

حقوق الإنسان في العراق خلال الفترة الانتقالية – البحث عن الشمولية

بقلم "جون ب. بايس"

"جون ب. بايس"، هو حالياً أستاذ زائر في جامعة "نيو ساوث وايلز" في سيدني، أستراليا. وقد عمل لسنوات عدة في الأمم المتحدة وكان مسؤولاً عن تنفيذ عدد كبير من المهمات في مجال حقوق الإنسان. وشغل أيضاً منصب رئيس مكتب حقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق من آب/أغسطس 2004 إلى شباط/فبراير 2006.

ملخص

أبرزت تبعات غزو العراق تحديات لا سابق لها أمام الأمم المتحدة على المستوى السياسي وفي مجال حقوق الإنسان. ومنذ تدخل الأمم المتحدة الأولى إعمالاً بقرار مجلس الأمن 1483 لعام 2003، دعمت في إطار بعثتها لمساعدة العراق، عملية انتقال الحكم من الاحتلال العسكري نتيجة غزو غير قانوني إلى دولة مستقلة ذات سيادة كاملة، وهو هدف لم يتحقق كلية بعد. وتفحص هذه المقالة ذلك المسار انطلاقاً من تدخل مجلس الأمن والسياسات القانونية وحماية حقوق الإنسان والسعي إلى تحقيق المصالحة وبلوغ السيادة والشمولية.

الأمم المتحدة في العراق – التسلسل الزمني

عندما غزت القوات الأمريكية والبريطانية العراق في أواخر شهر آذار/مارس 2003، فقد تصرف دون تفويض من مجلس الأمن¹. وخلال أسابيع قليلة من استيلاء القوات الغازية على بغداد (في 9 نيسان/أبريل 2003)، وجهت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، في 8 أيار/مايو 2003، رسالة إلى رئيس مجلس الأمن أعلنت فيها عن إنشاء سلطة تحالف مؤقتة وقدمتا تفاصيل عن السلطات المسندة إليها ومجالات أداء مسؤولياتها². وأشارت الرسالة أيضاً إلى الجهود المبذولة من أجل إقامة حكومة وطنية. وبوجه خاص، التقت مجموعات من العراقيين في الناصرية (15 نيسان/أبريل 2003) وفي بغداد (28 نيسان/أبريل 2003) لمناقشة الترتيبات السياسية التي ستتخذ في المستقبل. وحددت الرسالة دوراً للأمم المتحدة في مجال الإغاثة الإنسانية والتعمير أساساً، وأعربت عن "تطلعها" إلى تعيين منسق خاص³.

بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق

اعتمد مجلس الأمن القرار 1483 في 22 أيار/مايو 2003 والتمس فيه من الأمين العام تعيين ممثل خاص يتمتع "بمسؤوليات مستقلة" تشمل التنسيق بين الوكالات كما تشمل "بالتنسيق مع السلطة،

¹ "صرح كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة، لهيئة الإذاعة البريطانية (BBC) بأن غزو العراق بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية كان تصرفاً غير قانوني يخالف ميثاق الأمم المتحدة. وقال إن قرار التدخل في العراق كان ينبغي أن يتخذه مجلس الأمن وألا يكون عملاً إنفرادياً." من أخبار هيئة الإذاعة البريطانية (BBC) بتاريخ 16 أيلول/سبتمبر 2004. انظر الموقع التالي: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm (آخر زيارة للموقع في 10 أيلول/سبتمبر 2007).

² وثيقة مجلس الأمن S/2003/538

³ المرجع نفسه. جاء في الرسالة ما يلي: "للأمم المتحدة دور حيوي تقوم به في تقديم الإغاثة الإنسانية ودعم تعمير العراق والمساعدة في تشكيل سلطة عراقية مؤقتة. والولايات المتحدة والمملكة المتحدة والشركاء في التحالف مستعدون للعمل عن كثب مع ممثلي الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وهم يتطلعون إلى تعيين منسق خاص من جانب الأمين العام".

عملية التعمير وإقامة حكومة ديمقراطية". وبعد مرور خمسة أيام، أعلن الأمين العام في 27 أيار/مايو 2003، تعيين السيد "سيرجيو فييرا دي ميلو" في منصب الممثل الخاص للعراق لولاية مدتها أربعة أشهر، وكان هذا الأخير حينها مفوضاً سامياً لحقوق الإنسان، .

ونظم مجلس الأمن بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق في 14 آب/أغسطس 2003 حتى تستطيع الأمم المتحدة إنجاز الولاية الموكلة إليها بموجب قرار مجلس الأمن 1483. ورحب أيضا "بالطابع التمثيلي الواسع النطاق لمجلس الحكم العراقي" الذي أنشئ في 13 تموز/يوليو 2003، "باعتباره خطوة مهمة نحو تشكيل شعب العراق حكومة معترفاً بها دولياً، تمثله وتتولى ممارسة السيادة في العراق". وبعد مرور خمسة أيام على تنظيم بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، تعرضت مكاتب الأمم المتحدة في بغداد لهجوم أسفر عن خسارة فادحة في الأرواح، وراح ضحيته الممثل الخاص للأمم المتحدة. وقد أدى إجلاء الأمم المتحدة لموظفيها لاحقاً – في أعقاب هجوم ثانٍ بتاريخ 22 أيلول/سبتمبر 2003 – إلى التوقف الفعلي لعملياتها رغم الجهود البطولية التي بذلها العديد من موظفيها المحليين، كل في مجاله وفي ظروف ما انفكت تشتد خطورة، لمواصلة ما تبقى من عمليات الأمم المتحدة. وكان الوضع الأمني حينها قد تدهور إلى درجة دفعت إلى الرحيل الجماعي الذي استمر حتى مستهل عام 2004. وكانت معظم المنظمات الدولية قد غادرت العراق باستثناء قلة منها كانت تربطها علاقات وطيدة بالولايات المتحدة والمملكة المتحدة. وتم إجلاء موظفي الأمم المتحدة إلى قبرص ثم إلى الأردن في فترة لاحقة من السنة نفسها. وخلال تلك الفترة، فكرت الأمم المتحدة ملياً في المنحى الذي ينبغي للأمم المتحدة أن تتبعه، وقدم الأمين العام تقريراً إلى مجلس الأمن في أوائل شهر كانون الأول/ديسمبر عرض فيه تقييم الأمم المتحدة للتطورات والتدابير التي ستخضعها في المستقبل⁴.

وأطلع الأمين العام مجلس الأمن أيضاً على قراره بإعادة تشكيل بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق عن طريق إنشاء فريق رئيسي يرأسه "روس ماونتين" الذي عُيّن ممثلاً خاصاً بالنيابة. وكان من المقرر أن تستأنف الأمم المتحدة عملها تحت قيادته وتنظم أنشطتها من جديد في العراق. وعرض التقرير وصفاً شاملاً للتطورات التي طرأت قبل هجوم 19 آب/أغسطس 2003 وبعده. وأكد الأمين العام مراراً في التقرير اهتمامه الأول بالشأن الأمني نظراً لاستمرار تفاقم العنف في العراق. وأفاد التقرير أيضاً بأن الفريق الرئيسي سيتضمن عنصر حقوق الإنسان من بين مكوناته، كما أن بعثة الأمم المتحدة ستضطلع بإنعاش جهود التعمير، من جملة مهام أخرى، على أساس النتائج المنبثقة عن مؤتمر مدريد الدولي للبلدان المانحة الذي انعقد في 23 و24 تشرين الأول/نوفمبر 2003.

التحضير لانتقال الحكم

زار المستشار الخاص للأمين العام، السيد الأخضر الإبراهيمي، العراق من 6 إلى 13 شباط/فبراير 2004، في "مهمة لتقصي الحقائق" في إطار الجهود الداعمة لتحقيق عملية انتقالية تحظى بقبول جميع العراقيين. وقد أسند إليه الأمين العام مهمة تقييم إمكانات إجراء انتخابات مباشرة قبل 30 حزيران/يونيو 2004 وتحديد الإطار الزمني لهذه الانتخابات. وقد ألحق السيد الإبراهيمي إلى تقريره الخاص "تقريراً تقنياً" يتناول تقييماً للعمليات الانتخابية اللازم إجراؤها في الفترة الانتقالية. وكان من المقرر أن تتولى جمعية انتقالية وحكومة مؤقتة الحكم خلال الفترة الانتقالية؛ وأن يجري انتخاب الجمعية التي تتولى صياغة مشروع الدستور، ويجري على المنوال نفسه تشكيل حكومة مؤقتة للفترة

الانتقالية. ورُفض اقتراح من سلطة التحالف المؤقتة يهدف إلى عقد مؤتمر لاختيار أعضاء الجمعية بعد أن تم اختيار نموذج الانتخابات. وتقرر إجراء الانتخابات في أواخر عام 2004 أو مباشرة بعد ذلك، إلا أنها تمت في 30 كانون الثاني/يناير 2005.

وأجرى السيد الإبراهيمي زيارتين إلى العراق في مهمتين إضافيتين، امتدت المهمة الثانية من 26 آذار/مارس إلى 16 نيسان/أبريل 2004، واستمرت الثالثة من 1 أيار/مايو إلى 2 حزيران/يونيو 2004. وخلال المهمة الثانية، اقترح عقد مؤتمر وطني في أعقاب تسليم سلطة التحالف المؤقتة زمام الحكم إلى حكومة العراق المؤقتة. وساعد في مهمته الثالثة على تيسير إبرام اتفاق بين العراقيين بشأن الترتيبات اللازمة لعملية الانتقال والمؤسسات المطلوبة لممارسة الحكومة المؤقتة سلطاتها بنهاية حزيران/يونيو 2004. واستجابة لطلب من رئيس الوزراء بالنيابة، السيد علاوي، قدم الأمين العام دعماً إضافياً إلى اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني من أجل المساعدة على أن "ينطوي المؤتمر على أكبر قدر ممكن من المشاركة بما يعكس تنوع العراق ونطاق آرائه السياسية"⁵.

نهاية سلطة التحالف المؤقتة

اعتمد مجلس الأمن في 8 حزيران/يونيو 2004، استباقاً لانهاء سلطة التحالف المؤقتة، القرار 1546، الذي جاء في ديباجته ما يلي: "إذ يرحب ببداية مرحلة جديدة على طريق انتقال العراق إلى حكومة منتخبة انتخاباً ديمقراطياً، وإذ يتطلع تحقيقاً لهذه الغاية إلى إنهاء الاحتلال وتولي حكومة عراقية مؤقتة مستقلة وتامة السيادة لكامل المسؤولية والسلطة بحلول 30 حزيران/يونيو 2004 ...".

وبعد ذلك بوقت قصير، أعلن الأمين العام في 14 تموز/يوليو 2004 عن تعيينه أشرف جهانجير قاضي ممثلاً خاصاً للعراق لرئاسة بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق.

وقد حدد القرار إطار مشاركة الأمم المتحدة في العراق في الفترة الممتدة من 2004 إلى 2007. وكانت تلك الولاية تنطوي على شقين: تقرر، في الشق الأول، أن تقدم بعثة الأمم المتحدة المساعدة وأن "تؤدي دوراً رئيسياً" في سياق إنجاز "جدول زمني لانتقال الحكم". وتنطوي هذه المساعدة على عقد مؤتمر وطني لاختيار مجلس استشاري، وتقديم الدعم إلى اللجنة الانتخابية المستقلة والحكومة المؤقتة والجمعية الوطنية الانتقالية "بشأن عملية إجراء الانتخابات"، وتشجيع "الحوار وتحقيق التوافق في الآراء على الصعيد الوطني بشأن صياغة شعب العراق لدستور وطني". وأما في الشق الثاني، فكان من المرتقب من بعثة الأمم المتحدة أن "تقدم المشورة" إلى حكومة العراق بشأن عدد من المسائل، بما فيها "(3') تعزيز حماية حقوق الإنسان والمصالحة الوطنية والإصلاح القضائي والقانوني من أجل تعزيز سيادة القانون في العراق".

وقدم الأمين العام، على امتداد الفترة من 2004 إلى 2007، تقارير دورية منتظمة إلى مجلس الأمن حول تطورات الوضع في العراق وأنشطة بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق⁶. وعكست هذه

⁵ الفقرة 29 من الوثيقة S/2004/625: تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن: "اضمان نجاح اللجنة التحضيرية في عملها، يتعين أن يتاح لها الوقت الكافي كي ينطوي المؤتمر على أكبر قدر ممكن من المشاركة بما يعكس تنوع العراق ونطاق آرائه السياسية. ومن المهم أيضاً ضمان أقصى درجة ممكنة من الشفافية بما يتيح للشعب العراقي أن يظل مطلعاً بالكامل على طبيعة المؤتمر ونطاقه وغرضه. وعلاوة على ذلك، ينبغي تحديد نتائج المؤتمر استناداً إلى إجراء يُتفق عليه عن طريق مشاورات حقيقية. وسوف تواصل الأمم المتحدة مساعدة منظمي المؤتمر على تحقيق التوافق في الآراء بين جميع أصحاب المصلحة تحقيقاً لهذه الغاية".

⁶ يمكن الاطلاع على هذه التقارير على الموقع التالي: <http://www.iraqanalysis.org/info/346> (آخر زيارة للموقع في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007).

التقارير أغلبية المهام التي أنجزت عملاً بقرار مجلس الأمن 1546. وانعقد المؤتمر الوطني في آب/أغسطس 2004. وألت الانتخابات التي عُقدت في 30 كانون الثاني/يناير 2005، إلى تشكيل الحكومة الانتقالية بقيادة رئيس الوزراء الجعفري. ونُظِم عام 2005 استفتاء على مشروع الدستور بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 2005، أعقبته انتخابات نظمت في 15 كانون الأول/ديسمبر 2005 من أجل اختيار أعضاء الحكومة التي تشكلت في وقت لاحق تحت رئاسة رئيس الوزراء المالكي.

وفي الأول من آب/أغسطس 2006، أبلغ الأمين العام مجلس الأمن أنه على إثر تأكيد نتائج الانتخابات في 10 شباط/فبراير 2006، تم تنفيذ الجدول الزمني المقترح للفترة الانتقالية وفقاً للقرار 1546. وقبل ذلك بقليل، أبرم اتفاق دولي مع العراق بمبادرة من حكومته في نهاية تموز/يوليو 2007 بهدف تحقيق رؤية وطنية للعراق "غرضها دعم السلام ومواصلة التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي خلال السنوات الخمس القادمة"⁷. وأعرب التقرير عن "قلق بالغ" إزاء حالة الأمن وحقوق الإنسان ونوّه بإعلان رئيس الوزراء السيد المالكي في 25 حزيران/يونيو 2006 عن خطة للمصالحة الوطنية وكليل على الإرادة السياسية اللازمة لمواجهة المشاكل الأساسية في مجال حقوق الإنسان. وكانت بعثة الأمم المتحدة تتطلع إلى "استمرار تعاونها مع الوزارات والمؤسسات القضائية ومنظمات المجتمع المدني في العراق دعماً لإنشاء جهاز وطني قوي لحماية حقوق الإنسان"⁸.

وبعد فترة وجيزة، طلبت الحكومة رسمياً تمديد ولاية بعثة الأمم المتحدة في رسالة مؤرخة في 3 آب/أغسطس 2006، صرح وزير الخارجية العراقي فيها بما يلي:

"في حين أن العملية السياسية التي توخاها القانون الإداري الانتقالي وأيدها مجلس الأمن في قراره 1546 (2004) قد انتهت رسمياً، فإنه لا يزال أمام العراقيين الكثير من العمل لمواصلة بناء المؤسسات القانونية والسياسية الديمقراطية، ولاستعادة سيادة القانون والمجتمع المدني، وللدخول في حوار وطني لبناء السلام والأمن وإعادة بناء الهياكل الأساسية المادية والاقتصادية العراقية المهمشة لمنفعة أجيال الحاضر والمستقبل العراقية"⁹.

وفي 10 آب/أغسطس 2006، اعتمد مجلس الأمن القرار 1700 (2006) – وهو قرار شكلي إلى حد بعيد – قرر بموجبه تمديد ولاية البعثة لمدة اثني عشر شهراً إضافية.

الولاية الراهنة لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق

حدد قرار مجلس الأمن 1770، المعتمد في 10 آب/أغسطس 2007، ولاية الأمم المتحدة الراهنة في العراق. وقيل اعتماد القرار بفترة وجيزة، طلبت حكومة العراق رسمياً تمديد هذه الولاية في رسالة من وزير خارجيتها إلى رئيس مجلس الأمن جاء فيها: "إن المرحلة القادمة، وبما تقتضيه مصلحة العراق، تتطلب توسيع دور هذه البعثة وتفعيله على المسارين الإنساني والسياسي، داخليا وإقليمياً

⁷ يمكن الاطلاع على الاتفاق الدولي مع العراق، في 27 تموز/يوليو 2007، على الموقع التالي: <http://www.iraqcompact.org/ICI%20Document.asp> (آخر زيارة للموقع في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007).

⁸ الوثيقة S/2006/601 بتاريخ 1 آب/أغسطس 2006: رسالة مؤرخة في 1 آب/أغسطس 2006 موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن، وجاء فيها "يعتبر إعلان رئيس الوزراء عن خطة للمصالحة الوطنية في 25 حزيران/يونيه دليلاً على الإرادة السياسية الضرورية لمواجهة المشاكل الأساسية في مجال حقوق الإنسان".

⁹ وثيقة مجلس الأمن S/2006/609 بتاريخ 3 آب/أغسطس 2006.

وعودة الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والصناديق والبرامج للعمل في العراق لإعادة الإعمار والاستقرار والمساهمة في تنسيق وإيصال المساعدات الإنسانية بموجب الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق والبدء بحملات شاملة لمعالجة التدهور الحاصل في البنية التحتية¹⁰.

وعرضت الحكومة على وجه التحديد عددا من المجالات التي تحتاج فيها إلى الدعم وهي:

- "دعم جهود الحكومة العراقية ومجلس النواب في المراجعة الدستورية وتنفيذ أحكامه.
- تقديم المشورة إلى الحكومة العراقية والهيئة الانتخابية العليا المستقلة لتطوير عمليات الانتخابات والاستفتاء.
- دعم جهود الحكومة العراقية في تيسير الحوار الوطني والمصالحة الوطنية الشاملة وضمان احترام الآليات الدستورية عند معالجة الحالات المثيرة للنزاع.
- دعم جهود الحكومة العراقية في تيسير الحوار الإقليمي.
- حماية حقوق الإنسان وإصلاح النظام القانوني والقضائي لتعزيز سيادة القانون.
- إقامة الدورات التدريبية وحلقات العمل وعقد المؤتمرات في المواضيع التي تخص العراق داخل أراضيه.
- تنظيم دورات للدبلوماسيين العراقيين في المعاهد التابعة للأمم المتحدة، وخاصة معهد الأمم المتحدة للبحث والتدريب (اليونيتار).
- إجراء التعداد العام للسكان.
- معالجة مشكلة اللاجئين والنازحين العراقيين داخليا وخارجيا والتنسيق مع الدول والوكالات المتخصصة ذات الصلة لتوفير احتياجاتهم وتهيئة الظروف الملائمة لتأمين عودتهم إلى العراق.
- متابعة تنفيذ وثيقة العهد الدولي وحث الدول المشاركة على تنفيذ التزاماتها.
- متابعة تنفيذ قرارات المؤتمر الوزاري الدولي للدول المجاورة للعراق في شرم الشيخ واللجان الثلاث المنبثقة عنه".
- وقد حدد القرار ((SCR 1770(2007)) المعتمد في 10 آب/أغسطس 2007، ولاية بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق وفقاً لمضمون رسالة وزير الخارجية العراقي. وبناءً على طلب حكومة العراق، كلف الممثل الخاص للأمين العام والبعثة بما يلي:

"(أ) تقديم المشورة والدعم والمساعدة "إلى الحكومة لتنفيذ الأنشطة المختلفة المتعلقة بالإجراءات الوطنية لتحقيق المصالحة الوطنية والأمن الوطني والمسائل ذات الصلة بما فيها التخطيط لإجراء "تعداد شامل للسكان".

"(ب) ... تعزيز ودعم وتيسير " عدد من التدابير الهادفة إلى تعمير البلاد ومؤسساتها، بما في ذلك توفير الخدمات الاجتماعية والتنسيق بين الأنشطة الإنمائية والصناديق المتصلة،

"(ج) القيام أيضا بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والإصلاح القضائي والقانوني من أجل تعزيز سيادة القانون في العراق"¹¹.

"... حسب ما تسمح به الظروف"

يوضح هذا التسلسل الزمني تطورات الوضع في العراق منذ الغزو. وكان واقع الحياة مشحوناً بالمشاكل في تلك السنوات، كما تناقلته الأنباء على نطاق واسع. فعبارة "حسب ما تسمح به الظروف" مثلاً، التي ترد في القرارات الرئيسية، تشير إلى الأوضاع الأمنية في البلاد التي تقف إلى حد بعيد حجر عثرة أمام تحقيق الأهداف المحددة في إطار ولايات البعثة. وقد ورد هذا صراحة في القرار 1770¹² بشأن الولاية الراهنة، وأوضح الأمين العام ذلك في تقريره الصادر في شهر آب/أغسطس 2006، داعياً إلى تمديد ولاية البعثة، في العبارات التالية:

"رغم القيود التشغيلية والأمنية الشديدة، فقد زادت البعثة حجماً ووسعت نطاق أنشطتها خارج بغداد. بيد أنه، في ضوء الوضع الأمني السائد الذي لا يزال يبعث على القلق الشديد، فإن مبدأ "حسبما تسمح به الظروف" سيظل المبدأ التشغيلي الذي تتحد على أساسه جميع أنشطة الأمم المتحدة في العراق في المستقبل المنظور. وهناك مجموعة 396 من الأفراد المدنيين والعسكريين الدوليين في العراق، من بينهم ما يصل إلى 300 شخص في بغداد، و74 في أربيل، و22 في البصرة. وقد أحرز تقدم في إقامة مجمع متكامل طويل الأمد للأمم المتحدة في العراق وفرغ الآن من تشييد مبان جديدة في أربيل والبصرة"¹³.

وقد بينت التقارير التي عرضها الأمين العام على مجلس الأمن عدداً من العقبات التي واجهتها الأمم المتحدة منذ بداية مشاركتها في العمليات. وكان التقريران الأولان اللذان أعدا بناء على ولاية البعثة الأولى عام 2003 (SCR 1483) مهمين في فهم الاتجاه الناشئ في ذلك الحين. وقدم التقرير الأول الذي نُشر في 17 تموز/يوليو 2003¹⁴ تقييماً شاملاً للحالة السائدة آنذاك وكان ذلك أول تقرير عرض أنشطة "سيرجيو فييرا دي ميلو". واستكمل التقرير الثاني الذي نُشر في 5 كانون الأول/ديسمبر 2003¹⁵ تقرير شهر تموز/يوليو وذكر عدداً من الاعتبارات في ما يتصل بالاتجاهات والأولويات القادمة، وسلط الضوء على الطريقة التي اتبعتها الأمم المتحدة لتكييف نهجها مع الوضع السائد في العراق في أعقاب هجوم 19 آب/أغسطس 2003 الذي أدى إلى إجلاء الموظفين من العراق في وقت لاحق. وخلص التقرير إلى ما يلي:

11 الفقرة 2 من قرار مجلس الأمن (2007) S/Res/1770 الذي اعتمده في جلسته 5729 في 10 آب/أغسطس 2007.

12 الفقرة 2 من المرجع نفسه.

13 الصفحة 3 من وثيقة مجلس الأمن S/2006/601.

14 وثيقة مجلس الأمن S/2003/715 المؤرخة في 17 تموز/يوليو 2003.

15 وثيقة مجلس الأمن S/2003/1149 المؤرخة في 5 كانون الأول/ديسمبر 2003.

"تنطوي ضرورة الحفاظ على استقلالية دور الأمم المتحدة، كما هو مبين في قرار مجلس الأمن 1483 (2003)، على أهمية فائقة. فمشروعية الأمم المتحدة وحيادها ميزة كبيرة فيما يتعلق بخدمة مصالح الشعب العراقي".

وهذان التقريران وغيرهما من التقارير التي أصدرتها الأمم المتحدة مع مرور الوقت بما فيها التقارير المتعلقة بحقوق الإنسان عكست وضعاً معقداً في مجالات السياسة والأمن وحقوق الإنسان رغم اللغة الحذرة المعتمدة في الصياغة. وأثرت بعض العوامل وأسهمت في هذا التعقيد. وستتناول الأجزاء التالية من المقالة بالبحث السياق القانوني، والتحديات التي واجهتها الأمم المتحدة في تنفيذ الولاية الموكلة إليها، وتطور عمل مكتب حقوق الإنسان في تلك البيئة، ومسألة "الشمولية" المعروفة أيضاً باسم المصالحة الوطنية.

السياق القانوني

مارست سلطة التحالف المؤقتة الحكم في العراق بالاستناد إلى مجموعة متنوعة من التعليمات والأوامر وما إلى ذلك. كما أنشأت وزارات جديدة (منها وزارة حقوق الإنسان، ووزارة البيئة، ووزارة المهجرين والمهاجرين)، وأعدت إنشاء مجلس القضاء الأعلى لفصل القضاء عن وزارة العدل، بالإضافة إلى عدد من المؤسسات الأخرى مثل اللجنة العراقية لمطالبات الملكية¹⁶.

وزارات جديدة

كان لإنشاء وزارات جديدة أهمية كبيرة لأنها جاءت استجابة لاحتياجات معينة في العراق نجمت عن الوضع السائد قبل الغزو وبعده. فوزارة حقوق الإنسان تلي الخدمات الضرورية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وتسد النقص الذي تعاني منه الهياكل الحكومية. وقد تعاونت الوزارة بجدية مع مكتب حقوق الإنسان التابع لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق وحققت بعض التحسينات المتواضعة. وأما التدبير المهم الآخر فهو إنشاء إدارة لمراقبة السجون تتمتع بسلطة إجراء زيارات منتظمة إلى السجون في جميع أنحاء البلد. في حين اضطلعت وزارة البيئة بالمهمة الضخمة المتمثلة في تنظيف البلاد من بقايا المعدات العسكرية المخلفة من جميع العمليات القتالية التي دارت ولا تزال تدور على أرض العراق منذ ثلاثين سنة، بما في ذلك إتلاف الأراضي والمياه نتيجة لاستعمال اليورانيوم المستنفد من جملة أسباب أخرى. وكان إصلاح أراضي الأهواز في جنوب البلد من بين التحديات الكبيرة التي واجهتها وزارة البيئة. وتولت وزارة الهجرة والملاجئين مهمة كبيرة شملت معالجة مسألة عودة اللاجئين المتوقعة إلى العراق، لا سيما من إيران، معالجة محنة مئات الآلاف من الأشخاص الذين نزحوا تحت النظام السابق. وكان من اللازم تعزيز مواردها الضئيلة خلال السنوات الأخيرة للتصدي لنزوح مئات آلاف الأشخاص بسبب العنف الجاري.

¹⁶ يمكن الاطلاع على قائمة كاملة بالتعليمات والأوامر وغيرها الصادرة عن سلطة التحالف المؤقتة على الموقع التالي: <http://www.iraqcoalition.org/regulations/index.html> (آخر زيارة للموقع في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007).

ويعرّف الموقع تلك النصوص المختلفة كما يلي:
"التعليمات – هي الوسائل التي تعرّف مؤسسات وصلاحيات سلطة التحالف المؤقتة.
"الأوامر – هي تعليمات ملزمة أو توجيهات إلى الشعب العراقي والتي تخلق التبعات الجزائية أو لها علاقة مباشرة عن كيفية تنظيم حياة العراقيين، وبضمنها التغييرات للقانون العراقي.
"المذكرات – تمثل التوسع في الأوامر والتعليمات عن طريق وضع أو تعديل الإجراءات الملزمة لقانون أو أمر معين.
"الإشعارات العامة – هي تنقل نوايا المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة إلى الشعب العراقي والتي يجب أن تتوافق مع التدابير الأمنية التي لا تتضمن أي تبعات جزائية أو تقوي جوانب من قانون موجود تعزز سلطة الائتلاف المؤقتة تنفيذه".

تشريعات سلطة التحالف المؤقتة

لم يفض النشاط التشريعي لسلطة التحالف المؤقتة، وللحكومة العراقية المؤقتة التي تلتها، إلا إلى تطبيقات ذات طابع تكميلي¹⁷. وقد يرجع ذلك إلى ثلاثة أسباب رئيسية: فأولاً، كان ولا يزال، من المستحيل إنفاذ القانون بصورة فعلية بسبب غياب هياكل الدولة المكلفة عادة بحفظ النظام وإقامة العدل. وثانياً، عدم تقبل أغلبية العراقيين للقانون لأنهم اعتبروه قانون سلطة الاحتلال. وثالثاً، الإخفاق في النهوض بحياة عادية بسبب غياب الأمن الاجتماعي والمدني.

ولعل أهم قانون تشريعي سنّته سلطة التحالف المؤقتة كان "قانون إدارة دولة العراق في الفترة الانتقالية" الذي صدر في 8 آذار/مارس 2004، بغرض تنظيم انتقال الحكم إلى حكومة عراقية مستقلة وذات سيادة¹⁸. ويمكن وصف هذا القانون بأنه محاولة للتمهيد إلى الدستور. لكن صدوره عن سلطة الاحتلال أضعف تأثيره بشكل كبير في أوساط المشرعين العراقيين. وكان لمشاريع القانون التي أعدتها الأحزاب الرئيسية دور أكثر أهمية في عملية الصياغة التي جرت عام 2005، رغم أن قانون الإدارة كفل إدراج بعض المسائل الأساسية في جدول الأعمال، من بينها قانون الحقوق والمؤسسات الكفيلة بتطبيق هذه الحقوق، والضمانات المتعلقة بالتمثيل النسائي، وحماية مختلف الأقليات التي تشكل كيان العراق.

ولا يزال عدد من هذه التعليمات والأوامر نافذاً في العراق، وعلى وجه الخصوص الأمر رقم 17 (منقح) الذي أصدرته سلطة التحالف المؤقتة في 24 حزيران/يونيو 2006 قبل انتهاء سلطتها بأربعة أيام، والذي منح الحصانة للموظفين العاملين في القوات متعددة الجنسيات و"بعض البعثات والموظفين في العراق"، بما في ذلك المتعاقدون، الذين يعرفهم بأنهم "الكيانات القانونية غير العراقية أو الأفراد غير العراقيين غير المقيمين في العراق عادة، بما في ذلك موظفيهم غير العراقيين أو المتعاقدين الثانويين غير المقيمين في العراق عادة"، وشركات الأمن الخاصة التي يعرفها بأنها "الكيانات القانونية غير العراقية أو الأشخاص غير العراقيين غير المقيمين عادة في العراق بما في ذلك موظفيهم غير العراقيين ومتعاقدتهم الثانويين غير المقيمين عادة في العراق، والتي تقدم خدمات تأمين لبعثات الارتباط الأجنبية وأشخاصها أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية وأشخاصها وقوات متعددة الجنسيات وأشخاصها، والمستشارون الدوليون والمتعاقدون الآخرون"¹⁹. وينص القسم 5 من الأمر على منح "الدولة المرسله" مسؤولية تحديد طلبات التنازل عن الحصانة من "الإجراء القانوني العراقي".

وقد أسهم عدد من تلك الأوامر حسب ادعاء البعض في انتشار الفوضى على مستوى القانون والنظام في العراق، وعلى الأخص الأمر رقم (2) الصادر في 23 أيار/مايو 2003 والذي حلّ عدداً من

¹⁷ ستتطلب مسألة تشريعات سلطة التحالف المؤقتة تحليلاً منفصلاً في ما يتعلق بتوافقها مع أحكام القانون الدولي الإنساني ذات الصلة التي تنظم الاحتلال.

¹⁸ يمكن الاطلاع على القانون على الموقع التالي: <http://www.cpa-iraq.org/gouvernement/TAL.html> (آخر زيارة للموقع في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007).

¹⁹ يمكن الاطلاع على الأمر (17) على الموقع التالي: <http://www.iraqcoalition.org/regulations/index.html#Regulations> (آخر زيارة للموقع في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007).

"الكليات" من بينها الجيش والقوات الجوية والقوات البحرية وقوات الدفاع الجوي وخدمات عسكرية نظامية أخرى²⁰.

التحديات أمام العملية الانتقالية

الاستقلال

بحكم الحالة في الميدان والإخفاق في تأمين قاعدة سياسية وطنية شاملة في العراق، كما هو موضح أدناه، واجهت الأمم المتحدة تحديات مختلفة أمام تنفيذ ولايتها في العراق عملاً بقرار مجلس الأمن 1546. وتجسد التحدي الرئيسي الذي واجهته أثناء أداء مهامها في إقامة حكومة سيادية ومستقلة من خلال عملية انتقالية تنسم في حد ذاتها بالمصادقية والسيادة والاستقلالية. ولم تكن هذه العملية هيئة لأنها انبثقت عن السلطات التي قامت بغزو العراق واحتلاله وأنجزت تحت سيادتها المطلقة (من حيث الواقع على الأقل). ويعني ذلك عملياً أن حكومة العراق المؤقتة رغم تسلمها زمام "السلطة" من سلطة التحالف المؤقتة، مازالت تحت سيطرة الإرادة السياسية (الأجنبية) للولايات المتحدة. وبصرف النظر عن الإشارات الواردة في القرار، انتقلت السلطات التي تخول السيادة والاستقلال، ببساطة، من سلطة التحالف المؤقتة إلى سفارة الولايات المتحدة. ولم يكن لدى الجمهور العراقي، والقيادة السياسية عدا بعض الاستثناءات، أي شك حول الجهة المسؤولة عن الحكم.

والأمر سيان بالنسبة إلى استقلالية عمليات الأمم المتحدة التي كانت جد مقيدة في أداء مهامها في العراق نظراً لانعدام الأمن واتكاليها على القوات الأمريكية (والقوات البريطانية في الجنوب) للتغطية الأمنية. وزاد الوضع الأمني تعقيداً التدفق المتواصل لعناصر العنف، ومنها تنظيم القاعدة، وتصرفات بعض الشركات الأمنية الخاصة بما فيها المتعاقدون الأجانب الذين كانوا يتمتعون بالحصانة الممنوحة لهم بموجب الأمر رقم 17 (منقح). كما أن القرار 1546 لم يتضمن لفظ "مستقل" عند الإشارة إلى ولاية الممثل الخاص المنصوص عليها في القرار 1483، رغم أنه يحدد الولاية نفسها.

طلب الحكومة العراقية

كان التحدي الآخر الذي واجهته بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق في سياق تنفيذ ولايتها يكمن في العبارة التوضيحية "وفقاً لما تطلبه حكومة العراق"، لأن "حكومة العراق" نفسها كانت في حاجة ماسة إلى بناء القدرات التي تمكنها من التماس الدعم في المجالات المبيّنة في الفقرة (7)²¹. وكان

²⁰ يمكن الاطلاع على الأمر رقم (2) على الموقع التالي:

<http://www.iraqcoalition.org/regulations/index.html#Regulations> (آخر زيارة للموقع في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007).

²¹ يحدد مجلس الأمن في الفقرة (7) من قراره 1546 ولاية بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق كما يلي:

"يقرر أن يقوم الممثل الخاص للأمين العام وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، في سياق تنفيذ ولايتها، وفقاً لما تسمح الظروف، لمساعدة الشعب العراقي والحكومة العراقية، بما يلي، وفقاً لما تطلبه حكومة العراق:

(أ) أداء دور رئيسي فيما يلي:

1' المساعدة في عقد مؤتمر وطني، خلال شهر تموز/يوليه 2004، لاختيار مجلس استشاري؛

2' تقديم المشورة والدعم إلى اللجنة الانتخابية المستقلة للعراق، فضلاً عن الحكومة المؤقتة للعراق، والجمعية الوطنية الانتقالية بشأن عملية إجراء الانتخابات؛

3' تشجيع الحوار وبناء التوافق في الآراء على الصعيد الوطني بشأن صياغة شعب العراق لدستور وطني؛

(ب) وأيضاً:

إصلاح القطاع القضائي والقانوني في إطار ولاية مكتب حقوق الإنسان نموذجاً فريداً لهذا النوع من الحالات.

الوضع الأمني

كان الوضع الأمني يشكل تحدياً ثالثاً. فقد جعلت عبارة "وفقاً لما تسمح به الظروف" أي إجراء تقوم به الأمم المتحدة يتوقف على الوضع الأمني. وحتى إن كان وجود الأمم المتحدة في العراق يتزايد تدريجياً، فإن الوجود الدولي ظل ولا يزال رمزياً. فالمنظمات الدولية ما زالت تعمل من مواقعها في عمان، ويجري القليل منها زيارات دورية إلى العراق تحت قيود أمنية جد صارمة. ومن المنظور العملي، فإن كل المنظمات الدولية غير الحكومية التي غادرت العراق في الفترة من 2003 إلى 2004 لم تعد إليه. ورجعت مسؤولية تنفيذ الأنشطة التي قد لا تزال في طور الإنجاز إلى الشركاء العراقيين المحليين، ما عدا حالة واحدة جديرة بالذكر هي هيئة رصد حقوق الإنسان (Human Rights Watch). وكان الأمين العام جد حذر في الترخيص لأي وجود في العراق حتى في ظل الضمانات الأمنية التي تمنحها قوات التحالف، وهو أمر يمكن تفهمه. ومن هنا جاءت الإشارة، في رسالة وزير خارجية العراق إلى مجلس الأمن التي أوضحت بعد ذلك القرار 1770 المؤرخ 10 آب/أغسطس 2007، إلى "عودة الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والصناديق والبرامج للعمل في العراق لإعادة الإعمار والاستقرار والمساهمة في تنسيق وإيصال المساعدات الإنسانية بموجب الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق والبدء بحملات شاملة لمعالجة تردّي البنية التحتية، حسب اختصاص كل منها"²².

مكتب حقوق الإنسان

في ظل تلك الظروف ومع عودة بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق عام 2004، كان على مكتب حقوق الإنسان الذي أعيد إنشاؤه أن يحدد طريقة عمله. وقد منحت الأمم المتحدة الأولوية للشؤون المتعلقة بحقوق الإنسان منذ الأيام الأولى من مشاركتها في العمل في العراق. وتضمن التقريران اللذان رفعهما الأمين العام إلى مجلس الأمن في 2003 تفاصيل عمليات تقييم حالة حقوق الإنسان في البلاد. وتم إيفاد مسؤول عن حقوق الإنسان كعضو في فريق الأمم المتحدة الأساسي لاستئناف عمل المنظمة في بغداد مع الممثل الخاص للأمين العام في آب/أغسطس 2004.

الولاية

حدّدت الفقرة 7(ب)(3') من القرار 1546 ولاية مكتب حقوق الإنسان في "تعزيز حماية حقوق الإنسان والمصالحة الوطنية والإصلاح القضائي والقانوني من أجل تعزيز سيادة القانون في العراق"²³. ونص القرار 1770 على أن الولاية تتمثل في "القيام أيضاً بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والإصلاح القضائي والقانوني من أجل تعزيز سيادة القانون في العراق". ومن خلال العمل

¹ تقديم المشورة إلى حكومة العراق في مجال توفير الخدمات المدنية والاجتماعية الفعالة؛

² والمساهمة في تنسيق وإيصال مساعدات التعمير والتنمية والمساعدات الإنسانية؛

³ وتعزيز حماية حقوق الإنسان والمصالحة الوطنية والإصلاح القضائي والقانوني من أجل تعزيز سيادة القانون في العراق؛

⁴ وتقديم المشورة والمساعدة إلى حكومة العراق فيما يتعلق بالتخطيط الأولي لإجراء تعداد سكاني شامل في نهاية المطاف؛"

²² مرفق وثيقة مجلس الأمن S/2007/481.

²³ الفقرة 7(ب)(3') من القرار (2003) SC/RES/1546.

مع المنظمات الوطنية العراقية وعن طريقها، لا سيما في بغداد وعمان، اتصل مكتب حقوق الإنسان من جديد بعدد من الجماعات العراقية غير الحكومية. وتحقق ذلك أيضا عن طريق الزيارات التي أجراها أعضاء المكتب في المحافظات الجنوبية ومنطقة الشمال حيث تعززت تلك الاتصالات وقامت اتصالات جديدة. وفتح مكتب حقوق الإنسان في النهاية فرعاً له في البصرة وأربيل بالإضافة إلى مكنتيه في بغداد وعمان. ثم أوقف مكتب البصرة عمله عام 2006 حين تدهورت الأوضاع الأمنية في تلك المنطقة.

وكان المكتب يسدي المشورة إلى الممثل الخاص للأمين العام بخصوص جوانب مهامه المتصلة بحقوق الإنسان، وأصبح من الواضح في حالة العراق أن الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان كانت جزءاً لا يتجزأ من الحوار السياسي. وكانت المشاكل الموروثة من المرحلة السابقة للغزو وكذلك المشاكل التي برزت بعد الغزو، تستدعي الاهتمام العاجل والجدي بها. وبالتالي كان من الضروري للمكتب أن يركز جهوده على دعم المرحلة الانتقالية في العراق بينما كانت أجزاء كبيرة منه تتعرض لهجمات عسكرية، وكان عليه أيضا الالتفات إلى حقائق حقوق الإنسان في المرحلة التالية للغزو. ولهذا السبب، طرح الوضع في العراق تحدياً فريداً من نوعه من المنظور العملي لحقوق الإنسان. وقد استطاع المكتب أن يبقى يوماً بيوم على اطلاع حسن بوضع حقوق الإنسان في جميع أنحاء البلاد والتعامل مع الشبكات التي شكلتها الجماعات والمنظمات العراقية في مجال حقوق الإنسان. واستكملت هذه الاتصالات المقابلات المنتظمة التي كان يجريها مع ممثلين عن وزارات رئيسية وسلطات أخرى (بما فيها السلطات العسكرية الأمريكية).

برامج حقوق الإنسان وإعادة الإعمار

سمحت هذه البرامج أيضا لمكتب حقوق الإنسان بتطوير أنشطة في سبيل دعم الجهود العامة لإعادة الإعمار. ولما كانت مسألة حقوق الإنسان عنصراً أساسياً للمصالحة الوطنية، تعيّن على المكتب مواكبة مجريات واقع البلاد في ما يتعلق بحقوق الإنسان. ولهذا الغرض، اضطلع بوضع مبادرات للسلطات العراقية ودعمها بالإضافة إلى أنشطة الرصد الجارية على مستوى الأفراد وفئات المجتمع المدني والمسؤولين. وشملت تلك المبادرات تأسيس المركز الوطني للأشخاص المفقودين في العراق، وتأسيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وتعزيز الشرطة المدنية ودعم أنشطة مراقبة السجون من جانب وزارة حقوق الإنسان، ودعم الجماعات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان.

وأعد برنامج خاص بحقوق الإنسان يتكون من مشاريع قدمتها وكالات وبرامج أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وصنّفت تلك المشاريع حسب المجالات المختلفة ذات الصلة، مثل التعليم والصحة وإقامة العدل وما إلى ذلك²⁴. وأسهم مكتب حقوق الإنسان في جهود الأمم المتحدة العامة المبذولة على مستوى العملية السياسية وإعادة الإعمار من خلال تعامله مع الشركاء الدوليين الآخرين والسلطات العراقية الناشئة.

وفي أواخر عام 2005، وتحت قيادة وزارة التخطيط، أنشئت أفرقة عمل قطاعية في بغداد بهدف تنسيق احتياجات الوزارات المعنية والسماح لجمهور المانحين بالتالي بترشيد دعمه على نحو أفضل. وكان أحد تلك الأفرقة يهتم بمجال سيادة القانون. وكان الفريق الذي رأسه كبير القضاة يضم

²⁴ يمكن الاطلاع على تلك المشاريع على الموقع التالي: <http://www.uniraq.org/aboutus/HR.asp> (آخر زيارة للموقع في 1 كانون الأول/ديسمبر 2007).

مسؤولين رفيعي المستوى من وزارات الدفاع، والداخلية، والعدل، وحقوق الإنسان، والعمل، والشؤون الاجتماعية، والتخطيط. وعُيّن مكتب حقوق الإنسان واللجنة الأوروبية كجهتين مانحتين رائدتين لكفالة التنسيق والدعم على مستوى هذا الفريق.

الرصد

كانت إحدى مهام مكتب حقوق الإنسان الأساسية ترمي إلى وضع نظام فعال للرصد يستند إليه في تنفيذ ولايته. واستدعى ذلك إقامة اتصالات بالمجتمع المدني العراقي الذي يخطو خطواته الأولى – باستثناء المنطقة الكردية – وإنشاء منظمات من مختلف المستويات والاختصاصات. وفي أواخر عام 2005، تأسست شبكة قيمة من تلك المنظمات وكانت الاتصالات مع الأفراد والجماعات كما ينبغي. وقد تطلب ذلك أيضا إقامة اتصالات مع السلطات العراقية وغير العراقية.

وتمكن المكتب، بفضل أنشطة الرصد هذه، من رسم صورة كاملة ومعقولة عن واقع حقوق الإنسان في البلد. واستطاع أيضا تحديد المجالات التي تتوطن فيها جذور المشاكل الأصلية. وهكذا حافظ المكتب على اتصال منتظم ليس فقط مع الوزارة المعنية بمجال اختصاصه، أي وزارة حقوق الإنسان، بل أيضا مع وزارة الداخلية ووزارة الدفاع ووزارة العدل بالإضافة إلى المجلس القضائي الأعلى. وفي مستهل شهر تموز/يوليو 2005، أصدر مكتب حقوق الإنسان تقريرا عاما نصف شهري عرض فيه حالة حقوق الإنسان في العراق. وقد بينت تقاريره، رغم صيغتها الحذرة، التدهور المطرد الذي مرّت به حالة حقوق الإنسان في البلد²⁵. كما كانت التقارير التي كان يرفعها الأمين العام إلى مجلس الأمن فصلياً تعرض مستجدات الوضع في العراق في مجال حقوق الإنسان وتنقل الشواغل نفسها²⁶. وكان المكتب، من خلال اجتماعاته المنتظمة مع السلطات والمجتمع المدني والأفراد والجماعات، حريصاً على رفع المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان إلى دوائر صنع القرار في الحكومة وغيرها من السلطات حتى تُتخذ التدابير اللازمة لمعالجة تلك المشاكل وتداركها.

وكانت المشاكل التي تم تحديدها في ما يتعلق بسيادة القانون متسقة مع المشاكل التي تواجهها مجالات أخرى؛ كغياب الطاقة الاستيعابية، والتقييدات الصارمة المفروضة بسبب المشاكل الأمنية، والغموض السياسي، وما إلى ذلك.

العواقب الإنسانية للعمليات العسكرية والاحتجاز

فضلا عن ضعف القدرات الوطنية، تفاقمت حالة حقوق الإنسان بسبب المداهمات العسكرية بحثاً عن الإرهابيين المفترضين. وظل جزء كبير من محافظة الأنبار مسرحاً للعمليات العسكرية خلال شهور عدّة. وقد خلفت هذه العمليات عواقب إنسانية هائلة من حيث عدد المصابين المدنيين وحركة النزوح، وغير ذلك. وتضررت مئات الآلاف من السكان مما يعرف باسم "حركات النزوح الجديدة" لتتميزها عن النزوح الذي حدث قبل الغزو. كما أدى اللجوء إلى تدابير معينة مثل وقف الإمدادات بالماء والكهرباء واستهداف العائلات بحثاً عن الأفراد، وقوة النار المستعملة في الهجمات الجوية مثلاً، إلى

²⁵ يمكن الاطلاع على التقارير على الموقع التالي: <http://www.uniraq.org/aboutus/HR.asp> (آخر زيارة للموقع في 20 تشرين الأول/أكتوبر 2007)

²⁶ يمكن الاطلاع على التقارير على الموقع التالي: <http://www.iraqanalysis.org/info/346> (آخر زيارة للموقع في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2007)

بروز ادعاءات خطيرة بانتهاك قانون النزاعات المسلحة في مجال حماية المدنيين والاستعمال غير المتكافئ للقوة، من جملة أمور أخرى.

وارتبطت إحدى المسائل الخطيرة التي أثارها (أساساً) تلك المداهمات العسكرية في مجال حقوق الإنسان باعتقال أعداد كبيرة من الرجال على أمل أن يكون بعضهم من الإرهابيين المطلوبين. وقد آلت عمليات التوقيف تلك إلى اعتقال آلاف من الأشخاص كان معظمهم محتجزاً لدى القوة متعددة الجنسيات في مراكز الاحتجاز التي تديرها (بما في ذلك مركز أبو غريب و"كامب بوكا"). وأشار مكتب حقوق الإنسان، في تقريره عن الفترة من 1 نيسان/أبريل إلى 30 حزيران/يونيو 2007، إلى أن عدد العراقيين الموجودين في الحجز حتى نهاية شهر حزيران/يونيو 2007، بلغ 44 235 شخصاً من بينهم عدد من المعتقلين والمحتجزين لأسباب أمنية والسجناء المحكوم عليهم. وكان من بين هؤلاء 21 107 معتقلين لدى القوة متعددة الجنسيات²⁷. وقد ظلت حالة حقوق الإنسان خطيرة؛ إذ ما فتئت ممارسات الاعتقال والاحتجاز التعسفية وحالات الإعدام بلا محاكمة تحدث بانتظام. كما ظلت الادعاءات بالتعرض للتعذيب كثيرة ومنتشرة فضلاً عن البيانات المدلى بها في المقابلات وجثث الموتى العديدة التي تشاهد وعليها علامات توحى بالإعدام التعسفي أو الإعدام دون محاكمة. كما ظل عدد حالات الاختطافات مرتفعاً.

المصالحة والسيادة والشمولية

برزت تحديات استثنائية أمام جهود استعادة عراق مستقل وذي سيادة بعد مرحلة الغزو. وأدت نهاية الاحتلال الرسمية، كما حددها مجلس الأمن في قراره 1546، إلى تغيير الطبيعة الفنية للهيكل الحاكم في العراق. وتولت سلطة التحالف المؤقتة السلطة على نحو فعلي عقب الغزو العسكري للعراق وإزاحة النظام الحاكم بالقوة؛ فأدت عملية تشكيل حكومة جديدة ذات سيادة بموجب ذلك القرار إلى ظهور تحديات خطيرة علماً بأن "حكومة عراقية مؤقتة مستقلة وتامة السيادة" برزت إلى الوجود نتيجة غزو العراق واحتلاله، بما يتعارض مع المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة، من جملة أمور أخرى.

وكان التحدي يتمثل في تشكيل حكومة مستقلة وتامة السيادة انطلاقاً من إدارة مدنية (أجنبية) مؤقتة تتولى زمام الأمور أثناء الاحتلال العسكري. وكانت استشارة الشعب العراقي، وهي شرط أساسي لأية حكومة تتمتع بالاستقلال والسيادة التامة، عملية معقدة بشكل خاص نظراً للانتهاكات المستمرة التي ارتكبتها النظام السابق في مجال حقوق الإنسان والأضرار الكثيرة التي ألحقها بأبناء شعبه. وتحتوي تقارير المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في الفترة من 1992 إلى 2004 على أدلة مسهبة وجيدة التوثيق عن تلك الانتهاكات²⁸.

غياب المشروعية

إن عملية إحلال المشروعية في العراق عقب الغزو تعقدت أكثر لماً حُرم الشعب العراقي من فرصة التعبير عن رأيه في اختيار سلطاته المؤقتة، بل حتى في ما يتعلق بغزو بلده. ولم يكن مجلس الحكم المؤقت الذي عينته سلطة التحالف المؤقتة يتحلى بأية مشروعية (في ما يخص "السيادة") ومن

²⁷ المرجع نفسه. الفقرة 57 من "تقرير عن حقوق الإنسان، 1 نيسان/أبريل – 30 حزيران/يونيو 2007"
²⁸ يمكن الاطلاع على تقارير المقرر الخاص للعراق في الفترة من 1991 إلى 2004 والوثائق ذات الصلة على الموقع التالي: <http://www.ohchr.org/english/countries/iq/mandate/index.htm> (آخر زيارة للموقع في 20 تشرين الأول/أكتوبر 2007).

المؤكد أنه كان يفتقد عنصر الشمولية. وقد تم حل هذا المجلس في 1 حزيران/يونيو 2004 تأهباً لانتقال الحكم من سلطة التحالف المؤقتة (في 28 حزيران/يونيو 2004) إلى حكومة العراق المؤقتة (حكومة العلاوي). وتشكلت هذه الحكومة تحت سلطة التحالف المؤقتة ولم تكن هي أيضاً تتمتع بالشمولية و"بالسيادة". واعتراف مجلس الأمن بهذه الهيئات لم يجعلها تحظى بقبول الشعب العراقي بالضرورة.

وجاء تعيين المجلس الوطني بصفته حارساً على الشؤون التشريعية عقب المؤتمر الوطني المنعقد في 17 آب/أغسطس 2004. وكان الغرض من هذا المؤتمر هو تمثيل كل قطاعات الشعب العراقي وعُقد بتوصية من الممثل الخاص للأمم المتحدة، السيد الإبراهيمي، في أعقاب مشاورات جرت في العراق بعد أن سُحب اقتراح الحاكم "بريمر" باتباع نموذج المجتمعات المحلية. إلا أن المؤتمر لم يبلغ الشمولية المرجوة. وكان الممثل الخاص، السيد "قاضي" الذي كان وقتها حديث التعيين، قد أكد أثناء المؤتمر، ومراراً بعد ذلك، على ضرورة إدماج كل الفئات العراقية في عملية المصالحة الوطنية واستعادة السيادة والاستقلال²⁹. وكان هذا الشرط، ولا يزال، أساسياً لإعادة بناء العراق.

غياب الشمولية

في الظروف السائدة، وأمام الحملة العسكرية التي شنتها الولايات المتحدة داخل المناطق العراقية سيما السنية منها، لم يكن بلوغ الشمولية السياسية أمراً محتملاً. وقد أدى الهجوم على الفلوجة عام 2004 (في نيسان/أبريل وتشرين الثاني/نوفمبر)، والمداهمات العسكرية في الرمادي وحديثة والقائم وتل أعفر وغيرها من المدن إلى المزيد من "الإقصاء". كما لم يساعد غياب الإنفاذ الفعال للقانون والقصور الكبير في نظام إقامة العدل في معظم أنحاء البلاد (عدا المنطقة الكردية التي تشكل استثناءً ملحوظاً لاختلاف مشاكلها) على إدماج كل العناصر اللازمة لتحقيق المصالحة الوطنية. وأدى

²⁹ انظر مثلاً، خطاب الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لبعثة مساعدة العراق، إلى الجمعية الوطنية الكردستانية في دورتها الافتتاحية، 4 حزيران/يونيو 2005، أبريل: جاء فيه أن التنوع الفريد لسكان المنطقة بمن فيهم الأكراد والعرب والتركمان والأشوريين وغيرهم، يمثل رأس مال لا يقمّ بثمن. وأمام الجمعية الوطنية الكردستانية بالتالي فرصة تاريخية لإثبات أن العراق سيعيش عهداً جديداً تكون فيه المبادئ الديمقراطية مكرسة في مؤسسات فعالة قائمة على المشاركة ويكون من الممكن مناقشة الاختلافات بقوة ومسؤولية في أن واحد وبصورة علنية، وإخضاع القادة السياسيين للمحاسبة أمام الناخبين وإدارة حكومة تلتزم بروح المصلحة العامة والشفافية. كما دعا الممثل الخاص للأمين العام الجمعية الوطنية الكردستانية إلى أن تكون منارا وقنوة يحتذى بها في باقي أرجاء العراق.

ملاحظات الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في العراق، السيد أشرف جهاجير قاضي، إلى الاجتماع التحضيري في مؤتمر الوفاق الوطني العراقي، في 19 تشرين الثاني/نوفمبر 2005: "أصدر الأمين العام للأمم المتحدة توجيهاته لي للتأكد من أن تركز بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق عملها على المساعدة في المصالحة الوطنية خلال العام القادم. وعليه، وبعد الانتخابات وتشكيل الحكومة الدائمة، سنركز جهودنا للعملية السياسية وحقوق الإنسان والمساعدات الإنسانية والتنمية وإعادة الإعمار بالإضافة إلى بناء قدرات المؤسسات لدعم عمل أولئك الذين يسعون إلى دخول أطراف السياسة العراقية المختلفة إلى مستوى جديد من التفاهم والتسامح. وهذا لن يكون سهلاً ولن يكون له نتائج فورية. سنستمر في العمل مع كافة العراقيين المشاركين لضمان التعامل مع جرائم الماضي والحاضر بشكل عادل وشفاف. وقد يبدو من التكرار القول أن مواطني العراق عانوا الكثير ولأجل طويل - وهذا واضح للعيان".

على المؤتمر الوطني العراقي أن ينتخب مجلساً مؤقتاً يتمتع بالمصادقية، حسب مبعوث الأمم المتحدة، سعادة السفير أشرف جهاجير قاضي، 15 آب/أغسطس 2004، خطاب إلى المؤتمر الوطني. يمكن الاطلاع عليه على الموقع التالي:

<http://www0.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=11638&Cr=Iraq&Cr1>

(أخر زيارة للموقع في 1 كانون الأول/ديسمبر 2007):

"أود أن أعبر لكم عن بالغ أسفي لفقدان الأرواح العراقية الثمينة والإصابات العديدة التي عانى الشعب العراقي منها. إن التسوية السلمية للخلافات وإطلاق عملية سياسية واسعة وشاملة والاعتدال واحترام سيادة القانون كليهما عوامل أساسية لتحقيق تقدم في مسيرة العراق السياسية الانتقالية. بناءً على ذلك، فإن نجاحكم في انتخاب مجلس انتقالي يصب في مصلحة العراقيين. عليكم أن تأمنوا تمتع المجلس بالمصادقية والشمولية وذلك لضمان عقد انتخابات ناجحة بحلول 31 يناير 2005 وتحول العراق إلى ديمقراطية دستورية في حلول نهاية العام نفسه".

انتخاب الجمعية الانتقالية في أواخر شهر كانون الثاني/يناير 2005 إلى افتقار العملية السياسية بشكل كبير إلى الطابع الشمولي في مسعاها لإحلال السيادة، وإلى غياب الشرط الأساسي الذي يبرر وجود هذه الجمعية نفسها من عملية صياغة الدستور. وقد تولت الحكومة المؤقتة للعراق مقاليد الحكم حتى 7 نيسان/أبريل 2005 حين استلمت الحكومة الوطنية الانتقالية (حكومة الجعفري) زمام السلطة على إثر عملية انتخابية.

وهكذا فشلت كل العملية الانتقالية المتوخاة مع نهاية سلطة التحالف المؤقتة في توفير العنصر الأساسي الذي كان من الممكن أن يقوم عليه عراق يتمتع بالسيادة، وهو المشاركة الشعبية على مستوى جميع العناصر المكونة للبلد. وكانت مشاركة بعض الجماعات السنية في الاستفتاء المنظم في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2005 علامة مشجعة أظهرت أن غياب الشمولية بدأ يتخذ منحى عكسياً. واتسمت المشاركة السنية في الاستفتاء بشكل أساسي برفض شامل لمشروع الدستور كاد أن يُترجم عن طريق استعمال حق النقض "الفيتو" ضد المشروع³⁰. وهذا ما يبيّن الآثار الخطيرة التي تركها غياب عنصر الشمولية في العملية السياسية آنذاك وضرورة معالجته على وجه السرعة.

وأظهرت انتخابات 15 كانون الأول/ديسمبر 2005 مشاركة واسعة للجماعات السنية. وكان لذلك أهمية خاصة لأن الحملة العسكرية الأمريكية، التي تخللتها فترة هدوء مؤقت خلال الانتخابات، قد استمرت دون هواده في المناطق السنية. واستؤنفت المفاوضات بشأن الدستور وفقاً للمادة 142 منه في إطار لجنة المراجعة من أجل النظر في شواغل الذين لم يشاركوا في عملية وضع الدستور في الحكومة الانتقالية وكانت أغليبيتهم من السنة.

وفي الوقت الذي بدأت تتزايد فيه المشاركة في العملية السياسية، اتخذ مستوى العنف مساراً وزخماً خاصاً. ولم يؤثر التقدم نحو إقامة عملية سياسية شمولية في الحياة اليومية في البلد.

إخفاق الإدارة

أخفقت الجمعية الوطنية الانتقالية في إنشاء نظام فعال لإقامة العدل في العراق. وكان قطاع إقامة العدل ولا سيما الشرطة عاطلاً عن العمل. كما ظل انعدام الاستقرار الاقتصادي سبباً للبطالة والمصاعب الاقتصادية. وأبرز غياب الخدمات الأساسية، مثل الكهرباء، المحنة التي كان يمر بها البلد. وأدى انعدام الأمن المادي والاقتصادي إلى زيادة حالات التمرد على القانون والعنف وعدم الاستقرار. وكان يُنظر ولا يزال يُنظر باستخفاف كبير إلى أهمية انتشار العنصر الإجرامي. وزادت وزارة الداخلية تعقيد الوضع إذ ضمت إلى قوات الشرطة عناصر مليشيا تابعين لأحزاب سياسية أصبحت اليوم طرفاً في الحكومة الانتقالية. وقد أسند إلى وحدات الشرطة ارتكاب اعتداءات خطيرة

³⁰ الفقرة 10 من تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن S/2005/766 المؤرخ 7 كانون الأول/ديسمبر 2005: "وفقاً للقانون الإداري الانتقالي، يُعتبر الاستفتاء ناجحاً ومشروع الدستور معتمداً، إذا وافقت عليه أغلبية الناخبين، ولم يرفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر. ووفقاً للنتائج النهائية المعتمدة التي أعلنتها مفوضية الانتخابات في 25 تشرين الأول/أكتوبر، فقد شارك في الاستفتاء 64,6 في المائة من جميع الناخبين الذين يحق لهم التصويت، صوت 79 في المائة منهم مؤيداً لمشروع الدستور و21 في المائة منهم معارضاً له. وأدلى بما مجموعه 9 852 291 صوتاً من 6 235 مركز اقتراع وأكثر من 32 000 مكتب اقتراع. وصوتت محافظتان بأكثر من ثلثي ناخبيها برفض الدستور - وهما محافظة الأنبار (حيث أيد الدستور 3 في المائة من الناخبين وعارضه 97 في المائة منهم) ومحافظة صلاح الدين (حيث أيد الدستور 18 في المائة من الناخبين وعارضه 82 في المائة منهم). وفي حين أن أغلبية الناخبين في محافظة نينوى رفضوا الدستور (حيث أيدته 45 في المائة منهم وعارضه 55 في المائة)، فقد قصرت هذه النتيجة عن بلوغ أغلبية الثلثين التي تمثل الحد الأدنى لاعتبار التصويت رافضاً للدستور. ونظراً لأن أغلبية الناخبين قد صوتوا لصالح الدستور ولم يصوت ضده سوى محافظتين، قرر مجلس المفوضين التابع لمفوضية الانتخابات اعتبار مشروع الدستور معتمداً".

عديدة في حق المدنيين، فتحول بذلك رجال الشرطة عن واجبهم وارتكبوا أعمال عنف ضد المدنيين الذين من المفروض أن يقدموا لهم الحماية.

وأمام عجز وزارة الداخلية في إعمال آليات المحاسبة الداخلية، ورغم وجود قسم حقوق الإنسان ومكتب المفتش العام، كان لتلك العناصر حرية التصرف الفعلي. كما لم تبد الحكومة الوطنية الانتقالية أية إرادة سياسية واضحة لمعالجة تلك الأوضاع الخطرة. وفي أواخر عام 2005، داهمت القوات الأمريكية مستودعاً كانت الوزارة تحتجز فيه نحو 170 شخصاً تعرض العديد منهم للتعذيب. إلا أن التحقيقات التي أعلن عنها رئيس الوزراء آنذاك والتقارير اللاحقة التي أفادت بأن آلاف الأشخاص الآخرين موجودون قيد احتجاز غير قانوني في مواقع أخرى، لم تعطِ أية نتيجة³¹. وعرض الممثل الخاص للأمين العام والمفوض السامي لحقوق الإنسان تزويد الحكومة بدعم دولي من أجل مباشرة تلك التحقيقات ودعم الجهود المبذولة لمعالجة أسباب مشكلة الاحتجاز خارج نطاق القانون. وساهم ذلك الوضع في توطيد الرأي القائل بأن الحكومة عاجزة عن الوفاء بالتزامها الأساسي بحماية مواطنيها من الاعتقال التعسفي والاحتجاز والتعذيب وكان مثلاً على شدة تدني مستوى حماية الحق في الحياة مع تكاثر عدد التقارير التي أشارت إلى حالات الإعدام الجماعي دون محاكمة. وزاد من الطين بلة أن وزير الداخلية نفسه كان قائداً سابقاً لإحدى الميليشيات. وهكذا كان العراق يعيش في تلك الآونة حالة فُصام عرف فيها استمرار الحوار السياسي من جهة واستمرار تردي وضع الشارع من جهة أخرى، وأدى ذلك إلى التكهن باحتمال نشوب حرب أهلية.

كيف يمكن التوفيق بين استمرار التدخل العسكري الأمريكي وتحقيق السيادة والاستقلال للعراق بعد 28 حزيران/يونيو 2004؟

التدخل العسكري الأمريكي وتحقيق السيادة للعراق

بررّ التدخل العسكري على أساس أنه كان رداً على طلب من السلطات العراقية، أي الحكومة المؤقتة والانتقالية على التوالي، واستجابة من السلطات الأمريكية، أي من وزير الخارجية "كولن باول" و"كونديليسا رايس" على التوالي، كما هو موضح في نص الرسالتين المرفقتين بقراري مجلس الأمن 1546³² و1637³³. وقد أكد تبادل الرسائل أن وضع آلاف المحتجزين الذين أوقفوا في تلك العمليات العسكرية كان احتجازاً "على أساس مقتضيات أمنية". ومن ثم، كان هؤلاء المحتجزون مشمولين بالحماية المنصوص عليها في اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بهذه الفئة. إلا أن أعداد الموقوفين ومدة احتجازهم والظروف المحيطة بالاحتجاز لا تتماشى وأحكام اتفاقية جنيف الرابعة، وقد أثار مكتب حقوق الإنسان التابع لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق هذه المسألة مراراً أمام السلطات العراقية والسلطات العسكرية الأمريكية.

³¹ انظر على الموقع التالي www.uniraq.org التقارير المتعلقة بحقوق الإنسان: الفقرات من 7 إلى 11 من تقرير الفترة من 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2005 إلى 31 كانون الأول/ديسمبر 2005 الفقرة 28 من تقرير الفترة من 1 كانون الثاني/يناير 2006 إلى 28 شباط/فبراير 2006 الفقرة 7 من تقرير الفترة من 1 آذار/مارس 2006 إلى 30 نيسان/أبريل 2006 انظر أيضاً البيان العام لمنظمة العفو الدولية المؤرخ في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2006، "العراق: رغم مرور سنة لم تتحقق العدالة بعد لصحايا التعذيب" (AI Index MDE14/038/2006/(Public)).

³² مرفق وثيقة الأمم المتحدة (S/RES/1546(2004)، نص الرسالتين الموجهتين إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس وزراء الحكومة المؤقتة للعراق، الدكتور إباد علاوي، ووزير خارجية الولايات المتحدة، كولن ل. باول، بتاريخ 5 حزيران/يونيو 2004.

³³ المرفق 1 من وثيقة الأمم المتحدة (S/RES/1637 (2005)، رسالة مؤرخة 27 تشرين الأول/أكتوبر 2005 موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الوزراء العراقي؛ والمرفق 2، رسالة مؤرخة في 29 تشرين الأول/أكتوبر 2005 وموجهة إلى رئيس مجلس الأمن من وزير خارجية الولايات المتحدة.

وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أيضاً أن الحماية التي يمنحها القانون الدولي الإنساني إلى السكان المدنيين هي حماية إضافية للمدنيين تستدعيها الأعمال العدائية. وبالتالي فإن الحماية الممنوحة بموجب هذا القانون هي تكملة للحماية التي ينص عليها القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويكتسي ذلك أهمية خاصة عندما يتعلق الأمر بحماية الحق في الحياة، والحماية من الاحتجاز التعسفي، والتعذيب، وما إلى ذلك. وعليه، يجب أن يتمتع المدنيون بحماية معززة في الظروف غير العادية التي تسببها النزاعات المسلحة. وأشار آخر تقرير حول وضع حقوق الإنسان في العراق إلى التباين المستمر في تفسير تطبيق قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني من جانب السلطات الأمريكية³⁴.

ملاحظات ختامية

إن حالة حقوق الإنسان كانت جد خطيرة قبل السنوات التي سبقت الغزو. وقد نقلت تقارير المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان معلومات موثقة عن انتهاكات فظيعة بُزعم وقوعها في الفترة التي أعقبت مباشرة حرب الخليج لعام 1991³⁵. وكان العراق، قبل تلك الفترة، مسرح انتهاكات شهيرة يُذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، الهجمات بالأسلحة الكيماوية التي تعرض لها سكان حلبجة والسليمانية وغيرها. وقد أسفرت الحرب مع إيران عن انتهاكات خطيرة تشهد عليها تلك المقابر الجماعية المسجلة الآن في المحفوظات، وهي دليل على عجز المجتمع الدولي عن معالجة هذه الحالات.

وقد ولد الغزو في نفوس العديد من العراقيين الأمل في التخلص من الخوف والاطمئنان على سلامتهم وأمنهم وترقب بزوغ عهد جديد من الحرية واحترام حقوق الإنسان. والمحزن أن الأمور سارت خلاف ذلك، فما انفكت حالة حقوق الإنسان تتدهور منذ الغزو. وكان الأمين العام قد أشار في تقريره الأول المقدم إعمالاً بالقرار 1483، إلى الشواغل نفسها التي سجلها ممثله الخاص "فييرا دي ميلو"³⁶. وأكد تقرير شهر كانون الأول/ديسمبر 2003 التدهور المطرد لحالة الأنشطة المتعلقة بحقوق الإنسان التي كانت متزامنة إلى حد بعيد مع تردي الوضع الأمني³⁷.

أين الخطأ إذ؟ كانت الحالة الخطيرة التي وصلت إليها حقوق الإنسان ناجمة عن عدد من العوامل المعقدة. فوفاً، وعلى مستوى مدني بحت، كانت هياكل الدولة المعنية بحماية الفرد عاطلة. وقد أدى حلّ قوات الشرطة وقوات الجيش إلى خلق فراغ في الحماية. ولم تحظ عملية إعادة تشكيل هاتين الركيزتين الأساسيتين للدولة بالأهمية اللازمة فتركت مهمة توفير الحماية بالتالي إلى القوات الأجنبية وعلى رأسها قوات الولايات المتحدة وبريطانيا. وأدى غياب هيئات إقامة العدل أو تعطيلها إلى تهئية بيئة انتشرت فيها الجرائم بشكل مطرد بما فيها الجرائم المرتكبة كأعمال إرهابية.

واقترن انعدام الاستقرار العام بما يسمى "الحرب على الإرهاب". وأدى وجود القوات الأمريكية بأعداد كبيرة في العراق إلى جلب الجماعات التي كانت ترى في الولايات المتحدة عدواً لها. وقد وجدت هذه الجماعات طريقاً لها إلى العراق لتستهدف المنشآت العسكرية الأمريكية وغيرها من

³⁴ الفقرات من 68 إلى 81 من تقرير حقوق الإنسان للفترة من 1 نيسان/أبريل إلى 30 حزيران/يونيو 2007، على الموقع التالي: <http://www.ohchr.org/english/countries/iq/docs/unami11.pdf> (آخر زيارة للموقع في 20 تشرين الأول/أكتوبر 2007).

³⁵ انظر تقارير المقرر الخاص بشأن العراق في الفترة بين 1991 و2004 والوثائق ذات الصلة على الموقع التالي: <http://www.ohchr.org/english/countries/iq/mandate/index.htm> (آخر زيارة للموقع في 20 تشرين الأول/أكتوبر 2007).

³⁶ الوثيقة S/2003/715، تقرير الأمين العام إعمالاً بالفقرة 24 من قرار مجلس الأمن رقم 1483 (2003) المؤرخ في 17 تموز/يوليو 2003.

³⁷ الوثيقة S/2003/1149 المؤرخة في 5 كانون الأول/ديسمبر 2003، وبوجه خاص الفقرات 14 و23 و83 و96.

المنشآت الحيوية لإعادة بناء البلد. وكانت بعض الجماعات مثل جماعة تنظيم القاعدة التي لم يكن لها أبداً موطناً قدم في العراق قبل الغزو، قد جعلت من هذا البلد ميدان معركة لحربها ضد الولايات المتحدة. وما زاد الوضع خطورة هو المصادمات العسكرية المستمرة بحثاً عن الإرهابيين واعتقال أعداد كبيرة من الأشخاص في مراكز احتجاز أمريكية لفترات مطوّلة. ولما كانت الأغلبية الكبيرة من المحتجزين أبرياء، فإن احتمال تحولهم إلى إرهابيين عند خروجهم من السجن كان أكبر.

وأما العامل الثالث فإنه ارتبط بالإخفاق في ضمان عملية سياسية تتحلّى بالشمولية الكافية، وساهم ذلك في تشديد قبضة عناصر المعارضة الذين كانوا ينادون بالعنف، وإضعاف الجماعات الأكثر اعتدالاً. وكان "الحوار" السياسي يدور إلى حد ما عن طريق أعمال العنف. وقد آل تفاقم هذا العنف إلى ما وصفته وسائل الإعلام، حسب ما يناسبها، "بالعنف الطائفي"، أي العنف بين الطائفتين السنية والشيعية، وهو غير صحيح كليةً.

وأما العامل الرابع فإنه تعلق بوجود الشركات الأمنية الخاصة، وأكثرها شركات أجنبية حققت أرباحاً طائلة مقابل توفير الأمن، مما حثّها على الإخلال بالأمن. وكان من السهل في الظروف السائدة في العراق إثارة الخوف والإخلال بالأمن خاصة إذا كان المواطن لا يلقى الحماية من رجال الشرطة الوطنية أو يتعرض مراراً للابتزاز على يدهم. وأدى غياب الأمن واستفحال العنف إلى اضطراب المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية إلى مغادرة العراق. وفي هذه الظروف، قامت منظمات أمريكية رسمية وأخرى أمريكية غير حكومية أو شبه حكومية بسد الفجوة الناجمة عن غياب المنظمات الأخرى في العراق.

واصطدمت الجهود المبدولة من أجل الإعمار وإعادة البناء بمزيد من العراقيل بسبب عدم تحديد الأدوار المنوطة بالأمم المتحدة والولايات المتحدة. فكانت الاتصالات مع السلطات العراقية قائمة على مستويين؛ اتصالات ثنائية الأطراف مع الولايات المتحدة، واتصالات متعددة الأطراف تتابعها الأمم المتحدة وفقاً للولاية المعهودة إليها، وتشارك فيها الولايات المتحدة أيضاً. ولم يجر التنسيق بين هذين المستويين من الاتصالات بشأن جهود الإعمار وإعادة البناء. وعقد هذه العلاقة الطابع العسكري الذي صبغ تصرفات الولايات المتحدة بالنيابة عن السلطات العراقية.

وهكذا، فإن الأوضاع في العراق ما انفكت تتدهور. وقد برز السعي إلى المصالحة الوطنية كمسألة تحظى بالأولوية في إطار ولاية الأمم المتحدة الراهنة بموجب قرار مجلس الأمن 1770. وينبغي الآن إتاحة الفرصة للمجتمع الدولي من أجل تحقيق أهداف ميثاق الأمم المتحدة لضمان كرامة شعب العراق.