

العراق بعد عام واحد(*)

توماس بيكرنغ
جيمس شليزنغر
إيريك شوارتز(**)

مقدمة

في يوم ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٣ شنت الولايات المتحدة «عملية الحرب العراقية»، التي رمت إلى الإطاحة بحكم صدام حسين. وفي منتصف نيسان/أبريل كان القتال قد توقف بصورة أساسية، ولكن الولايات المتحدة لم تعلن إلا في يوم الأول من أيار/مايو انتهاء العمليات القتالية الرئيسية.

بهذا الإعلان واجهت الولايات المتحدة التحدي الصعب لضمان الاستقرار في فترة ما بعد الحرب وتشجيع تحول سياسي سلمي إلى حكومة عراقية جديدة وديمقراطية.

وحتى قبل بدء الحرب كانت قد بدأت مناقشة عامة في الولايات المتحدة للتحول تماماً عن مسألة ما إذا كانت تدخل الحرب إلى مسألة تحدي التحول بعد الحرب. وعندما أصبح احتمال الحرب أكثر قرباً بحلول خريف عام ٢٠٠٢، كان عدد كبير من المحللين - داخل الحكومة

(*) تقرير لمجموعة مهام مستقلة مؤلفة من ١٤ عضواً و١١ مراقباً حول عراق ما بعد الحرب، برعاية مجلس العلاقات الخارجية الأمريكي.

(**) توماس بيكرنغ (Thomas Pickering) رئيس مشارك لمجموعة المهام المستقلة، وهو نائب أقدم لرئيس شركة بوينغ، وقد شغل مناصب دبلوماسية على مدى خمسين عاماً كان خلالها سفيراً للولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة ولدى إسرائيل وعدد آخر من الدول، وتقاعد من العمل الحكومي وهو في منصب وكيل وزارة الخارجية. وجيمس شليزنغر (James Schlesinger) رئيس مشارك للمجموعة واضعة التقرير، وهو رئيس مجلس أمناء مؤسسة ميتير (MITRE) (المعلوماتية) ومستشار لمركز الدراسات الاستراتيجية والدولية في واشنطن، وسبق أن شغل منصب وزير الدفاع ومنصب وزير الطاقة. وإيريك شوارتز (Eric Schwartz) مستشار مجموعة المهام المستقلة، وسبق أن كان من المساعدين في مجلس الأمن القومي الأمريكي، وتولى تنسيق مشروع هذا التقرير وهو في إجازة من عمله الحالي كرئيس للمكتب التنفيذي للمفوضية العليا لشؤون حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة.

وخارجها - يذهبون إلى أن متطلبات ما بعد الحرب ستكون أكثر تطلباً بكثير من مهمة إزاحة حكم صدام حسين. فطوال عقد التسعينيات من القرن الماضي كان التدخل الأمريكي في جهود إعادة الإعمار بعد الحرب - من هاييتي إلى البلقان إلى تيمور الشرقية - قد كشف أن تناول الأمن العام والحكم الانتقالي والتنمية الاقتصادية وعملية انتقالية سياسية كان تحدياً أعقد بصورة هائلة وتطلب موارد انهكت بقسوة قدرات الولايات المتحدة والمجتمع الدولي. كما أن التحديات التي تواجه السياسة الأمريكية في عراق ما بعد الحرب - وبالنظر إلى المخاطر الجيو-استراتيجية وخطر الصراع الإثني والمقاومة المسلحة والتعقيدات السياسية لإدارة احتلال مشروع - كانت أشد وعورة من تلك التي واجهت المسؤولين الأمريكيين في حالات سابقة.

وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ - في ضوء هذه المسائل الدقيقة المتعلقة بسياسة ما بعد الحرب - شكل مجلس العلاقات الخارجية مجموعة مهام مستقلة حول عراق ما بعد الحرب. وصدر التقرير الأول لمجموعة المهام بعنوان «العراق: اليوم التالي»^(١) قبل وقت قصير من الحرب. وأثناء المؤتمر الصحفي الذي رافق إصدار التقرير وصف الرئيس المشارك للمجموعة جيمس شليزنغر نية الإدارة في خوض الحرب بأنها «قرار مصري» نظراً للأعباء التي سيفرضها نصر مؤكد: «فالصورة المستقبلية للولايات المتحدة... ستتأثر، ما إذا كان ينظر إليها على أنها مدينة مشرقة فوق التل... أو كقوة امبريالية جديدة... يتوقف على الفاعلية التي ستنفذ بها المرحلة الثانية بعد العملية العسكرية».

كان دعم هذه الفاعلية هدفاً رئيساً في تقرير مجموعة المهام الأولى، التي احتوت على التوصيات الرئيسية التالية:

مواصلة الدرب: أوصت مجموعة المهام بأن يوضح الرئيس للكونغرس وللشعب الأمريكي ولشعب العراق أن الولايات المتحدة «ستواصل الدرب» بعد الحرب في العراق. وبصفة خاصة أوصت مجموعة المهام بأن يشرح الرئيس للشعب الأمريكي المصلحة الحيوية للولايات المتحدة في مستقبل العراق، ومن ثم سيكون على الأمريكيين أن يكونوا مستعدين لتحمل نفقات تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار، وأن يعلن التزاماً عاماً متعدد السنوات متعدد المليارات من الدولارات بإعادة بناء العراق، حتى يفهم العراقيون أن الولايات المتحدة لم تكن تنوي الانسحاب قبل اتمام المهام الحيوية.

(١) Independent Task Force on Post-Conflict Iraq, «Iraq: The Day After», Council on Foreign Relations, March 2003, < http://www.cfr.org/pdf/Iraq_DayAfter_TF.pdf > .

وقد أعيد تأكيد وتشذيب كثير من التوصيات في تقرير مجموعة المهام الصادر في حزيران/يونيو ٢٠٠٣، < http://www.cfr.org/pdf/Iraq_Memo.pdf > .

استمد بعض المعلومات التاريخية مباشرة من التقريرين السابقين. وقد أعقب تقرير مجموعة المهام دراسة مشتركة قامت بها مجموعة عمل مستقلة عقدها مجلس العلاقات الخارجية ومعهد جيمس ا. بيكر الثالث للسياسة العامة، انظر: < http://www.cfr.org/pdf/Post-War_Iraq.pdf > .

الأمن العام: أكدت مجموعة المهام الدور الدقيق للأمن العام، وأشارت إلى أن «أياً من الأهداف الأمريكية الأخرى في إعادة بناء العراق لن يتحقق في غياب أمن عام. وإذا لاحظت مجموعة المهام أن متطلبات القوة يمكن أن تتراوح بين ٧٥ ألفاً و ٢٠٠ ألف من الجنود، فإنها أوصت بأن يميل حجم الانتشار من أجل تحقيق الاستقرار للسلام الى حساب عنفوانها. وشجعت مجموعة المهام نشر قوات أمريكية لمنع أعمال انتقام وغيرها من أعمال الخروج على القانون، وأوصت أن تعزز الإدارة مهمة الأمن العام هذه عبر المرحلة الانتقالية عن طريق التجنيد النشط للشرطة المدنية الدولية وقوات الشرطة المحلية لمساعدة القوات الأمريكية وتدريب العراقيين.

لقد أوصت مجموعة المهام بأن يوضح الرئيس للكونغرس وللشعب الأمريكي وللشعب العراقي المصلحة الحيوية للولايات المتحدة في مستقبل العراق.

دور الأمم المتحدة والحكومات الأخرى: شجعت مجموعة المهام الإدارة على أن تتحرك سريعاً نحو إشراك منظمات دولية وحكومات أخرى في عراق ما بعد الحرب، وبصفة خاصة حثت على أن تولى الأمم المتحدة (بدعم ومساعدة أمريكيتين) «المسؤولية في تنظيم العملية السياسية الاستشارية المؤدية إلى تحول نحو حكومة عراقية جديدة».

دور العراقيين: أوصت مجموعة المهام بأن يؤدي العراقيون أدواراً رئيسية في إدارة المؤسسات العامة، وأوصت بأن تتحرك الإدارة سريعاً نحو إقامة مجموعات استشارية عراقية بشأن المسائل السياسية الدستورية والقانونية، للحد من فترة الحكم الانتقالي.

كذلك عبّر تقرير مجموعة المهام عن قلق بشأن الفجوات في جهود التخطيط التي سبقت الحرب لفترة ما بعد الحرب، ولاحظت أنه حتى شباط/فبراير ٢٠٠٣ كان المسؤولون في الإدارة يقرّون بأنهم إنما بدأوا لتوّهم تناول مسائل التنسيق. مع ذلك، كانت هناك - في الفترة التي أعقبت الحرب مباشرة - أسس للتفاؤل بشأن احتمالات إعادة بناء العراق اقتصادياً وسياسياً على السواء. وفي خطاب أمام مجلس العلاقات الخارجية يوم ٢٤ أيار/مايو ٢٠٠٣ لاحظ وزير الدفاع دونالد رامسفيلد أن سرعة ونجاح خطة الإدارة للحرب ساعدت على خلق الظروف المؤدية إلى جهود ناجحة لإعادة البناء^(٢). فإن الغالبية العظمى من منشآت نفط العراق لم تكن قد دمرت، والجسور والطرق والخطوط الحديدية كانت قد صينت، والبنية التحتية للبلد لم يمسهما أذى بشكل عام. وبالإضافة إلى هذا، فإنه أمكن تجنب حدوث فرار نازحين على نطاق واسع، وأظهر التحالف اهتماماً كبيراً بحماية المدنيين من الحرب.

واليوم، فإنه بعد انقضاء عام تقريباً على بداية الحرب (ونحو عشرة أشهر من فترة ما بعد

(٢) Council on Foreign Relations, «A Meeting with Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld,» 27 May

2003, < <http://cfr.org/publication.php?id=6001> > .

الحرب) تستطيع إدارة بوش أن تعلن تقدماً معتبراً في جهود إعادة الإعمار والتحول السياسي. فالوزارات العراقية تؤدي وظائفها، والقوانين المنظمة للأعمال والمالية قد أعلنت، وهناك نشاط اقتصادي كبير في بغداد كما في مدن المحافظات. وعلاوة على هذا، فإن العراقيين منخرطون في مناقشة حرة وقوية حول المستقبل السياسي الجماعي، ويمثل إقرار قانون للإدارة الانتقالية نجاحاً كبيراً للسياسة الأمريكية ولشعب العراق

عجز التحالف عن ضمان بيئة مسالمة وأمنة داخل مناطق مهمة من العراق. وقد خلق نقص الأمن هذا خوفاً واسع الانتشار بين العراقيين، وأوقف نمو القطاع الخاص وشوّه التنمية.

على السواء. وختاماً فإن عشرات كثيرة من آلاف المسؤولين العراقيين - من السياسيين إلى الموظفين المدنيين إلى طواقم الأمن - ملتزمون بالعمل من أجل عراق مستقر وديمقراطي.

مع ذلك، يواجه التحالف والشعب العراقي عقبات كأداء تهدد التحول السلمي والديمقراطي. والأكثر أهمية أن التحالف قد عجز عن ضمان بيئة مسالمة وأمنة داخل مناطق مهمة من العراق.

وقد خلق نقص الأمن هذا خوفاً واسع الانتشار بين العراقيين، وأوقف نمو القطاع الخاص من النشاط الاقتصادي، وشوّه التنمية المبدئية لمجتمع مدني قوي ومفتوح، ووضع حدوداً مهمة على الجوانب الروتينية العادية من حياة معظم العراقيين. وبالإضافة إلى هذا، لم تحرز الولايات المتحدة سوى نجاح محدود في كسب دعم حكومات أخرى في عملية التحول بعد الحرب، ومن ثم فإنها تواجه احتمال أعباء كبيرة في الشهور والسنوات القادمة. وختاماً، وعلى الرغم من أن العراقيين سيستعيدون السيادة يوم ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، فإنه لا يوجد في الوقت الراهن إجماع على الكيفية التي ستقام بها سلطة انتقالية عراقية.

في هذا السياق تحديداً، عادت مجموعة المهام المستقلة بشأن عراق ما بعد الحرب إلى الانعقاد في أواخر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤. وفي تقريرنا الذي تم تحديثه، والذي ننشره بعد نحو عام من بدء الحرب، نجد أن معظم المسائل الحرجة التي شغلت انتباهنا قبل سنة لا تزال هي ذاتها تنطبق بصورة شبه كاملة اليوم. وتشمل هذه المسائل: الإرادة السياسية لتعزيز التزام بمستقبل العراق، فاعلية جهود المساعدة الأمريكية، الأمن العام وتحدي ضمان عملية تحول سياسي شامل يوفر دوراً قيادياً للأمم المتحدة. إن تقدماً ذا مغزى في كل هذه المجالات سيكون حيوياً للمساعدة في دعم مستقبل أزهى للشعب العراقي.

ملخص التوصيات

بإيجاز توضع مجموعة المهام التوصيات التالية:

١ - تعزيز الإرادة السياسية وإعادة تأكيد التزام سياسي بمستقبل العراق

بينما يقترب العراقيون من تحولات دقيقة، وبينما تقترب الولايات المتحدة من انتخابات رئاسية، يؤكد الرئيس جورج و. بوش والسناتور جون كيري (المرشح الديمقراطي المفترض

للرئاسة) مجدداً التزامهما بعناصر أساسية من الارتباط الأمريكي في العراق، بصرف النظر عن خلافات في جوانب أخرى بشأن من السياسة في العراق. إن عليهما أن يفصلا بوضوح الفرضيات التالية:

- إن للولايات المتحدة مصالح حيوية في المساعدة في تشكيل حكومة عراقية بعد انتقالية يمكنها أن تحكم بصورة عادلة وشاملة، وأن توفر أمناً عاماً، وأن تحافظ على السلامة الإقليمية والاستقلال للبلد بينما تسهم في الاستقرار الإقليمي.

- إن نقل السيادة في ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٤ يقصد به تلبية الأمان الوطني العراقية ودعم التقدم نحو الديمقراطية، ولكنه لا يعطي علامة بتقلص الالتزام الأمريكي لدعم الاستقرار وإعادة البناء وتحول سياسي سلمي.

- إن الولايات المتحدة مستعدة لتعزيز التزام بعدة مليارات من الدولارات للعراق للسنوات القليلة القادمة على الأقل، والمسؤولون الأمريكيون مستعدون لوضع الخطوط العامة لحجم المصادر التي ستكون لازمة، حتى وإن كانوا لا يستطيعون أن يحددوا بدقة كل المتطلبات في الوقت الحاضر.

- ستواصل قوات الائتلاف توفير الأمن الضروري في العراق إلى أن تصبح قوات الأمن العراقية في وضع يؤهلها للقيام بهذا بنفسها.

٢ - دعم جهود المساعدة الأمريكية

يتعين على إدارة بوش أن تعزز حجم وتدعم فعالية جهود المساعدة المدنية الأمريكية، فيتوجب:

- أن تزيد بصورة معتبرة الحوافز للخدمة في العراق من قبل الموظفين المدنيين الأمريكيين وموظفي السلك الدبلوماسي الأمريكي، خاصة أولئك الذين يمتلكون معرفة باللغة والمنطقة، بما يتجاوز الأفضليات القائمة وعلاوات الخطر.

- أن تعتبر المسؤولين الوزاريين خاضعين للمحاسبة لتقديمهم موظفين يتمتعون بالمساندة من وكالاتهم لشغل مناصب لها متطلبات دقيقة لمرحلة ما بعد الحرب.

- أن تؤمن وحدة الجهود في مجال المساعدة الأمريكية بعد ٣٠ حزيران/يونيو، عن طريق تعيين منسق للمساعدات على الطبيعة مكلف بأن يطور - بالتنسيق مع المسؤولين في واشنطن - خطة عسكرية - سياسية للمساهمة الأمريكية في مساعدات ما بعد الحرب. ويتعين أن تشمل هذه الخطة الأعمال الجوهرية لإعادة الإعمار، والمكونات السياسية والأمنية الجوهرية.

- أن تتحرك سريعاً لبناء الإدارة وتكوين جهاز الموظفين لسفارة أمريكية جديدة.

- أن تزيد التأكيد على خلق فرص العمل المباشرة في العراق في الأجل القريب، وكذلك «عرقنة» النشاط الاقتصادي.

- أن تواصل دعم تحسين أوضاع النساء في العراق، عبر برامج المساعدة والجهود الدبلوماسية لضمان اشتراكهن في صنع القرار السياسي.

- أن تقوي جهود الدبلوماسية العامة في العراق وفي جميع أنحاء المنطقة.
- أن تبذل جهوداً أكبر كثيراً لضمان شفافية ومحاسبة في الصناعة النفطية، جزئياً عن طريق ربط مساعدات مؤسسات مالية دولية للعراق بالإجراءات الإدارية التي أكسبت طابعاً احترافياً، والتي تشمل الضوابط المالية على الإيرادات والمراجعات المحاسبية المستقلة، وإصدار شهادات التصدير النفطية.
- أن تطور خطة طويلة الأجل لتحسين القدرة الأمريكية على إدارة تحولات حقبة ما بعد الحرب.

٣ - حماية الأمن العام

يبقى الأمن العام العامل الحرج في التمكين من التحول السياسي. ويتعين على الإدارة أن تتعهد القيام بالعدد الكبير المتنوع التالي من الأعمال:

- في ضوء الهجمات الأخيرة على المدنيين وعناصر الأمن العراقيين، يتعين على الإدارة أن تراجع خططاً ظاهرة لخفض وجود القوات الأمريكية ودوريات القوات في المدن العراقية الرئيسية، وأن تتيقن من تجنب الفجوات الأمنية المخرجة.

- يتعين على المؤسسة العسكرية الأمريكية أن تسرع شراكتها مع قوات الأمن العراقية (بما فيها قوات حفظ القانون)، كما يتعين عليها أن تربط معدل أية تخفيضات في القوات الأمريكية بمعايير واضحة تشمل معدل جرائم العنف وتصورات العراقيين عن أمنهم هم أنفسهم. ويتعين على التحالف أن يبدأ في جمع ونشر المعلومات عن هذه المسائل. وينبغي أن لا يربط خفض القوات بتواريخ أو أزمات محددة اعتباطية.

- يتعين على قوات التحالف وسلطة التحالف المؤقتة أن تتوحد وأن توحد معايير جهود التدريب للعسكريين العراقيين والحرس المدني وعناصر الشرطة، وأن تزيد المصادر المكرسة لهذا الغرض، وأن تدرك أن التدريب الفعال طويل الأجل وينبغي أن يشمل تركيزاً على البناء المؤسسي. ويتعين على الإدارة أن تضمن نظاماً سريعاً لتوفير المساعدة الضرورية، بحيث يكون نظاماً قادراً على الاستجابة للأوضاع الطارئة الملحة.

- يتعين على التحالف أن يتخذ مزيداً من الإجراءات لتعزيز جهود جمع معلومات المخابرات ولخلق قدرة عراقية في هذا المجال، وأن يضمن في الوقت نفسه أن تكون جماعة المخابرات العراقية خاضعة للمحاسبة أمام القيادة السياسية العراقية.

- يتعين على الإدارة أن تسعى للحصول على دعم الأمم المتحدة في تجنيد قوات الشرطة المحلية، ومديري الشرطة والمراقبين الدوليين، وكذلك الشرطة المدنية الدولية التي يمكن أن تتولى وظائف الشرطة التنفيذية. ويمكن أن تتولى واجبات الشرطة المحلية قوات حلف الأطلسي أو الاتحاد الأوروبي. وعلى وجه الإجمال فإن مجموعة المهام تدعم بقوة دوراً موسعاً لحلف الأطلسي.

٤ - تبني عملية تحول سياسي ناجحة

يتعين على إدارة بوش أن تؤمن دوراً ذا مغزى وفعلاً للأمم المتحدة في العراق، وأن تتبنى

عملية واسعة من الاستشارات بين العراقيين في عملية التحول السياسي.

- تتولى الأمم المتحدة القيادة في خلق سلطة انتقالية. ينبغي أن تقبل الإدارة عرض الأمم المتحدة «المساعدة لبناء إجماع بين العراقيين على السلطات المحددة والبنية والتكوين... لهيئة حاكمة مؤقتة والعملية التي من خلالها يمكن أن تنشأ هذه الهيئة»^(٣).

وبصفة خاصة، ينبغي أن تتولى الأمم المتحدة المسؤولية عن تطوير عملية لخلق سلطة انتقالية وإجراءات للانتخابات ومؤسسات أخرى تتعلق بالتحول، وذلك بدعم ومساعدة أمريكيين وبالمشاركة مع عراقيين. وسيساعد هذا على ضمان ممارسة

إن مجموعة المهام تدعم بقوة دوراً موسعاً لحلف الأطلسي في العراق.

أكثر صدقية مقبولة من معظم - إن لم يكن كل - الفاعلين السياسيين العراقيين ذوي الأهمية.

- نموذج السلطة الانتقالية الذي ينبغي أن تتبناه الأمم المتحدة. ينبغي أن تعقد الأمم المتحدة - بدعم من مسؤولين أمريكيين اجتماع مائدة مستديرة لعراقيين يمثلون قطاعاً عريضاً من السكان، بغرض إقامة هيئة تنفيذية انتقالية يمكنها أن تدير مهام الحكم الأساسية، وتنسق ترتيبات الأمن، وتبدأ عملية إعداد العراق للانتخابات.

- قرارات جديدة لمجلس الأمن. ينبغي أن تعمل الإدارة في تعاون وثيق مع حكومات أخرى ومع مسؤولي الأمم المتحدة لتبني قرار لمجلس الأمن يفوض الأمم المتحدة دوراً في خلق سلطة انتقالية. ويتعين على مجلس الأمن الدولي أيضاً أن يتبنى - ويمكن أن يكون هذا في قرار تالي - السلطة الانتقالية، وكذلك العملية التي تفضي إلى إقرار دستور وانتخابات. إن قراراً كهذا يمكن أيضاً أن يتناول الدور الأمني المستمر الذي تلعبه قوات التحالف بعد ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، محدداً العلاقة بين الحكومات الأجنبية والسلطة الانتقالية العراقية، وأن يكفل سلطة الشرطة التنفيذية للشرطة المدنية الدولية، وأن يتبنى حماية حقوق الإنسان الأساسية للعراقيين كافة.

- مجالات أخرى لتدخل الأمم المتحدة. ينبغي أن تنتهز الإدارة فرصة المناخ المتحسن في العلاقات الأمريكية مع الأمم المتحدة لكي تدعم بنشاط عودة الأمم المتحدة للانخراط في مسائل مثل المساعدات التقنية المتعلقة بإدارة العدل وحقوق الإنسان بما في ذلك حقوق النساء.

(٣) «The Political Transition in Iraq: Report of Fact-Finding Mission», Annex of Submission from the Secretary-general of the UN to the President of the UN Security Council, 23 February 2004, p. 13, <<http://www.un.org/News/dh/iraq/rpt-fact-finding-mission.pdf>>.

خاتمة

من المرجح أن يخلق نقل السيادة في العراق تصوراً بين كثيرين من الأمريكيين وبين بعض القادة السياسيين في الولايات المتحدة بأن الولايات المتحدة قد انعطفت في العراق، أو أن باستطاعتنا على الأقل أن نبدأ في التقليل التدريجي لتدخلنا وأن نتحول إلى تحديات أمنية قومية أخرى. وفي الحقيقة، فإن العراق يدخل مرحلة تحد غير عادية وخطرة، وإن ارتباطاً أمريكياً مستداماً وعازماً سيكون أمراً جوهرياً في الشهور والسنوات القادمة. ففي وقت يخاطر فيه التدخل في العراق بأن يصبح مسألة سياسية حزبية، فإنه يتحتم على الرئيس بوش وكبار القادة السياسيين الأمريكيين أن يؤكدوا مجدداً استعداد الحكومة الأمريكية لتعزيز التزامها المالي وكذلك العسكري، وأن تعزز كذلك القرار الأمريكي بشأن المسائل المهمة للمساعدات الأمنية والسياسية والاقتصادية. وحين تفعل الولايات المتحدة هذا، فإنها ستدعم مصالح أمنها القومي الدقيقة وتبقى وفية لعهدتها مع الشعب العراقي.

وجهة نظر إضافية

في ما يتعلق بتشكيل مجلس الحكم - الذي نوقش في القسم الخاص بعملية التحول السياسي - فإن التخلي الفجائي عن سياسة عقد مؤتمر قومي، يختار العراقيون (أو يرشحون) فيه أعضاء سلطة انتقالية، لصالح مجلس حكم معين من الولايات المتحدة ومبني على أسس طائفية وإثنية، قد أضفى طابعاً مؤسسياً على الانقسامات بدلاً من أن يقيم عملية سياسية تتجاوزها. هذا العيب الهيكلي قيد مجلس الحكم وأثر في فاعليته، كما أنه ألقى بثقله على إنجاز الأهداف التي حددتها الولايات المتحدة للفترة الانتقالية التي تنتهي في يوم ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٤. لذلك يتعين أن توجه الأفعال الأمريكية مستقبلاً بعيداً عن تكريس انقسامات اجتماعية ونحو بناء إجماع سياسي □