

العراق: الديمقراطية التوافقية ونزع الشرعية عن النظام السياسي

توبي دودج

أستاذ ومدير برنامج الكويت في مركز الشرق الأوسط في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية

منذ نشر كتابه *الديموقراطية* في المجتمعات المتعدّدة في العام 1977، أصبحت نظرية أريند ليبهارت حول الديمقراطية التوافقية أداة مؤثرة في بناء السلام حول العالم. واستعان الدبلوماسيون والأكاديميون بنظريته حول تقاسم السلطة في المجتمعات المقسّمة خلال توسّطهم في صفقات السلام بين الأطراف المتحاربة. عملياً ينطوي هذا النموذج على أربعة خصائص وهي: تشكيل حكومات تتألف من ائتلافات كبرى تضمّ كلّ القادة السياسيين للمجموعات الاجتماعية الرئيسية، إعطاء حقّ النقض لكلّ منهم لحماية حقوق الأقليات، «النسبية» ليس فقط في التمثيل السياسي وإتّما أيضاً في تعيينات الخدمة المدنية وتوزيع الموارد الحكومية، وأخيراً الفيدرالية أو «درجة عالية من الاستقلال الذاتي لكلّ قطاع لإدارة شؤونه الداخلية الخاصّة» باعتبارها من متطلّبات التوافقية.

منذ نشر كتاب ليبهارت، تعرّضت نظريته لانتقادات متواصلة كونها قدّمت «تفسيراً بدائياً للنزاع»، ما دفعه إلى تقديم توصية جديدة تقضي بـ«التقسيم وحكم كارتلات النخبة»¹. ما أجبر المدافعين عن الديمقراطية التوافقية إلى تطوير فارقين إضافيين وهما الليبرالية التوافقية (liberal consociationalism) في مقابل التوافقية التحاصصية (corporate consociationalism)، والتوافقية النظامية (formal) في مقابل التوافقية اللانظامية (informal). بالنسبة إلى التوافقية الليبرالية يمكن للجماعات التي تشكّل إئتلاًفاً كبيراً أن تحدّد هويتها من دون الاستناد إلى الأثنية أو الدين. فيما تركّز التوافقية اللانظامية على الاتفاقات غير المكتوبة بين القادة السياسيين والتي لم يتمّ تضمينها في الدستور أو القوانين.

شارك إثنان من تلاميذ ليبهارت، الأكاديمي الإيرلندي بريندان أوليري والدبلوماسي الأميركي السابق بيتر غالبري، في كتابة الدستور العراقي، بصفتهم مستشارين لحكومة إقليم كردستان. كُتب الدستور العراقي على عجل في صيف العام 2005، وكما معظم الدساتير، تضمّن هذه لمحة سريعة عن القوة النسبية والتماسك بين الجماعات التي تناضل من أجل الوصول إلى تسوية سياسية بعد غزو العراق. في هذا السياق، ادّعى أوليري بأن الدستور ينطوي على سمات توافقية ليبرالية وعلى ليونة تتيح المطالبة بالسلطات الفيدرالية. لكن بالنظر إلى الأحزاب التي طالبت بإدراج هذه القواعد ضمن الدستور، أي الاتحاد الوطني الكردستاني والحزب الديمقراطي الكردستاني والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، يتبيّن أنها كلّها كانت تتوقّع تحديد وحداتها الفيدرالية على أساس إثني-طائفي.

أمّا التمييز النظامي واللانظامي للتوافقية فيُظهر أنه له مبرر أكبر. إلى جانب «الفيدرالية المرنة» التي دافع عنها أوليري، هناك قواعد توافقية محدودة في الدستور، بعضها مثل المجلس الرئاسي الانتقالي المكوّن من ثلاثة أشخاص والذي انتهت صلاحيّاته الآن، وبعضها الآخر مثل المجلس الفيدرالي الذي لم يتألف أساساً.

عند دراسة القواعد اللانظامية للتسوية السياسية بعد العام 2003، يتبيّن أن هناك أدلّة كافية حول التوافقية اللانظامية وسارية منذ مدّة طويلة، وهي تستند إلى خاصّتين توافقيتين تحدّت عنهما ليبهارت وهما الائتلافات الكبرى والنسبية. الجدير ذكره، أنه منذ تغيير النظام العراقي، أنتجت أشكال قويّة من التحالفات الكبرى في كلّ الحكومات تألفت بعد كلّ انتخابات أي في الأعوام 2005 و2010 و2014 و2018.

¹ Paul Dixon, "Is Consociational Theory the Answer to Global Conflict? From the Netherlands to Northern Ireland and Iraq," *Political Studies Review*, 9, 2011, p. 312.

إلى ذلك، سرعان ما طوّرت آلية تشكيل الحكومة تسلسلاً يستند بشكل جزئي على الدستور العراقي. بعد استكمال عملية فرز الأصوات، تنصّ المادة 55 من الدستور على أن مفاوضات تشكيل الحكومة تبدأ بتعيين رئيس لمجلس النواب، في حين تنصّ الأعراف التوافقية اللانظامية على أن يكون سبباً. من ثمّ تستمرّ المفاوضات إلى حين اختيار مرشّح للرئاسة بموجب المادتين 70 و72 من الدستور، فيما تنصّ الأعراف اللانظامية على أن يكون الرئيس من أحد الأحزاب الكردية الرئيسية، وبعدها يتمّ انتخاب الرئيس رسمياً من قبل أعضاء البرلمان. وبموجب المادة 76 من الدستور، يتوجّب على الرئيس أن يطلب من ممثّل أكبر كتلة برلمانية أن يصبح رئيساً للحكومة وأن يبدأ بتشكيلها، وتنصّ الأعراف اللانظامية على أن يكون شيعياً.

لاحقاً، وعملاً بمبدأ التحاصص، تتوزّع الحكومات والميزانيات التي تتحكّم بها على الأحزاب التي شاركت في الانتخابات، ومن ثمّ يعيّن الوزراء أتباعهم في الوزارات أو يضعونهم على جداول الدفع الخاصة بوزاراتهم، وتمتدّ التحاصصية إلى تعيينات كبار الموظّفين العامّين. في أعقاب انتخابات العام 2018، ركّزت المفاوضات بين زعماء الأحزاب السياسية، ليس فقط على المناصب الوزارية، وإتّماً أيضاً على توزيع نحو 800 وظيفة عليا في الخدمة المدنية بين مختلف الوزارات.

في الواقع، يسمح تقسيم وظائف الخدمة المدنية العليا بين الأحزاب السياسية بالفساد ووصول الموارد من خلال الوزارات إلى الأحزاب التي تشكّل النخبة الحاكمة، وكذلك تُمنح العقود إلى الشركات التي يديرها كبار أعضاء الأحزاب أو المقربّين منهم لقاء مبالغ سخية، وفي المقابل، يتمّ تجاهل الشكاوى المتعلّقة بضعف أو انعدام وصول الخدمات، كون هذه الشركات محمية من كبار السياسيين الذين يستفيدون منها مالياً. عملياً، تدعم هذه العقود الاحتياطية غالبية الفساد الحكومي وتوقّر الموارد اللازمة لتمويل الأحزاب السياسية المُسيطرة.

هذا التوازن دفع الفساد السياسي إلى مستويات عالية في الحكومة، وأصبح المحرّك الرئيسي لنزع الشرعية عن النخبة الحاكمة في العراق، إذ أدّى الغضب المتراكم من نظام ما بعد العام 2003 والابتعاد عنه إلى سلسلة من المظاهرات الشعبية في الأعوام 2011 و2015 و2018، بالإضافة إلى المظاهرات التي انطلقت في تشرين الأول/أكتوبر 2019 والمستمرّة لليوم. خلال المظاهرات الحالية، خرج أكثر من مليون عراقي إلى شوارع بغداد والمدن والبلدات في مختلف أنحاء جنوب البلاد، وتركّزت مطالبهم على إصلاح النظام الذي بُني على توافقية لا نظامية، واجتثاث الفساد الذي شجّعه النظام، وإزاحة السياسيين الذين بنوه.

لقد قوّضت التوافقية، سواء كانت ليبرالية أو تحاصصية، نظامية أو لانظامية، النظام السياسي ما بعد العام 2005 في العراق. وحالياً، يطالب المتظاهرون في العراق بإعادة صياغة دستور البلاد والتخلّي عن التوافقية. ما يريدونه هو نظام سياسي يضمن المواطنة المدنية والمساواة في الحقوق للجميع وقواعد شفافة للحكم السياسي. وفي حال لم تتمّ تلبية هذه المطالب، سيواجه العراق مستقبلاً عنفياً ناتج من انعدام الاستقرار.

بالعودة إلى تاريخ تقاسم السلطة في اليمن، يصبح التشكيك في نجاح أي نموذج مماثل في المستقبل أمر مشروع. إلّا أنه لا يوجد أي بديل في الوقت الحالي، لأن قادة الفصائل المختلفة سيتوصّلون في النهاية إلى تسوية تُنتج اتفاقاً سياسياً، وسيكون الحوثيون في موقع قوي بالمقارنة مع خصومهم، نتيجة تفوقهم العسكري وتماسكهم ووحدتهم الداخلية، في حين ستعتمد الأطراف الأخرى إلى إشراك عناصر أكثر قوّة في المفاوضات، ولا سيّما أمراء الحرب والأحزاب السياسية في جميع أنحاء البلاد، والتي لديها مروحة واسعة من الاعتبارات والأولويات المختلفة.

نهاية، لتكون التسوية مستدامة، يجب أن يضمن الحكم المستقبلي تمثيلاً مناسباً وفرصاً متساوية لكلّ المقيمين في البلاد، ويواجه المشكلات الإنمائية الأساسية التي يعاني منها اليمنيون، ويوقّر الأمن العادل والفعال.