

تحديات النظام الفيدرالي في العراق

أ.م.د. سداد مولود سبع^(*)

الملخص:

مع التركيبة المزدوجة للنظام السياسي في العراق اداريا الذي يجمع بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية بسبب الظروف السياسية التي عانى منها العراق قبل العام 2003، فقد اوجدت تلك التركيبة عملية صعبة ومعقدة في الادارة السياسية للبلد نظرا لعدة معطيات في مقدمتها رغبة بعض المحافظات في الانتقال الى اللامركزية السياسية، يأتي هذا في ظل ادراك صانع القرار العراقي لعدم استعداد العراق حاليا للانتقال الى هذه التجربة بسبب جملة ظروف داخلية وخارجية محيطة في العراق، فضلا عن تعرض العراق منذ العام 2003، ولحين الوقت الراهن لهجمات العناصر الارهابية شأن العديد من بلدان العالم، والذي يجعل بقاء العراق تحت نظام اللامركزية الادارية ضرورة ملحة.

The challenges of the federal system in Iraq

dr.sudad mawlood sabaa

With the combination of the dual political system in Iraq administratively which brings me Between political decentralization and decentralized administration due to political conditions Suffered by Iraq before the year 2003, it has spawned the process Complex in the political administration of the country due to several data in the introduction to her the desire of some The provinces in the transition to political decentralization, and this comes in recognition of the Iraqi decision makers lack of willingness of Iraq to move to this trade Because among the conditions of internal and external surroundings in Iraq As well as you know Iraq since 2003, and until now the attacks of elements

^(*) مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية / جامعة بغداد

Terrorist like many of the countries of the world, which makes the survival of Iraq under the regime of Administrative decentralization is an urgent need.

المقدمة:

اصبح النظام الفيدرالي شكل متقدم من اشكال النظم السياسية المعاصرة، لكونه يركز في اغلب مفاصله على الديمقراطية لكونه يمنح صلاحيات اوسع للاقاليم في ادارة اقاليمها، وبهذا فهو يعد منهج فلسفي وايدولوجي للحكم لما يمثل من افكار ومعتقدات صانع القرار ازاء الطريقة التي يمكن ان تدار بها الدولة. واصبحت العديد من بلدان العالم تتخذ من الفيدرالية شكلا من اشكال الحكم، سعيا منها لتخفيف من مركزية السلطة واعطاء حرية عمل اكبر في ممارسة الحكومات المحلية لنشاطها داخل الاقاليم، وهي بهذا تؤد وظيفتين: الاولى تقلل من المهام الملقاة على عاتق الحكومة المركزية، والثانية تنمي الطاقات والقدرات للحكومات المحلية، وتنمي روح العمل الجماعي داخل كل اقليم. وقدمت لنا الفيدرالية نماذج ناجحة من تلك السياسة، وتاتي دولة الامارات العربية المتحدة كنموذج بارز على ذلك.

وقد دخل العراق في مرحلة التغيير الجذري والانفتاح الغير مسبوق على العديد من الافكار والممارسات السياسية بعد التغيير السياسي في 9/نيسان/2003، وكانت اولى ركائز ذلك التغيير الاخذ بالنظام الفيدرالي في العراق، وتطبيق ذلك النموذج في اقليم كردستان كخطوة اولى (بسبب استقلاله شبه الكامل عن العراق منذ العام 1991)، وفيدرالية لكل الاقاليم الباقية كخطوة لاحقه، وفقا لاشتراطات دستورية.

اثارت هذه القضية اشكالية، على الرغم من عدم تطبيقها للوقت الحاضر بسبب المخاوف من أن تفضي الى تقسيم العراق، وحدته الوطنية. لاسيما ما اعمال العنف التي اجتاحت العراق بين الحين والآخر، وانتشار الارهاب المنظم وتحديدا بعد سيطرت تنظيم "داعش الارهابي" على مدينة الموصل منتصف العام 2014، الذي عزز مشاعر الوحدة والبقاء ضمن مظلة الحكومة المركزية، بعد أن كان العراق يعاني من تصدع وحدة استقطابات سياسي واجتماعي وارسى قناعة مفادها ضرورة الابقاء على اللامركزية الادارية في الوقت الحاضر، وان كان مشروع الفيدرالية لا زال قائما.

في ضوء تلك الاشكالية فإن البحث يفترض مع بقاء التحديات المحيطة المؤثرة في النظام الفيدرالي العراقي، سيفضي الى بقاء تلك الاشكالية المرافقة لتأسيس نظام فيدرالي في باقي انحاء العراق، لاسيما في ظل استفتاء الانفصال عن العراق الذي اجراه اقليم كردستان في نهاية ايلول/2017، والذي فشل في تحقيق اهدافه. واستجابة الى تلك الفرضية، فقد تم تقسيمه الى ثلاث مباحث الاول بحث في الاطار النظري لمفهوم الفيدرالية وخصائصها، والمبحث الثاني تناول الفيدرالية في النظام السياسي العراقي، والمبحث الثالث بحث في التحديات المرافقة لقيام النظام الفيدرالي في العراق.

المبحث الاول : اطار نظري لمفهوم الفيدرالية وخصائصها

غالبا ما يقدم لنا البحث بالاطر النظري فك بعض الرموز والخفايا في بعض المفاهيم والمصطلحات، لاسيما عند اقتران البحث المفاهيمي بالبحث في المفاهيم التي تقترب وتبتعد عن المفهوم وذلك لفك اللبس بين هذا المفهوم عن ما يحيطه من مفاهيم اخرى، وتاتي خصائص المفهوم لتحديد الحدود البارزة له وترسيخ اكانه عبر محاولة نقل الاطر النظرية الى الحالة العملية في محاولة الاستعانة بالاطر النظري لتطبيقه على الواقع، مع مراعاة الظروف المحيطة لكل بلد والظروف الموضوعية والعملية التي نشأت في ظلها النظام الفيدرالي.

يعود مصطلح الفيدرالية الى الكلمة اللاتينية (foedus) ومعناه المعاهدة او الاتفاق، ويقصد به شكل للترتيب التعاقدي. اما اصل كلمة (foedus) فهي تعني الثقة، والتفسير الانكليزي للكلمة يعني الارتباط، ويتضح ان المقصود بها نوع من الاتفاق الذي يعتمد على الثقة المتبادلة بين الاطراف او تعهد موثوق به(1). وفي السياق ذاته يشير المصطلح الى الاتحاد او المعاهدة بين طرفين متميزين او اكثر تجمع بينهما روابط متينة لها القدرة على تحفيز الاطراف المعنية في الدخول في صيغة توافق مركب. وقد عرف الدكتور شفيق محمد حسان الفيدرالية باتجاه اخر بكونها "وحدة التنوع او الوحدة ضمن التنوع"(2). كذلك يقصد بها العملية التي تختار

مجموعات متنوعة من الناس الاحرار بلغات او معتقدات دينية أو عادات ثقافية مختلفة، العيش ضمن اطار دستوري متفق عليه يحقق لهم درجة من الاستقلال المحلي والفرص الاقتصادية والاجتماعية المتكافئة(3). ركز هذين المفهومين على الجماعات الاجتماعية، في انتقل الدكتور عامر حسن فياض الى تعريف الفيدرالية بدلالة شكل الحكم، فقد عرفها "بأنها شكل من اشكال السلطة السياسية يقوم على اساس توزيع وظائف السلطة دون تركيزها او تركزها بيد فرد او اقلية"، وفي الاتجاه نفسه تعرف الفيدرالية بكونها صيغة من المؤسسات التي تنظم العلاقة بين مركز دولة ما وبين الاقاليم، على أن تكون هذه المؤسسات محددة لقادة هذا الاقليم الذي يمتلكون القدرة على مشاركة المركز في صنع القرار(4). بمعنى أن الفيدرالية نظام توزيع الصلاحيات بين حكومتين أو أكثر تمارسان السلطة على مجموعة اجتماعية واحدة وعلى الاقليم الجغرافي ذاته. وفي الاتجاه ذاته يعرفها المعجم السياسي بأنها "دولة توحد فيها حكومة مركزية ومجموعة حكومات اقليمية، حيث ان كلا من هذين المستويين من الحكم مستقل في مجاله عادة على وفق دستور مكتوب يحيمه. ويورد هذا الدستور اختصاصات مستويي الحكم ويضع عادة ترتيبات لتخصيص الصلاحيات وتنسيق تداخل الاختصاصات، فضلا عن منح المسؤولية القضائية الى محكمة دستورية او مؤسسة اخرى لاتخاذ قرارات ملزمة في حال نشأت الصراعات المتعلقة بتفسير التحديد الدستوري للصلاحيات(5).

ويسبب التباين في نشات الدول الفيدرالية فأن هنالك من يذهب الى معنى اوسع في تحديد المصطلح، فقد عرفها مرسيل بريلو بأنها "اتحاد دول يخضع جزئيا لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية) التي تحتفظ جزئيا باستقلال ذاتي ودستوري واداري وقضائي في سلطة الدول الاعضاء. وبنفس الاتجاه يذهب اندريه هوريو الى تعريف الدولة الفيدرالية بأنها: (شراكة بين دول فيما بينها علاقات قانونية داخلية اي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة اعلى فوق الدول المشتركة)، ويعطي هذا المصطلح مكانة متميزة للاقاليم. غير أنه في المقابل من يحاول التقليل من شأن الدول الاعضاء، وهذا ما يقدمه الدكتور سموحي فوق العادة في تعريفه للدولة الفيدرالية بأنها عبارة عن اتحاد

مركزي يتم بموجبه تنازل الدول الاعضاء عن سيادتها وجميع سلطاتها الى جهاز مركزي يتولى تسيير جميع الشؤون الرئيسية كالسياسة الخارجية، والدفاع الوطني، والاقتصاد، والتجارة، والصناعة، وغيرها، وتحفظ ببعض الاختصاصات المحلية الصرفة (6). الا ان هذا التعريف يقترب من اللامركزية الادارية، اكثر من كونه نظام فيدرالي.

فالفيدرالية تعني وجود دولة واحدة تتيح قدرا كبيرا من المشاركة السياسية في ادارة مؤسسات الدولة المركزية والمحلية أريد بها أن تتمتع درجة من درجات الديمقراطية من جانب، وتلي الطبيعة والتمايز اللذين تختص بهما كل منطقة من مناطق الدولة التي يتألف الشعب منها سواء كانت مكونات، او انتماءات متباينة، أو سمات عدة متميزة. وعليه فإن الفيدرالية هي نظام سياسي اتحادي تكون فيه السلطة موزعة بين الحكومة المركزية وبين الحكومات المحلية في الوحدات المكونة للاتحاد، ويفرض على المواطن القيام بواجباته تجاه كل من الحكومتين المركزية والمحلية، ويقع على عاتق الحكومتين القيام بالحاجات الاساسية للمواطنين (7). وعليه فإن الفيدرالية شكل من اشكال الحكم وممارسة العمل السياسي، تختلف فيه الصلاحيات بين المركز والاقليم حسب دستور كل دولة، لكن تبقى هنالك الركائز الاساسية المتمثلة بالبقاء ضمن بوتقة الدولة التي تعد الممثل الوحيد للجماعات المنضوية تحت لوائها، والصلاحيات التي تمنح لكل اقليم في ادارة شؤونه.

ويبقى التعرّيج على ركن مهم في الفيدرالية كونها مصطلح لم يرد في اللغة العربية (8)، على الرغم من أن الحضارة الاسلامية عرفت نظام الولايات والامصار الا انها لم تعرف مصطلح الفيدرالية الذي هو واف على الفكر السياسي العربي.

نشأت مع الفيدرالية مصطلحات اخرى مقاربة لها وتختلف عنها بالوقت ذاته، كالكونفيدرالية واللامركزية الادارية، ولكل منهما معنى يتميز به عن الفيدرالية. فالكونفيدرالية تنشأ بموجب معاهدة بين دولتين تنظم ضمن نطاق القانون الدولي العام، أما الفيدرالية فتنشأ بموجب دستور يقر داخل البلد نفسه، بمعنى أن البعد من الاتحاد يبقى داخلي، وعليه فإن الدولة تبقى محتفظة بسيادتها ضمن التحالف الكونفيدرالي، على عكس من النظام الفيدرالي الذي تذوب بداخلها السيادة لصالح الدولة المركزية.

اما اللامركزية الادارية والتي يقصد بها تخويل هيئات تمثل وحدات جغرافية بمهام ادارية، وتخصص لعملها بصورة مباشرة من قبل الحكومة المركزية، وهنا تفقد الوحدات الادارية الاستقلال في اداء الاعمال عن الحكومة المركزية التي تكون لها حرية الرقابة والاشراف المباشرين على عملها. في حين نجد الاستقلال في عمل الحكومات المحلية عن الحكومة المركزية في النظام الفيدرالي (9). والفيدرالية تبقى في المنتصف بين اللامركزية الادارية والكونفيدرالية، فهي تحافظ على سيادة الدولة، لكن تمارسها نشاطها الاقتصادي والاجتماعي والسياسية الذي يتلائم مع متطلبات كل اقليم، على أن تبقى السيادة العليا (وكل ما يندرج ضمنها) للحكومة المركزية.

نشأت الفيدرالية بفعل عدة عوامل فلم تعرف ضمن الفكر السياسي الغربي، الا بعد ظهور عاملين في نشأت الاتحاد الفيدرالي، وهما (10) :

الاول: اتفاق عدد من الدول المستقلة على الاتحاد فيما بينها عبر تنازل كل منها عن جزء من سيادتها لصالح سلطة مركزية، عبر الاتحاد فيما بينها وفق دستور اتحادي يجري الاتفاق عليه بين الدول الاعضاء. وغالبا ما يكون الدافع الى هذا الاتحاد التقارب التاريخي والحضاري والثقافي بين شعوب تلك الدول، او الرغبة في صد عدوان خارجي لا تقوى تلك الدول الصغيرة على صدّه منفردة. ونشأت عددة دول بهذه الطريقة: كالولايات المتحدة الامريكية وسويسرا والمانيا وجنوب افريقيا وكندا.

الثاني: تنشأ هذه الدول نتيجة تفكك دولة موحدة وبسيطة وواسعة الاطراف وتدار بشكل مركزي، لينبثق عنها دولة مركبة تدار من قبل حكومة الاتحاد، عبر تنازل السلطة المركزية عن جزء من اختصاصاتها ووظائفها لصالح الحكومات المحلية، وهنا الغالبية تكمن في الحفاظ على وحدة الكيان السياسي للدولة بدل تقسيمه وتجزئته الى دويلات صغيرة، والامثلة على نشأت هذا النوع من الدول روسيا والبرازيل والارجنتين.

والدول الناشئة بفعل الاتحاد الفيدرالي لن يكتب له النجاح والاستقرار السياسي دون الحفاظ على التوازن بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية، وهذا يتطلب بدوره توافر ثلاث ركائز اساسية لقيامه (11):

❖ سيادة الدستور.

❖ توزيع السلطات الثلاثة (التفيذية، والتشريعية، والقضائية) بين الحكومة المركزية الاتحادية وحكومات الاقاليم او المقاطعات.

❖ وجود هيئة قضائية عليا تفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الحكومة المركزية والاقاليم او الولايات .

والنظام الفيدرالي يختلف عن أنظمة الحكم الاخرى، فله خصائص تميز عن تلك النظم، أهمها:

اولا: وجود دستور مكتوب

بما أن النظام الفيدرالي نشأ بفعل ارادة جمعية اتفقت على البقاء ضمن كيان الدولة السياسي فكان من الضروري وجود دستور ينظم العمل بين الاقاليم والمركز بشكل دقيق لا لبس فيه. فالدستور الاتحادي الذي يتضمن تقسيم السلطات هذه، عليه أن يكون دقيقا وثابتاً وغير قابل للاختلاف والالتباس عند التطبيق العملي، وبالضرورة أن يكون مكتوباً. كذلك يجب أن يكون دستور الدولة الفيدرالية الاسمي في الدولة الاتحادية، وملزماً لكل من الحكومة والاقاليم، وهو بهذا يجب أن يكون متناسقاً بين عمل كل من الحكومة والاقاليم. فيما عدا المسائل التي لا تؤثر بصورة مباشرة او غير مباشرة على العلاقات المتبادلة بين الحكومة المركزية والاقاليم فإن سمو الدستور غير ضروري(12).

ثانيا: تقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم

ينقسم اسلوب تقسيم وتوزيع الاختصاصات الى ثلاث طرق، الاولى تحدد اختصاصات وسلطات الحكومة الاتحادية في الدستور، والسلطات المتبقية تكون من اختصاص الاقاليم؛ لكون المبدأ السائد ينص على وضع المصالح العامة تحت سيطرة السلطات الفيدرالية، وهذا ما نص عليه دستور الولايات المتحدة الامريكية. اما الثانية وهي عكس الاولى اذ تنص على منح اختصاصات للاقاليم وترك ما لم يجري النص عليه(السلطات المتبقية) للحكومة الاتحادية، على أن يبقى اختصاص الحكومة الاتحادية هو الاصل وسلطات الاقاليم الاستثناء. وهذه الطريقة نادرة الاستعمال لانها تقوي من اختصاص

الدولة الفيدرالية على حساب الاقاليم. والطريقة الثالثة يحدد بموجبها اختصاصات كل من الحكومة والاقاليم، ولكن ما يعاب عليها في حال استجد امر لم ينص عليه الدستور، ولم يحدد ما اذا كان ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية او الاقاليم، وهنا يكون على المشرع الدستوري ملاحقة التطورات وتحديد الجهة المختصة التي ينط بها العمل الوظيفي(13).

ثالثاً: ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية

يوفر النظام الفيدرالي ثنائية السلطة التشريعية، فهناك سلطة تشريعية على مستوى الاقاليم تعالج مشاكل كل اقليم، وسلطة تشريعية عليا على مستوى الدولة الفيدرالية تنقسم بدورها الى مجلسين: الاول مجلس الاتحاد الفيدرالي الذي يمثل الاقاليم، والثاني مجلس النواب وهو يمثل عموم المواطنين نسبة لعدد السكان. وجاء التمثيل المزدوج لتفديد مخاوف الاقاليم الصغيرة التي تخشى أن تكون ضحية لهيمنة الولايات الكبيرة(14).

تعد هذه أهم الخصائص الدستورية التي يمتاز بها النظام الفيدرالي، وهنالك من يحاول أن يسوق مجموعة خصائص سياسية يمتاز بها النظام الفيدرالي، تتوزع بين الحفاظ على الوحدة الوطنية من الانقسام او الانفصال والمحافظة على الاستقلال الذاتي بنفس الوقت. كما يقدم النظام الفيدرالي قيم الديمقراطية، عبر السماح بوجود تشريعات ونظم ادارية خاصة محلية تكون اكثر ملائمة لكل اقليم، دون التضحية بمزايا الوحدة الوطنية عبر الحفاظ على تشريعات يخضع لها كل اجزاء الدولة الفيدرالية(15). لكن بالمقابل هنالك من يقدم عيوب للنظام الفيدرالي ترجع الى أن ازدواج السلطات العامة يؤدي احيانا الى تشابك وتداخل في الاختصاصات الدولة الاتحادية واختصاصات الولايات، بل أن اختلاف التشريعات في الولايات قد يسبب المنازعات ويعوق سير المعاملات بين مختلف الولايات. كما يفرض تعدد السلطات نفقات مالية كبيرة تقع على كاهل المواطنين بالنهاية عن طريق رسوم وضرائب تفرض عليهم. وهنالك رأي يذهب الى ابعد من ذلك أذ يرى فيها تفتيت للوحدة الوطنية اذا ما قوى

الدستور من اختصاصات سلطات الولايات على حساب الحكومة الاتحادية(16). وهذه العيوب لا تقلل من أهمية النظام الفيدرالي في تخفيف الاعباء عن الحكومات المركزية، وتسهيل سير عمل الاقاليم أو الولايات بدل الاعتماد على البيروقراطية التي تعيق وتأخر المعاملات اليومية.

المبحث الثاني: الفيدرالية في النظام السياسي العراقي

لم تكن الفيدرالية كمفهوم وبنية سياسية متداولاً في الادبيات السياسية العراقية قبل العام 1991، بل ما كان متداولاً يشير الى اللامركزية الادارية، او الحكم الذاتي. وهناك عدد من الباحثين من يرجع تأريخ الاخذ بالفيدرالية في العراق الى نشوء الدولة العراقية، من خلال مدخلين مهمين:

الاول قضية ولاية الموصل: فيرى بعض الباحثين أن قرار ضم ولاية الموصل في عام 1925 للعراق والصادر من عصبة الامم المتحدة في حينه البدايات الاولى لفكرة الفيدرالية في العراق، ومن ثم تلتها المعاهدة التي ابرمت بين العراق وبريطانيا وتركيا حول التحديد النهائي للحدود ما بين العراق وتركيا في العام 1926. وذلك لانها كانت البدايات الاولى لمشكلة الاكراد في العراق، بسبب تجاهل بريطانيا لمطالبهم. اذ نقلت بموجب هذا القرار القضية الكردية من كونها قضية دولية (بين تركيا والعراق وبريطانيا)، الى قضية داخلية محلية (17). الامر الذي لم يشن الاكراد عن المطالبة بحقوقهم، التي قدمت بصيغة رسمية الى السلطة في بغداد عام 1963، ولاول مرة، صيغة الحكم الفيدرالي لكن بشكل غير مباشر، حينما طرحوا بعض خصائصها وموجباتها دون ذكرها صراحة(18). ومع استمرار تلك المطالب، فقد رأت الحكومة العراقية بضرورة منحهم سلطة حكم ذاتي. والتي اصدرت بموجبه ما سمي ببيان(11/ اذار/ 1970) والذي منح الاكراد بموجبه الحكم الذاتي للمنطقة التي تضم اغلبية كردية في مناطق شمال العراق، التي شملت محافظات اربيل والسليمانية ودهوك. لكن هذا الاعلان تم رفضه من قبل القيادات الكردية وعد بياناً من طرف واحد لكونه لا يلبي المطالب القومية للاكراد. الامر الذي جعل الحكومة تعيد النظر فيه، لتصدر

القانون رقم 33 في (11/اذار/1974) للحكم الذاتي لمنطقة كردستان، وجاء هذا القانون لتنظيم ممارسة السلطات المحلية في المنطقة، وبين القانون اختصاص تلك السلطات وعلاقتها بالحكومة المركزية. وقد أدى تشكيل هذه الهيئات الى الاسهام في ظهور كيان اقليمي اداري كردي من الناحية القانونية والرسمية على اقل تقدير. وأن لم يلقي موافقة من قبل الاحزاب الكردية التي عدت هذه الهيئات صورية، وأن الحكومة المركزية بقيت صاحبة القرار. ولعل هذا ما يفسر فشل بيان اذار/1970 عن تحقيق اهدافه، ومساعدة لاستمرار التوتر بين الحكومة المركزية والقوى الكردية بين الحين والاخر. لكن هذا الوضع بقي لحين بدا حرب الخليج الثانية 1990-1991، التي شكلت في اعقابها البذرة الاولى للفيدرالية في العراق(19).

الثاني قضية ولاية البصرة: هنالك ايضا رأي اخر يرى بروز تيار بصري في بدايات القرن الماضي توخى استقلال ولاية البصرة بوصفها دولة قائمة بذاتها على الرغم من كون المسعى لم يكتب له النجاح. وتمثلت هذه الدعوة بتلميحات (طالب النقيب) الى حكم ذاتي نتيجة اختلال الامن والقانون، وضعف الوالي آنذاك على الادارة، فضلا عن تردي الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية في البصرة، الامر الذي دفع اهالي البصرة الى تقديم مذكرة الى المندوب السامي (برسي كوكس) في بغداد عام 1921، طالبوه بتطبيق نظام (الادارة المستقلة سياسياً) من خلال تشكيل حكومة خاصة بالبصرة(*) لكن تلك المطالب لم يكتب لها النجاح(20). وظلت البصرة كأمتداد للارض العراقية. تلك المطالب لم يكتب لها النجاح، ولم يعرف العراق الفيدرالية الا بعد حرب الخليج الثانية، ولاقليم كردستان. ففي اعقاب هذه الحرب تشكلت منطقة حظر طيران وفقدت السلطة المركزية السيطرة على مقاليد الحكم في منطقة الحكم الذاتي للكراد، واستطاع الاكراد الاستقلال شبه التام عن المركز(21). وسعى الاكراد بعد هذه الحرب الى تكريس واقع الفيدرالية في العراق، من خلال دعمهم وتشجيعهم لمؤتمرات المعارضة العراقية، التي تم طرح مصطلح الفيدرالية كجزء من مستقبل العراق القادم. وكانت أهم تلك المؤتمرات، مؤتمر فينا عام 1992، ومؤتمر صلاح الدين عام 1992. وعقد هذا الاخير على الارض العراقية، أهم ما تم مناقشته من قبل المعارضة

العراقية المشروع المقدم من قبل الاكراد حول مسألة تطبيق النظام الاتحادي في شمال العراق(22).

وقبيل الحرب على العراق عقد مؤتمر لندن للمعارضة العراقية، في (14-15/كانون الاول/2000) ليناقد جملة من القضايا المهمة ذات الصلة بمستقبل العراق، وخرج المؤتمر بجملة توصيات، أبرزها أن العراق دولة ديمقراطية برلمانية تعددية فدرالية (لكل العراقيين)، والمقصود بها تعميم تطبيق الفيدرالية لتشمل كل العراق بعد أن كان تطبيقه محصوراً بالمنطقة الشمالية (23)، والسبب لا يعود فقط الى اصرار الجانب الكردي على مبدأ الدولة الاتحادية في العراق الجديد؛ بل يعود الى رغبة أطراف أخرى في المعارضة كانت تطالب بأقامة فيدرالية في وسط وجنوب العراق، وهذا ما طرح من قبل بعض القوى السياسية بعد (9/نيسان/2003) التي قدمت مشروع الفيدرالية كحل لمشكلة العراق.

وتطبيقاً لما تم الاتفاق عليه في مؤتمر لندن، فقد تم تغيير شكل النظام السياسي في العراق، فبعد اسقاط النظام السابق في (9/نيسان/2003) بدت صورة النظام الجديد مختلفة، ليس على مستوى التوجهات الفكرية والسياسية والخارجية فحسب وإنما على مستوى الدولة ذاتها. فقد تحول العراق من دولة بسيطة الى دولة مركبة بالآخذ بالنظام الاتحادي كشكل لنظام الحكم، وقد تم ارساء اركان الدولة العراقية بشكلها الجديد مع اصدار قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية النافذ في حزيران/2004. حيث نصت المادة الرابعة منه على ان "نظام الحكم في العراق هو نظام جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي، يجري تقاسم السلطات في بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ويقوم هذا النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهب. وان الحكومة العراقية تختص حصراً بشؤون رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية، ووضع وتنفيذ سياسة الامن الوطني، ورسم السياسة المالية وصدار العملة وتنظيم الجمارك، ووضع الميزانة، وادارة الموارد

الطبيعة (بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات) وتنظيم امور الجنسية العراقية والهجرة واللاجوء" (24). وقد وضع هذا القانون الاسس الاولى لشكل الدولة العراقية الجديدة، واستمراراً لنفس النهج فقد جاء دستور جمهورية العراق لعام 2005، ليؤكد على أن الفيدرالية في العراق، فقد جاء في مادته الاولى: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي... كما اوضح الدستور ان هذا لنظام الفيدرالي يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية (25). الا انه وضع نصوص اخرى اشترط شروطا ينبغي توافرها قبل الانتقال الى النظام الفيدرالي، عدا فيدرالية اقليم كردستان، ومن ثم فقد اقر الدستور تطبيق اللامركزية الادارية في الوقت الحاضر لحين توافر تلك الشروط (26).

كذلك لم يوضح دستور عام 2005، الاساس الذي ستبنى عليه الفيدرالية، عكس قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي اشترط منع قيام النظام الفيدرالي في العراق على اساس الاصل او العراق او الاثنية او القومية او المذهب، مما قد يفتح الباب امام اللامركزية السياسية القائمة على اساس العرق او المذهب. كما اجل اصدار مجلس الاتحاد الى ما بعد الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب العراق، وفقاً للمادة 137 من الدستور (27)، الا انه لم يتم انشاء مجلس الاتحاد؛ ويعزى السبب الى أن اي اقليم لم يتم أنشائه بعد سن دستور عام 2005، بل على العكس بدأ الخلاف يدب بين القوى السياسية على مسألة الاقاليم في العراق، فمن كان يتبنى الفيدرالية في البدء تراجع عن مشروعه، ومن كان يعارض الفيدرالية ويرى أنها ترمي الى تقسيم وتفتيت العراق تراجع ايضا ليرى فيها جزءا من الحل للامزمة السياسية في العراق. بل ان ما تم اصدار قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 36 الصادر في ايلول/ 2008، الذي نظم الية انشاء، وعمل، وانتخاب مجالس المحافظات غير المنتظمة باقاليم (28)، بمعنى ان القانون نظم عمل الاقاليم وفقاً لالية اللامركزية الادارية، وليس اللامركزية السياسية.

فضلا عن أن الدستور لم يحسم قضية المناطق المتنازع عليها، التي تعد احد اسباب الخلاف بين الحكومة المركزية واقليم كردستان، كذلك الخلاف يزداد حدة اذا

ما تم تطبيق قانون الاقاليم على بقية المحافظات، فأن الخلاف بشأن المناطق المتنازع عليها سيكون اكثر حدة ومدعاة لنزاع عميق بين القوى السياسية. فالمادة 140 من الدستور والخاصة بمحافظة كركوك، التي تضمنت تطبيع الاوضاع والاحصاء والاستفتاء. الا انه لم يتم خلال هذه المدة الاتفاق على ايجاد حل نهائي لمحافظة كركوك، وظلت أحد اسباب الخلاف بين الحكومة المركزية وحكومة كردستان (29).

عدم الاتفاق ازاء بعض بنود الدستور ترافق معه عدم الاتفاق على تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، وفقا لما نص عليه دستور عام 2005، وهذا التباين في وجهات النظر بدا في البرامج السياسية للحزب العراقية، سواء الاسلامية او العلمانية، فعلى سبيل المثال يقف حزب الدعوة الاسلامي المؤيد لفيدرالية، دون ان يحدد نمطها، على الرغم من ايمانه بفيدرالية كردستان. اما الحزب الاسلامي العراقي، فانه ينظر بأيجابية الى فيدرالية كردستان، لكن يبدي اعتراضه على فيدرالية العراق في الوقت الحالي. وفي موقف قريب من الحزب الاسلامي، يقف التيار الصدري وحزب الفضيلة الذان يرفضان تماما الفيدرالية ويؤكدان على ضرورة الحفاظ على وحدة وتراب العراق. وفي موقف اخر يتعد عنهما يأتي الخطاب السياسي للمجلس الاعلى الاسلامي فأنه لا يرى في الفيدرالية تجزئة للعراق، بل على العكس قد تكون حلا لبعض المشكلات التي يعاني من البلد، لاسيما بسبب التركيبة الثقيلة التي تركتها سياسيات النظام السابق في اذهان العديد من الشعب العراقي (30).

قضية التباين في البرامج السياسية كانت جزءا من المشاريع التي طرحت حول الفيدرالية في العراق بعد سن دستور العراق الدائم لعام 2005، وكانت اولى تلك المشاريع الدعوة الى اقليم الوسط والجنوب التي تقدم بها المجلس الاعلى الاسلامي في منتصف عام 2005، لتشمل المناطق التالية: (الكويت، الحلة، النجف، كربلاء، الديوانية، السماوة، ميسان، ذي قار، البصرة) التي حظيت بتأييد واسع من اوساط قاعدة المجلس واغلب قياداته. وقد قدم المجلس جملة اسباب في محض دفاعه عن المشروع، الاول أن التعامل مع الفيدرالية بوصفها نظاما اسلاميا عرف بتجربة (الولايات). كذلك كان يهدف لاحداث توازن سياسي بمثابة طريق للاستقرار في

البلد عبر اعطاء الفرص المتكافئة للجميع لاقامة الاقاليم في الاماكن الاخرى في باقي مناطق العراق، كما كان يرمي المجلس الاعلى من هدفه هدم ثغرة التنمية المتدنية في عموم محافظات، نتيجة ما اصابها من تدمير للبنى التحتية عبر المدة الماضية. الا أن المشروع قوبل بالاعتراض، لكون بعض المعارضين كان يرى في اللامركزية الادارية في الوقت الراهن ضرورة لحفظ وحدة العراق. وعند أفول نجم مشروع اقليم الجنوب، بدأت المطالب باقامة مشروع اقليم البصرة وهو الثاني، وقدم تبنى فكرة هذا المشروع محافظ البصرة السابق وائل عبد اللطيف، وتقدم فيه خلال شهر اب/2008، وكان هدفه محاولة تحسين الوضع الاقتصادي المتردي لمحافظة البصرة، ليس لمواردها الهائلة فحسب، بل لموقعها على رأس الخليج العربي الذي يمكنها من أن تتحول لمحطة تجارية مستقبلية. وقد اجرت المفوضية انتخابات لجمع 10% من اصوات الناخبين في كانون الثاني/2009، لكن لم يتم الحصول على النسبة المطلوبة لاقامة اقليم. ويعزى العزوف عن التصويت لصالح الفيدرالية يعود الى قوة التيار المركزي في المحافظة، وفقدان الثقة بالنخب المحلية، والخشية من هيمنة بعض الدول الاقليمية عليها، والنقطة المحورية الاخرى تكمن في فقدان الثقافة السياسية ازاء الفيدرالية. والمشروع الثالث الذي قدم من قبل رئيس مجلس العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ الامريكي (السابق) جو بايدن، في ايلول/2007، اقترح بايدن تقسيم العراق الى ثلاث اقاليم (اقليم الكورد، اقليم الشيعة، اقليم السنة)، وقد برر بايدن مشروع محاولة القضاء على العنف الطائفي الذي كان يعصف في بعض مناطق العراق انذاك، ومحاولة الخروج من الازمة العراقية وحماية المصالح الامريكية بعيدة المدى بالوقت ذاته. لكن المشروع لقي معارضة شديدة من قبل الحكومة العراقية والبلدان العربية والقوى الاقليمية، والذي عدته محاولة لتفتيت العراق وتجزئته. الا ان المشروع لازال قائم من قبل الادارة الامريكية كاحد الحلول للمعضلة العراقية، وقد تم مناقشته في الكونكرس الامريكي مرة اخرى في تشرين الثاني/2015، لكن لم يتم حسم الخيار بشأنه. والمشروع الرابع تمثل بالدعوة الى تكوين الاقاليم في محافظات "صالح الدين، والانبار، الموصل، وديالى"، بدأت تلك المطالب مع الانسحاب الامريكي من العراق

في العام 2011، علما أن تلك المناطق كانت تعارض تطبيق الفيدرالية في باقي اقاليم العراق - عدا فيدرالية اقليم كردستان- وقد سبقت مجموعة مبررات في تغيير موقف اغلب القوى السياسية التي تمثل تلك المناطق ازاء الفيدرالية ولجؤهم لهذا المشروع، وتأتي في مقدمة تلك الاسباب الاعتراض على سياسة الحكومة ازاء تلك المناطق، فضلا عن الشعور بالتهميش وهذا ما ورد على لسان رئيس مجلس النواب (السابق) اسامة النجيفي الذي صرح بـ(ان حالة التهميش التي يعاني منها السنة ومعاملتهم كمواطنين من الدرجة الثانية ستدفع بهم الى الانفصال...)، لكن هذا المشروع ايضا تم رفضه من قبل الحكومة المركزية وبعض القوى السياسية التي مثلت تلك المناطق (31). فضلا عن ذلك عدم التوافق الجماهيري داخل هذا المناطق على قضية الفيدرالية. ومن ثم فإن تلك المشاريع التي طرحت رغم انها فشلت لكن هذا لا يلغي بقاء الفدرالية كركن مهم من اركان النظام السياسي العراقي القائم لعدة اسباب: يأتي في مقدمتها ورودها في الدستور، كذلك طبيعة الاوضاع السياسية والاجتماعية في العراق التي هيأت للمطالب بالفيدرالية، فضلا عن رهان القوى الخارجية التي انقسمت بين من تحاول الدفع بتطبيق الفيدرالية في باقي المحافظات العراقية، كجزء من مشروع اقليمي اكبر، وبين معارض للمشروع لكونه يهدد منطقة الشرق الاوسط برمتها. وهذا بدوره يطرح عدة تحديات تواجه النظام الفيدرالي في العراق، وهذا ما سنحاول البحث فيه في المبحث الثالث.

المبحث الثالث: التحديات التي تواجه النظام الفيدرالي

يرى العديد من الباحثين ان النظام الفيدرالي احد اهم الانجازات التي تحققت بعد التغيير السياسي في 9/نيسان/2003، فكان الانتقال الى الاخذ بنظام حكم ديمقراطي برلماني احد اعمدته الاساسية الفيدرالية التي جرى عليها التاكيد في مفاصل عدة من الدستور (32). لكن ما نحن امامه نظام فيدرالي مجزأ، فجزء من الاقاليم مطبق بها الفيدرالية، والجزء الثاني يطبق فيها نظام اللامركزية الادارية. وهذا التقسيم له اسبابه، فاقليم كردستان له خصوصية كونه يتمتع باستقلال شبه ذاتي منذ العام 1991، يبقى

السؤال الاهم لما لم تطبيق الفيدرالية في باقي الاقاليم، والجواب هنا واسع وتتداخل به المتغيرات الداخلية والخارجية معا. لكن ما نحن بصدد البحث فيه طبيعة التحديات التي تواجه قيام النظام الفيدرالي في كل العراق، بالتركيز على التحديات الداخلية لكونها الاساس في اي نظام فيدرالي سيقام في كل العراق.

واثبتت التجارب العالمية أن امام قيام اي فيدرالية، اربعة تحديات اساسية ومهمة، تقف في احيان عديدة حائلا امام نجاح التجربة الفيدرالية وهي: الانقسامات الاجتماعية داخل المجتمع، وجود خلل في انماط المؤسسات والهياكل السياسية، وعدم وجود استراتيجية خاصة لمقاومة التفكك في، وجود مسارات سياسية مستقطبة للانقسامات الداخلية(33). واذا ما حاولنا اسقاط تلك التحديات على الواقع العراقي نرى اوجه التشابه الكبير بين تلك التجارب والنموذج العراقي.

ويبرز الحلل البنيوي في المنظومة الاجتماعية والسياسية العراقية كأحد تلك التحديات المهمة، المعيقة لنظام فيدرالي ناجح يعزز اللامركزية السياسية ويضمن الوحدة الوطنية بذات الوقت، وهذا يبدو من خلال الاتي(34):

1. تدني مستوى الوعي الثقافي والسياسي لدى المجتمع العراقي باهمية الفيدرالية.
2. غياب الهوية الوطنية لصالح الولاءات والانتماءات الفرعية، كالولاء للطائفة، والدين، والقومية، والقبيلة، والحزب السياسي.
3. ضعف وغياب مؤسسات المجتمع المدني، التي يفترض أن يكون دورها توعية المواطن بأهمية الفيدرالية كشكل من اشكال ادارة الدولة.
4. تفاقم المشكلات الاقتصادية والمتمثلة بـ (ارتفاع ازمة البطالة، تراجع الصناعة الوطنية، تحول الاقتصاد العراقي الى اقتصاد احادي الجانب).
5. غياب الامن والاستقرار في مناطق عديدة من العراق، والذي يدفع بدوره الى ضرورة تواجد الحكومة المركزية بشكل مباشر، وهذا ما اثبتته الحرب على تنظيم (داعش) الارهابي.

كذلك هنالك خلل اخر يكمن في البنية الدستورية والادارية في العراق، والتي يمكن تحديد أبرزها في التالي:

1. منح الدستور صلاحيات واسعة للاقاليم في حال قيام فيدرالية في كل العراق وهذا ما ورد في (م 109-2) التي منحت بموجبها حق رسم السياسة الخارجية، والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسية الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية. كذلك ما ورد في (م 109-4) التي احتوت على رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقليم والمحافظات في العراق. كما تضمنت (م 109-9) تخطيط السياسة المائية من خارج العراق، وضمان تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والاعراف الدولية(35). وبموجب هذه الصلاحيات، تصبح العلاقة بين المركز والاقاليم علاقة مبنية على اساس النظام الكونفيدرالي وليس الفيدرالي.
2. عدم وجود الكوادر المؤهلة لادارة الاقاليم في الوقت الحاضر، بسبب حداثة التجربة الحلية في ادارة الاقاليم. الامر الذي سينعكس على صعوبات وتعقيدات في اتخاذ القرارات لاسيما مع وجود حق النقض لبعض الاطراف، والذي سيؤدي الى صعوبة في تشكيل الحكومة الاتحادية في النظام الفيدرالي، وصعوبة في تحديد المسؤوليات بين الاقاليم والمركز(36).

3. صعوبة ممارسة القضاء، وذلك لوجود قوانين مختلفة في كل اقليم ووجود صعوبة في تقسيم السلطة التشريعية بين هذين الجهازين الحكوميين المنفصلين عن بعضهما، بمعنى هنالك دائما خطر تنازع التشريعات(37).

هذا جانب من التحديات التي تواجه النظام الفيدرالي في العراق، يضاف الى ذلك تحديات قائمة بالفعل، بين الحكومة المركزية واطليم كردستان، اولى تلك التحديات قضية "المناطق المتنازع عليها" والمقصود فيها بشكل رئيس قضية كركوك

التي لم يتم وضع حل نهائي لها مع اقرار الدستور العراقي اذ تضمنت المادة 140، محاولة تسوية النزاع في مدينة كركوك والمناطق العراقية الاخرى بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان وبعض القوى المتواجدة في تلك المناطق (38). الا ان ما حصل ينذر بأزمة حقيقية ومزمنة بين الاطراف السياسية، لاسيما مع اصرار كل الاطراف على حقه بتلك المنطقة، وفي هذا الصدد ترى حكومة اقليم كردستان أن مدينة كركوك جزء لا يتجزء من اقليم كردستان، وفي هذا الصدد يقول رئيس الاقليم الحالي السيد مسعود البرزاني: "يخطئ من يتصور الان أننا سوف نساوم على موضوع كركوك، هنالك من يدعي عدم كردستية كركوك، فارجوا أن لا يتصور بأن هذا سيحصل في يوم من الايام (39). وبالمقابل تصر الحكومة المركزية على خصوصية محافظة كركوك، كذلك كان هنالك تدخل غير مباشر من قبل تركيا بدعوى حماية التركمان المتواجدين في المحافظة، مما يزيد ويعقد من امكانية حل المشكلة.

والامر لا يقتصر على محافظة كركوك فهنالك مناطق اخرى، فعلى سبيل المثال لا الحصر مدينة خانقين وسنجار. وازداد حدة الخلاف بين الحكومة المركزية وحكومة الاقليم بهذا الشأن، بعد الحرب على داعش وتدخل البيشمركة لتحرير بعض المناطق المحاذية لحدود الاقليم، ومطالبتها بالقاء في المناطق التي تم تحريرها، الامر الذي جوبه برفض الحكومة المركزية، واستعادة المبادرة مرة ثانية، وتحديد ا في محافظة كركوك.

كذلك التحدي الاخر للنظام الفيدرالي في العراق برز في قضية تقاسم الثروة، وتحديد ا بسبب الخلاف على عقود تصدير النفط عبر تركيا التي ابرمت من قبل حكومة الاقليم مع تركيا، والذي ردت عليه الحكومة المركزية اثناء ولاية رئيس الوزراء (السابق) السيد نوري المالكي، بعدم منح حكومة اقليم كردستان حصتها من ميزانية عام 2014، ودخل العراق خلالها بازمة سياسية وتوتر شديد بين الطرفين بسبب اصرار كلاهما على حقه في القرار الذي اتخذه، ومع تولي الدكتور حيدر العبادي رئاسة الوزراء تعهد بحل تلك الازمة. وبدأت بوادر حلها، لاسيما مع اطلاق ميزانية عام 2014، للاقليم لكن ايضا عاد عدم الاتفاق بين الطرفين على: قضية تصدير نفط

الاقليم ونفط كركوك، وحصة الحكومة المركزية من النفط المصدر، كذلك قضية تسليح البيشمركة التي طالبت بها حكومة الاقليم، لاسيما مع مشاركة البيشمركة بتحرير عدد من المناطق التي كانت خاضعة لسيطرة تنظيم داعش الارهابي.

وتبقى رحي التوتر بين الطرفين في منحنيات غير متوازية، والسبب الرئيس في هذه المشكلة يعود الى التفسيرات المبهمة التي جاء بها الدستور في مادته 112، التي هي محل لغط وخلاف بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان اذ نصت المادة على: "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة". ويرى عدد من المحللين أن هذه المادة تشتت المسؤوليات بين المركز والاقاليم او المحافظات، وتضعف الادارة التي يجب ان تتركز في شركة نفط وطنية عراقية تجتمع فيها الطاقات الادارية، والفنية بأنواعها المختلفة، اذ سيؤدي تشتيت المسؤوليات لاحقا الى ضعف الاستثمار بسبب غياب مركزية القرار(40). لذا فأنا لسنا بصدد تحليل النتيجة اي الخلاف، لكن تحليل السبب في هذا الخلاف؛ فعدم الاتفاق على قواعد ثابتة وصارمة بين المركز والاقليم ينظم العلاقة سيؤدي الى مزيد من التوتر بين الطرفين، واحتمالية تطور التوتر الى مديات أكثر اتساعا تضر بالمحصلة بكلا الطرفين، وهذه الاشكالية القائمة ممكن ان تنسحب على باقي الاقاليم في حال تم تطبيق النظام الفيدرالي في جميع محافظات العراق.

التحدي الاخطر والاهم متمثل بالانفصال، وهذا احد اكثر التحديات المعيقة لتطبيق الفيدرالية، لكونه لا يقود الى الاستقرار والوحدة بل يشجع الجماعات القومية والاثنية على الانفصال، فقد كان قرار حكومة اقليم كردستان بالمضي قدما بأجراء الاستفتاء عن رغبة حقيقة بالانفصال، وأن شهدت الساحة السياسية الكردية قبيل وبعد الاستفتاء في ايلول/2017 عدم اتفاق، على توقيت الانفصال وليس على جوهر القرار ولعل هذا كان احد الاسباب في فشل مشروع الانفصال، فقد عارضت حركة التغيير وحزب الاتحاد الوطني الكردستاني والجماعة الاسلامية هذه الخطوة وطالبوا بتأجيلها، في حين اصر الحزب الديمقراطي الكردستاني على اجراء الاستفتاء في

موعده، كما رفض الحزب الديمقراطي الكردستاني مطالب الحكومة المركزية بألغائه، ومطالب الامم المتحدة بتأجيله(41)، وبغض النظر عن نتيجة الاستفتاء الا انه قوض كثيرا من قوة الاقليم محليا واقليميا ودولياً.

فقد ترك قرار الاستفتاء حكومة اقليم كردستان بموقف صعب دفع رئيسها الى الانسحاب من الحكومة وتولي نيجرفان برزاني سلطة ادارة الاقليم على الرغم من تايد كلا من اسرائيل والمانيا وروسيا الاستفتاء لمصالح اقتصادية، واخرى قومية، واخرى استراتيجية. الا أن القوى الاقليمية والمتمثلة بكلا من ايران وتركيا عارضت الاستفتاء وبشدة لكونه مهددا مباشرا لمصالحها القومية العليا، والذي يشجع بدوره اكراد كلا البلدين في حال الانفصال على مطالب مشابه. اما موقف الاتحاد الاوربي وباقي الدول الفاعلة في اوربا فقد عارضت خطوة الاستفتاء من الاساس، وفي ذات السياق عارضت الولايات المتحدة الامريكية خطوة الاستفتاء؛ هذه المواقف شجعت موقف الحكومة العراقية ودعمته في موقفه ازاء رفض الاستفتاء والعودة الى الحوار شريطة عدم الاعتراف بنتيجة الاستفتاء، وكان حصيلة هذه الخطوة تراجع الحدود الجغرافية لإقليم كردستان الى ما قبل عام 2003 وعدودة المنافذ والمعابر التي تربط كردستان العراق بايران وتركيا لتخضع لسيطرة القوات الاتحادية التابعة للحكومة المركزية(42)، وعلى الرغم من فشل ذلك المشروع ألا أن تحدي الانفصال يبقى قائما، ولو على المدى المتوسط.

الخاتمة:

يمكن تلمس ان تاسيس الفيدرالية في العراق قد رافقها العديد من الظروف الصعبة المحيطة بالنظام السياسي والاجتماعي ككل، وقد أفضت تلك الظروف، وبعد سنوات على التغيير السياسي في العراق، الى عدم اتفاق على قضية الفيدرالية بين الساسة والمفكرين العراقيين بالشكل الذي ادى الى نوع من الانقسام في الرؤى ازاء الفيدرالية. فهناك من يرى بانها ضرورة للخروج من الازمة السياسية بل أنها الحل الاكثر قبولا، بدلا من توجه العراق نحو الانفصال، لاسيما في ظل المساعي الغربية

الرامية الى تقسيم العراق الى ثلاثة كيانات على اساس القومية والمذهب. وتلك الرؤى تنطلق من ورود أكثر من نص دستوري يدعو الى الفيدرالية وينظم الية الانتقال إليها، وهذا ما دفع بعض السياسيين التي وقعت مناطقهم ضحية سيطرة تنظيم داعش الإرهابي للمطالبة بالفيدرالية بعد تحريرها لكونهم يرون ان الازمات التي عانت منها تلك المناطق كانت احد الأسباب المهمة التي أدت لسقوط مناطقهم بيد الإرهاب، والسبيل الوحيد لتجاوز تلك المشكلة يكمن في الاتجاه نحو الفيدرالية، لكن هذا الراي تراجع مع تحرير المناطق التي كانت خاضعة لتنظيم "داعش الارهابي" بسبب ضعف اداء الحكومات المحلية ازاء توفير الحاجات الاساسية للنازحين.

بالمقابل يقف بالضد من هذا الراي، راي مغاير يرى أن نجاح العراق في تحرير اراضيه من الارهاب بحاجة الى الابقاء على نظام اللامركزية الادارية، مع بقاء فيدرالية اقليم كردستان. مع محاولة ايجاد حل جذري لجميع المشاكل العالقة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان، لكون استمرار تلك المشاكل سيزيد من الشرخ السياسي، وتحديدًا بعد الاستفتاء على الانفصال في ايلول/2017.

عليه نخلص الى أن الفيدرالية كشكل من اشكال ادارة الدول تقدم حلا لمشاكل العراق، لكن حلا مؤجلا لحين تجاوز المشاكل الداخلية ولملمة الوضع الداخلي والقضاء على الارهاب بشكل نهائي، وتجاوز الازمة الاقتصادية ومحاربة الارهاب، حينها سيكون بناء الفيدرالية على اسس سليمة تدعم الوحدة، ولا تكون سببا بانفصال العراق وتقسيمه.

المصادر والهوامش:

- (1) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص 28.
- (2) د.طارق عبد الحافظ الزبيدي، فكرة مشروع اقليم كركوك بين الرفض والقبول، رؤية فكرية، مجلة دراسات دولية، العدد(57)، بغداد، نيسان/2014، ص 158.
- (3) طه حميد حسن العنكي، العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية، دراسات استراتيجية، العدد(155)، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابو ظبي، 2010، ص 27.
- (4) نقلا عن: سعدي ابراهيم حسن، الفدرالية النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية، مكتبة دار الكتب العلمية، بغداد، بلا، ص 4-5.

- (5) د. طارق عبد الحافظ الزبيدي، مصدر سبق ذكره، ص 159.
- (6) د. محمد عمر مولود، مصدر سبق ذكره، ص ص 29-30-31.
- (7) طه حميد حسن العنكي، مصدر سبق ذكره، ص 28.
- (8) د. طارق عبد الحافظ الزبيدي، مصدر سبق ذكره، ص 158.
- (9) لمزيد من التفاصيل ينظر في هذا: عبد العظيم جبر حافظ، الفيدرالية في العراق المعوقات...الممكّنات، اطروحة دكتوراه (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2014، ص 9-11.
- (10) د. ياسر علي ابراهيم، د. اسراء علاء الدين نوري، الفيدرالية في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل، مجلة قضايا سياسية، العدد (34)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2013، ص 215-216.
- (11) اثمار كاظم الربيعي، الفيدرالية الالمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات دولية، العدد 40، بغداد، نيسان/2009، ص 134.
- (12) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. محمد عمر مولود، مصدر سبق ذكره، ص 36-38.
- (13) ينظر في: المصدر نفسه، ص 43-45. كذلك ينظر في هذا: عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص 14-15.
- (14) ينظر في هذا: عبد العظيم جبر حافظ، المصدر نفسه، ص 15-16.
- (15) د. ياسر علي ابراهيم، د. اسراء علاء الدين نوري، مصدر سبق ذكره، ص 217-218.
- (16) المصدر نفسه، ص 218.
- (17) د. شيرزاد احمد التجار، ثنائية المواطنة والفيدرالية لدى اكراد العراق، مجلة حمورابي، العدد 5، بيروت، نيسان/2013، ص 171. ولمزيد من التفاصيل ينظر في نفس الموضوع: د. محمد عمر مولود، مصدر سبق ذكره، ص 273-337.
- (18) د. غانم محمد صالح، الفيدرالية بعدها الفكري وقرار تطبيقها في العراق، مجلة دراسات دولية، العدد (47)، بغداد، كانون الثاني/2011، ص 4.
- (19) طه حميد حسن العنكي، مصدر سبق ذكره، ص 22.
- (*) حيث كان العراق في حينها مقسم ادارياً الى ولايتين (بغداد والبصرة)
- (20) لمزيد من التفاصيل، ينظر: عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص 38-44.
- (21) طه حميد حسن العنكي، مصدر سبق ذكره، ص 22.
- (22) سعددي ابراهيم حسن، مصدر سبق ذكره، ص 90-91.
- (23) المصدر نفسه، ص 92.
- (24) نقلاً عن: د. غانم محمد صالح، مصر سبق ذكره، ص 4، 7.
- (25) اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار وكتب البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2011، ص 238.
- (26) طه حميد حسن العنكي، مصدر سبق ذكره، ص 7.
- (27) اثير ادريس عبد الزهرة، مصدر سبق ذكره، ص 238-239.
- (28) لمزيد من التفاصيل ينظر: طه حميد حسن العنكي، مصدر سبق ذكره، ص 68-72.
- (29) ينظر في هذا: عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص 117-120.

- (30) تم الاخذ ببرامج بعض القوى السياسية الاعلى صوتا في الساحة السياسية العراقية، لكون مساحة البحث، وحدود عنوانه لا تتسع لطرح جميع تلك الرؤى، ولمزيد من التفاصيل ينظر في هذا: د. غانم محمد صالح، مصدر سبق ذكره، ص 12-15.
- (31) لمزيد من التفاصيل، ينظر في هذا: عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص 68-80. كذلك في السياق نفسه، ينظر في هذا كذلك: د. غانم محمد صالح، المصدر السابق نفسه، ص 13-15. كذلك ينظر في هذا: احمد عبيدات، وآخرون، ندوة(الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي نحو خطة طريق)، تحرير: عبدالاله بلقزيز، يوسف الصواني، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2012، ص 659-658.
- (32) طه حميد حسن العنكي، مصدر سبق ذكره، ص 8.
- (33) رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة، وآخرون، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2006، ص 138.
- (34) طه حميد حسن العنكي، مصدر سبق ذكره، ص 62.
- (35) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 398-399.
- (36) د. ياسر علي ابراهيم، د. اسراء علاء الدين نوري، مصدر سبق ذكره، ص 222-223.
- (37) المصدر نفسه، ص 223.
- (38) لمزيد من التفاصيل، ينظر في هذا: سعددي ابراهيم حسن، مصدر سبق ذكره، ص 339.
- (39) نقلا عن: د. طارق عبد الحافظ الزبيدي، مصدر سبق ذكره، ص 173-174.
- (40) اثير ادريس عبد الزهرة، مصدر سبق ذكره، ص 233.
- (41) محمد محسن أبو النور، الانفصال المعلق.. معركة استفتاء كردستان، مجلة السياسة الدولية، العدد 211، مؤسسة الاهرام للدراسات الاستراتيجية والدولية، القاهرة، يناير/2018، ص 137.
- (42) المصدر نفسه، ص 137-138.