

( )

---

:( )

/ -

:



:

( )



:

.

.

:

.

.

.



( )





معهد السلام الأميركي

UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE [www.usip.org](http://www.usip.org)

# SPECIAL REPORT

1200 17th Street NW • Washington, DC 20036 • 202.457.1700 • fax 202.429.6063

بقلم: جوناثان مورو

نبذة عن التقرير

## العملية الدستورية العراقية (٢): فرصة ضائعة

بدأ قسم سيادة القانون في معهد السلام الأميركي بالمساعدة داخل العراق على قضايا الدستور لسياسيين عراقيين وممثلين عن الحكومة والمجتمع المدني. والهدف من هذا البرنامج هو زيادة الشفافية والشمولية في العملية الدستورية العراقية لإعطاء المواطنين العراقيين الفرصة للإشتراك مباشرة مع كاتب النص والتأكد من ملكيتهم للدستور. ولقد سافر جوناثان مورو، مدير برنامج العراق في قسم سيادة القانون، عدة مرات إلى العراق خلال العام الماضي. وفي يوليو/تموز وأغسطس/آب من عام ٢٠٠٥، عمل في بغداد مع مشتركين عراقيين وخبراء آخرين دوليين في المفاوضات الدستورية. في هذا التقرير، يشرح مورو ويحلل عملية المباحثات وكتابة الدستور ويشير إلى دروس للعراق ولعمليات دستورية مستقبلية.

الآراء المقدمة في هذا التقرير لا تعبر بالضرورة عن آراء معهد السلام الأميركي الذي لا ينادي بمواقف سياسية محددة.

تقرير خاص رقم ١٥٥ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٥

### المحتويات

٣	المقدمة
٤	خلفية: الدستورية العراقية
٥	الإجراءات العملية: استبعاد العرب السنة
٩	الجدول الزمني: عملية أفضل؟
١١	أسباب التمدد
١٤	استبعاد المجتمع المدني: النساء والأقليات والوسط
١٦	أمانة اللجنة: المشاركة العامة
١٨	إستنتاجات: الإستفتاء ومستقبل العراق الدستوري



## الجدول الزمني

يناير / كانون الثاني	• ٣٠ يناير/كانون الثاني: الانتخابات فبرابر/شباط
فبراير / شباط	
مارس / آذار	
أبريل / نيسان	
مايو / أيار	• ١٠ مايو/أيار: تشكيل لجنة كتابة الدستور من ٥٥ عضوا (بدون تمثيل العرب السنة). • ٢٣ مايو/أيار: تعيين رئيس اللجنة. يونيو/حزيران
يونيو / حزيران	• ١٦ يونيو/حزيران: قرار توسيع عضوية اللجنة لتشمل العرب السنة.
يوليو / تموز	• الثامن من يوليو/تموز: بدء عمل لجنة كتابة الدستور: العرب السنة يحضرون أول اجتماع للجنة. • ١٩ يوليو/تموز: اغتيال أحد الأعضاء السنة؛ أعضاء آخرون يعلقون مشاركتهم. • ٢٥ يوليو/تموز: العرب السنة ينضمون من جديد إلى اللجنة.
أغسطس / آب	• ١ أغسطس/آب: الموعد النهائي لطلب التمديد وفقا للمادة ٦١ (و). • أغسطس/آب ٨ أغسطس/آب: انتهاء عمل لجنة كتابة الدستور: انتقال المفاوضات إلى مجلس الرئاسة. • ١٥ أغسطس/آب: الموعد النهائي لصياغة الدستور؛ الجمعية الوطنية تعدل القانون الإداري الانتقالي لتمديد خاص لمدة أسبوع. • ٢٢ أغسطس/آب: تمديد خاص لمدة ثلاثة أيام. • ٢٥ أغسطس/آب: تمديد خاص لمدة غير محددة. • ٢٨ أغسطس/آب: عرض المسودة على الجمعية الوطنية
سبتمبر / أيلول	• سبتمبر/أيلول ١٨ سبتمبر/أيلول: تسليم المسودة للأمم المتحدة لطباعتها.
أكتوبر / تشرين الأول	• أكتوبر/تشرين الأول ١٥ أكتوبر/تشرين الأول: الاستفتاء.

## موجز

- حتى مع الموافقة على دستور دائم في الاستفتاء الوطني الذي جرى في أكتوبر/تشرين الأول، يبقى مستقبل العراق غير واضح المعالم. وأكدت معارضة العرب السنة واسعة النطاق للدستور الجديد وجود صدع يحدث انقساماً عميقاً في المجتمع العراقي.
- نص القانون الإداري الانتقالي على عملية دستورية لسنة أشهر ونصف الشهر تكون شفافة ومنظمة وقائمة على أساس المشاركة. ونص القانون أيضاً في المادة ٦١ (و) على خيار التمديد لمدة ستة أشهر أخرى.
- رغم تفضيل رئيس لجنة كتابة الدستور استعمال المادة ٦١ (و) للتمديد – وهي وجهة نظر أيدها كبار المفاوضين الأكراد والشيعية ورؤساء منظمات الأقليات والمجتمع المدني علناً وسراً – فقد ألحت الحكومة الأميركية على إنجاز صياغة الدستور في موعد أقصاه منتصف أغسطس/آب. وترتب على قرار عدم إعمال المادة ٦١ (و) تقليص مشاركة العرب السنة في عملية صياغة الدستور، ودفع الجمعية الوطنية إلى القيام بسلسلة من المبادرات الخاصة بعد أن فاتها موعد منتصف أغسطس/آب، مما عرضها للاتهام بعدم الشرعية.
- بدأت لجنة كتابة الدستور عملها في وقت متأخر وأنجزته مبكراً. ولم تبدأ المناقشات الموضوعية لإشراك ممثلين للعرب السنة حتى نهاية يونيو/حزيران. وفي الثامن من أغسطس/آب، نقلت المفاوضات من اللجنة إلى سلسلة من الاجتماعات الخاصة وغير المنتظمة بين زعماء الأحزاب الكردية والشيعية التي غالباً ما استبعد منها المفاوضون العرب السنة.

- شكلت الجمعية الوطنية وحدة اتصال جماهيري لنشر معلومات عن الدستور وتحليل ردود فعل الجمهور. ولكن لم يكن أمام الوحدة سوى ثمانية أسابيع لإطلاع المواطنين العراقيين على القضايا الدستورية، وكانت تقتصر إلى القدرة على رفع تقاريرها إلى اللجنة قبل الموعد النهائي في منتصف أغسطس/آب.
- عطلت العملية الدستورية المتعجلة ثقة العرب السنة المبتدئة في نموذج اتحادي (فدرالي) عراقي؛ وضخمت مظاهر الخلل في قدرات التفاوض الفنية للفرقاء؛ وأضاعت فرص الوساطة الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة؛ وزادت من ظهور الولايات المتحدة كمثل ومشارك في المفاوضات العراقية؛ واستبعدت المشاركة الحقيقية من جانب المواطن العراقي.
- انتقد كثير من من المنظمات والأحزاب العراقية مسودة الدستور. وفي حين تفاوتت أسباب المعارضة، فهي غالباً ما اشتملت على شكاوى إجرائية من الاستبعاد من المفاوضات واعتراضات جوهرية موضوعية. ومع نهاية شهر أغسطس/آب، استمرت المعارضة رغم جهود تهدئة جماعات العرب السنة. واستمرت بعض المنظمات النسائية وكذلك حزب أباد علاوي وحزب مقتدى الصدر ومنظمات للأقليات العرقية في معارضة مسودة الدستور.
- كانت هذه العملية الدستورية فرصة فريدة ضائعة لبناء شرعية مؤسسية جديدة وتحالفات بين الجماعات العرقية والطوائف. ولا تزال توجد فرص إضافية لإشراك العرب السنة وجماعات أخرى في عراق اتحادي لا ينبغي تجاهلها.
- يجب أن تحشد الحكومة العراقية والجمعية الوطنية وكذلك المجتمع الدولي كل الجهود لتشجيع الالتزام الشعبي بنظام اتحادي ديمقراطي. ويجب أن يشمل ذلك توعية الشعب العراقي والتقريب ما بين جماعات الصفوة السياسية وأنصارها من الجمهور؛ ومساعدة الجماعات المحلية العربية السننية في وضع استراتيجية في إطار العمل الفدرالي؛ وبلورة آليات وضع الدستور موضع التنفيذ للتأكد من قدرة المواطنين العراقيين على حماية حقوقهم الدستورية على المدى الطويل.

## مقدمة

أقرت الجمعية الوطنية الانتقالية في العراق يوم الأحد ١٨ سبتمبر/أيلول مسودة دستور وعرضتها على بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في العراق، وقد نشرت في أنحاء العراق قبل الاستفتاء الوطني الذي جرى في منتصف أكتوبر/تشرين الأول. وأكدت مفوضية الانتخابات المستقلة بالفعل أن الشعب العراقي وافق على الدستور طبقاً للمادة ٦١ (ج) من الدستور العراقي المؤقت، أي القانون الإداري الانتقالي. ولكن قطاعات عريضة من العرب السنة وجماعات أخرى عارضت النص الدستوري. ورغم التأييد القوي إجمالاً للنص، فقد رفضته نسبة ٩٦,٩٦ في المائة و٨١,٧٥ من الشعب في محافظتي الأنبار وصلاح الدين اللتين تغطي عليهما أغلبية عربية سننية. ورغم وجود دلائل على تأييد بعض العرب السنة للدستور في محافظتي نينوى وديالا حيث انخفض الرفض إلى نسبتي ٥٥,٠١ في المائة و ٤٨,٧ في المائة على التوالي، فمن الواضح أن العرب السنة في العراق بوجه عام رفضوا الدستور.

وحتى مع إقرار الدستور العراقي في الاستفتاء الوطني، فمستقبل البلد غير واضح المعالم. فالنص الدستوري يطرح أسئلة صعبة في نظر العراقيين العرب السنة. ما هي نتائج نجاح المسودة في الاستفتاء إذا لم تحصل على تأييد قطاع عريض من الشعب العراقي؟

يتتبع هذا التقرير الخاص بالأحداث التي أدت إلى كتابة مسودة الدستور، وهو يحدد أوجه قوة ونقص جهود صنعه. ويؤكد أن رفض الجمعية الوطنية العراقية لتمديد عملية الكتابة من خلال استخدام الآلية التي نصت عليها المادة ٦١ (و) من القانون الإداري الانتقالي كان خطأ. وقد أصرت الجمعية الوطنية تحت إلهام الحكومة الأميركية على الوفاء بموعد منتصف أغسطس/آب، وهو أمر لم يسمح للجنة كتابة الدستور التي ضمت أعضاء من العرب السنة بالعمل سوى لمدة شهر واحد فقط – وهي فترة من الوقت من الواضح أنها غير كافية. وأدى اختصار عملية كتابة الدستور إلى:

- استبعاد الإمكانية الحقيقية لبناء ثقة العراقيين من العرب السنة في نموذج لعراق اتحادي؛
- اتساع نطاق الخلل في الاختصاص الفني لفرق التفاوض؛

- ضياع فرص الوساطة الدولية، وعلى الأخص من جانب الأمم المتحدة ؛
- ازدياد ظهور الولايات المتحدة كمثل ومشارك في المفاوضات العراقية ؛
- استبعاد المشاركة الحقيقية من جانب المواطن العراقي في عملية صنع الدستور.

يعرّف هذا التقرير الخاص العملية الدستورية العراقية كفرصة فريدة ضائعة لبناء شرعية مؤسسية جديدة وتحالفات بين الجماعات العرقية والطوائف. كما لا يزال هناك مزيد من الفرص لا ينبغي تجاهلها لإدخال العرب السنة وجماعات أخرى في عراق اتحادي.

## خلفية: الدستورية العراقية

### الدستورية التشاركية

منذ الاحتلال في مارس/آذار ٢٠٠٣، افترضت الدوائر السياسية العراقية ووسائل الإعلام العراقية والإدارة الأميركية والأمم المتحدة أن الديمقراطية الدستورية ستكون السمة المميزة للنجاح في العراق ما بعد عهد صدام. وقبل وقت طويل من أول انتخابات وطنية في العراق في ٣٠ يناير ٢٠٠٥، كان هناك توقع حقيقي أن يمثل إنجاز دستور دائم نقطة تحول كبيرة، وربما حرجة، في أقدار العراق.

كما ونبه القانون الإداري الانتقالي بما لا يدع مجالاً لللبس إلى أن الدستور في حد ذاته لا يكفي. فسيتعين أيضاً وجود عملية صياغة قائمة على أساس المشاركة وتنسم بالشفافية وحسن التنظيم؛ عملية تكشف عن فضائل الديمقراطية التي كان ينتظر أن يجسدها نص الدستور نفسه. وعلى حد كلمات إحدى منظمات الدفاع المدني البارزة في العراق، منظمة مستقبل العراق، في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٣: «هذه العملية في حد ذاتها ستسهم في تعميق جذور قيم الديمقراطية ووضع العراق على طريق الحرية». ونص القانون الإداري الانتقالي بشيء من التفصيل على وسائل إعداد دستور دائم. تنص المادة ٦٠: «على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق. وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور من خلال اجتماعات عامة علنية و دورية في كل انحاء العراق وعبر وسائل الإعلام، وتسلم المقترحات من المواطنين اثناء القيام بعملية كتابة الدستور». وقد كلف القرار ١٥٤٦ لمجلس الأمن المتحدة «بدعم الحوار الوطني وبناء الإجماع على قيام الشعب العراقي بصياغة دستور وطني»، كما طلبت الحكومة العراقية ذلك. ومن أجل تحقيق هذا الحوار الوطني الواسع، نص القانون الإداري الانتقالي على جدول زمني طموح من يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥ حتى منتصف أغسطس/آب، مع وجود خيار التمديد لمدة ستة أشهر أخرى كما تنص على ذلك المادة ٦١ (و) من القانون الإداري الانتقالي.

### المصادر الدستورية

من أين أتت على وجه التحديد هذه التوقعات الخاصة بصياغة دستور؟ أسهمت عوامل داخلية وخارجية في الرغبة في دستور دائم كهدف. فالى حد ما، كانت الرغبة قومية بصورة واضحة، بما في ذلك تطلع الشعب العراقي إلى مستوى من الاستقرار والعدل لم يكن معروفين في عهد صدام الذي اتسم بسمة بارزة وهي «الديساتير المؤقتة». ويسترجع أحد المثقفين الشيعة المستقلين القدامى وأحد نواب رئيس الجمعية الوطنية وهو الدكتور حسين شهرستاني بعض الكلمات المأثورة لصدام حسين الذي قال: «الدستور يكتبه رجال كي يمزقه رجل آخر». ومنذ عام ٢٠٠٣، تعقدت هذه الرغبة في دستور دائم حقيقي مع وجود استياء متزايد من العيوب العملية لقوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة والحكومة المؤقتة بحيث بدت حكومة دستورية منتخبة أفضل علاج لها.

ورسخت استطلاعات رأي الساحة الدولية المطالبة العراقية بنظام حكم دستوري. وعلى وجه الخصوص، كان هناك تقدير «للدستورية الجديدة» في مرحلة ما بعد الحرب الباردة والأهمية الرمزية للديساتير الشعبية في بلدان متنوعة مثل بولندا والمجر وجنوب أفريقيا. ونشأ أيضاً إلى حد ما من تجارب أحدث لفترة ما بعد النزاعات في أفغانستان وتيمور الشرقية، حيث أدت البرامج الدولية المساندة لحفظ السلام والحكم إلى صياغة ديساتير جديدة. وهذه التجارب الدستورية المقارنة موثقة الآن توثيقاً جيداً وهي تشتمل على دروس للعراق عرّف عنها معهد السلام الأميركي كغيره من المنظمات («أنظر العملية الدستورية في العراق: تكوين رؤية لمستقبل البلاد»، تقرير خاص رقم ١٣٢ لمعهد السلام الأميركي، فبراير/شباط ٢٠٠٥).

وعلاوة على ذلك، فالنفوذ السياسي والثقافي الأميركي الطاغي في عراق ما بعد ٢٠٠٣ كرس الرؤية الأميركية للدستور بوصفه محور الاستقرار والاستقلال الديمقراطي ما بعد صدام. إن نظام الحكم الدستوري يوجد في قلب رؤية الولايات المتحدة لهويتها الديمقراطية؛ ولذا، قد لا يثير الدهشة أن تتعكس هذه الرؤية في لغة الخطابة على مشروع النظام الديمقراطي الهائل في العراق. وفي حركية مألوفة لدى مراقبي الحكومات الانتقالية، أصبحت فكرة دستور دائم للعراق ترتبط بشكل أو ثقل في خيال الولايات المتحدة بنجاح بناء الدولة واستراتيجية للخروج الممكن من البلد.

وأخيراً، وعلى صعيد يغلب عليه الطابع العملي، رأى كثير من العراقيين - وعلى الأخص الأكراد، دون أن يقتصر الأمر عليهم - أنه في دولة متعددة الطوائف في إطار إقليمي، سيكون الدستور الدائم أمراً منشوداً، إن لم يكن ضرورياً، كنوع من معاهدات السلام بين الجماعات المحلية. هذا الدستور - المعاهدة لن يكون موضع مناقشات مبدئية تؤدي إلى ترسيخ الهوية السياسية العراقية، بل سيكون بصورة أكثر تواضعاً ممثلاً لأسلوب مؤقت لتسوية المصالح المتضاربة التي تحيط بالشرائع الدينية والحكم الذاتي المحلي وإدارة الموارد. وفيما يخص هذا المصدر الأخير «لنظام الحكم الديمقراطي»، فأوجه الشبه قليلة بالولايات المتحدة أو حتى أفغانستان أو تيمور الشرقية، وكثيرة بالبوسنة وسري لانكا والسودان.

## توقعات مشاركة المواطن

كان لكل من هذه المصادر الفكرية للنظام الدستوري العراقي - القومي و«الدستوري الجديد» والبراجماتي العملي - شعبية معينة. ذلك أن كلا منها مستمد من مطالبات من جانب العراقيين العاديين بعقد اجتماعي جديد، وافترض أن كل شخص سيكون له فرصة ما للتأثير بصورة مباشرة على عملية صنع الدستور. وعلى حد قول شاب من بغداد في أواخر عام ٢٠٠٤ «عندما نسمع حديثاً عن دستور دائم تبرق أعيننا». إلا أن طموحات سلطة الائتلاف المؤقتة المبكرة في صياغة دستور على يد المعينين من قبل الولايات المتحدة انهارت بسرعة أمام ضغوط الزعيم الديني الشيعي آية الله السيستاني الذي أراد صياغة الدستور على يد مندوبين منتخبين. حتى النهج الذي يمثل حداً أدنى عملياً اعتمد على سبيل المثال على أهمية الرأي الشعبي الكردي ورغبة شعبية كردية في درجة كبيرة من الحكم الذاتي، إن لم يكن الاستقلال عن بغداد.

هذه المطالبة بمشاركة المواطن في صنع الدستور زادت مع ازدياد الانتقاد للإجراءات التي تمت بها صياغة القانون الإداري الانتقالي في أوائل عام ٢٠٠٣ خلال الفترة التي مارست فيها سلطة الائتلاف المؤقتة حقوق سلطة احتلال. من المعروف عن عملية القانون الإداري الانتقالي أنها كانت متعجلة وسرية، وإن كان ذلك بغير قصد، رغم أنها تضمنت بعض الشخصيات السياسية العراقية الكبيرة، وتمت حسب المصالح السياسية الأميركية. وأضاف ازدياد إقبال الشعب على نظام حكم دستوري في العراق في أثناء الاحتلال مغزى كبيراً إلى مهمة الجمعية الوطنية العتيدة في كتابة الدستور بموعد أولي حدد في منتصف أغسطس/آب ٢٠٠٥ أو في منتصف فبراير/شباط ٢٠٠٦ إذا اضطرت الجمعية الوطنية إلى أعمال المادة ٦١ (و) من أجل التمديد. وخلص المعهد الديمقراطي الوطني إلى أنه بحلول إبريل/نيسان ٢٠٠٥ «كل مشارك تقريباً» في استطلاع لشرائح وطنية «يرى أن المواطنين العراقيين يجب أن يشاركوا في إعداد الدستور».

إذا كان العراق الانتقالي يحتاج إلى عملية دستورية موثوق بها، فقد ازدادت هذه الحاجة إلحاحاً مع نهاية ٢٠٠٤ من جراء سياسة التنافس الانتخابية العراقية وحرية التمرد النابعة من أغلبية ساحقة من العرب السنة. وفي ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٤، أصبح من الواضح أن نتيجة انتخابات يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥ ستمليها السياسة العرقية والطائفية، وأن قطاعات عريضة من العرب السنة العراقيين لن يشاركوا فيها.

## الإجراءات العملية: استبعاد العرب السنة

### تهديد الدستورية: مقاطعة انتخابات يناير/كانون الثاني

إن العرب السنة الذين تمتعوا بمحابة في الحكومات العراقية ما قبل عام ٢٠٠٣ ولمدة طويلة أداروا أجهزة الدولة في حكومات عراقية غير منتخبة، كانوا سيكسيون الأقل من أية انتخابات ومنهم يأتي الثوار والمتمردون والإرهابيون، ولكنهم أيضاً الأكثر تأثراً بالعنف الذي تصاعد في فترة الحملة التي أدت إلى انتخابات يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥. وفي نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٤، رفض قادتهم، بما في ذلك مؤتمر التأسيس العراقي الوطني الذي كان بمثابة مظلة، الانتخابات معتبراً أنها تجري تحت «احتلال» الائتلاف، ومن ثم فهي غير مشروعة و«مزورة»، على حد تعبير رئيس هيئة علماء المسلمين حارث الضاري. كما قاطع الانتخابات الحزب الإسلامي العراقي الأكثر اعتدالاً الذي يرأسه محسن عبد الحميد.



وأُسفرت مقاطعة العرب السنة لانتخابات يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥، والحملة المصاحبة التي قادها المتمردون لترهيب الناخبين، عن انتخاب سبعة عشر شخصا فقط من العرب السنة في الجمعية الوطنية التي تضم ٢٧٥ مقعدا - وهو عدد ضئيل للغاية بالمقارنة بنسبتهم في العراق التي تقدر عادة بما بين ١٥ و ٢٠ في المائة من عدد السكان. وعلى العكس، فاز المرشحون من قائمة التحالف الكردي بخمسة وسبعين مقعدا وفاز الائتلاف العراقي الموحد للشريعة بمائة وأربعين مقعدا - وهي أغلبية مطلقة منحت الائتلاف نظريا، إن لم يكن واقعا، القدرة على كتابة دستور بدون مشاركة أي تجمع سياسي آخر.

ولكن من الناحية العملية، كانت قوة الأغلبية الشيعية العراقية مشكوكا فيها في سياق دستور عراقي في المستقبل. فلا الأحزاب الكردية ولا الشيعية يمكنها أن تتجاهل كليا مصالح العرب السنة. وأشار العرب السنة إلى نص المادة ٦١ (ج) من القانون الإداري الانتقالي التي تعطي أية ثلاث محافظات من ١٨ محافظة إمكانية الاعتراض على أية مسودة دستورية بأغلبية الثلثين. ويعتقد أن العرب السنة يشكلون أغلبية من السكان في ثلاث محافظات على الأقل هي الأنبار وصلاح الدين ونيوى. كان الرأي السائد أنه من الممكن على الأقل أن يتوافر عدد كاف من العرب السنة المتماسكين الذين يمكن أن يتمسكوا بحق الاعتراض المنصوص عليه في المادة ٦١ (ج) بنجاح. من المعروف تماما أن المادة ٦١ (ج) أدخلت في نص القانون الإداري الانتقالي في تغييرات اللحظية الأخيرة بناء على طلب الأحزاب الكردية. وأشار كثير من المعلقين إلى هذه المفارقة وهي أن الأكراد الآن الذين يرجح أن يبلوا بلاء حسنا في المفاوضات الدستورية هم الأكثر تعرضا لأكبر تهديد من المادة ٦١ (ج).

وفي هذه الظروف، فإن الإقبال الضعيف للعرب السنة على انتخابات يناير/كانون الثاني أثار مخاوف من استبعاد وجهات نظرهم صراحة في أجواء أمنية متدهورة بالفعل مما يمكن أن يوطد معارضتهم. وهذا الاستبعاد طرح مشاكل فورية: أولا، احتمال سقوط الدستور في الاستفتاء؛ وثانيا، في حالة نجاح الدستور في الاستفتاء، فسيصاحب ذلك فشل أعمق - وهو فشل طموحات الوطنيين («والدستوريين الجدد») والعملين في اتفاق دستوري يضم المجموعات العراقية الكبرى الثلاث، وبهذا، قد يفشل الدستور في إظهار إجماع عراقي حقيقي.

## حل ممكن: مشاركة دستورية

في استباق للمشكلة ولا شك، أعلن عدد من قادة العرب السنة في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٤ أنه على الرغم من أنهم سيقاطعون الانتخابات على الأرجح، فإنهم يودون المشاركة في المفاوضات الدستورية ما بعد الانتخابات. وانطوت تصريحات المقاطعة غالبا على نتيجة معينة هي أن المفاوضات الدستورية المستقبلية من أجل عراق ديمقراطي يمكن أن تتحرر نسبيا من نفوذ التحالف، وبوصفها عملية عراقية ذات سيادة، يمكن أن تلقى مساندة.

وفي الأسابيع التي سبقت الانتخابات، قابل قادة الأحزاب الشيعية والكردية الأيدي الممدودة من العرب السنة بالمثل. فقد صرح الدكتور حسين شمرستاني الذي كلف بتجميع صفوف التحالف الشيعي في ٢٣ يناير/كانون الثاني: «إذا لم يمثل السكان (في أية منطقة بالعراق) في الجمعية الوطنية المنتخبة - ونأمل وندعو ألا يحدث ذلك - سندعو إلى حوار وطني مع الممثلين الحقيقيين لهذه المناطق جميعا. لن نكتب دستورا لا يرضي جميع قطاعات المجتمع العراقي». حدث هذا التقارب بتشجيع واضح من أحزاب الوسط غير الطائفية بما في ذلك القائمة العراقية وحزب رئيس الوزراء آنذاك أياد علاوي الذي قال في ٢٤ يناير/كانون الثاني: «نعلم أن القانون الإداري الانتقالي لا يعني أن الذين أدلوا بأصواتهم هم وحدهم الذين سيكتبون الدستور. يمكن لأي شخص أن يشارك في كتابة الدستور». وفي ٢٧ يناير/كانون الثاني، عبر وميض النظمي، المتحدث الرسمي العلماني باسم مؤتمر التأسيس العراقي الوطني عن نفس وجهات نظر هيئة علماء المسلمين وهي أنه رغم مقاطعة الانتخابات «إذا وجهت لنا لجان محترمة (في الجمعية الوطنية) الدعوة لا أفهم لماذا لا نقول حينذاك رأينا في الدستور».

وأعاد قادة الأحزاب تأكيد هذا التقارب بعد إعلان نتائج الانتخابات في شهر فبراير/شباط. في ذلك الوقت، ناقش محامون ومستشارون سياسيون عراقيون موضوع إدخال العرب السنة كليا في جلسة عمل مقابلة تضم الطوائف دعا إلى عقدها معهد السلام الأميركي ونقابة المحامين الأميركيين في الأردن. هيأت هذه المناقشات الأجواء لعملية دستورية يمكن أن تنفذ الحكومات الانتقالية العراقية من الإحساس بعدم المشروعية في صفوف العرب السنة وقوميين آخرين. وقد أسفر استطلاع الرأي الذي أجراه المعهد الجمهوري الدولي في ابريل/نيسان رغبة جماهيرية كبيرة في أنحاء العراق في إشراك العرب السنة في العملية الدستورية.

## معارضة العرب السنة لمسودة الدستور

وكما أظهرت الأحداث منذ انتخابات يناير/كانون الثاني، أصبح شبخ دستور يستبعد البعض حقيقة واقعة. فالانتقادات الموضوعية لمسودة الدستور من جانب العرب السنة تضمنت أيضا شكاوى إجرائية جادة.

### عناصر مسودة الدستور

إن بنود الدستور نفسها، وإن كانت مختلفة تماما عن لغة القانون الإداري الانتقالي، فهي مألوفة إلى حد معقول بالنسبة للغربيين: ديمقراطية اتحادية برلمانية جمهورية غير متوازية تسمح بحكومة مركزية بسلطات معينة تنفرد بها هي السياسة الخارجية والدفاع والسياسات الضريبية. وثمة اتزان بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ولكنه ليس بالغ الدقة. والسلطات التي تنفرد بها الحكومة الاتحادية محدودة للغاية ولا تشمل، على سبيل المثال، سلطة سن التشريعات الضريبية صراحة وإن كان يبدو واضحا أن الحكومة المركزية تملك سلطة التشريع خارج نطاق السلطات المعينة المخولة لها. وبالنسبة لمركزية الثروة النفطية أنواع الوقود ذات الأهمية المتساوية في العراق، يمنح الدستور صراحة الحكومة المركزية حق الرقابة على إدارة إنتاج البترول الحالي «بالمشاركة مع» حكومة الإقليم المنتج للبترول، ويعطي ضمنا حق الرقابة على الإنتاج المستقبلي لحكومة الإقليم، على أن يتم تقاسم الإيرادات في أنحاء العراق جميعاً. وتتمتع حكومات الأقاليم بسلطات أخرى واسعة بحيث يعلو القانون الإقليمي على القانون الاتحادي غير المحدد في حالة أي تعارض بين القانونين، ويعترف الدستور بكردستان العراق كإقليم ويسمح لمحافظة أو أكثر بالانضمام في أقاليم اتحادية جديدة في المستقبل.

وينص الدستور على ميثاق حديث للحقوق، ولكنه أيضا يسمح لتفسير هذه الحقوق من خلال التشريع الذي يمكن أن يقلص الحقوق الدستورية. ورغم أن الدستور يفترض أن يحافظ على جوهر هذه الحقوق، فالشريعة الإسلامية المحافظة يمكن أن تعلق عليها وهذا واضح. فالدستور ينص على أن الإسلام هو «المصدر الأساسي للتشريع»، ويمنع سن قوانين تتعارض مع ثوابته وأحكامه ويعطي دورا «لفقهاء الإسلام» – الذين يفهم بوجه عام أنهم رجال الدين المسلمين – في المحكمة الدستورية. وربما يكون الأقل وضوحا المجال العريض الذي يمنحه الدستور لقوانين الهيئات التشريعية الإقليمية لتعلق على القانون الاتحادي في المناطق التي يغلب فيها عادة الفقه الإسلامي، بما في ذلك قانون الأسرة والقانون الجنائي. والاستفتاء الذي سيجري في نهاية عام ٢٠٠٧ سيحل وضع كركوك المتعددة الأعراق.

### المعارضة الموضوعية لمسودة الدستور

أثار مشروع الدستور انتقادات من العديد من الجماعات والأحزاب العراقية، وعلى الأخص الجماعات العربية السنية. فبعد أن تبنت الجمعية الوطنية مشروع الدستور في ٢٨ أغسطس/آب، أعلنت المنظمات والأحزاب العربية السنية النافذة، العلمانية والدينية، بما فيها الحزب الإسلامي العراقي ومجلس الحوار الوطني وهيئة علماء المسلمين أنها ستعارض مشروع الدستور في الاستفتاء الوطني.

والأسباب المعلنة للمعارضة لم تكن على منوال واحد. فمثلا، انقسمت المنظمات العربية السنية العلمانية والدينية في الرأي بشأن النص في مشروع الدستور على أن الإسلام هو «مصدر أساسي للتشريع». العلمانيون اعتقدوا أن هذا النص فيه تدين كثير، بينما اعتبر رجال الدين أن هذا النص لا يكفي. ومع ذلك كانت هناك نقاط مشتركة. وكالموقع، اعترض العرب السنة على النموذج الاتحادي الإقليمي، وعلى لأخص على احتمال تكوين إقليم اتحادي شيعي في الجنوب. وفي أحوال كثيرة، كان هناك رفض محدد للسيطرة الإقليمية على إنتاج البترول، ومطالبة بإقرار أقوى لهوية عربية للعراق، واعتراض على نصوص في مشروع الدستور تدين الانتماء البعثي. وأدت جهود لاحقة لتقريب نص ٢٨ أغسطس/آب من موقف العرب السنة بالفعل إلى إعلان تأييد الحزب الإسلامي العراقي الأكثر اعتدالا لنص الدستور. ولكن أغلبية المنظمات التي تمثل العرب السنة أبقّت على هذه الاعتراضات حتى موعد الاستفتاء.

وما يلفت الأنظار أن الاعتراض على النص لم يقتصر على المنظمات العربية السنية. فقد كان رئيس الوزراء السابق أياد علاوي أيضا قد عارض علنا نموذج الفدرالية الإقليمية في مسودة الدستور، وأعلن السيد مقتدى الصدر وآية الله محمد اليعقوبي معارضتهما للمسودة في الاستفتاء، لأسباب يرجح أنها ناشئة عن الاعتراض على روابط المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق بإيران. والمعلوم أن المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق هو الحزب الشيعي القوي والمؤيد الرئيسي لنصوص الدستور التي تسهل تكوين إقليم اتحادي في

الجنوب يأمل الشيعة أن يتكون من عدد يصل إلى تسع محافظات قائمة. كما وعارضت بعض المنظمات النسائية والأقليات العرقية مشروع الدستور على أساس أنه لا يدعم ولا يحمي مصالحها بصورة كافية.

## المشكلة: الوقت المحدود

وصاحبت هذه الانتقادات الموضوعية لمشروع الدستور عند العرب السنة أيضا شكاوى إجرائية، وقال ممثلوهم إنه لم يتم إشراكهم بصورة كافية في المفاوضات الدستورية.

كان إنشاء اللجنة واعدادها من بعض النواحي. فعلى وجه الخصوص، رشح المفاوضون العرب السنة خمسة عشر ممثلا جديدا للانضمام إلى لجنة كتابة الدستور المؤلفة من خمسة وخمسين عضوا في أواخر يونيو/حزيران ٢٠٠٥، وشهدت الأسابيع التالية مشاركة من جانب هؤلاء الممثلين في نشاطات اللجنة. (أعيدت تسمية اللجنة الموسعة ليطلق عليها اسم هيئة عامة ولكنها ظلت معروفة باسم اللجنة، وهذا التقرير يتبع هذه التسمية).

اختارت الجمعية الوطنية عضوا في المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق هو الشيخ همام حمودي ليرأس اللجنة، ولم يتم تعيينه حتى ٢٣ مايو/أيار بعد مفاوضات على تشكيل حكومة عراقية امتدت حتى ٢٨ أبريل/نيسان، واستمرت المفاوضات على عضوية اللجنة حتى ١١ مايو/أيار. وعندما تم تعيين الشيخ حمودي، استمع إلى أدلة من خبراء دوليين من لجان دستورية في جنوب أفريقيا وألبانيا وكينيا وأفغانستان وتيمور الشرقية وبلاد أخرى. ووافق على إدخال أعضاء من العرب السنة في بنية اللجنة واتخاذ قرارات بالإجماع لتوفير بعض الاطمئنان إلى أن هؤلاء الأعضاء لن يتم تهميشهم في لجنة لن يكون لهم فيها أصوات لأنهم لم ينتخبوا في الجمعية. وفي إنجاز تشكيل اللجنة بهذه الطريقة، رفضت الجمعية ضمنا مقترحات مبكرة في فبراير/شباط بأن تتولى لجنة مستقلة عن الحكومة وعن الجمعية صياغة الدستور. ورفضت الجمعية أيضا إمكان أن تضم لجنة الصياغة كأعضاء ممثلين للمجتمع المدني أو خبراء دستوريين. ونتيجة لذلك، اقتصر أعضاء اللجنة الإضافيين وغير المنتخبين على القيادات السياسية من العرب السنة.

إلا أن مدى قدرة اللجنة على أن تصبح منتدى يعبر فيه العرب السنة عن مواقفهم الدستورية كان ضئيلا للغاية. فأولا، الفترة التي تمكنوا خلالها من المشاركة في نشاطات اللجنة كانت قصيرة للغاية. ولم تتم دعوتهم إلى اللجنة سوى في أواخر يونيو/حزيران، ولم يحضروا أول اجتماع لها سوى في اليوم الثامن من يوليو/تموز. وتعقدت الأمور بصورة مؤسفة في ١٩ يوليو/تموز عندما قتل الشيخ مجبل عيسى عضو اللجنة العربي السني في كراة — إحدى ضواحي بغداد — وافترض أن الثوار العرب السنة هم الذين قتلوه. ونتيجة لذلك، علق بعض أعضاء اللجنة السنة عضويتهم إلى أن تتمكن الحكومة من تأمين مستوى أعلى من الحماية الأمنية لهم.

وظلت قيادة اللجنة تحت ضغط الوقت المحدود لاستكمال الصياغة بعد أن بذلت عدة تعهدات علنية متكررة بالوفاء بالموعد النهائي الدستوري الذي ينص عليه القانون الإداري الانتقالي وهو منتصف أغسطس/آب. وزادت تصريحات عامة وخاصة لعدد من كبار المسؤولين الأميركيين، منهم وزيرة الخارجية ووزير الدفاع والرئيس نفسه، من هذا الضغط إلى حد كبير. أوضح هؤلاء المسؤولون أن أية مبادرة لتمديد الموعد النهائي الدستوري بعد منتصف أغسطس/آب سيثير استياء الحكومتين الأميركية والبريطانية. وكانت الكلمات المعلنة المعادة في الولايات المتحدة: «إن الولايات المتحدة تساند الشعب العراقي في رغبته في استكمال صياغة دستور بحلول منتصف أغسطس/آب»، وذلك في ظروف كان فيها التعبير عن هذه الرغبة بعيدا عن أن يكون تعبيراً عاماً في العراق، ولم تسبق هذه الرغبة إعلان الولايات المتحدة عن موقفها.

## موت لجنة كتابة الدستور

ولكن اتضح أن اللجنة تفتتت بالفعل أو ماتت بسبب اجتماع قادة الأحزاب السياسية الذي بدأ في منطقة بغداد الدولية في الثامن من أغسطس/آب. وكان تفتت اللجنة في الثامن من أغسطس/آب يعني أن أعضاء اللجنة من العرب السنة أقيلا جماعيا بعد شهر واحد فقط من محاولة بلورة وتأكيد موقف دستوري متماسك.

وبعد الثامن من أغسطس/آب، جرت مفاوضات دستورية في سلسلة من الاجتماعات الخاصة بين قادة الأحزاب الكردية والشيوعية — «مجلس الرئاسة» كما أسمته الصحافة العالمية، أو «المطبخ» كما أسماها أعضاء اللجنة. تكون مجلس الرئاسة في شكله الأساسي من عبد العزيز

الحكيم رئيس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، ورئيس الوزراء جعفري رئيس حزب الدعوة الشيعي، والرئيس جلال طالباني رئيس حزب الاتحاد الوطني الكردستاني ومسعود بارزاني رئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني. عقدت هذه الاجتماعات على فترات غير منتظمة في المنطقة الدولية. ولم يكن من حق أعضاء اللجنة من السنة حضور هذه الاجتماعات التي طلبوا مرارا حضورها ولكنهم لم يتلقوا دعوات لها في أغلب الأحوال. كان التوقع واضحا تماما: توافق الأحزاب الكردية والشيعية على نص دستوري يتم عرضه بعد ذلك على العرب السنة كأمر واقع يقبلونه أو يرفضونه.

## الجدول الزمني: عملية أفضل؟

ويثور إذن تساؤل عما إذا كان إفساح وقت أطول للمشاورات الدستورية داخل اللجنة قبل بدء اجتماعات مجلس الرئاسة في الثامن من أغسطس/آب كان يمكن أن يسفر عن نتيجة أفضل، وعلى الأخص يمكن أن يهيء الظروف لموافقة العرب السنة على مسودة دستور. وتترتب على الإجابة على هذا التساؤل نتائج بالنسبة لأية استراتيجية عراقية ما بعد وضع الدستور.

### تأييد العراقيين للمهلة الزمنية الإضافية وفقا للمادة ٦١ (و)

تجدر الإشارة أولا إلى أن كثيرا – ربما الغالبية – من العراقيين المطلعين على المفاوضات عن كثب أيدوا تمديد الإطار الزمني وهذا واضح، وكان على رأس المؤيدين رئيس لجنة كتابة الدستور نفسه. وبموجب أحكام القانون الإداري الانتقالي، إذا تعين التمسك بالنصوص التي تتعلق بتمديد المدة الزمنية للعملية الدستورية، فمثل هذه الخطوة يجب أن تقوم بها الجمعية قبل الأول من أغسطس/آب، ويفترض أن يكون ذلك بناء على مشورة اللجنة.

وفي ٣١ يوليو/تموز، أعلن الشيخ حمودي للجنة رغبته في تمديد العملية حتى منتصف سبتمبر/أيلول. وكان في أوائل يونيو/حزيران قد التمس رأيا محايدا من مستشاري معهد السلام الأميركي بشأن خيارات تمديد الإطار الزمني؛ فقد أثقل عليه التفكير في العمل الذي ينبغي القيام به للوصول إلى إجماع حقيقي. وهذا التفضيل للتمديد الزمني شاطره فيه محمود عثمان ومفاوضون أكراد بارزون آخرون ومستشارون دوليون للأكراد ومسؤولون كبار في اللجنة من القائمة الشيعية، بمن فيهم عباس البياتي. ولقي هذا التفضيل أيضا تأييدا على الصعيد الخاص من جانب بعض كبار القادة الشيعة المستقلين في الجمعية ومن الدكتور حنين قنود عضو اللجنة ورئيس مجلس الأقليات العراقية والدكتور يونادم كانا عضو اللجنة ورئيس حزب مسيحي آشوري كلداني مستقل. وعبر قادة معظم – إن لم يكن كل – منظمات المجتمع المدني الكبيرة عن رغبتهم في التمديد الزمني. وأبدى المعهد الوطني الديمقراطي من خلال استطلاع في المجتمع العراقي في أبريل/نيسان ٢٠٠٥ تحفظات قوية على عملية دستورية متعجلة. وفي الأول من أغسطس/آب، كان من المتوقع أن تلقى رئيس الجمعية حاجم الحسني طلبا من الشيخ حمودي بالتمديد. وأبدى بعض المراقبين في المجتمع الدولي علنا، بما في ذلك مجموعة الأزمة الدولية، شكوكا في إمكان وملاءمة التقيد بالموعد النهائي في منتصف أغسطس/آب، وكان لوجهات النظر هذه صدى قويا في صفوف الساسة العراقيين.

إلا أن الولايات المتحدة احتفظت بسياستها. وقبل الأول من أغسطس/آب، دعا السفير خليل زاد إلى اجتماعات مع قادة الأحزاب السياسية ليقنعهم بأهمية التقيد بالموعد النهائي في منتصف أغسطس/آب. وأصدر رسائل مماثلة لأعضاء في المجتمع الدولي. وكانت المبادرات القوية للحكومة الأميركية سببا أساسيا في إعراض الجمعية في نهاية الأمر عن التمسك بالنص الخاص بالتمديد في أول أغسطس/آب في القانون الإداري الانتقالي.

### مظاهر تقصير اللجنة

أما بالنسبة لمظاهر تقصير اللجنة، فالرأي القائل بأن التمديد كان يمكن أن يكون عاملا مساعدا مشكوك فيه للوهلة الأولى. فأولا، كانت اللجنة في يونيو/حزيران ويوليو/تموز تفقر إلى القدرة على تحديد الخلافات الدستورية والوصول إلى أرضية مشتركة بين الفصائل. وعلى حد قول مراقب عراقي: «في أيامنا هذه، إذا تمنى لك أحد نهارا سعيدا، يجب أن تشك فيه». كان عمل اللجنة في الصياغة والكتابة بطيئا، وكانت المناقشات في اجتماعات اللجنة مجردة وأكاديمية في العادة. لم تتسم المناقشات بالتفاوض والأخذ والرد العملي، ومن الواضح أن هذا أمر

لازم للوصول إلى الإجماع الذي حددته اللجنة هدفًا لها وكانت محقة في ذلك. لم يمنح قادة الأحزاب السياسية ممثليهم في اللجنة تفويضات واضحة مما أعاق الوصول إلى إجماع حقيقي.

وثانياً، لم تنفذ اللجنة مجموعة من القواعد وخطط العمل لتحديد مراحل العملية الدستورية لجميع المشاركين. لم يكن هناك أسلوب متفق عليه لمعالجة حقيقة أن المفاوضات الثنائية الحيوية الخاصة بين الكتل السياسية الثلاث الكبرى للعرب الشيعة والأكراد والعرب السنة ستكون لازمة في كل خطوة على الطريق. وفي الأجواء الأمنية الصعبة في العراق، كان مصير هذه المفاوضات الدستورية دائماً أن تأخذ شكل مفاوضات على معاهدة سلام، وكأنها مفاوضات بين ثلاث حكومات ذات سيادة. (والواقع أن أحد كبار المفاوضين الأكراد، الدكتور سعدي بارزنجي، قال في أواخر يونيو/حزيران إن الحكم الذاتي الكردي يجب أن يكون مشمولاً بالحماية في الدستور من خلال مجموعة من الضمانات الدستورية). اتسمت حياة اللجنة بالاستقالة والانسحاب بصفة متكررة من جانب ممثلي العرب السنة والأكراد وآخرين. كما أنه لم يكن هناك اتفاق تمهيدي ينص على تفاعل اللجنة مع الجمهور العراقي. كانت تعقد مؤتمرات صحفية من حين لآخر في مركز المؤتمرات المحاط بحراسة مشددة لإطلاع وسائل الإعلام على تطورات عمل الكتابة والصياغة الذي تقوم به اللجنة، ولكن هذه المؤتمرات لم تتضمن حواراً جاداً بشأن القضايا الدستورية.

كانت عضوية العرب السنة في اللجنة تلقى انتقاداً مستمراً لأنها تعتمد إلى حد كبير على الصفوة السياسية في بغداد ولا تمثل على نحو كاف قاعدتها الجماهيرية. وشعر البعض أيضاً بأن قادة المجتمع المدني من العرب السنة، بمن فيهم زعماء القبائل، لقوا تجاهلاً يهدد الدستور بالخطر النهائي. فمثلاً في أوائل يونيو/حزيران، رفض أعضاء اللجنة من الشيعة والأكراد اقتراحاً بتعيين أفراد من العرب السنة يشاركون في كتابة الدستور من خلال عملية إقليمية حزبية لاختيار مرشحين تنظم أسبوعياً على مدى أسابيع عديدة. واختبر معهد السلام العراقي، وهو منظمة غير حكومية للتعاون بين الأديان ذات علاقات قوية بقبائل العرب السنة، الفكرة ولكن الأعضاء الشيعة والأكراد رأوا أن العملية ستكون مضیعة للوقت.

## خلافات يصعب تذليلها؟

وحتى لو أُتيح الوقت كل الوقت، فالهوة بين المواقف الدستورية للعرب السنة والشيعة بشأن النظام الفيدرالي لم يكن من الممكن ردمها. قيل إن الأمل ضئيل في أن يتوصل العرب السنة إلى تسوية مع المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق الذي بدأ خلال شهر يوليو/تموز يلح على حق دستوري في إنشاء وحدة اتحادية جنوبية جديدة على غرار وحدة إقليم كردستان. إن نموذج النظام الاتحادي الذي عرضه «المطبخ» الكردي والشيوعي في نهاية الأمر على المفاوضين العرب السنة ليس من شأنه فحسب أن يرسخ درجة عالية من الحكم الذاتي لإقليم كردستان، بل أيضاً يتيح لأقاليم اتحادية في المستقبل، بما فيها إقليم اتحادي في الجنوب ذو أغلبية ساحقة من الشيعة.

وقد اتخذ العرب السنة برفض هذا النموذج موقفاً تعارض بصورة واضحة وأساسية مع الاتفاق الثنائي الكردي الشيعي بشأن شروط النظام الاتحادي، وذلك في ظل ظروف قد لا يسمح فيها الاتفاق بالتغيير. منحت شروط هذا الاتفاق الكردي الشيعي لمحافظة أو أكثر من المحافظات الثماني عشرة «الحق في أن تنتظم في إقليم» إثر استفتاء في المحافظة أو المحافظات. وتكمن الاعتراضات الرئيسية للعرب السنة في احتمال أن تصطدم وحدة فدرالية في الجنوب بصورة جذرية بتصورهم عن تكامل الشعب العراقي وأن من شأنها (أو هكذا تصوروا) أن تعزلهم وتضعهم بين سلطتين طائفيتين قويتين في إقليمين غنيين بالنفط هما كردستان العراق و«شيعستان» العراق الجديد.

وبينما اتسع التنظير الدستوري مع اقتراب نهاية أغسطس/آب، ادعى أعضاء الأحزاب الكردية والشيوعية في منتديات خاصة أنه ليس لدى المفاوضين العرب نية بإيجاد أرضية مشتركة. كما وعبروا عن اعتقادهم أن هدف هؤلاء المفاوضين الأساسي عدم وفاء الجمعية بالموعد النهائي في منتصف أغسطس/آب. وطبقاً لنصوص القانون الإداري الانتقالي، فعدم الوفاء بالموعد النهائي في منتصف أغسطس/آب – أو عدم تمديد هذه الموعد – من شأنه أن يؤدي تلقائياً إلى الإسراع بحل الجمعية وإجراء انتخابات جديدة لاختيار جمعية جديدة سينتخب فيها مزيد من العرب السنة. ولقد لام المفاوضون الأكراد والشيعة هذا «الخيار النووي» على طموح العرب السنة.

## أسباب التمهيد

ولكن ثمة دلالات تشير إلى أن مواقف العرب السنة لم تتصلب ضد النظام الاتحادي، ولم تكن بالتعنت الذي أكدته البعض. إن تمديد العملية الدستورية كان يمكن أن يسفر عن نتائج أفضل لأسباب عدة.

### موقف سني من النظام الاتحادي أكثر اعتدالا

أولاً، الواقع أن قطاعات نافذة من العرب السنة في يونيو/حزيران ويوليو/تموز بدأت تعبر عن مواقف دستورية أكثر اعتدالاً في المفاوضات حول شروط النظام الاتحادي العراقي. وكانت هناك دلالات تشير إلى أن بعض النافذين منهم على وشك أن يسلموا باحتمال أن يكون النظام الاتحادي لمصلحتهم. فمثلاً، قبلوا بالفعل بنظام اتحادي على أساس المحافظات يستتبع الحكم الذاتي في مناطقهم. وعلى حد تعبير محام عربي سني «عندما تسأل سنيا إذا كان يريد للأتبار أن تحكم النجف يقول لا. وإذا سأله إذا كان يريد للنجف أن تحكم الأتبار يقول لا. السنة يريدون النظام الاتحادي دون أن يدركوا ذلك». وعلاوة على ذلك، لم يصدر في أية لحظة من اللحظات تصريح قوي عن المفاوضين العرب السنة ضد وجود إقليم كردستان يتمتع نسبياً بالحكم الذاتي.

كان معهد السلام الأميركي على اتصال وثيق ببعض صناعات الرأي من العرب السنة الذين كانوا يعملون مع أنصارهم للوصول إلى مواقف مقبولة وذات مصداقية. وتمثل جانب كبير من المشكلة في صفوف صفوفهم في أن الأحزاب الكردية والشيوعية تجاهلوا خبرتهم الدستورية العملية. وأشاروا إلى أن طبقة محترفة من المحامين أهدت عن المفاوضات الدستورية. وقال القادة مراراً إن طموحهم لا يزيد عن قيام هؤلاء المحامين بمراجعة فنية للنص الذي تفاوضت الأحزاب الكردية والشيوعية بشأنه. وبهذا الشكل، كانت معارضة العرب السنة لشروط النظام الاتحادي التي تبلورت من خلال مفاوضات أغسطس/آب ترجع إلى الفخر المهني والاعتقاد أن كتابة الدستور ممارسة فنية وليست سياسية فقط.

وفي الأيام الأخيرة من شهر أغسطس/آب، عبر بعضهم في لقاءات خاصة عن تعاطفهم مع بعض نماذج النظام الاتحادي الإقليمي العراقي، ولكنهم عجزوا عن التحرك بسبب مؤسساتهم وجماهيرهم. وفي الجماهير العربية السنية، تظهر الأدلة التي جمعها المعهد الديمقراطي وجهات أخرى أن معارضة مفهوم النظام الاتحادي لا تنبع من المبدأ أو من مصلحة شخصية أكيدة، وإنما من شعور وإدراك بأن «الاتحادية» رمز لانفصال الأكراد، وبوجه عام، رمز لتقسيم العراق. كانت قلة من العرب السنة تعترف بأن النظام الاتحادي طريقة معترف بها دولياً لتنظيم دولة يمكن أن تكون محايدة، أو على الأقل تحدث فيها استفادة متبادلة لتحقيق مصالح مختلف الأقاليم والجماعات العرقية. وقد أظهرت المقابلات التي أجراها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في أواخر يوليو/تموز أن ٥١,٧ في المائة من العرب السنة الذين جرت معهم مقابلات يعتقدون أن النظام الفدرالي سيؤدي إلى تقسيم العراق، و٤٦,٨ في المائة منهم يعتقدون أنه سيؤدي إلى حرب أهلية. وبالمقارنة، عبر الرأي العام الشيعي قبل عام عن فهم محدود مماثل للنظام الاتحادي ويعني ببساطة انفصال الأكراد. وعلى مر أشهر من وضع استراتيجيات دستورية، اتجهت مشاعر الشيعة كثيراً – إن لم يكن تماماً – نحو القبول بالنماذج الدستورية الاتحادية. وبالمثل، إذا تعين على المفاوضين الدستوريين السنة أن يقبلوا بشروط عراق فدرالي، فيجب أن يمكنهم أنصارهم من ذلك.

وبحلول شهر يوليو/تموز، بدأ هذا الحوار بوضوح، ولكن الموعد النهائي في منتصف أغسطس/آب لم يسمح له بأن يوتي ثماره. وهكذا، كان موقف العرب السنة في يوليو/تموز وأغسطس/آب غير ناضج وتم تكوينه في عجلة وبدون الجدل المستتير في صفوف قاعدتهم العريضة. ورغم أن ضرورة عقد لقاء قمة يجمع بين رؤساء الأحزاب – في شكل مجلس الرئاسة – محل جدل، لم يكن من الضروري ولا من المنشود أن ينفرط عقد اللجنة في الوقت نفسه.

### خلل في قدرات التفاوض

أدى ضيق الوقت الشديد أمام المفاوضات الدستورية إلى تضخم الخلل بين اختصاصات كل من الأحزاب الكردية والأحزاب الشيوعية القائمة من جانب، وبين ممثلي العرب السنة من جانب آخر. فحل جهاز اللجنة فعلياً يوم الثامن من أغسطس/آب وبدء مفاوضات غير منظمة في اللحظات الأخيرة وعلى ثلاثة أصعدة أثقلا بصورة فجائية على فرق المفاوضين. وكان فريق العرب السنة الأقل تنظيماً بكثير.



وبطول أغسطس/آب ٢٠٠٥، كانت أحزاب إقليم كردستان معدة إعدادا جيدا لمفاوضات متعددة الأوجه. فلقد قامت ببلورة مواقف دستورية بل صاغت نصوصا دستورية تحضيرية ازدادت طموحا وحزما يوما بعد يوم. ومنذ وقت قريب، اتفق الأكراد فيما بينهم على «خطوط حمراء» غير قابلة للتعديل. وتمكنت الأحزاب الكردية خلال انتخابات يناير/كانون الثاني من تنظيم استطلاع للرأي على مستوى الإقليم أسفرت نتائجه عن دلائل تشير إلى تفضيل شعبي للاستقلال عن العراق. وكانت هذه النتائج بمثابة رسالة موجهة إلى الأحزاب غير الكردية مفادها أن مجال التراجع عند القادة الأكراد محدود. وبالمثل، ففي أواخر يوليو/تموز، منح البرلمان الوطني الكردستاني الأحزاب الكردية تفويضا واضحا وعلنيا بشأن الخطوط الحمراء. كما عبرت المظاهرات التي جرت في جميع أنحاء إقليم كردستان في ١٥ أغسطس/آب عن تأييد للأحزاب الكردية. وأخيرا، تمكنت الأحزاب الكردية من دعوة مفوضين دوليين ومحامين دستوريين غير عراقيين من ذوي الخبرة إلى اجتماعات تطرح فيها قضية كردستان، ومن ضمن هؤلاء الدبلوماسي الأميركي السابق بيتر جالبريث والبروفيسور كارول سلطان من جامعة ميريلاند.

من جهتها، لم يكن للأحزاب الشيعية تفويضات واضحة من جماهيرها، ولم تختار الإستعانة بمفوضين دوليين. واعتبرت موقف الائتلاف الشيعي في الأيام الأخيرة من المفاوضات الشيعية الكردية تغييرات جذرية وانقلابات في الرأي حول الشروط الأساسية للنظام الاتحادي وإدارة قطاع البترول والوضع الدستوري لرجال الدين الشيعية. وما يثير الدهشة إلى حد ما هو غياب مشروع دستوري شيعي جاهز للبلد. (كان حزب الدعوة الإسلامي منذ وقت مبكر قد وزع مشروع دستور يغلب عليه الطابع الإسلامي في مطلع عام ٢٠٠٥ ولكن هذا المشروع لم يصل إلى طاولة المفاوضات). ولكن من الواضح أن فصائل قوية داخل الائتلاف الشيعي لديها موارد يمكن أن تستخدمها بمجرد اتضاح مصالحها الاستراتيجية. وعلى الأخص في يوم ١١ أغسطس/آب، تمكن عبد العزيز الحكيم رئيس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق من حشد قاعدة المجلس الأعلى المنظمة تنظيما جيدا في مظاهرة عامة وعريضة في النجف وسائر مدن جنوبي العراق للمطالبة بتكوين وحدة فدرالية جنوبية، وهو تحرك حتى الأكراد أعلنوا أنه يدعو للدهشة. ودلت الوقائع أيضا أن الحكومة الإيرانية كانت ترسل دعما مالياً وعينياً للمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق.

كان المفوضون العرب السنة يفتقرون إلى القدرة على حشد جماهيرهم والموارد لمساندة استراتيجية دستورية متماسكة وإن كانوا لا يعدمون الانتماء والدعم المؤسسي. إلا أن البلاد العربية المجاورة للعراق لديها خبرة عملية ضئيلة في الأمور الدستورية وكانت مساعده قليلة. والواقع أنه حتى شهر أغسطس/آب على الأقل، لم يكن هناك موقف دستوري واضح من أي نوع للعرب السنة. كان يمكن أن تتضافر شعبية السنة وتفويضات التفاوض الممنوحة لممثليهم لو أتيح الوقت لذلك، ولكن الوقت كان المورد الوحيد غير المتاح لهم بدرجة كافية.

وقد أدى الخلل في القدرات إلى مزيد من العزل والتشدد لمواقف العرب السنة. وأتى الرفض النهائي من جانبهم للنظام الاتحادي الإقليمي بعد وليس قبل حل اللجنة. وبينما كانت مفاوضات يوليو/تموز وأغسطس/آب تتقدم، أصبح من المألوف يوما بعد يوم أن يعرف القادة العراقيون أنفسهم وأن يتصرفوا طبقا لسياسات عرقية وطائفية. ولم يكن المشاركون العرب السنة الذين كانوا يعتبرون أنفسهم في العادة قوميين معتادين على هذه الممارسات ولم ينجحوا في فرض موقف دستوري متماسك. وكما هو الحال في أي تفاوض، اصطدمت جميع الأحزاب على الأرجح بافتقار أحدها إلى الأهلية والقدرة. وفي ظل هذه الظروف، كان يرجح كثيرا أن يدير المفاوضات العرب السنة ظهورهم بسرعة لطاولة المفاوضات وأن يعودوا إلى استراتيجية تعتمد على التهديد بعدم المشاركة ومعارضة الاستفتاء.

## غياب الوساطة الدولية

وأعاق ضيق الوقت أيضا الأمم المتحدة والخبراء الدستوريين الدوليين المحايدون عن التوسط بين أطراف المفاوضات وكذلك تقديم خيارات وبدائل لرأب الصدع بين الفصائل.

وصل نيكولاس هايسوم الذي يرأس فريق المساندة الدستورية التابع لبعثة الأمم المتحدة للمساعدة في العراق إلى بغداد في شهر مايو/أيار لبدء مهمة مساندة اللجنة الدستورية. تباطأ مقر الأمم المتحدة في البدء في تنفيذ المهمة الموكلة إليه بموجب قرار مجلس الأمن رقم ١٥٤٦، في انتظار إضفاء الصفة الرسمية على دوره مع الحكومة العراقية الانتقالية وليعطي نفسه الوقت الكافي لتجميع فريقه الدستوري. وكما في تيمور الشرقية وأفغانستان، عانت الأمم المتحدة في العراق من غياب قائمة جاهزة من الخبراء للانتشار السريع لمساندة عملية صنع الدستور ما بعد النزاع.

لم تصدر الحكومة العراقية دعوة رسمية للأمم المتحدة حتى أوائل يونيو/حزيران. كما كان من الواضح أن الشيخ حمودي كان متشككا من جدوى وملاءمة أية مشاركة دولية، حتى لو كانت مشاركة مستتيرة وغير متطفلة في الدستور العراقي. وحتى من قبل توجيه هذه الدعوة، كان هايسوم، وهو من الأعضاء القدامى في المفاوضات الدستورية في جنوب أفريقيا، يعمل من وراء الستار للمساعدة على إدماج العرب السنة كأعضاء. قام ببلورة نموذج متفق عليه لصنع القرار يمكن أن يتحاشى طرح أسئلة حول حقوق تصويت الأعضاء العرب السنة. وعمل لاحقا مع اللجنة على وضع ترتيب للجان الفرعية المتخصصة والفنية. كما ساعد في بلورة نماذج اتحادية يمكن أن تكون مرنة بما يكفي لإتاحة تكوين وحدات اتحادية في المستقبل وتحقيقا للتوازن بين المصالح الإقليمية والوطنية بالنسبة للموارد الطبيعية. كما قام بتوزيع ورقة في العاشر من أغسطس/آب بعنوان «إطار لحكومة لامركزية في العراق» كان لها تأثير كبير في وضع معالم خطة لخلق سلطات اتحادية معلنة وآلية لتكوين وحدات اتحادية جديدة وإدارة مشتركة اتحادية-إقليمية للنفط.

وعمل خبراء دوليون أحضرتهم إلى العراق الأمم المتحدة وكذلك معهد السلام الأميركي، ومن ضمنهم البروفسور في القانون الدستوري ياش جاي، بصورة مباشرة مع الشيخ حمودي بدءا من أوائل يونيو/حزيران. وقد أولوا اهتماما خاصا لأعضاء اللجنة السنة، وأمضوا وقتا طويلا في إبراز قيمة النظام الفيدرالي في الدول المتعددة الأعراق. وأشار البروفيسور جاي على وجه التحديد وبصورة مستفيضة إلى النماذج الدستورية المقارنة، موضحا أن النظام الاتحادي بعيد كل البعد عن التسبب في تفتت الدولة، بل يمكن في الواقع أن يوحد صفوف العراقيين. وقال في رأي له «إن العراق لا يواجه اختيارا بين نظام وحدوي وبين نظام اتحادي أو قائم على الحكم الذاتي، وإنما بين نظام اتحادي قائم على الحكم الذاتي وبين الحرب الأهلية (وفي النهاية لن يكون هناك عراق)». وفي تلك الأثناء، أولى أعضاء اللجنة الدستور الإسباني اهتماما فائقا. فالدستور الإسباني، أكثر من أي نموذج آخر، أرسى الأساس التصوري للنظام الاتحادي التدريجي الذي تم التفاوض بشأنه في النص العراقي النهائي.

ولكن هذه الحلقات البحثية المهمة مع العرب السنة توقفت عندما تم حل اللجنة في أغسطس/آب. وحتى بعدما استكمل هايسوم إضفاء الصفة الرسمية على دور بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في العراق على أكمل وجه، زصبح هذا الدور غير واضح وغير رسمي اعتبارا من الثامن من أغسطس/آب. وكان يتم استدعاء هايسوم ومسؤولون آخرون في الأمم المتحدة أحيانا للتحديث إلى رؤساء الأحزاب والقيام بوظائف سكرتارية. كما وبذل موظفو الأمم المتحدة جهدا مضنيا في التعاون مع صالح مطلق من مجلس الحوار الوطني، بصفته المفاوض العربي السني الأساسي، ليوفقوا بين وجهات نظره ووجهات نظر القيادات الكردية والشيعية. ولكن عند هذه المرحلة، لم يعد هناك طاولة مفاوضات تدعى إليها الأمم المتحدة بصورة منتظمة. وسبب التدخل الأميركي بالمفاوضات بإضعاف موقف الأمم المتحدة. ولم يتضح قط ولم يتأكد موقف الأمم المتحدة في مجلس الرئاسة.

## ظهور متزايد للولايات المتحدة

أتاح قصر الوقت، وربما تطلب، مشاركة أقوى وأكثر علانية من جانب مسؤولي الولايات المتحدة في المفاوضات. إن المشاركة الواضحة من جانب دولة أجنبية في مسألة سيادية مثل كتابة الدستور تبعث للأسف، وخاصة في العراق حيث أبدى القوميون العرب السنة خشيتهم من أن يكتب الدستور في العاصمة الأميركية واشنطن. وعلى حد قول أستاذ في العلوم السياسية في جامعة بغداد بشيء من المزاح «سقط من طائرة هليكوبتر على بغداد». قبل الثامن من أغسطس/آب، بقيت السفارة الأميركية بعيدة إلى حد ما عن اللجنة مؤكدة ضرورة تسوية أمر الدستور العراقي بحلول عراقية وليس أميركية. ولكن كان من الواضح أنه من غير الممكن الاحتفاظ بهذه المسافة والإصرار في الوقت نفسه، ضمن السياسة الأميركية، على الوفاء بموعد منتصف أغسطس/آب. ومنذ تشكيل مجلس الرئاسة، حضر السفير الأميركي زلماي خليل زاد الاجتماعات بانتظام، وقام مسؤولو السفارة الأميركية بجهود غير سرية للتعبيل بدستور نهائي، بل عقدت بعض الاجتماعات المبكرة لمجلس الرئاسة في السفارة الأميركية. وبحلول العاشر من أغسطس/آب، كانت الولايات المتحدة تعبر بقوة عن وجهات نظرها بشأن قضايا دستورية هامة للوصول إلى صفقات سريعة كانت تشبه بنود القانون الإداري الانتقالي. وعلى سبيل المثال، أيدت الولايات المتحدة بوضوح وجود قطاع بنترول يخضع بالكامل لسلطة مركزية مع العلم أن بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في العراق عرفت تقاسم السلطة إقليميا ومركزيا في ورقتها في العاشر من أغسطس/آب بأنها السبيل الوحيد للوصول إلى حل وسط.

وفي ١٢ أغسطس/آب، وللتعبيل بعملية صياغة دستور، وزعت السفارة الأميركية مسودتها للدستور باللغة الانجليزية. اتخذت المسودة شكل نص «التتبع والتغيير» واقتربت تعديلات على نص مسودة الدستور وقدمت وجهات نظر أميركية مستفيضة بشأن أحكام النظام الاتحادي



والقضاء وأوجه حماية حقوق الإنسان ومحو أثر حزب البعث وأمور أخرى. ومن المفارقة أن الحكومة الأميركية التي شجعت اتفاقاً شيعياً كرادياً في وقت مبكر استبعد العرب السنة، بذلت جهداً كبيراً في الأيام الأخيرة من المفاوضات مطالبة بتسوية سريعة للقضايا المتعلقة بالإلحاح على الأحزاب الشيعية الاهتمام بمخاوف السنة. وشملت هذه الجهود مكالمات هاتفية من الرئيس بوش إلى عبد العزيز الحكيم رئيس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق في منتصف أغسطس/آب. ونشرت الصحف الأميركية وصحيفة الصباح التي تصدر من بغداد نبأ هذه المكالمات الهاتفية مما رفع من علوية دور الولايات المتحدة في العراق إلى حد يمكن أن يؤكد شكوك العرب السنة في أن الدستور قد يكون منتجاً أميركياً — بدون تخفيف يلاحظ في موقف المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق. واتخذ السفير خليل زاد خطوة غير معتادة تمثلت في حضور اجتماع الجمعية الوطنية في منتصف أغسطس/آب حيث تحركت رئاسة الجمعية في اتجاه تمديد لمدة سبعة أيام ثم مرة أخرى في ٢٢ أغسطس/آب عندما طلب تمديد آخر. ونقلت قنوات التلفزيون العراقي وقائع هذا الاجتماع في الجمعية، مما يمكن أن يجلب انتقادات مفترضة من جانب القوميين العراقيين وقطاعات من وسائل الإعلام العربية.

## اتهامات بعدم شرعية الجمعية الوطنية

وأخيراً، وربما بوضوح كبير، أدى القرار غير الواقعي في الأول من أغسطس/آب بعدم تمديد الموعد إلى ما بعد منتصف أغسطس/آب استناداً إلى المادة ٦١ (و) إلى سلسلة من القرارات الخاصة عن الجمعية الوطنية مما عرّضها لاتهامات بأنها تعمل بصورة غير شرعية. وتعتبر المادتان ٦١ (و) و٦١ (ز) من القانون الإداري الانتقالي احتمال فوات موعد ١٥ أغسطس/آب بمثابة استفتاء فاشل. وفي الحالتين، ينص القانون الإداري الانتقالي على «حل الجمعية الوطنية وانتخاب جمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥». فإذا تصرفت الجمعية بشكل قانوني، كما يقول الناقدون، فالمنطق يقضي بحلها تلقائياً وقيام الحكومة بتنظيم انتخابات جديدة.

وطبيعة إجراءات الجمعية على وجه التحديد مساء يوم ١٥ أغسطس/آب غير واضحة وإن كان يمكن القول إن الجمعية قامت عن طريق رفع الأيدي الذي جاوز أغلبية ٧٥٪ المطلوبة، بتعديل القانون الإداري الانتقالي لتغيير الموعد النهائي إلى ٢٢ أغسطس/آب. ويبدو أن الجمعية تصرفت بذلك بشكل قانوني وإن كان بطريقة ربما تصور الذين صاغوا القانون الإداري الانتقالي أنها غريبة. ولكن لم يتضح تماماً ما إذا كان من الضروري أن يعلن رئيس الجمعية يوم ٢٢ أغسطس/آب عن ثلاثة أيام إضافية، أو ما إذا كان المؤتمر الصحفي الذي عقد في ٢٥ أغسطس/آب للإعلان عن الحاجة إلى مزيد من الوقت يتطابق مع روح أو نص القانون الإداري الانتقالي. يبدو أنه بعد منتصف أغسطس/آب، لم تجر الجمعية أي تعديل رسمي للموعد النهائي الذي ينص عليه القانون الإداري الانتقالي؛ وبعد الأول من أغسطس/آب، كان التعديل الرسمي للموعد النهائي في القانون الإداري الانتقالي الآلية القانونية الوحيدة لتجنب النصوص الإلزامية للبندين ٦١ (و) و٦١ (ز). ومن الواضح أن مجلس الرئاسة كان غير راغب في تقديم سلسلة من التعديلات المتواصلة للموعد النهائي في القانون الإداري الانتقالي إلى الجمعية، وذلك في حالة التمسك بالنص الخاص بالتفاوض في الدستور حتى من جانب أعضاء الجمعية.

والواقع أن العملية الدستورية العراقية كانت ملفنة للنظر حيث أن أعضاء الجمعية لم يشاركو فيها وإن كانوا مكلفين قانوناً بمسؤولية كتابة المسودة. لم يطلع أعضاء الجمعية الوطنية العاديون على المسودات الدستورية من ٨ إلى ٢٢ أغسطس/آب، ورفضت رئاسة الجمعية طلبات أعضاء الجمعية معالجة القضايا الدستورية من على منبر الجمعية. أما السفارتان الأميركية والبريطانية فقد كانتا غير واضحتين إلى حد ما فيما يتعلق بالنتائج القانونية لعدم الوفاء بالموعد النهائي في ١٥ أغسطس/آب، إذا كانتا غير راغبتين في التخطيط لاستراتيجية محتملة لسيناريو عدم الوفاء بهذا الموعد. وعلى كل حال، فانتقادات العرب السنة وآخرين أن الجمعية خالفت الدستور المؤقت استمرت وأضافت شيئاً من القوة إلى الادعاءات القائلة بأن الجمعية الراهنة والوثيقة التي أصدرتها لاحقاً تفتقران إلى الشرعية. من المرجح بالطبع أنه إذا كانت الولايات المتحدة قد سمحت للجمعية باعتماد موعد نهائي أكثر واقعية — موعد معقول يمكن أن تفي به الجمعية — لما تعرضت الجمعية لهذه الادعاءات.

## استبعاد المجتمع المدني: النساء والأقليات والوسط

كانت تفتت العملية أيضاً ضد مصالح النساء والأقليات العرقية والدينية خلاف الأكراد السنة، والمصالح السياسية للبيريين والوسط. ومنذ الاحتلال، أدى الظهور المتواصل لأحزاب سياسية طائفية وعرقية إلى تفتيت وتمهيش هذه الجماعات. ومن المشكوك فيه ما إذا كانت العملية الدستورية يمكن أن تمنح هذه الجماعات الاعتراف الدستوري الذي سعت إليه من خلال نصوص قوية عن المساواة ووسائل حماية حقوق

الإنسان، وهو ما عارضه رجال الدين المحافظون الشيعة المسيطرون الآن بوضوح. كما أنه لم تتح لقطاعات اصغر في المجتمع العراقي فرصة الانضواء داخل مؤسسات قوية للمجتمع المدني.

## ضياح نفوذ المجتمع المدني

ولهذا السبب، بدرت بعض المبادرات الواعدة في فترة ما بعد الانتخابات عن قادة المجتمع المدني الذين أرادوا تكوين مظلات من المنظمات لتمثيل هذا المجتمع في المفاوضات الدستورية. ومن منظور الوسط العلماني، أعد الدكتور غسان العطية مدير المؤسسة العراقية للتنمية والديمقراطية اقتراحا بتكوين لجنة دستورية مستقلة. والهدف المعلن لهذه اللجنة هو العمل بموازاة لجنة كتابة الدستور «الرسمية» و«إمطارها» بوجهات نظر المجتمع المدني الدستورية — تحت إشراف مجلس يتكون من أعضاء بارزين في الأحزاب السياسية. واقترح أن تتألف اللجنة من عدد كبير من المنظمات غير الحكومية التي نشطت في فحص وجهات النظر الشعبية بشأن الدستور خلال عام ٢٠٠٥.

وبالمثل، شرع معهد أبحاث ثقاليين، وهو منظمة دينية شيعية غير حكومية، في تكوين «منتدى دستوري مدني» يعكف على الدستور تحت رئاسة الدكتورة سلامة الخفاجي والشيخ فاتح الغيطة. كان الهدف من المنتدى توعية الأوساط الدينية الشيعية بقيمة نظام الحكم الدستوري والفصل بين الدين والدولة وإدخال وجهات النظر الراسخة للمجتمع المدني في اللجنة. وتمكن كل من المؤسسة العراقية للتنمية والديمقراطية ومعهد أبحاث ثقاليين في نهاية الأمر من أداء دور في إدخال وجهات نظر المجتمع المدني في اللجنة. ولكن لم تتمكن أية منظمة من تحقيق هدفها الذي يتمثل في إنشاء المؤسسات اللازمة لتعزيز نفوذ المجتمع المدني وتأثيره على مسودة الدستور. وأشار كل من غسان العطية والشيخ فتح الغيطة إلى ضيق الوقت كسبب رئيسي للفشل.

## تجاهل المنظمات النسائية

وأثرت مشكلة الإطار الزمني المحدود أيضا على المنظمات النسائية. وفي اجتماعات عقدتها منظمات نسائية في أواخر شهر يوليو/تموز، أكد كثير من المشاركات ضرورة رفع مستوى التنسيق إذا أردن النجاح في تمثيل وجهات نظر المرأة في اللجنة، مثلا اقتراح تشكيل «لجنة تنسيق» للنساء العراقيات لإدارة هذه العلاقة. ومرة أخرى، كان من الواضح أن ضيق الوقت كان العقبة الكبرى. روت هناك ادوار رئيسة منظمة نسائية نشطة للغاية هي شبكة النساء العراقيات ما جرى في اجتماعها مع اللجنة في أواخر يوليو/تموز: «عبرنا عن قلقنا إزاء ضيق الوقت أمام لجنة كتابة الدستور لإنجاز عملها خلف أبواب مغلقة. نحن لا نزال نطالب بتمديد الموعد النهائي لكتابة الدستور كي تتاح الفرصة للشعب العراقي ليشارك بإيجابية في هذه العملية البالغة الأهمية. هذا سوف يدعم الحوار السلمي ويبني الثقة من أجل المصالحة الوطنية بين صفوف المجتمع العراقي». وعبرت المنظمات النسائية عن قلقها بوجه خاص إزاء نصوص مسودة الدستور التي تقلص على ما يبدو القاعدة العلمانية لقانون الأسرة العراقي.

## مشاركة اللجنة

كانت اللجنة نفسها كانت تمثل طريقة للتصحيح الجزئي لغياب مشاركة الأقليات والنساء. وأولت الكتل الكردية والشيعية بعض الاهتمام للعمل على تمثيل المرأة في اللجنة — بإجمالي عدد تسع نساء — وكذلك ممثلين للأشوريين والشبك واليزيديين. كان حنين قدو أحد أعضاء اللجنة يشغل أيضا وظيفة رئيس مجلس الأقليات العراقية، وهو هيئة أنشأتها رسميا ثمانية منظمات عرقية للأقليات في الثاني من يوليو/تموز للدفاع عن اهتماماتهم وعرض مخاوفهم في المناقشات الدستورية. كان عدنان الجنابي أحد نواب رئيس اللجنة يمثل حزب الوسط برئاسة اياد علاوي.

أدى توقف نشاط اللجنة في الثامن من أغسطس/آب إلى خفض كبير لقدرة هذه المنظمات على المشاركة في المفاوضات. لم تضم اجتماعات مجلس الرئاسة نساء ولا أقليات غير كردية. وعندما حضر ممثلو حزب الوسط، أدوا دورا بسيطا بعد أن اقتربت مواقفهم من المواقف المتشككة للعرب السنة. ونتيجة لذلك، كانت غالبا ما تحذف النصوص الدستورية التي طالبت بها هذه المنظمات من مسودة اللجنة أو تمحي أو تعدل بحيث لا تتعلق سوى بقدر ضئيل بوجهات نظر المنظمات المعنية. فمثلا، طالب مجلس الأقليات العراقية بنص يعترف بعدد من الأقليات العرقية والدينية الكثيرة في العراق بالإسم. كان هذا النص واردا في المادة الثالثة من مسودة اللجنة: «يتكون الشعب العراقي من قوميتين رئيسيتين هما العربية والكردية، ومن قوميات أساسية هي التركمانية والكلدانية والأشورية والسريانية والأرمنية والشبك (الفرس) ومن يزيدية

وصابئة مندائيين، يتساوون كلهم في حقوق وواجبات المواطنة». تم حذف هذا النص من المسودة بعد الثامن من أغسطس/آب بدون مشاوره مجلس الأقليات أو المنظمات الفردية التي تمثل الأقليات وحلت محلها لغة مختلفة للأقليات لا تعترف مثلا صراحة بالشبك أو الأرمن.

## حاجة المجتمع المدني إلى المساندة الدولية

أسفر تحويل مسؤولية كتابة مسودة الدستور من اللجنة عن تحول جماعات أصغر، منها الأقليات العرقية والدينية العراقية، مباشرة إلى المؤسسات الدولية لتضغط من أجل المساندة والرعاية بنفس الطريقة التي تمكنت بها من الوصول إلى الأعضاء العراقيين في لجنة كتابة الدستور مباشرة. وكانت هذه الجماعات تأمل التأثير على مسودة الدستور بعد اليوم الثامن من أغسطس/آب وبذلك أصبح لديها حافز لطلب مساندة السفارة الأميركية، وبدرجة أقل الأمم المتحدة، حيث لم يعد هناك عراقيون يمكن الوصول إليهم أو عراقيون متعاطفون قرييون من عملية الكتابة. ورحبت الولايات المتحدة والأمم المتحدة بوضوح بهذا الدور. وعلى سبيل المثال، عرف السفير أشرف غازي الممثل الخاص للأمم المتحدة دوره بأنه يتولى حماية حقوق الإنسان وحقوق الأقليات في الدستور. وتكشف البيانات الصحفية التي أصدرها في أغسطس/آب عن سلسلة من الاجتماعات مع عراقيين يتطلعون إلى مساعدة الأمم المتحدة في الوقت الذي لم يكن فيه أحد متاحا في موقع آخر.

ولا يتضح على الإطلاق نجاح الأدوار التي تبنتها الولايات المتحدة وبعثة الأمم المتحدة للمساعدة في العراق في الضغط من أجل حقوق الإنسان. لا شك في أن بعض هؤلاء الأطراف العراقيين وجد أن الاجتماعات مع السفارة الأميركية والأمم المتحدة كانت مجدية، وإن كان ذلك ليتسنى لهم تحديد وضع المسودات الأخيرة للدستور. وبحلول شهر أغسطس/آب، أصبح من الصعوبة بمكان حتى على المشاركين في المفاوضات أن يتتبعوا عمل الكتابة إذ كانت مسودتان أو ثلاث مسودات في بعض الأحيان في متناول الأيدي باعتبارها «المسودة الأخيرة». كان الدكتور هاجم الحسني ورئيس الجمعية الشيخ همام حمودي والسفارة الأمريكية والأمم المتحدة يتولون أمر النصوص «الرسمية» المتعارضة. ورغم أن هذه المسودات تسربت للصحافة العراقية مرتين، لم ينشر أي من هذه المسودات المتعاقبة على الجمهور العراقي ليبيدي ملاحظاته عليها. وزعت مسودات قليلة للغاية، هذا إذا كانت قد وزعت، على أعضاء اللجنة أو الجمعية الوطنية.

## رعاية الولايات المتحدة للمجتمع المدني

هذا الغياب لوسائل الصياغة والمشاوره جعل من الصعب للغاية على العراقيين غير الخبراء تتبع العملية. وأدت هذه الخلفية من الغموض والرغبة في الرعاية من جانب مجموعة صغيرة من أصحاب المصالح في العراق بدورها إلى أن تكسب السفارة الأميركية مشاركة عامة أكبر في السياسة الدستورية العراقية، وأصبحت السفارة الممثل البديهي لطائفة من مؤسسات الضغط الدولية والدفاع عن القضايا الموجودة خارج العراق، وتشمل اللجنة الأميركية للحرية الدينية الدولية وبيت الحرية (فريدم هاوس) وطائفة من منظمات المغتربين العراقيين والمنظمات النسائية التي تتمركز في الولايات المتحدة. وبغض النظر عن قيمة هذه الجهود في تحسين الدستور، فقد أدى ضيق الوقت إلى زيادة احتمال أن يرى العراقيون الأجانب على أنهم يهيمنون على عمليتهم الدستورية مما يقلص من الشرعية الشعبية للدستور.

## أمانة اللجنة: المشاركة العامة

إذا كانت المنظمات النسائية ومنظمات الأقليات المنظمة تنظيما جيدا وذات الاتصالات القوية نسبيا وجدت من الصعب التفاعل مع القائمين على كتابة الدستور، فهذه الصعوبات كانت أكبر بالنسبة للمواطنين العراقيين. فكل اجتماع للجنة أو الجمعية الوطنية أو مجلس الرئاسة كان يعقد خلف الحيطان المدشمة والأسلاك الشائكة والأبراج في المنطقة الدولية في بغداد. ويمكن أن يدخل العراقيون المنطقة الدولية ولكن بعد الوقوف في صفوف لمدة طويلة وتعرضهم للخطر وبعد تفتيش ذاتي مكثف. وخطوط الهاتف واتصالات الانترنت سيئة على الدوام. والفرصة أمام العراقيين للتواصل، سواء بصورة رسمية أم غير رسمية، مع ممثلي القاعدة الجماهيرية كانت معدومة عمليا. ولكن من ناحية أخرى، كان الحوار الوطني والجدل بشأن الأمور الدستورية منتشرا وغطته وسائل الإعلام العراقية على نطاق واسع. ومع ذلك، فرغم الجهود الهائلة التي قام بها الجهاز الفني في لجنة كتابة الدستور، لم يعرض من هذا الحوار على اللجنة سوى النذر اليسير في الوقت المناسب الذي يمكن أن يحدث تأثيرا على مسودة الدستور.

## إنشاء وحدة الاتصال والحوار الجماهيري

أسس الشيخ حمودي في أوائل يونيو/حزيران، تحت إدارة الدكتور عدنان علي، أمانة هيكلية للجنة. وكان يتعين على الأمانة أن تضم وحدة للاتصال والحوار الجماهيري مسؤولة عن نشر المعلومات عن الدستور بين الجمهور وتلقي وتحليل ردود فعله. تم إعداد هيكل وحدة الاتصال والحوار الجماهيري ومهمتها بمساعدة خبراء الأمم المتحدة ومعهد السلام الأميركي، ومن ضمنهم سكوت كارلسون الذي كان مستشاراً للجنة الدستورية الألبانية الناجحة.

ومع ذلك، كانت هناك صعوبة كبيرة في بدء عمل وحدة الاتصال والحوار الجماهيري. وقبل يونيو/حزيران، لا الولايات المتحدة ولا الأمم المتحدة قامت بخطوات لإعداد مكتب اللجنة. وترتب على ذلك أن الأمانة كانت تعمل بطريقة من لحظة إلى أخرى من مساحة ضيقة في مركز المؤتمرات حتى أواخر يوليو/تموز. وبهذا ضاعت عدة أسابيع على توظيف أعضاء الجهاز الفني العراقي.

وفي نهاية يوليو/تموز، أصدرت وحدة الاتصال والحوار الجماهيري نموذج استبيان دستوري يحتوي على سبعة أسئلة إجمالاً لتوزعها في أنحاء البلاد وإعادتها إلى وحدة الاتصال والحوار الجماهيري لإدخالها قاعدة بيانات للكمبيوتر. وقدم كل من الأمم المتحدة والمعهد الديمقراطي الوطني ومعهد السلام الأميركي مساندة عملية إلى وحدة الاتصال والحوار الجماهيري، بما في ذلك التمويل وتقديم موظفين فنيين. وفي أواخر يوليو/تموز، زار معهد السلام الأميركي مكاتب وحدة الاتصال والحوار الجماهيري التي أسست حديثاً في وسط مدينة بغداد. كان هناك خمسون موظفاً يعملون على مدار الساعة في ظل أوضاع أمنية هشة لإدخال أكداً من آراء الجمهور كقاعدة بيانات معلوماتية لإعداد تقرير يعرض على اللجنة.

## القيود: الوقت والموارد والأمن

رغم مهنية وشجاعة موظفي وحدة الاتصال والحوار الجماهيري، فأوجه النقص في العملية كانت صارخة. ومنذ بدء عملها في أوائل يونيو/حزيران، لم يكن أمام هذه الوحدة أكثر من ثمانية أسابيع لإنجاز عملها.

إن محاولة إجراء حوار دستوري وطني جاد في هذه الفترة الزمنية القصيرة ربما تكون غير مسبوقة. وعلى سبيل المقارنة، فإن العملية الدستورية في كل من تيمور الشرقية وأفغانستان، والتي كان يعتبرها كثيرون متعجلة للغاية، استغرقت ستة أشهر وخمسة عشر شهراً على التوالي. وكان الجهد في العراق ملفتاً للنظر، نظراً إلى الوضع الأمني المتدهور والصعوبات في جميع أنحاء البلاد في توفير الخدمات الحكومية الأساسية، بما في ذلك الكهرباء والماء. ومن ثم، لا يدعو للدهشة أن مشاركة الجمهور لم تنجح تماماً.

وعلى وجه الخصوص، لم تكن هناك فترة توعية عامة بالقضايا الدستورية بحيث لم يكن أمام العراقيين من غير الصفوة سوى فرصة ضئيلة لفهم حتى أبسط الاستبيانات. لم يكن لدى وحدة الاتصال والحوار الجماهيري قدرة واضحة على تلقي معلومات جوهرية من مناطق الأكراد ومناطق العرب السنة في العراق التي يثور جدل حول كونها أهم المناطق في بناء الشرعية الدستورية. وفي ٢٨ يوليو/تموز، تلقت وحدة الاتصال والحوار الجماهيري ٢٠٣٠٠ ورقة فقط. وفي العاشر من أغسطس/آب، تلقت الوحدة ١٢٦٠٠٠ ورقة فقط، ولا شيء من إقليم كردستان أو مناطق العرب السنة. وحتى منتصف أغسطس/آب، استلمت حوالي ١٥٠ ألف ورقة منها حوالي ٢٠ ألفاً استلمتها من إقليم كردستان وعشرة آلاف فقط من مناطق العرب السنة — والواقع أن العشرة آلاف ورقة كانت من الفلوجة. كان هذا خلا عجزت وحدة الاتصال والحوار الجماهيري في نهاية الأمر عن تصحيحه.

ولأن رئاسة اللجنة كانت بيد المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، كان العاملون في وحدة الاتصال والحوار الجماهيري بصفة أساسية من الشبكات الاجتماعية الشيعية الدينية، والشبكات التي تكونت لتلقي آراء الجمهور كانت متحيزة للمناطق الشيعية في بغداد ومدن أخرى. وليس من الواضح ما إذا كان هناك سنة عرب ضمن الجهاز الفني لوحدة الاتصال والحوار الجماهيري وإن كانت الوحدة قد وظفت في أوائل أغسطس/آب بعض العراقيين من أقليات عرقية ودينية أصغر. قامت وحدة الاتصال والحوار الجماهيري بتوزيع صناديق الآراء في المباني الحكومية في بغداد كي تنتج للمواطنين تقديم الأجوبة على الاستبيانات وآراء مكتوبة للوحدة؛ ومع ذلك، كان توزيع هذه الصناديق غير متناسق في أفضل الأحوال. ولم يكن من الممكن إدخال آراء غير تلك عن الاستبيان، مما حد بداهة من وجهات نظر الجمهور بشأن القضايا الدستورية. ونتائج برامج التوعية الدستورية المستفيضة التي نشرتها المنظمات الدولية في أنحاء العراق، بما في ذلك المعهد

الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي إما أنها لم تقدم إلى وحدة الاتصال والحوار الجماهيري أو قدمت بعد فوات الأوان بحيث لا يمكن أن تؤثر هذه النتائج على مسودة الدستور أو أن تعزز التحليل الخاص الذي قامت به وحدة الاتصال والحوار الجماهيري.

## اطلاع محدود على آراء الجمهور

وربما يكون الأكثر أهمية هو عدم قدرة وحدة الاتصال والحوار الجماهيري على توزيع تقرير على أعضاء اللجنة قبل ١٣ أغسطس/آب. فقد أكدت المقابلات التي جرت مع طائفة متنوعة من أعضاء اللجنة في أوائل أغسطس/آب أنها لم تتلق التقارير من الوحدة. وهذا لا يثير الدهشة نظرا إلى ضغط الوقت، وذلك عنى أن الفرصة كانت قليلة أو معدومة لأخذ آراء الجمهور في الاعتبار في عملية التحضير للدستور. وبحلول ١٣ أغسطس/آب، كان هناك مسودة جاهزة للتفاوض لبعض الوقت ولكن مع غياب إرادة سياسية لدى الكتل السياسية لإعادة فتح ملف الاتفاقات بينها في إطار هذه المسودة. بعبارة أدق، فشلت الجمعية الوطنية في الوفاء بالالتزام الذي فرضته المادة ٦٠ من القانون الإداري الانتقالي وهو «تسلم المقترحات من مواطني العراق أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور».

## اتصال جماهيري قاصر

باختصار، تنبىء نشاطات وحدة الاتصال والحوار الجماهيري أيضا عن أن إنجاز الدستور العراقي كان سابقا لأوانه وأن فرصة أخرى ضاعت. لم تعمل الوحدة بكل طاقتها سوى في أواخر يوليو/تموز إذ أصبح جهازها الفني يضم أفرادا من مختلف الأعراق وأصبحت لديها معدات كافية ووسائل أمن وإمكانيات لرفع التقارير. ولو سمحت العملية حتى ببضعة أسابيع أخرى، لتمكنت اللجنة من أخذ وجهات نظر الجمهور بالاعتبار، وعلى الأخص وجهات نظر العرب السنة. والواقع أن حملة مشاركة مكلفة كبيرة ولكنها في نهاية الأمر غير ناجحة قد يترتب عليها أثر جانبي وهو ازدياد الأوضاع سوءا في العراق. كان العراقيون يتوقعون أن وجهات نظرهم ستؤخذ بالاعتبار، ولكنهم أدركوا أن العكس هو الصحيح.

ليس من المرجح أن تؤدي حملة مشاركة جماهيرية في العراق – بحد ذاتها – إلى معالجة الانقسامات الكبيرة في المواقف الدستورية التي تجابه البلد الآن عقب الاستفتاء. ومع ذلك، عادة ما يترتب على مشاركة الجمهور تلطيف لوجهات النظر الدستورية، سواء في صفوف جماهير الشعب أو الصفوة التي قامت بكتابة الدستور. كان من الواضح من الاستفتاءات التي قام بها المعهد الديمقراطي الوطني في أبريل/نيسان ٢٠٠٥ أن المواطنين العراقيين لم يسقطوا طلباتهم الخاصة بالشفافية والمشاركة في الأمور الدستورية. وعدم الاستجابة لهذه الطلبات كان له تأثير بالتأكيد وبوجه خاص على انطباعات العرب السنة عن الدستور النهائي. لو عكفت الحكومة العراقية والمجتمع الدولي بدأب ولمدة أطول مع تنظيمات العرب السنة على القضايا التي تتعلق بالنظام الاتحادي، ولو أتيح للعرب السنة الفرصة للتعبير للجنة عن وجهات نظر فردية بلا وسطاء بشأن القضايا الدستورية، لكانت النتائج مشجعة وربما مثيرة للدهشة.

## إستنتاجات: الاستفتاء ومستقبل العراق الدستوري

إن إيجابيات وسلبيات النص الدستوري التي نتجت عن هذه العملية العراقية كانت محل تعليقات مستفيضة من جانب الصحافة الغربية والأوساط الأكاديمية والسياسية، وعلى الأخص فيما يتعلق بنصوص الدستور التي تحابي — أو تعطي انطبعا بأنها تحابي — المؤسسة الشيعية المحافظة. وكون أن الدستور يتوقع أيضا حكومة مركزية على درجة من الضعف أدى إلى تعليقات وانتقادات كثيرة. إن ظهور هذه المسودة سيشرح بلا شك على مناقشات دولية مستمرة حول التصورات المتضاربة للانتماء والاندماج. وبعض المعلقين، مثل مجموعة الأزمة العالمية، يصنف التعارض في بعض نصوص الدستور على أنه يحمل «بذور الفرقة في المستقبل». وآخرون، ومن ضمنهم البروفسور ياش جاي، لديهم تحفظات جادة بالنسبة «لما إذا كان يمكن تطبيق الدستور بهذه الصورة بالكامل وبفعالية دون إلحاق خطر كبير بالدولة والمجتمع».

هذه الانتقادات لها قوتها؛ ومع ذلك، سيكون من الصعب تغيير هذا النص الدستوري. ونظرا إلى تداخل المصالح السياسية العراقية المتبادلة اليوم، يبدو أن الكتل السياسية الشيعية والكردية ستعدل هذا النص الدستوري تعديلا طفيفا. ورغم المشاكل البالغة الخطورة للعملية الدستورية التي صاحبت هذا النص، فالدستور بالشكل الذي كتب به ربما يكون معقولا وصالحا للعراق. إنه بالتأكيد ليس الوثيقة الدستورية الشاملة التي يتمناها البعض، ونظرا إلى رفض العرب السنة للنص في الاستفتاء، فهو ربما لا يحقق حتى أكثر الأهداف تواضعا لدستور عراقي يرقى إلى



مستوى المعاهدة. ولكن على سبيل المقارنة، لم يكن القانون الإداري الانتقالي أكثر تفصيلاً، ومن الصعب تخيل نص دستوري مختلف تماماً لعراق يطغى عليه طابع التقسيم الإقليمي ويرى فيه معظم المواطنين، في مختلف الأحوال والظروف، دوراً للإسلام في صنع القرار في البلاد. وكما في أي نص معاهدة، فمعظم التناقضات في مسودة الدستور ليست أخطاء عابرة ولا هي نتيجة تهرب متعمد، فهو يسكت عن أشياء لأن الأطراف لم تصل إلى اتفاق. ومن الصعب بالفعل أن نرى أي تغيير موضوعي فيه يمكن أن يضمن تأييد العرب السنة، ولا بالطبع تأييد جميع النساء والعلمانيين والأقليات العرقية والدينية.

وفي حالة العراق، ربما تكون الإجراءات العملية هي التي أحدثت المأزق الراهن أكثر مما أحدثه جوهر الموضوع نفسه. والتجربة الدستورية العراقية الأخيرة تبرز بوضوح تام أهمية عملية التفرقة التي عادة ما يجريها خبراء القانون الدستوري المقارن والأكاديميين بين مادة الدستور وجانبه الإجرائي. من الصعب وصف الإجراءات التي اتبعتها الجمعية الوطنية بإظهار النص في صورته النهائية بأنه يتوافق مع تمنيات العراقيين أو مع المعايير الدولية أو مع القانون الإداري الانتقالي نفسه. وعلى وجه التحديد، فحريّة المعارضة العربية السنّية هي التي خلقت الأزمات الدستورية في العراق، أكثر مما خلقتها الحجج المتضاربة المتبادلة بشأن الدستور. وحتى لو سلمنا بشيء من التعنت من جانب المفاوضين العرب السنة، تبقى الحقيقة أن الإجراءات الدستورية العراقية اعتبرت، مع شيء من التبرير، بمثابة إهانة للعرب السنة العراقيين.

إن المطلعين على العمليات الحديثة لصنع الدستور ما بعد النزاعات، ومنها تلك في تيمور الشرقية وأفغانستان، يدركون تماماً الثمن الذي يدفع من الاستقرار والشرعية وسيادة القانون عندما تجري المفاوضات الدستورية بتعجل. وللأسف بالنسبة للعراق، فإن نتائج العملية الدستورية المتعجلة لن تتجلى ببساطة — كما في بلدان أخرى كثيرة — على صورة سوء فهم لنقاط متعددة أو ثغرات في الشرعية على المدى المتوسط أو الطويل. فبسبب مظاهر العنف البالغ في البلد اليوم وظهور تضارب في المواقف في استفتاء أكتوبر/تشرين الأول على الدستور، فالتكهن بأن أوجه القصور في العملية الدستورية يترتب عليها أثر فوري و عنيف على أرواح العراقيين هو تكهن معقول.

كان الإصرار من جانب بعض القيادات العراقية والحكومة الأميركية على التقيد بالموعد النهائي في منتصف أغسطس/آب خطأً. فقد بدأت المفاوضات الدستورية في وقت متأخر بكثير عن الوقت الذي فكر فيه أولئك الذين صاغوا القانون الإداري الانتقالي والذي تنبأ بوضوح باحتمال ضرورة التمديد لستة أشهر. إن نهج العجلة الشديدة (الطبخ بالبخار المضغوط) الذي تبنته الولايات المتحدة كان يمكن أن يكون فعالاً لو كانت المشكلة الرئيسية هي ببساطة أن البرلمانين العراقيين تباطأوا في التحرك لترسيخ هويتهم العراقية ورؤيتهم المشتركة على الصعيد الدستوري.

ولكن المشكلة كانت أعمق من ذلك. فلقد تطلب صنع الدستور العراقي دوماً مفاوضات معقدة على ثلاثة أصعدة في ظروف لم يكن فيها شيء مضموناً — ولا حتى بقايا هوية عراقية مشتركة. تمثل التصور التقليدي العاقل في أن العراق دولة مركزية تجري شكلاً من أشكال اللامركزية بينما الواقع عكس ذلك تماماً. فالقوى الإقليمية في واقع الأمر كانت تتفاوض على شروط تفويضات السلطة المركزية. واستمدت كتل التفاوض الثلاث الكبرى — العربية الشيعية والكردية والعربية السنّية — سلطتها من مصالح إقليمية قائمة بحكم الأمر الواقع، بينما كانت سلطة الحكومة المركزية في مرحلة التفاوض هامشية. وفي نظر الكتل الثلاث الكبرى، فإن إجراءات كتابة دستور لم تكن بالضرورة أكبر من إجراءات العيش بلا دستور على الإطلاق، وهي حقيقة جعلت العملية أكثر دقة. وكان تعقيد المفاوضات وانعكاسات العنف الطائفي المتزايد في العراق يعينان أن الاجتماعات أصبحت تشبه يوماً بعد يوم محادثات السلام في الوقت الذي اتضح فيه أن السلام أمر عسير المنال، إذ قامت حركة الثورة والتمرد بتوقيف هجماتها بالهاون والسيارات المتفجرة لتتزامن مع جلسات الجمعية الوطنية. ربما لا يكون أيضاً من قبيل المصادفة أن المراحل النهائية للمفاوضات تخللتها صدامات عنيفة في صفوف الشيعة بين الموالين للمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق وأتباع مقتدى الصدر القوميين.

وللأسف الشديد، ليس هناك حل سياسي بديهي للأزمة الدستورية العراقية. لم يعد التحدي يتمثل في بناء الشرعية الحكومية والشرعية المؤسسية بقدر ما هو تحدٍ يتعلق بإدارة النزاع. ولقد تزامن إنجاز الدستور مع تصريح يمكن أن نصدق أنه منسوب إلى الزعيم المتمرد أبو مصعب الزرقاوي أنه «أعلن الحرب على جميع الشيعة في العراق»، ومع تصاعد ملحوظ للعنف السنّي - الشيعي. يجب أن نواجه حقيقة أن المعارضة العربية السنّية للدستور التي ظهرت خلال المفاوضات ستستمر، وأن تصويتاً وطنياً ب «نعم» ربما يرسخ عزلة العرب السنة ويدفع بهم قدماً نحو إصرار غير واقعي على دولة مركزية. وهذا لا يخلف سوى أملاً على المدى المتوسط أو الطويل في أن المعتدلين من العرب السنة ربما يتعلمون كيف يتقبلون دستور هم الاتحادي والقادة السياسيين الشيعة والأكراد في الوقت نفسه ربما يطبقون الدستور بشكل لا يضر بالعرب السنة.

إن جهود راب الصدع بين السنة والشيعية بمحاولة ترميم نص الدستور لا يرجح أن تثمر، وربما يتبين أن اتفاقا قبل الاستفتاء على بحث تعديل النص بعد ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥ هو اتفاق أجوف. وليس هناك دلائل أنه يمكن الوصول إلى إجماع على دستور تختلف نصوصه عن نصوص مسودة الدستور الراهنة. وبوجه خاص، لا يوجد دليل في سياسة انتخابية جديدة من شأنها أن تلطف من مطالب الفريقين الكردي والشيعي الأساسية والتي تسبب على ما يبدو إستياء كبيرا في عراق العرب السنة. وحتى مع وجود مشاركة عربية سنوية إيجابية في انتخابات جديدة، يرجح أن الفصائل الشيعية والكردية ستظل تمثل أغلبية كبيرة في الجمعية الوطنية تكفي لفرض مواقفها. إن منح وقت إضافي للمفاوضات الدستورية كان يمكن أن يكون مجديا قبل ان تؤدي المسودة الراهنة إلى تشديد في مواقف العرب السنة، واستمرار «التواصل» معهم بصورة غير مركزة واستمرار المفاوضات الدستورية هو تصور عقيم. والواقع أن نفور العرب السنة اتسع من جراء المشاكل الإجرائية في يوليو/تموز وأغسطس/آب. فقد وقع الضرر بالفعل؛ واستمرار المفاوضات الدستورية سيؤكد ببساطة الانقسامات القائمة. اتضح ذلك بالفعل في مفاوضات ما بعد الإستفتاء في سبتمبر/أيلول والتي أسفرت عن تعديلات طفيفة للنص «النهائي»، والتي تقول إن العراق «عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية»، وتخفف من لهجة الحديث عن حزب البعث وتعديل النصوص التي تتعلق بالمواثيق الدولية وموارد المياه. ويتضح من نتائج الدستور أن هذه الجهود، وإن بذلت بنية حسنة، لم تلطف من معارضة العرب السنة للنص.

## عودة إلى القاعدة الجماهيرية

ماذا يمكن أن يفعل العراقيون في غياب حل فوري بديهي ينهي أزمته الدستورية؟ ما هي سبل مساعدة المجتمع الدولي؟ كيف يمكن تحقيق آمال العراقيين في الحكم الدستوري؟

ربما يكون الجواب ببساطة هو مضاعفة الجهود في عمل القاعدة الجماهيرية الأقل بريفا والذي بدأه كثير من العراقيين — وكذلك منظمات دولية كثيرة. ويتضمن هذا العمل تحقيق الاتصال الوثيق بين الصفوة السياسية وبين أنصارهم، وتوسيع دائرة الجدل الدستوري، وإيجاد سبل جديدة لتشجيع تحالفات عرقية وطائفية مقابلة حول القضايا الدستورية وأشكال جديدة للهوية العراقية.

ثمة عمل فني كثير يتعين بالتأكيد القيام به من أجل تسوية التناقضات والنقاط التي سكت عنها النص الدستوري. يجب تطبيق القوانين، وذلك على الأخص للعمل على حماية حقوق الإنسان، ويجب أن تكون هناك أشكال للعلاقات بين-الحكومية في إطار النظام الاتحادي. ولكن تبقى المشكلة الرئيسية التي تتمثل في غربة العرب السنة. ولكن العمل بطرق محددة ملموسة مع صفوفهم والجماعات المحلية لوضع استراتيجية ضمن شروط عراق اتحادي — بما في ذلك تأمين إيرادات النفط للمحافظات العربية السنية واحتمال إنشاء إقليم اتحادي جديد في مناطقهم — يمكن أن يؤدي ثماره. هذا هو العمل المجدي في السنوات المقبلة. ربما ينبثق عن هذا العمل التزام شعبي على مستوى البلاد بالنظام الاتحادي الديمقراطي، ليس كرد فعل إزاء مفاوضات كردية - شيعية متعجلة، وإنما كتعبير حقيقي وبرامجاتي عملي عن شعوب العراق.

## التوصيات

- التوعية العامة: يجب أن تبذل الحكومة العراقية والجمعية الوطنية وكذلك المجتمع الدولي أقصى جهد ممكن لتوعية الشعب العراقي، وبخاصة سكان المناطق العربية السنية، بمضمون الدستور والمراحل التالية للفترة الانتقالية.
- الوساطة الدولية: يجب على الولايات المتحدة والأمم المتحدة والمجتمع الدولي مساندة المبادرات الرامية إلى تحقيق المصالحة وفهم المجتمعات المحلية العراقية للقضايا الدستورية. استراتيجيات العرب السنة: يجب على الولايات المتحدة والأمم المتحدة والمجتمع الدولي مساعدة جماعات العرب السنة على وضع استراتيجيات في إطار اتحادي، وعلى الأخص مساعدة العرب السنة المعتدلين والتقدميين في التعرف على سبل تأمين إيرادات النفط والحكم الذاتي والتحالفات السياسية.
- مكتب الأمم المتحدة للخبراء الدستوريين: يجب أن تؤسس الأمم المتحدة مكتبا دائما لتقديم المشورة والمساندة الدستورية في إطار الأمانة العامة، بحيث يمثّل قسم المساعدة الانتخابية. تطبيق الدستور: يجب على الحكومة العراقية والجمعية الوطنية والمجتمع الدولي أن يعدوا استراتيجية لتطبيق الدستور تركز على العلاقات بين-الحكومية وإمكانية قيام المواطنين العراقيين بإنفاذ حقوقهم الدستورية.

- عدم التحيز: لا ينبغي للمجتمع الدولي، وهو بصدد مساعدة الحكومة العراقية في تطبيق الدستور، أن يخرط في اختيار المحسوبيات السياسية، بحيث يعترف بأن أية مبادرة يجب أن تلقى تأييدا سياسيا واسعا.
- التمثيل المتساوي: يجب أن تتضمن أدوات تطبيق الدستور المؤسسية، بما في ذلك المحاكم واللجان، وبشكل واضح، العرب السنة والنساء وأفراد الأقليات العرقية والدينية. نقل وجهات نظر الجمهور: تحتاج وحدة الاتصال والحوار الجماهيري بلجنة كتابة الدستور إلى مساندة في إعداد تقرير نهائي عن وجهات نظر العراقيين بشأن الدستور ليصبح جزءا من السجل العام.
- مركز دائم للحوار الدستوري والأبحاث الدستورية: يجب أن تحول الحكومة العراقية، بمساعدة المجتمع الدولي، وحدة الاتصال والحوار الجماهيري بلجنة كتابة الدستور إلى مركز مستقل للحوار الدستوري والأبحاث الدستورية وأن يؤسس المركز بتشريع وطن. علامات على الطريق: يجب أن تتبنى القيادات العراقية والولايات المتحدة استراتيجية للفترة الانتقالية تضع على رأس أولوياتها انخراط العرب السنة في الدستور وسيادة القانون والعلامات الهادية لبناء الديمقراطية بدلا من التمسك بالقانون الإداري الانتقالي أو جداول زمنية أخرى.



## معلومات إضافية

في خريف عام ٢٠٠٣، طلب الكونجرس من معهد السلام الأميركي تقديم المساعدة لمبادرات بناء السلام الجارية في العراق. وعمل المعهد في هذا المجال يكمل الكثير من برامج ومبادراته الطويلة المدى، ومن ضمنها دعم سيادة القانون في أجواء ما بعد النزاع والأوضاع الانتقالية، كما يظهر في المطبوعات التي تتناول هذه القضايا.

### وتضمن تقارير المعهد الحديثة والمتاحة أيضاً باللغة العربية:

- الإسلام السياسي في العراق بعد صدام حسين، بقلم جراهام فولر (تقرير خاص رقم ١٠٨، أغسطس/آب ٢٠٠٣)
- عراق ما بعد الحرب: سباق من أجل الاستقرار، وإعادة البناء والشرعية، بقلم د. فالح عبد الجبار (تقرير خاص رقم ١٢٠، مايو/أيار ٢٠٠٤)
- العملية الدستورية في العراق: تكوين رؤية لمستقبل البلاد، (تقرير خاص رقم ١٣٢، فبراير/شباط ٢٠٠٥)
- من هم المتمردون؟ الثوار من العرب السنة في العراق، بقلم أمانتيا بارام (تقرير خاص رقم ١٣٤، إبريل/نيسان ٢٠٠٥)
- تركيا والعراق: أخطار (وإمكانات) الجوار، بقلم هنري ج. باركي (تقرير خاص رقم ١٤١، يوليو/تموز ٢٠٠٥)
- استراتيجيات لدعم الديمقراطية في العراق، بقلم أريك ديفيس (تقرير خاص رقم ١٥٣، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥)

الرجاء قراءة هذه التقارير على موقعنا : [http://www.usip.org/pubs/reports\\_arabic.html](http://www.usip.org/pubs/reports_arabic.html)

## ملاحظات

## نبذة عن المعهد

معهد السلام الأميركي مؤسسة فيدرالية مستقلة، غير حزبية، أنشأها الكونجرس للتشجيع على منع الصراعات الدولية وإدارتها وإيجاد الحلول السلمية لها. والمعهد الذي أنشئ في عام ١٩٨٤، يضطلع بمهمته التي كلفه بها الكونجرس من خلال برامج عدة من بينها برامج منح البحوث، ومنح الزمالة، والتدريب المهني والبرامج التعليمية من المرحلة الثانوية حتى الدراسات العليا، وعقد المؤتمرات والحلقات الدراسية، وخدمات المكاتب والمطبوعات. ويعين رئيس الولايات المتحدة مجلس إدارة المعهد ويصادق عليه مجلس الشيوخ.

### مجلس الإدارة

● **ج. روبنسون وست** (رئيس)، رئيس مؤسسة بي أف سي للطاقة، واشنطن العاصمة ● **ماريا أوتيرو** (نائبة رئيس)، رئيسة مؤسسة أكسيون العالمية، بوسطن، ماساتشوستس ● **بتي ف. بوميرز**، مؤسسة ورئيسة سابقة، مؤسسة إتصالات السلام، واشنطن العاصمة ● **هوللي بوركهالتر**، مديرة الإعلام، مؤسسة الأطباء من أجل حقوق الإنسان، واشنطن العاصمة ● **تشستر أ. كروكر**، جيمز ر. شليسنجر بروفيسور في الدراسات الإستراتيجية، مدرسة العلوم الدبلوماسية، جامعة جورجتاون ● **لوري س. فولتون**، مؤسسة وليامز وكونولي، واشنطن العاصمة ● **تشارلز هورنر**، زميل أول، معهد هدسون، واشنطن العاصمة ● **سيمور مارتن ليبست**، هيزل بروفيسور للسياسة العامة، جامعة جورج مايسن ● **مورال. ماكلين**، رئيسة معهد أفريقيا-أميركا، نيو يورك، ولاية نيو يورك ● **باربارا سنيلينغ**، سيناتور ولاية سابقة ونائبة محافظ سابقة، شلبورن، فيرمونت.

### أعضاء شرفيون

● **مايكل م. دن**، لفتناننت جنرال، سلاح الجو الأميركي، رئيس جامعة الدفاع الوطني ● **باري لوينكرون**، مساعد وزيرة الخارجية للديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل ● **بيتر و. رودمان**، مساعد وزير الدفاع لشؤون الأمن الدولي ● **ريتشارد ه. سولومون**، رئيس معهد السلام الأميركي (بدون حق التصويت).

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، انظر موقعنا على الشبكة (WWW.USIP.ORG) حيث توجد نسخة إلكترونية من هذا التقرير مع وصلات إلى مواقع أخرى مناسبة، وكذلك معلومات إضافية حول الموضوع.



**United States  
Institute of Peace**

1200 17th Street NW  
Washington, DC 20036

[www.usip.org](http://www.usip.org)

**Special Report 155  
Iraq's Constitutional Process II:  
An Opportunity Lost**