

التحديات الدستورية في العراق

13 تشرين الثاني 2003



international
crisis group
المجموعة الدولية
لمعالجة الأزمات

تقرير الشرق الأوسط رقم 19
بغداد/بروكسل

قائمة المحتويات

موجز تنفيذي وتوصيات

1- السياق القانوني والسياسي

- أ- الدساتير السابقة
- ب- السوابق السياسية
- ج- الإطار التأسيسي
- د- سياسة الولايات المتحدة
- هـ- التفاعل بين العراقيين الداخليين والخارجيين

2- خطوط التصدعات الدستورية

- أ- المواطنة والقضية الاثنية/الدينية
- ب- قضية الفيدرالية
- ج- مسألة كركوك
- د- دور الدين

3- دفع العملية إلى الأمام

- أ- الفصل بين نظام الحكم والعملية الدستورية
- ب- دفع عملية نظام الحكم إلى الأمام
- ج- دفع العملية الدستورية إلى الأمام

4- الخلاصة

الملاحق

- خارطة العراق
- نبذة حول المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات
- تقارير ICG وأوراقها الموجزة

التحديات الدستورية في العراق موجز تنفيذي وتوصيات

ستدخل في صلب الدستور، وما هو الدور الذي سيضطلع به الإسلام في نظام الحكومة.

وقد حمي وطيس المعركة الأولى حول تحضير دستور جديد خلال النقاش الدائر حول صياغته. فقد شرعت الهيئات السياسية في التقدم بطلبات إجرائية كوسيلة لجعل المواد الدستورية تحقق مصالحها الخاصة. وطالب أكبر أئمة الشيعة، آية الله علي السيستاني بإجراء انتخابات مباشرة لعقد جمعية تأسيسية، مما يحتمل أن يؤدي إلى قيام جمعية تسيطر عليها أغلبية شيعية. وقد أعرب الأكراد عن تفضيلهم لاختيار عدد من الأكفاء لصياغة الدستور، أملى من وراء ذلك إلى أن يؤدي هذا إلى التعويض عن انخفاض نسبتهم العددية، وأن يسمح لهم بالاستفادة من ميزة خاصة لديهم هي الدراية الواسعة بكافة الأمور الدستورية المعقدة. أما المؤتمر القومي العراقي، الذي يتكون من مجموعة شخصيات قضت عشر سنوات في المنفى تستعد للقيام بدورها في العراق الجديد إذا أثبتوا وجود تأييد شعبي كبير لهم داخل البلاد، فهذا المؤتمر يرى أن انتخاب جمعية تأسيسية أمر غير عملي، وأن مجلس الحكم المؤقت هو الذي ينبغي أن يختار واضعي الدستور.

وهذه المعركة الحامية لا تعكس إلا لمحة خاطفة للمسائل العميقة التي يجب على العراقيين أن يواجهوها قبل التوصل إلى إجماع قومي حول رؤية مستقبل بلادهم. ولهذا فمن الأهمية الكبرى أن الحوار الدائر الآن حول الدستور، والذي ينحصر في دائرة صغيرة قوامها نخبة من رجال السياسة والمتفقين، ينبغي أن يتسع لكي يتيح الفرصة لقطاعات أكبر من صفوف الشعب العراقي لكي تدلي برأيها في أمور سيكون لها تأثير قوي في مختلف شؤون حياتهم وحياة الأجيال القادمة.

أما مسألة نظام الحكم الحالي فان الضغوط تتزايد بسرعة في الولايات المتحدة وفي العراق لتعجيل الانتقال نحو نظام عراقي أصيل. وقد انعكس هذا الاتجاه في أول الأمر في قرار مجلس الأمن رقم 1511 (يعبر عن أفضلية أمريكية) ويطالب مجلس الحكم المؤقت (الذي يكرس السيادة العراقية دون أن يمارسها) بأن يقوم بإعداد جدول زمني وبرنامج دقيق، بحلول 15 كانون أول 2003، لوضع دستور وإجراء انتخابات، على أساس أن الدستور الدائم هو الأمر الوحيد

مع اشتداد الهجمات على القوات المحتلة للعراق، وتوالي التفجيرات الانتحارية على الأهداف المدنية، تزداد الحاجة الماسة إلى إيجاد صيغة سياسية جديدة تؤدي إلى تقوية سلطة المؤسسات العراقية وشرعيتها، وتعزيز صفتها التمثيلية. وحتى يومنا هذا، كانت الاستجابة التي انعكست في قرار مجلس الأمن رقم 1511 تتجلى في الربط بين نقل ممارسة السيادة وبين صياغة دستور عراقي، وإجراء استفتاء عليه وما يترتب على ذلك من عقد انتخابات عامة.

ويؤدي هذا المنطق إلى خيار صعب بين التعجيل بإجراء عملية دستورية، أو تأجيل نقل السلطة السياسية. لكن كلا الخيارين من شأنه أن يثير القلاقل، إذ إن نقل السلطة أمر ملح، وكذلك شأن توسيع القاعدة السياسية لمجلس الحكم. ولكن عملية وضع دستور تستلزم شيئاً من التروي، وإلا فإن عاقبتها ستكون وخيمة. والطريق الأمثل هو الفصل بين مسألة الحكم (وهي تتمثل في نقل السلطات إلى حكومة عراقية ذات قاعدة أكثر اتساعاً تمارس مهامها بمقتضى تفويض انتقالي)، وبين العملية الدستورية (وهي إيجاد نظام ديمقراطي دائم)، وذلك من أجل قيام دولة عراقية مستقرة.

أما فيما يختص بوضع دستور، فإن كل الدلائل تشير إلى أن هذه العملية تحتاج إلى وقت طويل لكي يضمن نجاحها. ويتضح من المقابلات التي أجريت مع مجلس الحكم المؤقت، ومع اللجنة التحضيرية الدستورية، ومع هيئات سياسية أخرى في العراق، أن الشعب العراقي لم يبدأ إلا أخيراً في التفكير في دستور جديد، ومناقشة محتوياته والخطوات اللازمة له.

وتتباين فئات العراقيين تبايناً واسعاً حول أهم القضايا الرئيسية التي تتعلق بطبيعة دولتهم المستقبلية ونظامها الحكومي. ويكمن أحد مصادر الخلاف الرئيسية في توزيع السلطة بين المركز والأقاليم، وهل سيكون العراق جمهورية وحدوية أم فيدرالية، وإن كان ينبغي أن يكون جمهورية فيدرالية فكيف تكون حدود الأقاليم المختلفة، وعلى الأخص، هل يعتمد الإقليم الكردي على سمات إثنية أم إقليمية، وما إذا كان سيضم مدينة كركوك. كما أن مسألة أخرى على قدر كبير من الحساسية تدور حول ضمانات الحرية الدينية، وهل

الذي يكفل تكوين الحكومة الشرعية التي يحتاج إليها العراق لكي يتمتع بالسيادة الكاملة.

ولسوء الحظ فإن المساومات المطولة التي جرت في مجلس الأمن لم تؤد إلا إلى تغييرات لا تكاد تبدو على أرض الواقع، إذ إن قرار 1511 لم يأت بشيء يزيد من شرعية مجلس الحكم المؤقت أو سلطاته، أو يقدم إطاراً زمنياً دستورياً واقعياً، وهذه جميعها خطوات لا بد منها للعمل على استقرار الأحوال في العراق. أما بالنسبة للولايات المتحدة وللمجتمع الدولي ككل، فقد عادت الأمور إلى البداية من جديد.

وهناك خطوات سياسية يمكن، بل ينبغي، اتخاذها لتعزيز شرعية زعماء العراق وضم الجماعات السياسية والعشائرية والدينية المستبعدة حالياً، وللإقلال من الشعور بالاحتلال الأجنبي، ولتقوية احتمالات وضع دستور عراقي شرعي قابل للحياة إلى أقصى درجة ممكنة. وهذه الخطوات يجب أن تقوم على المبادئ التالية:

- يجب أن تفصل المسألة الحالية الخاصة بنظام الحكم عن عملية وضع دستور دائم
- يجب أن تعطى للأمم المتحدة سلطة أولية ومسؤولية مباشرة للإشراف على عملية نقل السلطة الحاكمة إلى المؤسسات العراقية وعلى عملية وضع الدستور
- فيما يختص بنظام الحكم يتعين على الأمم المتحدة أن تشرف على عملية توسيع مجلس الحكم المؤقت، وذلك عن طريق الانتخابات إن أمكن، أو عن طريق التعيين بعد إجراء مشاورات واسعة، بحيث يضم القوى الاجتماعية والسياسية التي ليس لها تمثيل على الإطلاق، أو بدون تمثيل كاف (بما في ذلك أتباع مقتدى الصدر ومن يمثلون العشائر السنية).
- ينبغي لمجلس الحكم المؤقت بعد توسيعه أن يصبح حكومة انتقالية للوحدة الوطنية، تعمل من خلال مجلس الوزراء المعين، وتمارس (وليس فقط تمثيل) السيادة العراقية في طائفة واسعة من المسائل، بما في ذلك إدارة الميزانية والخدمات الاجتماعية والتعليم وإعادة الإعمار الاقتصادي والتجاري والاستثمار والعلاقات الخارجية
- يجب أن تبدأ عملية وضع الدستور في السير إلى الأمام، ولكن بخطى مدروسة، وبأسلوب استشاري شفاف، مع آلية فعالة لوضع دستور عملي يحمل الشرعية الضرورية.

وفي تقريرنا الحالي ينصب التركيز الأول على التحدي الذي يكمن في وضع الدستور، مع الأخذ في الاعتبار بصعوبة المسائل المتعلقة به وتعقيدها. وكنا قد تناولنا موضوع نظام الحكم في تقرير سابق¹، ودعونا إلى تقسيم السلطة إلى ثلاثة أقسام بين سلطة التحالف المؤقتة، والأمم المتحدة، ومجلس الحكم المؤقت. وهو نظام ندعو هنا أيضاً إلى مساندته. وفي

تقريرنا هذا نناقش الخيارات، دون أن نضع آراء ختامية، حول أفضل الوسائل التي تحقق قيام مجلس حكم مؤقت اشمل تمثيلاً، أو إيجاد عملية فعالة لوضع دستور. وكلا الجانبين يحتاج إلى المزيد من المشاورات حول أفضل الحلول، وإلى تحليل لما يمكن أن يتم تحقيقه.

وفي الوقت الذي يمثل تقريرنا فيه للطباعة، في 13 تشرين الثاني 2003، فإن الدلائل الأخيرة تشير إلى أن واشنطن قد وافقت على ضرورة الفصل بين نظام الحكم وبين عملية وضع الدستور، ولكنها لم تقترح كثيراً من موقفها السابق من الموافقة على منح الأمم المتحدة دوراً إشرافياً أكبر في كلا المجالين. وهناك خيارات عديدة ستكون موضع مشاورات بين سلطة التحالف المؤقتة التي يرأسها (بول بريمر) ومجلس الحكم المؤقت، وهي تتضمن عقد انتخابات في غضون ستة أشهر لتكوين هيئة تتولى تعيين حكومة انتقالية وتباشر عملها كعضو في الجمعية التأسيسية التي ستضع الدستور. وخيار آخر هو بذل جهود فورية لتوسيع قاعدة مجلس الحكم المؤقت وتخويله سلطة أكبر للحكم إلى أن يتم وضع الدستور² ومن المأمول أن تترتب الحكومة الأمريكية قبل الحكم على طائفة كبيرة من الخيارات التي نعرضها هنا. وهذه هي فرصتها الثانية، وربما لا تتاح لها فرصة ثالثة.

إن قوات الاحتلال تقع عليها مسؤولية مستمرة من أجل توفير بيئة آمنة للشعب العراقي تستطيع منها الحكومة أن تمارس عملها بنظام، وان تجري مشاورات حول العملية الدستورية على نطاق واسع، وان تعقد الانتخابات في جو من الأمن. وحيث أن محاولة وضع الدستور هي في ذاتها، وينبغي أن تكون كمشروع يملكه العراقيون وخدمهم، فينبغي على الولايات المتحدة والحكومات الأخرى أن تقاوم كل إغراء يدفعها إلى التدخل، أو أسوء من ذلك، ممارسة إدارة خفية. وأهم من كل شيء، يجب أن يتحرر العراقيون من الضغوط المناوئة التي تتخذ شكل جداول زمنية غير واقعية، ومواعيد نهائية لا يصح إهمالها، مما يؤدي إلى تقويض العملية الدستورية واستقرار العراق في المستقبل.

التوصيات

إلى الولايات المتحدة، وأعضاء التحالف، ومجلس الأمن:

- 1- اتخاذ قرار جديد يصدر من مجلس الأمن ويؤدي إلى:
 - (أ) الفصل بين عملية نقل السلطة إلى حكومة عراقية انتقالية، وبين عملية وضع دستور دائم، مع تحديد جداول زمنية واقعية لكل عملية،

² علمت ICG من أحد المسؤولين الأمريكيين أن بريمر عائد إلى بغداد ومعه عدد من المقترحات ولكن "بدون تفاصيل"، مقابلة أجرتها ICG في واشنطن 13 تشرين الثاني 2003. أنظر جريدة نبي واشنطن بوست 13 تشرين الثاني 2003 ونبي نيويورك تايمز الصادرة في نفس اليوم.

¹ تقرير ICG رقم 17 عن الشرق الأوسط "من يحكم العراق" 25 اب 2003

(ب) الانتقال من سلطة التحالف المؤقتة إلى سلطة مدنية تحت إشراف الأمم المتحدة، ومسؤولية الإشراف على كلتا العمليتين

إلى بعثة الأمم المتحدة (الحديثة التكوين) في العراق:

2- الإشراف على عملية الانتقال السياسي عن طريق توسيع مجلس الحكم المؤقت، وفي أسرع وقت ممكن، ليصبح حكومة انتقالية للوحدة الوطنية ذات قاعدة واسعة تضم القوى الاجتماعية والسياسية التي ليس لها تمثيل حالي، أو ذات تمثيل غير كاف، وعلى الأخص الأحزاب والشخصيات الوطنية.

3- إتمام هذا التوسع بوسيلة تكفل معايير الرضاء والتطبيق العملي والعنصر الزمني، سواء كان ذلك عن طريق ما يأتي:

(أ) انتخابات للدوائر المحلية والوظيفية

(ب) انتخابات عامة

(ج) تجمع عريض للمندوبين العراقيين الذين يمثلون طائفة من القوى الاجتماعية والسياسية من جميع أنحاء البلاد يضطلعون بمسؤولية تعيين أعضاء جدد

(د) اختيار أعضاء إضافيين بواسطة بعثة الأمم المتحدة نفسها

(هـ) الجمع بين العناصر السابقة

4- الإشراف على اتخاذ إجراء يرمي إلى وضع دستور يضمن توفر الناحية العملية، والقبول، مع الأخذ في الاعتبار بالخيارات التالية:

(أ) الإشراف على انتخابات الجمعية التأسيسية بصفة مباشرة (وقد يستغرق هذا بعض الوقت، ولكنه يعزز القبول الشعبي)

(ب) تعيين لجنة صياغة تضع دستورا يجري عليه استفتاء شعبي (وهذا الخيار يوفر الوقت والموارد، ولكنه قد يقلل من القبول الشعبي على المدى الطويل)

(ج) عملية أخرى تجمع بين عناصر الاختيار والانتخاب

5- تشجيع الأحزاب السياسية العراقية ومنظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية والمؤسسات على إقامة حوارات داخلية عامة حول الأمور الدستورية الرئيسية، وتشجيع وسائل الإعلام العراقية على تغطية العملية الدستورية بهمة ونشاط وروح بناءة.

بغداد/بروكسل 13 تشرين الثاني 2003

التحديات الدستورية في العراق

-1

لأول مرة منذ سنوات طويلة، والإحساس بمظاهر التحسن في حياتهم اليومية، فإن شعورهم بانعدام الأمن أصبح عاملاً من عوامل تقييد قدرتهم على إحياء طاقاتهم الإدارية ومؤسساتهم الاجتماعية.

وأحد عناصر الاستقرار الرئيسية وجود دستور يعكس اهتمامات الجماعات العراقية الإثنية والدينية، وذلك من خلال عملية توافقية تلقى تأييداً شعبياً واسعاً. وهناك سوابق دولية كثيرة يمكن للعراقيين أن يستفيدوا منها في رسم طريقهم. ومهما كان نموذج الدستور الذي يقررون اختياره، فإن عليهم أن يلتزموا بعملية ذات ثلاثة أبعاد هي الكفاءة، والزمن، ودرجة شرعية الحصيلة النهائية، وأي قرار يتخذونه بشأن أحد تلك الأبعاد الثلاثة يؤثر على البعدين الآخرين، وربما يكون ذلك التأثير ضاراً. وعلى سبيل المثال فإن العملية التي تنطوي على انتخابات مباشرة لتأسيس جمعية تأسيسية، عملية باهظة التكاليف، وتتطلب زمناً طويلاً. ومن ناحية أخرى فإن تعيين لجنة من قبل مجلس الحكم المؤقت لوضع الدستور قد يوفر وقتاً ثميناً وموارد هائلة، ولكنه يقلل من مدى تقبل الوثيقة النهائية حتى ولو تمت الموافقة عليها من خلال الاستفتاء، وذلك يرجع إلى احتمال النظر إليها كأنها من بنات أفكار خبراء لا يمثلون الشعب، ويخضعون لسيطرة الولايات المتحدة وتحكم العراقيين الذين يعيشون في المنفى بالخارج.

ولهذا يجب على العراقيين، وهم على أهبة الشروع في العملية الدستورية ودراسة هذه الخطوات، أن يعملوا داخل السياق السياسي والقانوني الذي تجلّى خلال السنوات العشر الأخيرة، وأن يستفيدوا من خبرة دساتيرهم الماضية.

أخذ العراقيون أخيراً يخرجون ببطء من مرحلة كانوا يبرزون فيها تحت حكم تعسفي، تخللته حروب عدوانية (ضد إيران 1980-1988، وضد الكويت 1990-1991)، وتحت قمع وحشي للانتفاضات الداخلية (الأكراد في 1988، ثم الأكراد والشيعية في 1991) أدت إلى وقوع عدد هائل من الإصابات، وسببت تشويهاً وشللاً في المجتمع العراقي. ونتج عن الاستمرار الطويل لحكم الحزب الواحد أن تركزت السلطة في أيدي مجموعة صغيرة تقوم على أساس الانتماء العشائري، وعمدت إلى تهميش الأصوات القليلة الباقية التي نزعّت إلى البحث عن بديل. كما أن الانقسامات الطائفية التي ظلت واضحة فقط لدى من كانت لديهم الرغبة في رؤيتها، أصبحت واقعا سياسياً نتيجة لممارسة شعار (فرق تسد) على أيدي نظام حكومي يسعى إلى إحكام قبضته في مواجهة تأييد أخذ يتهاوى في سنوات السبعينيات³.

وفي حين أن الغزو الأمريكي للعراق استطاع أن يطيح بذلك النظام، إلا أنه لم يتمكن من إعادة الاستقرار، وبدلاً من جو القمع الشمولي، انتشرت أحداث التفجيرات الانتحارية، والعنف العشوائي، وعدم القدرة على معرفة ما قد يقع من أحداث فوضوية. وعلى الرغم من أن العراقيين بدأوا في التعبير بحرية عن ميولهم السياسية

³ أنظر تقرير ICG رقم 6، 11، 17 عن الشرق الأوسط:

1 تشرين أول 2002، *Iraq Backgrounder: What Lies Beneath*, 25 آذار 2003، *War in Iraq: Political Challenges After the Conflict*, 25 آب 2003، *Governing Iraq* و ورقة موجزة ل ICG، 9 أيلول 2003، *Iraq's Shiites Under Occupation*.

الاهتمامات المحدودة لأولئك الذين انتزعوا السلطة. وكان دستور 1958 يجمع بين السلطات التنفيذية والتشريعية في مجلس رئاسي مكون من ثلاثة أعضاء، ويخضع له مجلس الوزراء، وهكذا تم وضع الأساس للحكم الديكتاتوري. وجاء دستور 1970 المؤقت على يد نظام البعث الذي قبض على السلطة قبل عامين، ووطد حكم "الثورة" و"الحزب القائد"، وأصدر تفسيراً رسمياً في عام 1977 بأنه إذا كان الشعب هو مصدر السلطة وشرعيتها، فإن تعبير "الشعب" لا ينبغي أن يعني إلا أولئك الذين يناوئون الثورة وبرنامجها.⁷ وكان التعديل الذي أدخل على الدستور في عام 1974 يعكس تفسير النظام لتسوية الحكم الذاتي التي عقدها تحت إكراه مع زعماء الأكراد الثائرين في عام 1970. ولكن الأكراد رفضوا ذلك، وأدى هذا إلى تجدد الصراع.⁸ وكان المقصود بمشروع دستور 1990 أن يعكس استعادة حزب البعث لحيويته بعد الحرب مع إيران، وتمرد الكردستان، غير أن أحداث غزو الكويت أدت إلى إلغاء ذلك الدستور الذي لم يصدق عليه مطلقاً.

وبسبب هذه التركيبة التاريخية التي تتمثل في نزعة دستورية متصدعة، فإن العراقيين يتطلعون إلى وضع وثيقة تكون مرآة صادقة لهم ولمجتمعهم المعقد، وتقيم هيكلًا لحكومة راسخة تحمي مختلف دياناتهم وطوائفهم الاثنية، وتساعد على تأسيس حكومة تكون ممثلة حقيقية لهم، وتخضع لمساءلتهم.

(ب) السوابق السياسية

كان حق الاعتراض في عهد صدام حسين محظوراً وعقوبته الإعدام. وقد هلك عشرات الألوف من العراقيين على أيدي نظام كان يلجأ إلى القتل وينزع إلى البطش كوسيلة للترهيب والردع والتسلط.⁹ أما المعارضة المنظمة الوحيدة التي استطاعت البقاء فقد نشأت بالضرورة في المنفى،¹⁰ وبعد هزيمة حرب الخليج في عام 1991 حين أدرك العراقيون أن النظام قابل للطعن.

مذ الانقلاب الذي اطاح بالملكية في عام 1958 كان لدى العراق مجموعة من الدساتير "المؤقتة"، لكل منها سنوات عمر محدودة كانت تتناسب مع عمر النظام الحاكم الذي قام بوضعه. ولم يقدم أي دستور منها للشعب ضمانات ضد احتكار السلطة واستخدام القمع بدلا من الاتفاق الجماعي كأساس تقوم عليه الدولة. وقد تم تجاهل كل تلك الدساتير عندما كان الأمر يتعلق بشأن حقوق الإنسان وحماية الأقليات. ونتيجة لهذا السلوك، فإن إطلاق تعبير "مؤقت" على أي مؤسسة أو اتفاقية أصبح بمثابة أمر كرهه أو مقبت في أعين كثير من العراقيين، وخاصة فيما يتعلق بالدستور.⁴

ويرجع تاريخ أول دستور عراقي إلى عام 1925، على إثر تكوين العراق كدولة وحدوية ناشئة من حطام الإمبراطورية العثمانية، وتحت الانتداب البريطاني. وبعد وضع سلالة غربية - هي الأسرة الهاشمية المنحدرة من الحجاز - على عرش المملكة الجديدة، صاغت بريطانيا دستورا تستطيع من خلاله السيطرة غير المباشرة على الحكم ولا غرابة في أن مواطني الدولة الجديدة، بعد أن كانوا قد ثاروا على البريطانيين في عام 1920 في محاولة فاشلة للحصول على الاستقلال، اعتبروا ذلك الدستور "وسيلة من وسائل التلاعب والسيطرة الأجنبية". ولم يستطع ذلك الدستور أن تترسخ أصوله في التربة،⁵ ولكنه، على النقيض من الدساتير التي جاءت في أعقابها، يمتاز بأنه كان نتيجة لحوار علني عام،⁶ واستمر بعد الحصول على الاستقلال في عام 1932، وبعد القلاقل التي صاحبت التطاحن على الرئاسة، ولم يستبدل إلا بعد الانقلاب العسكري في عام 1958.

وشهدت فترة الديكتاتوريات العسكرية التي أعقبت ذلك، والتي لم تنته إلا في شهر نيسان 2003 عددا من الدساتير المؤقتة واحدا تلو الآخر، كل منها كان يعكس

⁴ أكد على هذه النقطة عدد من المراقبين منهم عضوان في اللجنة التحضيرية الدستورية، وقد ذكرا أنه إذا تم إعداد دستور خاص بالفترة التي تسبق الدستور الدائم فيجب أن يسمى ذلك الدستور "انتقاليا" وليس "مؤقتا". مقابلات أجرتها ICG مع فؤاد معصوم رئيس اللجنة التحضيرية الدستورية، ومع جلال الدين الصغير أحد أعضاء اللجنة، في بغداد، الأولى في 31 آب والثانية في 6 أيلول 2003.

⁵ Phebe Marr: *The Modern History of Iraq*: الطبعة الثانية صفحات 27 - 28 (شركة نشر Boulder Co. 2004) "كان دستور 1925 نتيجة تسوية وسط بين رغبة البريطانيين في إيجاد سلطة تنفيذية فعالة على يدي الملك، وبين اعترافهم بضرورة إعطاء بعض رجال السياسة البارزين في المجتمع العراقي نصيبا في النظام الجديد". من كتاب *A History of Iraq*: Charles Tripp (كامبردج 2000) ص 58.

⁶ انظر "The Transition to Democracy in Iraq" النسخة النهائية من وثيقة العمل التي أصدرها مؤتمر المعارضة العراقية طبقا للتعديل الذي قام به فريق عمل المبادئ الديمقراطية تشرين الثاني 2002، ويمكن الحصول عليها من معهد الشؤون العراقية المستقبلية Iraqi Future Affairs Institute, <http://www.iraqiaffairs.org/pages/res14.htm>,

section 1.5 وهو يشير إلى دستور 1925 على أنه "أكثر الدساتير العراقية شرعية لأنه تقرر بناء على عملية حوار اجتماعي كبير".

⁷ جاء في *The Transition to Democracy in Iraq* ، المصدر السابق، فقرة 1.1.

⁸ أنظر David McDowall: *A Modern History of the Kurds* (لندن 2000) ص 327-337.

⁹ أنظر كنعان مكية: *Republic of Fear: The Politics of Modern Iraq* (Berkeley and Los Angeles, 1998).

¹⁰ أثناء حكم البعث كان يوجد عدد من الأحزاب السرية في العراق، وأخصها الحزب الشيوعي العراقي والدعوة الإسلامية، ولكن قضى على عضويتها، ونفي زعمائها الى الخارج. وقام الأكراد بتحريك تمرد أثناء الحرب العراقية الإيرانية 1980-1988، مستغلين انشغال النظام في المعارك الدائرة على الجبهة الجنوبية لكي يستولوا على مناطق واسعة في الشمال. وبعد انتهاء الحرب أرسل النظام قواته إلى الشمال في أوائل 1988 واستطاعت سحق المقاومة الكردية في موقعة الأنفال. انظر: مراقبة حقوق الإنسان Human Rights Watch،

"Iraq's Crime of Genocide: The Anfal Campaign Against the Kurds", New Haven and London, 1995.

عندما بذلت إدارة الرئيس كلينتون شيئاً من الجهد الفاتر لتنفيذ قرار تحرير العراق (الذي أصدره مجلس الكونغرس في 1998) ونتيجة لذلك ظل الحوار – الذي كان يندر بانقسام المعارضة حول مسألة الفيدرالية وبعض المسائل الدستورية الأخرى – ظل هذا الحوار معطلاً بصفة مؤقتة.

وكان لموقف الرئيس بوش إزاء أحداث 11 أيلول 2001 تأثير قوي في تغيير مجريات الأمور. ففي أعقاب الحملة العسكرية على أفغانستان، وتحديد العراق كهدف تال من أهداف "الحرب على الإرهاب" استعادت المعارضة نشاطها، وبدأت في الاستعداد للانتقال المأمول إلى مرحلة ما بعد صدام. وقد تكون أهم مبادرة في هذا الصدد تكوين "فريق عمل من أجل المبادئ الديمقراطية" في عام 2002 كجزء من مشروع تابع لوزارة الخارجية الأمريكية أطلق عليه اسم "مستقبل العراق" ومن المهام الرئيسية لهذا المشروع إعداد خطة جديدة للنظام الهيكلي للعراق وأسلوب حكمه. واشترك 32 من العراقيين المنفيين التابعين لمختلف الأحزاب المستبعدة والمستقلة التي تمارس نشاطها في الخارج وتحت تأثير قوي من جانب المؤتمر الوطني العراقي، اشتركوا في إعداد تقرير بعنوان "الانتقال نحو الديمقراطية في العراق". وأصبح هذا التقرير وثيقة العمل الوحيدة لدى أولئك الذين حضروا في لندن في كانون أول 2002 مؤتمراً تحت رعاية الولايات المتحدة هو مؤتمر المعارضة العراقية¹⁵. وقد وضع هذا المؤتمر خيارات سياسية تتعلق بالمؤسسات الانتقالية التي سيعهد إليها بحكم العراق بعد الحرب، وكل ذلك "داخل إطار نظام ديمقراطي للحكم"، وتختار جموع المقاومة العراقية من بين تلك الخيارات، أو تقرر وضع آلية خاصة لذلك الاختيار¹⁶.

وتتضمن تلك الوثيقة تركيباً هيكلياً لدولة عراقية فيدرالية، مما يعود بنا إلى قرارات الجمعية الكردية الوطنية، والجمعية العمومية للمؤتمر الوطني العراقي في عام 1992، كما أنها تصرح بأن "معظم الهيئات العراقية التي تعارض نظام الحكم في بغداد، سواء كانت داخلية في المؤتمر الوطني العراقي أو لم تكن، فإنها تؤيد نوعاً أو آخر من أنواع الفيدرالية،.... ولهذا فلا بد أن تكون بشكل أو آخر حجر زاوية في صرح السياسة العراقية الجديدة"¹⁷. ومع ذلك فإن البيانات التي أصدرتها الجماعات الشيعية على الأخص¹⁸ تؤكد على ضرورة إجراء المزيد من البحث الخاص "بشكل أو آخر" من أشكال الهيكل الفيدرالي، ونأوا بأنفسهم عن الفيدرالية القائمة على القواعد الإثنوية التي يفضلها الأكراد، والتي انعكست في مشاريع الدساتير التي وضعت للإقليم الكردي الفيدرالي، والجمهورية العراقية الفيدرالية التي

وكان المؤتمر الوطني العراقي من أوائل الجماعات التي بادرت إلى انتهاز الفرصة الجديدة، وكان فيما سبق تحالفاً لعدد من الأحزاب مقرها لندن، تحت رئاسة أحمد الشلبي (الذي درس علم الرياضيات وإدارة المصارف في الولايات المتحدة). وكان التحالف يضم حزبين كرديين رئيسيين: الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني، إلى جانب حزب شيعي مقره طهران – المجلس الأعلى للثورة الإيرانية في العراق – وعدة أحزاب أخرى¹¹. والتقت هذه المجموعات في ثلاث مناسبات عام 1992، منها اجتماع في مدينة صلاح الدين بشمال العراق وهي منطقة تحررت من سيطرة الحكومة العراقية منذ نهاية 1991.

ومنذ البداية، ظهرت بعض الانشاقات والخلافات حول مصير العراق بعد البعث، وتركزت حول قرار الجمعية العمومية للمؤتمر الوطني العراقي في تشرين الأول 1992 باعتناق مبدأ الفيدرالية والمناداة بنظام برلماني دستوري للحكم. وقد عارض العراقيين العرب مبدأ الفيدرالية، في حين أعرب بعض مندوبي الشيعة¹² عن تحفظاتهم. أما المحيدون الرئيسيون للفكرة فكانت الأحزاب الكردية التي تضامنت معاً لتكوين حكومة إقليمية في شمال العراق على إثر أول انتخابات شعبية في تاريخ تلك المنطقة، وقررت الجمعية العمومية الموافقة على فكرة الفيدرالية على أساس إثني داخل عراق وحدوي، كحل للمسألة الكردية¹³.

وعندما نشب الصراع بين الاتحاد الوطني الكردستاني والحزب الديمقراطي الكردستاني، تفرقت صفوف المعارضة، وتوقف عمل المؤتمر الوطني العراقي كمنظمة شاملة¹⁴ وانكست حركة المعارضة عندما انتابها قصور نسبي لم تنتعش منه إلا بصورة جزئية

¹¹ أنظر تقرير ICG : *Iraq Backgrounder*، المصدر السابق.

¹² أنظر Robert G. Rabil، *The Iraqi Opposition's Evolution: From Conflict to Unity*, *Middle East Reviews of International Affairs*, vol.6, No 4 (10 كانون أول 2002) و Kenneth Katzman :

"Iraq: US Efforts to Change the Regime" Congressional Research Service, 2002, 10 كانون أول 2002.

¹³ جاء في مشروع الدستور الذي وضعه الحزب الديمقراطي الكردستاني في 2002 للإقليم الفيدرالي الكردي: "قررت الجمعية الوطنية الكردستانية (البرلمان) بالإجماع أن سكان الإقليم الكردستاني قادرون على ممارسة حقهم في اختيار نوع علاقتهم المستقبلية مع الحكومة العراقية، ولهذا فقد قرروا في تشرين الأول 1992 أن الفيدرالية هي الأساس الدستوري للحكومة العراقية وبمقتضاه يشمل الإقليم الكردستاني العراقي أحد الأقاليم في جمهورية العراق الفيدرالية في المستقبل" (حكومة كردستان الفيدرالية دستور الإقليم الكردستان العراقي) ويمكن الحصول عليه من:

http://www.krg.org/docs/K_Const.asp.

أنظر أيضاً تقرير ICG رقم 10 عن الشرق الأوسط، 19 آذار 2003 صفحة 13-16: *War in Iraq, What's Next for the Kurds?*

¹⁴ يقول Rabil في كتابه (المصدر السابق) في معرض حديثه عن المحاولة الناجحة التي قام المؤتمر العراقي الوطني في عام 1998 للحصول على دعم مالي من الولايات المتحدة، انه مع أن المؤتمر كان يجمع تحت مظله مختلف المجموعات المعارضة إلا أن كل مجموعة كانت تحتفظ بحق العمل المنفرد خارج إطار المؤتمر، مما أدى إلى ضعف تماسك المعارضة.

¹⁵ "The Transition to Democracy in Iraq" المصدر السابق

¹⁶ المصدر السابق – المقدمة.

¹⁷ المصدر السابق – فصل 8.1.1.

¹⁸ Rabil المصدر السابق.

بدأ الحزب الديمقراطي الكردي في نشرها في عام 2002.¹⁹

وقد حضر المؤتمر الذي عقد في لندن حوالي 300 شخص لم يتوصلوا إلى الموافقة على وثيقة "الانتقال نحو الديمقراطية"، ناظرين بعين الارتياح إلى صلتها بالمؤتمر الوطني العراقي وبوزارة الخارجية الأمريكية، كما خامرهم إحساس بالخوف من تمتع المؤتمر الوطني العراقي بامتياز خاص فوق الجماعات الأخرى.²⁰ وبدلاً من ذلك فإنهم وافقوا على إصدار بيان سياسي ختامي يؤكد على أن تكون شخصية الدولة العراقية القادمة "ديمقراطية برلمانية تعددية وفيدرالية"، ويحدد دور الإسلام بأنه "أحد الأسس التي تقوم عليها الدولة".²¹ ولكن مجموعة أخرى من مجموعات المعارضة، أقل عدداً، قامت بإعداد ورقة باسم "ورقة خاصة بفترة الانتقال" مبنية على وثيقة "مستقبل العراق"، وتشير بوضع دستورين أحدهما انتقالي والآخر دائم، على أن تشرف على إعداد الدستور الدائم لجنة من الخبراء ورجال السياسة وعلماء الدين تعينهم جمعية وطنية انتقالية.²²

وكان الاجتماع الأخير الذي عقدته فئات المعارضة المتفرقة قبيل الحرب – والتي آلت إلى أربع مجموعات فقط – في مدينة صلاح الدين في نهاية شهر شباط وأوائل آذار 2003، ولكنه لم يناقش المسائل الدستورية الرئيسية، بل انتخب مجلساً قيادياً تكون من ستة أعضاء، ودعا إلى الإسراع بنقل السلطة بعد الحرب إلى الشعب العراقي وممثليه الحقيقيين،²³ وكان هذا أيضاً يتمشى مع

مشروع "مستقبل العراق". وفي 19 آذار عقدت بعض صفوف المعارضة اجتماعاً مع بعض المسؤولين الأمريكيين والأتراك، واتفقوا على عدد من المبادئ منها "تقرير النظام السياسي القادم للعراق والدستور من خلال المشاركة التامة والرضاء الكامل لكافة الشعب العراقي".²⁴

وأخيراً، في 15 نيسان 2003، بعد أيام قلائل من سقوط النظام، قام 100 من أفراد الشعب العراقي اختارتهم الولايات المتحدة، بإصدار بيان يشكك في قبول مبدأ الفيدرالية كقضية مسلم بها، وينادي بإجراء مشاورات في مختلف أنحاء البلاد، ويصرح بأن موضوع دور الدين في العراق قد "نوقش فقط" في الاجتماع.²⁵ وكانت هذه أول إشارة إلى أن المثل العليا لدى العراقيين الذين يعيشون في الخارج قد تعجز عن الانسجام مع حقائق الحياة في البلد الذي هم في طريق العودة إليه، وأنهم قد يعيدون النظر في تلك المثل العليا وتعديلها. ومع ذلك فلا شك في أن الجماعات التي عاشت في المنفى، ومهما بلغت درجة انقساماتهم وعدم تمثيلهم للجميع، إلا أنهم أحرزوا ميزة تأسيسية لم يحرزها العراقيون الآخرون – وخاصة أولئك الذين يعيشون في ظل النظام – ممن لم تتح لهم الفرصة حتى لكي يتحدثوا عن القضايا الدستورية بأي تفصيل. أما عن الأفكار والخطط والاقتراحات المحددة السائدة اليوم فقد كان مصدرها أولئك العراقيون الذين سبق أن عاشوا في المنفى.

(ج) الإطار التأسيسي

بعد كثير من التشاحن والتراجع في الآراء السياسية، أنشأت سلطة التحالف المؤقتة مجلس الحكم المؤقت في 13 تموز 2003،²⁶ وأوضح بول بريمر رئيس السلطة أن من المهام الأولى للمجلس البدء في العملية الدستورية. وفي حديثه للشعب العراقي قال: "سيكون دستوراً يدعم هويتكم، ويساعد على إجراء انتخابات ديمقراطية"، وأضاف قائلاً: "سنتكون صياغة الدستور

¹⁹ أنظر Constitution of the Iraqi Kurdistan Region (المصدر السابق) و Constitution of the Federal Republic of Iraq http://www.krg.org/docs/Federal_Const.asp أن البرلمان الموحد لحكومة كردستان الإقليمية (الذي يضم الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الكردستاني وكذلك بعض الأحزاب الصغيرة) وافق على مشروع قانون فيدرالي في 7 تشرين الثاني 2002.

²⁰ أنظر Chris Toensing، "US Support for the Iraqi Opposition"، Foreign Policy in Focus، كانون ثاني 2003: http://www.pfif.org.

²¹ ذكر البيان أيضاً أن "الشريعة الإسلامية هي مصدر رئيسي من مصادر التشريع" انظر Political Statement of the Iraqi Opposition Conference in London، 14 – 16 كانون أول 2002 ويمكن الحصول عليه من http://www.iraqcrisis.co.uk/resources.php?idtag=R3E1AF5DDA15BB.

²² تقول الوثيقة: "(أ) تقوم الجمعية الوطنية الانتقالية بتكوين لجنة من الخبراء الأكاديميين وعلماء القانون من ذوي الخبرة والتخصص، وأيضاً من رجال السياسة وعلماء الدين الذين يمثلون مختلف الجماعات الاثنية والسياسية والدينية في العراق، وذلك لوضع مشروع دستور دائم يطرح للاستفتاء الشعبي، (ب) يقرر الشعب العراقي عن طريق الاستفتاء هل يكون الجهاز السياسي جمهورياً أم ملكياً". ولا تشرح هذه الوثيقة هل يسبق ذلك الاستفتاء وضع الدستور. (مؤتمر المعارضة العراقية، مشروع الفترة الانتقالية 14 – 16 كانون أول 2002 الذي تم توزيعه في المؤتمر).

²³ يكرر البيان ضرورة إزالة آثار سياسة صدام الوحشية، وذلك لتهديد الطريق لقيام جهاز برلماني ووضع تقاليد دستورية في عراق متحد ديمقراطي تعددي فيدرالي يحترم القيم الإسلامية والحريات والممارسات الدينية. وقد تم توزيع البيان الختامي في اجتماع اللجنة الخاصة بالتنسيق والمتابعة في مدينة صلاح الدين 26 شباط – أول آذار 2003. أنظر Borzou Daraghi: المعارضة العراقية تتحد للمطالبة بالحكم الذاتي بعد صدام" (اسوشيتد برس) أول آذار 2003. وفي بيان صدر بعد بدء الحرب

أعدت مجموعات المعارضة – نفسها – تأكيداً على ضرورة الإسراع في نقل السلطة ولكنها لم تذكر أي شيء من المسألة الدستورية. (مجلس قيادة المعارضة العراقية: بيان 27 آذار 2003).

²⁴ البيان الختامي الصادر عن اجتماع مندوبي تركيا والولايات المتحدة مع وفود المعارضة في أنقرة (ADM, CMM, INA, INC, ITF, KDP, SCIRI) 19 آذار 2003، ويمكن الحصول عليه في

http://www.nohra.ca/magazine/news/finalstat.htm. القيادة المركزية للولايات المتحدة: "Visions of Freedom: 100 Iraqis Meet in Nasiriyah and Create Basis for New Government"، البيان الصحفي 15 نيسان 2003. ويقول البيان عن مسألة الفيدرالية (بأسلوب غير محدد): إن الحكومة المقبلة ينبغي أن تكون على أساس فيدرالي ديمقراطي بناء على مشاورات في جميع أنحاء البلاد. ²⁶ تكون المجلس بمقتضى الأمر الصادر من سلطة التحالف المؤقتة رقم 6 في 13 تموز 2003 "المجلس الحاكم في العراق" CPA/REG يمكن الحصول عليه في

http://www.cpa-iraq.org/regulations/REG.pdf. ولمعرفة المزيد من التحليل عن هذا المجلس، أنظر تقرير ICG "من يحكم العراق" (المصدر السابق).

الدستور الجديد عن طريق انتخابات عامة للجمعية التأسيسية.³¹ ولورد على فتوى السيستاني حث بريرم مجلس الحكم المؤقت على أن يتولى الأمر ويختار أعضاء اللجنة الدستورية، وذلك لإضفاء الصفة العراقية الكاملة على تلك العملية.³²

وأعطيت اللجنة تفويضا محددا، هو أن تتقدم بتوصيات إلى المجلس عن كيفية صياغة دستور جديد.³³ وبعد ستة أسابيع، في أول تشرين أول 2003، وبعد زيارة مختلف أنحاء البلاد للتشاور مع "العقلاء"،³⁴ وتخلل ذلك ضياع أسبوعين نتيجة لاغتيال الزعيم الديني محمد باقر الحكيم، قدمت اللجنة تقريرها للمجلس.³⁵ وبدلا من تقديم توصيات محددة، ذكر التقرير، الذي يقع في عشر صفحات ولكنه لم ينشر على الملأ، مجموعة من الخيارات التي يمكن للمجلس أن ينتقي منها ما يراه، كما كشف عن الثغرة الواسعة التي تفصل بين الطوائف القوية في العراق، وأخصها الشيعة والأكراد.³⁶

(د) سياسة الولايات المتحدة

إن عدم قدرة قوات الاحتلال على وضع حد للفوضى التي شاعت في البلاد على أثر انهيار النظام العراقي في نيسان 2003، دفعها إلى إنشاء مجلس الحكم المؤقت في تموز، وأثارت حوارا حادا حول ضرورة تسليم السيادة كاملة إلى العراقيين بأسرع مما كان يرى المسؤولون الأمريكيون الذين كانوا يدعون إلى نطاق زمني قدره سنتان. فمن ناحية كانت سلطة التحالف المؤقتة ترى أنه لا ينبغي الإسراع في العملية. ومن ناحية أخرى من ذلك الحوار الواسع الذي شمل عراقيين من مختلف المشارب، وبعض الحكومات التي عارضت

على أيدي عراقيين، من أجل العراقيين".²⁷ ثم تلا محمد بحر العلوم، أحد أعضاء المجلس، بيانا في نفس اليوم يشير فيه إلى أن صياغة الدستور هي جزء من مهام المجلس.²⁸ وبعد أسبوع أصدر المجلس بيانا يتضمن الهدف الذي تسعى إليه المعارضة السابقة وهو:

وضع أسس نظام ديمقراطي فيدرالي تعددي يضمن الحريات العامة، وحرية الرأي والتعبير، وحقوق الإنسان، ويحترم الهوية الإسلامية للأغلبية من الشعب العراقي وحقوق المرأة، ويؤكد سلطة القانون ويضمن استقلاله، كل هذا على أساس عملية ديمقراطية لوضع دستور دائم للدولة.²⁹

وبعد شهر، في 11 آب شكل مجلس الحكم المؤقت لجنة تحضيرية دستورية، على أن يقوم كل عضو من أعضاء المجلس باقتراح اسم يرشح لعضوية اللجنة، ويقوم المجلس بالموافقة على تعيينهم. ويرى بعض أعضاء المجلس أن تشكيل اللجنة الدستورية جاء استجابة مباشرة للتحدي الذي وجهه آية الله علي السيستاني الذي يمثل أعلى سلطة شيعية في البلاد، في نهاية حزيران 2003 بمدينة النجف. وكان السيستاني قد استجاب لفكرة شاعت بين الناس في ذلك الوقت فحواها أن الأمريكيين والإسرائيليين³⁰ هم الذين سيضعون مشروع الدستور، وأصدر فتوى في 30 حزيران بأنه يجب على العراقيين أن ينتخبوا واضعي

²⁷ وزارة الخارجية الأمريكية، وبرامج المعلومات الدولية: مجلس الحكم الجديد - خطوة كبيرة إلى الأمام، كلمات بريرم الموجهة إلى العراقيين - 14 تموز 2003، ويمكن الحصول عليه من:

<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/archives/products/washfile/latest/2003/july&f=03071401.nlt&t=/products/wasfile/architem.shtml>

²⁸ هيئة التحالف المؤقتة: "نص البيان الصادر من مجلس الحكم المؤقت بعد انعقاد اجتماعه الأول في بغداد يوم 13 تموز، قرأه عضو مجلس الحكم محمد بحر العلوم"، *CPA Daily* في 14 تموز 2003، ويمكن الحصول عليه في:

<http://usinfo.state.gov/regional/nea/iraq/text2003/0714council.htm>. وقد أوقف محمد بحر العلوم عضويته بمجلس الحكم اثر اغتيال آية الله محمد باقر الحكيم، رئيس المجلس الشيعي للثورة الإيرانية في العراق، بمدينة النجف في نهاية آب 2003.

²⁹ مجلس الحكم: "بيان سياسي" صادر في 22 تموز 2003.

³⁰ في شهر حزيران انتشرت الشائعات في بغداد بأن العراقيين سيحصلون على دستور تمت صياغته في واشنطن والقدس. ويحتمل أن تلك الشائعات هي نتيجة لوجود عدد من مشاريع الدساتير التي أعدها بعض العراقيين الذين يعيشون في الخارج وبعض الأكراد، والمفهوم السائد أن المعارضة العراقية وثيقة الصلة بالولايات المتحدة وفي بعض الأحيان بإسرائيل. وقد يكون من العوامل المساعدة على انتشار تلك الشائعات أن سلطة التحالف قد عينت Noah Feldman الأستاذ بجامعة نيويورك والخبير الدستوري، كمستشار. وقد جاء في التقارير الإعلامية أن فيلدمان يهودي يتحدث اللغة العبرية، وهذا يعتبر إشارة مستترة في العالم العربي إلى أنه إسرائيلي. أنظر مقال Jennifer Lee في نيويورك تايمز 11 أيار 2003 بعنوان: "أمريكي يشير على العراقيين كيفية وضع دستور جديد". كما أن هوشيار زيباري، أحد كبار أعضاء الحزب الديمقراطي الكردستاني والذي عين وزيرا للخارجية بمجلس الحكم المؤقت في أيلول 2003 قال في مقابلة أجرتها ICG معه في بغداد بتاريخ 23 أيار 2003 إن نوح فيلدمان سيقوم بصياغة دستور للعراق.

³¹ أنظر مقال Amy Waldman في جريدة نيويورك تايمز بعنوان "Cleric Wants Iraqis to Write Constitution" في أول تموز 2003. أنظر أيضا بيانا في Islamic Democratic Current (إحدى مجموعات المعارضة) في 15 آب 2003 بعنوان "لماذا نؤيد فتوى السيستاني بشأن الانتخابات؟"

³² مقابلة أجرتها ICG مع أحد أعضاء اللجنة التحضيرية الدستورية في بغداد في أول أيلول 2003، ومع دارا نور الدين القاضي العراقي المستقل وعضو مجلس الحكم في بغداد 6 أيلول 2003.

³³ يقول إبراهيم الجعفري رئيس مجلس الحكم المؤقت إن اللجنة التحضيرية لن تقوم بكتابة الدستور ولكنها ستهتم ببحث أفضل وسيلة تؤدي إلى دستور عراقي يختاره العراقيون ويحترمونه (رويتز: المجلس يتخذ الخطوات الأولى نحو دستور عراقي" (ميدل ايست تايمز 15 آب 2003)، ويمكن الحصول عليه في:

http://www.metimes.com/2K3/issue2003-33/reg/council_takes_first.htm.

وقد أخبر الجعفري ICG أن اللجنة التحضيرية الدستورية "تبدأ من الصفر - عن قصد - لكي يثبت أن وضع الدستور هو مشروعنا الخاص وليس مفروضا علينا. (مقابلة ICG في 2 أيلول 2003).

³⁴ انتشر أعضاء اللجنة التحضيرية الدستورية في جميع أنحاء البلاد للتشاور مع ذوي المكانة أو "العقلاء" على حد تعبير أحد أعضاء مجلس الحكم. مقابلة ICG مع محمود عثمان، بغداد 31 آب 2003.

³⁵ انتهى تفويض اللجنة الدستورية بوضع تقريرها، ولو أنه من المحتمل أن تعود اللجنة إلى نشاط من نوع جديد بمجرد أن تبدأ اللجنة التأسيسية في ممارسة أعمالها. مقابلة ICG مع فؤاد معصوم، بغداد 31 آب 2003.

³⁶ للمزيد من التفاصيل أنظر الفصل الثالث من هذا التقرير.

قيام الحرب الأمريكية على العراق مثل فرنسا وألمانيا، وكذلك بعض شخصيات من الإدارة الأمريكية، كانوا يدعون إلى إعادة السيادة الكاملة للعراقيين بأقصى سرعة، وهذا السيناريو الأخير يتضمن أن فترة بقاء سلطة التحالف المؤقتة أقل كثيرا مما كان منتظرا.

وهكذا تداخلت المسألة الدستورية مع مسألة انتقال السيادة. ولكن هذا بكل تأكيد ليس السبيل الصائب للنظر إلى موضوع الانتقال السياسي في العراق.

وفي أيلول 2003 أدلى بول بريمر بشهادة أمام مجلس الكونجرس الأمريكي وصف فيها مجموعة من الخطوات التي يعتبرها ضرورية قبل اضطلاع العراقيين بالسيادة الكاملة، وذكر أنه بعد تعيين مجلس الحكم المؤقت، واللجنة التحضيرية الدستورية، ومجلس الوزراء، فإن الخطوة الرابعة وهي وضع الدستور ستكون إطارا لكل ما يتبعها. وبمجرد المصادقة على الدستور بالتصويت العام من جانب جميع أفراد الشعب البالغين، ستعقد انتخابات عامة، وبعد ذلك تنتقل السيادة إلى الحكومة الجديدة. وأكد بريمر أن الطريق الوحيد للسيادة العراقية الكاملة هي من خلال دستور مكتوب ومصادق عليه، تعقبه انتخابات حرة ديمقراطية، وأن من الخطورة اختصار أي من تلك الخطوات.³⁷

وفي نفس اليوم الذي أدلى بريمر بشهادته، أعلن كولين باول وزير الخارجية الأمريكية بيانا ذكر فيه أنه لا ينبغي اختصار خطوات تلك العملية، ولا ينبغي أيضا إبطائها: "إننا نود أن نضع حدا زمنيا لتلك الخطوات" - على حد تصريحه في حديث مع جريدة نيويورك تايمز، مشيرا إلى الدور المؤقت للقيادة العراقية في صياغة دستور دائم. "أمامهم ستة أشهر. ونحن ندرك أنه قد يكون من الصعب الانتهاء من العمل قبل الموعد المحدد، ولكن علينا أن نساعدهم على الشروع في العمل".³⁸ وعندما أبدى بريمر قلقه إزاء الإسراع في تحديد الموعد، أضاف قائلا: "أعتقد أنكم إذا فكرتم مليا في أقوال وزير الخارجية، سترون أنه يشير إلى المدة التي تعقب اجتماع المؤتمر الدستوري. وهناك فترة أخرى غير معروفة تسبق ذلك هي: "متى سنرى المؤتمر الدستوري منعقدا؟" ثم أردف قائلا: "إننا لا ندرى شيئا عن طول المدة التي سيضعون فيها الدستور، فليست هناك حدود زمنية لذلك".³⁹

وطبقا لآراء المعارضين بين المسؤولين الأمريكيين لفكرة الإسراع في نقل السيادة، أنها تؤدي إلى إضعاف شرعية مجموعة منتقاة من القادة⁴⁰ تميل ميلا واضحا

نحو تجنيد العراقيين المنفيين خارج البلاد، إذ عليهم أن يثبتوا أنهم يحظون بتأييد داخل العراق. كما قدم المسؤولون سببا آخر، هو الخوف من أن يقدم زعماء العراق بتمديد العملية الدستورية أو تقويضها بمجرد استلامهم للسيادة الكاملة، مما يؤدي إلى تمديد فترة بقائهم.⁴¹ وقد حذر بريمر مرارا من خطر الإسراع في تنفيذ العملية، وصرح قائلا: "نحن لا نعارض في العودة السريعة لسيادة الحكومة العراقية، ولكن بشرط أن تتم بطريقة سليمة ومعقولة، وهذا يعني عقد مؤتمر ووضع دستور، وإجراء انتخابات".⁴² ويبدو أنه كان ذا بصيرة ثاقبة فيما يتعلق بأمرين واقعيين: الأول هو الحاجة إلى ما يكفي من الوقت لقيام نظام شرعي، والأمر الثاني هو أن القيادة العراقية الانتقالية لم تتقدم كثيرا في معالجة الأمور الدستورية خلال الشهور الأربعة التي مرت منذ إنشائها.

وعلى النقيض من ذلك هناك أعضاء آخرون في إدارة الرئيس بوش يرغبون في أن يمارس العراقيون حكمهم بأنفسهم، وأن تخف وطأة الأقدام الأمريكية، وأن تقل المقاومة الشعبية للاحتلال. ويميل هؤلاء إلى التعجيل من العملية الدستورية، والإسراع في إقامة حكومة شرعية في العراق، ذات قاعدة دستورية تقوم على أساس انتخاب ديمقراطي. وبهذا ينتهي دور سلطة التحالف المؤقتة قبل الموعد الذي حدده بول بريمر لنفسه عندما خلف الجنرال جاي غارنر في شهر أيار 2003، حتى ولو كان هذا على حساب ضياع وظيفته. وهكذا فإن تخفيض المدة يضع عبئا إضافيا على كاهل سلطة التحالف من أجل إعداد الآليات اللازمة للعملية الدستورية، وقد لا يكون هذا ممكنا.

وقد انتهى هذا الجدل إلى حل مؤقت من خلال قرار مجلس الأمن رقم 1511 في 16 تشرين أول، الذي وضع مسؤولية "إعداد جدول زمني وبرنامج لتحضير دستور جديد للعراق وعقد انتخابات ديمقراطية بمقتضى ذلك الدستور" في أيدي مجلس الحكم المؤقت الذي طلب منه أن يفرغ من ذلك بحلول 15 كانون أول 2003.⁴³ وهكذا نرى أن قرار مجلس الأمن قد وحد بين العمليتين الدستورية والسياسية، ودعا سلطة التحالف إلى إعادة مسؤوليات الحكم وسلطاته إلى العراقيين بأسرع وقت

⁴¹ ذكر أحد المسؤولين الأمريكيين صرح بأنه "إذا كان من الضروري وضع دستور قبل قيام حكومة، فسوف يتم ذلك" (راجيف تشاندراسيكاران: مقال في جريدة واشنطن بوست 30 أيلول 2003 بعنوان: العراقيون يقولون إن هدف الولايات المتحدة بشأن الدستور أمر مستحيل). وبعبارة أخرى: إذا أرادت الولايات المتحدة التأكد من حصول العراق على دستور دائم فإن أفضل طريقة لذلك هي أن تخبر العراقيين بأنهم لن يحصلوا على الحكومة ذات سيادة حتى وضع دستور.

⁴² وزارة الخارجية الأمريكية: "بري默 يصرح بأن العراقيين لم يستعدوا بعد لانتقال السلطة إليهم" 27 أيلول 2003، يمكن الحصول عليه في <http://usinfo.state.org/xarchives/display.html?p=washfile>

- english&y=2003&m=September&x=20030927230106re
lhcie0.4198114&t=usinfo/wf-latest.html.

⁴³ الأمم المتحدة S/RES/11511. 16 تشرين أول 2003.

³⁷ تصريح أدلى به بول بريمر أمام لجنة الخدمات المسلحة بالمجلس في 25 أيلول 2003.

³⁸ مقال بقلم ستيفن وايزمان "باول يعطي العراق ستة أشهر لوضع دستور جديد" في نيويورك تايمز 26 أيلول 2003.

³⁹ وكالة فرانس برس "ليس هناك ميعاد محدد للدستور العراقي" مقال في جريدة Jordan Times بتاريخ 28 أيلول 2003. أنظر الهامش رقم 42 فيما يلي لمعرفة المزيد عن تعليقات بريمر.

⁴⁰ اقتباس من مقال وايزمان (المصدر السابق)

ممكن، وأعلن أن الدعوة إلى مؤتمر دستوري تعتبر من علامات الطريق نحو الممارسة الكاملة للسيادة.

ومع ذلك فإن المخاوف المتعلقة بأسلوب قيام مجلس الحكم المؤقت بعمله قد دفعت الحكومة الأمريكية إلى التفكير في حلول بديلة تتضمن ما يأتي:

- استبدال المجلس بمجموعة من العراقيين تكون أكبر عددا وأكثر تمثيلا، وتكون مهامها الأساسية هي إعداد الدستور وعقد الانتخابات، وتكون هذه المجموعة شبيهة بالنموذج الأفغاني (لويبا جرها)
- تغيير تتابع خطوات الانتقال، على أن يكون تكوين الحكومة الانتقالية خطوة تسبق وضع الدستور وعقد الانتخابات⁴⁴.

ولم يقدم المسؤولون الأمريكيون آرائهم حول العناصر الدقيقة ومحتويات الدستور العراقي. وقد وافقت الولايات المتحدة على رغبة مجموعات المعارضة العراقية في قيام ديمقراطية فيدرالية تعددية برلمانية عندما كانت تلك المجموعات لا تزال في المنفى، ولكنها لم تقدم دلائل تشير إلى تفضيل النوع الفيدرالي المرغوب⁴⁵. وقد ورد أن واشنطن تعارض في قيام فيدرالية على أساس إثني أو ديني وذلك خشية حدوث انقسام قد يسبب قلاقل إقليمية، وأكدت واشنطن أنها تفضل قيام حركة مركزية قوية⁴⁶. أما فيما يخص مسألة الدين فقد ذكر بريمر ذلك بوضوح قائلا: "هناك مسائل معينة نتمسك بها بشدة، منها مسألة حماية الحقوق الفردية، ومنها حرية العقيدة الدينية. وسوف نصر على ضرورة احترام الحقوق الفردية وصيانتها في الدستور"⁴⁷.

وبخلاف هذه المبادئ الأساسية فإن المسؤولين الأمريكيين يصرون على وجوب اعتبار أن مسؤولية الممارسة الدستورية هي بكل وضوح في أيدي العراقيين، لأن الدستور سيوضع من أجلهم، وهم الذين سيتولون ذلك، ولن نقدم نحن لهم مشروع دستور. وكل ما علينا هو أن نقدم لهم خبراتنا إذا طلبوا هم ذلك منا"⁴⁸. وسيكون تفهم

العراقيين لذلك – والتأكد من أن هذا هو ما سيحدث فعلا – أمرا حيويا، وذلك بسبب وجود تشكك بالغ في دوائر المعارضة الحقيقية أن سلطة التحالف المؤقتة، بدلا من الوقوف جانبا، تعتزم أن تتدخل بقوة في عملية وضع الدستور⁴⁹. وحتى أولئك الذين سبق أن كانوا – من ناحية المبدأ – على استعداد لطلب المعونة من سلطة التحالف، أعربوا أخيرا عن ترددهم في ذلك من الناحية العملية، أو حتى الاعتماد على مساعدة مجلس الأمن، وهي مساعدة لا تزال حتى الآن نظرية فقط⁵⁰. وهذا يعني أن الولايات المتحدة عليها أن تخطو بكل حذر حتى لا يكون أي تدخل من جانبها مدعاة لتقويض مصداقية تلك الوثيقة التي راهنت بقدر كبير من نفوذها السياسي، ووثيقة طالما نادى بأن شرعيتها أمر حيوي لاستقرار دولة عراقية ذات سيادة.

(هـ) التفاعل بين العراقيين الداخليين والخارجيين

بينما كانت جماعات المعارضة، إبان سنوات وجودها في المنفى، تحاول معالجة المسائل الرئيسية الخاصة بأوضاع العراق بعد زوال نظام البعث، فإنها لم تستطع أن تتقدم خطوة إلى الأمام أكثر من إطلاق الشعارات العامة والاحتفاظ بمظهر الوحدة والتضامن. وفي أغلب الأحوال فإنها لم تستطع الاتفاق فيما بينها إلا على العناوين العامة، ولكن بمجرد أن تبدأ في مناقشة التفاصيل، ومنها على سبيل المثال طبيعة الأقاليم الفيدرالية المقترحة وعددها وحدودها، كان الشقاق يسود بينها، ثم يربحاً البحث في الأمور الهامة.

أما النقاش الجاد الوحيد الذي يتعلق بنظام الحكم في المستقبل فلا نجده إلا في وثيقة "الانتقال إلى الديمقراطية". ولكن مهما يكن جدوى ذلك التحليل وقيمة تلك التوصيات، فقد واجهت الوثيقة صعوبات جمة إزاء حقائق الأوضاع في عراق ما بعد الحرب⁵¹، وخاصة تلك

⁴⁹ قال عبد الكريم العنيزي عضو المكتب السياسي لحزب الدعوة الإسلامية المعارض (فرع العراق)، وأحد المنفيين السابقين إلى إيران: "يحاول الأمريكيون وضع دستور يحقق مصالح الأمريكيين لا العراقيين" مقابلة أجرتها ICG معه في بغداد في 30 آب 2003. ومن جهة أخرى فإن سعدون الدليبي المدير التنفيذي للمركز العراقي للأبحاث والدراسات الاستراتيجية (الذي أنشئ حديثاً)، وأحد المنفيين السابقين في إنجلترا، ويرى أن مجلس الحكم المؤقت قد وضع فعلا دستورا، ولكنهم يحاولون الآن إخفاء تفاصيل الموضوع. (مقابلة أجرتها ICG معه في بغداد 3 أيلول 2003).

⁵⁰ يقول فؤاد معصوم رئيس اللجنة التحضيرية الدستورية: "بينما كنا نعتقد أن الخبرة الأمريكية في المسائل الدستورية سوف تفيدنا، جاءت فتوى السيستاني وغيرت الوضع، والآن يجب أن يقوم العراقيون وحدهم بذلك، وكل ذلك بسبب الشائعات الكاذبة التي أطلقتها وسائل الإعلام" مقابلة أجرتها ICG معه في بغداد في 31 آب 2003.

⁵¹ ذكر كنعان مكية – عضو اللجنة التحضيرية الدستورية، وواحد من المسؤولين الاثنين عن تنسيق وثيقة "الانتقال إلى الديمقراطية في العراق" في لقاء أجرته معه ICG "أنه يعتبر عمله في الوثيقة وخاصة في المسألة الدستورية كفرصة للقيام بفتح جديد في موضوع النظم السارية في العالم العربي. ولكن الآن (بعد وجودنا في بغداد) أصبحت العملية ذات صبغة سياسية قوية، وربما يكون هذا هو المطلوب. وينبغي التوفيق بين أفكارى الغربية والحقائق الواقعية الحالية، ولا بد من التنازلات اللازمة" (مقابلة أجرتها ICG في بغداد في أيلول 2003).

⁴⁴ جريدة واشنطن بوست 9 تشرين ثاني 2003 و 10 تشرين ثاني 2003.

⁴⁵ صرح الرئيس بوش في مؤتمر صحفي يوم 7 آذار 2003 أنه "سيكون العراق مكانا يعيش فيه الشيعيون والسنيون والأكراد في دولة فيدرالية". يمكن الحصول عليه في <http://www.puk.org/web/htm/news/knwsline/nws/07mar03.html>.

⁴⁶ صرح موظفون مسؤولون بالإدارة الأمريكية بهذه المعلومات إلى الملك عبد الله الثاني في واشنطن في أيلول 2003 (اتصال بالبريد الإلكتروني من مروان معشر وزير خارجية الأردن في 21 تشرين أول 2003).

⁴⁷ أضاف إلى ذلك قائلا: "ليس في ذلك ما يبعث لي القلق. إن مجلس الحكم قد ذكر في البيان السياسي الذي أصدره بعد تعيينه أنه سيعمل على احترام حقوق الفرد بما في ذلك حقوق المرأة، والأطفال، وحقوق الإنسان" (ملاحظات ذكرت أثناء المؤتمر الصحفي الذي عقد في البنتاجون يوم 26 أيلول 2003) وللمزيد من التفاصيل أنظر الهامش رقم 42 عاليه <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile>

english&y=2003&m=September&x=20030927230106re
lhcie0.4198114&t=usinfo/wf-latest.html.

⁴⁸ مقابلة أجرتها ICG مع مسؤول أمريكي في بغداد آب 2003.

الهوة السحيقة التي تفصل بين العراقيين الذين يعيشون داخل العراق، وأولئك العائدين من المنفى⁵² بما في ذلك القيادة الكردية.⁵³

وينظر عراقيو الخارج إلى عراقيي الداخل على أنهم ضحايا نظام كان يمنع التعليم المتحرر، ويحول دون اكتساب خبرات قد تهدد قبضتها المحكمة على السلطة، أو كانوا يعتبرونهم بعثيين من نوع جديد يدينون بالإخلاص لا لزمرة الحكام السابقين ولكن لأفكار بالية مثل الاشتراكية والقومية العربية. وعراقيو الداخل، بدورهم، الذين بقوا في العراق طوعاً أو كرها وعانوا الأمرين على يد النظام طول الوقت، فهم ينظرون إلى عراقيي الخارج بالريبة والشك، ويخشون من أنهم يريدون فرض أفكار ضارة مستوحاة من الغرب، على المجتمع العراقي، وأن ينتزعوا السلطة بمساعدة الولايات المتحدة وبعض دول غربية أخرى، وذلك دون مشاركة حقيقية من داخل العراق.⁵⁴

وكانت التصريحات التي أصدرتها المعارضة في السنوات السابقة قد حركت مشاعر العراقيين الداخليين. فان وثيقة "التحول إلى الديمقراطية" على سبيل المثال قد أكدت على حق المعارضة القائمة في الخارج في تشكيل السلطة الانتقالية التي تصورها خلال الأشهر التي سبقت قيام الحرب، على أساس "أن المعارضة العراقية لا تقل شرعية عن نظام صدام حسين، والواقع أنها لا تقل شرعية عن أي نظام جاء بعد انقلاب عام 1958، وأن المعارضة التي تضم عديداً من الأصوات تعبر عن آراء جماهير غفيرة، وليس رأي مجموعة واحدة".⁵⁵

إن مفهوم هيمنة العراقيين العائدين من المنفى على الأمور في العراق الجديد، فكرة تؤيدها سيطرتهم على المؤسسات الهامة التي أنشأتها سلطة التحالف المؤقتة، ألا وهي مجلس الحكم المؤقت، ومجلس القيادة المكون من تسعة أعضاء يتناوبون الرئاسة مرة كل شهر (13 تموز)، واللجنة التحضيرية الدستورية (11 آب) ومجلس الوزراء (3 أيلول).⁵⁶ ولم يستطع عراقيو الداخل أن يؤسسوا قيادة

حقيقية خاصة بهم، وذلك لأنهم لم تتح لهم فرصة الاجتماع والمناقشة والتنظيم. ومع أن هذه العملية قد بدأت على مستويات محلية محدودة من خلال انتخابات ظاهرية، فلا يزال الطريق أمامها طويلاً قبل أن ينبثق منها ممثلون سياسيون شرعيون على استعداد لتدعيم سيطرتهم على المؤسسات المختلفة، ولتصدوا للعراقيين العائدين من المنفى، وليثبتوا حقهم في المشاركة في القيادة الوطنية.

وهكذا فمن الناحية العملية، نرى أن أوراق اللعب مرتبة في صالح العراقيين العائدين. وعلى الرغم من خبراتهم ونواياهم الطيبة فإن انعدام التوازن بين الفريقين يندر حدوث القلاقل. وفي نفس الوقت نجد أن العائدين أنفسهم منقسمون، وخاصة بشأن مسألة الفيدرالية، ودور الدين. ويجدر بالملاحظة أيضاً أن النفوذ الذي كان يتمتع به الأكراد وعلماء الشيعة الذين تمكنوا من تنظيم أنفسهم خلال سنوات البعث قد يرجح كفة الميزان في مواجهة أولئك الذين لم تتح لهم نفس الفرصة أو أخفقوا في الاستفادة منها. وقد تؤدي هذه الانقسامات الداخلية إلى إعادة التوازن بين العراقيين الداخليين وبين العائدين، عندما يؤدي الفشل التام في حل المسائل الدستورية إلى اللجوء إلى التصويت العام.

⁵² كانت هناك خلافات شديدة داخل مجموعة عمل المبادئ الديمقراطية حول الدور الذي يقوم به العراقيون الداخليون والخارجيون في عراق ما بعد البعث. ولا تزال هذه الخلافات شديدة الوضوح اليوم في المناقشات الخاصة بمجلس الحكم المؤقت والدور الذي يقوم به.

⁵³ مع أن الأحزاب الكردية التي كانت تعمل في منطقة الحكم الذاتي في 1991 - 2003 لا يمكن الإشارة إليها على أنها مجموعات في المنفى، فلم تكن لها اتصالات مع النظام الحاكم في العراق خلال تلك الفترة، ولذلك فإن وصولها إلى بغداد في نيسان 2003 شبيه بصورة المنفيين الحقيقيين.

⁵⁴ مقابلات أجرتها ICG في بغداد مع مجموعة من الشخصيات في اب وأيلول 2003. أنظر أيضاً ورقة موجزة ICG (Voices from the Iraqi Streets) 4 كانون أول 2002، وكذلك: سيف الخياط:

"Ruling Council Seeks Best of Both Worlds" في تقرير الأزمة العراقية، رقم 31، الصادر عن Institute for War & Peace Reporting 10 تشرين أول 2003، ويمكن الحصول عليه من <http://www.iwpr.net>

⁵⁵ "الانتقال إلى الديمقراطية في العراق" (المصدر السابق) فصل 2.3.1.

⁵⁶ أنظر تقرير ICG: من يحكم العراق (المصدر السابق).

من المشاكل الأولية التي يجب على العراقيين مواجهتها: رؤيتهم للغرض الأسمى من وضع دستور جديد دائم، وما هو التوازن الواجب بين الدولة والطوائف الدينية أو العشائرية أو الإثنية وبين الفرد. وكان البعثيون قد حاولوا حل تلك المشكلة وإيجاد "مواطن عراقي جديد" في أوائل السبعينيات، وذلك عن طريق حظر أي إشارة للهوية الدينية أو العشائرية الخاصة باسم الفرد، ومحاولة إيجاد شعور وطني يؤكد على الولاء للنظام. واليوم، إذ يبدو أن هناك شعورا قويا بالقوموية يسيطر على أغلب التيارات السياسية،⁵⁹ واتجاهها لرفض قيام أي نظام مذهبي شبيه بالنظام اللبناني (حيث يتم توزيع المناصب السياسية على أساس إثني أو ديني)، فإن النزاع يدور حول اختيار الصيغة السياسية الدقيقة المناسبة.

وترى السيدة (رند رهم فرانك) عضو (فريق عمل المبادئ الديمقراطية)، والتي اضطلعت بإدارة (مؤسسة العراق) في واشنطن لمدة طويلة، أن هناك هدفين رئيسيين قد يكونان غير متعارضين، ولكنهما يشيران إلى اتجاهين مختلفين: الأول هو ضمان التعايش السلمي بين المجموعات الإثنية المختلفة بحيث لا يطغى نفوذ إحداها على المجموعات الأخرى، ويتم التوازن فيما بينها، والهدف الثاني هو خلق هوية عراقية قوية، وشعور عام مشترك بالمواطنة.⁶⁰ وقد يتطلب الهدف الأول إشارة واضحة في النظام السياسي إلى المجموعات الإثنية عند توزيع السلطات والموارد، في حين إن الهدف الثاني قد لا يستدعي ذلك. أي أنه بصورة مبسطة، كلما كان النظام لا مركزيا ويسمح بإيجاد هويات دون القومية، كلما خف الإحساس بوجود فوارق حادة في الوحدة الوطنية والهوية.

ويذهب كنعان مكية أحد أعضاء اللجنة التحضيرية الدستورية إلى أن الدستور يجب أن "يعلي عراقية العراق فوق كل العوامل الأخرى بحيث يعبر عما تشترك فيه جميعا" وأنه ينبغي علينا جميعا أن نتقاضي استخدام التعبيرات التي تعطي لفريق أولوية فوق فريق آخر. ولا يجوز أن يقال إن "العراق أمة عربية بها أقلية كردية" أو "العراق أمة عربية كردية ذات قوميات أخرى".⁶¹

ومثل هذه الفكرة التي نشأت خارج البلاد تحتاج إلى أن تكون موضع حوار واسع بين مختلف العراقيين، وقد تجد قبولا بين الأغلبية العربية، ولكنها ستثير الشك بين الأكراد. إن دستور 1970، مثل دستور 1958 الذي سبقه، اعترف بوجود قوميتين: العربية والكردية،

إن المسائل الرئيسية الخاصة بمستقبل العراق تتضمن ما يأتي:

- الغرض من الدستور الجديد وكيفية تعريفه لمفهوم المواطنة;
- طبيعة نظام الدولة (ملكية أو جمهورية);
- توزيع السلطة بين المركز والأقاليم (المسألة الفيدرالية);
- نظام الحكم (رئاسي أو برلماني);
- دور الدين;
- حماية حقوق الإنسان وحقوق الأقليات;
- دور العسكريين في السياسة.

وبعض هذه المسائل يحتمل أن تكون أسهل حلا من البعض الآخر. فمثلا مسألة هل ينبغي أن تكون الدولة ملكية أو جمهورية، فإن الدلائل كلها تشير إلى أن أغلبية العراقيين لا يؤيدون عودة العرش الهاشمي.⁵⁷

وهناك مسائل أخرى عديدة لم تناقش بعد ولكنها لن تثير جدلا واسعا، وقد يسهل حلها بمجرد أن يشرح واضعو الدستور في العمل ومنها: هل يمكن أن يتضمن الدستور ميثاقا للحقوق الأساسية للشعب.⁵⁸ وفيما يختص بالنظام البرلماني: ما هي حدود سلطة رئيس الوزراء، وهل سيكون البرلمان من مجلسين، وكيف يتم اختيار أعضائه. ولا يبدو أن هناك رغبة في الاحتفاظ بالنظام الرئاسي بالنظر إلى ما عاناه الشعب العراقي من سوء استغلال ذلك النظام. وهذه المسألة لا علاقة لها بالخلافات الطائفية، ولا ينتظر أن تؤدي إلى منافسات طائفية، بخلاف مسائل المواطنة والفيدرالية ودور الدين، وهذه هي مواطن خطوط التصديقات الحقيقية في بداية العملية الدستورية.

⁵⁷ مقابلات ICG وانطباعاتها في العراق منذ أيار 2003. وقد أجرت جريدة الزمان استطلاع رأي بين عدد من أساتذة الجامعة يبلغ خمسين أستاذًا، وتبين أن 86% يؤيدون النظام الجمهوري، و 10% يؤيدون عودة الملكية. ونشرت جريدة نبيلى ستار في 19 أيلول 2003 مقالا بعنوان "خبراء القانون يؤيدون حكومة مدنية في بغداد". ويقول رئيس اللجنة التحضيرية الدستورية فؤاد معصوم في مقابلة أجرتها ICG أنه لاحظ ضعف التأييد بالنسبة لعودة الملكية، وأضاف قائلا أنه لو تبين تأييد قوي للفكرة فلا بد من إجراء استفتاء قبل وضع الدستور. كما أنه أشار إلى وجود عقبة أخرى هي أنه لا يوجد بين المتقدمين لهذا المنصب من يحمل الجنسية العراقية. (مقابلة تمت في بغداد في 31 آب 2003).

⁵⁸ اقترح واضعو وثيقة The Transition to Democracy in Iraq إصدار وثيقة حقوق (المصدر السابق).

⁵⁹ مما يستحق الملاحظة أن جميع المنظمات السياسية تقريبا تحمل لقب وطني وتبادر إلى مهاجمة منافئها لنقص وطنيتها.

⁶⁰ من الموضوعات المطروحة في المؤتمر: "القضايا الدستورية والفيدرالية: المسألة الإثنية والعدالة في عراق ما بعد صدام"، وقد عقد في معهد (أمريكان انتربرايز) في واشنطن في 3 آذار 2003، ويمكن الحصول عليه في: <http://www.aei.org/events/eventID.229/transcript/asp>

⁶¹ مقابلة أجرتها ICG في بغداد أيلول 2003.

ومع ذلك فإن الهويات الإثنية متأصلة وراسخة لديهم، ليس فقط بسبب القمع البعثي. وتحتاج إلى زمن طويل لكي تتم إعادة تكوينها في عراق المستقبل. وسوف يواجه واضعو الدستور عملية معقدة للاحتفاظ بهويات إثنية معينة للتأكيد للأكراد والكلدانيين والآشوريين والتركمان بأنهم سيقون حماية لهم بوصفهم أقليات، وفي نفس الوقت منح ممثلهم حوافز للانخراط في السياسة والمؤسسات الوطنية، وبالتالي يساعدون جالياتهم للاندماج في دولة عراقية ذات سيادة.⁶⁶

ويقول أحد أعضاء اللجنة التحضيرية الدستورية إنه "لا ينبغي أن تستخدم المواطنة لإنكار حقوق جماعات خاصة، فهي تحتاج إلى ضمانات. والسمة العراقية هي مفتاح ذلك".⁶⁷

وبخلاف هذا فكل مسأله أخرى عادية تتعلق بالمواطنة لها إجابات يتوقف عليها حق التصويت في الانتخابات العراقية، وحق شغل الوظائف، وليس هذا بالأمر البسيط. إذ إنها تؤثر على مصير حوالي أربعة ملايين عراقي يعيشون في الخارج (منهم من اضطروا للهجرة لأسباب اقتصادية، ومن طردهم النظام البعثي إلى إيران وحرّمهم من مستندات هويتهم). وسيكون الواجب الأول هو النظر في أمر من فقدوا جوازاتهم العراقية، وإعادتها إلى من تثبت أحقيتهم (بمقتضى المستندات الموجودة التي تثبت أوضاعهم السابقة).⁶⁸

كاوا في 6 حزيران 2003. أنظر أيضا: الإعلان الخاص بموقف الحركة الديمقراطية الآشورية بشأن موافقة برلمان الإقليم الكردستاني في العراق على الخطط الخاصة بجمهورية العراق الفيدرالية الدستورية ودستور الإقليم الكردستاني العراقي، ويمكن الحصول عليه في <http://zowaa.org> وقد أثار جودت نجار زعيم الحزب التركماني (الاتحاد الثقافي التركماني) موضوعا مماثلا، فقد أخبر ICG: إن هدفا الرئيسي أن يعترف الدستور بنا كأقلية ذات حقوق مساوية لحقوق الأقليات الأخرى. ونحن نريد الوفاء بالتزاماتنا كتركمانيين، ولكننا أيضا نريد الاعتراف بنا كمواطنين عراقيين، وسوف نشارك في السياسة القومية العراقية كما شاركنا في الحكومة الأقلية الكردستانية خلال العشر سنوات الماضية" مقابلة ICG في أربيل، 6 حزيران 2003.

⁶⁶ أثار هذا الموضوع (افاريم كارش) في المؤتمر الخاص بالقضايا الدستورية والفيدرالية (المصدر السابق)، إذ قال: "أعتقد أنه لا بد من التأكد أن الأكراد-على الأقل لمدة معينة- هويات مستقلة، وأعتقد على سبيل المثال أن الأكراد أو الآشوريين أو غيرهم سيُشعرون بالخوف إذا قلنا لهم: حسنا أنتم من الآن عراقيون، ولستم آشوريين، وهذا لا يهم الآن، فالأمر يحتاج إلى بعض الوقت، علينا أن نجعلهم يشعرون أنهم منفصلون ومتساوون وفي الوقت نفسه نعطيهم حافزا كافيا لكي يلعبوا دورهم في الحياة الوطنية."⁶⁷ مقابلة ICG مع سامي خالد عضو الحزب الشيوعي العراقي، بغداد، 2 أيلول 2003.

⁶⁸ هناك اقتراحات (لا تزال غير رسمية) لمراجعة تحديد لفظة جنسية. فيمقتضى القانون الحالي فإن العراقي هو الشخص الذي ولد في العراق وله والد عراقي. وهذا القانون يحرم كثيرين ولدوا خارج العراق بسبب هجرة والديهم أو نفيهم. وقد اقترح تعديل هذا التعريف بأغفال ذكر مكان المولد، وتوسيع الصلة العائلية بحيث تشمل جنسية الجد. (مقابلة ICG مع فؤاد معصوم في بغداد 31 آب 2003). ويوجد اقتراح آخر يسمح للأب إعطاء حق المواطنة العراقية لأطفالها. (مقابلة ICG مع القاضي دارا نور الدين في بغداد 6 أيلول 2003). وهناك قانون عراقي يحرم على المواطن العراقي حمل جنسيتين، وهذا تمييز ضد أولئك الذين تضطروهم الظروف لاتخاذ جنسية أجنبية لتسهيل معيشتهم في المنفى. وفي أيلول 2003 أصدر مجلس الحكم المؤقت قانونا مؤقتا يسمح للعراقيين بحمل جنسيتين. وقد استقصد من هذا القانون أعضاء مجلس الحكم أنفسهم بسبب ماضيهم خارج البلاد. ولنفس هذا السبب فإن بعض رجال المعارضة اعترضوا على هذا

ووضعها على قدم المساواة، واعترف بالحقوق الوطنية للشعب الكردي والحقوق الشرعية لجميع الأقليات داخل الاتحاد العراقي.⁶² وقد لا يتطلع الأكراد إلى إمكانية قيام ضرورة للتنازل عن وضعهم السابق كقومية منفصلة أعطتهم طائفة كبيرة من الحقوق الثقافية واللغوية، على خلاف ما حدث لإخوانهم الذين يعيشون في تركيا. ولكن من ناحية أخرى نرى أن ما قام به نظام البعث من "تعريب" المناطق الكردية (عن طريق إبادة الأكراد القرويين وتدمير قراهم تدميرا شاملا في سنوات الثمانينات) قد يقنع زعماء الأكراد الحاليين بأن النص التفصيلي الدقيق على الضمانات الدستورية للأقليات يحمل في حد ذاته قيمة أكثر كثيرا من مجرد الاعتراف الهامشي بما للأكراد من كيان منفصل ومساو لغيرهم.

أما الجماعات الأقل عددا، مثل الكلدانيين الآشوريين⁶³ والتركمان، الذين اضطروا إلى اعتبار أنفسهم من العرب خلال عمليات التحويل الإثني ضمن حملات التصحيح القومي والإحصاءات التي أجريت مرة كل عشر سنوات،⁶⁴ فإن حمايتهم دستوريا من سيطرة أي جماعة أكبر منهم، بما في ذلك الأكراد، هي شرط لا بد منه. وجدير بالذكر أن الآشوريين طالبوا بالاعتراف الدستوري بهم كشعب رئيسي أو كجماعة إثنية داخل الإطار السياسي لجمهورية العراق، ولكن، شأنهم شأن الأكراد، قد يقبلون التنازل عن هذه الإشارة من أجل حماية دستورية ملموسة.⁶⁵

⁶² يمكن الحصول على النص العربي في <http://www.undp-pogae.org/resources/country/constitution.html>. وقد نقلت اللغة في دستور 1990، ويمكن الحصول عليه بالإنجليزية في http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/iz00000_.html ولم ترد في دستور 1925 إشارة إلى الجنسيات المختلفة، وأعطيت حقوق متساوية لجميع العراقيين. يمكن الحصول على النص الإنجليزي في <http://www.geocities.com/dagtho/iraqiconst192550321.html> ويمكن الحصول على النص الإنجليزي لدستور 1958 من جامعة انديانا.

⁶³ ينقسم الآشوريين إلى عدة أقسام إثنية، أو كنائس مسيحية مختلفة. والآشوريون هم من الأرثوذكس الشرقيين، أو النساطرة. أما الكلدانيين فهم من الكاثوليك ويوجد أيضا طائفة السريان (أرثوذكس وكاثوليك) ومجموعات صغيرة أخرى. ومع أن جميعهم آشوريين من الناحية الإثنية، إلا أن الحساسية بخصوص هويتهم المنفصلة (دينيا)، فقد أدى هذا إلى وجود مصطلح الكلدانيين الآشوريين (أو الآشوريين الكلدانيون)، للإشارة إلى المجموعة الإثنية الكاملة. وتزعم الحركة الديمقراطية الآشورية أنها تمثل "الشعب الكلداني الآشوري".

⁶⁴ يقول المندوب التركماني في مجلس مدينة كركوك: "في عام 1975 صدر قرار قيادة الثورة لتحديد جنسيتين في العراق؛ أما التركمان والكلدانيون الآشوريون فقد تقرر استثنائهم، وأدى ذلك إلى الضغط علينا لتغيير جنسيتنا. وكان علينا أن نوقع على وثيقة تقول: "أنا لست تركماني ولكني عربي" وبدون هذا لم يكن ممكنا لنا الحصول على وظيفة أو أي خدمات عامة"، مقابلة ICG مع عرفان كركوكلي، زعيم حزب الشعب التركماني العراقي، كركوك/9 حزيران 2003.

⁶⁵ مداخلة Emanuel Kamber في المؤتمر: "القضايا الدستورية والفيدرالية" (المصدر السابق). وقد دعا (كمير) إلى الحكم الذاتي للآشوريين داخل عراق فيدرالي أو (في حالة عدم قيام الفيدرالية على أساس اثني) فيقول إن الآشوريين يؤيدون قيام حكومة موحدة ديمقراطية، مدنية، تعددية وبرلمانية، ومن خلالها يطالبون بالاعتراف الدستوري بهم كجماعة إثنية مستقلة تتمتع بكافة الحمايات الضرورية. وأيضا مقابلة مع ادريس ميرزا عضو المجلس المركزي للحركة الديمقراطية الآشورية عين

ب- قضية الفيدرالية

أن العراقيين "الخارجيين" أنفسهم لم يتفقوا بعد على التفاصيل الدقيقة الخاصة بالهيكل العام لقيام دولة عراقية فيدرالية.⁷¹

إن الأكراد، بصفة خاصة، لديهم شعور عميق بالأحقية، وهو شعور نابع من الظروف القاسية التي عانوها في ظل صدام،⁷² ويعتبرون أن لديهم حق إعلان الاستقلال الكردي، والأسباب التي تؤهلهم لذلك، نظرا إلى خبراتهم ونفوذهم على مر السنين، وإلى ضعف الدولة العراقية، وتأييد الكثير من الشخصيات السياسية من المنفيين العائدين إلى العراق، وعدم احتمال قيام أي مناوأة داخلية لهم.

ولكنهم مع ذلك يعترفون بأن هذا الحق يخضع لقيود شديدة تفرضها الوقائع الإقليمية. فقد اتخذوا قرارا استراتيجيا بالبقاء داخل العراق وذلك على شريطة حصولهم على تلك الحقوق التي يرونها ضرورية للحيلولة دون أي تمييز ضدهم في المستقبل من جانب جهاز الدولة المركزية، وهي حقوق يرون أنها لن تحترم إلا في ظل دولة فيدرالية يعيشون فيها داخل إقليم فيدرالي كردي تحت سيطرتهم المباشرة.⁷³ وهذا يعني أن الزعامة الكردية تتمسك بالتهديد بإعلان الاستقلال إن لم يتقرر هذا المطلب الأساسي في المفاوضات، ولتأخذ لذلك مثلا: إن فؤاد معصوم – رئيس اللجنة التحضيرية الدستورية – قد حذر قائلا: إذا رفض الشعب العراقي

من بين المسائل الدستورية الخاصة بالاستعداد لقيام دولة عراقية جديدة، نعتقد أن أهم تلك المسائل وأصعبها وأكثرها إثارة للجدل والنقاش، هي تلك التي تتعلق بمدى التنازل عن السلطة المركزية إلى حكومات إقليمية لم يتم تحديدها بعد. إن الدكتاتورية التي عاناها الشعب العراقي سنوات طويلة قد جعلتهم يتشككون في نوايا الدولة المركزية. فما هو إذن مقدار التنازل الذي سوف يرضون به، وكما إقليميا يريدون، وما هي حدود تلك الأقاليم؟

بعض العراقيين الذين عادوا من المنفى إلى بغداد بعد الحرب، وأيضا بعض الأكراد، يصرون على أنه لا حاجة إلى المزيد من المفاوضات حول مستقبل العراق، وهل سيكون جمهورية فيدرالية أم وحدوية، ويرون أن هذا الأمر قد تقرر وتؤكد بوضوح لصالح الفيدرالية خلال الاجتماعات المتتالية التي عقدتها المعارضة في المنفى خلال السنوات العشر الماضية، وكذلك في الوثيقة التأسيسية لمجلس الحكم المؤقت.⁶⁹ وقد لقيت هذه الفكرة قبولا حسنا على الصعيد الدولي أيضا، بالنظر إلى ما قام به أولئك العراقيين من اتصالات مع الحكومات ووسائل الإعلام. ولكن الكثير من العراقيين "الداخلين" يعترضون على أن هذه المسألة قد تم البت فيها.⁷⁰ كما

الاقتراح قبل صدور القانون قائلين إن أعضاء المجلس وغيرهم من العراقيين الذين سقطت جنسيتهم يجب أن تتاح لهم الفرصة لاسترجاع جنسيتهم العراقية، وأن أولئك الذين يرفضون التخلي عن جواز السفر الأجنبي لا يصح أن يمارسوا وظائف رسمية في العراق. (مقابلة ICG مع سعدون النلامي بغداد 3 أيلول 2003). وفيما عدا موضوع المواطنة فيجب على العراقيين أن ينظموا طريقة التصويت الغيابي لمن يعيشون في الخارج في انتخابات الجمعية التأسيسية مثلا أو في استفتاء دستوري وانتخابات برلمانية، علما بأن البلاد تعاني حاليا من انقطاع خدمات البريد، إلى جانب أن وزارة الخارجية عاجزة عن طريق سفاراتها في الخارج عن المساهمة في اشتراك العراقيين الخارجيين في عملية الانتخاب.

⁶⁹ من بين أولئك الذين أجرت ICG معهم مقابلات، ذكروا أن مبدأ الفيدرالية قد حسم نهائيا في مؤتمرات المعارضة التي عقدت خلال العشر سنوات الماضية، الشخصيات التالية: فؤاد معصوم رئيس اللجنة التحضيرية الدستورية (بغداد 31 آب 2003)، ومحمود عثمان عضو مجلس الحكم المؤقت (بغداد 31 آب 2003)، درار نور الدين المسؤول عن الاتصال بين المجلس واللجنة الدستورية (بغداد 6 أيلول 2003)، وجميعهم من الأكراد. أنظر أيضا "الانتقال إلى الديمقراطية" الذي أصدرته مجموعة عمل المبادئ الديمقراطية (المصدر السابق).

⁷⁰ من بين أولئك "الداخلين" الذين ذكروا لمجموعة ICG أن الموضوع لا بد من عرضه على الشعب العراقي لكي يتخذ فيه قرارا: السيدة رجاء حبيب الخزاعي عضو مجلس الحكم المؤقت (بغداد أول أيلول 2003)، ورياض عزيز هادي عميد كلية العلوم السياسية بجامعة بغداد (بغداد 31 آب 2003) وإبراهيم هندواي عضو اللجنة التحضيرية الدستورية والقاضي بمحكمة جزئية، وكان قد استقال من اللجنة في أول أيلول بسبب معارضة للفيدرالية على حد قوله (بغداد 2 أيلول 2003) ولكن – على حد قول بعض أعضاء مجلس الحكم واللجنة الدستورية – بسبب ما نسب إليه من أعمال في ظل النظام البعثي. وتقول رجاء الخزاعي في مقابلة ICG معها: "أنا من "الداخلين"، وعضو مستقل، لا أعلم شيئا مما حدث في مؤتمرات المعارضة خارج العراق. وفي الأسبوع الماضي شاهدت في الموصل خارطة جغرافية توضح تقسيم العراق إلى أربع مناطق. ولم يناقش مجلس الحكم مسألة الفيدرالية حتى الآن، ولكن معظم الشعب العراقي لا يرغبون في الفيدرالية. لقد عشنا نحن العرب والأكراد سويا. إن صدام حسين هو الذي أوجد الانقسامات، عندما أمر بنقل مجموعات مختلفة من جهة إلى أخرى، مما أوجد كراهيات وأدى إلى تكوين هويات. من الأفضل أن يجعل الشعب العراقي يقرر رأيه في الموضوع عن طريق استفتاء". وهناك عضو "داخلي" آخر يعبر عن رأي مختلف قليلا: "إن الفيدرالية أمر يزعج

الكثيرين، فهم يعتبرونه مقدمة تؤدي إلى الانفصال. ولكنني أعتقد أنه أفضل الحلول بالنسبة للعراق، إلا أن الأمر المهم هو تنظيم العملية ذاتها". (مقابلة ICG مع وصال نجيب الغزالي بغداد 3 أيلول 2003).

⁷¹ مقابلة ICG مع إبراهيم الجعفري عضو مجلس الحكم المؤقت ورئيس مجلس القيادة في آب 2003 (بغداد 2 أيلول 2003). ومع أنه من بين الذين كانوا يعيشون في المنفى، فهو يعكس مخاوف الشيعة حول ضرورة تحديد المفهوم الفيدرالي قبل تطبيقه، لئلا يؤدي النظام الجديد إلى ما فيه ضرر للطائفة الشيعية.

⁷² قال فرسان أحمد عبد الله عضو اللجنة التحضيرية الدستورية وسكرتير الحزب الديمقراطي الكردستاني، في مقابلة أجرتها ICG معه (قبل تكوين اللجنة): "إن وودرو ويلسون ذكر بوضوح أن للشعوب الحق في الحصول على الاستقلال. فلماذا لا يستطيع الأكراد ذلك؟ لقد تحملنا تضحيات كثيرة. ونحن نبحث عن حل معقول. البلاد الأخرى تحصل على الفيدرالية عن طريق التظاهرات والقوانين. منذ الستينيات ونحن نحارب ولكننا لم نحقق شيئا سوى حملة الأنفال والقنابل" مقابلة ICG في أربيل 7 حزيران 2003. أنظر أيضا تقرير مجموعة ICG: *What's next for the Kurds?* (المصدر السابق). ولكن بعض العراقيين الشيعيين يعترضون على القول بأن الأكراد وحدهم هم الذين عانوا، ومن بينهم عالم ديني شاب يقول: "ما الذي خسره الأكراد أكثر من غيرهم من العراقيين؟ انهم في الواقع كانوا أفضل حالا من غيرهم من العراقيين" (مقابلة ICG مع حسن الزرقاني المسؤول في حركة مقتدى الصدر، بغداد 4 أيلول 2003).

⁷³ يقول فرسات عبد الله عضو اللجنة التحضيرية الدستورية: "إن البرزاني (زعيم الحزب الديمقراطي الكردستاني) صرح بأننا يجب أن نشترك في حكومة مركزية بوصفنا أكرادا لا مواطنين من الدرجة الثانية. ونحن نريد أن نكون جزءا من العراق ولكن يجب أن نحمي حقوقنا عن طريق حكومة فيدرالية. ففي هذا ضمان لحماية حقوقنا الكردية" (مقابلة ICG في أربيل 7 حزيران 2003) وأضاف فرسات عبد الله تأكيداً لضرورة الحل الفيدرالي قائلا: "بدون الفيدرالية لن تستطيع الديمقراطية العراقية أن تحميها".

مبدأ الفيدرالية فلن تحل المسألة الكردية، وقد نعود في هذه الحالة إلى القتال.⁷⁴

وفي سياق هذا الحوار أبدى الأكراد ميلا إلى اعتبار بعض المسائل كأنها قضية مسلم بها، مع كونها – بالنسبة لغير الأكراد – لا تزال موضع نقاش طويل. وربما يرجع هذا إلى ممارسة الأكراد لشيء من الاستقلال طوال السنوات العشر الماضية. فعلى سبيل المثال، يوجد لدى بعض زعماء الأكراد إصرار مسبق على أن العراق يجب أن يصبح دولة فيدرالية،⁷⁵ وليس هذا فحسب، بل أن يكون هناك إقليمان فيدراليان فقط، أحدهم عربي والآخر كردي.⁷⁶ ويرد بعض السياسيين العرب على هذا الرأي قائلين إنه ولو أن قرار السعي للحصول على الاستقرار هو أمر متروك للأكراد أنفسهم، إلا أنهم بمجرد أن يعلنوا عن رغبتهم في أن يبقوا جزءا لا يتجزأ من دولة العراق فإن طبيعة وضعهم وحقوقهم يجب أن تكون نتاج مشاورات كاملة بين جميع الهيئات السياسية، ولا يمكن أن تكون أمرا يفرضه الأكراد أنفسهم.⁷⁷

إن المسار السيكولوجي والسياسي للأكراد، ابتداء من طموحهم لتكوين دولتهم الخاصة، ونضالهم الطويل ضد الحكومة المركزية، وانتهاء بالتزامهم بتحقيق ما يعتبرونه حلا لمشاكلهم – وهو الفيدرالية – عامل هام يساعد على فهم ما يريده الأكراد بالكامل، وما هم على استعداد للرضاء بقبوله. وقد شرح هوشيار زيباري – أحد الشخصيات البارزة في الحزب الديمقراطي الكردستاني، وكان على رأس الممثلين الدوليين للحزب عدة سنوات، واختير في أيلول 2003 ليكون أول وزير خارجية بالمجلس المؤقت لحكم العراق – شرح هذا الموقف في لقاء أجري معه في أيار 2003. يقول: لن

⁷⁴ مقابلة ICG، بغداد، 31 آب 2003: يقول فرسات عبد الله مؤكدا كلماته بقوة: "إذا أراد العرب أن يكونوا شركاء لنا، فأهلا وسهلا، وإلا، فالسلام عليكم". مقابلة في أربيل 7 حزيران 2003.

⁷⁵ ذكر القاضي درارا نور الدين في مقابلة مع ICG ببغداد في 6 أيلول 2003: "إن الأمر متروك للأكراد لكي يقرروا هل ينبغي أن يكون للعراق نظام فيدرالي أو توحدي".

⁷⁶ يصرح فرسات عبد الله أنه حيث أن مجموعات المعارضة العراقية السابقة قد قبلت مشروع الدستورين الكرديين لتكوين عراق فيدرالي وإقليم فيدرالي كردستاني فهي بذلك وافقت ضمنا على الحل القائم على تكوين إقليمين، لكنه يعبر عن أسفه عندما يجد أن مجموعات المعارضة قد غيرت رأيها بعد عودتها. (مقابلة ICG في أربيل 7 حزيران 2003). أما صلاح الدين بهاء الدين عضو مجلس الحكم المؤقت والأمين العام للاتحاد الإسلامي الكردستاني فهو يرى أن العراق الفيدرالي يجب أن يشمل على إقليمين اثنين فقط. (مقابلة مع ICG في بغداد أول أيلول 2003).

⁷⁷ يقول كنعان مكية عضو اللجنة التحضيرية الدستورية وممثل المؤتمر الوطني العراقي: إن الأكراد ينظرون إلى العملية الدستورية من خلال المنظور الكردي فقط، ويقولون إن حق تقرير المصير يعني أن لديهم حقا لا ينزع منهم هو اختيار الفيدرالية. ولكنني أقول لهم: لا! علينا أن نفتح الشعب العراقي بالحل الفيدرالي، أما أنتم لديكم الحق في الانفصال، وسوف نؤيدكم إذا اخترتم الفيدرالية فعليكم أن تشاركون معنا في إيجاد حل عملي للعراق. فإن أي حل عراقي هو بالضرورة مسؤولية الجميع"، مقابلة ICG في بغداد أول أيلول 2003. وقد وافق على هذا الرأي جلال الدين الصغير عضو اللجنة التحضيرية الدستورية: قائلا: "هذا ليس بموضوع للأكراد فقط" مقابلة مع ICG في بغداد 6 أيلول 2003.

نقبل أن نكون نصف عراقيين، إذ إننا بدون أن نكون عراقيين كاملين يتمتعون بكل الحقوق لن نقبل أن نكون عراقيين على الإطلاق. إن قيادتنا هنا (في بغداد). هذه هي بلادنا، وهذه هي عاصمتنا، وسوف نشترك في إعادة بنائها. في عام 2000 كنت في واشنطن مع بهرام صالح (رئيس الوزارة الحالية، وكان في ذلك الحين ممثل الاتحاد الكردستاني في الخارج). وأدركنا نحن الأكراد أننا قد بلغنا نهاية تجربة الحكم الذاتي. لم يكن لدينا دستور ولا جواز سفر ولا إكوانات لاستخراج النفط، ولا أمل في أي توسع تجاري. هل كان في ذلك ما يدعونا إلى الرضاء؟ كان تأثيرنا على مجريات الأمور في العراق محدودا. كانت تركيا تهددنا، وكنا هدفا واضحا للاعتداء التركي. وأدركنا أننا إذا كنا نريد لأنفسنا دورا أكبر فلا بد من تغيير طريقة تفكيرنا بأكملها، وألا نركز على الموصل وكركوك وسنجار، بل على بغداد، ونطالب بالبلد كله، ونساهم مساهمة فعالة في خلع صدام حسين، ونقضي على مفهوم أننا أكراد وأن أهدافنا وطاقاتنا محدودة.

لقد كافحنا طويلا لتغيير هذا المفهوم الضيق الذي قد يحمينا من الهجوم التركي (باعتبار أن كركوك عراقية وليست كردية، وأن أي اعتداء عليها يكون موجها ضد العراق لا الأكراد) مع احتفاظنا بكل ما أحرزناه خلال سنوات التسعينيات. كان ذلك قبل 11 أيلول. ونتج عن أحداث ذلك اليوم بما فيها من قومية عربية وأصولية إسلامية، أن تفكيرنا ازداد تركيزا، وأدركنا أننا لا نستطيع تحقيق الفيدرالية إن لم نكن في بغداد. ولهذا تقدمنا صفوف المعارضة العراقية، مدركين عواقب تلك المغامرة. ولكن الفكرة نجحت على الصعيد الشعبي، وتبنتها معظم القوى السياسية. نحن الآن نرغب في قيام منصة عراقية ذات برامج سياسية مشتركة، وبرنامج عمل وطني عام. وتنفيذ الفكرة الفيدرالية هو الآن موضع محادثات، وستكون المعركة حامية، ونحن نقول لإخواننا المتشككين: ما الذي يخيفكم أنتم؟ إننا نحن هم الذين سيتنازلون عن الميليشيات الخاصة، وعن عملتنا النقدية، وحتى عن مصادر نفطنا. وباختصار: كل ما نملك!⁷⁸

وبخلاف التأكيد القاطع الذي يبديه الأكراد بالنسبة للقضية الفيدرالية، فلم تجر مناقشات تذكر في مختلف أنحاء البلاد حول هذا الموضوع وكيف يمكن البت فيه، وعدد الأقاليم الفيدرالية التي ينبغي أن تنشأ. ويقول الأكراد إن الخطوط العامة للفيدرالية أمر يمكن أن يخضع للتفاوض، وإنهم على استعداد لقبول تنازلات، ولكن بعض العراقيين العرب يرون أنه يجب إجراء استفتاء شعبي للاختيار بين النظام الفيدرالي والنظام الموحدوي،⁷⁹ أو أن يقوم

⁷⁸ مقابلة مع ICG في بغداد 23 أيار 2003.

⁷⁹ مقابلة ICG مع ابراهيم هنداري العضو السابق باللجنة التحضيرية الدستورية (في بغداد 2 أيلول 2003) والمعارض لفكرة الفيدرالية، والذي يضيف قائلا: "إذا كان الأكراد يريدون الفيدرالية، فرما تطلب كل مجموعة صغيرة وكل منطقة بأقاليم فيدرالي خاص بها".

وتمتد عبر حقول النفط العراقي الشمالية⁸³ وسواء اعتبرنا أن مثل ذلك الإقليم يقوم على أساس الأراضي أو الاعتبارات الإثنية، فالحقيقة الكردية في الشمال هي أن أي خط يشتمل على منطقة كركوك وجزء من الموصل سوف يضم أغلبية كبيرة من السكان الأكراد علاوة على أنه يضم عددا لا يستهان به من السكان العرب والتركمان والأشوريين الكلدانيين.

ولذلك فإن زيباري، وزير الخارجية بمجلس الحكم المؤقت، يؤكد رغبة الأكراد في الحصول على وحدة فيدرالية "لا تقوم في الأساس على خطوط إثنية ولكن على خطوط جغرافية/إدارية، ومع ذلك تتضمن إقليما كرديا فيدراليا يشتمل على المحافظات الشمالية الخمس - وهذا هو الخيار الأشمل - أو بدلا من ذلك، المحافظات الكردية الثلاث وبعض أجزاء من الموصل (محافظة نينوى) وكركوك (محافظة تميم)، وكل من هذين الخيارين يشكل حلا إيجابيا بالنسبة للأكراد الذين سيكونون الأغلبية الساحقة، وعليهم أن يقبلوا إيواء بعض الأقليات الإثنية⁸⁴. أما على الجانب العربي فقليلون هم الذين يرغبون الشروع في محادثات حول الحدود الفيدرالية، ويعتبرون تلك المسألة - على حد قول أحد مسؤولي سلطة التحالف المؤقتة - موضوعا "ملهما للمشاعر"⁸⁵.

وكان موضوع ضم كركوك إلى إقليم كردي يتمتع بالحكم الذاتي، مطلباً كرديا منذ أمد طويل، أدى إلى تعثر المحادثات السابقة مع الحكومة المركزية⁸⁶ في سنوات 1974 - 1975 و 1984 و 1991، وبقيت كركوك تحت سيطرة الحكومة المركزية أثناء تجربة الحكم الذاتي على يد الأكراد في سنوات التسعينيات. وعندما أسرع الأكراد إلى دخول المدينة بعد اندلاع الحرب، قبل دخول القوات الأمريكية التي كانت قد عقدت معهم اتفاقا اسميا بعدم اتخاذ أي إجراء دون تنسيق مسبق بين الطرفين، وكان ذلك بمثابة إفصاح عن نية مبيتة لديهم بإثارة عوامل حرجة على أرض الواقع.

على أن السيطرة العسكرية للأكراد في المدينة في أول الأمر لم تتحول إلى نفوذ سياسي متكافئ، وذلك لأن حلفاءهم الأمريكيين سارعوا إلى القبض على زمام السلطة، ثم انشأوا في شهر أيار 2003 مجلسا للمدينة يتكون من 30 عضوا، ليس على أساس النسبة العددية ولكن بالتساوي بين الطوائف الرئيسية الأربع، وهي الأكراد، والتركمان، والأشوريون الكلدانيون، والعرب.

⁸³ انظر: حكومة كردستان الإقليمية: "دستور الإقليم الكردستاني العراقي" (المصدر السابق) و "دستور جمهورية العراق الفيدرالية" في http://www.krg.org/docs/Federal_Const.asp وفي 7 تشرين أول 2002 أصدر البرلمان الموحد لحكومة كردستان الإقليمية (التي تجمع الحزب الديمقراطي وحزب الاتحاد وبعض الأحزاب الأخرى الصغيرة) مشروع قانون فيدرالي.

⁸⁴ مقابلة ICG، بغداد، 23 أيار 2003.

⁸⁵ مقابلة ICG، بغداد، أيلول 2003.

⁸⁶ أنظر تقرير ICG عن الشرق الأوسط *What's Next for the Kurds?*

الأعضاء المنتخبون في الجمعية التأسيسية المقبلة بتقرير ذلك⁸⁰ أما معظم الأكراد فقد أشاروا إلى أنهم يريدون إقليما كرديا فيدراليا واحدا، والبعض يقولون إنهم يفضلون أن يروا إقليما عربيا واحدا، وآخرون يريدون شيئا من المرونة إزاء عدد الأقاليم الفردية غير الكردية، بحيث تتراوح بين إقليمين (أي إقليم للشيععة وآخر للسنة) وبين عدة أقاليم. أما العراقيون العرب الذين يؤيدون النظام الفيدرالي فيبدو أن أغلبهم مترددون، وليست لديهم فكرة واضحة، ويحتاجون إلى المزيد من التفكير في الأمر.⁸¹

ج- مسألة كركوك

من المحتمل أن تكون أشد المسائل إثارة للنزاع هي تلك التي تتعلق بموضوع حدود الإقليم الكردي، وهل يكون تحديدها على أساس إثني أم إقليمي، وهل ستكون مدينة كركوك ضمن ذلك الإقليم. وهنا يبدو أن الجانب الكردي غير مستعد لقبول أي تسوية. وعلى رأس الأفكار الخيالية التي عرضها بعض المسؤولين الأكراد البارزين، تلك الفكرة التي تدور حول ترسيم حدود عربية كردية تمر عبر حقول النفط والموارد التي لم تستغل بعد على طول قوس يمتد من سنجار في الشمال الغربي إلى خانقين في الجنوب الشرقي، مع ضم مدينة كركوك بأكملها داخل الإقليم الكردي، علاوة على الجزء الشرقي من مدينة الموصل (على الضفة الشرقية من نهر دجلة).⁸²

ويرمي مشروع الدستور الذي وضعه الحزب الديمقراطي الكردي واعتمده الجبهة الوطنية الكردستانية في تشرين أول 2002، إلى أن يكون الإقليم الكردي إقليما فيدراليا يشمل قطاعات هامة من الأراضي التي يعتبرها العراقيون العرب تابعة لهم، أو مشتركة بين الجانبين

⁸⁰ مقابلة مع ابراهيم الجعفري عضو مجلس الحكم المؤقت، بغداد 2 أيلول

2003.
⁸¹ قال مهدي الحافظ وزير الخيط بمجلس الحكم المؤقت انه يؤيد فكرة وجود إقليمين اثنين فقط في عراق فيدرالي، لكنه بعد ذلك تراجع وقال ان الموضوع يحتاج الى المزيد من التفكير". مقابلة ICG في بغداد أول أيلول 2003. أما عادل عبد المهدي، وهو مندوب شيعي كبير فقد قال انه يعتقد بإمكان التسوية بين الجانب الكردي المتطرف (إقليم كردي واحد وإقليم عربي واحد) وبين الجانب العربي المتطرف (18 إقليما فيدراليا حدودها هي المحافظات الحالية) على شكل أقاليم فيدرالية يتراوح عددها بين خمسة وسبعة بحيث ينطبق إقليم أو اثنان منها مع كردستان. مقابلة ICG في بغداد 4 أيلول 2003.

⁸² يقول القاضي درار نور الدين: "عندي موسوعة عثمانية يفهم منها أن الحدود تقع الى الجنوب أكثر مما يظن الكثيرون. ولكن ليس هناك مشاكل. يجب أن يشمل الإقليم الكردي على المساحة التي تمتد شمال خط بين مندلي خانقين والسعدية (كزل رباط) وجولاء، وجبال حميرين، والداهوك وطوزخرماتو وكركوك وتمتاد، ثم تصل الموصل وتستمر على الضفة الشرقية ثم تمتد الى شمال الموصل في اتجاه غربي الى شيخان وسنجار" (مقابلة ICG في بغداد 6 أيلول 2003. أما زعيم الحزب الكردستاني مسعود برزاني فيصرح في شيء من المبالغة أن الحدود التاريخية لكردستان فهي معروفة للجميع، سواء كان ذلك منذ 20،000 سنة أو اليوم. الكل في العراق يعرفون جيدا اين هي الحدود بين الإقليم الكردي والإقليم العربي". انظر Andrea Nüsse "برزاني يقول: على العرب أن يغادروا كردستان مرة ثانية، في Frankfurter Rundschau، 16 أيلول 2003.

وأعطي لكل طائفة منها حق ترشيح ستة أشخاص، ثم أضافت الإدارة الأمريكية إليهم ست شخصيات من المستقلين. وكانت النتيجة حصول الأكراد على ربع السلطة فقط وليس على الأغلبية التي كانوا يريدونها ويدعون أنهم يستحقونها على أساس النسبة العددية، ولو أن رئيس مجلس المدينة - مع أنه من المستقلين - إلا أنه كان أيضا من الأكراد.⁸⁷ واضطرت الميليشيا الكردية إلى الانسحاب عندما أعيد تكوين الشرطة، وصدر أمر بحظر حمل السلاح.

وهكذا واجه الأكراد - على الرغم من مكاسبهم السابقة - وضعاً جديداً أوجدته سلطة التحالف المؤقتة في محاولتها خلق ساحة ميدانية متعادلة إلى جانب تأجيل اتخاذ أي قرار إلى أن يتم وضع حل سياسي جديد وتكوين هيئة قضائية مستقلة تباشر مهامها واتخاذ قرار عادل حول المطالب الخاصة بالامتلاكات، والأهم من ذلك كله - من وجهة نظر الولايات المتحدة - ريثما يتم الفصل بين المسائل السياسية وبين النزاعات الإثنية في المدينة. كما استدعى الأمر إتاحة الفرصة أمام أعضاء مجلس المدينة لكي يثبتوا جدواهم ليس عن طريق ميولهم السياسية ولكن بتقديم خدمات حقيقية لسكان المدينة.⁸⁸

ومع أن هذه الإجراءات لم تتوافق مع مخططات الأكراد، إلا أنه يبدو أنهم أدركوا أنهم لو التزموا بالشروط الموضوعية فسوف يستفيدون في النهاية. وفي اللقاءات التي عقدت مع زعماء الأكراد أوضحوا أنهم قرروا أن يلتزموا بالصدر، وألا يلجأوا إلى أي إلحاح في مطالبهم الخاصة بكركوك، سواء بطريقة سياسية أو بتشجيع المواطنين الأكراد الذين نزحوا إلى كركوك بالعودة إلى مواطنهم التي تقرر أن تكون خاضعة للعرب.⁸⁹ ومع هذا فبالرغم من أن الأكراد تمالكوا أعصابهم فهناك دلائل تشير إلى أنهم حاولوا منذ نهاية الحرب أن يستغلوا التطورات السياسية لمصلحتهم في المؤسسات والمرافق الإدارية بمدينة كركوك، واقتحموا دواوين الحكومة بقوة عضلاتهم⁹⁰ ومنعوا السكان العرب من العودة إلى مساكنهم في المناطق التي انتقلت إلى الملكية العربية، وقبل إجراء أي إحصاء للسكان.⁹¹

وبينما تتقدم العملية السياسية يعلق الأكراد آمالهم على ما سوف يتمخض عنه إحصاء للسكان يعقد قبل الانتخابات سواء في جميع أنحاء البلاد أو على الأقل في منطقة كركوك. وهم يعتقدون أن هذا الإحصاء سيؤكد أن الأكراد يتمتعون بأكثرية سواء من ناحية العدد، أو بأغلبية مطلقة في كركوك. وقد أوضح فؤاد معصوم رئيس اللجنة التحضيرية الدستورية، أن مسألة كركوك ينبغي أن تناقش أثناء العملية الدستورية، ويقول إن العراقيين قد لا يكونون على استعداد لاعتبار كركوك كردية، لكنهم قد يرضون بضمها إلى الإقليم الكردي الفيدرالي بسبب الأثرية التعددية لسكانها الأكراد، وهذا أمر قد يتوقف على إجراء إحصاء.⁹² ويطالب الأكراد بتطبيق مبدأ التمثيل النسبي، ويتوقعون أن زيادتهم العددية ستعود عليهم بحقوق سياسية شاملة، بما في ذلك حق اختيار تسمية لكركوك ذاتها بأنها عاصمة الإقليم الكردي الفيدرالي.

ومع أن كل جانب يبالي في تقدير نسبته العددية، فإن بعض الحذرين من السكان الكلدانيين الآشوريين والتركمانيين يعترفون بأنهم أقلية بين سكان المدينة.⁹³ وعلى أن الجدل الحقيقي هو حول نسبة الأكراد إلى العرب، وهي نسبة تخضع للتغيير نتيجة تحركات السكان التي بدأت خلال الحرب والتي حاولت القوات الأمريكية وقفها ريثما تقوم آلية محايدة للتحكيم ويعتقد البعض أن مشاكل كركوك التي لم يتخذ فيها قرار بالنسبة لاعتبارها القلب النابض للإقليم الفيدرالي الكردي، فهي بمثابة قنبلة زمنية قد تنفجر إن لم يتمكن الأكراد والضحايا الآخرون لعملية (تعريب) المنطقة من العودة إلى ممتلكاتهم السابقة، والتأكيد على أعدادهم الحقيقية في العاصمة التي يحملون بها. ويقول أحد الأكراد من أعضاء مجلس المدينة: "كل أولئك العرب المعريين يجب أن ينصرفوا، إننا نعاني من

التهريب والتخويف والتهديد الكردي كانت تمنع عائلات عربية كثيرة من العودة إلى منازلهم التي اضطروا إلى إخلائها أثناء الحرب. ويقول أحد الأعضاء الأكراد في مجلس المدينة: "هناك مثل يقول إذا أمسكت بالعصا هز اللصوص ذبولهم وجروا". ويقول أن هذا الفعل لدى العرب الذين أدركوا أنهم على خطأ وغادروا عندما جاء الأكراد، أو قبل أن يجنبوا، إلى كركوك". مقابلة ICG مع بيروت الطالباني، وهو محام وعضو في الاتحاد الكردستاني، 8 حزيران 2003.

⁹² مقابلة ICG، بغداد، 31 آب 2003. قال إسماعيل حديدي، أحد أعضاء مجلس المدينة العرب، أنه على العكس من ذلك، فلن يقبل معظم الشعب العراقي أو سكان كركوك قيام ولاية كردية فيدرالية عاصمتها كركوك. وينبغي أن تبقى كركوك مدينة مشتركة، ويوزع عائد النفط بالتساوي بين جميع سكان العراق. (مقابلة ICG، كركوك، 15 حزيران 2003).

⁹³ يؤكد أحد المندوبين التركمانيين أن عدد التركمانيين في العراق يتراوح بين مليون ومليين وربع نسمة، يعيش 150,000 منهم في كركوك (مقابلة ICG مع جودت نجار في أربيل)، 6 حزيران 2003. ويقول أحد الكلدانيين الآشوريين أن عدد المسيحيين في كركوك يتراوح بين 15,000 و 18,000 على أساس أن بها 3,300 عائلة مسيحية بكل عائلة خمسة أشخاص في المتوسط (وتنقسم الطوائف المسيحية إلى 1,500 عائلة آشورية ونسطورية، 1,500 عائلة كلدانية كاثوليكية، 100 عائلة سريانية كاثوليكية، 100 عائلة سريانية أرثوذكسية، 50 عائلة بروتستانتية، و 5 عائلات أدفنتست و 50 عائلة أرمنيية. وهذه المجموعة الأخيرة، فرحين أنهم مسيحيون ولكنهم ليسوا من الكلدانيين الآشوريين). مقابلة ICG مع سرجون لازار سليوة، عضو مجلس مدينة كركوك وعضو الحركة الديمقراطية الآشورية، كركوك، 8 حزيران 2003. ولا توجد إحصاءات موثوق بها في كركوك، ولكن توجد تقديرات بأن إجمالي عدد سكانها هو حوالي 800,000 نسمة. انظر تقرير ICG، 'What's Nest for the Kurds?'

⁸⁷ من بين الأكراد الستة الذين اختيروا ثلاثة من الحزب الديمقراطي وثلاثة من الاتحاد.

⁸⁸ مقابلات وملاحظات مجموعة ICG في كركوك من 8 - 11 حزيران 2002.

⁸⁹ يقول زعيم الحزب الديمقراطي الكردستاني، مسعود برزاني، على سبيل المثال، رداً على سؤال حول مصير العرب الذين نزحوا إلى الشمال كجزء من حملة التعريب التي قام بها النظام السابق: "يجب على هؤلاء العرب أن يغادروا لأنهم جاءوا هنا من أجل تعريب كردستان. ولا يمكن للأكراد أن يقبلوا بقاءهم، ولكننا سوف نصير إلى حين يمكن التوصل إلى حل قانوني"، مأخوذ من كتاب Nüsse (المصدر السابق).

⁹⁰ أحد كبار رجال الشرطة في كركوك (وهو ليس كردياً)، مع اعترافه بأن الأكراد يكونون على الأقل نصف سكان المدينة، فإنه يصر على أن الوظائف الحكومية الحالية ينبغي أن تعطى لأهل كركوك. وهو يشكو من أن الأكراد يجنبون إليها من أربيل ومن السليمانية، ولا يتكلمون العربية، ثم يشغلون الوظائف فيها (مقابلة ICG كركوك، حزيران 2003).

⁹¹ يستفاد من الملاحظات والمقابلات التي أجرتها ICG في الشمال في شهر حزيران 2003 أنه على الرغم من أعمال العنف، فإن مظاهر

□ السياسة المتأججة التي يمارسها مقتدى الصدر، الذي أخذ على عاتقه مواصلة الدور السياسي لأبيه بعد اغتياله، ودعوة رجال الدين إلى القيام بدور سياسي مباشر.⁹⁶

ويتضح من المقابلات التي أجريت في بغداد أن أي افتراض حول الموقف النهائي لتلك المجموعات إزاء دور الدين هو أمر سابق لأوانه، وعليها أن تفكر تفكيراً جدياً في التحدي الذي يتضمنه وضع دستور، وقد تضطر إلى تعديل موقفها عندما تبدأ المساومات السياسية.⁹⁷ ولا شك أن الدوائر الشيعية الدينية/ السياسية قد أبدت اتجاهها ذرائعاً ملحوظاً، وقد ارتاحت لسقوط النظام البعثي، وأصبحت على يقين من أنها بمرور الزمن سوف تستطيع أن تؤكد على حقوقها ونفوذها السياسي. ونتيجة لذلك فقد كانوا بصفة عامة متعاونين مع قوات الاحتلال وذلك من أجل الوحدة والاستقرار.⁹⁸ وفي هذا الصدد فإن إبراهيم الجعفري رئيس حزب الدعوة الإسلامية (فرع لندن سابقاً) وعضو مجلس الحكم المؤقت، سعى إلى تخفيف حدة أي تهديد يوجهه الإسلام الراديكالي إلى السنين والمسيحيين وكذلك إلى الشيعيين العلمانيين، قائلاً إن الأمر سيخضع للنقاش في الجمعية التأسيسية القادمة، وإن هناك تفسيرات ونماذج عديدة، منها ما يشاهد في الأحزاب الديمقراطية المسيحية في أوروبا.⁹⁹

ويعطي ممثل الشيعة في اللجنة التحضيرية الدستورية بعض التفاصيل بشأن التوازن الدقيق للمطالب التي يتوقع حدوثها فيما يتعلق بالشريعة:

إن أهم شيء هو ألا يتعارض القانون العراقي الجديد مع الشريعة، كما أن مواد الدستور لا يجوز أن تتعارض مع الشريعة. لكننا هنا نتحدث عن شريعة تختلف عما يراه الطالبان، وهي شريعة يتقبلها الزعماء الدينيون السنينيون والشيعيون. يجب إنشاء مجلس يراعى في تكوينه موافقة ممثلي الجماعات الدينية والخبراء القانونيين، ولا يكون قاصراً عليهم، يقوم برصد ذلك الأمر خلال وضع الدستور، أي التأكد من عدم وجود ما يتنافى مع الشريعة. ويستطيع المجلس نفسه فيما بعد أن يؤدي وظيفة

ضغوط شديدة من الأكراد، ونصحهم بالصبر، ولكن إذا استمر هذا الحال مدة طويلة، فستقوم حرب أهلية".⁹⁴

د- دور الدين

نظراً إلى أن الأغلبية العظمى من العراقيين تدين بالإسلام، فيسود الاعتقاد في العراق بأن الدستور الجديد سوف ينص على أن الإسلام هو دين الدولة. ومن حيث أنه إثبات للهوية الدينية فهذا أمر لا يثير الجدل، ولن يكون في حد ذاته ذا تأثير كبير على تسيير أمور الدولة. كما أن الدساتير العراقية السابقة قد أشارت إلى هذا الوضع الاعتباري للإسلام.⁹⁵ على أن المسائل الشائكة حقا هي التي تدور حول نوع الضمانات التي ستدرج في الدستور، والدور المحدد الذي سيقوم به الإسلام في نظام الحكومة: هل ستكون الشريعة هي المصدر الوحيد للقانون في الدولة، أم مصدره الأساسي، أم واحداً من عدة مصادر فيها؟

كان المجتمع العراقي في ظل البعث المدني بصفة عامة بعيداً عن الزج بالأمور الدينية في السياسة. ومع ذلك فإن القمع الذي مارسه النظام على الجماعات الشيعية المناضلة قد قوى هويتهم وشدد من دوافعهم وعزز المتعاطفين معهم في الخفاء أو في المنفى، وبالتالي منحهم ميزة سياسية مباشرة في عراق ما بعد الحرب. على أن هناك اليوم ألوان من الإسلام السياسي تتضمن ما يأتي:

□ النزعة التصوفية مثل تلك التي لدى آية الله علي السيستاني (وهي نزعة لا تنطوي على طموح سياسي، لكنها لا تتردد في إصدار تصريحات سياسية شديدة، كما حدث في فتواه الخاصة بضرورة إجراء انتخابات مباشرة للجمعية التأسيسية).

□ المنهج الثنائي الذي يمارسه المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق لقيام جمهورية إسلامية (الخطوة الأولى هي الالتزام والمشاركة في العملية الدستورية الديمقراطية، والخطوة الثانية هي تكوين جمهورية إسلامية شبيهة بإيران من خلال تأييد الأغلبية الشيعية السياسية).

⁹⁶ انظر ورقة موجزة ل ICG، 9 أيلول 2003، *Iraq's Shiites Under Occupation*، المصدر السابق؛ و Juan Cole، "The Iraqi Shiites: On the History of America's Would-Be Allies"، *Boston Review*، تشرين أول وثمان 2003.

⁹⁷ إن آراء الطوائف السنية (العربية) حول دور الإسلام كما ينبغي أن ينص عليها في الدستور الجديد لن تتبلور قبل مرور وقت طويل. فإن انهيار النظام أدى إلى تفرق شمل السنين، كما أن الشعور بحرمانهم أشعل المقاومة المسلحة ضد الاحتلال الأمريكي، وسبب نقص تمثيلهم في المؤسسات الرئيسية بالحكومة المؤقتة.

⁹⁸ أفاض مندوب الحزب الشيعي العراقي في اللجنة التحضيرية الدستورية في قوله إن المندوبين الشيعيين يتحدثون عن الديمقراطية بنفس اللهجة التي نتحدث بها نحن عنها، في حين أنهم كانوا في الماضي لا يتحدثون إلا عن الثورة وما شاكلها من الموضوعات. (مقابلة ICG مع سامي خالد، بغداد، 2 أيلول 2003).

⁹⁹ مقابلة ICG، بغداد، 2 أيلول 2003.

⁹⁴ مقابلة ICG مع كمال كركوكي عضو اللجنة المركزية بالحزب الديمقراطي الكردستاني، كركوك، 8 حزيران 2003. أما مصطلح العرب "المتعربين" فهو مشتق من أن كثير من سكان منطقة كركوك العرب يعود أصلهم إلى أجزاء أخرى من العراق، وأنهم نزحوا إلى الشمال سواء عن طريق القوة أو الحوافز، وحلوا مكان الأكراد والتركمانيين والكلدانيين الآشوريين الذين طردوا أو شجعوا على المغادرة. ويوافق الأكراد على أن بعض العرب لهم أصول تاريخية للإقامة في المنطقة، وأغلبهم استمروا في الإقامة أثناء الحرب وبعدها ولم يتأثروا بعودة الأكراد. مقابلات ICG مع بيروت الطالباني، كركوك 8 حزيران 2003، ومع إسماعيل الحديدي، العضو العربي بمجلس مدينة كركوك، 10 حزيران 2003.

⁹⁵ ينص دستور 1925 - على سبيل المثال - على أن الإسلام هو الدين الرسمي للدولة، وأنه يحمي حرية العقيدة والديانة، وأن الشريعة الإسلامية تعتبر مصدر القانون فقط في حالات الأحوال الشخصية التي تخص المسلمين (المصدر السابق). وكذلك دستور 1958 ينص على أن الإسلام هو الدين الرسمي للدولة، ويتعهد بحماية حرية العبادة.

أما مواد القانون التي تعتبر منافية للشريعة فهذا بطبيعة الأمر موضع تفسير، ولهذا فإن تكوين المؤسسات الرئيسية، مثل هذا المجلس المقترح، سيكون عنصراً حاسماً في هذه العملية.

وسوف تنشأ بلا شك مقاومة قوية من جانب معظم الأكراد ضد أي محاولة نحو إضفاء سمة دستورية على الشريعة. فإن النظام السياسي الكردي الذي تسيطر عليه هو إلى حد كبير نظام مدني، على الرغم من المحاولات الإسلامية التي جرت خلال سنوات التسعينيات.¹⁰¹ ومع ذلك فإن العضو الكردي الإسلامي بمجلس الحكم المؤقت صلاح الدين بهاء الدين، وهو من السنين، يقول إنه لا يرى أي تعارض في جعل الشريعة المصدر الرئيسي للقانون من بين مصادر أخرى، في نظام حكم ديمقراطي برلماني متعدد الأحزاب،¹⁰² وذكر أن المطالبة بالشريعة تقل عن الحد الذي يلزم في العراق لقيام حكم إسلامي، ولا تساعد الظروف الحالية على ذلك. وبالإضافة إلى هذا فإن تجارب السودان وإيران وغيرهما من البلدان قد فشلت وشوهت وجه الإسلام.¹⁰³

وقد يكون المضي قدماً في هذا الشأن هو على غرار النموذج الذي يقترحه هذا الممثل الشيعي الذي اقتبسنا من آرائه، مع اختيار دقيق لمجلس مراقبة محايد، وضمانات لحرية العقيدة الدينية إلى جانب ضمانات دستورية قوية لديانات الأقليات. إلا أنه في هذه المرحلة فإن غياب حوار شامل علني حول هذه القضية المحورية يجعل من المستحيل التوصل إلى استنتاجات أكيدة حول مستقبل الإسلام في العراق.

¹⁰⁰ مقابلة ICG مع جلال الدين الصغير، بغداد، 6 حزيران 2003.

¹⁰¹ انظر ورقة موجزة ل ICG عن الشرق الأوسط، 9 أيلول 2003، *Radical Islam in Iraqi Kurdistan: The Mouse That Roared?*، 7 شباط 2003. وقد صرح فؤاد معصوم، الرئيس الكردي للجنة التحضيرية الدستورية بكل تأكيد أنه لا يمكن مطلقاً اعتبار الشريعة المصدر الرئيسي للقانون في العراق الجديد.

¹⁰² يرى بعض الإسلاميين الآخرين إن الشريعة تتماشى مع الديمقراطية، وأن الأمر يتوقف على التفسير. وتؤكد السيدة رجاء حبيب الخزاعي، عضو مجلس الحكم المؤقت، إن الشريعة يجب أن تكون القانون الأساسي للعراق، وتذكر أن الشريعة ديمقراطية جداً (مقابلة ICG، بغداد، أول أيلول 2003). ومن المؤيدين لفكرة أن القيم الإسلامية (وليس بالضرورة الشريعة) تتماشى مع عراق ديمقراطي تعددي، المستشار الدستوري السابق لسلطة التحالف، نوح فيلدمان Noah Feldman. انظر الشهادة التي أدلى بها أمام لجنة العلاقات الخارجية بالبرلمان الأمريكي، "بناء مؤسسات ديمقراطية في العراق والشرق الأوسط"، واشنطن 24 أيلول 2003.

¹⁰³ مقابلة ICG، بغداد، أول أيلول 2003. إن الدعوة إلى قيام حكومة إسلامية (حكم القضاء الإسلامي) هي دعوة شيعية وليست دعوة سنية.

أ- الفصل بين نظام الحكم والعملية الدستورية

يؤكد قرار مجلس الأمن رقم 1511 أن ممارسة سلطة التحالف المؤقتة لمسؤولياتها وسلطاتها والتزاماتها سوف تنتهي "بمجرد أن تقوم حكومة نيابية نابعة من الشعب العراقي ومعتترف بها دولياً، وتؤدي اليمين، وتمارس مسؤوليات سلطة التحالف بين غيرها من المسؤوليات، عن طريق الخطوات الواردة في الفقرات الرابعة والخامسة والسادسة والعاشرية التالية"¹⁰⁴. وهذه الفقرات تدعو مجلس الحكم المؤقت إلى إعداد جدول زمني وبرنامج لوضع دستور جديد للعراق وعقد انتخابات ديمقراطية بمقتضى ذلك الدستور بحلول 15 كانون أول 2003. ويبدو أن هذه الكلمات تصور العملية التي يتطلع إليها المجتمع الدولي، والتي توصلوا إليها على اثر محادثات شاقة في تشرين أول 2003 بين الولايات المتحدة التي لعبت الدور الرئيسي في صياغة ذلك القرار، وبين الشعوب التي عارضت قيام الحرب ولكن واشنطن تحتاج اليوم إلى مساعدتها. وهي تضع أمام العراق خياراً صعباً: إما الإسراع في عملية وضع الدستور لكي يتحقق نقل السيادة، وإما إطالة نظام الاحتلال الحالي للتوصل إلى دستور أكثر شرعية وبقاء. ولا يؤدي أي من الخيارين إلى ما فيه خير العراق في المستقبل.

وهناك اتجاه بديل، إذ انه لا حاجة إلى وجود دستور لكي يتسنى انتقال السلطة السياسية والسيادة. وبالنظر إلى المطالب المتعددة، ومن بينها مطالب مجلس الحكم

المؤقت،¹⁰⁵ للمزيد من الوقت لوضع دستور صحيح فان الحل يكمن في الفصل بين القضيتين: نقل السلطة السياسية، ووضع دستور دائم، ثم المضي قدماً بأسلوب وجدول زمني مختلفين. ولكي يتسنى تنفيذ هذا الخيار بطريقة ناجحة يجب أن تعطى مسؤولية الإشراف الأعلى على العملية السياسية/الدستورية إلى مجلس الأمن، على أن يقوم بتنسيق دقيق مع التحالف. إن نقل المسؤولية بهذه الطريقة من سلطة التحالف إلى الأمم المتحدة ضروري لإضفاء الشرعية الدولية والأهلية على عمليتي الحكم ووضع الدستور.

ولهذا فان الاتجاه المختلف يجب أن يتضمن الخطوات التالية:

- نقل السلطة العليا للإشراف على عمليتي الانتقال السياسي ووضع الدستور، من سلطة التحالف إلى الأمم المتحدة، وذلك عن طريق إنشاء بعثة جديدة للأمم المتحدة في العراق. إن القرار رقم 1511 لم يخول للأمم المتحدة سوى دور استشاري ثانوي في هذه الشؤون وكانت النتيجة هذا البطء في فض الاشتباك للأمم المتحدة. ويقول مسؤولو الأمانة العامة بمجلس الأمن انهم لن يساندوا موضوع العودة إلا عندما يتوقف دورهم عن كونه مجرد دور ثانوي لسلطة التحالف المؤقتة.¹⁰⁶
- عملية سريعة لإنشاء هيئة مؤقتة لحكم العراق تكون أكثر تمثيلاً وشرعية وسيادة، على أن يعاد تكوين مجلس الحكم المؤقت طبقاً لهذا الغرض، ويمكن أن يطلق عليها اسم الحكومة الانتقالية للوحدة الوطنية.
- عملية استشارية لوضع دستور عراقي تكون أطول من حيث المدة.

والفائدة الرئيسية لمثل هذا الاتجاه، بالإضافة إلى كسب الوقت للعمل في وضع الدستور، هي إضفاء درجة أكبر من الشرعية على هيكل الحكم الانتقالي، وأيضاً، وهو أمر أكثر أهمية، على الدستور الدائم الذي سيتم وضعه. كما أن أي نقص في شرعية الحكومة الانتقالية أو الهيئات الانتقالية الأخرى سيعوض عنه عن طريق الصفة الواضحة لها، وهي أنها انتقالية. ولا بد من موافقة مجلس الأمن على جدول زمني للعملية الدستورية، والتي يستحسن ألا تزيد على ثلاث سنوات وذلك لتحاشي استمرار لا مبرر له في تدابير الحكم المؤقتة.

¹⁰⁴ النص الكامل هو كما يلي:

مجلس الأمن.....

4- يقرر أن مجلس الأمن ووزراءه هم الأجهزة الرئيسية المؤقتة العراقية التي، دونما مساس بما تشهده من المزيد من التطور، تجسد سيادة دولة العراق خلال الفترة الانتقالية إلى أن يتم إنشاء حكومة ممثلة للشعب ومعتترف بها دولياً وتتحمل المسؤوليات المنوطة بالسلطة؛

5- يؤكد أن إدارة شؤون العراق ستتم تدريجياً على يد الهيكل الناشئة التي تقيمها الإدارة العراقية المؤقتة؛

6- يدعو، في هذا السياق، السلطة، إلى أن تعيد مسؤوليات الحكم وسلطاته إلى شعب العراق، وبأسرع ما يمكن، ويطلب إلى السلطة أن تقدم، بالتعاون، بما يقتضيه الحال، مع مجلس الحكم والأمين العام، تقريراً بشأن التقدم الذي يجري إحرازه؛

7- يدعو مجلس الحكم إلى أن يقدم إلى مجلس الأمن، بغرض الاستعراض، وفي أجل أقصاه 15 كانون أول 2003، وبالتعاون مع السلطة، وبالتعاون مع الممثل الخاص للأمين العام حسبما تسمح به الظروف، جدولاً زمنياً وبرنامجاً لصياغة دستور جديد للعراق ولإجراء انتخابات ديمقراطية في ظل ذلك الدستور؛

10- يحيط علماً باعتزام مجلس الحكم عقد مؤتمر دستوري، وإقراراً منه بأن عقد المؤتمر سيشكل معلمة في الانتقال إلى الممارسة الكاملة للسيادة، ويدعو إلى إعداده عن طريق الحوار الوطني وبناء توافق الآراء في أقرب وقت ممكن عملياً ويطلب إلى الممثل الخاص للأمين العام، بأن يقدم، عند عقد المؤتمر، أو حسبما تسمح به الظروف، الخبرة الفريدة المتوفرة لدى الأمم المتحدة إلى الشعب العراقي في عملية الانتقال السياسي هذه، بما في ذلك إنشاء عمليات انتخابية؛

¹⁰⁵ وجدت مجموعة ICG أن جميع العراقيين تقريباً يرغبون في إعطاء الوقت الكافي لصياغة دستور دائم. وفي 9 تشرين ثان 2003 أشار هوشيار زيباري، وزير الخارجية بمجلس الحكم المؤقت، إلى احتمال التأخير بسبب حالة الأمن وقال إن الجدول الزمني يعتمد على حالة الأمن، فإذا ساءت فلن يمكن الوفاء بالالتزامات (مأخوذ من جريدة واشنطن بوست 10 تشرين ثان 2003).

¹⁰⁶ مقابلة ICG في نيويورك، تشرين أول 2003.

ب- دفع عملية نظام الحكم إلى الأمام

طبقا لما جاء في تقارير ICG السابقة، يعاني مجلس الحكم المؤقت من مشاكل رئيسية هي نقص الشرعية¹⁰⁷ والسلطة والفعالية، علاوة على أن تكوينه قد أرسى سابقة ضارة هي تخويل السلطة على أساس الانتساب الإثني/الديني.¹⁰⁸

إن تجديد كيان الحكم في العراق، وإعطائه درجة أكبر من السلطة هما أولويتان لا بد من الإسراع في تحقيقهما لكي يثبت أمام الشعب العراقي أن السيادة في طريقها إلى أيديهم، فإذا ما تولت الأمم المتحدة الإشراف على الشروع بسرعة في العملية، في غضون أشهر قلائل على أكثر تقدير، لتوسيع مجلس الحكم المؤقت وتمكينه من ممارسة طائفة واسعة من سلطات السيادة (بخلاف مجرد تكليفه بذلك)، ولا بد من بذل جهد خاص لضم شخصيات مستبعدة في الوقت الحاضر، مثل أتباع مقتدى الصدر، والبعثيين السابقين الذين لم تثبت عليهم تهمة استغلال السلطة، والمنادين برجوع الملكية، والداعين إلى القومية العربية، والاشتراكيين، وممثلي العشائر السنية.

وهناك وسائل عديدة لتوسيع قاعدة مجلس الحكم المؤقت، وإيجاد الظروف التي تجعل منه حكومة انتقالية للوحدة الوطنية ذات صلاحيات كاملة. ويستدعي الأمر مزيدا من التحليل، ويستحسن أن يتم بعد مشاورات على أرض الواقع تقوم بها البعثة الجديدة المقترحة، لمعرفة ما يضمن الوفاء بمعايير القبول، والناحية العملية، وعنصر الزمن. وفي حين أن عملية إجراء انتخاب من نوع ما قد تكون أفضل السبل من ناحية المبدأ، فقد يثبت أنها الأقل من حيث التحقيق في حدود الإطار الزمني المطلوب.

□ الخيار الأول، هو عقد انتخابات محلية ووظيفية على مستوى المجالس البلدية والأقاليم، للهيئات المهنية ورجال الأعمال وأعضاء النقابات، من نوع سبق ل ICG أن ناقشته وأوصت به.¹⁰⁹

□ الخيار الثاني - وهو أكثر طموحا - هو السعي إلى تنظيم انتخابات عامة لانتخاب حكومة انتقالية للوحدة الوطنية وجمعية وطنية لوضع الدستور¹¹⁰ (يكون

الانتخاب لمدة لا تتعدى ثلاث سنوات إلى أن يتم اعتماد دستور دائم). ومن هذا القبيل أيضا أن تكون تلك الانتخابات العامة لتكوين هيئة تقوم بتعيين الحكومة الانتقالية، وتعمل كجمعية تأسيسية. على أن الصعوبة هنا هي أن الظروف السياسية والأمنية قد تكون غير متوفرة لعقد انتخابات عامة، وإذا ما أرجئت العملية إلى حين توفر تلك الظروف قد يؤدي ذلك إلى جعلها رهينة لأعمال أولئك الذين عقدوا العزم على تقويضها.

□ الخيار الثالث، وهو ما اقترحه بعض أعضاء الأمم المتحدة، هو عقد اجتماع موسع من المندوبين العراقيين (مماثل لما عقد في بون من أجل أفغانستان) في مؤتمر يمثل مختلف القوى السياسية والاجتماعية، ويكون عليهم أن يختاروا مجلسا جديدا للحكم، يمكن أن يطلق عليه اسم الحكومة الانتقالية للوحدة الوطنية.¹¹¹ وفي حين أن المجلس الجديد قد يكون له قدر أكبر من المشروعية، فإن النموذج الأفغاني يعطي سببا يبرر الحذر. فكل من عملية (بون) وما نتج عنها من تكوين (لوي جرغا) كان لها نتائج متعارضة، لم تؤدي إلى قيام حكومة شرعية متوازنة.¹¹²

□ أما الخيار الرابع فهو أن تقوم الأمم المتحدة، بالتشاور مع سلطة التحالف المؤقتة، باختيار عدد من الأشخاص الذين يمثلون قطاعات عديدة، وإضافتهم إلى مجلس الحكم المؤقت. ولهذا الخيار ميزة كونه سريع التنفيذ، وله عيب هو أنه قد لا يحظى بقدر كاف من المشروعية وذلك لضالة اشتراك العراقيين في إيجاده.

ومهما كانت العملية المختارة فإن الأولوية الواضحة هي وجوب القضاء على توزيع السلطة الإثنية/الدينية التي هي إحدى نقاط الضعف الرئيسية في مجلس الحكم المؤقت.¹¹³

تتنازل عن السيادة، وتكون إطارا مؤسسيا يشرف على المجهودات التالية المتأنية وطويلة المدى لإيجاد مؤسسات دائمة.

¹¹¹ مقابلة ICG بنيويورك تشرين أول 2003.

¹¹² أنظر ملاحق ICG: *The Loya Jirga: One Small Step Forward*، 16 أيار 2002، و *The Afghan Transitional Administration: Prospects and Perils*، 30 تموز 2002، وتقرير ICG رقم 62، *Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation*، (5 آب 2003).

¹¹³ مع أن معظم العراقيين يوافقون على أن تقسيمهم إلى مجموعات طائفية هو نتاج اصطناعي أدخله النظام البعثي، فإن التنظيم الحالي الذي تقوم عليه المؤسسات طبقا لأسس دينية واثنية قد يؤدي إلى خطر حدوث آثار بعيدة المدى تساعد على قيام نظام شبيه بالنظام اللبناني، ويعطي الفرصة "لمقاولي الشؤون الاثنية" أن يستغلوا العناصر السياسية طبقا للانتسابات الطائفية، حيث أن الموارد والإمكانات يتم توزيعها على هذا الأساس أيضا. ومصطلح "مقاول الشؤون الاثنية" الذي استخدمناه هنا، مأخوذ من كلمات ألقاها خبير في الشؤون العراقية يدعى Toby Dodge، أمام مجلس العلاقات الخارجية في واشنطن في 3 تشرين ثان 2003. وللمزيد من المعلومات حول ممارسة مجلس الحكم المؤقت لتوزيع السلطة في العراق طبقا لأسس اثنية/دينية، انظر تقرير ICG: *War in Iraq: Governing Iraq*.

¹⁰⁷ اتضح من استطلاع رأي أجرته مؤسسة جالوب في تشرين أول 2003 أن 61% من العراقيين يشعرون بالارتياح لمجهود مجلس الحكم، و 16% فقط يعتقدون أنه مستقل إلى حد ما، ولكن 75% يرون أن قراراته وسياساته هي خاضعة لسلطة التحالف.

¹⁰⁸ انظر تقرير ICG، رقم 11 *War in Iraq: Political Challenges After the Conflict*، 25 آذار 2003، وتقرير رقم 17، من يحكم العراق، 25 آب 2003.

¹⁰⁹ أنظر *Political Challenges*، ص 32، ومن يحكم العراق، ص 23 (المصدران السابقان).

¹¹⁰ ورد هذا الخيار بالتفصيل في تأليف Thomas و Marina Ottoway و Carothers "Avoiding the Dangers of Early Elections in Iraq"، والصادر عن Carnegie Endowment Policy Brief، في 27 تشرين الثاني 2003. ويوصي المؤلفان بجعل المرحلة الأولى من وضع الدستور قاصرا على دستور مؤقت، وبعده الانتخاب الأول لاختيار حكومة مؤقتة للوحدة الوطنية وجمعية تأسيسية، وتستطيع سلطة التحالف أن

ج- دفع العملية الدستورية إلى الأمام

إن الخطوة الأولى في العملية الدستورية طبقاً للتفكير الحالي (وكما وافق عليها قرار مجلس الأمن رقم 1511) هي على الأرجح إنشاء هيئة لتقوم بالإعداد والتشاور واعتماد نص يتم التصديق عليه بناء على استفتاء شعبي. وحتى هذه الخطوة نفسها هي موضع خلاف، ويتركز الحوار أولاً حول المطلب الشيعي بأن يتم اختيار أعضاء هذه الهيئة عن طريق انتخاب مباشر (وقد يشار إلى تلك الهيئة باسم الهيئة الدستورية أو المؤتمر، أو المجلس أو الجمعية الدستورية، ولكننا أطلقنا عليها في تقريرنا هذا اسم الجمعية التأسيسية). ثم يتناول الحوار أيضاً صلب الموضوع، وهو كيف يكتسب الدستور صفته الشرعية. وفي نفس الوقت - وهذا هو الأمر الذي يسبب المرارة - فإن الخلاف الدائر حول الإجراءات يخفي وراءه صراعاً عميقاً حول الميزة التكتيكية. فهو يثير سيطرة الأغلبية الشيعية مقابل مخاوف الأقليات، سواء كانوا أكراداً يطالبون بالفيدرالية التي يحددون معالمها بأنفسهم، أو تجمعاً (لم يصل بعد إلى مستوى التحالف) يضم غير الشيعيين، والشيعيين العلمانيين ممن يخشون من الازدياد المفرط لسلطة علماء الدين.

وقد أدى الخوف من أن تقوم الولايات المتحدة بخطوة إستباقية وتفرض دستوراً من صنعها، إلى حركة فجائية قام بها آية الله السيستاني باقتحامه ميدان السياسة في نهاية شهر حزيران 2003. ومع أنه لا يعتبر مرجع الشيعيين في جميع أنحاء العالم ولا يمثل شيعة العراق، فإن هذا العالم الديني الإيراني المولد، الذي يقيم في النجف، قد أثبت أنه موضع احترام مهيب وتأييد كبير في العراق، ولا يقتصر هذا على الشيعيين المتدينين. والفتوى التي أصدرها حول ضرورة أن يكون واضع الدستور من العراقيين وأيضاً ممن انتخبهم الشعب انتخاباً مباشراً، دون غيرهم¹¹⁴ - استطاعت هذه الفتوى أن تركز العملية الدستورية وتحولها إلى مسار واحد، في الوقت الذي لم تكن فيه سلطة التحالف المؤقتة ولا مجموعات المعارضة السياسية التي عادت من المنفى، على استعداد لمعالجة تلك المسألة. وقد ركز هذا الحدث الأضواء على الطبيعة المبهمة الخاصة بسلطة التحالف ورجالها القابعين في القصر الجمهوري ولا يعرف الشعب العراقي شيئاً عن جهودها في سبيل إعادة إعمار العراق، مما أدى إلى انتشار أغرب الشائعات والتكهنات.

وكانت استجابة سلطة التحالف، بمجرد أن تم إنشاء مجلس الحكم المؤقت في منتصف تموز 2003، بأن حثت

المجلس على تعيين لجنة تحضيرية دستورية تقوم - بوصفها لجنة عراقية محض - باستكشاف خيارات بديلة لما ينادي به آية الله السيستاني، بدون أن تبدو بمظهر مشين وهو العمل بتفويض من الولايات المتحدة. وقال أحد مسؤولي حزب سياسي في تعليق له على ذلك: "إن فتوى السيستاني قد عقدت الأمور، ويلزمنا منه فتوى جديدة تعكس تسوية تاريخية تساعد على قيام دستور غير أيديولوجي"¹¹⁵ وقال آخرون أنهم سيحاولون إقناع السيستاني بأن فتواه، ولو أنها "صحيحة" وتتمشى مع الخطة الأصلية إلا أن الظروف الحالية بما في ذلك عدم استتباب الأمن، لا تسمح بإجراء انتخابات حرة، ولهذا يجب البحث عن حل إجرائي وسط.

ومع أن السيستاني يعيش في شبه عزلة، إلا أنه على اطلاع واسع بمجريات الأمور، وذلك طبقاً لما تقوله عضو بمجلس الحكم المؤقت، وهي سيدة كانت قد زارته في النجف في منتصف آب: "إنه يشكو من أن مجلس الحكم لم يصدر أي إجراء ملموس خلال شهره الأول، وأخبرنا أنه يلزم علينا أن نهتم بالأمن، ثم الأمن، ثم الأمن، وقال ذلك ثلاث مرات، وتوقعت منه أن يكون متمسكاً برأيه بشأن فتوى حزيران، عندما يقول السيستاني شيئاً فلا رجعة فيه. ولكن إذا ذهبنا كمجموعة للقاءه، فقد يكون على استعداد للتفاوض"¹¹⁶

وكانت سلطة التحالف المؤقتة منقسمة فيما بينها حول هذا الموضوع. وفي تقريرها السري للمجلس في أول تشرين أول 2003 أخفقت في إدراج توصية واحدة، وبدلاً من ذلك قدمت مجموعة خيارات تتضمن ما يأتي:

- إجراء انتخابات مباشرة لعقد مؤتمر دستوري¹¹⁷;
- يقوم مجلس الحكم المؤقت بتعيين أعضاء المؤتمر الدستوري الذين يعينون بدورهم لجنة لصياغة الدستور¹¹⁸;
- إجراء انتخابات جزئية، وهي حل وسط بين الانتخاب والاختيار، ويشار إليها أحياناً بأنها "نصف انتخاب" وتقوم مجموعات من الشخصيات البارزة في مختلف أقاليم البلاد بانتخاب عدد معين من الأعضاء للمؤتمر الدستوري.¹¹⁹

¹¹⁵ مقابلة ICG، بغداد، آب 2003.

¹¹⁶ مقابلة ICG مع رجاء حبيب الخزاعي، بغداد، أول أيلول 2003.

¹¹⁷ يقول جلال الدين الصغير، عضو اللجنة التحضيرية الدستورية، إن هذا الخيار يحظى بتأييد أغلب أعضاء اللجنة، كما أنه يلقي تفضيلاً واسعاً لدى الشارع العراقي. مقابلة ICG، بغداد، 6 حزيران 2003.

¹¹⁸ مذكرة من اللجنة التحضيرية الدستورية إلى مجلس الحكم المؤقت، 30 أيلول 2003، طبقاً لتلخيص أحد مسؤولي سلطة التحالف المؤقتة، ذكره لمجموعة ICG.

¹¹⁹ نفس المصدر. وجاء أن فؤاد معصوم رئيس اللجنة صرح أن الأكراد والعرب السنين قد يوافقون على (نصف انتخاب) يؤدي إلى إفراز هيئة تتمتع بشيء من المشروعية وفي نفس الوقت لا يمكن لأي مجموعة ذات تفويض انتخابي أن تسيطر عليها. (مقال كتبه Patrick E. Tyler بعنوان: "Iraqi Groups Badly Divided Over How to Draft a Charter"، في نيويورك تايمز 30 أيلول 2003). وقد وافق عضو مجلس الحكم المؤقت (موفق الربيعي) على هذه الفكرة (نصف الانتخاب) ويقترح

¹¹⁴ تقرر الفتوى التي أصدرها آية الله السيستاني أن سلطة التحالف ليس لديها أي تفويض يخولها تعيين أعضاء لجنة وضع الدستور، وأنه ليس هناك ما يضمن أن مثل تلك اللجنة سوف تنتج دستوراً يتمشى مع مصالح الشعب العراقي ويعكس هويته القومية، حيث إن العقيدة الإسلامية هي من أعمدته الأساسية. (جاء هنا في منشور أصدره التيار الديمقراطي الإسلامي بعنوان "ماذا نؤيد فتوى السيستاني حول الانتخابات؟" في 15 أيلول 2003. أنظر أيضاً مقال Amy Waldman "عالم ديني يريد أن يكتب الدستور بأيدي عراقية" نيويورك تايمز أول تموز 2003.

□ استخدام الإحصاء الذي جرى عام 1977، وهو بديل لا يلقى قبولا من اللجنة التحضيرية الدستورية¹²³;

□ إصدار بطاقات للناخبين الذين يودون الاشتراك في الانتخاب. وهو اقتراح تكتنفه صعوبات جمة;

□ استخدام بطاقات التموين كأساس لتسجيل الناخبين، وهو اقتراح يصفه جلال الدين الصغير قائلا أنه ليس بالخيار الأفضل لكنه خيار عملي، فاز بتأييد كبير في اللجنة الدستورية¹²⁴.

وحتى إذا نجح مجلس الحكم المؤقت في التغلب على الخلافات الداخلية فإنه يشعر شعورا غريزيا بالرغبة في مقاومة الانتخابات حتى من أجل أن الهيئة التي ستنتج عن تلك الانتخابات سيكون لها قدر أكبر من الشرعية التي يتمتع بها. ومن جهة أخرى فإن عملية الاختيار ستعتبر عملية غير شرعية منبثقة من هيئة (هي مجلس الحكم المؤقت) تعاني هي الأخرى من نقص خطير في شرعيتها.

أما الاقتراح الوسط، الخاص بانتخابات جزئية، فقد يكون تسوية مقبولة. وبمقتضى هذه العملية فإن المجالس غير المنتخبة، والتي تصل إلى مستوى المحافظات، يجب أن تنتخب ممثلها في الجمعية التأسيسية. وقد يلقى هذا الحل تأييدا من الأكراد وغيرهم مثل المؤتمر الوطني العراقي، الذين يرون أن أي آلية تقصر عن مستوى الانتخاب الكامل يمكن تبريرها على أساس نقص إمكانيات الأمن والقانون في بعض المناطق وخاصة في العاصمة، مما يقيد حرية العراقيين في مغادرة بيوتهم ومناطق سكنهم للاهتمام بأمور السياسة والانتخابات، ويرون أن الانتخاب المباشر ينبغي أن يسبقه إحصاء كوسيلة مثلى لتسجيل أصوات الناخبين، وهو أمر يستحيل تنظيحه في الظروف الراهنة. وأهم اعتبار في هذا الشأن هو أن إعادة السيادة إلى العراقيين هي أمر حيوي من أجل إعادة الأمن والاستقرار إلى البلاد. ولهذا فإن نقل السيادة عامل لا يحتمل أي تأخير حتى ولو

وإذا علمنا أن اللجنة التحضيرية الدستورية هي بمثابة صورة عكسية لأولئك الذين إنشأوها، نجد أنها عندما أعادت السؤال الخاص بكيفية تكوين الجمعية التأسيسية دون أن تجيب عليه، فهي بهذا تكون قد نقلت خطوط التصدع التي تعاني منها إلى مجلس الحكم المؤقت. ومع ذلك فإن المجلس لا بد أن يلتزم بجدول زمني محدد أمامه، وعليه أيضا أن يلتزم بما تفرضه عليه جهة الإشراف القوية، فقد كلفه مجلس الأمن بتقديم برنامج يتضمن خطوات العملية الدستورية وذلك بحلول 15 كانون أول 2003. ولهذا يجب عليه أن يشرح بالتفصيل طريقة إنشاء الجمعية التأسيسية. وقد شرع في محادثات حول هذا الموضوع في 27 تشرين الثاني.

أما الأحزاب الشيعية الدينية، وهي المجلس الأعلى للثورة الإيرانية، وحزب الدعوة (بمختلف أشكاله)، وحتى جماعات المعارضة مثل مقتدى الصدر، فقد أيدت فتوى السيستاني، معتمدة على الأغلبية الشيعية التي ستتمخض عنها الانتخابات المباشرة وتشكل الدستور كيفما شاءت¹²⁰. أما الجماعات ذات العضوية الشيعية العلمانية الكبيرة – المؤتمر الوطني العراقي، والحزب الشيوعي العراقي وغيرها، فهي تعارض تلك الفكرة¹²¹. كما أن الأحزاب الكردية لا ترغب في وجود مجلس منتخب لأن مخاوفها تنجم عن أن ذلك يفرض عليها مواجهة أغلبية شيعية معادية لها في المحادثات التي ستجرى حول تحديد مفهوم الفيدرالية¹²².

أما أولئك الذين يعارضون الانتخاب المباشرة – وعلى الأخص الأكراد – فهم يرون أن إجراء إحصاء سيشكل عقبة، على أنه يمكن أن يتم ذلك دون إحصاء يكفي لإجراء انتخابات لجمعية تأسيسية. وقد اقترح جلال الدين الصغير عضو اللجنة التحضيرية الدستورية البدائل الممكنة التالية:

¹²³ كان إحصاء 1997 آخر تعداد سكاني نظمه حزب البعث، ولكن نتائجه لم تعلن لمدة أربع سنوات، ولهذا فهي غير موثوق بها لاحتمال العبث بها.
¹²⁴ مقابلة ICG مع جلال الدين الصغير، بغداد، حزيران 2003. إن تسجيل الناخبين على أساس بطاقات التموين يستلزم حضور حاملي البطاقات (أرباب العائلات) ويقوم مختار المنطقة بالتأكد من شخصية أفراد العائلة الذين لهم حق الانتخاب حيث إن بطاقة التموين لا تذكر إلا عدد أفراد العائلة لا أسماءهم. ومن بين الخيارات الأخرى التي تستعمل في مختلف دول العالم، استخدام السجل المدني، أو الاعتماد على موظفي الشؤون المدنية بالمنطقة للحصول على بيانات عن السكان (عددهم وعناوينهم)، أو دعوتهم إلى تسجيل أنفسهم على أساس ما يحملون من بطاقات الهوية (ومنها بطاقات التموين)، أو إصدار بطاقات هوية على أساس السجل الجديد. ويمكن استخدام القوائم الحالية الخاصة، مثلا، بانتخاب أو إحصاء سابق، واستبعاد الأسماء المكررة، وعرضها في مراكز الانتخاب، ثم دعوة الأفراد البالغين للحضور يوم الانتخاب ومعهم بطاقة هوية صالحة. فإذا وجدت أسماؤهم في القائمة استطاعوا التصويت، وإن لم توجد فيمكنهم أيضا التصويت ولكن عليهم التقدم بطلب إضافة أسمائهم. وطبقا لهذا الخيار فإن كل فرد يغمس إصبعه في حبر لا يمحى.

أن السيستاني قد يوافق عليها أيضا. (مقال كتبه Rajiv Chandrasekaran في جريدة واشنطن بوست بعنوان Iraqis Call U.S. Goal on Constitution Impossible بتاريخ 30 أيلول 2003.
¹²⁰ مقابلات أجرتها ICG مع عادل عبد المهدي، وجمال الدين الصغير (من المجلس الشيعي) وإبراهيم الجعفري (حزب الدعوة الإسلامية) فرع لندن، وعبد الكريم العنيزي (حزب الدعوة الإسلامية) فرع العراق، وحسين الزرقاوي (من حركة مقتدى الصدر) في بغداد خلال شهري آب وأيلول 2003. ويقول الجعفري إن هناك تأييدا شعبيا واسعا لقيام مجلس منتخب.
¹²¹ مقابلة ICG مع سامي خالد (من الحزب الشيوعي) وتوفيق الياسري الأمين العام للحزب القومي العراقي، بغداد، أيلول 2003.
¹²² هذا بالتأكيد هو موقف المجلس الأعلى للشريعة. وقد ذكر جلال الدين الصغير – على سبيل المثال – لمجموعة ICG أن الأكراد يطالبون بنظام فيدرالي، لكنهم لن يحصلوا على التأييد الكافي للفيدرالية عن طريق انتخابات مباشرة (بغداد، 6 أيلول 2003). أما فؤاد معصوم (رئيس اللجنة الدستورية ومن كبار مسؤولي الاتحاد الكردستاني، الذي كان في أوائل التسعينيات رئيس الوزراء بالحكومة الإقليمية الكردستانية)، وكذلك سامي عبد الرحمن (عضو اللجنة الدستورية ومن كبار مسؤولي الحزب الديمقراطي الكردستاني) فقد قدما بمداخلات قوية وتقصيلية حول موضوع الفيدرالية في الأيام الأولى لنشاط اللجنة الدستورية، في تموز 2003، ويقال إنهما أثارا دهشة الأعضاء الآخرين.

كان من أجل عملية أخرى لها من الأهمية في المستقبل مثل ما لوضع الدستور.¹²⁵

وقد يكون هناك مجال لحل وسط، لأن مطالبة السيستاني بعقد انتخابات مباشرة يمكن أن تفسر على أنها تعني شيئاً آخر. ويقول فؤاد معصوم إن الانتخاب الجزئي يتطلب أن تقوم كل منطقة من المناطق التي تم تحديدها، بعقد اجتماع يضم 150 من الشخصيات المعروفة في النقابات المهنية والمنظمات الشعبية والحوزة الشيعية والعشائر، وتقوم تلك الشخصيات بانتخاب عشرة أشخاص من المنطقة التي يعيشون فيها ليكونوا أعضاء في الجمعية التأسيسية المكونة من عدد لا يزيد على 500 عضو. وعلى هؤلاء الأعضاء أن يستوفوا شروطاً معينة (مثل العمر، ودرجة جامعية، ومركز محترم في المجتمع الخ). وتقوم الجمعية التأسيسية بدورها بتعيين لجنة للصياغة، ثم تقدم الدستور في النهاية لاستفتاء شعبي.

كما أن ممثل الشيعة كان على استعداد للنظر في حل وسط، وكان يعتقد أن السيستاني قد يؤيد اقتراح نصف الانتخاب في النهاية، مع الإقرار بأن انتخابات الجمعية التأسيسية لا ينبغي أن تكون مشابهة للانتخابات البرلمانية أو الرئاسية حيث أن العملية الدستورية تحتاج إلى قدر من الخبرة المعينة.¹²⁶

ولكن هناك بعض العوائق في طريق التسوية القائمة على مبدأ نصف الانتخاب، أولاً: يجب أن يلقي ذلك قبولا من أغلب أفراد الطائفة الشيعية، وبناء على ذلك، من أية الله السيستاني، الذي قد يصدر في هذه الحالة فتوى جديدة لتعديل فتواه السابقة وتجري حالياً محادثات صعبة حول هذا الأمر. وثانياً: لقد ثبت من تجربة الانتخابات الجزئية على مستوى المناطق أن النساء يتخلفن عن الانتخاب عندما توضع أهمية زائدة على الشخصيات البارزة.¹²⁷ وأخيراً فإن أي خيار بخلاف خيار الانتخابات العامة قد يقلل من شرعية الدستور المقبل حتى ولو تمت الموافقة عليه في استفتاء شعبي.

وبمقتضى الاتجاه الذي نوصي به في تقريرنا الحالي – ألا وهو الفصل بين العملية السياسية والعملية الدستورية – فليس هناك ما يدعو إلى التعجيل بعملية اختيار الجمعية التأسيسية، ولهذا ينبغي الاهتمام بالاتجاه الذي يدعو إليه السيستاني، وهو جمعية تأسيسية يختارها الشعب العراقي في انتخاب حر مباشر يمكن عقده خلال عام أو عامين إذا سمحت ظروف الأمن بذلك،¹²⁸ وعندئذ تقوم الجمعية التأسيسية المنتخبة بوضع دستور

العراق، بحيث تعتمد في مداولاتها على أوسع قدر ممكن من اشتراك الجمهور عن طريق مشاورات ومشاركات واسعة. ولتلافي أسباب المخاوف الكردية يمكن أن تعقد هذه الانتخابات على أساس الأقاليم أو المحافظات مما يضمن تمثيل الأكراد تمثيلاً وافياً.

ولتسهيل عمل الجمعية التأسيسية يمكن تكليف اللجنة التحضيرية الدستورية بإعداد مسودة عمل للدستور لكي تنظر فيها. وسبق أن قامت اللجنة بإعداد أعمال ذات أهمية. ومن ناحية أخرى يجب ملاحظة عدم وجود سيدات بين الأعضاء، وهذا أمر ينبغي تصحيحه.

دستور مؤقت؟ أثناء الفترة السابقة على اعتماد الدستور، اقترح بعض العراقيين فكرة إعداد دستور مؤقت يحدد سلطات الحكومة الانتقالية، وقواعد اعتماد دستور دائم، ووسائل إجراء انتخابات الجمعية التأسيسية، وجدول زمني يتضمن موعداً نهائياً واقعياً لانتهاء من العملية الانتقالية.¹²⁹

وهذا الاقتراح يلقي تأييداً من أصحاب الأصوات الرئيسية بالمجلس، وهم الأكراد والمجلس الأعلى للشيعة، وميزة الاقتراح طبقا لما يقوله جلال الدين الصغير الذي لم يلتزم برأي معين عندما عرضت عليه ICG هذه الفكرة، لكنه عبر عن استعداده لدراستها – أنه يمكن إعداد دستور مؤقت بواسطة آلية لا تحتاج إلى عقد انتخاب، وقال إن مثل هذا الدستور يمكن أن يحدد معالم الدستور الدائم وجدوله الزمني. أما فؤاد معصوم فقد كان أكثر تأكيداً في قوله إن الدستور الانتقالي هو وسيلة لتجنب مأزق النقل السريع للسيادة، مما يمثل طلباً عاجلاً لإعداد دستور دائم، وذلك طالما أن تلك الوثيقة تدعى انتقالية لا مؤقتة.

وكذلك لقي الاقتراح تأييداً صريحاً من عضو سني بمجلس الحكم المؤقت، هو نصير الشاذلي، زعيم الحزب الديمقراطي الوطني، الذي أشار بالتريث والتأني في الشروع بإعداد دستور وإجراء انتخابات.¹³⁰ واقترح مزيجا من دستور 1925 ودستور 1958 بعد تعديلها، كأساس لوثيقة انتقالية، وقال إنه لو تم إجراء حوار علني فقد يلقي هذا الخيار قدراً كبيراً من التأييد.¹³¹

¹²⁹ توجد تجربة مماثلة في جنوب أفريقيا، يوضحها Neil Kritz في "عملية وضع الدستور: دروس للعراق". شهادة أدلى بها أمام لجان مجلس الشيوخ حول العلاقات القضائية والخارجية، 25 حزيران 2003. يمكن الحصول عليها من http://www.usip.org/aboutus/congress/testimony/2003/06_25_kritz.html.

¹³⁰ يقول الشاذلي إن الخسارة التي أحدثتها نظام البعث إلى جانب عشر أعوام من العقوبات الدولية يصعب التغلب عليها في المدى القصير، وإن غياب الطبقة الوسطى سيؤدي إلى فوز الأحزاب الدينية الشيعية في الانتخابات. مقابلة ICG، بغداد، أول أيلول 2003. وقد ذكر أنه تحدث في هذا الشأن مع بريمر ومع جون سوارز، المسؤول البريطاني الكبير في سلطة التحالف، خلال الصيف، لكنهما أشارا إلى أنه يحسن الإسراع في تنفيذ العملية.

¹³¹ إن فكرة وضع دستور مؤقت قد وجدت أيضاً صدى في صفحات جريدة *الزمان*. أنظر مثلاً أقوال ماجد أحمد السمرائي (17 أيلول 2003) وفلاح خالد (20، 21 أيلول 2003) وسعيد عباس (23 أيلول 2003). ويقول فلاح خالد "إن ظروفنا الحالية ووجود جيش أجنبي وسفير أجنبي

¹²⁵ مقابلة ICG مع فؤاد معصوم، بغداد، 31 آب 2003.

¹²⁶ مقابلة ICG مع جلال الدين الصغير، بغداد، 6 حزيران 2003.

¹²⁷ مقابلة ICG مع بان صراف، أخصائية المجتمع المدني، مشروع الحكومة المحلية العراقية، بغداد، 2 أيلول 2003.

¹²⁸ كما جاء سابقاً، يقترح البعض عقد تلك الانتخابات في ميعد مبكر، خلال النصف الثاني من عام 2004. أنظر Carnegie Endowment Policy Brief, *supra*.

ومع هذا فهناك بعض المساوئ. فقد يؤدي الدستور الانتقالي إلى إطالة عملية وضع دستور دائم، وقد ينتهي الأمر إلى أنه سيلقى مصير سابقه، ويصبح دستوراً غائباً دائماً. وقد يفسر بعض الهيئات العراقية السياسية ذلك الاتجاه نحو إعداد دستور انتقالي على أنه وسيلة لبقائهم واستمرارهم في السلطة، وقد تؤدي الظروف التي تمر بها البلاد إلى أن يعلنوا حالة الطوارئ ويعطلوا العملية الدستورية لكي يجزوا بقائهم في السلطة. وبالإضافة إلى هذا فقد يستخدم الدستور الانتقالي لتبرير النزاع حول قضايا يعودون إلى إثارتها في مناقشات جديدة حول الدستور الدائم.

وهناك أمور كثيرة تتوقف على التفاصيل التي يزمع إدراجها في دستور انتقالي أو مؤقت.¹³² وقد لا يستلزم الوضع المؤقت إعداد دستور كامل، وبدلاً من ذلك فقد يكفي إعداد بعض القواعد الإرشادية، ويمكن أن يطلق عليها اسم تفويض انتقالي، لتحديد تكوين الحكومة الانتقالية وسلطاتها ووسائل اعتماد الدستور. ويمكن أن تقوم اللجنة التحضيرية الدستورية بإعداد هذا التفويض، بالتشاور مع الأمم المتحدة. وفي حالة اتخاذ قرار بأن تقوم مجموعة من المندوبين العراقيين باختيار أعضاء الحكومة الانتقالية، فيمكن أن يعهد إليها باعتماد التفويض الانتقالي.

مكلف بحكم البلاد، وله الحق في رفض أي قرار يتخذ بشأن الدستور أو غيره من الشؤون، تجعل عملية وضع الدستور بحيث يتمتع بمشروعية وطول بقاء أمراً مستحيلاً، حتى ولو كان أفضل دستور في العالم". وجرادة الزمان جريدة عراقية مستقلة مقرها لندن ذات توزيع محدود داخل العراق بسبب الظروف الراهنة. وأغلب المقالات الخاصة بالدستور التي بدأ نشرها في 15 أيلول 2003 كتبها عراقيون يعيشون في الخارج.

¹³² يدعو Carnegie Endowment Policy Brief (المصدر السابق) إلى خيار يحقق الحد الأدنى: إن مثل هذه الوثيقة يجب أن تشمل على التزام عام بالمبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. ومن الناحية المؤسسية فهي توفر الإطار المؤقت لتحقيق الحد الأدنى المطلوب لانتخاب حكومة انتقالية للوحدة الوطنية تحكم البلاد لمدة ثلاث سنوات، وجمعية تأسيسية تشرف على وضع دستور دائم في نفس الفترة.

لصفة تعقد بين الأطراف القوية، وكثيرا ما تفشل في الصمود أمام عوامل الزمن.¹³³

ولو كنا نعيش في عالم مثالي، لأدى ذلك إلى قيام عملية تفاعلية يضطلع فيها نواب منتخوبون بعملية توعية مدنية حول القضايا المتعلقة بصياغة الدستور، ويشجعون قيام حوار عام حول العناصر المثيرة للخلاف. ولكن الحالة في العراق اليوم – كما يشهد الجميع – حالة غير مثالية. وبدلا من السماح بتنازلات خاصة وقبول عملية بها نقائص، ينبغي تهيئة المزيد من الوقت للسماح للعملية أن تأخذ مجراها الطبيعي. ولهذا فإن فكرة إقامة حكومة انتقالية تتمتع بقدر أكبر من الشرعية تعتبر استجابة لهذا المطلب.

وهناك عنصر ثالث حاسم هو الشفافية والمشاركة الشعبية. ويستفاد من التجارب التي مر بها العراق أن عدم الانفتاح من قبل سلطة التحالف المؤقتة يؤدي إلى انتشار الشائعات الهدامة التي تؤدي بدورها إلى تقجير أحداث (مثل فتوى السيستاني) تتعارض مع الأهداف الأمريكية المعلنة، كما أنها تضاعف من شعور الحرمان والإبعاد وسلب الملكية من يد الشعب العراقي، وهكذا تؤدي إلى إضرام لهيب المقاومة. ولدى العراقيين إحساس عميق بأنهم محرومون من ملكيتهم للعملية السياسية، ومن المشاركة في اتخاذ قرارات خطيرة بالنسبة لمستقبل بلادهم.¹³⁴ وقد نتج عن نشاط اللجنة التحضيرية الدستورية الذي تم في جو من الانفتاح النسبي خلال زيارتها لمختلف المحافظات في شهري آب وأيلول، إعداد تقرير سري حول مسألة في غاية الأهمية إلى درجة تستدعي قيام حوار عام. وهذا الأسلوب لا يبشر كثيرا بنجاح الخطوات الباقية التي لا بد من اتخاذها في العملية الدستورية، وينبغي أن ينقلب إلى عكسه إذا أردنا أن نجعل الشعب العراقي يستعيد شعور امتلاكه للحصيلة النهائية.

وفي كل هذه المساعي يجب أن يوكل للأمم المتحدة دور أكثر أهمية لكي تساهم على نحو حاسم في الإشراف على العملية الانتقالية والسياسية، وتزويد العراقيين بالخبرات الفنية اللازمة لصياغة الدستور وتنظيم عملية تسجيل الأصوات وإجراء الانتخابات (بما في ذلك جمع بطاقات الغائبين)، والإحصاء العام والاستفتاء الشعبي. وسوف يساعد الموقف الحيادي للأمم المتحدة من تخفيف الشعور السائد بأن الولايات المتحدة تدبر صياغة خاصة للدستور

¹³³ يرى بعض الأخصائيين، على سبيل المثال أن الإسراع في صدور دستور في كمبوديا عام 1993 ساهم في حالة عدم الاستقرار التي أعقبت ذلك. أنظر Kritz (المصدر السابق).

¹³⁴ أدلى المتحدث باسم حركة مقتدى الصدر ببيان حول هذا الموضوع. وهذا المتحدث، مع أنه لديه برنامج سياسي، فإنه كان يعبر عن شعور عام. ففي معرض حديثه عن مجلس الحكم المؤقت قال: "في ظل صدام حسين كان كل شيء مفروضا علينا، وحتى لو كنا نهتمس بأي كلمة، كان الجزء الإعدام. والآن لا يزال كل شيء مفروضا علينا، ولكن حتى ولو اعترضنا على شيء (كما فعلت أنا في وسائل الإعلام) فليس هناك أحد يستمع لما نقول. وهناك مثل عراقي يقول: "تريد أرتنبا؟ خذ أرتنبا! تريد غز؟ خذ أرتنبا!" فليس لدينا حرية الاختيار، وبصرف النظر عما نريد، فليس هناك إلا مجلس الحكم المؤقت!" مقابلة أجرتها ICG مع حسن الزرقاري، بغداد، 4 أيلول 2003.

إن طريقة معالجة المرحلة الانتقالية ستؤدي إلى عواقب في غاية الأهمية، من حيث استقرار الأوضاع في العراق في الوقت الراهن وعلى المدى الطويل، وأيضا من حيث رفاهية الشعب العراقي. وعلى رأس العوامل التي تهدد قيام عملية دستورية منظمة في العراق استمرار نقص الشعور بالأمن، والضغوط التي يمارسها المجتمع الدولي لفرض جدول زمني غير واقعي، وأخيرا عدم توفر الشفافية.

ويجمع العراقيون على أنه في ظل الظروف الراهنة لا يمكن ممارسة عملية انتخابية على مستوى البلاد، أو إجراء مشاورات على نطاق واسع، ولهذا فإن الولايات المتحدة تجد نفسها في مأزق إزاء الهجمات المسلحة التي تتعرض لها قواتها العسكرية وحلفاؤها في مراكز الحكم العراقي وإنفاذ القوانين، وموظفو الإغاثة الدولية. فهي مضطرة – إلى جانب الاستجابة العسكرية التي تعتبر بمثابة إجراءات مؤقتة من ناحية وقد تزيد الأمور سوءا من ناحية أخرى – إلى الإسراع في العملية السياسية. وعلى أن الإسراع في اتخاذ أي إجراء على الجبهة السياسية في أوضاع غير مستقرة قد يساعد على قيام مؤسسات تقفقر إلى التأييد الشامل الذي يلزم لضمان الاستقرار السياسي الذي هو بالتأكيد الاهتمام الأول لأي حكومة في واشنطن أو في المجتمع الدولي.

ولا توجد أي حلول جاهزة كفيلة بحل الأزمة العراقية. ولكن الأمر الذي أصبح حقيقة مؤكدة في العراق وفي المجتمع الدولي هو أنه لا بد من إزالة الطابع الأمريكي عن عملية إعادة إعمار العراق، على كافة المستويات. ويمكن أن يتم هذا عن طريقين، الطريق الأول هو التحويل، وإدخال الشرعية الأجنبية، والقوات الأجنبية، والمعونة الأجنبية، والتجارة الأجنبية، والخبرات الأجنبية على نطاق أكبر من ذي قبل، ولذلك فإن قرار 1511 كان بمثابة طلقة فارغة لم تصب إلا جزءا يسيرا من الهدف. أما الطريق الثاني فهو وجوب استخدام العراقيين أنفسهم في جميع مستويات الحكم. يجب استخدام أعداد كبيرة من الشرطة العراقية في أسرع وقت ممكن (ولكن ليس على حساب نقص في تدريبهم وخاصة فيما يتعلق بحقوق الإنسان)، وإعطاء سلطات أكبر إلى موظفين عراقيين حكوميين في جميع مستويات الإدارة، ويجب تعديل مجلس الحكم المؤقت وتوسيعه وإعطاؤه سلطات جديدة بحيث يتسنى له فعلا ممارسة حقيقية – لا مجرد ممارسة تمثيلية – لقدر كبير من السيادة العراقية.

ولهذا فالمطلوب على المدى الطويل هو دستور شرعي قوي، وهذا يستلزم وقتا كافيا، ومشاركة ومشاورات شعبية. إن أي ضغط من المجتمع الدولي لاختصار تلك العملية أمر على جانب كبير من الخطورة، ويتعارض مع السوابق الموفقة التي تمت في مناطق أخرى من العالم. فالدساتير التي تمت دون مشاورة واسعة تعتبر انعكاسا

تضمن لها مصالحها الخاصة، ولا شك أن التجارب التي
مرت بها الأمم المتحدة في مجتمعات انتقالية أخرى كقيلة
بتعزيز العملية الدستورية في هذه الأوقات الصعبة.¹³⁵

بغداد/ بروكسل 13 تشرين الثاني 2003

¹³⁵ يرى بعض العراقيين أن الأمم المتحدة تعاني من صعوبات في الفهم
والتمييز يجب أن تتغلب عليها، وخاصة بشأن الاتهام بالفساد والضعف
البيروقراطي مما تعرض له العراقيون في سنوات العقوبات الاقتصادية
التي فرضت عليهم. (مقابلات ICG في بغداد).

ملحق ب نبذة حول المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات

إن المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (ICG)، هي منظمة مستقلة غير ربحية متعددة الجنسيات يعمل بها 90 (تسعون) موظفاً في 5 (خمس) قارات، يعملون من خلال التحليل الميداني الموجهة للمستويات القيادية لمنع أو حل النزاعات.

يعتمد أسلوب عمل ICG على البحث الميداني. وتتواجد فرق من المحللين السياسيين داخل أو بالقرب من البلدان المهددة باندلاع، وتصعيد أو إعادة وقوع النزاع المسلح. واستناداً إلى المعلومات والتقييمات التي تردّها من الميدان، فإن ICG تضع تقارير تحليلية عديدة، تحتوي على توصيات عملية، وموجهة إلى صناع القرار الدوليين الرئيسيين. كما تصدر ICG نشرة شهرية بعنوان *CrisisWatch* تتكون من 12 صفحة تحتوي على آخر تطورات الصراعات أو للمناطق المعرضة للصراع في العالم.

توزع تقارير ICG على نطاق واسع بواسطة البريد الإلكتروني والنسخ المطبوعة إلى المسؤولين في وزارات الخارجية والمنظمات الدولية، وأيضاً توزع على نطاق عام بواسطة موقع المجموعة على الإنترنت (www.crisisweb.org). تعمل ICG بالقرب من الحكومات وأولئك الذي يؤثرون عليها، بما في ذلك وسائل الإعلام وإظهار تحليلاتها للأزمات ولتوليد التأييد لوصفاتها السياسية.

يضم مجلس إدارة ICG شخصيات بارزة في حقول السياسة، والدبلوماسية والأعمال والإعلام، الذي يقدم المساعدة لجلب اهتمام صانعي القرار على امتداد العالم إلى تقارير المجموعة وتوصياتها. يرأس ICG رئيس فنلندا السابق مارتي أهتساري؛ رئيسها ومديرها التنفيذي هو وزير خارجية أستراليا السابق جارت إيفانز منذ شهر كانون الثاني 2000م.

يوجد مقر الإدارة الرئيسية ل ICG في بروكسل، ولها مكاتب استشارية في كل من واشنطن العاصمة، ونيويورك وموسكو ومكتب إرتباط إعلامي في لندن. تعمل المجموعة حالياً في ثلاث عشر مركزاً ميدانياً (في عمان، بلغراد، بوغوتا، القاهرة، اسلام اباد، جاكارتا، كتمندو، نيروبي، اوش، بريشتينا، سراييفو، فريناون وسكوبي وتبليسي) ويعمل محلليها في حوالي (30) منطقة معرضة للأزمات على امتداد أربع قارات.

وفي إفريقيا، تشمل تلك المواقع بورندي، ورواندا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسيراليون، وليبيريا غينيا، اثيوبيا، ارتريا، والصومال والسودان، اوغندا وزمبابوي. وفي آسيا، في إندونيسيا وميانمار، وكيرجستان، وطجيكستان، تركمنستان وأوزبكستان، والباكستان وأفغانستان وكشمير؛ وفي أوروبا، في ألبانيا، والبوسنة، وجورجيا، وكوسوفو، ومقدونيا، ومونتيجرو، وصربيا؛ وفي الشرق الأوسط في المنطقة جميعها من شمال إفريقيا إلى إيران، وفي أميركا اللاتينية، في كولومبيا.

تجمع ICG المساعدات من الحكومات، والمؤسسات الخيرية، والشركات والمترعين الفرديين. تقدم حالياً كلا من الحكومات التالية تبرعات: وكالة التنمية العالمية الأسترالية، وزارة الخارجية الفدرالية النمساوية، وزارة الخارجية والتجارة العالمية الكندية، وكالة التنمية العالمية الكندية، وزارة الخارجية الملكية الدنمركية، وزارة الخارجية الفنلندية، وزارة الخارجية الفرنسية، وزارة الخارجية الألمانية، وزارة الخارجية الأيرلندية، وكالة التعاون العالمية اليابانية، وزارة خارجية لوكسمبورج، وزارة خارجية هولندا، وزارة خارجية النرويج، وزارة خارجية سويسرا، وزارة خارجية جمهورية الصين (تايوان)، وزارة خارجية تركيا، وزارة خارجية المملكة المتحدة والكمونويلث، وزارة التنمية المملكة المتحدة، وكالة التنمية العالمية الولايات المتحدة.

كما تتضمن قائمة المانحين من المؤسسات الخاصة ومن القطاع الخاص، أتلنتك فيلانتروبيز، مؤسسة كارنيجي في نيويورك، مؤسسة فورد، مؤسسة بل ومليندا جيتس، ومؤسسة أليام وفلورا هيولت، ومؤسسة هنري لوس، مؤسسة جون د. وكاترين ت. ماك آرثر، صندوق جون ميرك، مؤسسة شارلز ستيفارت موط، مؤسسة أوبن سوسيتي، صندوق بلاوشيرز، و برو ديموكراتيا ستيفنتج، و صندوق روبن وإلزابيث راوزنج، مؤسسة سساكوا للسلام، ومؤسسة سارلو، ومؤسسة سميث ريتشاردسون، ومعهد الولايات المتحدة للسلام.

تشرين ثان 2003

لمزيد من المعلومات يمكنكم زيارة موقعنا على شبكة الانترنت www.crisisweb.org

APPENDIX C

ICG REPORTS AND BRIEFING PAPERS*

AFRICA

ALGERIA**

The Algerian Crisis: Not Over Yet, Africa Report N°24, 20 October 2000 (also available in French)

The Civil Concord: A Peace Initiative Wasted, Africa Report N°31, 9 July 2001 (also available in French)

Algeria's Economy: A Vicious Circle of Oil and Violence, Africa Report N°36, 26 October 2001 (also available in French)

ANGOLA

Dealing with Savimbi's Ghost: The Security and Humanitarian Challenges in Angola, Africa Report N°58, 26 February 2003

Angola's Choice: Reform Or Regress, Africa Report N°61, 7 April 2003

BURUNDI

The Mandela Effect: Evaluation and Perspectives of the Peace Process in Burundi, Africa Report N°21, 18 April 2000 (also available in French)

Unblocking Burundi's Peace Process: Political Parties, Political Prisoners, and Freedom of the Press, Africa Briefing, 22 June 2000

Burundi: The Issues at Stake. Political Parties, Freedom of the Press and Political Prisoners, Africa Report N°23, 12 July 2000 (also available in French)

Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead, Africa Briefing, 27 August 2000

Burundi: Neither War, nor Peace, Africa Report N°25, 1 December 2000 (also available in French)

Burundi: Breaking the Deadlock, The Urgent Need for a New Negotiating Framework, Africa Report N°29, 14 May 2001 (also available in French)

Burundi: 100 Days to put the Peace Process back on Track, Africa Report N°33, 14 August 2001 (also available in French)

Burundi: After Six Months of Transition: Continuing the War or Winning the Peace, Africa Report N°46, 24 May 2002 (also available in French)

The Burundi Rebellion and the Ceasefire Negotiations, Africa Briefing, 6 August 2002

A Framework For Responsible Aid To Burundi, Africa Report N°57, 21 February 2003

Refugees and Displaced Persons in Burundi – Defusing the Land Time-Bomb, Africa Report N°70, 7 October 2003 (only available in French)

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War, Africa Report N°26, 20 December 2000 (also available in French)

From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo, Africa Report N°27, 16 March 2001

Disarmament in the Congo: Investing in Conflict Prevention, Africa Briefing, 12 June 2001

The Inter-Congolese Dialogue: Political Negotiation or Game of Bluff? Africa Report N°37, 16 November 2001 (also available in French)

Disarmament in the Congo: Jump-Starting DDRRR to Prevent Further War, Africa Report N°38, 14 December 2001

Storm Clouds Over Sun City: The Urgent Need To Recast The Congolese Peace Process, Africa Report N°38, 14 May 2002 (also available in French)

The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict, Africa Report N°56, 24 January 2003

Rwandan Hutu Rebels in the Congo: a New Approach to Disarmament and Reintegration, Africa Report N°63, 23 May 2003

Congo Crisis: Military Intervention in Ituri, Africa Report N°64, 13 June 2003

RWANDA

Uganda and Rwanda: Friends or Enemies? Africa Report N°15, 4 May 2000

International Criminal Tribunal for Rwanda: Justice Delayed, Africa Report N°30, 7 June 2001 (also available in French)

"Consensual Democracy" in Post Genocide Rwanda: Evaluating the March 2001 District Elections, Africa Report N°34, 9 October 2001

Rwanda/Uganda: a Dangerous War of Nerves, Africa Briefing, 21 December 2001

The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Countdown, Africa Report N°50, 1 August 2002 (also available in French)

Rwanda At The End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation, Africa Report N°53, 13 November 2002 (also available in French)

SOMALIA

Somalia: Countering Terrorism in a Failed State, Africa Report N°45, 23 May 2002

Salvaging Somalia's Chance For Peace, Africa Briefing, 9 December 2002

Negotiating a Blueprint for Peace in Somalia, Africa Report N°59, 6 March 2003

Somaliland: Democratisation and its Discontents, Africa Report N°66, 28 July 2003

SUDAN

God, Oil & Country: Changing the Logic of War in Sudan, Africa Report N°39, 28 January 2002

Capturing the Moment: Sudan's Peace Process in the Balance, Africa Report N°42, 3 April 2002

Dialogue or Destruction? Organising for Peace as the War in Sudan Escalates, Africa Report N°48, 27 June 2002

Sudan's Best Chance For Peace: How Not To Lose It, Africa Report N°51, 17 September 2002

* Released since January 2000.

** The Algeria project was transferred to the Middle East & North Africa Program in January 2002.

Ending Starvation as a Weapon of War in Sudan, Africa Report N°54, 14 November 2002

Power and Wealth Sharing: Make or Break Time in Sudan's Peace Process, Africa Report N°55, 18 December 2002

Sudan's Oilfields Burn Again: Brinkmanship Endangers The Peace Process, Africa Briefing, 10 February 2003

Sudan's Other Wars, Africa Briefing, 25 June 2003

Sudan Endgame Africa Report N°65, 7 July 2003

WEST AFRICA

Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy, Africa Report N°28, 11 April 2001

Sierra Leone: Managing Uncertainty, Africa Report N°35, 24 October 2001

Sierra Leone: Ripe For Elections? Africa Briefing, 19 December 2001

Liberia: The Key to Ending Regional Instability, Africa Report N°43, 24 April 2002

Sierra Leone After Elections: Politics as Usual? Africa Report N°49, 12 July 2002

Liberia: Unravelling, Africa Briefing, 19 August 2002

Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission: A Fresh Start?, Africa Briefing, 20 December 2002

Tackling Liberia: The Eye of the Regional Storm, Africa Report N°62, 30 April 2003

The Special Court for Sierra Leone: Promises and Pitfalls of a "New Model", Africa Briefing, 4 August 2003

Sierra Leone: The State of Security and Governance, Africa Report N° 67, 2 September 2003

Liberia: Security Challenges, Africa Report N°71, 3 November 2003

ZIMBABWE

Zimbabwe: At the Crossroads, Africa Report N°22, 10 July 2000

Zimbabwe: Three Months after the Elections, Africa Briefing, 25 September 2000

Zimbabwe in Crisis: Finding a way Forward, Africa Report N°32, 13 July 2001

Zimbabwe: Time for International Action, Africa Briefing, 12 October 2001

Zimbabwe's Election: The Stakes for Southern Africa, Africa Briefing, 11 January 2002

All Bark and No Bite: The International Response to Zimbabwe's Crisis, Africa Report N°40, 25 January 2002

Zimbabwe at the Crossroads: Transition or Conflict? Africa Report N°41, 22 March 2002

Zimbabwe: What Next? Africa Report N° 47, 14 June 2002

Zimbabwe: The Politics of National Liberation and International Division, Africa Report N°52, 17 October 2002

Zimbabwe: Danger and Opportunity, Africa Report N°60, 10 March 2003

Decision Time in Zimbabwe, Africa Briefing, 8 July 2003

ASIA

AFGHANISTAN/SOUTH ASIA

Afghanistan and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development, Asia Report N°26, 27 November 2001

Pakistan: The Dangers of Conventional Wisdom, Pakistan Briefing, 12 March 2002

Securing Afghanistan: The Need for More International Action, Afghanistan Briefing, 15 March 2002

The Loya Jirga: One Small Step Forward? Afghanistan & Pakistan Briefing, 16 May 2002

Kashmir: Confrontation and Miscalculation, Asia Report N°35, 11 July 2002

Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military, Asia Report N°36, 29 July 2002

The Afghan Transitional Administration: Prospects and Perils, Afghanistan Briefing, 30 July 2002

Pakistan: Transition to Democracy? Asia Report N°40, 3 October 2002

Kashmir: The View From Srinagar, Asia Report N°41, 21 November 2002

Afghanistan: Judicial Reform and Transitional Justice, Asia Report N°45, 28 January 2003

Afghanistan: Women and Reconstruction, Asia Report N°48, 14 March 2003

Pakistan: The Mullahs and the Military, Asia Report N°49, 20 March 2003

Nepal Backgrounder: Ceasefire – Soft Landing or Strategic Pause?, Asia Report N°50, 10 April 2003

Afghanistan's Flawed Constitutional Process, Asia Report N°56, 12 June 2003

Nepal: Obstacles to Peace, Asia Report N°57, 17 June 2003

Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation, Asia Report N°62, 5 August 2003

Nepal: Back to the Gun, Asia Briefing Paper, 22 October 2003

CAMBODIA

Cambodia: The Elusive Peace Dividend, Asia Report N°8, 11 August 2000

CENTRAL ASIA

Central Asia: Crisis Conditions in Three States, Asia Report N°7, 7 August 2000 (also available in Russian)

Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences, Central Asia Briefing, 18 October 2000

Islamist Mobilisation and Regional Security, Asia Report N°14, 1 March 2001 (also available in Russian)

Incubators of Conflict: Central Asia's Localised Poverty and Social Unrest, Asia Report N°16, 8 June 2001 (also available in Russian)

Central Asia: Fault Lines in the New Security Map, Asia Report N°20, 4 July 2001 (also available in Russian)

Uzbekistan at Ten – Repression and Instability, Asia Report N°21, 21 August 2001 (also available in Russian)

Kyrgyzstan at Ten: Trouble in the "Island of Democracy", Asia Report N°22, 28 August 2001 (also available in Russian)

Central Asian Perspectives on the 11 September and the Afghan Crisis, Central Asia Briefing, 28 September 2001 (also available in French and Russian)

Central Asia: Drugs and Conflict, Asia Report N°25, 26 November 2001 (also available in Russian)

Afghanistan and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development, Asia Report N°26, 27 November 2001 (also available in Russian)

Tajikistan: An Uncertain Peace, Asia Report N°30, 24 December 2001 (also available in Russian)

The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign, Central Asia Briefing, 30 January 2002 (also available in Russian)

Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential, Asia Report N°33, 4 April 2002

Central Asia: Water and Conflict, Asia Report N°34, 30 May 2002

Kyrgyzstan's Political Crisis: An Exit Strategy, Asia Report N°37, 20 August 2002

The OSCE in Central Asia: A New Strategy, Asia Report N°38, 11 September 2002

Central Asia: The Politics of Police Reform, Asia Report N°42, 10 December 2002

Cracks in the Marble: Turkmenistan's Failing Dictatorship, Asia Report N°44, 17 January 2003

Uzbekistan's Reform Program: Illusion or Reality?, Asia Report N°46, 18 February 2003 (also available in Russian)

Tajikistan: A Roadmap for Development, Asia Report N°51, 24 April 2003

Central Asia: A Last Chance for Change, Asia Briefing Paper, 29 April 2003

Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir, Asia Report N°58, 30 June 2003

Central Asia: Islam and the State, Asia Report N°59, 10 July 2003

Youth in Central Asia: Losing the New Generation, Asia Report N°66, 31 October 2003

INDONESIA

Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute, Asia Report N°6, 31 May 2000

Indonesia's Maluku Crisis: The Issues, Indonesia Briefing, 19 July 2000

Indonesia: Keeping the Military Under Control, Asia Report N°9, 5 September 2000 (also available in Indonesian)

Aceh: Escalating Tension, Indonesia Briefing, 7 December 2000

Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku, Asia Report N°10, 19 December 2000

Indonesia: Impunity Versus Accountability for Gross Human Rights Violations, Asia Report N°12, 2 February 2001

Indonesia: National Police Reform, Asia Report N°13, 20 February 2001 (also available in Indonesian)

Indonesia's Presidential Crisis, Indonesia Briefing, 21 February 2001

Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia, Asia Report N°15, 13 March 2001

Indonesia's Presidential Crisis: The Second Round, Indonesia Briefing, 21 May 2001

Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace, Asia Report N°17, 12 June 2001 (also available in Indonesian)

Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict? Asia Report N°18, 27 June 2001

Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan, Asia Report N°19, 27 June 2001

Indonesian-U.S. Military Ties, Indonesia Briefing, 18 July 2001

The Megawati Presidency, Indonesia Briefing, 10 September 2001

Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya, Asia Report N°23, 20 September 2001

Indonesia: Violence and Radical Muslims, Indonesia Briefing, 10 October 2001

Indonesia: Next Steps in Military Reform, Asia Report N°24, 11 October 2001

Indonesia: Natural Resources and Law Enforcement, Asia Report N°29, 20 December 2001 (also available in Indonesian)

Indonesia: The Search for Peace in Maluku, Asia Report N°31, 8 February 2002

Aceh: Slim Chance for Peace, Indonesia Briefing, 27 March 2002

Indonesia: The Implications of the Timor Trials, Indonesia Briefing, 8 May 2002

Resuming U.S.-Indonesia Military Ties, Indonesia Briefing, 21 May 2002

Al-Qaeda in Southeast Asia: The case of the "Ngruki Network" in Indonesia, Indonesia Briefing, 8 August 2002

Indonesia: Resources And Conflict In Papua, Asia Report N°39, 13 September 2002

Tensions on Flores: Local Symptoms of National Problems, Indonesia Briefing, 10 October 2002

Impact of the Bali Bombings, Indonesia Briefing, 24 October 2002

Indonesia Backgrounder: How The Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates, Asia Report N°43, 11 December 2002 (also available in Indonesian)

Aceh: A Fragile Peace, Asia Report N°47, 27 February 2003 (also available in Indonesian)

Dividing Papua: How Not To Do It, Asia Briefing Paper, 9 April 2003 (also available in Indonesian)

Aceh: Why The Military Option Still Won't Work, Indonesia Briefing Paper, 9 May 2003 (also available in Indonesian)

Indonesia: Managing Decentralisation and Conflict in South Sulawesi, Asia Report N°60, 18 July 2003

Aceh: How Not to Win Hearts and Minds, Indonesia Briefing Paper, 23 July 2003

Jemaah Islamiyah in South East Asia: Damaged but Still Dangerous, Asia Report N°63, 26 August 2003

The Perils of Private Security in Indonesia: Civilians Guards on Bali and Lombok, Asia Report N°67, 7 November 2003

MYANMAR

Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime? Asia Report N°11, 21 December 2000

Myanmar: The Role of Civil Society, Asia Report N°27, 6 December 2001

Myanmar: The Military Regime's View of the World, Asia Report N°28, 7 December 2001

Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid, Asia Report N°32, 2 April 2002

Myanmar: The HIV/AIDS Crisis, Myanmar Briefing, 2 April 2002

Myanmar: The Future of the Armed Forces, Asia Briefing, 27 September 2002

Myanmar Backgrounder: Ethnic Minority Politics, Asia Report N°52, 7 May 2003

TAIWAN STRAIT

Taiwan Strait I: What's Left of 'One China'?, Asia Report N°53, 6 June 2003

Taiwan Strait II: The Risk of War, Asia Report N°54, 6 June 2003

Taiwan Strait III: The Chance of Peace, Asia Report N°55, 6 June 2003

NORTH KOREA

North Korea: A Phased Negotiation Strategy, Asia Report N°61, 1 August 2003

EUROPE*

ALBANIA

Albania: State of the Nation, Balkans Report N°87, 1 March 2000

Albania's Local Elections, A test of Stability and Democracy, Balkans Briefing, 25 August 2000

Albania: The State of the Nation 2001, Balkans Report N°111, 25 May 2001

Albania's Parliamentary Elections 2001, Balkans Briefing, 23 August 2001

Albania: State of the Nation 2003, Balkans Report N°140, 11 March 2003

BOSNIA

Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze, Balkans Report N°86, 23 February 2000

European Vs. Bosnian Human Rights Standards, Handbook Overview, 14 April 2000

Reunifying Mostar: Opportunities for Progress, Balkans Report N°90, 19 April 2000

Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers, Balkans Report N°91, 28 April 2000

Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready? Balkans Report N°95, 31 May 2000

War Criminals in Bosnia's Republika Srpska, Balkans Report N°103, 2 November 2000

Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles, Balkans Report N°104, 18 December 2000

Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina, Balkans Report N°106, 15 March 2001

No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia, Balkans Report N°110, 22 May 2001

Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business; Balkans Report N°115, 7 August 2001 (also available in Bosnian)

The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska, Balkans Report N°118, 8 October 2001 (also available in Bosnian)

Bosnia: Reshaping the International Machinery, Balkans Report N°121, 29 November 2001 (also available in Bosnian)

Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina, Balkans Report N°127, 26 March 2002 (also available in Bosnian)

Implementing Equality: The "Constituent Peoples" Decision in Bosnia & Herzegovina, Balkans Report N°128, 16 April 2002 (also available in Bosnian)

Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda, Balkans Report N°130, 10 May 2002 (also available in Bosnian)

Bosnia's Alliance for (Smallish) Change, Balkans Report N°132, 2 August 2002 (also available in Bosnian)

The Continuing Challenge Of Refugee Return In Bosnia & Herzegovina, Balkans Report N°137, 13 December 2002 (also available in Bosnian)

Bosnia's BRCKO: Getting In, Getting On And Getting Out, Balkans Report N°144, 2 June 2003

Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building, Balkans Report N°146, 22 July 2003

CROATIA

Facing Up to War Crimes, Balkans Briefing, 16 October 2001

A Half-Hearted Welcome: Refugee Return to Croatia, Balkans Report N°138, 13 December 2002 (also available in Serbo-Croat)

KOSOVO

Kosovo Albanians in Serbian Prisons: Kosovo's Unfinished Business, Balkans Report N°85, 26 January 2000

What Happened to the KLA? Balkans Report N°88, 3 March 2000

Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, Balkans Report N°96, 31 May 2000

Reality Demands: Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999, Balkans Report, 27 June 2000

Elections in Kosovo: Moving Toward Democracy? Balkans Report N°97, 7 July 2000

Kosovo Report Card, Balkans Report N°100, 28 August 2000

Reaction in Kosovo to Kostunica's Victory, Balkans Briefing, 10 October 2000

Religion in Kosovo, Balkans Report N°105, 31 January 2001

Kosovo: Landmark Election, Balkans Report N°120, 21 November 2001 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

Kosovo: A Strategy for Economic Development, Balkans Report N°123, 19 December 2001 (also available in Serbo-Croat)

A Kosovo Roadmap: I. Addressing Final Status, Balkans Report N°124, 28 February 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

A Kosovo Roadmap: II. Internal Benchmarks, Balkans Report N°125, 1 March 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

UNMIK's Kosovo Albatross: Tackling Division in Mitrovica, Balkans Report N°131, 3 June 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo, Balkans Report N°134, 12 September 2002

Return to Uncertainty: Kosovo's Internally Displaced and The Return Process, Balkans Report N°139, 13 December 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

Kosovo's Ethnic Dilemma: The Need for a Civic Contract, Balkans Report N°143, 28 May 2003 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

Two to Tango: An Agenda for the New Kosovo SRS, Europe Report N°148, 3 September 2003

MACEDONIA

Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, Balkans Report N°98, 2 August 2000

Macedonia Government Expects Setback in Local Elections, Balkans Briefing, 4 September 2000

* Reports in the Europe Program were numbered as ICG Balkans Reports until 12 August 2003 when the first Moldova report was issued at which point series nomenclature but not numbers was changed.

The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Balkans Report N°109, 5 April 2001

Macedonia: The Last Chance for Peace, Balkans Report N°113, 20 June 2001

Macedonia: Still Sliding, Balkans Briefing, 27 July 2001

Macedonia: War on Hold, Balkans Briefing, 15 August 2001

Macedonia: Filling the Security Vacuum, Balkans Briefing, 8 September 2001

Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It, Balkans Report N°122, 10 December 2001 (also available in Serbo-Croat)

Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags The Country Down, Balkans Report N°133, 14 August 2002 (also available in Macedonian)

Moving Macedonia Toward Self-Sufficiency: A New Security Approach for NATO and the EU, Balkans Report N°135, 15 November 2002 (also available in Macedonian)

Macedonia: No Room for Complacency, Europe Report N°149, 23 October 2003

MOLDOVA

Moldova: No Quick Fix, Europe Report N°147, 12 August 2003

MONTENEGRO

Montenegro: In the Shadow of the Volcano, Balkans Report N°89, 21 March 2000

Montenegro's Socialist People's Party: A Loyal Opposition? Balkans Report N°92, 28 April 2000

Montenegro's Local Elections: Testing the National Temperature, Background Briefing, 26 May 2000

Montenegro: Which way Next? Balkans Briefing, 30 November 2000

Montenegro: Settling for Independence? Balkans Report N°107, 28 March 2001

Montenegro: Time to Decide, a Pre-Election Briefing, Balkans Briefing, 18 April 2001

Montenegro: Resolving the Independence Deadlock, Balkans Report N°114, 1 August 2001

Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union, Balkans Report N°129, 7 May 2002 (also available in Serbian)

A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003, Balkans Report N°142, 16 April 2003

SERBIA

Serbia's Embattled Opposition, Balkans Report N°94, 30 May 2000

Serbia's Grain Trade: Milosevic's Hidden Cash Crop, Balkans Report N°93, 5 June 2000

Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections, Balkans Report N°99, 17 August 2000

Current Legal Status of the Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro, Balkans Report N°101, 19 September 2000

Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth, Balkans Report N°102, 19 September 2000

Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia, Balkans Briefing, 10 October 2000

Serbia on the Eve of the December Elections, Balkans Briefing, 20 December 2000

A Fair Exchange: Aid to Yugoslavia for Regional Stability, Balkans Report N°112, 15 June 2001

Peace in Presevo: Quick Fix or Long-Term Solution? Balkans Report N°116, 10 August 2001

Serbia's Transition: Reforms Under Siege, Balkans Report N°117, 21 September 2001 (also available in Serbo-Croat)

Belgrade's Lagging Reform: Cause for International Concern, Balkans Report N°126, 7 March 2002 (also available in Serbo-Croat)

Serbia: Military Intervention Threatens Democratic Reform, Balkans Briefing, 28 March 2002 (also available in Serbo-Croat)

Fighting To Control Yugoslavia's Military, Balkans Briefing, 12 July 2002

Arming Saddam: The Yugoslav Connection, Balkans Report N°136, 3 December 2002

Serbia After Djindjic, Balkans Report N°141, 18 March 2003

Serbian Reform Stalls Again, Balkans Report N°145, 17 July 2003

REGIONAL REPORTS

After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace, Balkans Report N°108, 26 April 2001

Milosevic in The Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region, Balkans Briefing, 6 July 2001

Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism, Balkans Report N°119, 9 November 2001

Thessaloniki and After I: The EU's Balkan Agenda, Europe Briefing, June 20 2003.

Thessaloniki and After II: The EU and Bosnia, Europe Briefing, 20 June 2003.

Thessaloniki and After III: The EU, Serbia, Montenegro and Kosovo, Europe Briefing, 20 June 2003

LATIN AMERICA

Colombia's Elusive Quest for Peace, Latin America Report N°1, 26 March 2002 (also available in Spanish)

The 10 March 2002 Parliamentary Elections in Colombia, Latin America Briefing, 17 April 2002 (also available in Spanish)

The Stakes in the Presidential Election in Colombia, Latin America Briefing, 22 May 2002 (also available in Spanish)

Colombia: The Prospects for Peace with the ELN, Latin America Report N°2, 4 October 2002 (also available in Spanish)

Colombia: Will Uribe's Honeymoon Last?, Latin America Briefing, 19 December 2002 (also available in Spanish)

Colombia and its Neighbours: The Tentacles of Instability, Latin America Report N°3, 8 April 2003 (also available in Spanish and Portuguese)

Colombia's Humanitarian Crisis, Latin America Report N°4, 9 July 2003 (also available in Spanish)

Colombia: Negotiating with the Paramilitaries, Latin America Report N°5, 16 September 2003

Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy, Latin America Report N°6, 13 November 2003

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

A Time to Lead: The International Community and the Israeli-Palestinian Conflict, Middle East Report N°1, 10 April 2002

Diminishing Returns: Algeria's 2002 Legislative Elections,

Middle East Briefing, 24 June 2002

Middle East Endgame I: Getting to a Comprehensive Arab-Israeli Peace Settlement, Middle East Report N°2, 16 July 2002

Middle East Endgame II: How a Comprehensive Israeli-Palestinian Settlement Would Look, Middle East Report N°3; 16 July 2002

Middle East Endgame III: Israel, Syria and Lebanon – How Comprehensive Peace Settlements Would Look, Middle East Report N°4, 16 July 2002

Iran: The Struggle for the Revolution's Soul, Middle East Report N°5, 5 August 2002

Iraq Background: What Lies Beneath, Middle East Report N°6, 1 October 2002

Old Games, New Rules: Conflict on the Israel-Lebanon Border, Middle East Report N°7, 18 November 2002

The Meanings of Palestinian Reform, Middle East Briefing, 12 November 2002

Voices From The Iraqi Street, Middle East Briefing, 4 December 2002

Radical Islam In Iraqi Kurdistan: The Mouse That Roared? Middle East Briefing, 7 February 2003

Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State, Middle East Report N°8, 8 January 2003

Radical Islam In Iraqi Kurdistan: The Mouse That Roared?, Middle East Briefing, 7 February 2003

Red Alert In Jordan: Recurrent Unrest In Maan, Middle East Briefing, 19 February 2003

Iraq Policy Briefing: Is There An Alternative To War?, Middle East Report N°9, 24 February 2003

War In Iraq: What's Next For The Kurds?, Middle East Report N°10, 19 March 2003

War In Iraq: Political Challenges After The Conflict, Middle East Report N°11, 25 March 2003

War In Iraq: Managing Humanitarian Relief, Middle East Report N°12, 27 March 2003

Islamic Social Welfare Activism In The Occupied Palestinian Territories: A Legitimate Target?, Middle East Report N°13, 2 April 2003

A Middle East Roadmap To Where?, Middle East Report N°14, 2 May 2003

Baghdad: A Race Against the Clock, Middle East Briefing, 11 June 2003

The Israeli-Palestinian Roadmap: What A Settlement Freeze Means And Why It Matters, Middle East Report N°16, 25 July 2003

Hizbollah: Rebel Without a Cause?, Middle East Briefing, 30 July 2003

Governing Iraq, Middle East Report N°17, 25 August 2003

Iraq's Shiites Under Occupation, Middle East Briefing, 9 September 2003

The Challenge of Political Reform: Egypt After the Iraq War, Middle East Briefing, 30 September 2003

The Challenge of Political Reform: Jordanian Democratisation and Regional Instability, Middle-East Briefing, 8 October 2003

Iran: Discontent and Disarray, Middle East Briefing, 15 October 2003

Dealing With Iran's Nuclear Program, Middle East Report N°18, 27 October 2002

ALGERIA*

Diminishing Returns: Algeria's 2002 Legislative Elections, Middle East Briefing, 24 June 2002

Algeria: Unrest and Impasse in Kabylia, Middle East/North Africa Report N°15, 10 June 2003 (also available in French)

ISSUES REPORTS

HIV/AIDS

HIV/AIDS as a Security Issue, Issues Report N°1, 19 June 2001

Myanmar: The HIV/AIDS Crisis, Myanmar Briefing, 2 April 2002

EU

The European Humanitarian Aid Office (ECHO): Crisis Response in the Grey Lane, Issues Briefing, 26 June 2001

EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, Issues Report N°2, 26 June 2001

EU Crisis Response Capabilities: An Update, Issues Briefing, 29 April 2002

CRISISWATCH

CrisisWatch is a 12-page monthly bulletin providing a succinct regular update on the state of play in all the most significant situations of conflict or potential conflict around the world. It is published on the first day of each month.

CrisisWatch N°1, 1 September 2003

CrisisWatch N°2, 1 October 2003

CrisisWatch N°3, 1 November 2003

* The Algeria project was transferred from the Africa Program to the Middle East & North Africa Program in January 2002.

APPENDIX D

ICG BOARD MEMBERS

Martti Ahtisaari, Chairman

Former President of Finland

Maria Livanos Cattau, Vice-Chairman

Secretary-General, International Chamber of Commerce

Stephen Solarz, Vice-Chairman

Former U.S. Congressman

Gareth Evans, President & CEO

Former Foreign Minister of Australia

S. Daniel Abraham

Chairman, Center for Middle East Peace and Economic Cooperation, U.S.

Morton Abramowitz

Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey

Kenneth Adelman

Former U.S. Ambassador and Director of the Arms Control and Disarmament Agency

Richard Allen

Former U.S. National Security Adviser to the President

Saud Nasir Al-Sabah

Former Kuwaiti Ambassador to the UK and U.S.; former Minister of Information and Oil

Louise Arbour

Supreme Court Justice, Canada; Former Chief Prosecutor, International Criminal Tribunal for former Yugoslavia

Oscar Arias Sanchez

Former President of Costa Rica; Nobel Peace Prize, 1987

Ersin Arioglu

Member of Parliament, Turkey; Chairman, Yapi Merkezi Group

Emma Bonino

Member of European Parliament; former European Commissioner

Zbigniew Brzezinski

Former U.S. National Security Adviser to the President

Cheryl Carolus

Former South African High Commissioner to the UK; former Secretary General of the ANC

Jorge Castañeda

Former Foreign Minister, Mexico

Victor Chu

Chairman, First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark*

Former NATO Supreme Allied Commander, Europe

Uffe Ellemann-Jensen

Former Minister of Foreign Affairs, Denmark

Ruth Dreifuss

Former President, Switzerland

Mark Eyskens

Former Prime Minister of Belgium

Marika Fahlen

Former Swedish Ambassador for Humanitarian Affairs; Director of Social Mobilization and Strategic Information, UNAIDS

Yoichi Funabashi

Chief Diplomatic Correspondent & Columnist, The Asahi Shimbun, Japan

Bronislaw Geremek

Former Minister of Foreign Affairs, Poland

I.K.Gujral

Former Prime Minister of India

Carla Hills

Former U.S. Secretary of Housing; former U.S. Trade Representative

Asma Jahangir

UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions; Advocate Supreme Court, former Chair Human Rights Commission of Pakistan

Ellen Johnson Sirleaf

Senior Adviser, Modern Africa Fund Managers; former Liberian Minister of Finance and Director of UNDP Regional Bureau for Africa

Mikhail Khodorkovsky

Chief Executive Officer, Open Russia Foundation

Wim Kok

Former Prime Minister, Netherlands

Elliott F. Kulick

Chairman, Pegasus International, U.S.

Joanne Leedom-Ackerman

Novelist and journalist, U.S.

Todung Mulya Lubis

Human rights lawyer and author, Indonesia

Barbara McDougall

Former Secretary of State for External Affairs, Canada

Mo Mowlam

Former Secretary of State for Northern Ireland, UK

Ayo Obe

President, Civil Liberties Organisation, Nigeria

Christine Ockrent

Journalist and author, France

Friedbert Pflüger

Foreign Policy Spokesman of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Bundestag

Surin Pitsuwan

Former Minister of Foreign Affairs, Thailand

Itamar Rabinovich

President of Tel Aviv University; former Israeli Ambassador to the U.S. and Chief Negotiator with Syria

Fidel V. Ramos

Former President of the Philippines

Mohamed Sahnoun

Special Adviser to the United Nations Secretary-General on Africa

Salim A. Salim

Former Prime Minister of Tanzania; former Secretary General of the Organisation of African Unity

Douglas Schoen

Founding Partner of Penn, Schoen & Berland Associates, U.S.

William Shawcross

Journalist and author, UK

George Soros

Chairman, Open Society Institute

Eduardo Stein

Former Minister of Foreign Affairs, Guatemala

Pär Stenbäck

Former Minister of Foreign Affairs, Finland

Thorvald Stoltenberg

Former Minister of Foreign Affairs, Norway

William O. Taylor

Chairman Emeritus, The Boston Globe, U.S.

Ed van Thijn

Former Netherlands Minister of Interior; former Mayor of Amsterdam

Simone Veil

Former President of the European Parliament; former Minister for Health, France

Shirley Williams

Former Secretary of State for Education and Science; Member House of Lords, UK

Jaushieh Joseph Wu

Deputy Secretary General to the President, Taiwan

Grigory Yavlinsky

Chairman of Yabloko Party and its Duma faction, Russia

Uta Zapf

Chairperson of the German Bundestag Subcommittee on Disarmament, Arms Control and Non-proliferation

* On leave