

## مأسسة الطائفية في العراق: تعيينات السفراء أنموذجاً

### تسرب المحاصصة إلى الدبلوماسية تكريس لتراجع المكانة الدولية للبلد



#### السياسة والحكم في العراق طائفيان إلى حد كبير

وبناء القدرات المهنية والقيادة، وأخفق العديد منهم في إظهار العمق المعقول من البصيرة في المهنة ومتطلباتها العالية أو اكتساب مهارات إدارية أو قيادية، فضلاً عن فشل العديد من المرشحين من جميع الفئات في إثبات إجادة أي لغة أجنبية قابلة للتطبيق.

#### مأسسة الطائفية

من بين المرشحين الذين سيتم اختيارهم في القائمة المختصرة، والتي تعترض وزارة الخارجية تقديمها في النهاية إلى مجلس النواب للموافقة عليها هناك:

أ \* 35 دبلوماسياً محترفاً تصادف أن معظمهم ينتمون إلى أحزاب سياسية، وهم 19 من الشيعة و 9 من العرب السنة و 6 من الكرد وواحد أو اثنان من الأقلية العرقية والدينية.

ب \* 35 مرشحاً سياسياً تم اقتراحهم من قبل مختلف الكتل البرلمانية، وهم 19 من الشيعة و 9 من العرب السنة و 6 من الكرد وواحد أو اثنان من الأقلية العرقية والدينية.

ج \* 10 مرشحين سياسيين باقتراح من الرئاسات، رئيس الجمهورية (2)، رئيس الوزراء (4) ورئيس مجلس النواب (2).

د \* لا تتضمن القائمة أي مرشح مستقل.

واتهم بعض الأعضاء في مجلس النواب الأحزاب السياسية وقادة المؤسسات علانية بتحويل تعيين السفراء إلى فرصة أخرى لممارسة المحاصصة الطائفية والمحسوبية. وهي ليست من الظواهر الجديدة في لعبة سياسة القوة أو بنفرد العراق بها. ومع ذلك فإن المحاصصة الطائفية للمناصب الحكومية وفرص الاستثمار أصبحت مؤسساتية يعتمد في العراق وتستخدم كادوات من قبل الأحزاب السياسية وقادتها لاكتساب السلطة والثروة والاحتفاظ بها وزيادتها.

إن الطائفية لها مسار عميق في تاريخ العراق على طول الانقسام العرقي والطائفي، حيث يرجع تاريخها إلى ما قبل تغيير النظام في عام 2003، لكن لم يتم إضفاء الشرعية عليها أو تضمينها رسمياً في الممارسات التنفيذية. وقد هيمنت جماعات المعارضة السياسية قبل عام 2003، والتي كان معظمها منظمًا على أسس عرقية ودينية، على السياسة بعد تغيير النظام وقادت عملية تثبيت الدستور من الكتابة في 2005 إلى التنفيذ بعد ذلك.

ورغم أن دستور 2005 لم ينص صراحة على توزيع السلطة على أسس طائفية، إلا أن الممارسات السائدة في العراق أدت إلى ديمقراطية طائفية، وتوزيع السلطة على الجماعات العرقية وفقاً لحجم السكان، مما أدى إلى سيطرة المجموعات التي تضم أكبر نسبة من السكان على الفروع التشريعية والتنفيذية والقضائية للحكم والتي تقودها بنهج طائفي علني.

اتفقت الحكومة والقادة التشريعيون بشكل جماعي على تخصيص 65 في المئة من التعيينات الجديدة للمعينين السياسيين، حيث يُمنح كل 10 أعضاء في مجلس النواب (إجمالي 329) الحق في تسمية سفير واحد من مجموعتهم السياسية. فضلاً عن تقديم الرئاسات الثلاث 10 مرشحين إضافيين كحصة لهم. كما أن هذا لا يحجب حقيقة أن الغالبية العظمى من المرشحين الآخرين (المعينين غير السياسيين) مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بالأحزاب السياسية نفسها، مما يعد انتهاكاً واضحاً للمعايير العالمية ومخالف للمادة 9 من قانون لعام 2008.

ومن المثير للاهتمام أن بعض المرشحين للمسار الدبلوماسي الوظيفي الذين لم تنطبق عليهم المعايير الأساسية لمنصب السفير وتم استبعادهم من قبل اللجنة أعيد فرضهم على الوزارة وأدرجوا في قائمة المرشحين من قبل مسار تعيين السياسيين. بالإضافة إلى ذلك لوحظ أن غالبية المرشحين السياسيين لم تكن لديهم معرفة كافية باللغة الرئيسية الثانية.

وتكشفت عملية اختيار السفراء أن معظم المرشحين بحاجة ماسة إلى مزيد من التعليم والتدريب الأساسي

سياسيين بخلفيات مختلفة حينما استوفت الأقلية منهم المعايير الحالية للمنصب، وكان هناك تباين كبير في صفاتهم الشخصية وجودتهم في العمل. وعُينت الدفعة الثانية المكونة من 57 سفيراً في الثالث من سبتمبر 2009 بعد المصادقة على القانون رقم 45 لسنة 2008، كما عُين أربعة سفراء آخرين لاحقاً في 17 يناير 2010. مرة أخرى لم يكن من السهل التفريق بين الدبلوماسيين المحترفين والعينيين سياسياً في هذه الدفعة، وتم إتباع الإجراءات القانونية الواجبة ولكن باعتبارها مجرد إجراء شكلي، بينما لعبت المحاصصة دوراً حاسماً.

وكان جميع المرشحين تقريباً ينتمون إلى الأحزاب السياسية الرئيسية أو تم ترشيحهم من قبلها، ولم تكن الأغلبية من وزارة الخارجية ولكنهم فروضوا على الوزارة من الساحة السياسية. ونتيجة لذلك واجهت وزارة الخارجية العديد من التحديات بما فيها عدم الفعالية والأزمات والفضائح من بعض السفراء ذوي الأداء الضعيف.

وبدأت عملية تعيين الدفعة الثالثة منذ ما يقرب من ست سنوات ولم يتم إنجازها حتى الآن. وفي عام 2017 قدم وزير الخارجية آنذاك إبراهيم الجعفري أسماء 28 مرشحاً إلى مجلس النواب للموافقة عليها، لكن تم رفض نصف هؤلاء بدون تردد وقبل التصويت الرسمي. وانتقد الوزير في وقتها بأنه غير موضوعي للغاية في اختيار المرشحين على المستويين الشخصي والسياسي، كما أن بعض المرشحين ثبت تورطهم في الفساد.

ومع ذلك ظلت قائمة المرشحين في مجلس النواب، وفي عام 2019 خلال ولاية الوزير محمد علي الحكيم جُددت الدعوات لملء الشواغر. ومن الملاحظات أنه منذ أوائل عام 2010 إلى يومنا هذا تم طرح مرشح واحد فقط هو محمد جعفر الصدر (ابن أية الله العظمى محمد باقر الصدر) للتصويت في أبريل 2019 وتم تعيينه في مايو 2019. كان تعيين سياسياً، وأرسل إلى لندن كسفير دون تدريب أو تأهيل داخلي كبير أو التحقق من إجادته للغة الإنجليزية.

وبدأت جولة جديدة من الطلبات في العام الجاري وشكلت لجاناً مخصصتان لتعيين. اللجنة الأولى شكلت من قبل رئيس الوزراء (الرئيس)، ورئيس ديوان مجلس الوزراء، ومدير عام الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ورئيس لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب، ونائب وزير الخارجية للعلاقات الثنائية. بينما شكلت اللجنة الثانية من قبل وزير الخارجية للنظر في المرشحين الداخليين لوزارة الخارجية (أكثر من 200 مرشح) لمسار السلك المهني. وترأس هذه اللجنة الوزير نفسه وبعضوية وكلاء الوزارة الأربعة ومدير مكتب الوزير في الوزارة.

#### مخالفة القانون

إن القانون واضح بشأن نسبة المعينين السياسيين والتي لا تتجاوز 25 في المئة من مجموع تعيينات السفراء. ومع ذلك

أصبحت طائفية الحكم في العراق ومأسسة المحاصصة محركاً قوياً للصراع السياسي الدائر في البلاد في أعقاب الغزو الأميركي سنة 2003، وفي رأي المتابعين إذا تركت دون معالجة يمكن أن تصل إلى نقطة اللاعودة، خاصة وأن المحاصصة تسربت إلى الوظائف الدبلوماسية وباتت تستخدم كمقياس لتعيين السفراء، ما من شأنه أن يفاقم المتاعب الحكومية ويكرس تبعاً لذلك تراجع المكانة الدولية للبلد.

على الرغم من المحاولات المستمرة فإن العشرات من مناصب السفراء لا تزال شاغرة لأكثر من عقد من الزمن داخل وزارة الخارجية العراقية. وهناك العديد من الأسباب التي أدت إلى الفشل في ملء هذه المناصب الهامة، بدءاً من العوائق الإدارية والقانونية والسياسية مروراً بضعف نوعية المرشحين وعدم قدرة وزارة الخارجية على التحقق من ملاءمتهم لتمثيل بلدهم على المستوى الدولي. ومع ذلك فإن أكبر عائق أمام التقدم يتعلق بالخلافات بين القادة السياسيين وقادة مؤسسات الحكم بشأن محاصصة مناصب السفراء على أسس عرقية وطائفية.

لقد أصبحت السياسة والحكم في العراق طائفيين إلى حد كبير، وهو أمر ليس بالسر، وأصبحت المحاصصة الطائفية مؤسساتية بشكل متزايد. ومن الواضح أن هذه الممارسة أسفرت عن نتائج سلبية على حساب الدولة وغالبية العراقيين، وأضرت بفاعلية مؤسسات الدولة والأداء العالي المتوقع من القادة المحترفين، خاصة وأن العديد من التحديات التي تواجه العراق متشابكة ومعقدة، لذلك أصبحت هذه الظاهرة بالفعل محركاً قوياً للصراع، وإذا تركت دون معالجة يمكن أن تصل إلى نقطة اللاعودة.

نصت المادة 61 (خامساً - ب) من دستور العراق لعام 2005 على أن مجلس النواب مختص بالموافقة على تعيين السفراء، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء. وتنص المادة (80 - خامساً) على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحيات التوصية بمرشحي السفراء إلى مجلس النواب. وتخضع هذه المواد الدستورية لقانون الخدمة الخارجية رقم 45 لعام 2008، والذي ينص في المادة 9 على أن التعيينات تتم بمراسيم رئاسية بناءً على توصيات وزارة الخارجية عبر مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب.

يُسمح باستثناءات خارج الآلية المنصوص عليها في القانون لتعيين السفراء الجدد بنسبة تصل إلى 25 في المئة من العدد الإجمالي بناءً على التوصيات، وهو ما يُعرف بـ "التعيين السياسي". ويمكن أن تختلف نسبة المعينين السياسيين من الدبلوماسيين المحترفين حسب الحاجة، طالما أنها لا تتجاوز 25 في المئة. بغض النظر عن مسار التعيين يجب أن يكون جميع السفراء مواطنين عراقيين، وأكبر من 35 عاماً، وحاصلين على شهادات جامعية أولية، ولديهم خبرة مهنية ومعروفين بنزاهتهم وقدراتهم. ويجب عليهم أيضاً إثبات إجادة إحدى اللغات الدولية (القانون 45 لعام 2008).

وفقاً لمسؤولين في وزارة الخارجية (والموازنات في السنوات الأخيرة)، فإن هناك 109 مناصب سفراء بما في ذلك 82 بعثة دولية و 26 منصباً بدرجة سفير داخل الوزارة والتي تضم كذلك 22 رئيس دائرة/ مدير عام وأربعة وكلاء للوزير. ومنذ تغيير النظام في عام 2003 تم تنفيذ تعيينات السفراء على دفعات. الدفعة الأولى سبقت الدستور عندما عينت وزارة الخارجية 49 سفيراً في 20 يوليو 2004. كان هؤلاء وإلى حد كبير معيّنين

من جانبها، نجحت إسرائيل أيضاً عسكرياً في ما كانت ستحققه إلى حد كبير من خلال الهجمات الجوية، فقد دمرت منشآت إنتاج صواريخ حماس وجزءاً حاسماً من شبكتها من الإنفاق التي تحمي أسلحة حماس ومقاتليها ووسائل استخباراتها، وحتى بعض قادتها. ومن شأن الضربات الإضافية، في أحسن الأحوال، أن تسفر عن نتائج متضائلة في وقت كان فيه الرأي العام الدولي يتقلب بالفعل بقوة ضد إسرائيل. ومع ذلك، وحتى عندما يكون إنهاء التصعيد في مصلحة الطرفين، فإن وقف إطلاق النار لم يحدث بالضرورة من دون وسيط وتدخل خارجي، وقد لعبت مصر وإدارة بايدن هذا الدور في خلق غطاء وضغط وتوضيح للجانين.

ويتشكل موضوع إعادة الإعمار في القطاع الذي تحكمه حماس والتي تعتبرها إسرائيل والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة منظمة إرهابية - محوراً في الجهود الدبلوماسية لواشنطن.

وهناك حاجة ماسة إلى إعادة الإعمار، مع وجود 77 ألف شخص إضافي من سكان غزة بلا مأوى والبنية التحتية عموماً، والمياه والصرف الصحي بصفة خاصة، في حاجة ماسة إلى الإصلاح وإعادة البناء. وهنا، وبحسب روس، يمكن التحدي الحقيقي، وهو كيف نعيد إعمار غزة ولا نقوم حماس بتحويل المواد اللازمة لذلك لصالح إعادة تسليحها.

وقد اعترف بليكن بهذه المشكلة، مؤكداً عندما كان في القدس "سنعمل مع شركائنا... لضمان عدم استفادة حماس من مساعدات إعادة الإعمار". مع ذلك لن يكون هذا سهلاً وقد جرت محاولة مماثلة في أعقاب النزاع في عام 2014، باستخدام آلية إعادة إعمار غزة وفشلت.

صحيح أن التعهدات بتقديم أموال إعادة الإعمار لم يتم الوفاء بها، ولكن ذلك يرجع جزئياً على الأقل إلى الفشل في منع تحويل المواد وتعزيز حماس لوضعها العسكري.

ولفهم مدى حجم الفشل وجهود إعادة تسليح حماس، يشير روس إلى ما يلي "في بداية الصراع في عام 2014، الذي استمر 51 يوماً، كان لدى حماس ما يقرب من 10 آلاف صاروخ، وأطلقت 4500 صاروخ، واعرترضت إسرائيل حوالي 2200 صاروخ، مما يعني أن حماس احتفظت بنحو 3300 صاروخ في النهاية. وفي عام 2021، كان لدى حماس 30 ألف صاروخ في البداية وأطلقت 4350 صاروخاً في عشرة أيام".

ولم يكن هناك فقط تعزيز عسكري يعادل عشرة أضعاف من الناحية العددية، ولكن حماس كان لديها صواريخ أبعد من حيث المدى وذات حمولة أكبر، وكانت قادرة على إطلاق المزيد بشكل كبير يومياً. لكن على أي حال، هناك بالتأكيد حاجة إلى جهد دولي، تحشده الولايات المتحدة على أفضل وجه، لجمع الأموال من أجل إعادة إعمار غزة، وكذلك لوضع آلية دولية للإشراف على ما يأتي إلى القطاع، ونقله إلى المستودعات، ومن ثم استخدامه النهائي في مواقع البناء. ويتوقع أنه دون فرض شروط صارمة، لن تكون هناك إعادة إعمار جادة. ويخلص روس إلى أنه إذا ما أثبتت الأسابيع القليلة الماضية أي شيء، فهو أن القضية الفلسطينية لن تزول.

وفيما أقر بيان إدارة بايدن لا تريد أن يستهلكها الشرق الأوسط، لكن في رأيه تحتاج أيضاً إلى القيام بما يكفي لإدارة ما يحدث في المنطقة لتجنب الانجراف إليها، في ظروف توفر خيارات أسوأ بتكاليف أعلى.

#### التعيين على دفعات

وفقاً لمسؤولين في وزارة الخارجية (والموازنات في السنوات الأخيرة)، فإن هناك 109 مناصب سفراء بما في ذلك 82 بعثة دولية و 26 منصباً بدرجة سفير داخل الوزارة والتي تضم كذلك 22 رئيس دائرة/ مدير عام وأربعة وكلاء للوزير. ومنذ تغيير النظام في عام 2003 تم تنفيذ تعيينات السفراء على دفعات. الدفعة الأولى سبقت الدستور عندما عينت وزارة الخارجية 49 سفيراً في 20 يوليو 2004. كان هؤلاء وإلى حد كبير معيّنين

## إدارة بايدن لا تريد أن يستهلكها الشرق الأوسط لكنها مجبرة على ذلك

واشنطن - على الرغم من أن الولايات المتحدة تسعى على ما يبدو إلى إعادة ترتيب أولويات سياستها الخارجية من خلال خفض مستوى انخراطها في الشرق الأوسط، والتركيز بشكل أكبر على أسيا لمواجهة التحديات التي تفرضها الصين، تظل قضايا المنطقة وفي القلب منها القضية الفلسطينية تمثل عنصراً جوهرياً يحتاج إلى دور أميركي أكثر حسماً للحيلولة دون الاصطدام بخيارات أكثر سوءاً وربما بتكلفة أكبر.

ويقول الدبلوماسي الأميركي المخضرم دينيس روس في تقرير نشرته مجلة ناشيونال إنترست الأميركية، إن الشرق الأوسط لديه وسيلة تجعله يفرض نفسه على الرؤساء الأميركيين وإداراتهم، ويتجلى هذا الأمر مع الرئيس جو بايدن. وأوضح روس، الذي كان الرجل الأول لعملية السلام في الشرق الأوسط أثناء ولاية إدارة كل من جورج بوش الأب وبييل كلينتون، حيث كان يعمل عن كثب مع وزراء الخارجية جيمس بيكر ووارن كريستوفر ومادلين أولبرايت، أنه من خلال ست مكالمات هاتفية مع رئيس الوزراء بنيامين نتنياهو ومكالمات مع رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس، والرئيس المصري عبدالفتاح السيسي، أدرك بايدن أنه مهما كانت أماله، فإن مشاركته الشخصية كانت ضرورية للمساعدة في التوصل إلى وقف إطلاق النار في غزة.

وقد اعترف بليكن بهذه المشكلة، مؤكداً عندما كان في القدس "سنعمل مع شركائنا... لضمان عدم استفادة حماس من مساعدات إعادة الإعمار". مع ذلك لن يكون هذا سهلاً وقد جرت محاولة مماثلة في أعقاب النزاع في عام 2014، باستخدام آلية إعادة إعمار غزة وفشلت.

صحيح أن التعهدات بتقديم أموال إعادة الإعمار لم يتم الوفاء بها، ولكن ذلك يرجع جزئياً على الأقل إلى الفشل في منع تحويل المواد وتعزيز حماس لوضعها العسكري. ولفهم مدى حجم الفشل وجهود إعادة تسليح حماس، يشير روس إلى ما يلي "في بداية الصراع في عام 2014، الذي استمر 51 يوماً، كان لدى حماس ما يقرب من 10 آلاف صاروخ، وأطلقت 4500 صاروخ، واعرترضت إسرائيل حوالي 2200 صاروخ، مما يعني أن حماس احتفظت بنحو 3300 صاروخ في النهاية. وفي عام 2021، كان لدى حماس 30 ألف صاروخ في البداية وأطلقت 4350 صاروخاً في عشرة أيام".

ولم يكن هناك فقط تعزيز عسكري يعادل عشرة أضعاف من الناحية العددية، ولكن حماس كان لديها صواريخ أبعد من حيث المدى وذات حمولة أكبر، وكانت قادرة على إطلاق المزيد بشكل كبير يومياً. لكن على أي حال، هناك بالتأكيد حاجة إلى جهد دولي، تحشده الولايات المتحدة على أفضل وجه، لجمع الأموال من أجل إعادة إعمار غزة، وكذلك لوضع آلية دولية للإشراف على ما يأتي إلى القطاع، ونقله إلى المستودعات، ومن ثم استخدامه النهائي في مواقع البناء. ويتوقع أنه دون فرض شروط صارمة، لن تكون هناك إعادة إعمار جادة. ويخلص روس إلى أنه إذا ما أثبتت الأسابيع القليلة الماضية أي شيء، فهو أن القضية الفلسطينية لن تزول.

وفيما أقر بيان إدارة بايدن لا تريد أن يستهلكها الشرق الأوسط، لكن في رأيه تحتاج أيضاً إلى القيام بما يكفي لإدارة ما يحدث في المنطقة لتجنب الانجراف إليها، في ظروف توفر خيارات أسوأ بتكاليف أعلى.

ويضيف "صحيح أن وقف إطلاق النار لم يتم فيه الاتفاق على شيء سوى كلف إطلاق الأسلحة، ولكن الحقيقة هي أن كلا الجانبين كان لديه سبب للتوقف. فكرة حماس تدفع ثمناً باهظاً من حيث بنيتها التحتية العسكرية، وقد حققت بالفعل ما تعترض القيام به، وهو فرض ثمن على إسرائيل رداً على الأحداث في القدس وجعل حماس النقطة المحورية للقضية الفلسطينية أكثر من السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية".



الملك الفلسطيني بحاجة إلى دور أميركي حاسم



دينيس روس

#### إذا ما أثبتت الأسابيع القليلة الماضية أي شيء، فهو أن القضية الفلسطينية لن تزول

وأشار روس، الذي عمل أيضاً مساعداً خاصاً للرئيس الأسبق بيل كلينتون، ومستشاراً خاصاً لوزارة الخارجية السابقة هيلاري كلينتون، أنه في حين أن زيارة وزير الخارجية أنتوني بلينكن للشرق الأوسط لم تكن على جدول أعماله في الوقت الحالي، فقد شعر بالحاجة إلى الذهاب إلى المنطقة في محاولة لتعزيز وقف إطلاق النار، وتلبية الاحتياجات الإنسانية واحتياجات إعادة الإعمار في غزة، وإقامة مسار دبلوماسي لإدارة العلاقات الإسرائيلية الفلسطينية وإعادة الالتزام بإقامة دولتين للشعبين الفلسطيني والإسرائيلي.

وأردف بالقول "إنني كشخص تفاوض مع الطرفين لعقود، أعرف أن كل مهمة من هذه المهام تنطوي على تحدياتها الخاصة. ومن المفارقات أن أقلها صعوبة هو تعزيز وقف إطلاق النار".

ويضيف "صحيح أن وقف إطلاق النار لم يتم فيه الاتفاق على شيء سوى كلف إطلاق الأسلحة، ولكن الحقيقة هي أن كلا الجانبين كان لديه سبب للتوقف. فكرة حماس تدفع ثمناً باهظاً من حيث بنيتها التحتية العسكرية، وقد حققت بالفعل ما تعترض القيام به، وهو فرض ثمن على إسرائيل رداً على الأحداث في القدس وجعل حماس النقطة المحورية للقضية الفلسطينية أكثر من السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية".