



the Hollings Center
for international dialogue

موجز حوار
تحديات العراق في الاقتصاد والسياسة الخارجية: حوار الجيل القادم
شباط/فبراير 2013

لقد أدت الحرب الأهلية السورية والانتقالات المتعرجة في مصر والبلاد الأخرى في خلال السنتين المنصرمتين إلى توجيه الانتباه الإعلامي إليها وبعيداً عن العراق. بيد أن العراق يمرّ الآن بمرحلة حاسمة من التنمية السياسية والاقتصادية وتنمو إمكانياته كعمودٍ فقري للمنطقة وينمو إلى جنبها غموض محليّ عظيم وانقسامات كبيرة وعملية بحث ذاتية لمعرفة الوجهة التي يسير نحوها البلد.

فماذا يمكن للعراق أن يفعل كي يحوّل تنوّعه الداخلي من عائق إلى ميزة في السياسة الخارجية؟ وهل سيستمرّ الاقتصاد في اعتماده على النفط وحسب أو سيدجّ العراقيون وسيلةً لإنشاء قطاع خاص أكثر حيوية لا يقع ضحية لعنة الثروة النفطية؟ إلي أين يتّجه العراق كوطن وماذا يمكن للجيل القادم من القادة العراقيين أن يفعل لبناء الجسور بين الانقسامات الإقليمية والطائفية؟

"كلّما نتكلّم عن العراق نتكلّم عن الماضي وعمّن نلوم على مشاكلنا الحالية. لا أريد أن أسمع هذه الأحاديث القديمة أو أن أهدد بالانقسام إن لم يتحسنّ الوضع إذ لن يكون ذلك حواراً للجيل القادم." مشارك عراقي

عقد مركز هولينغز حوار الجيل القادم تحت عنوان تحديات العراق في الاقتصاد والسياسة الخارجية لمدة ثلاثة أيام في اسطنبول بهدف الإجابة على هذه الأسئلة وغيرها. فجمع فريقاً شاباً من العاملين في مجال التنمية ومن طالبي العلم والصحافيين وأعضاء المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين والمتعهدين من العراق والولايات المتحدة وتركيا والمنطقة ككلّ. وشكّل الحوار فرصة نادرة للعراقيين الأتّين من المناطق والمجتمعات العراقية المختلفة لمشاركة أفكارهم وتجاربه مع بعضهم ومع زملائهم الأميركيين.

بينما لا يستطيع هذا الموجز الحواري نقل النقاشات بأكملها إلى القراء – بكلّ ما فيها من مشاعر ونزاعات وإلهام وإنتاجية – يمكنه أن يقدّم عدداً من النقاط البارزة في الحوار:

تحسّنت صورة العراق الدولية بسرعة أبطأ من تطوّر البلد الفعلي. وحدّد المشاركون في خلال تمرين تفاعليّ تطوّر العراق والتحديات المستمرة والإصلاحات الممكنة. يمكن مراجعة النتائج المفاجئة في الجدول (صفحة 6)

يُنْتج العراق سياسات خارجية متعددة غالباً ما تتعارض أهدافها. فإذا وحّد العراق سياسته الخارجية يصبح قوةً إقليمية لا يُستهان بها.

◀ أصبحت سياسات العراق أكثر واقعية في السنتين المنصرمتين. غير أنّ تحديد هذه الواقعية يبقى أسهل على المستوى المحلي في مناطق العراق من على المستوى الوطني.

◀ يصعب تصوّر كيف يمكن للعراق أن يتخلّص من اعتماده على النفط. لكن تستطيع التدابير القانونية والبنائية للقدرات أن تستخدم الثروة النفطية بهدف تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية بشكل أفضل.

سياسات خارجية متنازعة

هل يمتلك العراق سياسة خارجية؟ لقد قاد هذا السؤال ضمناً نحو الكثير من نقاشات الحوار المتعلقة بعلاقات العراق مع الدول المجاورة له ومع الشرق الأوسط ككلّ والولايات المتحدة. وإنّ العراق في النهاية بلدٌ يحوي انقسامات إقليمية وسياسية ومؤسسية واضحة تؤدّي مصالحها إلى تفويض السعي إلى سياسة خارجية متماسكة. وبينما يعطي معظم المراقبون المثل الأول عن هذه الانقسامات تلك بين بغداد وحكومة إقليم كردستان، كشفت النقاشات في خلال الحوار عن معضلات معروفة بدرجة أقل في سياسة العراق الخارجية. ويُفترض مبدئياً أن يضع مكتب رئيس الوزراء سياسة العراق الخارجية بالتنسيق مع الوزارات الرئيسية مثل وزارات الدفاع والتجارة والشؤون الخارجية ومجلس الأمن الوطني. ولكن في الواقع، قد تتسبب الانقسامات في وزارات بغداد بالإحباط لصنّاع السياسة الخارجية أكثر من الصراعات بين المالكي والبرزاني.

وأشار بعض المشاركين إلى أنّ الدول المجاورة مثل تركيا وإيران تسمح لمناطق العراق بالسعي وراء سياسات خارجية خاصة بها. وذكر مشاركٌ علاقات تركيا مع حكومة إقليم كردستان قائلاً: "طالما يشعر الشمال بأنه يمتلك طريقاً للتصدير من خلال تركيا، لن يجد حافزاً للتوصّل إلى حلّ مع الحكومة المركزية." وأشار مشارك آخر إلى أنّ تركيا قد تكون أكبر شريك تجاري للعراق غير أنّ تأثير طهران "هو أكثر انتشاراً وأكثر ذكاءً وأكثر تعقيداً." لكنّ عددًا من المشاركين العراقيين ادّعى أنّ تأثير إيران مبالغ فيه "إيران ضعيفة بحدّ ذاتها ومقسّمة وتحتاج إلى العراق للتحايل على العقوبات." غير أنّ هذا الوضع قد يتغيّر إذا سقط نظام الأسد في سوريا وبالتالي ضاعفت إيران رهانها على العراق.

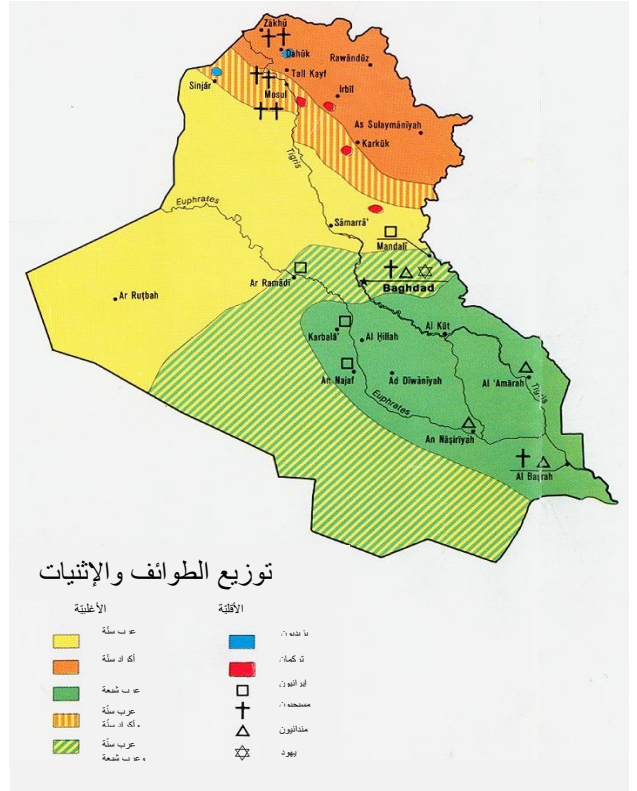
وقد لا تكون إيران هي المشكلة الأكبر التي يواجهها العراق في تشكيل سياسة خارجية موحّدة وأكثر استقلالية. فمن ضمن اللحظات المفاجئة في الحوار كانت لحظة اكتشاف توتر متزايد بين العراق وقطر. لقد سلّحت الدوحة بعدائية الميليشيات السنية في سوريا وتطلعت إلى السنة الساخطين في العراق. وبالفعل، قد يكون العنف الذي اندلع والمظاهرات التي حصلت مؤخراً في الأنبار (وهي محافظة أغلبية سكانها من السنة وتجاور سوريا) قد وُلد تقارباً بين العراق والأردن والمملكة العربية السعودية. وفي الأسبوع الذي انعقد فيه الحوار، نُظمت نقاشات في العراق والمملكة العربية السعودية حول استرجاع الرحلات الجوية السعودية إلى بغداد وإعادة المملكة سفيرها إلى بغداد.

وبالرغم من أنّ تنوّع العراق الداخلي والبلاد المجاورة له قد حوّلت مسعى بغداد إلى تشكيل سياسة خارجية موحّدة إلى مهمة صعبة، حقّق البلد بعض التقدّمات الدبلوماسية البارزة. فتصرّفت بغداد بحذر شديد في خلال الأزمة السورية وقادت بنجاح اجتماعاً منتجاً لجامعة الدول العربية في العام 2012 محاولةً بذلك تحسين صورتها الدبلوماسية في المنطقة. ولكن في الوقت عينه، أقرّ المشاركون في الحوار أنّ مجال التحسين والتفكير المبتكر واسع جداً.

لا تزال العلاقات الثنائية بين العراق من جهة وعدد من بلاد المنطقة من جهة أخرى شائكة ويأتي إصلاح هذه العلاقات قبل تحوّل العراق إلى محور للطاقة في المنطقة. واقترح بعض المشاركين في المقابل إمكانية استخدام العراق لمخزونه النفطي الحالي ولواردات النفط الحالية بشكل أكثر استراتيجية بهدف تحسين علاقاته مع الدول الرئيسية. هذا ما حدث مؤخراً مع الأردن. واقترح مشاركٌ أن يتصرّف العراق بشكلٍ مماثلٍ مع مصر لمساعدة هذه الأخيرة في مواجهة أزمتها الاقتصادية. لكن ظهرت بعض الشكوك بشأن هذا الاقتراح وسأل أحد المشاركين: "ماذا يمكن لمصر أن تمنح العراق؟" أنت إحدى الإجابات على الشكل التالي: يمتلك الإخوان المسلمون تأثيراً هائلاً على

السنة ومن بينهم سنة العراق. وبينما تبقى إمكانية تطبيق هذا الاقتراح غير خاضعة للاختبار، يشير الاقتراح إلى أن العراق يستطيع أن يتحول إلى قوة إقليمية لا يُستهان بها إذا وُحد سياسته الخارجية. وفي هذا الصدد، يمكن تحويل التنوع الذي يتمتع به العراق من عائق إلى ميزة، كما يمكن استخدام المجتمعات العراقية لتحسين العلاقات الثنائية مع بلاد في الشرق الأوسط.

وتُتم مناقشة دور الولايات المتحدة في خلال الحوار لكن أنت التبادلات الكلامية في هذا الصدد على مستوى أعلى من التحدي ومن تحفيز الفكر في أثناء النقاش حول السياسة الخارجية. وقال مشارك أميركي: "قولوا لنا ماذا تريدون من الولايات المتحدة في السنوات القادمة." غير أن طلبه هذا وُلد إجابات صريحة ومليئة بالانفعال من جهة بعض عراقيين الذين عبّروا عن أزعاج شديد حول وضع العلاقات الثنائية. وأشار عراقي إلى أن المسؤولين والإعلام وقسم الشعب المتعلم في الولايات المتحدة يرون العراق كبلد طائفي لا محال مما يسهل فصل الولايات المتحدة نفسها عن العراق في المستقبل. وأشادت عراقية بالتبادلات الثقافية والتربوية التي ترعاها الولايات المتحدة في العراق لكنها أشارت أيضًا إلى أن الانتخابات الأميركية للعام 2008 شكّلت صدمة كبيرة للشعب العراقي. إذ وُلد غياب الانتباه إلى العراق في خلال الحملة الانتخابية مخاوف من التخلي في العراق لا تزال حيّة حتى اليوم. تمّ اقترحت أن يفكر صانعو القرار والسياسيون الأميركيون بتعمق أكثر في كيفية تأثير الرسائل الموجهة إلى الشعب الأميركي على العراقيين الذين يتابعون هم أيضًا أخبار الولايات المتحدة.



خريطة العراق. هل تنظر الولايات المتحدة إلى العراق من خلال نظرات الطائفية؟

بحثًا عن عقد اجتماعي

هل يمكن للعراق أن يكون أكثر من مجموع أقسامه؟ لم تكن الإجابة على هذا السؤال بمهمة سهلة في أعقاب النزاع الأهلي الذي اندلع بشدة بين العاميين 2006 و2007 والذي لا يزال يؤثر كثيرًا على المجتمعات العراقية كلها ومن ضمنها الشباب (50 في المائة من السكان ما دون سن الـ19). ويسجل الزواج ما بين الطوائف نسبة قليلة للغاية إذ يتزوج 99 في المائة من الشيعة والسنة والأكراد اليوم من ضمن مجتمعاتهم. وقد عُقد حوار الجيل القادم بعد حصول مظاهرات في محافظة الأنبار وأدت أزمة سياسية واحتلت المرتبة الأولى في الأخبار العراقية. وبذل المشاركون في الحوار جهدًا جيدًا كي يذهبوا إلى ما بعد التحليل البسيط لمشاكل العراق الاجتماعية وقدموا عددًا من الاقتراحات لمعالجة هذه المشاكل.

"غالبًا ما نتكلم على المستوى الإقليمي بيد أن السياسة في الشرق الأوسط قد باتت أكثر محلية اليوم. إن السياسة المصرية والتونسية والليبية جميعها محلية بشدة. لا يختلف العراق عن ذلك." مشارك أميركي

"إن السياسة في العراق أكثر واقعية اليوم لكن في ما بيننا وعلى المستوى المحلي." مشارك عراقي

وقد يكون الدستور العراقي إحدى الوسائل الأساسية في هذه العملية إذ دعم 80 في المائة تقريبًا من الناخبين النص الدستوري ولكن، كما وضح أحد

المشاركين، لم يتمتع العديد من الناخبين بفرصة قراءة النصّ بأكمله لفهم آثاره على أرض الواقع. وينصّ الدستور على قوانين تطلّ مجموعة من المسائل المهمّة – سلطات الأقاليم، والقوانين الانتخابية والأحزاب، والسلطة القضائية، والثروة النفطية، والاقتصاد السياسي الأكبر – لكن تتخلّله التعارضات والغموض مما يجعل العديد من بنوده عرضةً للتفسير. وتخطى الدستور في شكله الحالي فترة فائدته، لا بل أنه يولد الأزمات أكثر مما يحلّها. ويضرب المثل عادةً في هذا السياق بالأزمات حول النفط بين حكومة إقليم كردستان وبغداد والأزمات بين السلطات الإقليمية والسلطات الفيدرالية غير أنّ بعض الأزمات الأخرى المعروفة بدرجة أقلّ لها ترتّبات على المستوى نفسه. فعلى سبيل المثال ينصّ النظام الانتخابي العراقي على أنّ المواطنين في المحافظات ينتخبون لوائح حزبية عوضاً عن مرشّحين أفراد. هذا يعني أنّ الشعب تمثّله أحزاب ونادراً ما يعرف الناس من هو ممثّلهم في البرلمان. ويسمح هذا النظام للنواب بتناقل المسؤولية في ما يخصّ المسائل التي تمسّ بالمواطنين ويتجنّب المسائلة. غير أنّ تعديل الدستور لن يكون مهمّة سهلة فكما قال مشارك عراقي: "يخاف الجميع أن ينكبّدوا خسارة ما في خلال عملية التعديل إذا تمّت".

اقترح المشاركون في الحوار أيضاً عدداً من الإصلاحات الأخرى: اتفق المشاركون في خلال اجتماع جانبي حول بناء القدرات أنّ النقابات والجمعيات المهنية في العراق (الأطباء والأساتذة والمهندسون والعمّال والمحاميون) هي وسيلة ممتازة لمواجهة مشاكل التنمية السياسية والاقتصادية في العراق. فلا يتمّ استخدام الجمعيات المهنية بما فيه الكفاية- لا بل يفاجئ هذا الاستخدام القليل- في هذا الصدد علماً أنّ العديد من العراقيين متعلّقون تعلقاً شديداً بهويّتهم المهنية. ويستطيع هذا التعلّق أن يتخطى الحدود الإثنية والطائفية وأن ينقل المبادرات المنتشرة في جميع أنحاء البلد والمتعلّقة ببناء القدرات وبالتنمية. ويتوافق هذا الاقتراح مع الملاحظة التي قام بها أحد المشاركين وهي أنّه لم يبق سوى فسحة ضيقة جداً للتكنوقراطيين في العديد من أنظمة العراق البيروقراطية. وقد تشكّل الجمعيات المهنية وسيلة جيّدة لدفع المسؤولين الحكوميين إلى تبديل "السياسيين" ب"التكنوقراطيين".

في ظلال النفط

يعتبر التصريح بأنّ اقتصاد العراق يعتمد على النفط تصريحاً مكبوحاً إذ يشكّل النفط أكثر من 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و90 في المائة من عائدات الحكومة و99 في المائة من الصادرات، مما يجعل النفط نعمة ولعنة في الآن عينه. ولكن، إذا نظرنا من الناحية الإيجابية نرى أنّ الحكومة تستفيد من مخزون عائدات أمن ومن موردٍ لا تتمتع سوى القليل من الدول الخارجة من النزاع بإمكانية الوصول إليه. أمّا إذا نظرنا من الناحية السلبية فنرى أنّ القطاع الزراعي في تراجع (استيراد المحاصيل أرخص من زراعتها) وأنّ بعض المناطق في العراق تعاني من التدهور البيئي الكبير (تسرّب النفط على اليابسة من أنابيب النفط أو من الصهاريج) كما أنّ هياكل المحسوبيّة تقيض بالنقد. بالإضافة إلى ذلك، لا تولّد سهولة الوصول إلى العائدات سوى حوافز قليلة لتنمية قطاع خاص قويّ ومتنوّع يذهب إلى ما بعد البترول.



رندا سليم، رئيسة الحوار تنظّم الاجتماعات الجانبية

وناقش المشاركون في خلال الحوار العوائق التي يفرضها قطاع عام يدعمه النفط على القطاع الخاص. فيتواجد أكثر من ثلث اليد العاملة في القطاع العام (وهي نسبة مثيلة لتلك المسجّلة في خلال حكم صدام حسين)، مما يولد الهمود البيروقراطي ولا يشجّع الشباب العراقي إلى دخول القطاع الخاص. وقدم المشاركون اقتراحات عديدة لمعالجة انعدام التوازن هذا، ومنها: تقليص رواتب المناصب العامة من أجل زيادة الاهتمام بالقطاع الخاص؛ وتعديل قوانين العمل لمساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم؛ وتأسيس شبكة ضمان اجتماعي تمويلها الدولة لمنفعة القطاع الخاص.

واستند أحد المشاركين على مثال المدن في حكومة إقليم كردستان ففسّر أنّ "أهداف التنمية السياسية والاقتصادية تتعارض على ما يبدو". فإنّ إربيل، وهي العاصمة الإقليمية، غنيّة لكنها تميل نحو السياسة الاستبدادية. أمّا السليمانية،

فاقتصادها في مرحلة متأخرة بينما تصبح سياستها أكثر ديمقراطية ومجتمعها المدني أكثر قوّة. وفي الوقت عينه، لقد ولدت وفرة العائدات الحكوميّة الموحّدة في إربيل فرصاً معيّنة للقطاع الخاص إذ يركّز السياسيون في المدينة الآن على عقود نفط تبلغ قيمتها مليارات الدولارات كما أنهم يتبعون سياسة عدم التدخل بشكل أكبر في ما يخصّ الشركات الصغيرة التي كانت في ما مضى رهن الرسوم الرسميّة وغير الرسميّة، ورهن الضرائب التي يفرضها المسؤولون الحكوميون.

وفي النهاية، علّق المشاركون على التخلف في تنمية البنى التحدّيّة الداخليّة في العراق، لا سيما شبكة الطرقات والسكك الحديديّة. وولّد الموضوع نقاشاً مثييراً للاهتمام حول وجهة العراق كوطن. وكما قال أحد المشاركين، غالباً ما ترتبط مختلف المجتمعات العراقيّة على مستوى يتجاوز الحدود الوطنيّة أكثر من على المستوى الوطني. فلا يمتلك العراقيون العرب في الوسط والجنوب إلاّ فرصاً قليلة ليشهدوا بنفسهم الحيويّة الاقتصاديّة في إربيل في الشمال. وأيضاً، نادراً ما يذهب سكان إربيل إلى بغداد حيث يمكنهم أن يزوروا البرلمان العراقي الذي، وبالرغم من جميع شوائبه، يبقى أكثر احتداداً وحيويّة في السياسة من برلمانهم. ويمكن القول كما لخصّ أحد العراقيين الوضع: "لا يمكن بناء هويّة وطنيّة من دون إمكانيّة التنقّل."

العراق: معطيات أساسية للعام 2013		
تطورات إيجابية	تحديات مستمرة	إصلاحات ممكنة
في السياسة الخارجية		
يولد موقع العراق الجغرافي بالإضافة إلى موارده الاقتصادية وتنوعه الداخلي، إمكانية لتنمية علاقات أفضل مع البلاد المجاورة	تأثير العوامل الخارجية وقدرتها على النقض (إيران على سبيل المثال)	المزيد من المشاركة في المبادرات المتعددة الأطراف
لم تُعد السياسة الخارجية تعتمد على الهوية بل على الواقعية كما في حال العلاقات بين تركيا وحكومة إقليم كردستان	غياب سياسة خارجية متماسكة – تعتمد المناطق والوزارات والأحزاب سياسات تعويضية وغير متناسقة في العلاقات الخارجية	استخدام الموجودات الاقتصادية لتحسين العلاقات مع الدول الأساسية وتعزيز الدور الإقليمي
في الاقتصاد		
ازداد الناتج المحلي الإجمالي للفرد من 683 دولار أميركي في العام 2003 إلى 3758 دولار أميركي في العام 2011	"العنة الموارد": غياب الحوافز لتنويع الاقتصاد	تعزيز التنمية في المراحل الأدنى – تحفيز إنتاج النفط المكرر بدلاً من صادرات النفط الخام
يؤدي الارتفاع الهائل في صادرات النفط إلى مستويات قياسية من الإيرادات – 75-80 مليار دولار أميركي أي 90 في المائة من الواردات الحكومية	تدعم واردات النفط المتزايدة المحسوبية في السياسة	
تؤدي زيادة الأمن في الشمال إلى ارتفاع الاستثمار	تشكل المسائل الأمنية جنوب حكومة إقليم كردستان رادعاً للشركات الدولية	
	النفخ في القطاع العام، لا سيما على حساب الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم	تعزيز شبكات ضمان اجتماعي تمويلها الدولة
	قطاع زراعي ضعيف وتدهور بيئي	

العراق: معطيات أساسية للعام 2013 (تابع)		
تطورات إيجابية	تحديات مستمرة	إصلاحات ممكنة
في السياسة		
وجود مجالس محلية ومجتمع مدني متنامي	لا تزال المجالس المحلية متخلفة في مجموعة المهارات التي تمتلكها والتطبيق الذي تقوم به	تعزيز تثبيت مناصب التكنوقراطيين وحمايتهم من التغيرات التعيينية الناتجة عن الطائفية والسياسة
السياسيون على استعداد أكبر إلى التوسل مباشرة بالأكثرية	وجود هوة بين النخبة السياسية وعمامة الشعب	تعديل النظام الاقتراعي استناداً إلى دوائر انتخابية أصغر
تبدأ الواقعية تنتصر على الطائفية – تشكل الأحزاب السياسية تحالفات ما بين الطوائف	لا تزال الواقعية السياسية منحصرة محلياً ولا تزال الطائفية تحدد السياسات ما بين المناطق	
	انعدام التوازن بين السلطات (التنفيذية-التشريعية-القضائية) الحكم بالقانون وليس حكم القانون	تعديل الدستور لشمول أحكام غير مبهمه تتعلق بتحديد فترة حكم القادة وباستقلال القضاء وبحرية الإعلام وبحماية الهيئات المستقلة
في الاجتماع		
العراق هو بلد يحوي تنوعاً كبيراً – رأس مال اجتماعي غني	يركز صنّاع القرار العراقيون على الفرق الطائفية الكبيرة؛ بينما تبقى الأقليات الأصغر والانقسامات غير الطائفية أقل بروزاً	إعادة تفعيل الجمعيات المهنية التي تتخطى الانقسامات الإثنية والدينية
انخفاض مجمل في العنف الطائفي، لا سيما في ما يخص الانضباط الشيعي	لا تزال صدمة النزاع الطائفي بين العامين 2006-2007 حية، مما يجعل الناس غير مستعدين لمواجهة المسائل الإصلاحية الملحة	
أصبح سكان العراق أكثر عالمية، ويعود ذلك جزئياً إلى الفرص التربوية والثقافية التي توفرت للعراقيين في الخارج	إمكانية تنقل داخلي منخفضة	تعزيز المزيد من التبادلات ما بين العراقيين



the Hollings Center
for international dialogue

مركز هولينغ للحوار الدولي منظمة غير حكومية وغير هادفة للربح مخصصة لتعزيز الحوار بين الولايات المتحدة والبلدان التي يسكنها المسلمون بالدرجة الأولى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وجنوب آسيا وأوراسيا وأوروبا. سعيا لتحقيق رسالته يعقد مركز هولينغ مؤتمرات الحوار التي تولد أفكارا جديدة بشأن القضايا الدولية الهامة وتعمق قنوات الاتصال عبر قادة الرأي والخبراء. يقع المقر الرئيسي لمركز هولينغ في واشنطن العاصمة، وله مكتب تمثيلي اسطنبول بتركيا. تعقد البرامج الأساسية في اسطنبول، المدينة التاريخية الشهيرة بدورها كمفترق للطرق، مما يجعلها مكانا مثاليا للحوار المتعدد الجنسيات.

لمعرفة المزيد عن تاريخ مركز هولينغ ورسالته وتمويله، يرجى زيارة:

<http://www.hollingscenter.org/about/mission-and-approach>

info@hollingscenter.org

تابعونا على تويتر @HollingsCenter