مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center for Studies and Planning

ورقة سياسات

السياسة الخارجية العراقية
بين غياب الرؤية وضعف الأداء

أسامة الشبيب - غزوان المنهلاوي

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

المقدمة

تُعدُّ السياسة العامة في كل دولة من أهم القضايا التي تحظى باهتمام وتفكير كبيرين، والسياسة الخارجية ركن أساس من أركان سياسة الدولة العامة، وذلك لأهميتها الداخلية والخارجية وما يترتب على نتائجها من آثار واسعة مادياً ومعنوياً سواء على مستوى الدولة والمؤسسات أو على المجتمع والأفراد.

تعاني السياسة الخارجية العراقية منذ عقود طويلة قبل التغيير عام 2003 وبعده ولأسباب كثيرة منها داخلية نتيجة التعقيد الاجتماعي والسياسي وطبيعة الاختلافات الإثنية والمذهبية، ومنها خارجية دولية كالاحتلال الأمريكي وما تركه من آثار، وإقليمية لا سيما دول الجوار والقلق من تغيير النظام السابق في عام 2003، وبناء نظام جديد يعتمد آليات مختلفة عن نماذج الحكم في أغلب دول المنطقة.

إن فقدان الرؤية الاستراتيجية للدولة، والتصور الكلي المبني على تلك الاستراتيجية للسياسة الخارجية العراقية أنتج وينتج ارتباكاً وضعفاً في السلوك والمواقف الدبلوماسية والسياسية، وساعد على ذلك الانقسام الداخلي والمحاصصة السياسية على أساس المكون المذهبي والإثني، ثم ازداد هذا الانقسام بمرور السنوات لتضارب المصالح السياسية والاقتصادية وأصبح المشهد منقسماً عمودياً وأفقياً، حتى أصبح موقف العراق من أي حدث عبارة عن مواقف وآراء مختلفة وأحياناً متناقضة نتيجة الخلفيات والأطر التي تنطلق منها.

إن بناء سياسة خارجية تهدف إلى النجاح وتحقيق المصالح العليا للدولة لا يمكن الاهتداء لها إلّا بصلابة البنى الداخلية مؤسسياً واجتماعياً، واعتماد تفكير بعيد النظر وليس رؤى أسيرة الأزمات، والمشاكل اليومية، والمشاريع الانتخابية، مع ضرورة إصلاح

مؤسسي للجهات ذات العلاقة بالسياسة الخارجية وفي مقدمتها وزارة الخارجية التي تعاني هي الأخرى من اختلال إداري ودبلوماسي، يبدأ بمعالجة داخلية قبل العمل على تنفيذ السياسة الخارجية للدولة العراقية.

اولاً: مفهوم السياسة الخارجية

اختلف علماء السياسة والعلاقات الدولية في تعريف محدد للسياسة الخارجية، لكن المقاربة للآراء التي تعرضت لشرح المفهوم بينها مشتركات رئيسة، حيث يمكن أن نشير إلى مفهوم السياسة الخارجية بأنه: مجموعة من العناصر التي تشكل خطة عمل شاملة لسياسة الدولة إزاء الفاعلين الدوليين سواء أكانوا دولاً أم منظمات دولية لتحقيق المصلحة العليا للدولة على المستوى السياسي والاقتصادي والأمني[1]. يتبين أن السياسة الخارجية ليست مواقف انفعالية أو ردود أفعال بحسب كل حدث ومتغير خارجي، بل رؤية مركبة تتبناها الدولة وصناع القرار لتحقيق أهداف عليا مع متابعة لطبيعة المتغيرات وتطورات الأحداث الخارجية أو نمط العلاقات مع الدول الأخرى.

إن رسم السياسة الخارجية يخضع لعملية تفكير عميق وصياغة دقيقة تنطلق من مجموعة محددات داخلية وخارجية للدولة، وأهم العناصر الداخلية التي تراعى في هذا الإطار هي (البيئة الداخلية، الموقع الجغرافي، عدد السكان، مستوى النمو الاجتماعي، طبيعة النظام السياسي، القوة العسكرية، القدرة المالية، البنية التعليمية والثقافية للمجتمع وغيرها) أمّا المحددات الخارجية التي تؤخذ بالنظر في صياغة السياسة الخارجية فتتمثل في فهم طبيعة النظام الدولي وطبيعة التحالفات الدولية ودور الفواعل الكبرى والمتوسطة في البيئة الإقليمية والدولية.

لذا فالسياسة الخارجية الهادفة تُبنى على فهم حقيقي لكل المحددات والمكونات

1. "السياسة الخارجية: دراسة نظرية" للأستاذ الدكتور مازن إسماعيل الرمضاني.

المحيطة بالدولة داخلياً وخارجياً وتستثمر بذكاء كل الفرص والإمكانات المتاحة مع مراعاةٍ لكل التحديات والمخاطر وصياغة رؤيةٍ استراتيجية توائم واقع الدولة في تحقيق أهدافها ومصالحها العليا.

إن صنع السياسة العامة للدولة ومنها السياسة الخارجية هي عملية معقدة وتشترك فيها جهات متعددة مرتبطة بشكل أو آخر في التخطيط أو تنفيذ السياسة الخارجية للدولة كوزارة الخارجية وجهاز المخابرات والمؤسسات الاستشارية ومراكز الفكر، وكلما كانت المعطيات الفكرية والسياسة والأمنية حاضرة في مطبخ صنع السياسة اقترب القرار النهائي أكثر إلى الصواب، وعملية صنع السياسة تسير في أربع مراحل أساسية أو ما يطلق عليها (التاءات الأربعة) وهي: التفكير، التخطيط، التنفيذ، التقييم والمراجعة. ولكل مرحلة استحقاق وشروط تُستوفى قبل الانتقال للمرحلة التالية وهكذا وصولاً للنهاية مع المراقبة والتقييم المستمر، لأن السياسة الخارجية من أكثر السياسات التي تتسم بالسيولة والتغيير لكثرة العوامل المؤثرة فيها والداخلة عليها، لا سيما إذا ما كانت البيئة الإقليمية والدولية يسودها عدم اليقين كما هي الحال في اللحظة الراهنة التي تمر فيها البيئة الإقليمية والدولية المحيطة بالعراق.

ولذلك يمكن تقديم التعريف التالي لمفهوم السياسة الخارجية للدولة على أنها: مجموعة الأهداف والقيم والوسائل التي تنتهجها الدولة في تعاملها مع الدول الأخرى منفردة أو مجتمعة أو مع أي كيان آخر في سبيل تحقيق أهداف الدولة العليا ومصالحها الوطنية[2].

مما تقدم يتجلى أن السياسة الخارجية قضية جوهرية لأيِّ دولة تتبناها في تحقيق مصالحها وغاياتها الكبرى، وهي مسار ينطلق من رؤية علمية وواقعية لكل الفرص والموارد

2. د. أحمد نوري النعيمي، السياسة الخارجية، مديرية دار الكتب، بغداد.

والتحديات والمخاطر الداخلية والخارجية ذات العلاقة البنيوية أو المحيطة بالدولة، وتصاغ وفق كل تلك المعلومات والمحددات، وتشترك فيها عدة من الجهات ذات العلاقة، للوصول لصياغة سياسة خارجية بعيدة عن الرغبات الشخصية وردود الأفعال العاطفية والآنية، لأن قراراً واحداً في السياسة الخارجية قد يكلف جيلاً بل أجيالاً دفع ضريبة باهظة.

ثانياً: المبادئ الدستورية للسياسة الخارجية

مرت السياسة الخارجية العراقية بمحطات مختلفة صعوداً ونزولاً بحسب كل حقبة سياسية مر بها تاريخ العراق السياسي، إلا أن مرحلة نظام البعث وما انتهجه من سياسة الحروب في المنطقة، متمثلة بحرب الخليج الأولى والثانية وختامها مع حرب 2003، والممارسات الداخلية التي لا تقل عن الحروب الخارجية ضد أغلبية الشعب العراقي، كل ذلك كلف العراق دولة ومجتمعاً أثماناً كبيرة سياسية وقانونية واقتصادية فضلاً عن خسارة الرصيد المعنوي والرمزي للعراق، وهذا ما تجلى بوضوح بعد التغيير عام 2003 حيث اصطدم النظام الجديد والقوى السياسية، بتركة ثقيلة على عاتق الدولة والمجتمع، ولا تزال آثارها بينة في العديد من جوانب الحياة.

النظام السياسي بعد 2003 حاول رسم صورة جديدة للعراق تختلف عن تشوهات صورة العراق في زمن البعث، حيث وضع دستور 2005 المبادئ الأساسية الموجهة للسياسة الخارجية، ونصت المادة (8) منه صراحةً على الأسس التي تُبنى عليها علاقات العراق الخارجية، وهي تمثل قطيعة مع سياسات النظام السابق، وتشمل:

1. حسن الجوار: مراعاة مبادئ حسن الجوار مع الدول المحيطة.
2. عدم التدخل: الالتزام بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.
3. الحلول السلمية: السعي لحل النزاعات بالطرق السلمية وتجنب اللجوء إلى القوة.

4. المصالح المتبادلة: إقامة العلاقات على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل.

5. الالتزامات الدولية: احترام التزامات العراق الدولية والمواثيق التي وقّع عليها.

وحرصاً على عدم التفرد بالقرار في سياسة العراق الخارجية واعتماد النهج المؤسسي وفق النظام النيابي الذي تم تبنيه دستورياً، توزعت مهام رسم وتنفيذ السياسة الخارجية بين السلطات لتشكيل نظام من التوازنات والرقابة:

- **السلطة التنفيذية** (مجلس الوزراء) وفقاً لـ المادة (80)، يتولى مجلس الوزراء (أو من يخوله كوزير الخارجية) مهمة التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها. وهو المعني الأول برسم السياسة وتوجيهها يومياً.

- **السلطة التشريعية** (مجلس النواب) ينحصر دوره في الرقابة ووفقاً لـ المادة (61) يتولى تنظيم عملية «المصادقة» على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (للاتفاقيات الاستراتيجية الكبرى).

- **رئاسة الجمهورية** وفقاً لـ المادة (73)، يتولى رئيس الجمهورية المصادقة النهائية وإصدار المعاهدات والاتفاقيات بعد موافقة مجلس النواب، كما يقوم بقبول أوراق اعتماد سفراء الدول الأجنبية وممثليها.

هذه المبادئ تمثل أسساً عامةً وإطاراً استراتيجياً لصانع سياسة الدولة، ومن خلالها تُبنى الرؤية للسياسة الخارجية وطبيعة العلاقات الدولية والخطوات الدبلوماسية، إزاء الدول والمنظمات الدولية أو الفواعل السياسية كالتحالفات الإقليمية والدولية. أما صياغة التصور الاستراتيجي وتحديد مسار سياسة الدولة الخارجية فيحتاج ما هو أكثر عمقاً وفهماً تفصيلياً، للواقع ومعطياته ومحدداته التي أشير لها سابقاً، مع مراعاة البعد الزمني ورصد المتغيرات السريعة للأحداث والمواقف والتحالفات.

ثالثاً: عوامل غياب الرؤية وضعف الأداء

حاولت الحكومات بعد عام 2003 اعتماد سياسةٍ خارجيةٍ تنطلق من المبادئ والأصول التي تصحح المسار السابق لنظام البعث، والتحلل من التركة الثقيلة التي خلّفها بعد انهياره، ومن جهة أخرى رسم صورة سياسة خارجية جديدة توائم النظام الجديد المبني على الانتخابات والمؤسسات والتوازن بين السلطات وتحقيقاً لغاية تحفظ العراق ومجتمعه من المخاطر والحروب التي أثقلت كاهله طويلاً.

لكن السياسة الخارجية لا تتحقق بالرغبات والأماني ولا تسعفها المبادئ العامة مهما كانت ذات قيمة رفيعة، وإنما تحتاج لرؤية عميقة ودقيقة لواقع الدولة الشامل داخلياً وخارجياً، يشترك فيها الكل أو أغلب القوى الفاعلة بعد نقاش وجدل يستوفي كل الاستحقاقات ثم يصار إلى موقف نهائي يلتزم به الجميع ويتحمل مسؤوليته.

واجه النظام السياسي ما بعد عام 2003 كثيراً من التحديات والعقبات في أصل تشكله وبنائه، حيث رافق نشوؤه وجودَ احتلال رسمي ولحظة انهيار مؤسساتي كبير وشبه كامل، مع تعقيد اجتماعي ومكوناتي كرسته سياسات طويلة لحقب غابرة ساهمت في خلق فجوات اجتماعية وتكريس انتهاك للحقوق على أساس طائفي وإثني، جعل من التغيير السياسي لحظة تعبير ذاتي لخصوصيات ومكونات عانت طويلاً من الكبت والظلم. وعلى الرغم من انتقال العراق من العزلة الدولية وسياسة الصدام مع الجوار إلى محاولة بناء علاقات قائمة على الانفتاح والشراكة؛ فإنَّ هذا التحول اصطدم بمجموعة من التحديات المعقدة والمتداخلة التي قيدت السياسة الخارجية والدبلوماسية العراقية وحالت بنسبة كبيرة دون استعادة دوره وفاعليته الإقليمية، وهذا ما انعكس سلباً على بناء صحيح لسياسة عامة للدولة ومنها السياسة الخارجية، وواجهت سياسة العراق الخارجية تحديات وعقبات كثيرة أبرزها ما يلي:

1. إرث سياسات ما قبل 2003: عانى العراق لسنوات طويلة من قيود القرارات الدولية لا سيما الفصل السابع لميثاق الأمم المتحدة وتسديد التعويضات الكبيرة -خاصة آثار غزو الكويت عام 1990-، مما أعاق حركته الاقتصادية والدبلوماسية، واستنزف موارده قبل أن ينجح في طيِّ هذا الملف تدريجياً وإن كانت بعض آثاره باقية.

2. المحاصصة وانقسام القرار السياسي: اعتماد النظام السياسي القائم على المحاصصة (الطائفية والعرقية) إلى غياب رؤية استراتيجية موحدة للسياسة الخارجية، وأصبح القرار الخارجي أحياناً يعكس توجهات وتحالفات الأحزاب والمكونات أكثر مما يعكس مصلحة الدولة العليا، وهذا مما أضعف ويضعف من هيبة الدولة وقدرتها وسلطتها على تحقيق الأهداف العليا، وهذا التمزق والاختلاف يجعل السياسة الخارجية أمام الشركاء الدوليين في دائرة عدم الثقة، ويعيق بناء علاقات طبيعية ومتوازنة.

3. أولوية الأزمات الداخلية: انشغال الحكومات المتعاقبة بالملفات الداخلية الضاغطة (الأمن ومواجهة الإرهاب، ضعف الخدمات، الفساد المالي، البطالة، إعادة الإعمار ...الخ) وهذا ما استنزف الجهد الحكومي، مما جعل السياسة الخارجية تدور غالباً في فلك البحث عن حلول لأزمات الداخل وطلب المساعدات بدلاً من بناء شبكات نفوذ خارجي فاعل ومؤثر في مسار استراتيجي واضح.

4. ضعف التنسيق المؤسساتي: تسببت المناكفات السياسية المستمرة في غياب أو إضعاف التنسيق بين مؤسسات الدولة في توحيد الخطاب الخارجي، مما انعكس سلباً على الثقة بالعراق ومواقفه وقراراته.

5. العراق ساحة للصراع والتنافس: لعل التحدي الأبرز هو وقوع العراق في قلب صراعات المحاور الإقليمية والدولية، وصعوبة الموازنة بين هذه المحاور والأقطاب

المتنافسة، دون الانحياز لطرف على حساب الآخر، مما شكل وما يزال يشكل ضغطاً هائلاً على العراق وسياسته الخارجية.

وعلى الرغم من العقبات الثقيلة، حاولت الدبلوماسية العراقية في السنوات الأخيرة تبني سياسة الابتعاد عن الصراعات، ومحاولة تحويل موقع العراق الجغرافي من «ساحة لتصفية الحسابات» إلى «نقطة التقاء ووساطة»، لكن هذه المحاولات لم يُكتب لها النجاح ولم ترتكز لرؤية استراتيجية كرّسها العراق في وعي الفاعلين السياسيين والبيئة الإقليمية، وغالباً ما كانت تلائم نهجاً شخصياً لرئيس حكومة في مرحلة ما وليس مساراً للدولة يتابع من السلطات أياً كان على رأسها، ومما لا شك فيه أنَّ وزارة الخارجية بوصفها المؤسسة ذات العلاقة والاختصاص الأكبر بالسياسة الخارجية ودورها في زاوية الرؤية والتنفيذ تعاني من أداء محفوف بالضعف في الإدارة وإرباك في المواقف لكثير من الملفات والقضايا، وهذا ما نحاول الإضاءة عليه في الفقرة الآتية.

رابعاً: وزارة الخارجية وضرورة تقويم الأداء

تمثل وزارة الخارجية الذراع التنفيذي للسياسة الخارجية للدولة وهي في ذات الوقت تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر، في رسم وصنع السياسة الخارجية، فمسؤوليتها مركبة ومتداخلة، لكن الخارجية العراقية تعاني من ضعف في الأداء غير مبرر في كثير من الحالات، فضلاً عن مسؤوليتها الغائبة في المساهمة الفعالة في بناء رؤية للسياسة الخارجية.

كما تواجه وزارة الخارجية إشكالات بنيوية داخلية على مستوى الرؤية والاداء الدبلوماسي، وما لم تعالج وضعها المؤسسي؛ لايمكنها أن تمارس دوراً فاعلاً يرتقي بالسياسية الخارجية للعراق.

إن أهم أولوية في مسار تقويم الدبلوماسية الخارجية، وجود قيادة لديها إيمان كامل بالدولة وانتماء حقيقي للوطن وليس لمكون أو طائفة أو جهة سياسية، وهذا الوصف يشمل كل الملاكات الدبلوماسية والإدارية، بعيداً عن الاختيارات التي تخضع للمزاج الشخصي أو رغبة هذه الجهة السياسية او تلك.

لا يمكن لوزارة الخارجية وهي تسعى لتحقيق أهدافٍ ناجحة، ومعيارها في اختيار السفراء أو تعيينهم يخضع للمجاملات السياسية والشخصية او ان تكون لديها رؤية غير واضحة ولايمكن قياسها ومعرفة نسبة النجاح من الاخفاق في تطبيقها، وفي هذا السياق تم أخذ نموذج محدد وحاولنا دراسته تقويمياً ويمثل أحد أهم مخرجاتها وهي «استراتيجية وزارة الخارجية العراقية (2023 - 2026)».

صدرت استراتيجية وزارة الخارجية في عام (2023) لتغطي أربعة اعوام حيث تمتد لغاية عام (2026) ولكون عمر الاستراتيجية أوشك على النهاية، ومع تشكيل الحكومة الجديدة في العراق (2026 - 2029) وحدوث العديد من المتغيرات السياسية والاقتصادية التي تؤشر بشكل مباشر على الداخل العراقي ومحيطه الإقليمي وعلاقاته الخارجية، أصبحت هناك حاجة ماسة لمراجعة هذه الاستراتيجية من حيث طريقة الإعداد والإشارة إلى أهم الملاحظات الإيجابية والسلبية فيها، وكذلك محاولة وضع إطار للتخطيط الاستراتيجي في السياسة الخارجية للدولة العراقية وأدوات تنفيذها، إنَّ البيئة الدولية أصبحت مضطربة بشكل كبير وفيها مساحة كبيرة لعدم اليقين مما يجعل التخطيط في بيئة كهذه يواجه تحديات عديدة وتحتاج إلى قراءة الواقع بعمق، واستشراف المستقبل بأفق واسع يحتوي الكثير من المتغيرات الإقليمية والدولية وكذلك مراعاة أن تكون الخطة الاستراتيجية مرنة قدر الممكن لاحتواء وتغطية أي مخاطر غير مدروسة في هذه البيئة المعقدة والمتداخلة، يركز هذا الملخص على بيان استراتيجية وزارة الخارجية العراقية للمدة (2023 - 2026) ومراجعتها من حيث الشكل المتعلق بخطوات التخطيط الاستراتيجية

وهيكليته، والمضمون من حيث البعد الاستراتيجي في رؤيتها وأهدافها، وكانت خلاصة هذه الخطة أنها موسعة وشمولية لكل نشاط وزارة الخارجية ولم تركز على أهداف محددة تستثمر الفرص وتركز على نقاط قوة الدولة العراقية.

1. محتوى الخطة الاستراتيجية لوزارة الخارجية

تتكون استراتيجية وزارة الخارجية العراقية (2023 - 2026) من ثلاثة أقسام، يشمل القسم الأول منها نموذجَ إعداد الخطة الاستراتيجية والذي تضمن دليل إعداد الخطة وآليات مراجعتها ومراحل الإعداد وتحليل البيئة الداخلية والخارجية، فيما ركز القسم الثاني على الوثيقة الاستراتيجية للخطة التي تشمل (الرؤية، الرسالة، القيم، أولويات الحكومة)، أمّا القسم الثالث فاحتوى على الأولويات الاستراتيجية للسياسة الخارجية العراقية التي تضمنت ثمان أولويات تشمل (حفظ سيادة العراق وأمنه واستقراره، قضايا المياه والتغيرات المناخية، العلاقات العربية والإقليمية، العلاقات الثنائية، العلاقات متعددة الأطراف، الرعايا العراقيين في الخارج والخدمات القنصلية، حقوق الإنسان، التطوير الإداري والمالي والهندسي)، وسنقوم بمناقشة هذه الأقسام الثلاثة الآتية:

القسم الأول: (نموذج إعداد الخطط الاستراتيجية):

تضمن هذا القسم المنهجية التي أُعدت بها الخطة من حيث النموذج المستخدم لإعداد الخطة الاستراتيجية لوزارة الخارجية، حيث احتوى على دليل إعداد الخطة الذي تكون من ست فقرات (مراحل الإعداد ومكونات وعناصر التخطيط وآلية إعداد الخطة، المراحل التأسيسية التي تحتوي صياغة الرسالة وبناء الرؤية وتحديد القيم، مراحل التحليل الرباعي، مرحلة وضع الأهداف الاستراتيجية، مرحلة إعداد الخطط التنفيذية، مرحلة المتابعة والتقييم) لكن الاستراتيجية لم تتضمن المرحلتين الأخيرتين وهما من أهم المراحل

التي تضمن تنفيذ الاستراتيجية، كذلك اقتصر التحليل الرباعي في البيئة الداخلية (نقاط القوة والضعف) وفي البيئة الخارجية (الفرص والتهديدات) على تحليل بسيط لواقع البيئة الداخلية والخارجية ولم يتضمن قراءة معمقة لطبيعة البيئة الداخلية والخارجية في العراق ولم يتضمن الإشارة إلى غياب الرؤية الاقتصادية والأمنية في البلد التي تشكل حجر الأساس في العلاقات الخارجية مع دول الجوار والإقليم العربي والإسلامي وكذلك مع الدول الفاعلة دولياً.

القسم الثاني: (الرؤية، الرسالة، القيم الجوهرية)

إن صياغة الرؤية لم تكن معبرة عن هدف الاستراتيجية الرئيس الذي يفترض أن يكون مُعبّراً عن (أين نرى وزارة الخارجية بعد انتهاء - عمر الاستراتيجية - مرور الأربع سنوات من 2023 لغاية 2026) ؟، أمّا صياغة الرسالة فكان معبراً عن سبب تأسيس وزارة الخارجية العراقية وهي صياغة معبرة عنها، في حين كانت كتابة القيم بشكل يعبر عن مثالية أداء الوزارة وليس بواقع القيم المؤسساتية والسياسية في الوزارة.

القسم الثالث: (أولويات الخطة الاستراتيجية لوزارة الخارجية العراقية)

تضمن هذا القسم ثمان أولويات (محاور) غطت مختلف الموضوعات المتعلقة بدور وزارة الخارجية العراقية، باستثناء قضايا الاقتصاد والطاقة والذي نجد أنه من الضرورة الاهتمام بهذا الجانب في الاستراتيجية القادمة، كذلك التقسيم الذي استعمل في تصنيف الأولويات الثمانية، غير دقيق فالأولويات الأولى والثانية والسابعة والثامنة قسمت من حيث الموضوع أمّا الأولويات المتبقية فقد قسمت على تصنيف العلاقات مع الدول، والأفضل جمع كل الأوليات المتعلقة بالأولويات في أولوية واحدة تعبر عن العلاقات مع الدول، إنَّ صياغة هذا القسم كانت سردية من دون أي تفصيلات عملية حيث تضمن كل محور (أولوية) مجموعة من الأهداف الاستراتيجية والآليات المقترحة لتنفيذها وكما

مبينة في الجدول الملخص الآتي[3]:

الأولويات (المحاور)	عدد الأهداف الاستراتيجية	عدد الآليات المقترحة
حفظ سيادة العراق وأمنه واستقراره	6	32
قضايا المياه والتغيرات المناخية	2	15
العلاقات العربية والإقليمية	3	156
العلاقات متعددة الأطراف	31	302
العلاقات الثنائية	8	50
الرعايا العراقيون في الخارج والخدمات القنصلية	6	25
حقوق الإنسان	4	16
التطوير الإداري والمالي والهندسي	15	85
المجموع	**75**	**681**

ويتبين من الجدول أعلاه أن الاستراتيجية المعدة لوزارة الخارجية العراقية للمدة (2023 - 2026) كانت مشتتة في حجم الأهداف الاستراتيجية التي بلغت (75) هدفاً استراتيجياً وبلغ عدد الآليات المقترحة (681) آلية مما يدل على أن الاستراتيجية شاملة لكل نشاط وزارة الخارجية وجامدة في تحديد الآليات ولم تعطِ لممثلي العراق في الخارج المرونة اللازمة لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة العراقية.

مما تقدم فإن هذه الاستراتيجية تُسجل عليها كثير من الملاحظات الفنية في الإعداد وعدم قراءة البيئة الداخلية والخارجية للواقع العراقي بعمق وكذلك اقتصرت على شرح آليات مقترحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية التي حاول معدّو الاستراتيجية تغطية كل مهام وزارة الخارجية في مختلف الدول، بينما كان يفترض أن تركز على أهداف محددة قابلة للتحقيق، فضلاً عن ذلك لم تتضمن الاستراتيجية جداولَ للخطة التنفيذية وآليات

٣. الجدول من اعداد الباحثين.

المتابعة والمساءلة ما جعلها استراتيجية سردية تقترح لا تهندس دور وزارة الخارجية في ممارسة الدور الدبلوماسي وتمثيل العراق في المحافل الإقليمية والدولية والتركيز على نقاط القوة التي يمتلكها العراق والفرص المتاحة في بيئة السياسة الخارجية، ويمكن القول إن هذه الخطة (خطة إجرائية وليست خطة استراتيجية).

الخاتمة

يتلخص من هذه الورقة التي تناولت السياسة الخارجية العراقية ما يأتي:

1. إن السياسة الخارجية تعد ركناً من أركان السياسة العامة للدولة وهي تعكس صورة الدولة الخارجية واستراتيجيتها لتحقيق المصالح العليا.

2. السياسة الخارجية تعتمد على أصول علمية وموضوعية تشترك فيها مؤسسات عديدة كوزارة الخارجية وجهاز المخابرات واللجان ذات العلاقة ومراكز الفكر وغيرها.

3. إن الأسس الدستورية العامة التي أوردها دستور 2005 هي مبادئ عامة لا تصلح أن تعتمد رؤية استراتيجية قابلة للتنفيذ، وهي أقرب للشعار من الرؤية العملية للسياسة الخارجية وتفاصيلها.

4. ضعف السياسة الخارجية العراقية بعد عام 2003 لها أسباب كثيرة، وغياب رؤية الدولة المشتركة يعد جوهر الأسباب، وهو ما يفسر الارتباك في السلوك الدبلوماسي والمواقف الرسمية للدولة، وإن التشظي في المواقف يعكس بوضوح الخلاف والتناقض في المقاربة الداخلية العراقية.

5. وزارة الخارجية تمثل الذراع التنفيذي للسياسة الخارجية وهي جزء لا يتجزأ من مؤسسات صناعة الرؤية وصياغتها، لكنها هي الأخرى تعاني من اختلال ومشاكل بنيوية في الإدارة والمعايير وضعف الأداء وفقدان الاستراتيجية الواضحة لتحقيق أهدافها.

المقترحات

أولاً: المبنى الأساس للسياسات العامة يتمثل بوجود رؤية استراتيجية للدولة، وكل البناءات أو السياسات الأخرى تشيد عليها ومنها السياسة الخارجية، لذا لا يمكن بناء سياسة خارجية هادفة بدون رؤية استراتيجية شاملة للدولة العراقية في أبعادها السياسية، والاقتصادية، والأمنية، والثقافية.

ثانياً: صياغة رؤية للسياسة الخارجية العراقية بحاجة لنقاش علمي وجدل فكري وسياسي، تشترك فيه النخب ومراكز الفكر وأصحاب الرأي مع المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، لإثراء النقاش وإنضاج التصورات والرؤى وصولاً لصياغة رؤية استراتيجية موضوعية للدولة تحقق مصالح البلاد العليا.

ثالثاً: تشكيل هيئة أو مجلس أعلى للأمن القومي العراقي تنضوي فيه كل الجهات والمؤسسات ذات العلاقة بقرار الدولة الاستراتيجي، وذلك لهدفين أساسيين؛ الأول تحصين القرارات الاستراتيجية من المزاجية والرغبات الخاصة والفئوية، والثاني ضمان استيفاء مشاركة أغلب القوى الفاعلة والمؤسسات ذات العلاقة ليتحمل الجميع مسؤولية القرارات والمواقف التي تعتمد وفق آلية واضحة.

هوية البحث

- **أسماء الباحثين:**

1. أسامة الشبيب: المدير التنفيذي لمركز البيدر للدراسات والتخطيط.
2. غزوان المنهلاوي: باحث يركز على السياسات العامة والإصلاح الحكومي في العراق.

- **الموضوع:** السياسة الخارجية العراقية بين غياب الرؤية وضعف الأداء
- **تأريخ النشر:** تموز - يوليو 2026

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org