مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٣)

# سياسة العراق الخارجية بعد عام ٢٠٠٣
# آليات صنع القرار وأدوت التنفيذ

د.عبدالستار هادي الجنابي

## مقدمة

شهد العراق بعد عام ٢٠٠٣، تغييرات جذرية وهيكلية واسعة في نظامه السياسي، إذ شمل التغيير آليات إدارة الدولة وطبيعة نظام الحكم، وطبيعة العلاقة بين السلطات، وقد تجسدت تلك التغيرات بصدور الدستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، وتبعاً لذلك شهدت سياسة العراق الخارجية تغييرات جذرية ايضاً، إذ تبدلت مفاهيم وتوجهات كثيرة. فبعد أن كانت سياسة العراق الخارجية قبل ٢٠٠٣ تُدار في إطار مؤسسات محدودة وغياب دستور مكتوب وحزب واحد يسيطر على كل أجزاء الدولة ومقدراتها، وأيديولوجية شاملة، ودور متفرد لصاحب القرار. اصبحت بعد ٢٠٠٣ تتأثر بحلقات كثيرة، فهناك الدستور الدائم، ورئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ووزارة الخارجية ومجلس النواب، والمستشارون، والأجهزة الأمنية ذات العلاقة، وغيرها من المؤسسات الرسمية، فضلاً عن ذلك فإن الدستور العراقي أعطى الحق للأقاليم بفتح ممثليات لها في السفارات العراقية، وأصبح للأقاليم بل وحتى لبعض المحافظات صلات خارجية ربما تتعارض مع القرارات الصادرة عن بغداد. يضاف الى ذلك تأثير المؤسسات غير الرسمية على عملية صنع القرار، مثل المرجعيات والرموز الدينية، الأحزاب، الرأي العام، الصحافة، الأقليات، المليشيات والجماعات المسلحة.

كذلك فإن العراق وبعد انهيار الهوية (البعثية)، وتفكيك المنظمات السياسية والاجتماعية المرتبطة بحزب البعث أمثال التنظيمات الحزبية ونقابات العمال والتنظيمات الشبابية والنسوية، أصبح أمام تحديات الهوية، ومواجهة الوهن الذاتي المتمثل في عدم القدرة على صياغة هوية وطنية جامعة. وعلى الرغم من عدم وجود علاقة حتمية بين التركيبة السكانية والتأثيرات الخارجية على صنع القرار في العراق، إلا أن التأثيرات الإقليمية على صناعة القرار العراقي باتت واضحة في عراق ما بعد عام ٢٠٠٣. فضلاً عن ذلك فأن العراق بعد ٢٠٠٣ ورث أوضاعاً سياسية واقتصادية وتعليمية وصحية وخدمية متهالكة، تفاقمت بعد عام ٢٠٠٣، وكان لها آثارها الواضحة على خياراته السياسة الداخلية والخارجية.

وعلى الرغم من أن الموضوع واسع ومتشعب، إلا أن البحث سيقتصر على مناقشة آليات صنع القرار وأدوات تنفيذ سياسة العراق الخارجية.

## أولاً: آليات صناعة القرار

يُقصد بعملية صنع القرار هي عملية التفاعل بين المعنيّين في رسم السياسات العامة، وهي بمثابة الوظيفة الملقاة على عاتق المؤسسات السياسية التي تقوم باختيار البديل المناسب من خلال المناقشة والمفاضلة بين البدائل.(١)

وفي هذا الاطار فإن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ قد حدد مجموعة من الاطر الاسترشادية لصناعة أو لرسم سياسة العراق الخارجية. فالمادة (١٠٧)/ أولاً من الدستور جعلت مهمة رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي من ضمن اختصاصات السلطات الاتحادية. «تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: اولاً: رسم السياسة الخارجية، والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض، والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية».(٢)

كما أشار الدستور في المادة (٦١/تاسعاً) الى ان إعلان الحرب وحالة الطوارئ تكون بموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.(٣)

ونصت المادة ٨٠ من الدستور على أن مجلس الوزراء يمارس الصلاحيات الآتية:

- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة, والخطط العامة, والاشراف على عمل الوزارات, والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- اقتراح مشروعات القوانين.
- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
- اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
- التوصية الى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة, ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق و ورئيس جهاز المخابرات الوطني, ورؤساء الاجهزة الامنية.
- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها او من يخوله.(٤)

واناط الدستور لرئيس مجلس الوزراء مهمة المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المساحة.(٥)

وبما أن سياسة العراق الخارجية هي جزء من السياسات العامة للدولة، وإن وزارة الخارجية هي أحدى الوزارات التابعة لمجلس الوزراء، فإن قراراتها وسياساتها وتوجهاتها تؤخذ في إطار آلية عمل مجلس الوزراء، أي ان الوزراء يعرضون قضايا وزارتهم في إجتماعات مجلس الوزراء لغرض مناقشتها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. فعلى سبيل المثال فإن قرار الموافقة على فتح بعثات دبلوماسية أو قنصلية أجنبية في العراق، واقامة

(١) أحمد نوري النعيمي، احمد نوري النعيمي، عملية صنع القرار في السياسة الخارجية، الولايات المتحدة الأمريكية إنموذجاً، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان–الأردن، ط١/٢٠١٢، ص ٢٠٨– ٢٠٩.
(٢) المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، الطبعة الثانية/٢٠٠٦.
(٣) المادة (٧٣) المصدر نفسه.
(٤) المادة (٨٠) المصدر نفسه.
(٥) المادة ٧٨، من الدستور العراقي الدائم لعام/٢٠٠٥، مصدر سابق ذكره.

العلاقات الدبلوماسية والقنصلية مع الدول الاخرى يكون باقتراح من وزير الخارجية وموافقة مجلس الوزراء.(٦)

وعلى الرغم من ان الدستور لم ينيط بوزارة الخارجية مهمة رسم أو صناعة القرار السياسي الخارجي، بل ان قانون وزارة الخارجية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٣ لم يشر بوضوح الى ان الوزارة تتولى أو تشارك برسم او صناعة القرار، إذ ان القانون اشار بوضوح في المادة/١، الى أن وزارة الخارجية تتولى تنفيذ السياسة الخارجية لجمهورية العراق ويمثلها وزير الخارجية او من يمثله.(٧)

ولكن واقع العمل في وزارة الخارجية يشير الى أنها تشارك في رسم أو صناعة القرار السياسي الخارجي، إذ جرى السياق بان تقوم دوائر الوزارة بتقديم المقترحات ومشاريع القرارات والمواقف والبدائل الى وكيل الوزارة المختص بعد المداولة مع الدائرة المختصة، ويقوم الاخير برفعها الى وزير الخارجية، وفي هذه الحالة فإن الوزير ربما يتخذ القرار مباشرة، أو يعرضه على الهيئة الاستشارية لبيان الرأي، او يتم رفع الموضوع الى أمانة مجلس الوزراء، إذا كان الموضوع ليس من صلاحيات الوزير.

وعلى كل حال فإن الوزير يستعين في إتخاذ القرارات ذات الطابع السياسي والدبلوماسي والاداري والمالي بمجموعة من المجالس واللجان التي حددها قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ على النحو التالي:

مجلس وزارة الخارجية: ويكون برئاسة الوزير وعضوية وكلاء الوزارة ورؤساء الدوائر ويقوم بالاشراف على تنفيذ السياسة العامة للوزارة.

مجلس معهد الخدمة الخارجية : ويتشكل برئاسة وكيل الوزارة لشؤون التخطيط السياسي وعضوية عميد معهد الخدمة الخارجية ورئيس الدائرة الادارية والتخطيط السياسي واحدى الدوائر السياسية ويقوم برسم سياسة المعهد.

لجنة الخدمة الخارجية: وتكون برئاسة وكيل الوزارة للشؤون الفنية والادارية وعضوية الوكلاء ورئيس الدائرة الادارية ورئيس الدائرة القانونية وعميد معهد الخدمة الخارجية واثنين من رؤساء الدوائر السياسية وتكون مهامها النظر واتخاذ القرارات ورفع التوصيات في الشؤون المالية والادارية وشؤون الموظفين.

اللجنة الاستشارية ويرأسها الوزير ويحدد اعضائها من السفراء والمستشارين.(٨)

ولا بد من الاشارة هنا الى ان الباحث لم يستطع التوصل الى وثيقة مكتوبة تدون آلية صناعة القرار في سياسة العراق الخارجية والمراحل التي تمر بها، وكيفية اختيار البديل المناسب من بين البدائل، وما هو المنهاج الذي يتبعه صانع القرار عندما يواجه إشكالية ما، وكيف يتم ترجيح حل على آخر، ومن هم الاشخاص الذين يرجع اليهم في حالة الحاجة الى المشورة، وهل هم نفس الأشخاص الذي يرجع إليهم في كل قضية،

(٦) وزارة الخارجية، الدائرة الصحفية، دليل الخدمة الخارجية، المادتان ٢٥و٢٦ من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، مطبعة كركي، بيروت، ص٢٧.

(٧) قانون وزارة الخارجية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٣

(٨) وزارة الخارجية، الدائرة الصحفية، دليل الخدمة الخارجية، المادة ٣٥/اولاً من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، ص٣٠.

هل هم أهل الكفاءة أم أهل الثقة، وكيف يحصل على الحقائق والمعلومات التي تساند قراره وكيف تمم قراءتها وتوظيفها؟

ربما هناك الكثير من الاسئلة التي تثيرها هذه الجزئية من البحث، إذ ان دراسة آلية صناعة القرار في السياسة الخارجية تطرح الكثير من الاسئلة، ربما تكون الاجابة عليها ممكنة في الانظمة السياسية العريقة المعروفة في العالم المتقدم، ولكن في الحالة العراقية الناشئة، وسائر الحالات المماثلة، ربما تكون آلية صناعة القرار بصورة عامة غير مقننة، وذاك بسبب طبيعة النظام السياسي العراقي القائم على مجموعة معقدة من التجاذبات والتوافقات والتنازلات والتداخلات التي تجعل من المبكر القول أن هناك آلية مقننة لصناعة القرار السياسي في العراق.

## ثانياً: أدوات التنفيذ

يتطلب تحقيق أهداف السياسة الخارجية لكل دولة توافر مجموعة من الأدوات، والموارد والقدرات ما تعينها على انجاز تلك الاهداف، وتتفاوت هذه الوسائل، وتختلف من دولة الى أخرى، وتتفاوت هذه الادوات وتختلف من دولة الى أخرى، وفقاً لما تمليه عليها ظروفها، وامكانياتها في تحقيق الهدف المرجو. لذلك تتفاوت مكانة الدول فيما بينها في المحيط الاقليمي، والدولي، تبعاً لقدرتها على تحقيق أهداف سياستها الخارجية على أرض الواقع.

وتكاد تتفق معظم المصادر المهتمة بدراسة السياسة الخارجية على أن أدوات أو وسائل تنفيذ أهداف السياسة الخارجية تقع في إطار الوسائل الاتية: الوسيلة العسكرية، والوسيلة الاقتصادية، والوسيلة الاعلامية والثقافية، والوسيلة الدبلوماسية أو السياسية.

وسوف يناقش البحث مدى فعالية تلك الادوات في تنفيذ سياسة العراق الخارجية.

### ١. الوسيلة العسكرية

تعد القوة العسكرية، وخاصة امتلاك الأسلحة غير التقليدية، من العوامل، والمقومات المهمة التي تُبرز مكانة الدولة في محيطها الاقليمي، والدولي، حيث تظهر هناك علاقة واضحة بين القوة العسكرية لأي بلد وقوة موقفه السياسي، ومدى قدرة قيادته السياسة على فرض إرادتها في التفاعلات الاقليمية والدولية.(٩) وتتجلى القوة العسكرية كأداة من أدوات السياسة الخارجية في مظهرين اساسيين هما: الاستخدام المادي والفعلي للقوة المسلحة، والتهديد باستخدام القوة المسلحة لإجبار الطرف الآخر على تنفيذ أهداف السياسة الخارجية.(١٠)

وفي الحالة العراقية، وبعد احتلال العراق، تم حل المؤسسة العسكرية العراقية، المتمثلة بوزارة الدفاع، والاجهزة التابعة لها، بموجب الأمر رقم (٢) في مايو/٢٠٠٣، الصادر عن الحاكم المدني للعراق بول بريمر.(١١) وبات العراق بعد عام ٢٠٠٣ مجرداً من قوته العسكرية التقليدية وغير التقليدية، وبهذه النتيجة يكون العراق قد خرج من دائرة التوازنات الاقليمية في منظورها العسكري.(١٢)

وجرت محاولات بعد عام ٢٠٠٣ لإعادة بناء القوة العسكرية العراقية، إذ استندت الخطوة الأولى من خطة الولايات المتحدة لبناء الجيش العراقي الجديد الى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩١) في ٢٠٠٤/٦/٧، الذي دمج المليشيات المسلحة التابعة

(٩) منعم صاحي العمار، حظر إنتشار أسلحة الدمار الشامل في منطقة الشرق الاوسط، دراسات سياسية، بيت الحكمة، بغداد، العدد الثاني–السنة الاولى/١٩٩٩، ص ص ٧٤–٧٩.

(١٠) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، دراسة في الاصول والنظريات، المكتبة الاكاديمية، القاهرة، ط٤/٢٠١٠، ص٥٠٩.

(١١) جريدة الوقائع العراقية، وزارة العدل العراقية، العدد ٣٩٧٧ في ٢٠٠٣/٦/١٧، ص١٢.

(١٢) Paolo Maggiolini, IRAQ›S FOREIGN POLICY DIRECTIONS AND REGIONAL DEVELOPMENTS. WHERE DOES IRAQ FOREIGN POLICY START? International Society for Performance Improvement(ISPI) ,USA, Analysis No. 199, September 2013, p2.

للأحزاب التي عارضت، او قاتلت النظام السابق في الجيش العراقي الجديد،[١٣] إضافة الى نسبة قليلة من منتسبي الجيش السابق، وتم منح الرتب العسكرية في بادئ الامر استناداً الى الولاءات الحزبية والفئوية،[١٤] خارج السياقات والقوانين العسكرية المعروفة.[١٥]

وعليه فقد أسهمت آلية تشكيل القوات المسلحة العراقية في تعدد الولاءات داخل المؤسسة العسكرية، فضلاً عن الإشارات التي وجِهت الى المرجعيات السياسية، والدينية، والعشائرية لتشجيع مؤيديها على الإنخراط في المؤسسة العسكرية.[١٦] لقد أدى دمج المليشيات في الجيش العراقي الى نقل سياقات المليشيات الى المؤسسة العسكرية النظامية، مما ولد حالة من عدم التجانس الناتجة عن تعدد الولاءات، على حساب للوطن.[١٧]

لقد انصرف الجيش العراقي بعد ٢٠٠٣ بشكل تام تقريباً عن تنفيذ مهامه الأساسية الموجهة ضد التهديدات الخارجية، أو المحافظة على وحدة التراب العراقي، وتوجه نحو الانغماس في مهام داخلية تحت عنوان مكافحة الإرهاب والجماعات المسلحة والمليشيات.[١٨] ومع استمرار تدهور الوضع الامني، أستمرت العمليات العسكرية للجيش العراقي في مناطق كثيرة من العراق، وخاصة في محافظات: الانبار، ونينوى، وصلاح الدين، ذات الطابع المذهبي السني، مما أوجد حالة من النقمة ضد الجيش العراقي من قبل أبناء تلك المحافظات، إذ لم تعد تلك المناطق تنظر إلى الجيش على انه جيش وطني يمثل جميع العراقيين.[١٩]

---

(١٣) وقد جاء في الأمر (٩١): « وفقاً لصلاحياتي كمدير اداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، وإدراكاً بأن هؤلاء الذين قاتلوا ضد النظام البعثي في قوات المقاومة يستحقون الامتيازات والفوائد كمحاربين عسكريين تقديراً لخدمتهم تجاه ابناء شعبهم، وعازماً على إعطاء هؤلاء الافراد الفرصة لتعزيز مكانتهم ودعم عوائلهم،.... آخذين في نظر الاعتبار ان القوات المسلحة العراقية والقوى الامنية العراقية الاخرى بحاجة الى محترفين على درجة عالية من الخبرة والتدريب، وتصميماً على تأسيس آلية تضمن ان القوات المسلحة والمليشيات تخضع لقانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية، أعلن بموجب ذلك دمج المليشيات في الملحقين (أ و ب) في القوات المسلحة العراقية.» وقد شمل الدمج العناصر المسلحة التابعة للأحزاب الآتية: الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني ومنظمة بدر وحزب الدعوة والحزب الشيوعي العراقي، وحزب الله (فرع العراق) والحزب الاسلامي العراقي وحركة الوفاق الوطني والمؤتمر الوطني العراقي. ينظر: الأمر (٩١) لسلطة الائتلاف المؤقتة، جريدة الوقائع العراقية، وزارة العدل العراقية، العدد: ٣٩٧٧ السنة الرابعة والاربعون، في ١٧ حزيران/ ٢٠٠٣.

(١٤) تجدر الاشارة الى أنه تم تشكيل لجنة لتنفيذ الامر (٩١)، مهمتها رفع توصيات الى مجلس الوزراء العراقي بشأن دمج المليشيات، وقد منحت اللجنة أعداداً غير قليلة من عناصر المليشيات رتباً عسكرية مختلفة، من رتبة لواء فما دون، وكان غالبيتهم من غير المؤهلين عسكرياً، والكثير منهم لا يملك شهادات دراسية، وزيادة على ذلك تم منح عدد من هؤلاء شارة الركن بدون إمتلاكهم المؤهلات والضوابط المترتبة على ذلك، وقد لعبت المساومات والرشا دوراً بارزاً في تلك العملية. يُنظر: صباح العجيلي، الجيش العراقي الجديد، نشرة الجيش العراقي ودوره في إعادة بناء الوحدة الوطنية، مركز دراسات الاستقلال، عمان، تشرين ثاني/٢٠٠٨، ص١٠.

(١٥) رعد الحمداني، إصلاح القوات المسلحة العراقية، في حسن البزاز (محرراً)، الخيارات الأمريكية المقبلة في العراق، دار المأمون للنشر والتوزيع، عمان، ط١/٢٠٠٩، ص٢١٣.

(١٦) مهند عبد رشيد الجنابي، الدور العراقي في البيئة الإقليمية (الكوابح والفرص)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في فلسفة العلوم السياسية، بغداد/٢٠١٢، ص ص١٠٢-١٠٣.

(١٧) صباح العجيلي، الجيش العراقي الجديد، نشرة الجيش العراقي ودوره في إعادة بناء الوحدة الوطنية، مركز دراسات الاستقلال، عمان، تشرين ثاني/٢٠٠٨.، ص١٥.

(١٨) محمد وائل القيسي، محمد وائل القيسي، مكانة العراق في الاستراتيجية الامريكية تجاه العراق، دراسة مستقبلية، الدار العربية للعلوم ناشرون ومركز الجزيرة للدراسات، الدوحة-قطر، ط١/ ٢٠١٣، ص١٢٢.

(١٩) ابراهيم درويش، جيش العراق طائفي تحول لـ«جيش حواجز تفتيش» ومعنويات جنوده في الحضيض، جريدة القدس العربي، العدد الصادر بتاريخ: ٢٣/حزيران ٢٠١٤.

كذلك فإن عملية تسليح الجيش العراقي تقاطعت مع الدوافع الرئيسة التي اعلنتها الولايات المتحدة للحرب على العراق، ومنها تجريد العراق من السلاح،[٢٠] كما أن أطرافاً إقليمية ومنها بعض الدول الخليجية وخاصةً الكويت، أبدت مخاوفها من اعتزام الولايات المتحدة تسليح الجيش العراقي، وعودة أفراد الجيش العراقي السابق، إذ قال الشيخ جابر المبارك وزير الدفاع الكويتي: «إن إعادة تسليح العراق سوف ينتج عنه اختلال في موازين القوى في المنطقة».[٢١] فضلًا عن ذلك فإن أطرافاً وطنية وخاصةً الأكراد أبدوا تخوفهم من أن استعادة الجيش العراقي قوته قد يعرضهم للمخاطر.[٢٢]

وعلى الرغم من أن الحكومة العراقية حاولت كسر الطوق الامريكي على تسليح الجيش العراقي، وخاصةً بعد انسحاب القوات الأمريكية نهاية عام ٢٠١١، إذ أبرمت الحكومة العراقية عدداً من العقود لتزويد الجيش العراقي بأسلحة متطورة، إلا أن اغلب تلك العقود شابها الفساد والتلكؤ في التجهيز.[٢٣]

لقد أدت الأخطاء الجسيمة التي رافقت إعادة بناء الجيش العراقي وتسليحه، الى تلكؤ الجيش العراقي في مد سيطرته على كامل الأراضي العراقية، وخاصة بعد سيطرة مجاميع الدولة الاسلامية في العراق والشام (داعش)، وفصائل مسلحة أخرى على محافظة نينوى، وصلاح الدين وأجزاء كبيرة من محافظة الأنبار مطلع شهر حزيران/٢٠١٤، مما حدا بالحكومة العراقية الى طلب المساعدة الخارجية.[٢٤]

إن النجاحات التي حققها الجيش العراقي، بإسناد من الحشد الشعبي والعشائري، في تحرير الرمادي والفلوجة من عصابات داعش، أعاد شيئاً من الثقة بالمؤسسة العسكرية العراقية شعبياً ورسمياً، مما دفع الحكومة العراقية الى تخاذ قرار الشروع بتحرير الموصل فجر يوم ١٧ تشرين أول ٢٠١٦ بالتنسيق مع التحالف الدولي.[٢٥] إلا إن ذلك لم يصل الى حد اعتبار الوسيلة العسكرية أداة فاعلة من أدوات تنفيذ سياسة العراق الخارجية، كون معظم النجاحات التي حققها الجيش العراقي على تنظيم داعش الارهابي، ما كانت لتتم بالفعالية نفسها، لولا دعم التحالف الدولي وإسناد دول أخرى مثل روسيا، وايران.

ولكن بدت مؤسسة الحشد الشعبي وكأنها ورقة مهمة من الاوراق التي يمكن تستخدمها الحكومة العراقية في التفاوض على بعض الملفات المتداخلة عراقياً واقليمياً،

(٢٠) التقرير الاستراتيجي العراقي، ٢٠١٠-٢٠١١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيسان للنشر والتوزيع، بيروت/٢٠١١، ص٢١٣.

(٢١) سامي عبد الواحد، تسليح الجيش العراقي يثير رعب الجيران، صحيفة الصباح الجديد العراقية، العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٠.

(٢٢) التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠١٠-٢٠١١، مصدر سابق ذكره، ص٢١٥.

(٢٣) يُنظر: موسى فرج، مصدر سابق ذكره، ص ص٢٨٣-٢٨٤، والمالكي يلغي صفقة السلاح الروسي بسبب الفساد، جريدة الشرق الاوسط اللندنية، العدد: ١٢٤٠٢ في ١١ تشرين ثاني/٢٠١٢.

(٢٤) واشنطن ترى الحل الوحيد في بغداد في تشكيل حكومة وحدة وطنية، جريدة الحياة اللندنية، عددها الصادر بتاريخ: ٢٠ حزيران/٢٠١٤.

(٢٥) وكان من أبرز المدن التي حررها الجيش العراقي من سيطرة عصابات داعش: تكريت في ٣١/ آذار ٢٠١٥، سنجار في ١٣/تشرين الثاني ٢٠١٥، الرمادي في ٩/شباط ٢٠١٦، الفلوجة في ٢٦/حزيران ٢٠١٦، القيارة في ٩/تموز ٢٠١٦، الشرقاط في ٢٢/ايلول ٢٠١٦. يُنظر: ابرز هزائم «داعش» في سوريا والعراق، جريدة الغد الاردنية، العدد٤٣٧٧ في ١٧/ تشرين الاول/٢٠١٦.

وظهر ذلك واضحاً في أزمة التواجد العسكري التركي في شمال العراق، إذ أبدى الحشد الشعبي جاهزيته لخوض معركة استنزاف طويلة الامد مع تركيا،[٢٦] مما أعطى زخماً وقوةً ودافعاً لسياسة العراق الخارجية في التعامل مع بعض الملفات المتداخلة اقليمياً،[٢٧] وبرز الحشد الشعبي وكأنه جزء من الأداة العسكرية التي يمكن التلويح بها لتنفيذ أهداف خارجية.[٢٨]

**٢. الوسيلة الاقتصادية:**

تشكل الامكانات الاقتصادية للدولة أداة مهمة من أدوات تنفيذ السياسة الخارجية، وربما تكون من أهمها على الإطلاق، إذ تعد المقدرة الاقتصادية للدولة المحرك الاساسي لكل قطاعات الدولة الأخرى العسكرية، والدعائية، والسياسية.[٢٩]

وتستند القوة الاقتصادية للدولة على مكونات كثيرة أهمها: المركز المالي للدولة، وكمية الموارد الطبيعية التي تملكها الدولة، وحجم الناتج الصناعي، وحجم الناتج الزراعي، والمقدرة التنافسية للدولة في الأسواق العالمية.[٣٠]

وفي الحالة العراقية، فإن العراق من الدول التي تمتلك مقومات القوة، والقدرة الاقتصادية، وذلك بفعل وفرة موارده الطبيعية التي تتسم بتنوعها، وسعة انتشارها، والتي تتمثل بـ: النفط، والموارد المعدنية، والزراعة، والمياه، والثروة الحيوانية، فضلاً عن الإمكانات السياحية.

ففي مجال النفط، والثروة المعدنية، فإن العراق، وعلى الرغم من وجود آراء متباينة حول الاحتياطات المؤكدة، إلا أن تلك الآراء تتفق على أن حجم الاحتياطات النفطية المؤكدة في العراق تبلغ (١١٥) مليار برميل، مما يجعله يحتل المرتبة الثانية عالمياً من حيث الاحتياطي النفطي المؤكد.[٣١] وهذا يعزز مقولة « إن إنتاج آخر برميل نفط في العالم من المتوقع أن يكون مصدره العراق».[٣٢] ويعتبر العراق ثاني أكبر مصدر للنفط بعد السعودية، إذ يصدر حوالي ٣,٢ مليون برميل يومياً من إجمالي إنتاجه اليومي الذي

---

(٢٦) عريب الرنتاوي، بغداد وأنقرة.. وواشنطن بينهما، جريدة الدستور الاردنية، العدد: ١٧٦٩١ في ٢٠١٦/١٠/٢٤.

(٢٧) Mosul battle to extend as far as Syria and Yemen, former Iraqi PM Maliki says, http://www.middleeasteye.net/news/former-iraqi-pm-maliki-says-mosul-battle-extend-far-syria-and-yemen1285605904-

(٢٨) الحشد الشعبي العراقي يلوّح بالتوجه إلى سوريا بعد الموصل، ٢٠١٦/١٠/٢٩.
https://microsyria.com/29/10/2016/%D%8A%7D%84%9D%8AD%D%8B%4D%8AF-%D%8A%7D8%9%4D%8B%4D%8B%9D%8A%8D8%9A-%D%8A%7D%84%9D%8B%9D%8B%1D%8A%7D%82%9D%98A-%D8%9A%D%84%9D%88%9D%91%9D%8AD-%D%8A%8D%8A%7D%84%9D%8AA%D%88%9D8%AC%D%-87%9D%8A%5D84%9/

(٢٩) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، دراسة في الاصول والنظريات، مصدر سابق ذكره، ص٤٧٣.

(٣٠) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، النظرية والواقع، المكتبة الاكاديمية، القاهرة، ط٢٠١١/١، ص ص ٢٥٥-٢٥٦.

(٣١) Vera de Ladoucette, Iraq in a New Map of Oil Supplies: Impalications for Other Gulf Oil Producers, in Iraq Reconstruction and Future Role, The Emirates Center for Strategic Studies and Research,Abu Dhabi, First published/2004. P.137.

(٣٢) المصدر نفسه، ص٢١٤.

يصل الى نحو ٤,٧ مليون برميل يومياً.(٣٣)

كذلك يمتلك العراق أراضي صالحة للزراعة تقدر بنحو ٤٤,٤٦ مليون دونم، وهي تمثل نسبة ٢٦٪ من مساحة العراق الكلية، وإن المستغل منها لا يتجاوز الـ (٢٣) مليون دونم.(٣٤) فضلًا عن ذلك، هناك مساحات شاسعة تمثل أراضي غير صالحة للزراعة، ولكن من الممكن ان تتحول بسهولة الى أراضٍ صالحة للزراعة في حالة إجراء عمليات الاستصلاح عليها.(٣٥)

ويقترن توفر الاراضي الصالحة للزراعة بتوفر الموارد المائية، إذ يُعد العراق ثاني أغنى بلد عربي من حيث توفر الموارد المائية، التي يبلغ حجمها حوالي (٤٤,١) مليار متر مكعب.(٣٦) فضلًا عن ذلك، فإن جزءاً لا بأس به من الأراضي العراقية يقع ضمن الخط المطري المضمون (٣٠٠) ملم سنوياً.(٣٧) وقد ساعد ذلك على تنوع مصادر ثروة العراق الزراعية، والحيوانية.

وعلى كل حال فإن معظم المصادر تؤكد امتلاك العراق إمكانيات زراعية كبيرة تجعله يقترب من تحقيق حالة الاكتفاء الذاتي من المنتجات الزراعية والحيوانية، شريطة توظيف التقدم التقني، والعلمي في هذا المجال.

إلا أنّ فاعلية الوسيلة الاقتصادية في تنفيذ أهداف سياسة العراق الخارجية تصطدم بعدد من العقبات وأهمها الآتي:

غياب السياسات الاقتصادية والتخطيط الاقتصادي: إن كثرة التقلبات السياسية في العراق منذ خمسينيات القرن الماضي، وتعدد التوجهات السياسية، وعدم وجود سياسات اقتصادية تنموية بعيدة المدى، جعل الاقتصاد العراقي اقتصاداً متقلباً، وجعل العلاقات الاقتصادية في البلد متأرجحة بين سيادة القطاع العام في السبعينيات، الى القطاع الاشتراكي في الثمانينيات، ثم بداية التعايش مع القطاع الخاص في مرحلة التسعينيات، مما اوقع الاقتصاد العراقي تحت تأثير متغيرين أساسيين في آن واحد، هما: التخلف، والتأثير السياسي.(٣٨)

ومنذ عام ٢٠٠٣، تأثرت السياسات الاقتصادية بقرارات سلطة الاحتلال المتمثلة في التحول المفاجئ إلى السوق، والخصخصة غير المدروسة المرتبطة بالخطوط العامة للسياسات المقترحة في وثائق الامم المتحدة، وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، إذ رُسمت سياسات واستراتيجيات رددت توجهات تلك الجهات، ولم يكن لها تأثير لا في السياسات الحكومية، ولا في الادارة الاقتصادية. كذلك فإن وزارة التخطيط العراقية تبدو

(٣٣) العراق يستهدف إنتاج ما بين ٤,٧٥ و٥ ملايين برميل نفط يوميا، جريدة القدس العربي، عددها الصادر بتاريخ: ٢٠١٦/٩/٢٤.

(٣٤) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، ٢٠١٠-٢٠١١، جداول الإحصاء الزراعي.

(٣٥) التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠١٠-٢٠١١، تقديم عبد علي كاظم المعموري، مركز حمورابي للدراسات الاستراتيجية، بغداد/٢٠١١، بيسان للنشر والتوزيع/بيروت، ص٢٨٦.

(٣٦) التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، ٢٠٠٣، ص٢٦٧.

(٣٧) كامل كاظم بشير الكناني، ارجوحة التنمية في العراق بين إرث الماضي وتطلعات المستقبل، نظرة في التحليل الاستراتيجي، دار الدكتور للعلوم، بغداد-شارع المتنبي، ط١/٢٠١٣. ص٣٩٤.

(٣٨) كامل كاظم بشير الكناني، مصدر سابق ذكره، ص ص٣٦٢-٣٦٤.

عاجزة عن التنسيق بين الوزارات العراقية المختلفة في مجال المشاريع الاستثمارية، وإن دورها غير واضح، أو غائب في مجال تقرير المشاريع الاستثمارية في الميزانية العامة.(٣٩)

كذلك أصبحت الحاجة ملحة إلى اعادة النظر في شكل الاقتصاد العراقي في ظل اشكالية نظامه الريعي الذي يعتمد بشكل أساسي على واردات النفط، والبحث عن بدائل اخرى لتنويع الموارد الاقتصادية، والبدء بعملية إعادة هيكلية النظام الاقتصادي تنسجم مع إمكانات البلاد، وذلك في ضوء النمو السكاني السريع، وتعاظم الحاجة إلى زيادة الانفاق في المجال العسكري والامني التي تزامنت مع انخفاض أسعار النفط العالمية.(٤٠)

ارتفاع مستويات الإنفاق العام: لقد شكل مستوى الإنفاق العام اكثر من ٨٠٪ عامي ٢٠٠٨و ٢٠٠٩، ويذهب الباقي الذي لا يمثل سوى خمس الموازنات العامة، إلى اصلاح، وتأهيل قطاعيّ الطاقة الكهربائية، والنفط.(٤١) في حين ظلت القطاعات، وخاصةً الزراعية والصناعية، معطلة بالكامل تقريباً.(٤٢) وعلى الرغم من شعبية الاستمرار في التوسع في الإنفاق الحكومي لمساهمته في الحفاظ على درجة معينة من السلم الاجتماعي، إلا انه يعني تفاقم مشكلة الاعتماد على الريع النفطي، وسيادة حالة من البطالة المقنعة، وإن الاستمرار في هذا النهج سوف يؤدي الى عدم كفاية الإيرادات المتحققة من تصدير النفط لسد حاجات الموازنة العامة، هذا في ظل ارتفاع نسبة تخصيصات النفقات ليصل الى (١٧,٨٪) سنويا، للمدة من ٢٠٠٧ الى ٢٠١١. وقد برزت هذه المشكلة بوضوح عندما انخفضت أسعار النفط العالمية منذ منتصف عام ٢٠١٤، لتصل الى مستوى ٤٠-٤٥ دولار مطلع عام ٢٠١٥، بعد أن عبرت مستوى ١٢٠ دولار قبل تلك الفترة، إذ بلغ العجز في الموازنة العراقية لعام ٢٠١٥ نحو ٢٠ مليار دولار، على أساس سعر ٦٠ دولار لبرميل النفط الواحد، وإذا تم احتساب النفط على أساس ٤٠ دولار فإن العجز سيصل الى ٥٠٪ أو أكثر.(٤٣)

وباختصار فإن تجربة العراق منذ عام ٢٠٠٣ لا تدعو إلى التفاؤل، فلا زالت ميزانية الدولة التشغيلية في تضخم مستمر تذهب لإعالة ملايين العاطلين عن العمل، والعاملين بالبطالة المقنعة، وتغذية الفساد، فضلاً عن الفشل المستمر في تحقيق آليات اقتصادية بديلة تخفف الاعتماد المفرط على النفط في إعداد الموازنات العامة للبلد.(٤٤) مما يعيق ظهور نموذج تنموي حقيقي، أو نشوء بيئة تسمح بالاستثمار.(٤٥)

(٣٩) علي عبد الهادي المعموري، سياسة الامن الوطني في العراق، مصدر سابق ذكره، ص٣٢٢.

(٤٠) لقمان عبد الرحيم الفيلي، الاطار الاستراتيجي لسياسة العراق الخارجية، مؤسسة صوت الحكمة العراقية الامريكية في واشنطن،

http://www.iawvw.com/articles/03-42-03-11-01-2015-1133

(٤١) أحمد عمر الراوي، نحو استراتيجيات جديدة لإدارة الاقتصاد العراقي في ظل اقتصاد أحادي الجانب، في علاء عكاب خلف (محرر)، استرتيجية بناء دولة العراق بعد الانسحاب الامريكي، المؤتمر السنوي الذي عقده قسم الدراسات السياسية/ بيت الحكمة، بغداد، ط١/٢٠١١، ص٤٧٩.

(٤٢) عدنان الجنابي، الدولة الريعية والدكتاتورية، دراسات عراقية، ط١، بغداد، بيروت، اربيل/٢٠١٣.، ص٣٩.

(٤٣) بغداد تقر موازنة ٢٠١٥ بقيمة ١٠٣ مليارات دولار،

http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/23/12/2014

(٤٤) Iraqi Cabinet approves budget reforms, http://www.al-monitor.com/pulse/originals/01/2015/iraq-budget-reforms2015-.html#

(٤٥) عدنان الجنابي، مصدر سابق ذكره، ص٤٤.

الفساد المالي والإداري: تصاعدت مؤشرات الفساد في العراق مع اندلاع الحرب العراقية الايرانية، واتجاه الانفاق الحكومي نحو صفقات التسليح، ثم تطور الأمر بعد حرب الخليج الثانية، وطيلة سنوات الحصار، إلا أنه استفحل بعد عام ٢٠٠٣، واستشرى في مفاصل الدولة كافة،(٤٦) بسبب سلوكيات قوات الاحتلال في دعمها الفساد وعدم اتخاذها الإجراءات اللازمة لحماية المال العام كونها الدولة القائمة بالاحتلال.(٤٧) لقد امتد الفساد الى جميع مفاصل الدولة العراقية، ووصل الى مديات خطيرة، حيث تصدر العراق قائمة منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٧، ليأتي في المرتبة الثالثة في قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم، وفي عام ٢٠٠٨ جاء في المرتبة الثانية، تليه الصومال، وفي عام ٢٠٠٩ حافظ على المرتبة ذاتها.(٤٨) وفي عام ٢٠١١ احتل المرتبة (١٧٥) من أصل (١٨٣) دولة، ثم المرتبة (١٦٩) عام ٢٠١٢.(٤٩) ويقدر بعض الخبراء أن الفساد يلتهم حوالي (٢٥٪) من الموازنة العامة للدولة، سواء بالسرقة المباشرة، أو سوء الاستعمال، أو التبذير.(٥٠) في حين كشفت مصادر في هيئة النزاهة العراقية ان خسائر العراق من جراء الفساد المالي، والاداري بلغت ٢٥٠ بليون دولار خلال السنوات الخمس التي أعقبت سقوط نظام صدام حسين.(٥١) وبلغت قيمة الأموال العراقية المهربة إلى الخارج أكثر من ترليون وأربعة عشر مليار دينار عراقي، وإن بعض الدول ترفض التعاون مع العراق لاسترداد تلك الأموال، وذلك طبقاً لتقرير هيئة النزاهة العراقية للنصف الأول من عام ٢٠١٤.(٥٢)

لقد انعكست ظاهرة الفساد المالي في العراق على مصداقية الدولة العراقية، إذ ان معظم المؤسسات الحكومية، حتى السيادية منها متهمة بالفساد المالي والاداري، وقد سببت بعض قضايا الفساد الحرج للدولة العراقية وسمعتها الإقليمية والدولية.(٥٣)

وعليه يمكن القول إن الوسيلة الاقتصادية ما زال أمامها الكثير لكي تكون من الوسائل الفعالة التي تستند إليها سياسة العراق الخارجية في تحقيق أهدافها.

ومع ذلك حاول العراق تنفيذ جزء من أهدافه الخارجية، والتواصل مع محيطه العربي، والاقليمي عن طريق الوسيلة الاقتصادية، وذلك من خلال تقديم الدعم، ومنح فرص الاستثمار في العراق، وزيادة معدلات التبادل التجاري مع دول الجوار وتقديم المساعدات الانسانية والطبية لعدد من الدول.

(٤٦) فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان/٢٠٠٣، العارف للمطبوعات ، بيروت/لبنان، النجف/ العراق، ط١/٢٠١٣.ص٢٣٥.

(٤٧) منظمة العفو الدولية، العراق نيابةً عن من؟ حقوق الانسان وعملية اعادة بناء الاقتصاد العراقي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد٢٩٤/٢٠٠٣، ص٩٩.

(٤٨) موسى فرج، قصة الفساد في العراق، دار الشجرة للنشر والتوزيع–دمشق، ط١/ ٢٠١٣، ص٧٤.

(٤٩) تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٢: www.iraqicp.com

(٥٠) هناك جذور تاريخية وثقافية لمشكلة الفساد مفادها أن نهب المال العام حلال، وأن المال السائب ليس له صاحب، أو أن الدولة غير الشرعية هي غاصبة وسرقة مالها حلال. يُنظر: عدنان الجنابي، مصدر سابق ذكره، ص٤٠ و ص٥٧.

(٥١) موسى فرج، مصدر سابق ذكره، ص٧٦.

(٥٢) النزاهة: قيمة الأموال العراقية المهربة بلغت ترليون دينار وبعض الدول ترفض التعاون، جريدة المدى العراقية العدد: ٣١٤٣ في ١١ آب/٢٠١٤.

(٥٣) المالكي يلغي صفقة السلاح الروسي بسبب الفساد، جريدة الشرق الاوسط اللندنية، العدد: ١٢٤٠٢ في ١١ تشرين ثاني/٢٠١٢.

ولكن يلاحظ إن ارتفاع مستويات التبادل التجاري بين العراق وعدد من البلدان، وخاصة المجاورة، لم يوازِه زيادة في فاعلية السياسة الخارجية بين العراق وتلك البلدان. فمثلاً شهدت العلاقات التجارية بين العراق وتركيا تطوراً كبيراً في السنوات الاخيرة، إذ وصل حجم التبادل التجاري بين البلدين في عام ٢٠١٣ إلى ١٦ مليار دولار، فضلاً عن وجود ما يقارب ١٦٠٠ شركة تركية تقوم بفعالياتها في الاستثمار، وبناء المشاريع والمساهمة في إعادة بناء البنى التحتية في العراق، حيث قامت هذه الشركات ببناء مشاريع، ومقاولات وصل مقدارها الى ٢٠ مليار دولار، خلال العشر السنوات الأخيرة. فضلاً عن ارتباط البلدين بعدد من مذكرات التفاهم، واللجان التي تنظم العلاقة بين البلدين،(٥٤) إلا أن تلك المؤشرات يضاف إليها حاجة تركيا الى مصادر الطاقة، لم يوازِها استثمار عراقي لصالح حل الملفات العالقة بين البلدين، وخاصة الملف الامني، وملف المياه وملف العلاقة بين تركيا واقليم كردستان، أو حتى لصالح بناء حالة من العلاقات، أو التحالفات الاستراتيجية، إذ لم يكن لتركيا موقف واضح من سيطرة مسلحي الدولة الاسلامية في العراق، والشام (داعش) على محافظة نينوى العراقية بتاريخ ١٠ حزيران/٢٠١٤، بل ربما كانت السياسات التركية سبباً في إضعاف الحالة العراقية السياسية، والامنية، وحتى العسكرية.(٥٥)

وينطبق الحال على إيران أيضاً، إذ وصل حجم التبادل التجاري بين البلدين الى ١٠ مليار دولار تقريباً عام ٢٠١٣، كما وقّع البلدان عدداً من مذكرات التفاهم بين مختلف الوزارات في البلدين للتعاون في المجال التجاري، والاقتصادي، والربط الكهربائي، واستيراد المشتقات النفطية، والغاز، وفي مجال البناء، والاسكان، والنقل، فضلاً عن التقارب المذهبي بين البلدين، وعلى الرغم من أن إيران قدمت للعراق مساعدات عسكرية على الأرض لمواجهة تنظيم الدولة الاسلامية في العراق، والشام (داعش)،(٥٦) إلا ان تلك المؤشرات لم يستثمرها العراق سياسياً باتجاه حل الملفات العالقة بين البلدين، وخاصة تحديد الحدود النهرية بين البلدين، وتحديد الجرف القاري بينهما، وتقاسم المياه في الانهار الحدودية المشتركة بين البلدين، ومشكلة الممتلكات العراقية لدى الجانب الايراني، وغيرها من الملفات التي ظلت مثار جدل عراقي إيراني قبل، وبعد عام ٢٠٠٣.(٥٧)

وفي مجال تقديم المساعدات، قدّم العراق مساعدات انسانية، وطبية لقطاع غزة بقيمة ملياري دينار عراقي.(٥٨) ووافق مجلس الوزراء على قيام جمهورية العراق بتقديم دعم مالي مقداره ١٠ ملايين دولار إلى جمهورية السودان لتخفيف الأعباء عن المتضررين في دارفور، والتبرع بمبلغ خمسة ملايين دولار إلى جمهورية اليمن بغية مساعدة الشعب

(٥٤) لقاء مع وزير خارجية العراق الدكتور ابراهيم الجعفري في قناة TRT التركيّة، بتاريخ ٢٠١٤/١١/٦.

(٥٥) Mark Gollom, Why Turkey is reluctant to join U.S-led coalition against ISIS, , CBC News, Sep 2014 ,24.

(٥٦) Iran sends troops into Iraq to aid fight against Isis militants, the guardian, Saturday 14 June 2014.

(٥٧) وزارة الخارجية العراقية، دائرة الدول المجاورة، ورقة الموقف العامة للجمهورية الاسلامية الايرانية/٢٠١٤، ورقة غير منشورة.

(٥٨) الوفد البرلماني يزور غزة ويقدم مساعدات إنسانية، موقع شبكة الاعلام العراقي على شبكة الانترنت:
http://www.imn.iq/news/view.2012/11/27 /16844.

اليمني، وأعلنت الحكومة العراقية أنها ستمنح مساعدات إغاثية لكل من سوريا، واليمن، والسودان بقيمة إجمالية تبلغ ٢٥ مليون دولار.(٥٩)

يضاف إلى ذلك التبرعات المالية التي قدمتها الحكومة العراقية خلال مؤتمر المانحين الذي عقد في دولة الكويت بتاريخ ١٥ كانون أول/٢٠١٤، ومنها التبرع بمبلغ ما يقارب ١٠ مليون دولار، ومبلغ مليون وخمسمائة دولار مقدم الى جمعية الهلال الأحمر العراقية لغرض شراء مواد إغاثة للاجئين السوريين.(٦٠) ومن جانب آخر حاول العراق تقديم الدعم لعدد من الدول، ومنها الاردن، إذ قدم العراق النفط بأسعار تفضيلية، وتبرع العراق بكمية ١٠٠ الف برميل من النفط الخام لدعم الاردن اقتصادياً.(٦١)

وبغض النظر عن مقدار هذه المساعدات، ودوافع أو مبررات منحها، إلا أنها لم تكن مستندة الى آلية واضحة، أو أهداف قريبة أو بعيدة الأجل تصبّ في خدمة تنفيذ السياسة الخارجية العراقية، إذ لم تكن لتلك المساعدات ردود أفعال، أو مواقف واضحة من قبل تلك الدول اتجاه العراق، ولم يؤشر أنّ العراق شرع بمرحلة جديدة من العلاقات اتجاه تلك الدول، كما أن التلكؤ في صرف بعض تلك المساعدات بسبب بعض الاجراءات الروتينية قلل من أهمية هذه المساعدات كوسيلة من وسائل تنفيذ السياسة الخارجية العراقية.(٦٢)

ومع انخفاض أسعار النفط العالمية منذ حزيران ٢٠١٤، بنسبة٧٠٪ ، ودخول العراق في ازمة مالية كبيرة،(٦٣) تزامنت مع زيادة الإنفاق العسكري بسبب الحرب على عصابات داعش، واضطرار العراق إلى إتباع سياسة تقشفية،(٦٤) وطلب المساعدة من الدول الكبرى والمؤسسات المالية، فإن هذه الوسيلة لم تعد أداة فاعلة من أدوات تنفيذ سياسة العراق الخارجية.

### ٣. الوسيلة الاعلامية والثقافية:

وهي الادوات والوسائل المختلفة التي تستخدمها الدولة في استمالة الرأي العام الاجنبي، من خلال استخدام الدولة لمختلف وسائل، وتقنيات الاتصال الدولي، بما يخدم تنفيذ أهداف سياستها الخارجية او تسويق توجهاتها الثقافية أو الدفاع عن ثقافة البلد،

(٥٩) العراق يقدم مساعدات مالية للسودان، موقع Islam Times على شبكة الانترنت:
http://www.islamtimes.org/vdcipyar3t1auv2.scct.html
بتاريخ: ٣١ تشرين أول/٢٠١٢.

(٦٠) وزارة الخارجية، تقرير وفد العراق المشارك في اجتماعات الدورة ٢٤ لمجس حقوق الانسان التي عقدت في جنيف للمدة: ٩-٢٠١٣/٩/٢٧، تقرير غير منشور.

(٦١) التقرير السنوي لسفارة جمهورية العراق/عمان لعام ٢٠١٢.

(٦٢) قرر مجلس الوزراء العراقي بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٣٠ التبرع بمبلغ خمسة ملايين دولار لمساعدة الشعب اليمني، ولم ينفذ القرار، كما قرر مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢/١/١٩ التبرع بمنحة مالية قدرها ثلاثة عشر مليون وخمسمائة مليون دولار لتأهيل وصيانة مطار جزر القمر، ولم يُنفذ القرار. يُنظر: وزارة خارجية جمهورية العراق، الدائرة العربية، ورقة موقف جمهورية اليمن، وورقة موقف جمهورية جزر القمر الاتحادية الاسلامية، ورقتان غير منشورتين.

(٦٣) أحمد النعيمي، ترجيح بيع حكومة العراق عقاراتها لمواجهة الأزمة المالية،
https://www.alaraby.co.uk/economy/26/1/2016

(٦٤) أسماء الخولي، تحديات اقتصادية مزدوجة في العراق تدفعه لبدء سياسات تقشفية، جريدة الشرق الاوسط اللندنية، العدد: رقم العدد١٣٤٨٤ في ٢٩ تشرين الاول ٢٠١٥.

وثوابته السياسية، والثقافية، والحضارية بما يتوافق مع المصالح العليا للدولة، ولكي يكون دور الاعلام فعالاً في خدمة أهداف السياسة الخارجية للدولة، لا بد أن يتصف بعدد من المواصفات أهمها: البساطة، القدرة على جذب الانتباه، وإثارة الاهتمام، القابلية على التصديق، التواصل، والارتباط بالجمهور المخاطب، والتوافق وعدم التناقض، وغيرها.(٦٥)

وبفضل تطور تقنيات الاتصال والمعلومات، فقد زادت مساحة التداخل بين الإعلام، والدبلوماسية الرسمية للدولة، وقد فرض هذا التداخل على الدبلوماسيين أن يكونوا أكثر انفتاحاً على وسائل الاعلام الدولي بهدف دعم المواقف الدبلوماسية لدولهم، والحذر من كشف الأسرار قبل أوانها أمام وسائل الاعلام؛ لأن ذلك قد يلحق الأذى البالغ للدولة عند كشف أسرارها أمام خصومها، أو حتى منافسيها.(٦٦)

وفي الحالة العراقية، فإن الوسيلة الاعلامية تندرج ضمن إحدى التحديات المهمة التي واجهت المشروع السياسي العراقي والتي أزّمت الوضع الأمني في البلد بعد عام ٢٠٠٣، إذ فقد العراق بعد الاحتلال مباشرة أية وسيلة اتصال بالجماهير، كالتلفزيون، والراديو، والصحف، فوقع العراق بالكامل تحت تأثير شبكات الإعلام الإقليمية التي حصرت المشكلة في العراق على أنها صراع بين «المقاومة العراقية المسلحة» والقوات الأمريكية، بدون النظر الى العوامل والتحديات التاريخية التي عقدّت المسألة العراقية، إذ ان تأطير المسألة العراقية بهذه الطريقة منح الشرعية للعنف السياسي، والتحريض على القتل، والتصفيات السياسية، والطائفية التي تؤطر في إطار مقاومة الاحتلال.(٦٧) كما لا زال العراق يعاني منذ عام ٢٠٠٣ من الخطاب التحريضي الموجّه ضد العراق، والشعب العراقي الذي تبثه وسائل إعلام محلية، واقليمية والذي يهدف إلى التحريض على العنف وإذكاء الخطاب الطائفي بين مكونات الشعب العراقي، والذي كان سبباً من أسباب زعزعة أمن واستقرار البلد، وتهديد سلمه الاهلي.(٦٨) بل أن بعض وسائل الاعلام باتت تروج لتوجهات تنظيم الدولة الاسلامية في العراق والشام (داعش)، وخاصة بعد احتلال الموصل، ومدن عراقية أخرى منذ شهر حزيران/٢٠١٤ من قبل (داعش).(٦٩)

ونقصد بالوسيلة الإعلامية في هذا المجال هي مدى مشاركتها في تنفيذ سياسة العراق الخارجية.(٧٠) وبعد الاطلاع على قانون شبكة الاعلام العراقي رقم (٢٦) لعام

(٦٥) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، دراسة في الاصول والنظريات، مصدر سابق ذكره، ص١٣٦و ص٤٤٨.

(٦٦) حيدر بدوي صادق، مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الاعلامي والإتصالي الحديث، دراسات استراتيجية، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، العدد الخامس/١٩٩٦، ص ص ٣٠-٣١.

(٦٧) يُنظر: مجموعة من الباحثين، ديناميكيات النزاع في العراق، معهد الدراسات الاستراتيجية- بيروت/٢٠٠٧، وجريدة الصباح الجديد العراقية، العدد ٨٢٨ في ٢٠٠٧/٤/١٦.

(٦٨) أحمد النعيمي، العراق: هيئة الإعلام والاتصالات تهدد بإغلاق قنوات فضائية، العربي الجديد، ١٠/شباط/٢٠١٦.

(٦٩) هل يستهدف الإعلام العراقي معنويات الجيش؟ قناة الجزيرة الفضائية، برنامج ما وراء الخبر، ٢٠١٥/٤/٢٧. http://www.aljazeera.net/programs/behindthenews

(٧٠) تنقسم الوسيلة الاعلامية في العراق إلى نوعين، الأول: يندرج تحته الاعلام الحكومي المملوك للدولة، المتمثل بشبكة الاعلام العراقي التي تتكون من قناة الفضائية العراقية، وإذاعة بغداد، وعدد من القنوات الثقافية، والرياضية، فضلاً عن جريدة الصباح العراقية. والنوع الثاني: الاعلام غير الرسمي، ويشمل القنوات الفضائية والاذاعات والصحف غير الرسمية التي معظمها مملوك للأحزاب، والقوى السياسية، والاقتصادية، والدينية العراقية. ويخضع العمل الاعلامي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الى قرار سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم٦٦ في ٢٠٠٤/٣/٢٠، يُنظر: قاعدة التشريعات العراقية التابعة لمجلس=

٢٠١٥، الذي أقره مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٨ آيار/٢٠١٥، وعلى أهداف شبكة الاعلام العراقي، لاحظنا أن الاهداف موجهة الى المستوى الوطني، وليس هناك إشارة الى وجود أي توجهات، أو أهداف عابرة للحدود العراقية، وقد جاء في أهداف شبكة الاعلام العراقي التي وردت في الفصل الثاني المادة الخامسة من القانون ما يأتي: « تعزيز، ودعم المبادئ، والممارسات الديموقراطية، وتشجيع تقبل الرأي الآخر، وثقافة التسامح، وعدم الترويج للأفكار، والممارسات العنصرية والطائفية والدكتاتورية، والعنف والارهاب، وبخاصة الفكر البعثي الصدامي في العراق، ورموزه وتحت أي مسمى، وكل ما يثير الاحقاد، والكراهية بين أبناء الشعب العراقي».(٧١)

ان هدف الإعلام والدعاية الخارجية للدولة تتجلى في خلق رأي عام خارجي يخدم أهداف السياسة الخارجية للدولة. وهذا يتطلب مؤسسة إعلامية تتمتع بإمكانيات دعائية، ومعلوماتية ضخمة تستوعب أهداف السياسة الخارجية للبلد، وتحاول التأثير في الرأي العام الرسمي، وغير الرسمي الخارجي.(٧٢) وفي ضوء عدم الاشارة الى الهدف الخارجي للمهمة الدعائية او الاعلامية في قانون شبكة الاعلام العراقي المشار إليه آنفاً، فإن المهمة الملقاة على عاتق الدبلوماسية أصبحت أكثر صعوبةً، إذ ان السرعة الهائلة في نقل المعلومات على مستوى العالم جعلت مهمة الدبلوماسي أكثر صعوبة؛ لأنها تتطلب قدرة عالية على تصنيف وتحليل المعلومات، وهذا يتطلب مزيداً من الممارسة والتدريب على كيفية التعامل مع الكم الهائل من المعلومات التي ليس بإمكان الدبلوماسيين حجبها

---

= القضاء الأعلى، على الموقع:
http://www.iraqld.com/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=070420065321180&Year=2004&PageNum=1

(٧١) المادة- ٥: تهدف الشبكة الى ما يأتي: أولًا: توفير خدماتها الإعلامية للعراقيين وغيرهم. ثانياً: تأمين توجيه خدمة البث العام، والنشر، والارسال الى جميع أبناء الشعب العراقي بكل مكوناته الاجتماعية والثقافية، وبشكل مجاني. ثالثاً: تقديم برامج باللغات الرسمية والمحلية وفق المادة ٤ من الدستور، وقانون اللغات الرسمية رقم (٧) لعام ٢٠١٤، وأية لغة اخرى يقررها مجلس الأمناء. رابعاً: اعلام الجمهور بالتطورات السياسية، والاجتماعية، والثقافية، والصحية، والرياضية، والدينية، وغيرها بمهنية ومصداقية وحياد وموضوعية. خامساً: تعزيز ودعم المبادئ والممارسات الديموقراطية، وتشجيع تقبل الرأي الآخر وثقافة التسامح، وعدم الترويج للأفكار والممارسات العنصرية، والطائفية، والدكتاتورية، والعنف والإرهاب، وبخاصة الفكر البعثي الصدامي في العراق ورموزه وتحت اي مسمى، وكل ما يثير الاحقاد والكراهية بين أبناء الشعب العراقي. سادساً: تأمين برامج اعلامية من شأنها: أ- خدمة مصالح الشعب بكل اطيافه. ب- الالتزام بالمعايير، والقواعد المهنية الدولية. ج- تقديم المعلومات الثقافية، والبرامج الترفيهية بأسلوب متنوع، ومتميز، وتسليط الضوء على التراث، والفكر، والفنون، والإبداع العراقي، والعمل على تطويرها. د- المساهمة في تسهيل، وتشجيع مشاركة المواطن في العملية السياسية الديمقراطية، بما فيها النقد الموضوعي لأداء الحكومة، ومجلس النواب. هـ- عكس مختلف الآراء والاتجاهات السياسية والفلسفية والدينية والعلمية بشكل شامل ومحايد وموضوعي وفقا للقانون. و- تقديم الاخبار والتقارير والبرامج الاخبارية عن الاحداث السياسية والامنية وغيرها تتسم بالشمول، والحياد، والموضوعية. ز- تغطية النشاطات الثقافية، والسياسية، والرياضية وغيرها وتغطية المناسبات الرسمية الوطنية، والدينية بطريقة تحفظ الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي، والحضاري في اطارها. ح- المساهمة في نشر، وتعزيز التنوع الثقافي للمجتمع العراقي، وثقافة حقوق الانسان، وحرية المرأة، وحقوقها، والقيم الدينية، والأخلاقية، والديمقراطية، والهوية الإسلامية لأغلبية الشعب العراقي، والتذكير بشهداء العراق. ط- نشر وترسيخ ثقافة التسامح والحوار والمحبة والسلام وتعميق روح المواطنة لدى عموم الشعب العراقي بمختلف مكوناته. ي- دعم قطاع الانتاج المحلي من خلال إنتاج الاعمال الإعلامية، او شرائها. يُنظر: قانون شبكة الاعلام العراقي رقم (٢٦) لعام ٢٠١٥، الذي أقره مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٨ آيار/٢٠١٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد:٤٣٧٨ في ٣١ آب/٢٠١٥.

(٧٢) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، دراسة في الاصول والنظريات، مصدر سابق ذكره، ص١٩٠.

على الراي العام في الدول المعتمدين لديها، او رعاياهم في ذلك البلد.[٧٣]

وفي إطار الوسيلة الثقافية، حاولت الحكومات العراقية بعد عام ٢٠٠٣ جذب الأنظار الى العراق من خلال الجانب الثقافي، فأصبحت بغداد عاصمة للثقافة العربية لعام ٢٠١٣.[٧٤]

في حين فشلت الجهود في تنفيذ مشروع جعل مدينة النجف عاصمة للثقافة الاسلامية لعام ٢٠١٣، على الرغم من صدور قرار المنظمة الاسلامية للتربية والثقافة والعلوم التابعة لمنظمة المؤتمر الاسلامي، بسبب شبهات الفساد الموجّهة للجنة المشرفة على تنفيذ المشروع، لذلك قرر مجلس الوزراء العراقي في جلسته رقم ١٨ في ٢/٥/ ٢٠١٢ تأجيل مشروع النجف عاصمة الثقافة الإسلامية الى عام (٢٠٢٠). لقد حاول العراق من خلال الجانب الثقافي تعويض الجمود الحاصل في جانب العلاقات الخارجية، إلا أن هذه المحاولات بدت ثانوية قياساً بحجم الجمود الذي أصاب علاقات العراق الخارجية، وخاصة في إبان الحكومة السابقة.

وكان من أهم الانجازات التي حققتها سياسة العراق الخارجية إبان وزارة الدكتور حيدر العبادي هو موافقة منظمة اليونسكو التابعة لمنظمة الامم المتحدة خلال اجتماعها المنعقد في مدينة اسطنبول التركية بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٧على ضم الأهوار والمناطق الأثرية في العراق على لائحة التراث العالمي بعد تصويت جميع الاعضاء بالموافقة، وقد شمل القرار ضم ثلاث مدن قديمة، وأربعة أهوار في العراق إلى لائحة التراث العالمي.[٧٥] وكانت وزارة الخارجية بقيادة الدكتور ابراهيم الجعفري قد قادت حملة لتحشيد الدعم الدولي لوضع المواقع المذكورة على لائحة التراث العالمي، إذ وجهت الوزارة البعثات السياسية، والقنصلية العراقية في الخارج كافةً للعمل على تكثيف الدعم لملف إدراج الاهوار والمواقع الاثرية العراقية على لائحة التراث العالمي خلال اجتماع لجنة التراث العالمي التابعة لمنظمة اليونيسكو الذي عقد في اسطنبول للمدة ١٠-٢٠١٦/٧/٢٠.[٧٦]

---

(٧٣) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، النظرية والواقع، مصدر سابق ذكره، ص٢٢٥.

(٧٤) افتتاح مهرجان بغداد عاصمة الثقافة العربية، موقع قناة الجزيرة على شبكة الانترنت:
www.aljazeera.net/news/cultureandart/23/3/2013

(٧٥) وكان وزير الخارجية ابراهيم الجعفري، اتصل يوم الاثنين، الـ(١٧ من تموز ٢٠١٦)، بوزير الخارجية التركي، لغرض دعم العراق، والتصويت لصالحه في ملف ضم الأهوار والمناطق الأثرية في العراق الى لائحة التراث العالمي. ودعا مجلس الوزراء العراقي، في الـ (٧ من حزيران ٢٠١٦)، الى مضاعفة الجهود، واستكمال جميع المستلزمات لإدراج مناطق الأهوار ضمن لائحة التراث العالمي، فيما عد ذلك هدفا وطنيا. ودعا رئيس الجمهورية فؤاد معصوم في (١٢ أيار ٢٠١٦)، الهيئات الإقليمية والمجتمع الدولي إلى إدراج الأهوار، وتراث مدينة الناصرية مركز محافظة ذي قار، ضمن لائحة التراث العالمي، وفيما طالب الجهات المعنية بتطوير الأنشطة الاقتصادية في المدينة، وجه مجلس ذي قار دعوة لرئيس الجمهورية لزيارة المحافظة. يُنظر: آلاء الطائي، حملات حكومية لإدراج الآثار والأهوار على لائحة التراث العالمي، جريدة الصباح العراقية، ٢٠١٦/٥/٢٥.

(٧٦) اعمام وزارة الخارجية المرقم ١٣٠٨ في ٢٠١٦/٦/٨ الموجه الى البعثات السياسية، والقنصلية العراقية في الخارج كافةً. (غير منشور).

**٤. الوسيلة الدبلوماسية:**

تُعد الدبلوماسية واحدة من أكثر الادوات التي تستخدمها الدول في الدفاع عن مصالحها الحيوية، ويقع على عاتق الدبلوماسية مهمة تشكيل، وتنسيق عوامل القوة المتوفرة لدى الدولة، لجعلها أكثر قدرة على التأثير في مواقف، وسياسات الآخرين.(٧٧) واذا تلكأت الدبلوماسية، أو وهنت في تحقيق الأهداف المنوطة بها، فإن عناصر القوة الاخرى التي تمتلكها الدولة: الاقتصادية، والعسكرية، والتكنلوجية، والديموغرافية، والثقافية، لن يكون لها قيمة يمكن أن تعوّل عليها الدولة في تحقيق أهداف سياستها الخارجية، بل يمكن القول إن تميز الاداء الدبلوماسي للدولة يمكن أن يدعم مقدرتها على تعويض جوانب القصور، والضعف في وسائل، وأدوات تنفيذ سياستها الخارجية الأخرى.(٧٨)

وتقسم المسؤوليات، والمهام الموكلة الى العمل الدبلوماسي الى أربعة مستويات هي:

**أولاً: تمثيل الدولة، وعرض وجهات نظرها للدول الاخرى، وفي المحافل الدولية.**
**ثانياً: حماية مصالح الدولة، والدفاع عن حقوقها، وحقوق رعاياها في الخارج.**
**ثالثاً: متابعة كل ما يخص وضع الدولة في الخارج، وإعداد التقارير بهذا الشأن.**
**رابعاً: التفاوض.**(٧٩)

إن الدبلوماسية إذا كانت على درجة من الكفاءة، والتميز يمكنها أن تحقق درجة عالية من الانسجام بين ما تملكه الدولة من أدوات القوة، ووسائل التأثير، وبين ما تخطط له من أهداف وغايات. لذلك يصبح من الاهمية على الدولة الارتقاء بجودة أدائها الدبلوماسي تحت كل الظروف، ويكون ذلك من خلال دعم وتعزيز المؤسسات المسؤولة عن إدارة الاداء الدبلوماسي.(٨٠)

إن الكفاية الدبلوماسية ليست بديلاً عن القوة العسكرية والاقتصادية للدولة، ولكن الدبلوماسية بأدواتها الخاصة تستطيع أن تدعم الموقف التفاوضي للدولة على النطاق الخارجي. وإن الكفاية الدبلوماسية أو الدبلوماسية الناجحة تحتاج الى خبرات، ومهارات دبلوماسية من نوع خاص تتوفر فيها عدد من الشروط اهمها:

١. القدرة على التحليل الشامل، والمتعدد الأبعاد للظروف والمواقف الخارجية.
٢. القدرة على التنبؤ الدقيق على ردود الفعل التي تحدثها بعض التصرفات في ظروف دولية معينة، وإجادة اللغات.
٣. القدرة على كتابة التقارير، والقدرة على التحليل والاستنتاج، وتقديم المقترحات.
٤. المهارة في عرض موقف الدولة واتجاهاتها دون استفزاز الدول الاخرى.
٥. القدرة على خلق فرص التوافق المناسبة بين الإمكانيات المتاحة، وأدوات التنفيذ.

(٧٧) Hans J. Morganthau, Politics Among Nations, (Alfred A. Knopf, New Work, 1960). P.539.
(٧٨) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، النظرية والواقع، المكتبة الاكاديمية، ط١/٢٠١١، ص٢١١.
(٧٩) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، دراسة في الاصول والنظريات، مصدر سابق ذكره، ص٤٢٨.
(٨٠) Hans J. Morganthau, Politics Among Nations, op.cit. PP. 541-539.

٦. القدرة على تحييد التأثيرات الخارجية السلبية.

إن مقدرة الدولة على رسم سياسة خارجية ناجحة، ومؤثرة اتجاه غيرها من الدول تعتمد على مدى تحقيق أي من تلك المهام، وإن التلكؤ في تحقيق تلك المهام يتسبب في إلحاق الضرر في السياسة الخارجية للبلد.(٨١)

إن القيام بهذه المهام يتطلب وجود طبقة من الدبلوماسيين سواء من السفراء، أو المستويات الأخرى من السلك الدبلوماسي تكون على درجة عالية من الكفاءة، ومؤمنة بأهداف السياسة الخارجية بغض النظر عن الخلفيات، والمعتقدات السياسية، والفكرية الشخصية التي قد تتعارض مع توجهات النظام السياسي. وغالباً ما تتأنى الدول في اختيار وزير الخارجية، كونه يحتاج إلى مواصفات خاصة تختلف، مواصفات الوزراء الآخرين، كما تهتم الدول كثيراً في عملية اختيار، وتأهيل كادرها الدبلوماسي.(٨٢)

وفي الحالة العراقية، فإن وزارة الخارجية تتولى تنفيذ سياسة العراق الخارجية، ويمثلها وزير الخارجية او من يمثله.(٨٣) وفي إطار تنفيذها لسياسة العراق الخارجية، فقد حدد قانون وزارة الخارجية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٣، للوزارة عدد من الأهداف:

١. تعزيز وتطوير العلاقات مع الدول العربية والدول المجاورة ودول العالم على اساس الاحترام المتبادل وعدم التدخل في الشؤون الداخلية.
٢. تنشيط دور العراق في المنظمات والمؤتمرات الدولية بما يخدم مصالح العراق ويعزز الامن والسلم الدوليين.
٣. تعزيز التعاون الاقتصادي والتجاري والفني والعلمي وتشجيع الاستثمار مع الدول والمنظمات الدولية المتخصصة.
٤. الدفاع عن سياسة جمهورية العراق في المجالات المتنوعة.
٥. حماية مصالح العراق السياسية والاجتماعية ورعاياه في الخارج.
٦. وتسعى وزارة الخارجية لتحقيق اهدافها بالوسائل الاتية:
٧. ادارة عمل البعثات العراقية في الخارج والاشراف عليها.
٨. تنسيق الزيارات التي تقوم بها الوفود العراقية الرسمية للدول العربية والاجنبية وبالعكس لتعزيزوترسيخ العلاقات القائمة قيما بينها.
٩. التنسيق مع الوزارات ذات العلاقة والجهات غير المرتبطة بوزارة في شأن متابعة شؤون المؤتمرات واعمال المنظمات الدولية العالمية والاقليمية.(٨٤)
١٠. التمثيل الدبلوماسي والقنصلي مع الدول العربية والاجنبية والمنظمات الدولية.

(٨١) اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية، النظرية والواقع، مصدر سابق ذكره، ص٢٢٢.

(٨٢) يقول نابليون بونابرت: «لقد جعلت كل وزاراتي سهلة بحيث وضعتها تحت تصرف كل الناس، بشرط ان يمتلكوا بعض الاخلاص، والتفاني والنشاط والعمل. وكان لا بد أن أستثني منها وزارة العلاقات الخارجية؛ لأنه كان المقصود فيها، غالباً، التنظيم والاغراء». يُنظر: مرسيل مرل، السياسة الخارجية، سلسلة افاق دولية، ترجمة خضر، جرس برس، مكتبة عبدالحميد شومان، الاردن، ٢٠١٠، ص١٣١.

(٨٣) المادة ١ من قانون وزارة الخارجية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٣.

(٨٤) المادة ٢ من قانون وزارة الخارجية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٣.

١١. الاعداد والمشاركة في المؤتمرات والندوات والدورات التدريبية في مختلف المجالات ذوات الصلة بعمل الوزراة.

١٢. التنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في شأن القضايا الدولية ذوات الاهتمام المشترك وخصوصا الحدود الدولية المشتركة والانهار.[٨٥]

وعلى هذا الاساس فإن وزارة الخارجية العراقية تُعد الوسيلة الأكثر أهمية في تنفيذ سياسة العراق الخارجية، ويعتمد هذا الدور على كادرها الوظيفي من السفراء والدبلوماسيين، والاداريين، والفنيين. لقد بذلت وزارة الخارجية العراقية جهوداً واضحة في إعادة علاقات العراق الدبلوماسية مع معظم دول العالم، التي قُطعت، أو تجمدت بسبب الموقف الدولي من النظام العراقي السابق. وقد توسع العمل الدبلوماسي، والقنصلي في جميع أنحاء العالم، حيث أصبح للعراق (٧٣) بعثة دبلوماسية و(١٣) قنصلية عامة في مختلف دول العالم.[٨٦] فيما استقبل العراق ١٣٧ بعثة (ما بين سفارة، وقنصلية عامة،[٨٧] وقنصلية فخرية، وبعثات ومكاتب لمنظمات اقليمية، ودولية، ووكالاتها المتخصصة).[٨٨]

وتزامن التوسع في فتح البعثات الدبلوماسية، مع التوسع في الهيكل المؤسسي لوزارة الخارجية، والتوسع في هيكلها الوظيفي أيضاً، فبعد أن كان عدد موظفي وزارة الخارجية قبل عام ٢٠٠٣ حوالي (١٢٠٠) موظف توسع هذا العدد ليصل الى (٢٥٠٣) موظف نهاية عام ٢٠١٥،[٨٩] وتزايدت دوائر الوزارة من (١٤) دائرة الى (٢١) دائرة، للمدة ذاتها.[٩٠]

وفي ظل الوهن الحاصل في وسائل، أو أدوات تنفيذ سياسة العراق الخارجية الأخرى كما ذكرنا، فإن المهمة الملقاة على عاتق وزارة الخارجية ستكون صعبة، ومعقدة. وعلى الرغم من صعوبة المهمة وتعقيدها، إلا أن الدراسات تشير الى أن وزارة الخارجية تعاني من بعض الاختلالات المهمة التي يتطلب معالجتها، ومنها:

عدد أعضاء السلك الدبلوماسي في وزارة الخارجية العراقية يقل بكثير عن موظفي السلك الاداري، والفني، والخدمي بواقع: ٩٩٤ موظف دبلوماسي مقابل ١٥٠٩ موظف غير دبلوماسي، هذا مع حقيقة أن مهمة، ومسؤولية تنفيذ السياسة الخارجية تقع على عاتق السلك الدبلوماسي، وأن الوظائف غير الدبلوماسية (الإدارية، والفنية، والخدمية) تقوم بمهمة إسناد العمل الدبلوماسي.[٩١] فضلًا عن قلة عدد السفراء، إذ ان ملاك الوزارة

(٨٥) المصدر نفسه.

(٨٦) وزارة الخارجية العراقية، الدائرة الصحفية، دليل الخدمة الخارجية، مطبعة كركي، بيروت، ط٢٠١٢/١، ص٩.

(٨٧) كان لبعض الدول سفارات في العراق، واكثر من قنصلية عامة، فعلى سبيل المثال: كان لإيران خمس قنصليات عامة في البصرة، والسليمانية، والنجف، وكربلاء، واربيل، وتركيا كان لها ثلاث قنصليات عامة في البصرة، والموصل، وأربيل، فضلاً عن سفارتها في بغداد، وكان للولايات المتحدة ثلاث قنصليات عامة في: البصرة، واربيل، وكركوك، ولروسيا قنصليتان عامتان في البصرة، وأربيل. وزارة الخارجية العراقية، دائرة المراسم، القائمة الدبلوماسية/٢٠١٤، مطبعة كركي، بيروت/٢٠١٤.

(٨٨) وزارة الخارجية العراقية، دائرة المراسم، القائمة الدبلوماسية/٢٠١٤، مطبعة كركي، بيروت/٢٠١٤.

(٨٩) يشمل العدد موظفي السلك الدبلوماسي، والاداري، والفني، والخدمي. يُنظر: احسان علاوي حسين، قياس جاهزية وزارة الخارجية العراقية لتطبيق انموذج التطوير الاستراتيجي للموارد البشرية، بحث مقدم إلى معهد الخدمة الخارجية استكمالاً لمتطلبات الترقية إلى درجة مستشار، وزارة الخارجية العراقية، بغداد/٢٠١٥، ص٥٤، بحث غير منشور.

(٩٠) الموقع الرسمي لوزارة الخارجية العراقية: http://www.mofa.gov.iq/ab/default.aspx

(٩١) احسان علاوي حسين، مصدر سابق ذكره، ص ص ٥٤-٥٦.

الفعلي ١٠٦ سفيراً، في حين المتوفر حالياً ٦٦ سفيراً.(٩٢)

لا زالت وزارة الخارجية تعاني من عدم وجود منهجية واضحة للتدريب، وبناء القدرات التي تنسجم مع التغيير الذي حصل في العراق بعد عام ٢٠٠٣،(٩٣) فضلًا عن عدم وجود خطة واضحة لتطوير أداء الموظفين.(٩٤)

عدم وجود نظام يعتمد التخطيط المستقبلي لتحديد احتياجات وزارة الخارجية من الاختصاصات، والملاكات العلمية. والمتوفر حالياً هو تفضيل لاختصاصات معينة للتوظيف في الوزارة، لذلك فإن الوزارة واجهت تحدي مأسسة عملها في ظل محاولة تحقيق التوازن العرقي، والطائفي، وقد نافست هذه المسألة (تحقيق التوازن العرقي، والطائفي) في بعض الاحيان مصالح العراق الحيوية في إطار وزارة الخارجية، والمؤسسات الاخرى.(٩٥)

عدم وجود جهة رسمية مسؤولة عن إدارة أداء الموظفين، ولم تطبق الوزارة حتى الان نظام ربط نظام تقييم الأداء بنظام التدريب والتأهيل. وعدم امتلاك الوزارة خطة للتطوير الاستراتيجي للموارد البشرية، وان الدعم الموجود عام وغير محدد بوضع خطط استراتيجية لتطوير الموارد البشرية.(٩٦)

انعدام دور مراكز البحوث، والمؤسسة الأكاديمية في إدارة، وتخطيط، وصنع، وتنفيذ سياسة العراق الخارجية، مما جعل السياسة الخارجية العراقية تعمل بطريقة حل المشكلات، والقضايا الآنية بدون التنبؤ بمستقبلها، وأبعادها، وانعكاساتها على النظام السياسي العراقي. (٩٧)

لازالت سياسة العراق الخارجية تعاني من مشكلة التنفيذ بصيغة المبادرات الفردية المحكومة غالباً بردود افعال آنية، وهذا يعود إلى غياب التنسيق بين مراكز صنع القرار في العراق، وضعف التنسيق بين وزارة الخارجية، والوزارات العراقية المختلفة.(٩٨)

عانت وزارة الخارجية، وخاصة في عهد الوزير هوشيار زيباري، من منافسة الجهات الفاعلة الحكومية، وغير الحكومية التي تتحدث عن الشؤون الخارجية، وأدت هذه المنافسة إلى التقاطع بين رئيس الوزراء، ووزارة الخارجية، إذ اعتمد رئيس الوزراء نوري المالكي على دور المبعوثين الشخصيين في تطوير العلاقة بين العراق وجيرانه، وربما كان ذلك بمعزل عن وزارة الخارجية. وكان يُفهم من هذه التوجهات وجود حالة من عدم الثقة بين رئيس الوزراء، ووزير الخارجية، أضرّت بالمصالح العليا للبلد، واشّرت الى عدم وجود

(٩٢) استضافة وزير الخارجية الدكتور ابراهيم الجعفري في مجلس النواب بتاريخ ٢٠١٦/١٠/٦.

(٩٣) أكرم محمد حسن، مقترحات نحو اصلاح السياسة الخارجية العراقية، جريدة إيلاف الإلكترونية في ٣ حزيران/٢٠١٠: http://www.elaph.com/Web/opinion/567224/6/2010.html

(٩٤) احسان علاوي حسين، مصدر سابق ذكره، ص٧٧.

(٩٥) Jane Kinninmont, Gareth Stansfield and Omar Sirri, Iraq on the International Stage, Foreign Policy and National Identity in Transition, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London,2013,pp.12-11>

(٩٦) المصدر نفسه، ص ص٧٧-٨٠.

(٩٧) علي حسين حميد العيساوي، السياسة الخارجية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ بين ضرورات دور أكاديمي وتجليات الواقع، المجلة السياسة الدولية، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسة، العدد الخامس عشر، السنة الخامسة، صيف عام ٢٠١٠، ص٢٢٧.

(٩٨) أكرم محمد حسن، مقترحات نحو اصلاح السياسة الخارجية العراقية، جريدة إيلاف الإلكترونية في ٣ يونيو/٢٠١٠: http://www.elaph.com/Web/opinion/567224/6/2010.html

مؤسسة واضحة لصنع السياسة الخارجية.(٩٩)

إن المهام المركزية الادارية، والمالية الملقاة على عاتق وزير الخارجية، جعلته يستنفد الكثير من الوقت والجهد في مهام ساندة لاختصاص وزارة الخارجية، وليس هي في صلب العمل السياسي، والدبلوماسي، وممكن أن يكلف بتلك المهام وكيل الوزارة للشؤون الادارية والمالية، لكي ينصرف وزير الخارجية الى العمل السياسي، والدبلوماسي.(١٠٠)

وعلى الرغم من تلك الملاحظات، إلا إن الدبلوماسية العراقية أثبتت حضورها في المحافل الدولية والاقليمية، من خلال استعادة العراق علاقاته الدبلوماسية الكاملة مع معظم دول العالم، والعمل على معالجة الكثير من القضايا العالقة التي خلفها النظام السابق مع دول الجوار، والمجتمع الدولي،(١٠١) والحضور الواسع في الملتقيات والمؤتمرات الاقليمية والدولية، إلا أن هذا الحضور لم يصل الى حد حصول اختراقات سياسية، ودبلوماسية واضحة تصب في صالح حل الملفات العراقية المهمة، وخاصة ملف الوضع الامني والارهاب، وملف التدخل في الشؤون الداخلية العراقية،(١٠٢) وملف إعادة الاعمار والخدمات، والاستثمار، وملف المياه، وملف العلاقات مع دول الخليج العربي ودول الجوار. كذاك فان دول المنطقة ومنذ سقوط النظام عام ٢٠٠٣، لازالت تعتبر العراق واقعاً تحت النفوذ الإيراني المباشر، ما أسهم في وجود حالة من عدم الثقة بين العراق، ودول المنطقة المتنافسة او المختلفة مع ايران.(١٠٣) فالجهود، والضغوط السياسية، والدبلوماسية الواسعة التي مارسها العراق في المحافل العربية، والدولية،(١٠٤) على سبيل المثال، لم تثن تركيا عن قرارها في استمرار بقاء قواتها التي دخلت شمال العراق في الثالث منذ شهر كانون أول ٢٠١٥، واصرارها على المشاركة في عملية

(٩٩) Jane Kinninmont, Gareth Stansfield and Omar Sirri, Op.Cit.pp.12-10.

(١٠٠) تجدر الاشارة الى أن الكثير من القرارات الادارية، والمالية، والفنية مثل: التعيينات، والتنقلات، والعقوبات، والصرف لمستويات معينة، واجتماعات الكثير من اللجان وصرف الجوازات الدبلوماسية، وغيرها من المهام التي تعتبر من المهام الادارية، والفنية تقترن بموافقة الوزير، وهي مهام تستنفذ الوقت، والجهد على حساب العمل السياسي، والدبلوماسي.

(١٠١) لقمان عبد الرحيم الفيلي، مصدر سابق ذكره.

(١٠٢)ينظر: الحديثي يدعو الدول الى عدم التدخل في شؤون العراق، وكالة الرأي الدولية للأنباء:
http://www.alrai-iq.com/235450/03/07/2016/

٣ تموز ٢٠١٦. وينظر كذلك:

-MOFA Spokesperson: MOFA Expresses Rejection for Mr Erdo/an›s Repetitious Statements, Concerning the Mosul Liberation Operation, Constituting a Gross Interference in Iraq›s Internal Affairs. 2nd October, 2016

- MOFA Spokesperson: MOFA Expresses condemnation to the Inaccuracies that the GCC Ministerial Meeting has Included Concerning Iraq. 21st September, 2016. http://www.mofa.gov.iq/en/

(١٠٣) لقمان عبد الرحيم الفيلي، مصدر سابق ذكره.

(١٠٤) مارست الدبلوماسية العراقية جهوداً واسعة لإرغام تركيا على الانسحاب من الاراضي العراقية، ومن اهم تلك الجهود:

- توجيه رسائل الى مجلس الامن الدولي.
- اصدار قرارات من مجلس جامعة الدول العربية على مستوى وزراء الخارجية، وعلى مستوى القمة في الدورة (٢٧)/٢٠١٦، جددت إدانة التوغل التركي وطالبت الحكومة التركية بسحب قواتها.
- القيام بتحرك دبلوماسي واسع لغرض الضغط على تركيا. ينظر: إعمام وزارة الخارجية/ مكتب الوزير المرقم:٣٧٢٤٠ في ٢٠١٦/١٠/١٣.

تحرير الموصل،[١٠٥] على الرغم من أن الولايات المتحدة الامريكية أقرت بأن القوات التركية في العراق ليست من ضمن التحالف الدولي الذي تقوده الولايات المتحدة ضد كيان داعش،[١٠٦] وأن القوات العراقية هي التي تقود المعركة على ارض الواقع في الموصل.[١٠٧] ولكن في الوقت نفسه، فإن الحكومة العراقية لم تخضع للضغط الامريكي، إذ فشلت محاولات وزير الدفاع الامريكي أشتون كارتر في إقناع الحكومة العراقية للموافقة على وجود عسكري تركي على الأراضي العراقية، أو المشاركة في تحرير الموصل.[١٠٨]

وبالتزامن مع تصويت البرلمان التركي في الاول من تشرين أول/٢٠١٦ بالموافقة على تمديد مهمة القوات التركية في العراق وسوريا لمدة عام آخر، يثار تساؤل حول الخيارات الاخرى التي يمكن أن يلجأ إليها العراق لمواجهة التعنت التركي، أو أية حالة أخرى مماثلة، وذلك في ظل تواضع الوسائل المتاحة للعراق لتنفيذ أهداف سياسته الخارجية؟[١٠٩] خاصة وإن زيارة رئيس الوزراء التركي بن علي يلدريم الى بغداد في ٧ كانون الثاني/٢٠١٧، وعلى الرغم من أن الزيارة رفعت حالة التشنج بين البلدين، إلا أنها لم تحسم هذه القضية بشكل واضح، إذ اشار رئيس الوزراء التركي الى ان سحب قوات بلاده من العراق سيكون «بعد استتباب الأوضاع في بعشيقة».[١١٠]

لقد انتهج العراق سياسة تجنب المحاور، والنأي بسياسة العراق الخارجية من الدخول في تحالف تقوده رؤيا سياسية محددة.[١١١] وهذا التوجه بحاجة الى أدوات فاعلة قادرة على التحرك، والتعامل مع وجهات نظر اقليمية ودولية متقاطعة، وربما متصارعة، وجد العراق نفسه متورطاً فيها، إلا أن التجربة الناشئة للعراق، وطبيعة النظام السياسي العراقي، جعلت من الصعوبة على الحكومات المتعاقبة بعد عام ٢٠٠٣، إنتاج سياسة خارجية قوية وواضحة المعالم، ما أدى الى تواضع تأثير الوسيلة الدبلوماسية في تنفيذ سياسة العراق الخارجية، وإن الذي تحقق بعد عام ٢٠٠٣ ربما يعود جزء كبير منه الى أهمية العراق، وأهمية القضية العراقية بالنسبة للدول الفاعلة في المجتمع الدولي.

---

(١٠٥) العراق يدعو إلى اجتماع طارئ لمجلس الامن لبحث الوجود العسكري التركي في شمال العراق، جريدة القدس العربي اللندنية، العدد: ٨٦٠٨ الجمعة ٧ تشرين الأول ٢٠١٦، السنة الثامنة والعشرون.

(١٠٦) Turkish Troops in Iraq Are Not A Part of International Coalition: http://turkishsquare.com/turkish-troops-in-iraq-are-not-a-part-of-international-coalition-us/ October 12th, 2016.

(١٠٧) French President: Iraqi troops are leading the battle of Mosul on the ground, http://nenosplace.forumotion.com/t-86410french-president-iraqi-troops-are-leading-the-battle-of-mosul-on-the-ground 2016/20/10.

(١٠٨)Defense Secretary Carter visits Iraq to assess operation to retake Mosul, http://www.foxnews.com/politics/22/10/2016/defense-secretary-carter-visits-iraq-to-assess-operation-to-retake-mosul.html , October 2016 ,22.

(١٠٩) الجعفري يلوح باستخدام كل الخيارات في وجه التواجد التركي في بعشيقة، http://www.dailysabah.com/arabic/politics/14/10/2016/jafiri-warns-of-using-all-methods-against-turkish-presence-in-bashiqa منشور في ٢٠١٦/١٠/١٤.

(١١٠) يلدريم يتعهد بسحب القوات التركية من العراق بعد تحرير الموصل: http://almanar.com.lb/١٣١٠٩٦٧

(١١١) الجعفري يدعو العرب لتجفيف منابع الارهاب ويؤكد: التحالف لا يمنعنا التعامل مع دول خارجه، المدى بريس، مصدر سابق ذكره.