مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: المحددات الداخلية للسياسة الخارجية العراقية: المحددات الدستورية والسياسية والعملية السياسية
اسم الكاتب: م.د. هيفاء احمد محمد، م.د. سداد مولود سبع
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/6923
تاريخ الاسترداد: 2025/05/25 06:16 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

المحددات الداخلية للسياسة الخارجية العراقية: المحددات الدستورية والسياسية والعملية السياسية

المدرس الدكتورة
هيفاء احمد محمد(*)

المدرس الدكتورة
سداد مولود سبع(**)

المقدمة

إن أهمية دراسة السياسة الخارجية لأية دولة تنبع ابتداءً من ان ذلك يعد توضيحا لقوة الدولة وتأثيرها على الساحة الإقليمية والدولية، فإذا ما امتلكت الدولة الأساس الصحيح لبناء سياسة خارجية فإنها تكون فاعلا إقليميا ودوليا أما إذا افتقدت لهذا للأساس، او اتسم بالضعف فإنها تكون محل تأثر بالآخرين لا مصدرا للتأثير فيهم.

وتسعى دراستنا الموسومة (المحددات الداخلية للسياسة الخارجية العراقية)، إلى دراسة البيئة الداخلية المؤثرة في صناعة السياسة الخارجية العراقية، إذ إن امتلاك أي دولة لبيئة داخلية متماسكة وقوية فإنها بالضرورة قادرة على صنع سياسة خارجية مؤثرة، إلا إن افتقادها لهذا التماسك سيقود إلى عدم قدرتها على التأثير بالفاعلين الآخرين على الساحة الدولية والإقليمية، وتنطلق هذه الدراسة من إشكالية ان السياسة الخارجية تعاني منذ التغيير الذي حدث عام ٢٠٠٣ من صعوبات عدة ، وذلك لأنها انعكاس لواقع سياسي عراقي معقد، مما جعلها مشتتة وتفتقد لرؤية حقيقية او حتى لاتفاق القوى السياسية الفاعلة حاليا حول خطاب وطني موحد او حتى أسس متفق عليها لسياسة خارجية حقيقية . ومن هنا فان فرضية الدراسة تنطلق من ان المحددات الداخلية المتمثلة في طبيعة صياغة الدستور الذي لم يكن واضحا في تحديد الاختصاصات بين المؤسسات الممثلة للسلطة التنفيذية، وكذلك لطبيعة العلاقة بين المركز والأقاليم الفيدرالية، ثم طبيعة العلاقة بين المؤسسات وطبيعة العملية السياسية التي تعاني الكثير من الإشكاليات أولها المشكلات الأمنية الاجتماعية التي أعاقت قيام سياسة خارجية فاعلة ثم قضية الهوية العراقية التي لم تتفق أطراف العملية السياسية حول ماهيتها وأخيرا تعثر المصالحة السياسية التي ألقت بضلالها على الواقع السياسي العراقي

(*) مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد.
(**)مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد.

الداخلي كما السياسة الخارجية، جميع هذه المحددات كانت عائقا حقيقيا لصنع سياسة خارجية عراقية فاعلة ومؤثرة . وتضمنت هيكلية الدراسة المحاور الآتية

المقدمة:

المبحث الأول: المحددات الدستورية والمؤسساتية.

أولا: تعريف السياسة الخارجية

ثانيا: المحددات الدستورية.

ثالثا: المحددات المؤسساتية.

المبحث الثاني: محددات العملية السياسية.

أولاً: قضية الأمن والمشكلات الاجتماعية.

ثانيا: هوية العراق

ثالثاً: تعثر عملية المصالحة الوطنية

المبحث الأول: المحددات الدستورية والمؤسساتية :

أولا: تعريف السياسة الخارجية:

تختلف مفاهيم السياسة الخارجية باختلاف رؤية كل باحث ومفكر سياسي فهناك من يعرفها بأنها (تلك الأفعال الهادفة والمؤثرة للدولة والموجهة نحو خارج حدودها) [1] بالتأكيد إن هذا التعريف لا يغطي السياسة الخارجية مع اتساع المفهوم في السياسة الدولية ، و يعرفها(فاضل زكي) بأنها (الخطة التي ترسم العلاقات الخارجية لدولة معينة مع غيرها من الدول) وفي الإطار نفسها يعرفها (بلانو واولتون) بأنها (منهاج مخطط للعمل يطوره صانع القرار في الدولة باتجاه الدول الأخرى بهدف تحقيق أهداف محددة في إطار المصلحة الوطنية) [2] إن تعريف السياسة الخارجية بأنها خطة يؤشر احد الجوانب التي يفترض أن تبنى عليها السياسة الخارجية إلا إن العبرة لا تكمن في وجود خطة للحركة السياسية الخارجية وإنما وجود مقومات نجاحها ولن التخطيط هو تفكير واع ومسبق بالمستقبل يتوقف مدى نجاحه على مدى قدرة الدولة على التفكير الموضوعي بالأهداف المطلوب تحقيقها وبالظروف التي قد تحول دون انجاز الأهداف المتوخاة فضلا عن تحديدها لاستراتيجيات التعامل مع هذه الظروف المستجدة وانتفاء هذه الشروط المسبقة إنما يجعل التخطيط أمنية غير قابلة للتطبيق العملي [3]. وتفهم السياسة الخارجية بأنها مجموع النوايا التي تدفع بالدول إلى التصرف في ضوء

[1] مازن إسماعيل الرمضاني، السياسة الخارجية (دراسة نظرية)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ١٩٩١،ص١٣.

[2] محمد السيد سليم ، تحليل السياسة الخارجية ، مكتبة النهضة المصرية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٩٨، ص١٠.

[3] مازن الرمضاني ، مصدر سبق ذكره،ص-ص٣٢-٣٣.

نمط معين، أو وفقاً لخطة أو جملة خطط أو القرارات الأساسية أو الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، والأساليب والإستراتيجيات التي تعتمدها لهذا الغرض، أو المبادئ العامة التي تتحكم في ردود أفعال الدولة على الظروف الدولية، أو النشاط السياسي الخارجي لصانع القرار الرامي إلى تغيير البيئة الخارجية للدولة، أو الأحداث السياسية الخارجية وردود الأفعال على التغييرات البيئة، أو السياسة التي تتبعها الدول إزاء غيرها.

كل ذلك أدى إلى طرح آراء وأفكار في تحديد مفهوم السياسة الخارجية لكن يمكن القول إن ظاهرة السياسة الخارجية هي أنماط السلوك السياسي النابع من الواقع الذاتي والموضوعي للدولة، والموجه خارج حدودها السياسية قصد تحقيق هدف سياسي محدد خدمة لمصالحها، أي إن السياسة الخارجية هي السلوك السياسي الخارجي الهادف والمؤثر، والدولة الحكيمة تتحرك خدمة لأهدافها ومصالحها، بعقلانية وهدوء وبعد نظر استراتيجي، وعلى جبهات متعددة لتحقيق علاقات منفتحة ومتوازنة مع معظم دول العالم ..وتعتمد الدول في مخاطباتها للوحدات السياسية الدولية، أما بالصيغة المباشرة، وهي القاعدة العامة، او بشكل غير مباشر عن طريق طرف ثالث او عن طريق البيانات الدبلوماسية [٤].

ولتأكيد العلاقة بين السياسة الخارجية وبيئتها الداخلية نرى ان مارسيل ميرل يعرف السياسة الخارجية بأنها ((ذلك الجزء من النشاط الحكومي الموجه للخارج أي الذي يعالج مشاكل تطرح ما وراء الحدود وهي أيضا مبادئ وأفعال تتخذها مؤسسات وهيئات الدولة داخل الدولة باتجاه الخارج تستهدف تحقيق أهداف بعيدة المدى وأخرى قريبة وسياسة الدولة الخارجية هي جزء من سياستها الوطنية ، وعلى كل دولة ان تختار ما ينبغي ان تقوم به فيما يخص الشؤون الدولية وفي إطار قوتها وواقع بيئتها وان السياسة الخارجية هي المفتاح الرئيس لعملية ترجمة الدولة لأهدافها ومصالحها)) [٥]. وكذلك فأن السياسة الخارجية هي مجموعة الأهداف السياسية التي تحدد كيفية تواصل هذا البلد مع البلدان الأخرى في العالم، وبشكل عام تسعى الدول عبر سياساتها الخارجية إلى حماية مصالحها الوطنية وأمنها الداخلي وأهدافها الفكرية الأيديولوجية وازدهارها الاقتصادي، وقد تحقق الدولة هذا الهدف عبر التعاون السلمي مع الأمم الأخرى أو عبر الحرب والعدوان والاستغلال للشعوب الأخرى، وقد شهد القرن العشرين ارتفاعاً ملحوظاً في درجة أهمية السياسة الخارجية وأصبحت كل دول العالم اليوم تعتمد التواصل والتفاعل مع أية دولة أخرى بواسطة صيغة دبلوماسية ما، ويتولى تحديد السياسة الخارجية للبلد رئيس هذا البلد أو رئيس الوزراء.

وعند دراسة الكيفية التي توضع بها السياسة الخارجية لدولة ما فأن ذلك يبدأ بدراسة البعد الداخلي للدولة المعنية قبل بحث البعدين الإقليمي والدولي، وإذا أرادت الدولة أن تؤدي دورا إقليميا فلابد أن تنطلق من

---

[٤] سعد حقي توفيق،مبادئ العلاقات الدولية، دار وائل للنشر ، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٦، ص١٧.

[٥] مفهوم السياسة الخارجية والنظريات المرتبطة بها، الاكاديمية السورية الدولية، http://sia-sy.net/sia/view_article.php?id=7

الداخل أولا وقبل كل شيء وهذا يعني أن الخروج إلى الفضاء العالمي يتطلب من صناع القرار والمعنيين برسم السياسة الخارجية أن يأخذوا بنظر الاعتبار أولا إعداد القاعدة المحلية أو الأرضية الداخلية التي يستندون عليها [٦]، وبالنسبة للعراق فان رسم سياسته الخارجية تبدأ من دراسة بعده الداخلي، وفي دراسة الواقع الداخلي للعراق بوصفه المؤشر الحقيقي في رسم الخط البياني للسياسة الخارجية للبلاد، نجد إن العراق بعد التغيير الذي حدث عام ٢٠٠٣ لم يعد يمتلك سياسة خارجية فاعلة وقد تعرضت سياسته الخارجية للكثير من المحددات نذكر منها.

ثانيا :المحددات الدستورية :

١. تنازع الصلاحيات بين هيئة الرئاسة ومجلس الوزراء

بإقراره الدستور الدائم، بعد الكثير من الأخذ والرد، وضع الشعب العراقي اللبنة الأولى في أسلس البناء الجديد للدولة العراقية المعاصرة. وإذا كانت الظروف الشائكة التي رافقت عملية صياغة مسودة الدستور الدائم قد ألقت بظلالها على هذه الوثيقة، فان ظروفا لا تقل تعقيدا، إن لم تكن اشد، تعترض تنفيذ الكثير من القواعد الدستورية، خاصة إن من ساهم في صياغة الدستور عمد إلى ترك اشد القضايا حساسية إلى ما بعد إقامة مؤسسات الدولة الدائمة ما يجعل الباب مفتوحا أمام معضلات كبيرة سيؤثر تأجيل البت بها على مجمل عملية بناء المؤسسات الدستورية للدولة وإعادة الأعمار وتفعيل العملية الديمقراطية وغيرها من المهمات التي لا يمكن أن تستقيم بدونها الدولة ككيان سياسي– قانوني ، إن وجود المؤسسات في النظام السياسي الديمقراطي يحقق مزايا ومنافع عدة، فوجود المؤسسات يفيد في توجيه المواطن بأنه عضو في جماعة وبهذا تسهم في إخراجه من دائرته الخاصة وتجعله يهتم بشؤون الدولة ويسهم في معالجتها ومناقشتها [٧]، لذا احتلت مسألة تنظيم وإنشاء المؤسسات السياسية والدستورية في النظام العراقي بعد التغيير في عام ٢٠٠٣ أهمية كبيرة ومرحلة مهمة في الانتقال نحو الحكم الديمقراطي، إلا إن الملاحظ إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ احتوى الكثير من الغموض بخصوص توزيع الصلاحيات بين السلطات، فهو ابتداءً لم يوضح طبيعة النظام السياسي في العراق إذ نصت المادة (٤٧) منه أن نظام الحكم دستوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي ، فيما نصت مادة أخرى على إن النظام قائم على أساس الفصل بين السلطات ، وهو ما تختص به النظم الرئاسية وليست النظم البرلمانية التي تقوم على مبدأ التعاون بين السلطات ، ومن ثم فان الملاحظ لمواد الدستور المتعلقة باختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما يرى إن النظام العراقي بموجب الدستور الدائم هو بمثابة خليط بين مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ التعاون وتوازن السلطات، وهذا ما يجعل المهتمين يصفونه بأنه نظام

[٦] **حازم الشمري، الرؤية الوطنية في إعادة موقع العراق الإقليمي والدولي، ،أفاق إستراتيجية الصباح، ٢٠٠٨/٦/٢٨.**

[٧] **عبد الجبار احمد ،معوقات الديمقراطية في العالم الثالث، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد ، ١٩٩٥، ص٤٦.**

مختلط بين البرلمانية والرئاسية وحكم الجمعية مما يجعل السلطات تتأرجح بين الفصل والتعاون واللاتوازن [٨]، وقد أصبح هذا الوضع معيقا لصنع سياسة خارجية فاعلة.

وقد أدى لحدوث جدل بين الرئاستين حول تفسير نصوص الدستور والجهة التي من حقها وضع السياسة الخارجية، ورد في المادة (١٠٧) من الدستور تحديد السلطات المختصة بصنع السياسة الخارجية (إن السلطات الاتحادية تختص بمجموعة من الاختصاصات ومنها رسم السياسية الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الإقراض... وغيرها) [٩] ومن خلال هذا النص حصل اللبس فيمن تمثل السلطة الاتحادية فالمقصود بها السلطة التنفيذية ، اذ تتألف السلطة التنفيذية من فرعين طبقا للدستور، الأولى هيئة الرئاسة والثانية رئاسة الوزراء، وهذا ما شكل سببا لتنازع بين هيئة الرئاسة ورئاسة الوزراء في بعض الأحيان فعلى سبيل المثال حدث التنازع حول تمثيل سياسة البلاد الخارجية للبلاد التي ترى كل منهما انها الجهة المخولة دستوريا بهذا التمثيل ، وذلك عند انعقاد القمة العربية في الدوحة أوائل العام ٢٠٠٩ ورغم إن رئيس الوزراء ممثل العراق في أعمالها ،إلا أن هذا لم يحسم الخلاف، وتصاعد الجدل بين ممثلين عن الطرفين ، وبينما ذهب (علي الأديب) القيادي في الائتلاف العراقي الموحد إلى أن (الدستور العراقي ضمن لرئيس السلطة التنفيذية (رئيس وزراء) رسم وتنفيذ السياسة الخارجية للبلاد ، وأعطى لرئيس الجمهورية تمثيلا بروتوكوليا للبلاد في المحافل الخارجية التي لا تفرض التزاما على الحكومة العراقية) [١٠] في حين جاء رد رئاسة الجمهورية من خلال المستشارية القانونية التي ذكرت في بيان لها إن (صلاحية دولة رئيس الوزراء التي أشار إليها السيد علي الأديب تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة وان السياسة الخارجية للدولة ترسمها هيئة الرئاسة بالتشاور مع مجلس الوزراء وعلى البرنامج الوزاري الذي يقره البرلمان من ضمن السياسة والتوجهات العامة للبلاد، وأضاف البيان إن رسم السياسة الخارجية وردت في البند (١١٠) من الدستور بوصفه من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، ولم يشر الدستور إلى حصرها في رئاسة الوزراء، وتابع البيان إن المادة (٦٦) من الدستور قد عرفت بأنها تتألف من هيئة الرئاسة ومجلس الوزراء ، كما أشارت المادة (٦٧) من الدستور إلى إن رئيس الجمهورية هو الذي يمثل سيادة البلاد وان رسم السياسة الخارجية من صلب سيادة البلاد ، وأضاف أن المادة (٧٣) من الدستور نفسه عدت مسالة قبول السفراء من صلاحيات الرئاسة وهو جزء من سياسة البلاد الخارجية وكذلك التصديق على الاتفاقيات والمعاهدات التي تتفاوض الحكومة عليها ويوافق عليها مجلس الوزراء ويصادق عليها مجلس الرئاسة من أهم أعمال السياسة الخارجية). وكان الرئيس جلال الطالباني، في إطار الموضوعة نفسها بشأن التمثيل الخارجي لسياسة العراق،

---

[٨] رياض عزيز هادي،البرلمان في العراق دراسة للواقع وتأملات في المستقبل، بغداد، ٢٠٠٥. ص٢٢.

[٩] ا نظر دستورنا بين أيدينا ، دستور جمهورية العراق، دستورنا خيمتنا، اب ٢٠٠٥، ص ٣٩.

[١٠] تمثيل سياسة العراق الخارجية، جدل بين رئاستين،٢/٤/٢٠٠٩،على موقع، http://ar.aswataliraq.info/?p=137728،ص١

قد شدد في بيان صدر عن رئاسة الجمهورية على أهمية ترسيخ التوافق الوطني والشراكة الحقيقية بين الكتل السياسية الفاعلة في إدارة ورسم السياسات التي تهم العراق والعراقيين، حسب بيان مجلس رئاسة الجمهورية[١١]، وكذلك أشار نائب رئيس الوزراء رافع العيساوي إلى هذا التنازع في الصلاحيات فقال (نعم هناك صراع، وإذا لم يكن هناك صراع، فهناك حاجة حقيقية إلى بناء المؤسسات، وأن يوضح بدقة دور رئاسة الجمهورية ودور رئاسة الوزراء. هناك كلام كثير يدور حول تعديل وإصلاح صلاحيات هيئة الرئاسة ورئاسة الوزراء ، وهناك دعوات للمصالحة وجزء من هذه المصالحة يجب أن يمتد إلى الحكومة والبرلمان، وإلى الحكومة وهيئة الرئاسة، فما زال الخلاف قائما بين رئاسة الجمهورية وبين رئاسة الوزراء، وبين الحكومة والبرلمان في أجزاء كبيرة في العمل اليومي، ومن ثم فإن الدستور يكلف الحكومة التنفيذية بالأعمال التي تقوم بها، لكن الدستور (يتضمن) أيضا أن الجهاز التنفيذي يشمل رئاسة الجمهورية. وما لم تثبت الحكومة القادمة هذه النقطة، وتتفاهم كيف يمكن أن تمضي كفريق واحد متناغم ومتفاهم ومتناسق؛ فالعمل سيكون صعبا وأضاف إن، كل الخلاف الدائر بين الرئاستين هو خلاف على الصلاحيات وعلى المشاركة في القرارات والإدارة. ربما لم تكن كل المؤسسات في البداية منتبهة إلى ما كتب في الدستور لذلك بدأ الكلام عن تعديل الدستور أو حول المقترحات المتعددة؛ كتشكيل المجلس التنفيذي الذي يشمل رئاسة الوزراء ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والمجس السياسي للأمن الوطني، ثم عندما شكل (المجلس السياسي) قيل إنه لا يمتلك القرار لأنه لم يثبت في الدستور. كل هذه المقترحات هدفها واحد، وإن جميع المشاركين يريدون الشعور بأنهم شركاء[١٢]. إن كلام العيساوي يوضح طبيعة العلاقة بين فرعي السلطة التنفيذية التي تتبع من عدم وضوح الدستور في تحديد الاختصاصات ومن طبيعة التنافس على السلطة والدور بين المؤسسات في النظام السياسي العراقي الحالي الذي اثر على فعالية المؤسسات على صعيد السياسة الخارجية والداخلية.

وكان الخبير القانوني (طارق حرب) قال في تصريح بتاريخ (٢٩/٣ /٢٠٠٩) إن الدستور العراقي نص على اعتبار رئيس الجمهورية ممثلا لسيادة الدولة ورمز وحدتها، ورئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن رسم السياسة العامة لها بحسب المادة (٦٧) من الدستور العراقي التي نصت على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلد، والمادة (٧٨) من الدستور تنص على أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة[١٣]. إن التنافس على الصلاحيات قد برزت خلال الأزمات التي عاشها النظام السياسي العراقي حين لم يكن هناك اتفاق بين الجزئين الرئيسيين للسلطة التنفيذية كالأزمة التي أعقبت أحداث الأربعاء الأسود أواخر آب ٢٠٠٩ أن عدم

---

[١١] المصدر نفسه ، ص٢، وللمزيد من التفاصيل عن المواد الدستورية المذكورة في النص انظر دستورنا بين ايدينا ، مصدر سبق ذكره،ص٣٨-٣٩.

[١٢] هدى جاسم،(لقاء) العيساوي: صراع بين الرئاسات العراقية ..والمحاصصة أحد أسباب فشل الحكومة، على موقع، http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=551495&issueno=11361

[١٣] تمثيل سياسة العراق الخارجية، جدل بين رئاستين ،مصدر سبق ذكره، ص٣.

تحديد الدستور لطبيعة النظام السياسي العراقي ولاختصاص المؤسسات الدستورية لابد أنها أعاقت صنع سياسة خارجية فاعلة للبلاد، وأظهرت عدم اتفاق القوى الحاكمة على كيفية إدارة الأزمات التي تواجهها وكذلك إن القضية ليست دستورية فقط بل هي أساسا صراع على السلطة.

٢. الفدرالية في الدستور وأثرها على السياسة الخارجية:

في واقع الأمر إن من قام على صياغة الدستور ذهب لإحالة اشد القضايا حساسية، إلى ما بعد إقامة مؤسسات الدولة الدائمة ما يجعل الباب مفتوحا أمام معضلات كبيرة سيؤثر تأجيل البت بها على مجمل عملية بناء المؤسسات الدستورية للدولة، وربما برزت قضية التحديد النهائي لشكل الدولة وتنظيم العلاقة بين المركز الفيدرالي والأطراف كواحدة من المعضلات التي يتطلب التغلب عليها جهودا استثنائية وهي كذلك تثير إشكاليات أساسية في صنع سياسة البلاد الداخلية والخارجية ، ذلك أن ما أنجز لحد الآن لا يعدو ن يكون مشروعا نظريا سيبرز تطبيقه إلى السطح جملة من الإشكالات لا اعتقد أن الدستور بقادر على إعطاء إجابات محددة عليها، اذ أحال الدستور إلى التشريع الفرعي (القانون) مسائل غاية في الأهمية والحساسية[١٤]، وتفيد تجربة البلدان الفيدرالية بأنها كانت السبب في تصدع كيان الدولة وبروز النزعات الانفصالية، ومن تلك المسائل، على سبيل المثال، إدارة الثروات العامة وأسلوب توزيعها (المادة ١١٠ أولا والمادة ١١١ أولا)[١٥]، ونرى انه ليس من العسير اكتشاف التناقض الواضح الذي وقع به مشرع الدستور حين أدرج المادة ١١٠ – أولا وثانيا مارة الذكر ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في حين يتضح من النص الوارد فيها قيام حكومة الإقليم بإدارة النفط والغاز..... وهذا ما قد يعزز التوجه الانفصالي لدى بعض الجهات التي تدير الأقاليم أو تطمح إلى انفراد إدارة الإقليم الذي يمتلك الثروات بنسبة تفوق حصتها المقررة وعلى حساب المحافظات الأخرى ، إلا أن الأهم في قضية الفيدرالية. وعملية التحول من النظام المركزي المتشدد والمبني على قاعدة الحزب الواحد إلى نظام سياسي يتبنى التعددية والديمقراطية والفيدرالية وحقوق الإنسان، تحمل في ثناياها الكثير من التحديات والصعوبات للحفاظ على الهوية الوطنية مقابل فدرالية قد تؤدي إلى خلق كانتونات إقليمية منفصلة الواحدة عن الأخرى، والتي بالنتيجة قد تؤدي إلى التجزئة والتقسيم الداخلي ضمن الدولة الواحدة وظهور توترات حقيقية تشوب العلاقة مابين السلطة الاتحادية والسلطة الإقليمية . وكذلك إن عدم القدرة على خلق التوازن في عملية توزيع السلطات والثروات بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم قد يؤدي إلى نشوب صراع سياسي ، ن النموذج الفيدرالي العراقي الذي تبناه الدستور خلق انقسامات في المجتمع العراقي بين مؤيد ومعارض له من قبل المكونات العراقية، فمنهم من يعتقد بأن تطبيق النموذج الفيدرالي الذي اخذ به الدستور العراقي سيؤدي

---

[١٤] فلاح حاجم ، الدستور العراقي وإشكالية تنظيم العلاقة بين المركز والأطراف، ٢٠٠٥/١٠/٣٠

http://www.elaph.com/ElaphWeb/AsdaElaph/2005/10/101741.htm

[١٥] انظر دستورنا بين أيدينا، مصدر سبق ذكره،ص–ص ٣٥،٣٦.

إلى تقسيم العراق إلى أقاليم مبنية على أسس طائفية وعرقية ومن ثم إلى أنشاء دويلات صغيرة متنافسة علي الموارد الطبيعية المائية وكذلك الحدود الإدارية والسياسية للأقاليم الجديدة، الا ان ما يهم دراستنا أثرها على صنع السياسة الخارجية للبلاد، وواحدة من المسائل التي لم تجر أية إشارة بصددها في الدستور العراقي الدائم هي مسألة اعتماد العقد الفيدرالي كأسلوب لتنظيم العلاقة بين السلطات الفيدرالية (الاتحادية) وسلطات الأقاليم، وبين سلطات الأقاليم فيما بينها، فإذا كانت المهمة الأولى للقوانين هي كيفية توزيع الثروات وإدارتها، فان العقد الدستوري يقوم بتحديد حجم الاختصاصات الموكلة لكل من السلطات الاتحادية وسلطات الأطراف، فضلاً عن العقود والاتفاقيات التي تبرمها سلطات الأقاليم فيما بينها، بما في ذلك اتفاقيات المحافظات للانتظام في طرف فيدرالي (إقليم)، في حين منح الدستور العراقي، (مجالس المحافظات (المادة ١١٦ أولا) اوعشر الناخبين في كل محافظة يرغبون بتكوين الإقليم (المادة ١١٦ –الثاني)) الحق بالمطالبة في إجراء الاستفتاء لتكوين إقليم[١٦].

من خلال استعراض النموذج الفيدرالي العراقي وفق المواد الدستورية التي حددت ملامحه وبالتركيز على دراسة المواد الدستورية من (١١٠–١٢٠) - (نلاحظ بان هذه المواد من الدستور[١٧] حددت صلاحيات الحكومة الاتحادية ومنحت صلاحيات واسعة لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم ،فأن هذه المواد قد فشلت في تحقيق التوازن ما بينهما فمثلا المادة (١١٠) من الدستور العراقي حددت صلاحيات الحكومة الاتحادية برسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الإقراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية ،ولكن إذا نظرنا إلى الفقرة أولا من المادة (١٢١) من الدستور نلاحظ انه منح الأقاليم صلاحيات سيادية واسعة لفتح مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية مما يفتح المجال الواسع للقيام بأنشطة هي من ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية .. مع العلم إن المادة (١١٠) أشارت إلى ان رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ولم تتطرق إلى تنفيذها مما يترك المجال للتأويل والتفسير من هو المنفذ السفير او ممثل الإقليم . وفيما يتعلق بعملية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية. وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها يلاحظ بأن المادة (١١٠) قد اتسمت بالعمومية والغموض أيضا، ففي حالة المفاوضات الدولية بين العراق ودولة أجنبية فمن سوف يتحمل المسؤولية في تنفيذ الاتفاق إذا كان الاتفاق لصالح الإقليم ، وما هو دور السلطة الاتحادية، وفى الواقع أن نص المادة (١١٠) وما فيها من عمومية وغموض يعطي للإقليم مساحة واسعة جدا للعمل وربما أكثر من مساحة السلطة الاتحادية، وبالأخص إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار ما ورد في المواد (١١٥–١٢٠–١٢١) من صلاحيات واسعة للأقاليم، أي إن الأفضلية هنا لسلطات الأقاليم من الناحية العملية . وهذه المساحة الواسعة لسلطة الإقليم لا يقتصر فقط على (رسم

---

[١٦] النظـــام السياســـي والفيـــدرالي وجهـــة نظـــر :دراســـات وبحـــوث البحـــر الميـــت.٥-٨/١٠/٢٠٠٨ http://www.shabakvoices.net/nasha%20-

[١٧] المصدر نفسه،ص–ص٤،٥، وانظر نص الدستور ،مصدرسبق ذكره،ص–ص ٣٦–٣٧.

السياسة الخارجية والتفاوض والتعاقد وإنما يشمل أيضا رسم السياسة الاقتصادية والتجارية والخارجية أي أهم القضايا السيادية) لان لسلطة الإقليم مساحة عمل واسعة كونها مسؤولة عن تجارتها الداخلية ،أي داخل الإقليم ومع الأقاليم الأخرى بشكل كامل ،وقد تشترك السلطة الاتحادية في مسألة المشاركة في المفاوضات عند أبرام صفقة مع دول أخرى إلا أن التنفيذ سيكون من اختصاص الأقاليم. إن المواد الدستورية (١١٥) و(١٢١) قيدت السلطة الاتحادية أمام سلطات الأقاليم حيث إذ إن المادة(١١٥) خولت سلطات الأقاليم الحق في رفض القوانين الصادرة عن مجلس النواب العراقي في حالة نشوب الخلاف بين السلطتين ، حيث نصت المادة أعلاه على ان كل ما لم ينص عليه في اختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم ، في حالة الخلاف بينهما.

.

إن ما نصت عليه هذه المادة تعد حالة استثنائية[١٨] في النماذج الفيدرالية المطبقة في العالم ووفقا لهذه المادة والمواد الدستورية الأخرى التي تم استعراض قسم منها تبين بوضوح بأن حكومة إقليم كردستان والحكومات الإقليمية الأخرى التي سوف تنشأ تتمتع بصلاحيات واسعة تقترب في اختصاصها من صلاحيات واختصاصات المقاطعات في الدول الكونفدرالية.

إن المواد الدستورية التي تم مناقشتها قد أضعفت قدرة الحكومة المركزية إلى حد كبير من مواجهة التحديات التي تعرض وحدة العراق إلى الخطر والقدرة في التأثير على توجيه سياسات الأقاليم وفقا للمصلحة الوطنية وكبح جماح سياسات الأقاليم التي تعمل من اجل تحقيق مكاسب إقليمية على حساب المصالح الوطنية والهوية العراقية وكذلك تعيق وضع سياسة خارجية فاعلة تحقق للبلاد مصالحها وتمنحها حضورا فاعلا في المجتمع الدولي

ثالثا: المحددات المؤسساتية:

من أهم المشكلات التي اتسمت بها الممارسة السياسية في النظام السياسي العراقي الحالي ، الواضحة إن المؤسسات السياسية في البلاد لا تعتمد التراتبية التي اقرها الدستور فمن المفترض ان مجلس الوزراء يمتلك صلاحية إصدار القرارات التي لا يمكن تجاهلها من قبل الوزارات المختلفة إلا إن واقع الممارسة الحقيقية إن الوزارات تمتلك مرجعية خاصة بها وهو الحزب أو الكتلة التي يرأس احد أعضائها الوزارة المعنية ويرجع ذلك المحاصصة الطائفية والعرقية التي حكمت العراق منذ ٢٠٠٣، ولا يمكن توزيع المقاعد الوزارية إلا عبر توافقات سياسية وليس لرئيس الوزراء اختيار وزراء حكومته أو حتى إقالتهم بدون موافقة البرلمان، وهذا ما أدى الى ضعف الأداء الحكومي، عامة وسيطرة الحكومة على وزرائها بشكل خاص، وحتى في الشأن الخارجي نجد اعتماد المحاصصة في اختيار البعثات الدبلوماسية وهذا ما ظهر عند اعتماد آخر القوائم للبعثات الدبلوماسية أواخر العام ٢٠٠٩[١٩]، وكل ذلك أدى لإضعاف مؤسسات الدولة وتفككها من خلال سيطرة سياسة

[١٨] **المصدر نفسه، ص-ص٥-٨.**

[١٩] **عبد الرزاق السوير، بعض معوقات العملية السياسية في العراق،على موقع،ص-ص١-٢**

المحاصة في توزيع مواقع وموارد السلطة داخل النظام السياسي،، ان علاقة مؤسساتية متواصلة ومتكاملة غير موجودة بل هي علاقات يسندها الانتماء الحزبي وما عزز هذه العلاقة الديمقراطية التوافقية[٢٠] التي اعتمدها النظام العراقي هذه الديمقراطية التي تغذي هذه الانتماءات وتعززها لان كل حزب او قوة سياسية ستقف خلف المسؤول الذي يمثلها وتمنع محاسبته ومساءلته، كما ان عملية بناء المؤسسات تبدو قاصرة عن تغيير الواقع العراقي لافتقادها لمرجعية عراقية داعمة وقادرة على بناء مشروع وطني مقبول للدولة الوطنية.

المبحث الثاني : العملية السياسية

يقر أغلب مفكري السياسة الخارجية، بان المتغيرات الداخلية بتنوع أوجهها تؤثر على آلية عمل السياسة الخارجية، وأحد تلك الأوجه العملية السياسية والنظام السياسي فهي ذات تأثير مباشر على صانع السياسة الخارجية، بل أنه في بعض النظم السياسية يساهم صانع القرار السياسي بصنع السياسة الخارجية كذلك وبشكل مباشر .

لذا فأن عملية البحث في السياسة الخارجية لدولةٍ ما لا يتم بمعزل عن النظام السياسي، التي تصنع داخل أروقته السياسة الخارجية، وفي العراق (موضوع البحث) الذي يمر بمرحلة انتقالية من نظام سياسي يختلف بكافة المعايير والظروف المحيطة به، إلى مرحلة أخرى يحاول بها إرساء أركان نظام سياسي مغاير تماماً لشكل النظام السابق وبظروف داخلية، وإقليمية، ودولية مختلفة .

فهو بالضرورة بحاجة إلى توصيف العملية السياسية أكثر من توصيفه للنظام السياسي، وذلك بالاستناد إلى مضمون العملية السياسية (التي في الأصل هي مصطلح مجازي) التي تشير للدلالة على الفعاليات السياسية الناشئة لنظام سياسي ناشئ على انقاض نظام تغير بفعل إريد منه التغيير شكلاً ومضمونا هذا الفعل يتطلب الإتيان ببدائل جديدة تحل محل القديمة، ومن الطبيعي أن تواجه العملية السياسية مشكلات بنيوية، وأخرى تنظيمية لتغير القديم، والمجيء بالجديد . لذا فالعملية السياسية عملية تتسم بالاستمرار إلى حين ترسيخ أركانها وثباتها في نظام سياسي جديد يأخذ قسماته الرئيسة من العملية السياسية ذاتها[٢١].

وتمتاز العملية السياسية في العراق بطغيان سياسة التوافقات والتوازنات الحزبية، والطائفية وهي المحدد الرئيس لما يشهده العراق من تنازعات سياسية واجتماعية، ولما يعانيه المواطن العراقي من مشكلة الأمن والاستقرار[٢٢]. إن تلك التوازنات التوافقية أوجدتها قوات الاحتلال الأمريكي، فمع مجيء تلك القوات وتشكيل

---

http://www.alsabah.com/paper.php?source=akbar&mif=interpage&aid=48239

[٢٠] التأثير المتبادل بين السياسة الخارجية والداخلية، جريدة الاتحاد، على موقع،

http://www.alitthad.com/paper.php?name=news&file=article&sid=6620

[٢١] د.خيري عبد الرزاق جاسم، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول إلى دولة القانون، ط١، سلسلة كتب (مركز العراق للدراسات) ٣٣، مطبعة البينة، بغداد، ٢٠٠٩، ص٢٠ . ٢١ .

[٢٢] التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٧ . ٢٠٠٨، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢٢٣ .

مجلس الحكم في (تموز / ٢٠٠٣) عمدت سلطات الاحتلال المؤقتة في اختيارها لأعضاء مجلس الحكم تقسيمه استناداً إلى طائفة الأعضاء أو قوميتهم أو ديانتهم وهذا هو الأساس الذي سارت عليه الحكومات المتتالية .

وفي (حزيران / ٢٠٠٤) تم استبدال مجلس الحكم بحكومة مؤقتة، وتم على أثرها نقل السيادة بصورة أسمية للعراقيين في نهاية الشهر من العام ذاته، وعمدت هذه الحكومة لحقبة انتقالية، عبر برلمان وطني انتقالي، الانتقال إلى الحقبة الثانية من عمل الحكومة العراقية الانتقالية، تتم بعدها إجراء الانتخابات التشريعية لجمعية وطنية انتقالية للمدة بين (٣١ / كانون الأول/ ٢٠٠٤ و ٣١ / كانون الثاني / ٢٠٠٥) لتنتهي هذه المرحلة مع إجراء أول انتخابات تشريعية عند تأليف حكومة عراقية وفقاً لدستور دائم[٢٣].

قاد إجراء تلك الانتخابات إلى تعميق الأزمة السياسية داخل العملية السياسية العراقية، إذ سبقت تلك الانتخابات عمليات تمرد لجماعة مقتدى الصدر، فمنذ مطلع شهر (نيسان / ٢٠٠٤) قام أنصاره بتصعيد المواجهات العسكرية في البصرة، والعمارة، والكوفة، والنجف، وكربلاء، وجزء من بغداد . لتنتهي بتركيز العمل العسكري في محافظتي كربلاء والنجف، استطاعت بعدها القوات الأمريكية والعراقية في إنهاء هذا التمرد . وعلى الجانب الآخر، كانت القوات الأمريكية تعمل بشكل متزامن تقريباً في الهجوم على مدينة الفلوجة . هذا إلى جانب امتناع إحدى المكونات السياسية عن المشاركة في الانتخابات، فبينما شاركت الأحزاب السياسية العلمانية والإسلامية في العملية السياسية، امتنعت القوى الأخرى وطالبت بتأجيلها[٢٤]. وقد بررت تلك القوى عدم مشاركتها ومطالبتها بالتأجيل بسبب الظروف الصعبة التي مر بها العراق فضلاً عن العمليات العسكرية التي قادتها القوات الأمريكية في أكثر من منطقة في العراق، كذلك الصعوبات الميدانية التي رافقت الانتخابات في أكثر من محافظة من محافظات العراق بسبب الوضع الأمني غير المستقر والمضطرب .

لكن الحكومة المؤقتة تشكلت واؤكلت اليها مهمة تشكيل لجنة صياغة الدستور العراقي الجديد ليحل محل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وواجهت تلك اللجنة مشاكل عديدة كان أبرزها كيفية تمثيل العرب السنة (الذين تغيبوا عن الانتخابات) وكانت السلطات الأمريكية وكذلك بعض القوى العربية المشتركة بالعملية السياسية حريصة على إشراك هذا المكون في لجنة صياغة الدستور، لأسباب عديدة يأتي في مقدمتها ضمان الاستقرار السياسي، وتحقيق الوحدة الوطنية، وإضفاء الشرعية على هذا الدستور في حال احتواء اللجنة على

---

[٢٣] **د.حسن لطيف الزبيدي، وآخرون، العراق والبحث عن المستقبل، ط١، المركز العراقي للبحوث والدراسات، بيروت، ٢٠٠٨، ص٢٠١ .**

[٢٤] **التقرير الإستراتيجي العربي ٢٠٠٤ . ٢٠٠٥، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ص٣٤٠، ٣٤٣، ٣٤٦ .**

ممثلين لكافة مكونات الشعب العراقي . ومع انتهاء مشكلة تمثيل العرب السنة برز الخلاف على مواد كثيرة في الدستور، أبرزها تحديد هوية العراق، والفيدرالية وبقيت قضية كركوك غير محسومة . وانحصر هذا الرفض لفقرات الدستور بجماعة معينة، حسمت نتائج الاستفتاء عليه في عام ٢٠٠٥ النتيجة بقبول (٧٨,٤%) من المصوتين لمسودة الدستور [٢٥].

انتقلت العملية السياسية في العراق على أثرها، إلى مرحلة مهمة تمثلت بالانتخابات التشريعية التي أجريت في (١٥ / كانون الأول / ٢٠٠٥) وضعت خلالها الإدارة الأمريكية جميع ثقلها لإنجاحها وبدعم غير مباشر من النظم العربية، ممثلاً بجامعة الدول العربية التي رعت في مقرها بالقاهرة مؤتمراً تحضيرياً عن ((الوفاق الوطني))، كان أهم ما أنجزه جذب العرب السنة للانخراط في العملية السياسية مقابل مجموعة من الوعود يضمن الالتزام بها باقي الأطراف الأخر، وإن تراجعت تلك الأطراف عن وعودها بتعديل الدستور الدائم، وتراجع معها مطالب العرب السنة المنخرطين في العملية السياسية . وكان من نتائج تلك الانتخابات حصول قائمة الائتلاف العراقي الموحد المرتبة الأولى في الانتخابات بحصولها على (١٢٨) مقعداً من مقاعد البرلمان البالغة (٢٧٥) مقعداً، وجاءت قائمة التحالف الكردستاني في المرتبة الثانية (٥٣) مقعداً، يليها التوافق العراقي (٤٤) مقعداً، ثم القائمة العراقية الوطنية (٢٥) مقعداً، ثم الجبهة العراقية للحوار الوطني (١١) مقعداً، كما نال الاتحاد الإسلامي الكردستاني (٥) مقاعد، وكتلة المصالحة والتحرير (٣) مقاعد، ونالت مقعداً واحداً كل من قائمة مثال الألوسي واليزيديين والتركمان والرافدين (مسيحين)[٢٦].

أفرزت تلك الانتخابات نتيجة مهمة هي إن نجاح قائمة الائتلاف العراقي الموحد وحصولها على أعلى نسبة من المقاعد لم يخولها تشكيل الحكومة منفردة، حيث كان المطلوب لذلك إن تحصل على (١٣٨) مقعداً، ما فرض عليها تشكيل حكومة ائتلافية . وهنا كانت المشكلة التي أخرت الإعلان عن الحكومة العراقية الجديدة لحين الاتفاق عليها في (٢٠ / أيار / ٢٠٠٦)، فقد رفض قادة الائتلاف تشكيل ((حكومة توافق)) بين كل الأطراف المشاركة في العملية السياسية، معتبرين أن هذه الفكرة تخالف مبدأ الديمقراطية . ودعوا إلى تشكيل ما سمي بـ ((حكومة مشاركة)) كبديل لحكومة التوافق، بحيث تكون نسبة مشاركة أطراف العملية السياسية في الحكومة بحسب وزنها الانتخابي، أي بحسب عدد المقاعد التي حصلت عليها في البرلمان المنتخب . بمعنى أخر أن تكون تشكيلة الحكومة تعتمد على ((توازن القوى السياسية)) . وهذا الأمر كان محط خلاف شديد بين الكتل السياسية، دفع بعض المرجعيات الدينية للتدخل وحث الائتلاف لتشكيل حكومة وحدة وطنية، وبعد سجال وجدل طويل أعلن عن الحكومة المنتخبة التي جاءت في تمثيلها الوزاري

---

[٢٥] **لمزيد من التفاصيل ينظر : التقرير الإستراتيجي العربي ٢٠٠٥ . ٢٠٠٦، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٣٣١ . ٣٣٤ .**

[٢٦] **محمد السعيد إدريس، تحديات المستقبل بين العملية السياسية وخيار المقاومة، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٢٦)، مركز دراسات الوحدة العربي،بيروت، نيسان (إبريل) / ٢٠٠٦، ص ص ٣٦ . ٣٧، ٣٩ .**

انعكاساً لنتائج الانتخابات التي حصلت عليها كل كتلة[٢٧]. وهكذا انتهت التشكيلة الحكومية بعد أن مرت بمرحلة عسيرة في تشكيلها سواء على المستوى السياسي، أو على المستوى الأمني الذي شهد أحد أسوء المراحل التي مر بها العراق في تأريخه الحديث والمعاصر بعد تفجيرات سامراء في (٢٢ / شباط / ٢٠٠٦) .

تركت تلك التفجيرات تبعات خطيرة على أكثر من جانب شكل في الكثير من الأحيان تحدي أمام الحكومة، وكان لابد لذلك الوضع إن يلقي بظلاله على السياسة الخارجية العراقية . لاسيما وإن السياسة الخارجية لأي دولة تتأثر بشكل كبير بالمتغيرات الداخلية ودرجة الاستقرار الاجتماعي والسياسي . فالتنافس السياسي / الذي يتحول في بعض الأحيان إلى صراع سياسي، والاحتقان الطائفي الذي مر به العراق وتحديداً خلال عامي (٢٠٠٦ . ٢٠٠٧)، فضلاً عن مشكلات أخرى (سنأتي على توضيحها لاحقاً) أثرت بشكل كبير على فاعلية السياسة الخارجية له .

وتوضح الدراسات النظرية للسياسة الخارجية بان تباين الدول في تجانسها وتآزرها الداخلي يرتب تباين في فاعلية حركة السياسة الخارجية لها . فالدول التي تتمتع نظمها السياسية، وبالضرورة صناع قراراتها بالدعم والتأييد الاجتماعي الداخلي هي تلك الدول التي تتميز بالقدرة على المبادرة السياسية الخارجية . ذلك إن الدعم الاجتماعي الداخلي إنما يحرر حركة صناع القرار السياسي الخارجي من أثر تلك القيود والضغوط السياسية التي يتعرض لها هؤلاء في حالة غياب مثل هذا الدعم أو ضآلته . وفي حالة غياب أو ضآلة الدعم الاجتماعي الداخلي فأنه يترك تأثيره السلبي في حركة السياسة الخارجية للدولة، الذي لا يمكن تجاوز الأثر الناجم عنها في السياسة الخارجية ومدى فاعليتها[٢٨]. وفي الحالة العراقية تتداخل جملة عوامل مؤثرة في السياسة الخارجية، أخذت العملية السياسية والمتغيرات المحيطة بها والإفرازات الناجمة عنها حيزاً كبيراً وبارزاً في التأثير على حركة السياسة الخارجية، توزعت بين تدهور الوضع الأمني، إشكالية الهوية العراقية التي رتبت عقد أكثر من مؤتمر للمصالحة الوطنية لحل تلك المشكلة، وهناك مشكلة التدخل الإقليمي الذي طل العملية السياسية ذاتها، وهذا ما سنأتي على توضيحه ضمن أكثر من محور .

أولاً : قضية الأمن والمشكلات الاجتماعية

ترتبط قضية الأمن في العراق ارتباطاً واضحاً ومباشراً بالمشكلات الاجتماعية التي طرأت على المجتمع العراقي بعد عام ٢٠٠٣، وهذا الارتباط مصدره التداعيات الناجمة عن قضية الأمن على الوضع

---

[٢٧] **ينظر في هذا :**

- **محمد السعيد إدريس، المصدر نفسه، ص٣٩ .**
- **التقرير الإستراتيجي العربي ٢٠٠٥ . ٢٠٠٦، مصدر سبق ذكره، ص٣٣٨ . ٣٤٠ .**

[٢٨] **د.مازن إسماعيل الرمضاني، مصدر سبق ذكره، ص٢١٠ . ٢١١ .**

الاجتماعي للمواطن العراقي، فأضحى الأمن سبباً للكثير من المشكلات الاجتماعية (ارتفاع نسبة اليتامى، وارتفاع نسبة الأرامل، ارتفاع نسبة البطالة، ازدياد عدد المهجرين إلى داخل وخارج العراق وغيرها من المشكلات) . وإذا كانت المشكلات الاجتماعية تؤثر سلباً على قدرة الدول، لكونها تمس البنيان الاجتماعي والاقتصادي لها، لاسيما التي تتسم بنوع من الديمومة، فأنها لابد إن تؤثر على فاعلية السياسة الخارجية سواء بالإقلال من الموارد المخصصة للسياسة الخارجية، وذلك بإعادة تخصيص الموارد لحل المشكلات الداخلية . أو بانصراف النخبة الحاكمة نحو التركيز على التعامل مع المشكلات الداخلية ومحاولة إيجاد الحل لها، على حساب السياسة الخارجية وهو ما يقود إلى انكماش تلك السياسة داخل محيطها الإقليمي والدولي[٢٩]، وهذا ما يبدو واضحاً في الحالة العراقية إذا ما أريد تقييم السياسة الخارجية لها.

والملف الأمني يعد من أهم الملفات الأساسية التي ترتبط بها حالة التغيير السياسي في العراق، فعلى الرغم من بقاء هذا الملف بيد الإدارة الأمريكية حتى منتصف العام ٢٠٠٨، فإن ذلك لم يمكنها من إحلال الاستقرار في المناطق الأهلة بالسكان. وقد انعكست الحالة الأمنية المتردية في العراق منذ الاحتلال حتى العام ٢٠٠٨ . وما بعدها الذي شهد تقدم نسبي بالحالة الأمنية . بصورة مباشرة على أداء الحكومة وعلى عملية إعادة بناء العراق واستقراره[٣٠]. ولم يكن تردي الوضع الأمني بسبب ضعف الحكومة العراقية فحسب، بل كان هناك تدخل خارجي له أجندة معينة يسعى لتنفيذها في العراق، الأمر الذي دفع رئيس الوزراء نوري المالكي للتصريح بهذا أثناء لقائه وزير الخارجية الفرنسي (برنار كوشنير) في بغداد منتصف العام ٢٠٠٨، ذكر خلاله ((التدخل الإقليمي في شؤون العراق أدى إلى إرباك الوضع الأمني وغذى الميليشيات وكاد إن يقود إلى حرب أهلية)) [٣١].

أوجد هذا الوضع البيئة مهيأة لتهديد أمن العراق على صعيده الخارجي، إذ تعرضت القوى الحدودية لعمليات قصف عسكري، وتعرضت الحدود العراقية لعمليات اختراق لأكثر من مرة من قبل إحدى الدول الإقليمية وقد كان رد فعل السياسة الخارجية العراقية إزاء تلك القضايا بالضعيف، فعلى سبيل المثال فقد وصف رئيس حكومة إقليم كردستان إثناء التدخل التركي في شمال العراق في (٢١ / شباط / ٢٠٠٨) بأن موقف الحكومة في بغداد من العملية ((بالهزيل)) [٣٢]. ولم يكن التدخل الخارجي، عند هذا الحد، بل تعرض العراق لعملية سرقة لأباره النفطية الواقعة في المناطق الحدودية وهو ما يعد تهديداً لأمنه الاقتصادي، ووقفت السياسة الخارجية العراقية مرة أخرى موقف الضعيف إزاء تلك الانتهاكات .

---

[٢٩] **ينظر في هذا : محمد السيد سليم، مصدر سبق ذكره ، ص١٧٨ . ١٨٠ .**

[٣٠] **أحمد ابراهيم محمود، واخرون، حال الامة العربية ٢٠٠٧-٢٠٠٨: ثنائية التفتيت والاختراق، (تحرير) احمد يوسف احمد، نبفين مسعد، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٨، ص١٥٤-١٥٥. .**

[٣١] **نقلاً عن: صحيفة الشرق الاوسط، العدد (١٠٧٧٩)، ٢ حزيران ٢٠٠٨.**

[٣٢] **التقرير الإستراتيجي العربي ٢٠٠٧ . ٢٠٠٨، مصدر سبق ذكره، ص٢٢٥.**

ترك ذلك الوضع الأمني المتردي، على صعيده الداخلي، إلى جانب العملية السياسية والظروف المحيطة بها أو التوازنات والصراعات السياسية التي رافقتها تأثيراته الواضحة على الوضع الاجتماعي الذي شهد نقص واضح في الخدمات الرئيسة للمواطنين، وانتشرت البطالة، رغم الموارد المالية الكبيرة التي أتيحت لها، كما عانى العراق من الفساد الإداري بأغلب دوائر الدولة[٣٣]. فخلال السنوات الخمسة الأولى للاحتلال عانى العراقيون من نقص متفاقم في الطعام والمأوى والماء والنظام الصحي، والعناية الصحية، والتعليم، والتوظيف . وبحسب تقارير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن من بين أربعة ملايين عراقي من المعتمدين على المساعدات الغذائية، يحصل (٦٠%) منهم فقط على الحصص التموينية التي توزع عليهم عن طريق نظام التوزيع العام الذي تديره الحكومة وتعد هذه النسبة قليلة بعد إن وصلت إلى (٩٦%) من العائلات العراقية في عام ٢٠٠٤[٣٤].

ولا تقتصر مشكلة اللاجئين العراقيين على بعدها الإنساني والمعاشي، وإنما سيؤدي فضلاً عن بعديها الإنساني والمعاشي إلى تكوين جيل غير متعلم يفتقر إلى أبسط المقومات الأساسية، وذلك لعدم قدرة مدارس الدول المضيفة ومستشفياتها على تلبية احتياجات اللاجئين العراقيين، أو لعدم تمكن العائلة من حماية أبنائها صحياً وتعليمهم منهجياً نتيجة الفاقة والحاجة، وخصوصاً إذا كانت خدمات الصحة والتعليم في بلد اللجوء لا تتمتع بدعم من الدولة[٣٥].

وقد أفضى نقص الخدمات الأساسية في العراق إلى ارتفاع عدد العراقيين الذين لم يحصلوا على إمدادات كافية من المياه من (٥٠%) عام ٢٠٠٣ إلى (٧٠%) عام ٢٠٠٨، قدمت اللجنة الدولية للصليب الأحمر . تقريراً بمناسبة الذكرى الخامسة لاحتلال العراق . أوضح صورة مأساوية للوضع الإنساني في أجزاء عدة من العراق، فلا زال الكثير من العراقيين يفتقرون إلى المياه النظيفة وأبسط الخدمات الطبية، ويفتقر (٨٠%) من العراقيين إلى خدمات الصحة العامة . كما إن استنزاف العقول البشرية الذي يعاني منه العراق يزيد من نقص الخدمات العامة التي هي غير كافية أصلاً، وذلك لأن الطواقم الطبية والمعلمين ومهندسي المياه وغيرهم أجبروا على مغادرة البلاد . كذلك فأن نسبة عالية من السكان بلا عمل، ويعاني الأطفال من ارتفاع معدلات سوء التغذية من (١٩%) قبل العام ٢٠٠٣ إلى (٢٨%) عام ٢٠٠٨[٣٦].

لكن خلال العام ٢٠٠٩ شهد المستوى الأمني تحسناً نسبياً، وإن ظل هناك اختراق أمني بين الحين والآخر، وكذلك شهد قطاع الخدمات وتوفير المستلزمات الأساسية تحسناً نسبياً.

ثانياً: هوية العراق

---

[٣٣] **خير الدين حسيب، العراق ... إلى أين ؟ ، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٦٢)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، نيسان (ابريل) / ٢٠٠٩، ص٧ .**

[٣٤] **التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٧-٢٠٠٨، مصدر سبق ذكره، ص٢٢٤.**

[٣٥] **أحمد إبراهيم محمود، وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص١٥٧ . ١٥٨.**

[٣٦] **التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٧-٢٠٠٨، مصدر سبق ذكره، ص٢٢٤.**

يركز باحثو علم الاجتماع السياسي على أهمية ترسيخ وإرساء الثقافة السياسية الوطنية كهدف أساسي للوصول إلى الوحدة الوطنية، وهذا لن يتم دون إذابة وصهر الولاءات الفرعية لصالح الولاء للأمة، على أن لا يكون هذا الصهر ضمن زاوية الإلغاء والإقصاء بل من زاوية إعلاء الولاء لصالح الأمة بدلاً من إعلاء الولاء لصالح الجماعة التي ينتمي لها، ومتى ما تم الوصول إلى تلك المعرفة المجتمعية بأهمية الثقافة السياسية الوطنية أمكن الحديث آنذاك عن هوية وطنية متميزة لتلك الدولة.

وفي العراق، فقد بدأ الحديث عن الهوية العراقية داخل أروقة السياسة أثناء كتابة الدستور، الذي سبق ((بقانون إدارة الدولة)) وإحدى الإشكاليات المهمة التي تضمنها قانون إدارة الدولة موضوع عروبة العراق. فالقانون لا يعد العراق ككل جزءاً من المحيط العربي بل يقصر ذلك على الشعب العربي فيه، والمادة السابعة الفقرة (ب) من القانون تنص على إن ((العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزءاً لا يتجزأ من الأمة العربية)). والشيء نفسه نص عليه دستور ٢٠٠٥ حيث نص في مادته الثالثة منه على أن ((العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها، وهو جزء من العالم الإسلامي[٣٧]. هذا مع العلم إن التركيبة الأثنية والقومية للعراق، تتكون من العرب الذي يشكلون أكثر من (٨٠%) وطبعوا هويته التاريخية والمعاصرة، والأكراد وهم قومية ثانية اعترفت لهم بهذا الدساتير العراقية منذ العام ١٩٥٨، كما يتألف من قوميات أخرى أصغر مثل التركمان والكلدو –آشوريين وغيرهم. أما إذا أريد تقسيم العراق على أساس ديني، فهو مؤلف من مسلمين (حوالي ٩٥%) من السكان، ويشكل الإسلام الهوية الغالبة للمجتمع العراقي، كما يتألف من مسيحيين كجزء من النسيج العراقي وأدوا دوراً مهماً في تاريخه المعاصر، ويزيديين وصابئة وديانات صغيرة أخرى [٣٨].

إلا إن هذه الغالبية المكونة للمجتمع العراقي (سواء الإثنية أو القومية) لم تكن صمام أمان أمام النزاعات السياسية الداخلية والتدخلات الخارجية، فإشكالية الدستور بإخفاقه في تحديد ((هوية العراق)) لم تكن إلا ثمرة للنزاع السياسي والتدخل الخارجي . فالمعروف أن الأحزاب الإسلامية هي المهيمنة على العملية السياسية بعد العام ٢٠٠٣، وجميعها يدعو إلى الالتزام بالإسلام والدعوة إلى تحكيمه في العراق، إلا إن الاختلاف في الرؤى محكوم بالفهم الطائفي، وإن كانت أطروحات بعض هذه الأحزاب تنبذ الطائفية وتدعو إلى الوحدة الإسلامية وتجاوز الخلافات المذهبية، ويتضح هذا عند قراءة أدبيات بعض هذه الأحزاب [٣٩].

النقطة الأخرى المتعلقة بهوية العراق هي الفيدرالية التي تعد من القضايا الشائكة التي أثارت جدلاً حاداً بين القوى السياسية الفاعلة، وانعكس هذا الجدل على لجنة صياغة الدستور، لاسيما بالنسبة لمنطقة كردستان المتمتعة بحكم ذاتي منذ حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ . وجدل عائدية كركوك ذات التنوع القومي التي تطالب الأحزاب الكردية بضمها للإقليم [٤٠]. مشكلة الفيدرالية لا تنبع من تطبيق هذا النظام لذاته، بل من آلية تقسيم الأقاليم فيما لو تم تطبيقه على باقي

---

[٣٧] نقلاً عن: د. خيري عبد الرزاق جاسم، مصدر سبق ذكره، ص٨٣.

[٣٨] عبد الحساين شعبان، صراع ام جدل الهويات في العراق؟، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٦٩)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تشرين الاثني/نوفمبر، ٢٠٠٩، ص١٤٦-١٤٧.

[٣٩] د. خليل مخيف لفته، الاحزاب الاسلامية العراقية قراءة في المواقف والرؤية للمستقبل، سلسلة دراسات استراتيجية، العدد ٧٨، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص٢..

[٤٠] د.خيري عبد الرزاق جاسم، مصدر سبق ذكره، ص٨١.

أجزاء العراق. وتأتي متزامنة مع نظرية المكونات الثلاثة التي تستهدف تهديد هوية العراق العربية عبر إذكاء العنف الطائفي وهذا ما اتضحت معالمه خلال عام (٢٠٠٦-٢٠٠٧)، ومارس الاحتلال الأمريكي دوراً كبيراً في هذا[٤١]. هذا إلى جانب الضبابية التي اكتنفت هذا القول عند كتابة مسودة الدستور الدائم لوجود خلاف في وجهات النظر حول طبيعة النظام الفيدرالي نفسه. فالبعض تبنى إقامة فيدرالية قومية لمنطقة كردستان فقط بدعوى خصوصيتها القومية، في حين رأى بعض أخر إن المطالب تكمن بفيدرالية إدارية لمناطق العراق كافة مثل الفرات الأوسط وجنوب العراق وغربه وكردستان[٤٢]. وهو ما يثير خشية البعض من إن تكون هذه الفيدرالية أساساً لتقسيمه ليس على أساس القومية فحسب، بل بالاستناد إلى أكثر من جانب، وهو ما ينمي الفئوية والولاءات الفرعية، التي تضعف بدورها السياسة الخارجية التي تكون أما غير فاعلة بسبب المشكلات الداخلية، أو غير قادرة على اتخاذ قرار سياسي خارجي يلبي المطالب العليا للدولة .

ثالثاً : تعثر عملية المصالحة الوطنية

تعد جهود المصالحة في جميع المجتمعات الخارجة من أتون الصراعات ضرورة لتشكيل اللحمة التي تجعل عملية إعادة الأعمار في ما بعد الصراع متماسكة، ويتعين السعي وراء المصالحة لأعلى المستوى الوطني فحسب، بل على المستوى المحلي أيضاً ولا في المجال السياسي فقط وإنما في المجال الاجتماعي أيضاً . وفي جميع المواقع ضمن المجتمع، يجب تشجيع الناس والجماعات على العمل معاً بصورة بناءة من أجل الصالح المشترك[٤٣]. تلك المصالحة يمكن أن نطلق عليها بالوطنية والشاملة التي تضمن النجاح في القضاء على الصراعات والعنف الذي عانت منه الدول.

في العراق وبعد العام ٢٠٠٣، عقد أول مؤتمر للمصالحة الوطنية في (٢٥ حزيران ٢٠٠٦) بعد أن أعلن عنه رئيس الوزراء نوري المالكي. فقد بينت تطورات الوضع الأمني إن الانتخابات وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية لم تكن إجراءات كافية لتحقيق الاستقرار الأمني، ولهذا ظلت قضية تحقيق الأمن وعلى رأس أولويات حكومة المالكي. وفي محاولة للخروج من تلك الأزمة وضع المالكي مبادرته للمصالحة الوطنية، لتكون أول أولوياتها تأكيد التلاحم بين أبناء الشعب العراقي، وترسيخ قواعد الوحدة الوطنية، وإشاعة أجواء المحبة والانسجام بين مكوناته المختلفة، ومعالجة الآثار التي تركها العنف والفساد الإداري، وتعميم روح المواطنة المخلصة للعراق. وقد نصت المبادرة على تشكيل هيئة وطنية عليا بأسم ((الهيئة الوطنية لمشروع المصالحة والحوار الوطني)) لمتابعة سير عملية المصالحة وتقييم مراحلها . لكن المبادرة اصطدمت بعدد من القضايا الحساسة، منها المتعلقة بالجماعات المسلحة، ومحاولة التمييز الدقيق بين الجماعات الأصولية ذات

---

[٤١] ينظر: فوزي الرواي، وحدة العراق في هويته العربية: دعوة الى استراتيجية تناهض نظرية المكونات الثلاثة، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٣١)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ايلول (سبتمبر)، ٢٠٠٦، ص١٦١.

[٤٢] د. خيري عبد الرزاق جاسم، مصدر سبق ذكره، ص٨١-٨٢.

[٤٣] ديفيد أ . ستيل، إستراتيجيات المصالحة في العراق، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٥٧)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تشرين الثاني (نوفمبر) / ٢٠٠٨، ص١٥٣ .

الأهداف العالمية وبين الجماعات المسلحة المحلية[٤٤]. ومن ثم لم تستطع المبادرة تحقيق الأهداف التي كانت ترجوها، فالعنف استمر، والتنافس السياسي كذلك، والتعثر في العملية السياسية وانسحب الأمر إلى السياسة الخارجية التي أصبحت انعكاس لكل فئة حزبية ولم تكن انعكاساً لمصلحة العراق.

عدم النجاح في المبادرة لم يثن الحكومة عن الاستمرار بعقد مؤتمرات المصالحة، وإن كانت تخرج بنتائج مشابهة لسابقتها، فقد عقدت الحكومة العراقية مؤتمرها للمصالحة الوطنية في عام ٢٠٠٨[٤٥]. ولم يحقق النتائج المرجوة منها. وإذا ما أريد تقييم سبب التعثر في مبادرات الحوار والمصالحة، فأنه يبرز لنا أسباب عدة[٤٦]:

١. رفض القوى السياسية الاعتراف بمختلف بحقوق مكونات المجتمع العراقي والتسليم باحترام قواعد العمل الديمقراطي التي ينبغي التوافق عليها، والتسليم بعد ذلك بما ينتج عن تلك القواعد في إطار احترام وحدة البلاد واستقرارها واستقلالها، مع الإشارة إلى إن القوى السياسية لا ترفض المصالحة بحد ذاتها.
٢. تمثل الولايات المتحدة الأمريكية الركن الأهم والأكثر مسؤولية في عرقلة الحوار أو المساعي تجاهه. فالولايات المتحدة مهتمة بتحقيق أهداف مرحلية وأخرى إستراتيجية، وتستغل التنوع الموجود في المجتمع العراقي، فهي بالمحصلة تشجع الحوار والمصالحة متى ما كانت تحت تأثير الانفلات الأمني، وتعرقله متى ما تعارض مع أهدافها المرحلية والإستراتيجية .
٣. البيئة الإقليمية تمثل معوقاً مهماً لأي مبادرة للحوار والمصالحة، والإسهام بشكل مباشر أو غير مباشر في عرقلة تلك المساعي.

لذا فأنه يبقى هناك سؤال: حول ما هو الحل؟ الحل يبدأ بالحوار الجاد بين القوى السياسية والقوات الأمريكية لوضع أرضية مشتركة حول مستقبل العراق هذا محور. المحور الثاني يكمن في أن يترفع المسؤولين العراقيون كافة، سواء في الحكومة أو في المعارضة وعصبياتهم لكي يعملوا على إخراج العراق من أزمته السياسية الوطنية الراهنة، والانتباه إلى إن الأولوية ليست لمن يحكم العراق، وإنما في كيفية إعادة الثقة بين الحاكم والشعب[٤٧]. وفي ذلك الوقت يمكن تشكيل حكومة وحدة وطنية، لا على قاعدة تقاسم السلطة والحقائب الوزارية التي تستخدم كل منها لتفضيل المصلحة الضيقة للفئة الأثنية أو المذهبية أو السياسية التي

---

[٤٤] التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٣-٣٤٤.

[٤٥] التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٣.

[٤٦] د.خيري عبد الرزاق جاسم، مصدر سبق ذكره، ص٦١ . ٦٣ .

[٤٧] المصدر نفسه، ص٦٤ .

ينتمي إليها الوزير، بل على قاعدة الكفاية والاقتدار على القيام بالمهام أو الوظائف الوطنية[٤٨]. عندها تكون المصالحة الوطنية نجحت والحوار جاء بثماره الغنية للعراق.

يبقى من الضروري الإشارة إلى إن العملية السياسية عقبة كؤود أمام نجاح السياسة الخارجية، فمتى ما استطاعت العملية السياسية تجاوز العقبات الداخلية والضغوط الخارجية أمكنها في حينه إنجاح السياسة العامة للدولة. ومتى ما كانت تلك العملية تسير على وفق منهج ديمقراطي وصحيح أمكنها كذلك من تجاوز نقاط الخلاف الدستورية والوصول إلى دولة القانون الذي يخضع الشعب اليه. لكن في حال استمرار حالة التكتلات السياسية والفئوية والعصبية سيستمر معه التخبط بالسياسة الخارجية وغياب خطاب سياسي خارجي موحد للعراق، الذي يكون بدوره انعكاساً لتلك الحالة.

الخاتمة

نخلص مما سبق إن الاهتمام بالسياسة الخارجية من قبل النظم السياسية أصبح ضرورة ملحة، وذلك بسبب التطورات التكنولوجية العالية التي جعلت التواصل بين الدول أكثر سهولة، وزادت الاعتمادية المتبادلة بين الدول. وهو ما ضاعف بشكل كبير اهتمام صانع القرار بالسياسة الخارجية لكي تكون أكثر فاعلية داخل النظام الدولي. ومن ثم فأن أي خلل أو إرباك يصيب النظام السياسي فإنه لابد إن يؤثر بشكل مباشر على اتخاذ قرار السياسة الخارجية، هذا فضلاً عن التأثير الواضح للمتغيرات الخارجية.

هذا ما حاول البحث توضيحه، فالسياسة الخارجية العراقية هي جزء من حالة التغيير الذي اجتاح العراق بعد العام ٢٠٠٣، بكل مفاصل الحياة وعلى كل المستويات، ومس البنى الاجتماعية، والاقتصادية، والقيمية، والسياسية، والدستورية. التي عُدت بمثابة محدد لسياسة العراق الخارجية، وأحد أبرز تلك المحددات: المحددات الدستورية والسياسية، وهناك العملية السياسية.

فالمحدد الدستوري كان ثمرة ذلك التغيير الذي ابتدأ مع تشكيل مجلس الحكم الانتقالي من قبل قوات الاحتلال الأمريكي، وما تلاه من حكومات انتقالية وصولاً إلى لجنة صياغة الدستور، وتنظيم انتخابات تشريعية استناداً إلى ذلك الدستور. فالدستور أحيط بالكثير من الضبابية وأوجد نصوص دستورية تؤثر سلباً على السياسة الخارجية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. فتركت قضية عدم تحديد شكل النظام السياسي العراقي، الذي جمع بين (النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، وحكم الجمعية) أوجد تنازعاً بين مؤسسة الرئاسة ورئاسة الوزراء أثر، وسيؤثر، بشكل أكبر في صنع قرار السياسة الخارجية في المستقبل.

وشكلت الفيدرالية والسلطات الواسعة الممنوحة للأقاليم، فيما لو تم تطبيق النظام على باقي أجزاء العراق، نقطة ضغط أخرى على السياسة الخارجية فهي ستكون انعكاساً للتوجهات السياسية لكل إقليم وليس سياسة خارجية عراقية لكل العراقيين، إذ ستصبح متناقضة، ومتصارعة، ومتنافسة. والأمر ينسحب على قضية تجزئة العراق من الناحية القومية والمذهبية تحت ظل فيدرالية محتملة.

ذلك الخلل الدستوري أنعكس على العملية السياسية التي أحيطت بالكثير من الصعوبات، توزعت بين ثلاث محاور، الأول: التنافس والصراع السياسي، والانتماءات الحزبية التي جعلت مؤسسات الدولة ودوائرها انعكاساً لذلك

[٤٨] **المصدر نفسه. ص٦٤.**

التنافس، بل إن بعض الوزارات أصبحت منبراً أخر للسياسة الخارجية لتمثيل مصالحهم الحزبية. وهو ما أضر بمؤسسات الدولة التي اختطت لنفسها خطاباً سياسياً خارجياً كان من المفترض أن يكون حصراً بوزارة الخارجية.

كما انتشرت ظاهرة الفساد الإداري الذي كان في جزء كبير منه ثمرة للتنافس، والفئوية وهو ما انعكس بشكل مباشر على المواطنين بسبب تردي الخدمات وعجز تلك المؤسسات عند الأزمات على تلبية الحاجيات الأساسية.

المحور الثاني هو التدخل الإقليمي الذي كان يهدف إلى ألاخلال بالأمن في العراق لمصالحه الخاصة عبر استغلال ذلك الخلل الدستوري والمؤسساتي، والمحور الثالث هو الاحتلال الأمريكي المسئول الأهم عن كل ما أصاب العراق، الذي أوجد وساهم بحالة الخلل الدستوري والسياسي .

وأخيراً تبقى مسألة مهمة في علاقة المحددات الدستورية والسياسية بالسياسة الخارجية وهي هوية العراق، فالسياسة الخارجية للعراق تكون فاعلة متى ما كان موحداً ولا يعاني من نزاعات، وإعادة تشكيل الهوية مرهون بالحوار الجاد الذي يفضي إلى المصالحة الوطنية، وعلى الرغم من التحسن النسبي في العمل السياسي خلال المدة (٢٠٠٨ . ٢٠١٠) لكن المستقبل المنظور لا يحمل مؤشر انفراج شامل وجذري للمشكلة العراقية.