعداء محتملين إلى حلفاء). ونتيجة لذلك، تنافس في انتخابات 2010 ستة تحالفات رئيسة تضم عشرات الأحزاب.

وقد برزت أشكال جديدة من التعددية خلال حقبة الاحتلال، وإن لم يكن ذلك بسببه بالضرورة. فالدستور طرح فكرة الفدرالية في سبيل تلبية طلبات الأكراد، لكن الفدرالية العراقية لم تكن متناظرة أصلاً، حيث هناك حكومة مركزية واحدة للبلاد برمّتها وحكومة إقليمية قوية في كردستان، الأمر الذي ترك المقاطعات الأخرى كي تحكمها بغداد مباشرة. بيد أن الدستور اعترف أيضاً بأن ثمة أجزاء أخرى

من البلاد تريد كذلك حكماً ذاتياً أكبر في المستقبل. وقانون إعلان الأقاليم العام 2008 (الرقم 13) دشّن عملية يمكن عبرها تشكيل أقاليم جديدة.

هذه البنود الدستورية خلقت قدراً كبيراً من القلق في واشنطن وفي أوساط سنّة العراق. فالولايات المتحدة، وفي حين أنها لاتعارض الفدرالية بوضوح من حيث المبدأ، إلا أنها اعتقدت أن صلاحيات الإقليم مبالغ فيها وخشيت من أن يتفكك العراق ليصبح كونفدرالية أقاليم وفق خطوط طائفية لاوفق خطوط جغرافية بحتة. بعض الشيعة، خاصة من أنصار المجلس الأعلى الإسلامي العراقي، أحبوا في البداية الفكرة الفدرالية واقترحوا تشكيل كيان شيعي كبير يضمّ تسعة أقاليم. في البداية أيضاً عارض السنّة بشدة اللامركزية، خاصة لأن الأقاليم التي تتضمّن أغلبية سنّية لاتسيطر على حقول النفط وبالتالي ليس لديها مورد دخل مستقل. بيد أن المخاوف الأوليّة من تفكك العراق سرعان ما انحسرت. ففكرة تشكيل منطقة شيعية لم تحظ أبداً بقوة جذب حقيقية، لأن السياسيين الشيعة أدركوا أنهم ليسوا في حاجة إلى منطقة حكم ذاتي إذا ماكان في وسعهم ممارسة السيطرة على كل البلاد. وقد تقدّم المالكي، على وجه الخصوص، الصفوف في تحبيذ المركزية حين ازاددت قوة قبضته على الحكومة.

لكن، وبشكل غير متوقّع، اشتعلت المطالب بتشكيل أقاليم حكم ذاتي مجدداً في العام 2011، لكنها جاءت هذه المرة من المناطق السنّية. ففي انتخابات آذار/مارس 2010 وماتلاها من عملية تشكيل الحكومة، تُرِك السنّة في حالة تهميش سياسي. وعلى رغم أن تحالف العراقية، الذي طرح نفسه كقوة غير طائفية لكنه حاز على دعم غالبية السنّة، فاز بأكبر عدد من المقاعد البرلمانية، إلا أنه خسر المعركة اللاحقة التي دامت تسعة أشهر لتشكيل الحكومة. والحال أن هذه القصة معقّدة وقد رويناها في مكان آخر (في Iraq: Protest, democracy and Autocracy التي نشرتها مؤسسة كارنيغي).[3] يكفي القول هنا أن المالكي تلاعب بالعملية السياسية والقانونية بطريقة أدّت إلى تكليفه بتشكيل حكومة جديدة، على رغم أن كتلته دولة القانون نالت مقاعد نيابية أقل من العراقية. فالأحزاب الشيعية التي دخلت المعركة الانتخابية وهي مشتّتة في تحالفات متنافسة تمكنّت في خاتمة المطاف من التآلف؛ والأكراد الذين يُعتبَر دعمهم حاسماً في تشكيل أي حكومة، اختاروا أن يدعموا حكومة وحدة وطنية على رأسها نوري المالكي. بيد أن اتفاقية إربيل التي مهّدت الطريق أمام تشكيل حكومة وحدة وطنية لم تلق احتراماً تاماً من قبل المالكي، كما أنه لم يُسمح للعراقية أن تحتلّ بعض المناصب الهامة التي وُعِدت بها. وفي ظل مثل هذه الظروف، باتت لفكرة أقاليم الحكم الذاتي جاذبية لدى العديد من السياسيين السنّة الذين باتوا مقتنعين بأنه لن يكون لهم قط كبير نفوذ في المركز، وبالتالي فهم يمكن أن يمارسوا سلطة أكبر محلياً إذا ماشكّلوا أقاليمهم الخاصة.

برزت أشكال جديدة من التعددية خلال حقبة الاحتلال، وإن لم يكن ذلك بسببه بالضرورة.

علاوة على ذلك، بعض العناصر الإضافية للتعددية السياسية بدأت تتطور، حين انطلق أفراد طموحون ومقتدرون لمحاولة تحويل المؤسسات الجديدة إلى مراكز قوة حقيقية. وعلى رغم أن مجلس النواب لايزال

مؤسسة ضعيفة وغير قادر على أن يكون هيئة تشريعية فعّالة بسبب انقساماته، إلا أن رئيسه أسامة النجيفي برز كشخصية قوية وعمل مع بعض أعضاء البرلمان للحدّ من سلطات رئيس الحكومة ولتشجيع المحافظات على لعب دور أكبر. كما أن بعض محافظي المحافظات، بما في ذلك أثيل شقيق أسامة، محافظ نينوى، برزوا أيضاً كشخصيات قوية، على الرغم من أن المحافظات لاتزال ضعيفة عموماً.

وقد أضاف وجود العديد من المجموعات المسلحة عاملاً إضافياً على التعددية. فاحتكار أدوات القمع لايزال هدفاً معلّقاً في الهواء بالنسبة إلى الحكومة العراقية. وإعادة بناء قوات الأمن العراقية لايزال مستمراً. وتشي الأحداث الأخيرة بأن المالكي يشعر بأن لديه مايكفي من السيطرة للتحرُّك بإقدام ضدّ منافسيه السياسيين، لكن هناك مراكز للقوة العسكرية لاتقبع تحت سيطرته. فالبيشماركة الكردية في موقع غامض، إذ هي تخدم كقوة دفاع رسمية لدى حكومة إقليم كردستان لكنها أيضاً جزء من الجيش العراقي. وجيش المهدي التابع لمقتدى الصدر حلّ رسمياً لكن يمكن بسهولة إعادة إحيائه، كما يهدد مقتدى بين الفينة والأخرى.

وأخيراً، الولايات المتحدة كانت أحد مراكز القوة في العراق، وبالتالي أحد العناصر في هذه التعددية المعقّدة. والحال أن الولايات المتحدة لم تسيطر أبداً على العراق بشكل كامل. وحتى في ذروة الاندفاعة العسكرية في العام 2007، حيث كان يوجد أكثر من 140 ألف جندي أميركي في البلاد، لم تستطع الولايات المتحدة حمل السياسيين العراقيين على الاستماع إلى توصياتها حول الاتفاقات السياسية الضرورية التي يجب التوصُّل إليها وحول التشريعات التي يجب سنُّها. بيد أنها سيطرت على الأمن، وهذا ماجعلها مركز قوة. وليس من الواضح الآن إلى أي مدى لاتزال الولايات المتحدة جزءاً من المشهد العراقي التعددي. أن واشنطن تزعم أنه ليس ثمة علاقة مباشرة بين انسحاب القوات وبين فقدان النفوذ، بيد أن أزمة مابعد الانسحاب تشي بالعكس.

هذا المشهد التعددي المعقد إلى حد كبير، قيد التحوُّل باستمرار. فالمالكي مصمم على تقليص هذه التعددية من خلال تحسين صورته، كما دلّت على ذلك بوضوح أحداث كانون الثاني/يناير. وردّاً على توفير الأكراد الملاذ لطارق الهاشمي بعد أن اتُهم نائب الرئيس بدعم خلية إرهابية، هدد المالكي بحجب الأموال عن الحكومة الإقليمية لكردستان وبعزل باباكر زيباري، رئيس الأركان الكردي للجيش العراقي. إن بعض مراكز القوة الجديدة يمكن أن تختفي كنتيجة لهذه الصراعات السياسية وغيرها، ومع ذلك، درجة التعددية ستبقى مرتفعة. إنها لن تأخذ شكل التعددية المؤسسية المقبولة من الجميع والتي يحميها الدستور، بل ستبرز من الانقسامات الاجتماعية والصراعات على السلطة، وبالتالي ستكون مثاراً للنزاع لا للاستقرار.

ليست ديمقراطية

التعددية والديمقراطية ليستا مترادفتين. فالديمقراطية تتطلّب التعددية، لكن تتطلّب أيضاً

القواعد الخاصة بكيفية توزيع السلطة، وقبول المبدأ بأن سلطة الرابحين ليست مطلقة بل تقف عندحقوق الآخرين. كما أنها تتطلّب احترام حقوق الفرد المدنية والسياسية، وأيضاً بعض أشكال احترام حقوق الجماعات في بعض البلدان شديدة الانقسام. والعراق يفتقد اليوم إلى معظم ماثمة حاجة إليه لتحويل التعددية إلى ديمقراطية.

فالقواعد التي يُفترَض أن العراق يُحكَم بها غالباً لاهي تحترم ولا هي، في العديد من الحالات، واضحة. فالدستور، الذي وُضع في غضون أسابيع وفق الخبراء الذين شاركوا في هذه العملية، صيغ بشكل ضعيف وكان بمثابة وثيقة غامضة تتطلّب التفسير باستمرار. ثم أن المحكمة العليا الاتحادية التي كانت تقوم بهذا التفسير أثبتت مراراً أنها تتأثّر بالسياسات، إذ كانت قراراتها تدعم دوماً موقف المالكي.

واشنطن تزعم أنه ليس ثمة علاقة مباشرة بين انسحاب القوات وبين فقدان النفوذ، بيد أن أزمة مابعد الانسحاب تشي بالعكس.

والحال أن غياب مؤسسات مستقلة حقاً تصبّ لصالح رئيس الوزراء الذي أصبح بشكل متزايد، أو على الأقل بشكل أكثر إفصاحاً، سلطوي. وكانت القرعة وقعت على المالكي في العام 2006 لأنه اعتُبِر ضعيفاً، وبالتالي مرشح تسوية يمكن لكل الأطراف القبول به. ومنذ العام 2007، حين كان الأميركيون يرسلون المزيد من القوات إلى العراق لكبح جماح العنف الذي كان يخرج عن السيطرة، كان ثمة قلق في واشنطن من أن المالكي قد لايكون شخصية قوية أو فعّالة بما فيه الكفاية لتوفير قيادة سياسية قوية في مرحلة صعبة. بيد أن هذا القلق انحسر منذ وقت طويل وحلّت مكانه شكوك حول مدى التزامه الديمقراطية. ويعترف المدافعون عنه، بما في ذلك مسؤولون أميركيون عملوا معه عن كثب في بغداد، أن المالكي يميل إلى الإمساك بالأمور في يده من دون احترام للقواعد وللعملية مرعية الإجراء، بيد أنه يفعل ذلك استناداً إلى قناعة حقيقية أن عليه مسؤولية التدخل والعمل حين ينغمس كل الآخرين في الشجار- وهو موقف يقول "الأمر لي" بنيّة حسنة. وبالطبع من نافلة القول أن المبخسين من قدره لديهم تفسير أقلّ تساهلاً، إذ انهم يرون إليه على أنه ديكتاتور عربي آخر قيد الصنع.

على أي حال، سلوكيات المالكي تشي بأنه مستعدّ لليّ عنق الدستور حين يلائمه ذلك، ولاستخدام عملية اجتثاث البعثية كورقة ضدّ منافسيه السياسيين، والارتداد على التسوية السياسية التي أدّت إلى تشكيل حكومة الوحدة الوطنية. وسواء كان يفعل ذلك كله انطلاقاً من طموح شخصي أو لأنه يعتقد حقاً أن أعماله هي لخير البلاد، أمر لا أهمية له. إذ أن هذه الاعمال تشكّل تهديداً للديمقراطية بغض النظر عن دوافعها.

المالكي ليس السياسي الوحيد الذي يُعتَبَر التزامه بالديمقراطية موضع شكّ في أحسن الأحوال. فمقتدى الصدر، الذي تعتبر منظمته حزباً وميليشيا في آن والذي ينغمس بشكل دوري في التهديد

بإطلاق جيشه المهدي من عقاله، ليس ديمقراطياً هو الآخر. ولا أيضاً إياد علاوي، رئيس إئتلاف العراقية. أما الأحزاب التي تسيطر على كردستان فهي خاضعة إلى سلالات سياسية. وهكذا، فإن لائحة القادة اللاديمقراطيين تطول وتطول، لكن ارتدادات رئيس الحكومة مقلقة على وجه الخصوص لأنها تزعزع بشكل مباشر أسس النظام السياسي.

إن روح التسوية لاتزال ضعيفة. والمعركة لتشكيل حكومة جديدة بعد انتخابات 2010 دامت تسعة أشهر كاملة، من آذار/مارس إلى كانون الأول/ديسمبر، وهي بمعنى ما لما تنتهِ بعد. فالحكومة لم يكتمل تشكيلها منذ أن أُعلِنَت على عجل في 22 كانون الأول/ديسمبر بهدف الالتزام بالموعد القانوني النهائي. وقد واصل المالكي احتلال مقاعد الوزارات الأمنية بالوكالة لشهور عدة. كما أنه في نهاية المطاف سلّم هذه الوزارات إلى أعضاء آخرين في إئتلاف دولة القانون، ولكن أيضاً بالوكالة. فوزارات الدفاع والداخلية والأمن لاتزال بدون وزراء أصيلين.

دائماً مايكون التوصل إلى اتفاق بشأن مجموعة من القواعد والمؤسسات السياسية صعباً في المرحلة الانتقالية، ولاسيّما عندما تتم الإطاحة بالنظام القديم أو ينهار بسرعة، كما كان الحال في العراق. بل لعلّ الأمر يكون أكثر صعوبة وتعقيداً عندما لايمكن لحزب أو تنظيم الادعاء بأن له الحق في وراثة السلطة لأنه أسقط النظام القديم. في العراق، كان كل شيء يخالف احتمال التوصل إلى اتفاق سريع. هُزِم صدام حسين بواسطة الغزو الأميركي، وليس من خلال الجهود العراقية المحلية. كان المؤتمر الوطني العراقي المدعوم من الولايات المتحدة تنظيماً ضعيفاً ومنقسماً، وقد ثبت أن زعيمه أحمد الجلبي، الذي اعتمدت عليه الولايات المتحدة لضمان سلاسة العملية الانتقالية، لايحظى بأي دعم أو صدقيّة داخل العراق، وسرعان ماتمّ تهميشه. وبالتالي، لم يكن في وسع أحد أن يدّعي بأنه يتولّى مسؤولية القيادة، وكانت المنافسة شرسة.

على هذه الخلفية الصعبة، ارتكبت سلطة التحالف المؤقتة بقيادة الولايات المتحدة خطأ فرض عملية قصيرة للغاية لوضع دستور. وفي حين لايوجد مايضمن أن من شأن عملية أطول أن تدفع الأحزاب للتوصل إلى تسوية، أو تدفع السكان لفهم النظام الجديد وتنمية شعور الولاء له، فإن قِصَرَ العملية ضمن أساساً عدم حدوث أي من هذا. وعلى غرار العديد من القرارات التي اتّخذتها الولايات المتحدة في الفترة الأولى من الاحتلال، لم يكن فرض مثل هذه العملية القصيرة مدروساً بشكل جيد. إذ سرعان ماتحوّلت سلطة التحالف المؤقتة، التي كانت تواجه مقاومة متنامية، من خطة ماقبل الغزو التي لم تُشرِك العراقيين في حكم بلادهم لمدة عامين بعد الغزو، إلى قرار لإعادة السيادة إلى العراق في حزيران/يونيو 2004. الخطة التي فرضتها أميركا كانت تدعو إلى تشكيل حكومة انتقالية يتم اختيارها من قبل سلطات الاحتلال، وانتخاب جمعية وطنية انتقالية في كانون الثاني/يناير 2005، ويلي ذلك تشكيل حكومة جديدة، وصياغة الدستور بحلول شهر آب/أغسطس، وتقديمه في استفتاء في تشرين الأول/أكتوبر وإجراء انتخابات جديدة بموجب الدستور الجديد في كانون الأول/ديسمبر.

لم يكن ثمّة وقت للمناقشة والمصالحة في هذه الخطة.

منذ البداية لم يكن الدستور يمثّل اتفاقاً بين القوى السياسية. وعلى غرار جميع الدساتير التي لايدعمها اتفاق سياسي، فقد كان هشّاً للغاية. وظل منح الحكم الذاتي لكردستان مسألة متنازعاً عليها، مثلما كان احتمال أن تصبح محافظات أخرى مستقلة. في الواقع، شعر الكثير من العراقيين بأن الأكراد، المنظّمين والمصمّمين والذين يحظون بالمساعدة في هذه العملية عن طريق تقديم المشورة القانونية القوية، نجحوا في فرض وجهات نظرهم على بقية البلاد. الصراع حول تشكيل أقاليم جديدة يُظهِر أن العراق وافق على الدستور الاتحادي من دون الاتفاق على شكل الحكومة الفدرالية. ومن بين القضايا الأكثر إثارة للجدل التي تتعلق بالفدرالية هو ما إذا كان للحكومة المركزية أو الأقاليم الحق في استغلال النفط والموارد الطبيعية الأخرى، وكيف ينبغي تقاسم العائدات الناتجة عن ذلك. إذ ينصّ الدستور بوضوح على أن الحكومة المركزية تسيطر على حقول النفط القديمة وعائداتها، لكنه يصمت حول من هو المسؤول عن الحقول الجديدة. وقد أدّى هذا إلى خلاف بين حكومة إقليم كردستان، التي بدأت بتوقيع عقود جديدة للتنقيب عن النفط واستغلاله، وبين الحكومة الاتحادية، التي لم تعترف بحقّ إقليم كردستان في القيام بذلك. وبدلاً من تسويته، ينتشر الخلاف لأن بعض المحافظات تستنهض الهمم الآن لتصبح أقاليم ذات سلطات مساوية لسلطات إقليم كردستان، وهي تتربّع على احتياطيات الغاز الضخمة التي لم تستغل بعد، وتودّ السيطرة عليها مباشرة.

أزمة مابعد الانسحاب

مزيج الانقسامات الداخلية العرقية والطائفية العميقة، وتدخّل الجيران، والتعدّدية متعدّدة الأوجه من دون قواعد ديمقراطية هو مصدر عدم الاستقرار المستمر في العراق، ما أدّى إلى الاهتياج الذي رافق الانسحاب النهائي للقوات الأميركية. من الناحية الظاهرية، تشبه تلك الأزمة تكرار الصراع الذي أخّر لشهور تشكيل الحكومة خلال العام 2010: انقسام بين تحالف شيعي في الغالب يتمحور حول نوري المالكي وائتلاف دولة القانون الذي يتزعمه، وكتلة سنيّة غالباً تتمحور حول قائمة العراقية وزعيمها إياد علاوي، في حين تقف الأحزاب الكردية وحكومة إقليم كردستان في الوسط ينتابها القلق، متردّدة في ما إذا كان عليها أن تنحاز لطرف أو تتوسط بين الطرفين.

في العام 2010، وبعد كثير من التردّد قام الأكراد بدور صانعي السلام، وتفاوضوا على اتفاق أربيل الذي أفضى إلى تشكيل حكومة وحدة وطنية. في بداية العام 2012، أصبح الاتفاق في حالة يرثى لها. فقد قاطع أعضاء قائمة العراقية جلسات البرلمان ومجلس الوزراء، ودعا الأكراد مرة أخرى إلى عقد مؤتمر يضمّ جميع الأحزاب لايجاد حلّ، في حين قاموا، وبشيء من عدم الارتياح، بإيواء نائب الرئيس المتّهم طارق الهاشمي بين ظهرانيهم. واصل المالكي تهديده، وتقدّم ببطء وحذر نحو

استبدال حكومة الوحدة الوطنية بحكومة أغلبيّة يقودها ائتلاف دولة القانون.

على الرغم من أوجه التشابه بما حدث في العام 2010، ثمّة تغيير جديد في الحالة السائدة في العام 2012. فخلال العام الذي مضى منذ تشكيل الحكومة، انتهج المالكي سياسة مركزية السلطة النشطة، في بغداد وفي يديه على حدّ سواء، ماخلق ردّ فعل قوياً لصالح الفدرالية على مستوى المحافظات.

المعركة حول حقوق المحافظات

لبضع سنوات، بدا أن مسألة الفدرالية قد تمّ نسيانها. فقد حصل الأكراد، بصورة عامة، على ماكانوا يريدونه من الدستور، وبدأوا في توضيح مسألة ما إذا كانت الأقاليم أو الحكومة الاتحادية هي التي تسيطر على حقوق التعدين من خلال خلق حقائق على الأرض. وعلى الرغم من أن الدستور لم يكن واضحاً للغاية بشأن الجهة التي تسيطر على النفط والغاز المكتشف حديثاً، فقد بدأ المسؤولون الأكراد ببساطة بتوقيع عقود مع شركات النفط الأجنبية. في البداية، وحدها الشركات الصغيرة نسبياً تحمّلت مخاطر الدخول في ترتيب وضع قانوني غامض، لكن في كانون الأول/ديسمبر 2011 وقّعت شركة إكسون موبيل عقداً مع حكومة إقليم كردستان.

ومع ذلك، بدا أن مسألة ما إذا كان سيتم تشكيل أقاليم أخرى تتمتّع بالحكم الذاتي تفقد أهميتها حيث لم يعد المجلس الأعلى الإسلامي في العراق مهتماً بفكرة إقامة إقليم شيعي كبير.

ومع ذلك، استمرّت مشكلة تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم بالتسبّب في تفاقم الأمور تحت السطح. ولم يساعد تمرير مجلس النواب لقانون سلطات المحافظات للعام 2008 (القانون 21)، والذي من المفترض أنه وضّح المسائل وزاد من سلطة المحافظات، لأن المشكلة كانت سياسية أساساً أكثر منها قانونية. وبالتالي فسّر مجلس الوزراء القانون ليعلن أن الحكومات الإقليمية لاتملك الحق في التشريع، مؤكداً على أن الحكومة الفدرالية فقط هي التي تمارس السلطة التشريعية. في الواقع، كان القانون غامضاً مثل الدستور: تنص المادة 2 على أن مجلس المحافظة هو أعلى تشريعية ورقابية، ولكنه أيضاً يصف النظام العراقي باعتباره نظام "إدارة لامركزية". الالتباس قد يعتمد أيضاً على صراع بين فكرة وجود نظام لامركزي للإدارة كانت واشنطن تضغط لإقراره والتقاليد العراقية التي تقول إن كل شيء يحدث في العاصمة.

في حين أن قانون الأقاليم للعام 2008 قد يكون زاد أو لم يزد من صلاحيات الحكومات المحلية، فليس ثمّة شك في أن انتخابات مجالس المحافظات للعام 2009، التي عقدت بناء على إصرار حكومة الولايات المتحدة، التي رأت فيها وسيلة لتعزيز شرعية النظام السياسي عن طريق جعله "أكثر قرباً من الناس"، أنتجت بعض القادة الجدد والأكثر حزماً على مستوى المحافظات. وعلى الرغم من ذلك، لم يتّضح هذا الأمر مباشرة. في البداية، تمّت الإشادة بانتخابات مجالس المحافظات، التي

قدّم فيها ائتلاف دولة القانون الجديد بزعامة المالكي أداء جيداً، كمؤشر على أن أيام الطائفية قد انتهت، لأن المالكي ادّعى أن ائتلاف دولة القانون تنظيم غير طائفي. في غضون سنة، اتّضح أن ائتلاف دولة القانون لايخضع إلى الهيمنة الشيعية فقط، لكنه أيضاً أداة كان المالكي يركّز السلطة من خلالها في يديه.

حدثت المناوشة التالية بشأن سلطة الحكومة المركزية في أوائل العام 2010. في كانون الثاني/يناير، وافق مجلس النواب، ووقّع مجلس الرئاسة، على قانونين لنقل بعض الصلاحيات من وزارة البلديات ووزارة العمل إلى المحافظات، ولزيادة نطاق سيطرة حكومات المحافظات. ومع ذلك، في تموز/يوليو من العام نفسه، لجأت حكومة المالكي إلى المحكمة العليا العراقية لتقييم مدى دستورية هذه القوانين. ومن واقع إحساسها بالواجب، وقفت المحكمة مع المالكي وألغت القانونين، منهية بالفعل نقل السلطة إلى المحافظات من خلال التشريعات.

أعمال المالكي تشكّل تهديداً للديمقراطية بغض النظر عن دوافعها.

سعى المالكي إلى الحدّ من سلطات المحافظات بوسائل أخرى كذلك. وشكا مسؤولو المحافظات في كثير من الأحيان من أن حكومة المالكي كانت بطيئة في توزيع الأموال المستحقة لهم، وحاولت باستمرار الحدّ من نطاق سلطتهم. في المحافظات ذات الأغلبية السنية على وجه الخصوص، عملت قوات الأمن، التي تخضع إلى السلطة المباشرة لمكتب رئيس الوزراء، مراراً وتكراراً من دون التنسيق مع المسؤولين المحليين، حتى في الأوقات التي تمت فيها مداهمة منازل أعضاء مجلس المحافظة.

وسعى رئيس الوزراء أيضاً إلى تشويه سمعة سلطات المحافظات في نظر مواطنيها. فعندما نزل المواطنون الغاضبون من نقص الخدمات إلى الشوارع في أنحاء البلاد في عدد من "أيام الغضب" التي بدأت في أواخر كانون الثاني/يناير 2011، سعى المالكي إلى إلقاء اللوم على حكومات المحافظات. وعلى الرغم من ذلك، جاءت اتّهاماته بأن مسؤولي المحافظات غير متمتعين بالكفاءة هم المسؤولون عن مستويات الخدمات البائسة التي جاءت بنتائج عكسية. لم يكتفِ مسؤولو المحافظات بالرد بالمثل – لم يكن بوسعهم توفير الخدمات لأن الحكومة كانت تحجب الأموال عنهم – لكنهم بدأوا أيضاً يحرّضون لانتزاع مزيد من السلطة من الحكومة المركزية.

كان رئيس البرلمان أسامة النجيفي، العضو السنّي في قائمة العراقية الذي كان في السابق وسطياً راسخاً، والذي أصبح قلقاً إزاء التركيز المتزايد للسلطة في يدي المالكي، أحد المحرّكين الرئيسيين للجرأة الجديدة لسلطات المحافظات، وسعى أيضاً إلى تعزيز دوره. في نهاية آذار/مارس، وفي خطوة مشكوك فيها دستورياً، استضاف النجيفي في مبنى البرلمان مؤتمراً لقادة وأعضاء مجالس المحافظات، وحثّهم على مقاومة زحف الحكومة المركزية على سلطات المحافظات، ونصحهم بالسعي إلى الحصول على توضيح لتقسيم السلطات التي يقضي بها الدستور بين المستويات الحكومية

المختلفة.

في غضون شهرين، سعى القادة السياسيون والقبليون في ما لايقل عن خمس محافظات من المناطق الوسطى والجنوبية من العراق إلى الحصول على قدر أكبر من السلطة علناً، وهدّدوا بالبدء في عملية تحويل محافظاتهم الى أقاليم تتمتّع بالدرجة نفسها من الاستقلالية مثل إقليم كردستان. في منتصف شهر أيار/مايو، على سبيل المثال، زار كبار المسؤولين في محافظة صلاح الدين مسعود بارزاني، رئيس إقليم كردستان، لمناقشة آفاق تحويل المحافظة ذات الأغلبية السنّية إلى إقليم، وحصلوا على مباركة بارزاني.

لم تكن صلاح الدين أول محافظة تناقش بجديّة إمكانية أن تصبح إقليماً. قبل ذلك، وفي العام 2010، أرسل مجلس محافظة البصرة ذات الغالبية الشيعية طلباً إلى رئيس الوزراء لإجراء استفتاء على أن تصبح المحافظة إقليماً. وفعلت محافظة واسط الشيء نفسه في منتصف العام 2011. تم توقيع الطلبين من ثلث أعضاء مجلس المحافظة، كما ينصّ قانون العام 2008 لإنشاء الأقاليم (القانون 13). ووفقاً للقانون 13، يجب تقديم مثل هذا الطلب إما عن طريق ثلث أعضاء مجلس المحافظة أو عشر ناخبي المحافظة؛ وبعدها يُطلَب إلى رئيس الوزراء تكليف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في غضون خمسة عشر يوماً البدء في التحضير لإجراء استفتاء في المحافظة (أو المحافظات) التي قدّمت الطلب، على أن يعقد الاستفتاء بعد ثلاثة أشهر. القانون واضح تماماً بشأن هذه النقاط، ويقرّر أن العملية يمكن أن تبدأ إما بمحافظة واحدة بمفردها أو محافظات عدة معاً. وهي عملية بسيطة تسمح لأي مجموعة من المحافظات ببدء الإجراءات.

مع ذلك، تجاهل المالكي بصورة غير مشروعة، طلبات محافظتي البصرة وواسط. كان قادراً على القيام بذلك لأن سياسيين من ائتلاف دولة القانون والأحزاب الشيعية الأخرى كانوا يسيطرون إلى حدّ كبير على المحافظتين. وفي حين لم يكونوا راضين عن الدور المحدود الذي سمح المالكي للمحافظات بلعبه، رضي هؤلاء الساسة في نهاية المطاف أن يسكتهم رئيس الوزراء.

سلطات المحافظات والصراعات الطائفية

من الصعب فهم عناد المالكي في الإبقاء على نظام مركزي للغاية، في الوقت الذي كانت الحكومة غير قادرة بشكل واضح على التعامل مع مشاكل العراق، ما لم ينظر إليه في سياق سعيه إلى الحصول على قدر أكبر من السلطة وخوفه من إمكانية أن تقوّض اللامركزية الوحدة الوطنية. من وجهة نظر تحسين ظروف المواطنين العراقيين، ونتيجة مساعدة الحكومة في زيادة شرعيتها وتعظيم فرص انتخاب الموجودين حالياً في الحكومة، كان من شأن قدر أكبر من اللامركزية أن يكون الخيار العقلاني، لأنه كان واضحاً أن بغداد غير قادرة على تقديم الخدمات على نحو فعّال. بيد أن القضية التي كانت تشغل بال المالكي كانت مختلفة، أي إمكانية أن تؤدّي اللامركزية إلى تفكيك البلاد

وتدميرها.

على الرغم من أن المطالبات بقدر أكبر من السلطات للمحافظات لم تقتصر أصلاً على المناطق السنيّة، إلا أن مسألة اللامركزية سرعان ما أصبحت رمزاً للمقاومة السنّية. في منتصف حزيران/ يونيو، على سبيل المثال، تسبّب النجيفي في ضجة، أولاً عبر التلميح إلى أن السنة في العراق قد يطلبون الانفصال، لكنه حاول بعد ذلك أن يخفّف من حدّة تصريحاته، حيث أشار في مقابلة مع "بي بي سي نيوز" إلى أن السنّة في العراق يشعرون بأنهم يعاملون كمواطنين من الدرجة الثانية، وحذّر من أنه إذا استمر تهميش محافظات بكاملها (السنّية وكذلك بعض المحافظات الشيعية)، فستكون هناك دعوات لإنشاء المزيد من الأقاليم الفدرالية، على الرغم من كونها أقاليم "جغرافية غير طائفية". وذكر أيضاً أن الانفصال القائم على الطائفية خطير وغير مقبول.[4]

مزيج الانقسامات الداخلية العرقية والطائفية العميقة، وتدخّل الجيران، والتعدّدية متعدّدة الأوجه من دون قواعد ديمقراطية هو مصدر عدم الاستقرار المستمر في العراق، ما أدّى إلى الاهتياج الذي رافق الانسحاب النهائي للقوات الأميركية.

بعيداً عن الاستجابة للتحذير واتّخاذ خطوات لتهدئة مخاوف السنّة، حيث لايزال هناك متّسع من الوقت، شنّت الحكومة، بدلاً من ذلك، جولة جديدة وشاملة من اجتثاث البعث، وأعادت فتح قضية مثيرة للجدل السياسي لا علاقة لها بالخطر الكامن في إحياء النظام القديم، بقدر علاقتها بالسياسة الحالية. خلال انتخابات العام 2010، وحتى بعدها، تم استخدام اجتثاث البعث من قبل حكومة المالكي باعتباره وسيلة لتجريد المعارضين من الأهليّة، ولم تفعل المحاكم شيئاً يذكر لوقف هذا التعسُّف. لابل إن حكومة المالكي سعت حتى إلى تجريد بعض الأعضاء المنتخبين في مجلس النواب من الأهلية على أساس أنه كانت لهم علاقات وثيقة مع حزب البعث.

في يومي 24 و25 تشرين الأول/أكتوبر، 2011، أُلقي القبض على أكثر من 600 شخص في جميع أنحاء البلاد. واتُّهِم معظمهم بكونهم جزءاً من مؤامرة بعثية تهدف لإسقاط النظام السياسي الحالي، وبأنهم أعضاء رفيعو المستوى (عضو شعبة وفرقة) في حزب البعث ومسؤولون سابقون في الاستخبارات. وقد تم طرد نحو 140 من الإداريين والمعلمين في جامعة تكريت في محافظة صلاح الدين من وظائفهم على خلفية تهم تتعلق باجتثاث البعث في الفترة نفسها، وسيتم التذكير بأن تكريت، كانت مسقط رأس صدام حسين، وأصبحت مركزاً لمقاومة الاحتلال الأميركي. ادّعى رئيس الوزراء المالكي أن الأشخاص الذين تم اعتقالهم في أكتوبر متورطون في التخطيط لانقلاب كان سيُنفّذ بعد مغادرة القوات الأميركية العراق. وقال مسؤولون عراقيون مجهولون للصحافة إن المسؤول الليبي محمود جبريل أبلغ المالكي بتفاصيل مؤامرة كان يدعمها معمر القذافي، وهو الاتهام الذي يصعب تصديقه نظراً لأن القذافي الذي تمّ أسره وقتله أخيراً في 20 أكتوبر، كان هارباً منذ أسابيع.

كانت صلاح الدين أول محافظة تردّ. في الأيام الأخيرة من تشرين الأول/أكتوبر أعلن مجلس محافظتها أن ثلثي أعضائه صوّتوا لإقامة صلاح الدين "كإقليم إداري واقتصادي في عراق موحد". كان من الواضح أن هذه الخطوة غير دستورية، حيث يمكن للمحافظات أن تطلب تغييرها إلى أقاليم ولكن لايمكنها أن تعلن نفسها كذلك من جانب واحد. سرعان ما اعترف مجلس محافظة صلاح الدين بأن هذا هو الحال وأرسل إلى مكتب رئيس الوزراء طلبه بأن تنظّم المفوضية العليا العراقية للانتخابات استفتاء في المحافظة بموجب القانون.

بهذه الخطوة من جانب محافظة صلاح الدين، أصبحت الانقسامات والصراعات الرئيسة في العراق تتركّز حول مسألة إنشاء الأقاليم: الانقسامات الطائفية والعرقية، والتنافس بين قائمة العراقية وائتلاف دولة القانون، والصراع بين رئيس الوزراء الذي يسعى إلى الحصول على مزيد من السلطة، والجهات السياسية الفاعلة الأخرى التي تشقّ الطريق إلى مناطق نفوذها، وحتى القضايا العالقة بشأن الحدود بين كردستان ومصير كركوك، صارت جزءاً من النقاش مع احتمال تمزيق البلاد. القضايا لاتتداخل تماماً، مايؤدّي إلى استجابات معقّدة وغير متوقّعة من قبل الجهات الفاعلة المختلفة.

استمرّت مشكلة تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم بالتسبّب في تفاقم الأمور تحت السطح.

الانقسامات الطائفية واضحة من خلال حقيقة أن المحافظات التي تدفع بقوة أكبر كي تصبح أقاليم هي ذات غالبية سنيّة. صلاح الدين في الصدارة، ولكن الأنبار وديالى انضمّتا أيضاً إلى الدعوة. في الوقت نفسه، وهو مايزيد الأمر تعقيداً، تعارض بعض المناطق التي فيها أقليات في المحافظات التي يهيمن عليها السنّة إنشاء الأقاليم. في صلاح الدين، على سبيل المثال، أعلنت الإدارتان المحليتان في بلد والدجيل، وهما بلدتان تضمان عدداً كبيراً من السكان الشيعة، أنه إذا ما أصبحت صلاح الدين إقليماً، فإنهما ستنضمّان إلى محافظة بغداد.[5] وقد انحاز زعماء الشيعة في أماكن أخرى من البلاد إلى بلد والدجيل، مدّعين أن محافظة صلاح الدين كبيرة جداً، وينبغي تفكيكها. وبينما لاتوجد قوانين أو أحكام دستورية تعالج مسألة تفكّيك المحافظات وتشكيل أخرى جديدة، سوف تظلّ هذه القضية هامة على الصعيد السياسي.

وتؤثّر الهويات الطائفية والعرقية أيضاً على موقف كردستان من هذه المسألة، إذ تؤيّد حكومة إقليم كردستان تشكيل أقاليم أخرى من حيث المبدأ. فإذا توافرت لها فرصة لتشكيل إقليم، ينبغي أن تمنح هذه الفرصة للآخرين كذلك. في الممارسة العملية، فإن لدى السلطات في كردستان تحفظّات، بحجة أنه لاينبغي أن تشكّل أقاليم جديدة حتى يتم ترسيم حدودها بشكل واضح. ووصل الأمر بالرئيس العراقي جلال طالباني إلى أن يقدّم في البرلمان مشروع قانون لهذا الغرض.[6] قلق إقليم كردستان أمر مفهوم. فأجزاء من حدوده غير محدّدة، وتشكيل أقاليم أخرى يمكن أن يدفع الأكراد

إلى مواجهة مع جيرانهم الذين تم منحهم السلطة مؤخّراً، وسوف يزيد من تعقيد القضية الصعبة المتمثّلة في ما إذا كان ينبغي أن تصبح كركوك جزءاً من إقليم كردستان.

لكن تأثير الشرط الذي يقول إنه يتعيّن حلّ جميع المسائل الحدودية قبل أن يتم تشكيل أقاليم جديدة سيتمثّل في تأجيل موضوع إنشاء الأقاليم إلى أجَل غير مسمى: فأي محاولة لتحديد المناطق من شأنها أن تثير من جديد سنوات من الخلافات وتبادل الاتهامات.

الاهتمام المتزايد بمسألة إنشاء الأقاليم حوّل حتى بعض مؤيّدي المالكي إلى مؤيدين لمنح المحافظات سلطات أقوى، ويشكّل هذا في جزء منه خطوة لمواجهة تزايد تمركز السلطة في يد المالكي. وقد تسبّب هذا التمركز للسلطة في احتجاج وانشقاق حتى في ائتلاف دولة القانون نفسه، الذي يتزعّمه المالكي، ولاسيما في المحافظات. في بداية كانون الأول/ديسمبر استقال تسعة من أعضاء مجلس محافظة كربلاء الـ28 من ائتلاف دولة القانون، معتبرين أن الحكومة المركزية كانت تحاول مركزة كل سلطات صنع القرار. وندّد جلال الدين الصغير عضو المجلس الإسلامي الأعلى في العراق بالحكومة لفشلها في تنفيذ قانون مجالس المحافظات للعام 2008 بفعّالية.

ومع ذلك، فإن دعم إنشاء الأقاليم، مسألة مختلفة تماماً خارج المحافظات. فقد جادل الكثيرون في أنه في حال تنفيذه بشكل صحيح، فإن من شأن قانون سلطات المحافظات للعام 2008 أن يزيد بشكل كبير من سلطات المحافظات، وحلّ مشكلة الإفراط في المركزية من دون إنشاء أقاليم جديدة. وقد اعترف العديد من القادة السياسيين أن المحافظات لها الحقّ الدستوري في تحويل نفسها إلى أقاليم، لكنهم يتساءلون عمّا إذا كان هذا هو الوقت المناسب لذلك. فقد جادل زعيم قائمة العراقية إياد علاوي، وزعيم المجلس الأعلى الإسلامي العراقي عمار الحكيم، ووزير الدولة لشؤون المحافظات تورهان مفتي، ومقتدى الصدر في أنه ينبغي تأجيل القضية إلى موعد لاحق. حتى رئيس مجلس النواب أسامة النجيفي بدأ يظهر بعض التناقض والازدواجية تجاه إنشاء الأقاليم. ففي المؤتمر الثاني لأعضاء مجالس المحافظات في البرلمان الذي نظمه في أواسط شهر كانون الأول/ديسمبر، اقترح النجيفي أن يتم حلّ خمس وزارات، ونقل سلطاتها مباشرة إلى المحافظات الحالية، وليس إلى أقاليم جديدة. وأظهر المؤتمر أيضاً أن الحماسة لإنشاء الأقاليم في انحسار حتى على مستوى المقاطعات؛ ولم يلبِّ الدعوة سوى خمسة من أعضاء مجلس المحافظة من المحافظات ذات الأغلبية السنيّة. وأظهر عدم وجود ممثلين من المحافظات ذات الغالبية الشيعية نجاح المالكي في تصوير مبادرة النجيفي باعتبارها ذات أجندة طائفية أو حتى أجنبية، وبالتالي أقنع المحافظات الشيعية بالتخفيف من مطالبها.

من الواضح أن المالكي، وعلى الرغم من التصريحات التصالحية في بعض الأحيان، لاينوي التخلّي عن أي من سلطاته أو سلطات الحكومة المركزية. فقد رفض محاولة محافظة صلاح الدين إنشاء إقليم على أساس أن الدافع وراءها كان طائفياً، وأن هدفها هو توفير ملاذ آمن للبعثيين يمكنهم من

خلاله زعزعة استقرار البلاد ومحاولة العودة إلى السلطة.

في حالة محافظة صلاح الدين، كما في حالات كثيرة أخرى، أظهر المالكي تجاهلاً تاماً لروح ونص الدستور والقانون. فالدستور يعترف بوضوح بحق المحافظات في أن تصبح أقاليم، والقانون 13 للعام 2008 يتطلّب من رئيس الوزراء نقل طلب المحافظة إلى اللجنة العراقية العليا للانتخابات حتى تتمكّن من تنظيم استفتاء. بدلاً من ذلك، تجاهل المالكي القانون والمهلة التي فرضها عليه كي يتصرّف. علاوة على ذلك، قدّم مجموعة من نواب ائتلاف دولة القانون تفسيرات جديدة للقانون 13، وهو الأداة التي تم استخدامها من قبل المالكي بنجاح في الماضي.

المضي قدماً

بعد ثماني سنوات من الاحتلال ومقتل 4500 أميركي وجرح 33 ألفاً آخرين، وعدد غير معروف إلى الآن من الضحايا العراقيين، ليس لدى الولايات المتحدة سوى القليل لإظهاره في مقابل استثمارها في العراق. فالبلد غير ديمقراطي وغير مستقرّ، والعنف يشتعل مرة أخرى، واحتمال أن يتم تقسيم البلاد صار حقيقياً مرة أخرى. ومن الواضح أن النظام السياسي الذي فرضته الولايات المتحدة على العراق لايعمل.

ثمّة إدراك متزايد في العراق بأن هذا هو الحال. فقد بدأ العديد من القادة العراقيين تعويم فكرة مفادها أنه يجب إعادة تصميم النظام السياسي بعد الانسحاب. وقد صرّح كل من علاوي والمالكي على مدى الأشهر القليلة الماضية بأن الدستور كان إشكالياً ويستند إلى تفاهم طائفي لاوطني، ودعا الاثنان إلى تعديله. كما دعا رئيس كتلة العراقية في البرلمان، سلمان الجميلي، إلى إعادة صياغة الدستور، بحجة أنه كان مصدراً للصراعات المستمرة. ولم يقدّم أيّ من دعاة الإصلاح الدستوري أي تفاصيل، نظراً لحالة البلد، حيث يسهل التنبؤ بأنه ليس ثمّة اتفاق حول ماهو مطلوب، لأن العراق مقسّم في الواقع، وخطوط الصراع فيه حقيقية.

وفيما إذا كان بمقدور العراقيين تصميم هيكل سياسي يمكنهم التعايش معه جميعاً أو أن تنقسم البلاد في نهاية المطاف، فإن أمام العراق صراعاً طويلاً قبل أن يستقرّ على شكل من أشكال النظام السياسي. فالعملية التي كان يجب أن تبدأ قبل ثماني سنوات عندما أطيح صدام حسين، تبدأ الآن مع الانسحاب الأميركي. إذ تشهد السرعة التي تفكّك فيها النظام الأميركي على حقيقة أنه كان دائماً حلاً مفروضاً بشكل مصطنع. قد لايكون العراقيون أكثر نجاحاً في إيجاد الحلول الخاصة بهم، لكن حان الوقت كي يحاولوا.

ملاحظات

1-

See Abdülhamit Bilici, "Davutoğlu suggests Shiite Crescent risk may be turned into opportunity," *Today's Zaman*, January 6, 2012, HYPERLINK "http://www.todayszaman.com/news-267854-davutoglu-suggests-shiite-crescent-risk-may-be-turned-into-opportunity.html",www.todayszaman.com/news-267854-davutoglu-suggests-shiite-crescent-risk-may-be-turned-into-opportunity.html.

2-

See "Iraq says ready to mediate with Syrian opposition." Reuters, December 3, 2011, HYPERLINK "http://www.reuters.com/article/201103/12//us-iraq-syria-maliki-idUSTRE7B20P420111203",www.reuters.com/article/201103/12//us-iraq-syria-maliki-idUSTRE7B20P420111203.

3-

مارينا أوتاوي ودانيال أنس قيسي، «العراق: الاحتجاج والديمقراطية وحكم الفرد»، تعليق على أحداث، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، 28 آذار/مارس 2011.

4-

بي بي سي، الأخبار العربية، مقابلة مع رئيس البرلمان العراقي أسامة النجيفي، 12 تشرين الأول/أكتوبر 2011. HYPERLINK «http://www.bbc.co.uk/arabic/multimedia/2011111012/10/__iraq__liqa__nujaifi.shtml",www.bbc.co.uk/arabic/multimedia/2011111012/10/__iraq__liqa__nujaifi.shtml.

5-

محافظ بغداد: الدجيل وبلد تريدان الانفصال عن صلاح الدين سواء أصبحت إقليماً أم لا»، السومرية نيوز، 23 (تشرين الثاني/نوفمبر، 2011، (باللغة العربية.

6- اقتراح طالباني بإعادة تعيين الحدود بين المحافظات يتسبب في أزمة جديدة»، الدستور، 1 تشرين الثاني/ نوفمبر، 2011.

نبذة عن المؤلفيَن

مارينا أوتاوي باحثة أولى في برنامج الشرق الأوسط، في مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، تعمل على قضايا التحوُّل السياسي في منطقة الشرق الأوسط وأمن الخليج. عملت أوتاوي فترة طويلة محلّلة لتشكُّل وتحوّل الأنظمة السياسية، كما كتبت عن إعادة البناء السياسي في العراق ومنطقة البلقان والبلدان الأفريقية. تنعكس تجربتها البحثية الواسعة في منشوراتها، التي تشمل تسعة كتب من تأليفها وستة قامت بتحريرها. وتتضمّن أحدث منشوراتها كتاب «الوصول إلى التعددية» Getting to Pluralism، الذي شاركت عمرو حمزاوي في تأليفه، وكتاب «اليمن على شفا الهاوية» Yemen on the Brink، الذي شاركت كريستوفر بوتشيك في تحريره. كما وضعت أوتاوي دليلاً على الإنترنت عن السياسة العراقية بعنوان «العراق: انتخابات 2010» Iraq: Elections 2010.

دانيال قيسي هو نائب مدير تحرير نشرة الإصلاح العربي سابقاً، ومساعد باحث سابق في برنامج الشرق الأوسط، في مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. يحمل قيسي إجازةً من معهد تحليل وحلّ النزاعات في جامعة جورج مايسون، ويكمل حالياً دراسته للحصول على ماجستير في العلاقات الدولية في معهد جاكسون للشؤون الدولية في جامعة يال.

مؤسسة كـارنيغي
للسلام الدولي

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي هي منظّمة خاصّة لا تتوخّى الربح تسعى إلى تعزيز التعاون بين الدول وترويج التزام الولايات المتّحدة الفاعل على الساحة الدولية. المؤسسة التي تأسّست عام 1910 غير حزبيّة، وتسعى إلى تحقيق نتائج عمليّة.

في الوقت الذي تحتفل فيه بالذكرى المئوية لتأسيسها، أصبحت مؤسسة كارنيغي الرائدة بوصفها مركز الأبحاث العالمي الأول، ولها الآن مكاتب مزدهرة في واشنطن وموسكو وبيجينغ وبيروت وبروكسل. وتضم هذه المواقع الخمسة مراكز الحكم العالمية، والأماكن التي سيحدد تطورها السياسي وسياساتها الدولية إلى حد بعيد احتمالات السلام الدولي والتقدم الاقتصادي في المدى القريب.

يجمع **برنامج كارنيغي للشرق الأوسط** بين المعرفة المحلّية المعمّقة والتحليل المقارن الثاقب لدراسة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإستراتيجية في العالم العربي. ومن خلال الدراسات القطرية المفصّلة واستكشاف المواضيع الرئيسة الشاملة، يقدّم برنامج كارنيغي للشرق الأوسط، بالتنسيق مع مركز كارنيغي للشرق الأوسط، تحليلات وتوصيات باللغتين الانكليزية والعربية مبنيّة على فهم عميق وآراء واردة من المنطقة. ويتوفّر برنامج كارنيغي للشرق الأوسط على خبرة خاصة في مجال الإصلاح السياسي ومشاركة الإسلاميين في السياسة التعددية في جميع أنحاء المنطقة.

مؤسسة كارنيغي
للسلام الدولي

واشنطن
مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

Massachusetts Avenue, NW 1779
Washington, D.C. 20036
United States
P +1 202 483 7600 **F** +1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org | info@CarnegieEndowment.org

موسكو
مركز كارنيغي موسكو

Tverskaya, 16/2
Moscow 125009
Russia
P +7 495 935 8904 **F** +7 495 935 8906
Carnegie.ru | info@Carnegie.ru

بيجينغ
مركز كارنيغي- تسنغوا للسياسات العامة العالمية

No. 1 East Zhongguancun Street, Building 1
Tsinghua University Science Park
Innovation Tower, Room B1202C
Haidian District, Beijing 100084
China
P +86 10 8215 0178 **F** +86 10 6270 3536
CarnegieTsinghua.org

بيروت
مركز كارنيغي للشرق الأوسط

شارع الأمير بشير، برج العازارية
المبنى رقم 2026 1210، الطابق الخامس
صندوق البريد 1061-11
وسط بيروت
لبنان
تلفون: 91 12 99 1 961+ | فاكس: 91 15 99 1 961+
Carnegie-MEC.org | info@Carnegie-MEC.org

بروكسل
مركز كارنيغي أوروبا

Rue du Congrès 15
Brussels 1000
Belgium
P +32 2735 5650 **F** +32 2736 6222
CarnegieEurope.eu | brussels@ceip.org