الفدرالية في العراق بعد العام ٢٠٠٣

أ.و. ستار جبار علاي
مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية-جامعة بغداد

أن اهمية الفدرالية بطبيعتها، تمثل الحل المثالي والواقعي للمجتمعات التي من الممكن إن يشكل فيها التنوع أزمة، قد تؤدي الى الانفصال والتفكك، فالفدرالية تجمع بين كل أطياف التنوع في إطار اتحادي يقع في منطقة الوسط ما بين الاتحاد الكامل وبين الاستقلال التام، ضمن إطار الدولة الفدرالية الواحدة، اذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الأشكال المتنوعة للفدرالية، اي إن بعض البلدان تحتاج الى فدرالية تعاونية، والبعض الاخر بحاجة الى فدرالية تنافسية، فيما تكون بلدان اخرى بحاجة الى فدرالية اختيارية.

Abstract

The importance of federalism, by its very nature, represents the ideal and realistic solution for societies in which diversity may constitute a crisis, which may lead to separation and disintegration, as federalism combines all spectrums of diversity in a federal framework located in the middle region between complete union and complete independence, within the framework of the federal state The one, if we take into account the various forms of federalism, meaning that some countries need a cooperative federation, others need a competitive federation, while other countries need an optional federation.

الكلمات المفتاحية: الفيدرالية النظم السياسية– التعددية – الدستور

المقدمة

يعود مصطلح الفدرالية الى الكلمة اللاتينية (foedus) والتي تعني المعاهدة أو الاتفاق إذ كانت المعاهدات السياسية تتم ما بين المجموعات المختلفة لتشكل اتحادات مشتركة. وأصل الكلمة تحديداً يعني الاتفاق الذي بدوره يستند الى الثقة المتبادلة بين الأطراف أو التعهد الموثوق به. والفدرالية أو النظام الفدرالي هو اتفاق تعاقدي يعبر عن مبادئ تنظيمية للنظام السياسي، ويوضح أسس وتوزيع السلطات بصورة عمودية وعبر المستويات المختلفة للحكم (المركز– الإقليم).وتتخذ الأنظمة الفدرالية أشكالا مختلفة لعدة عوامل مفاهيمية وداخلية ذات صلة بالظروف والخصائص الواقعية لكل بلد، ويتوخى التنظيم الفدرالي من حيث المبدأ تلبية حاجات المواطنين من خلال الجمع الناجح بين المصالح الوطنية المشتركة والمصالح الاقليمية الخاصة عبر اقامة شبكة مركبة من الضوابط والقواعد بين السلطات المختلفة.

وهناك مصطلحان يجري تداولهما في هذا المجال، وهما؛ الفدرالية والفدرلة أو الاتحاد الفدرالي وهما لا ينصرفان الى نفس المعنى بل انهما ينطويان على الاختلاف، فالفدرالية تنصرف الى الجانب الفلسفي والإيديولوجي ويراد بها المذهب أو المبدأ الفدرالي، بينما تتضمن الفدرلة أو الاتحاد الفدرالي التنظيم المؤسساتي ويقصد به إقامة وانشاء النظام الفدرالي.

إن اهمية الفدرالية بطبيعتها، تمثل الحل المثالي والواقعي للمجتمعات التي من الممكن إن يشكل فيها التنوع أزمة، قد تؤدي الى الانفصال والتفكك، فالفدرالية تجمع بين كل أطياف التنوع في إطار اتحادي يقع في منطقة الوسط ما بين الاتحاد الكامل وبين الاستقلال التام، ضمن إطار الدولة الفدرالية الواحدة، اذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الأشكال المتنوعة للفدرالية، اي إن بعض البلدان تحتاج الى فدرالية تعاونية، والبعض الاخر بحاجة الى فدرالية تنافسية، فيما تكون بلدان اخرى بحاجة الى فدرالية اختيارية.

وتبرز إشكالية الدراسة في إن العراق انتقل بعد الاحتلال الامريكي– البريطاني في ٩ نيسان(ابريل)٢٠٠٣،من دولة شديدة المركزية الى دولة اتحادية وفق ما اقره الدستور العراقي

الدائم لعام ٢٠٠٥،الا إن حقيقة الوضع العراقي تبين إن الحالة القائمة هي أكبر من الفدرالية بكثير في الخصائص والسمات، وأدنى بقليل من الدولة الكونفدرالية في الممارسة العملية، ولذلك نجد إن طرح الفدرالية يقترن برؤية سلبية تقرنها بتقسيم العراق واضعاف الدولة العراقية التي تشكلت بعد عام ٢٠٠٣.

ولذلك تفترض الدراسة ان مفهوم الفدرالية يشكل مفهوما غريبا على الثقافة السياسية العراقية، وعملية تطبيق النظام الفدرالي على التجربة العراقية، وإن حسنت النيات، غير مناسبة في المرحلة الراهنة. فالعراقيون غير قادرين على التعامل مع هذا المفهوم بالطريقة التي يفترض أن يكون عليها، كما أن وضع الفدرالية مقابل الاتحادية قد يكون صحيحاً وفق تجارب بلدان بدأت بالفدرالية التي تعني اصطلاحاً الطرد عن المركز والجذب اليه، أما الخبرة العراقية، فتتركز على الجذب الى المركز فقط. وإذا كانت الفدرالية الأثنية(العرقية)،المقبولة عموماً، تنطوي على قدر من التعقيد، فإن الفدرالية المعممة جهوياً أو إدارياً تبدو أكثر التباساً. إذ يخشى معارضو الفدرالية الادارية– الجهوية من أن يؤدي التعميم الى تفكك العراق.

أما هيكلية البحث فقد قسم البحث على عدة مطالب وكالآتي:

المطلب الأول، تعريف الفدرالية ومضامينها

تعرف الفدرالية بانها اتحاد أبدي لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك اجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الاعضاء بل ايضا على مواطنيها. وعرفت بانها اتحاد دول يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة(السلطة الفدرالية) وتحتفظ جزئيا باستقلال ذاتي ودستوري واداري وقضائي(سلطة الدول الاعضاء او المتحدة).(١)

وتعرف الفدرالية ايضاً بأنها تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول اعضاء أو ولايات الى حكومة اتحادية أعلى منها وينطوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي إذ يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السياسة الخارجية ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية، فهي تنظيم سياسي

وقانوني وليست عقداً كما انها تنظيم دستوري وليست نظاماً ادارياً بحتاً فضلا عن انها تنظيم دستوري داخلي وليست معاهدة دولية.(٢)

وتعرف الفدرالية بأنها تنظيم سياسي تتوزع فيه نشاطات الحكومة الفدرالية بين حكومة مركزية وحكومات محلية وعلى نحو يتيح لكل حكومة من هذه الحكومات القيام بنشاطات تتخذ على أساسها قرارات نهائية، وتتخلى الفدرالية عن بعض الأمور الخاصة حصراً الى السلطات المحلية لاتخاذ القرار بشأنها وبمعزل عن الحكومة المركزية. ولابد من توفير الضمان لديمومة مثل هذه السلطات المحلية، والضمان الوحيد لذلك هو الدستور الى جانب سلطة قضائية مستقلة.(٣)

والفدرالية (نظام سياسي من شأنه قيام اتحاد مركزي بين دولتين أو مجموعة من الدول أو الدويلات، بحيث لا تكون الشخصية الدولية الا للحكومة المركزية، مع احتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد ببعض الاستقلال الداخلي، بينما تفقد كل منها مقومات سيادتها الخارجية التي تنفرد بها الحكومة الاتحادية، كعقد الاتفاقات والمعاهدات أو التمثيل السياسي، وتكون على رأس هذا الاتحاد الفدرالي رئيس واحد للدولة هو الذي يمثلها في المحيط الدولي.

ويتألف رعايا الدولة الفدرالية من مجموع رعايا الدول أو الولايات المكونة للاتحاد. والتي تعد وحدات دستورية لا وحدات ادارية كالمحافظات في الدولة الموحدة، ويكون لكل وحدة دستورية نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكن الدستور الاتحادي يفرض وجوده مباشرة على جميع رعايا هذه الولايات بغير حاجة الى موافقة سلطاتها المحلية.).(٤)

فمفهوم الفدرالية يعني اتحاد مجموعة من الدول المستقلة بمقتضى دستور ينظم العلاقة بين الولايات بعضها ببعض، وبينها وبين الحكومة المركزية، وتكون للدولة الجديدة شخصية قانونية دولية، في حين تفقد الدول الداخلة في الاتحاد شخصيتها القانونية الدولية السابقة.(٥)

والفدرالية هي نوع من الشراكة الدولية، تؤلفها دول متعددة بموجب دستور يتضمن تنازل كل طرف منها عن السيادة الخارجية وبعض جوانب السيادة الداخلية لصالح الكيان المؤسس ككيان مشترك ويسمى الدولة الاتحادية الفدرالية. ولذلك اعتبرت السلطة في الانظمة الفدرالية مقسمة بين دول أو اقاليم الاتحاد في حين انها موزعة بين الاقاليم أو الوحدات الادارية في الانظمة اللامركزية. فالدولة اللامركزية انما هي دولة واحدة، ولكنها مؤسسة تأسيساً ديمقراطياً بحيث تتوزع السلطة بين المركز والاقاليم أو الوحدات الادارية.(٦)

وفي النظام الفدرالي يكون لشعب الاقليم حق الاستقلال الذاتي وحق المشاركة في ادارة الشؤون المركزية، ولذلك يمكن القول ان الفدرالية هي صيغة متطورة للعلاقة بين الشعوب وهي تنظيم في ادارة الدولة. وبذلك هي تختلف عن حق تقرير المصير الذي هو مبدأ سياسي يقوم على اساس حق الشعوب المضطهدة في تقرير مصيرها أي التحرر من الاستعمار والسيطرة وتأسيس دولة مستقلة ذات كيان سياسي مستقل، لأن الشعوب متساوية في الحقوق.(٧)

وهناك من يرى (ان الدولة الاتحادية(الفدرالية) أو المركبة، تقوم على الجمع بين الوحدة والتنوع، بمعنى التوازن بين قوى الجذب وقوى الطرد ضمن معادلة دقيقة تحافظ على ترابط الدولة بأكملها من جهة وتمايز ولاياتها أو اقاليمها أو مقاطعاتها من جهة أخرى، وهي الولايات التي كانت في الأصل دولاً مستقلة أو كيانات مميزة، قبل ان تنضم للاتحاد الفدرالي.).(٨)

فالفدرالية تعزيز للوحدة الوطنية للأمة وتوفر التمثيل العادل للمواطنين والاقرار بحقهم في ادارة شؤونهم بأنفسهم وحقهم في الحياة في اطار مؤسساتي ثقافي خاص بهم، الا ان الحالة العراقية تبرز اهمية تعزيز نمط الفدرالية الادارية، وما يساعد على ذلك أمرين، أولهما أنه يحل مشكلات المناطق الجغرافية المتداخلة اثنياً(عرقياً) ودينياً. وثانيهما مساهمته في حل مشكلات الاقليات الصغرى، كالأقلية التركمانية والمسيحية ما دامت الحاجة منتفية للأطر القومية أو الدينية للفدرالية.(٩)

والواقع ان الفدرالية تبرز عدة حقائق مهمة أبرزها: (١٠)

١. اهمية ان لا تفهم الفدرالية بوصفها مذهب أو عقيدة، بل بوصفها آلية من آليات ممارسة السلطة تقوم على اساس توزيع أو تقسيم وليس تقطيع السلطة ما بين المركز والاطراف.
٢. اقتران الفدرالية الناجحة في وجودها واستمرارها بالنظم الديمقراطية بمعنى انها لا تفهم الا بوصفها جزءاً من منظومة الديمقراطية فكرة ونظاماً.
٣. ان الفدرالية هي جزء من حل وليست جزءاً من مشكلة. وهذا ما يجعلها معالجة تتجاوز بواعثها المتمثلة بالمشاكل السياسية المترتبة عن تركز السلطة وبالمشاكل الاجتماعية المترتبة على التنوع القومي والديني غير المتجانس وصولاً الى تنوع قومي ديني متجانس من نظام ديمقراطي فدرالي.

المطلب الثاني، خصائص ومزايا الفدرالية

أولاً، خصائص الفدرالية: يمكن تحديد الخصائص البنيوية العامة للفدراليات بوصفها شكلاً محدداً من الانظمة السياسية الفدرالية بما يلي: (١١)

١. وجود مستويين من الحكم، يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه.
٢. توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية والتنفيذية، وتخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منها.
٣. ضمانات لممثلي الاقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفدرالية، وغالبا ما يكون من خلال صيغة المجلس الفدرالي الثاني.
٤. دستور مكتوب يتمتع بسيادة عليا، ولا يمكن تعديله من طرف واحد، ويحتاج ذلك الى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفدرالية.
٥. هيئة قضائية سواء على شكل محاكم أو تدابير احتياطية للاستفتاءات الشعبية والفصل بشأن النزاعات بين الحكومات المحلية.

٦. هيئات ومؤسسات لتسهيل التعاون بين الحكومات في مجالات المسؤوليات المشتركة أو المتداخلة.

ولذلك تنفرد الدولة الفدرالية بخصائص معينة كونها احدى التنظيمات الخاضعة للقانون الدستوري، وهذه الخصائص هي: (١٢)

أولاً، وجود دستور مكتوب، فالاتحاد الفدرالي تنظيم قانوني داخلي بموجب الدستور، ويتضمن تقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية الاعضاء الأمر الذي يستوجب ان يكون هذا التقسيم دقيقاً وثابتاً وغير قابل للاختلاف والالتباس عند التطبيق العملي وممارسة الحكومات لسلطاتها فمن الضروري ان يكون هذا الدستور مكتوباً.

ثانياً، سمو الدستور، فدستور الدولة الفدرالية هو القانون الأسمى في البلاد، وهذا يعني ان شروط الاتفاق الذي يؤسس الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والذي يوزع السلطات فيما بينها يجب ان يكون ملزماً لكل من حكومة الاتحاد والحكومات الاقليمية.

ثالثاً، جمود الدستور، ويقصد به ان يكون الدستور على درجة من الثبات والاستقرار ويتحقق ذلك عملياً في عدم اقتصار سلطة تعديله بصورة منفردة ومستقلة على حكومة الاتحاد أو على حكومات الدول الاعضاء، ويجب ان يكون الدستور ثابتاً أو قابلاً للتغيير فقط بواسطة جهة أعلى أو فوق الهيئات التشريعية العادية سواء كانت هيئات تشريعية فدرالية أو في الولايات.

رابعاً، تقسيم السلطات بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء، وتتضمن النص في وثيقة الدستور التي ينشأ بموجبها الاتحاد على اختصاصات وسلطات حكومة الاتحاد وحكومات الولايات أو الدول الاعضاء. ويعد هذا من اهم المسائل التي ينص عليها الدستور الاتحادي بل انه جوهر هذا الدستور. وهذه السمة هي اهم ما يميز الاتحاد الفدرالي عن النظم اللامركزية الادارية في الدولة الموحدة إذ لا يجري النص على اختصاصات وسلطات الاقاليم اللامركزية للدولة الموحدة في الدستور وانما يجري تفويضها من قبل السلطة المركزية بقوانين عادية.

خامساً، ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية، فازدواجية السلطة التشريعية الاتحادية تعني ان يكون البرلمان الاتحادي مؤلف من مجلسين وهي مزية بارزة من مزايا النظام الفدرالي فضلا عن كونها احدى الضمانات التي تؤمن فعالية هذا النظام. كما ان اسلوب المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الفدرالية ويدعى أولهما المجلس الأعلى ويمثل الكانتونات أو الولايات أو المقاطعات الاعضاء في الاتحاد، بينما يدعى الآخر المجلس الادنى أو مجلس الشعب أو مجلس النواب وهو يمثل عموم ابناء البلاد وفقاً لنسبة السكان.

سادساً، وجود محكمة دستورية، يفرض الدستور الاتحادي توزيعا للسلطات والاختصاصات بين حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم مما يستوجب ضرورة ممارسة كلاً منهما صلاحياته واختصاصاته المحددة له بموجب نصوص الدستور وعدم التجاوز على سلطات الاخرين، وفي التطبيق العملي فان ذلك سيؤدي الى نشوء نزاعات دستورية مما يقتضي وجود مؤسسة دستورية محايدة تقوم بمهمة تفسير نصوص الدستور الفدرالي وحل المنازعات الدستورية التي قد تنشأ في التطبيق العملي بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الاعضاء أو بين حكومة واحدة أو اكثر وبين غيرها من الدول الاعضاء.

سابعاً، عدم قدرة الدول الاعضاء على الابطال والانفصال، ويبرز في التساؤل عما اذا كان من حق الدول الاعضاء في النظام الفدرالي ابطال القوانين الاتحادية أو ان تقرر ومن جانب واحد الانفصال عن الاتحاد. وهناك من يرى ان الانفصال من جانب واحد مخالف أو متناقض مع المبدأ الفدرالي وتأكيد ان الابطال مناقض للفدرالية وذلك لأن الابطال يؤدي الى ان تصبح حكومة الاتحاد وكيلة عن حكومات الدول الاعضاء بينما لا يؤدي الانفصال الى ذلك. ويشار هنا الى بعض المخاطر المترتبة على اقرار حق الانفصال أو الطرد ومن بينها انه يؤدي الى ضعف الحكومة لأنه يضع سلاحاً من الاكراه السياسي بيد الحكومات التي قد تستعمله للحصول على اهدافها.

ثانياً، مزايا النظام الفدرالي: يرى البعض ان النظام الفدرالي يتمتع بعدة مزايا أهمها: (١٣)

١. تكوين الدول الكبيرة، إذ يساعد النظام الفدرالي في ضم شعوب ليست متجانسة في دولة اتحادية واحدة.
٢. التوفيق بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي، وما يترتب عليه من توحيد التشريع في المسائل الجوهرية التي تهم دولة الاتحاد الفدرالي في مجموعها ويترك بعد ذلك حرية كبيرة للولايات أو الاقاليم أو المقاطعات في إصدار التشريعات في المسائل الثانوية المحلية التي تهم كل ولاية على حدة بوصفها تشريعات تتفق مع ظروفها الخاصة وتتلاءم مع احوالها.
٣. القيمة الديمقراطية الكبيرة للنظام الفدرالي، إذ يسمح بوجود تشريعات ونظم ادارية خاصة محلية تكون اكثر ملائمة لصالح الولاية التي تصدر منها.
٤. الخبرة الواسعة التي يحققها الاتحاد الفدرالي في الشؤون الدستورية، فاستقلال الولايات في كثير من الامور الداخلية يجعل كل ولاية مستقلة بتشريعاتها ولكل منها دستورها الخاص.
٥. أمكانية الاستفادة من التجربة القانونية والادارية للولايات، فالقوانين والنظم التي يثبت نجاحها في احدى الولايات أو الاقاليم ستسري الى الولايات أو الاقاليم الاخرى وتعم الفائدة.

الا ان المزايا اعلاه لا تنكر حقيقة ان الفدرالية تعاني من العديد من العيوب ابرزها: (١٤)

أ- امكانية ازدواج السلطة في الدولة وتكرار مؤسسات الدولة وما يترتب على ذلك من اعباء مالية تتحملها ميزانية البلاد.
ب- فسح المجال لنمو الثقافات والجماعات المحلية والتباين بين أقاليم الدولة، مما قد يفتح المجال للانفصال وتجزئة الدولة الى عدة دول.
ت- تعدد المؤسسات المحلية والمركزية في الاتحاد قد يخلق الفرصة لتعارض القرارات وتباين السياسات مما يعرقل عمل السلطة.

المطلب الثالث، الواقع العراقي وإمكانية الفدرالية

هناك من يرى(ان تاريخ العراق عرف مضمون الفدرالية المناطقية أو الجغرافية إذ كان ما يسمى العراق اليوم، في الأمس العثماني أربع ولايات كبرى ولكل ولاية حاكمها الخاص على الرغم من ارتباط هذه الولايات كلها بالباب العالي في اسطنبول وهي ولايات شهرزور التي تضم كردستان وكركوك والموصل وبغداد والمنتفق، وكان للبصرة وضع فدرالي مميز في الدفاع وعقد المعاهدات وما الى ذلك.).(١٥)

ان قيام الفدرالية الغرض منه اقامة حكومة مركزية قوية وليس العكس، فالدعوة الى الفدرالية في العراق هي محاولة لمواجهة نشوء حكومة مركزية قوية لأنه منذ قيام الحكم الوطني العراقي ومنذ الدستور الاول لعام ١٩٢٥ فان طبيعة الحكومات العراقية هي ذات سمة شمولية ومتسلطة، ولذلك تبرز المخاوف من ان تكون الفدرالية شعاراً تتستر به بعض الفئات أو الجهات للانفصال عن الوطن وهذا ما لا يرغب به العرب والأكراد.(١٦)

أولاً، الفدرالية بعد عام ٢٠٠٣

برزت الفدرالية في شمال العراق قبل عام ٢٠٠٣،وكانت قنوات الاتصال مفتوحة بين القيادتين الكرديتين والحكومة العراقية حتى وقوع الاحتلال الامريكي في ٩نيسان(ابريل)٢٠٠٣،وظل الحوار دائراً بصورة متقطعة بين الطرفين. وقد برزت وجهتا نظر مختلفتان ومتباينتان. فقد طرح الطرفان الكرديان الفدرالية كحل مرضٍ لهما وللشعب الكردي، فيما كانت الحكومة العراقية تتحدث عن استعدادها لإعادة النظر في قانون الحكم الذاتي وتطويره بحيث يصبح ملائماً لرغبات الشعب الكردي في العراق. وفي الوقت الذي لم تصرح به الحكومة بأفكارها حول تعديل وتطوير قانون الحكم الذاتي، فإن الاحزاب الكردية نشرت أفكارها حول الفدرالية. والحقيقة ان ما نشر عن الفدرالية وقتذاك يختلف اختلافاً كبيراً عما نشر بعد احتلال العراق، إذ توسع مفهوم الفدرالية لدى القيادات الكردية توسعاً كبيراً وأخذ مديات بعيدة تصل الى حد تشكيل كيان مستقل عن الادارة المركزية وفي كل المجالات.

فالحديث عن الفدرالية الواسعة والمفتوحة أصبح يقرن بفكرة تقرير المصير أو الحديث عن دولة مستقلة احياناً في المستقبل.(١٧)

إذ كانت مطالب الأكراد على الدوام تتمثل في ضرورة اعتبار العراق وطناً مشتركاً للعرب والأكراد والقوميات الاخرى، بحيث تتحقق المساواة بين الجميع وتزول نوازع التمييز. ولم تكن حركات التمرد الكردية المتلاحقة سوى رد فعل على تقصير الحكومات المركزية في تطبيق هذا المطلب. وكانت المطالب تتمثل في تشكيل ولاية كردستان، واعتبار اللغة الكردية لغة رسمية في الولاية ،وإعادة المبعدين، وإطلاق سراح السجناء، وممارسة الولاية الحكم الذاتي الداخلي فيما يتعلق بالشؤون الادارية والثقافية، فيما تبقى الأمور العسكرية والخارجية والمالية في عهدة الحكومة المركزية وكما هو واضح، فإن هذه المطالب كانت أقرب الى صيغة الفدرالية، التي ينادي بها الاكراد، وهكذا لم يكن الحضور الكردي في الميدان السياسي العراقي ضئيلاً منذ البدء، كما لم يكن الصوت السياسي هامشياً.(١٨)

وفي دفاعهم عن مطلبهم المتصلب بالفدرالية يذكر القادة الأكراد أن هذا الامر لا يمكن مناقشته لأنه أقر في مؤتمرات المعارضة قبل عام ٢٠٠٣،وقد ذكرت في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الا ان المفارقة هنا هي ان القيادات الكردية تضع نص الفدرالية الوارد في ذلك القانون موضع التقديس، لكنها ترفض القبول بإقرار ما ورد فيه بشأن ضرورة العمل على حل كل المليشيات المسلحة للأحزاب، وتصر على اعتبار قوات البيشمركة لا يمكن شملهم بكلمة مليشيات. وفي ظل حكومات متعاقبة ضعيفة وخاضعة للتأثير الخارجي لم تصدر أي توضيح أو خطة لحل المسألة الكردية. بل ان قيادات هذه الحكومات تتجنب المناقشة أو الحديث عن كل ما يمت بصلة الى سياسة وترف الأحزاب الكردية خشية اغضابها،وبالتالي فقدان الحليف الأقوى في المعادلة السياسية الحكومية العراقية.(١٩)

لقد وضع دستور ٢٠٠٥ مبدأ الفدرالية الاتحادية كمبدأ شامل للعراق الجديد (المادة ١)،في حين أن قانون ادارة الدولة اقتصر على الاعتراف بالفدرالية الاثنية (للشعب الكردي)،حين

اعترف بإقليم كردستان حكومة وحدوداً(في محافظات أربيل والسليمانية ودهوك)،وترك مفهوم الفدرالية عائماً نوعاً ما. ويأتي ارساء مبدأ الفدرالية في الدستور الجديد ليحل مشكلة تاريخية كبرى، وينهي نزاعاً مستديماً خيم على الدولة العراقية منذ ولادتها عام ١٩٢١ حتى اليوم.

لقد اعطى الدستور صلاحيات واسعة للأقاليم مقابل ما اعطي للمركز مما جعل من هذه الاقاليم بمثابة دول في داخل الدولة العراقية خصوصاً مع وجود نوايا حقيقية بالانفصال لدى الاحزاب الكردية، وامكانية تكوين الاقاليم على أسس قومية أو طائفية مما يجعلها في حالة تصارع ونزاع دائم فيما بينها فكل قوة سياسية مسيطرة في هذا الاقليم أو ذاك سوف تسعى الى الهيمنة على الاقليم الاخر المختلف عنه قومياً أو طائفياً، ويبدو احتمال نشوب حرب اهلية أمر غير مستبعد، خصوصاً وان الثروة والجيش والخبرة الادارية ستكون قد اكتملت في كل اقليم ومعها فان قضية اعلان اي اقليم الانفصال عن الدولة العراقية سيكون امراً وارداً.(٢٠) لقد اوضح الدستور صلاحيات محددة للحكومة الاتحادية وصلاحيات مبينة للأقاليم أو المحافظات التي لم تنضم الى محافظات اخرى لتشكيل الاقاليم، ومن هذه القضايا المهمة هي حق كل اقليم في النفط والغاز المستكشف حديثا بعد نفاذ الدستور من حيث ابرام العقود للاستكشاف والاستثمار والتصدير فضلا عن حق الاقليم في الثروات الاخرى من مياه وثروة نباتية وغابات وثروة حيوانية وغيرها.(المادة ١١٢).(٢١)

وشهدت الحقبة التي تلت احتلال العراق في ٩نيسان(ابريل)٢٠٠٣،وحتى الان. تطوراً في طموحات الاكراد وامتدت نحو مناطق وقضايا جديدة، اذ (يصر القادة الاكراد، ليس فقط على ضم كركوك الى كردستان، وانما على الهوية الكردية للمدينة. كما يريدون ترحيل العرب منها، واحلالهم بالأكراد الذين تم تهجيرهم منها في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي. ويرون ان المادة ١٤٠ من الدستور الدائم تمثل خريطة الطريق لحل القضية من جهتها، تريد معظم القوى السياسية العربية والتركمانية جعل محافظة كركوك اقليما فيدراليا خاصا.).(٢٢)

الا ان الصعوبات امام الحكومة الكردية في كردستان العراق كانت عديدة، وهي مركبة بسلسلة من المشاكل الشخصية، والمناطقية، والوطنية، والعالمية. وكما يلي: (٢٣)

١. ان القائدان الكرديان مسعود وجلال كانا يترأسان أتباعاً يصنفون تبعاً لمناطق وجودهم، وقد تخرجا من مدرستين عقائديتين مختلفتين. فالدعم الاساسي لجماعة مسعود بارزاني يأتي في معظمه من المنطقة الناطقة باللهجة الكرمانجية في شمال غرب العراق والمحصورة بين نهر دجلة والزاب الكبير والحدود التركية وتضم العمادية وعقرة ودهوك وزاخو. فيما يأتي الدعم الاساسي لجماعة جلال الطالباني في معظمه من المنطقة التي تتحدث باللهجة السورانية أي المنطقة الشمالية الشرقية الممتدة من الزاب الكبير حتى الحدود الايرانية وتضم اربيل وحلبجة وراوندوز والسليمانية.

٢. تباين توجهات الحزبين الكرديين الرئيسيين، فقد ورث السيد مسعود بارزاني القيادة عن أبيه الملا مصطفى، الذي رمز الى نمط تقليدي من الهوية الكردية والتي كانت أكثر عشائرية منها سياسية، واعتمد بشكل واسع على إيران والولايات المتحدة الامريكية. فيما السيد جلال طالباني وابراهيم احمد(والد زوجته)،كانا دائمي الانتقاد للأحكام السياسية للملا مصطفى، وانفصل طالباني عن الحزب الديمقراطي الكردستاني (البارتي) في عام ١٩٧٥ وأسس الاتحاد الوطني الكردستاني ومثل الشرائح الأكثر تعلماً وتنوعاً والمهتمة بالشؤون الاجتماعية أكثر من غيرها والمتواجدة في المدن الكبرى شرقي المنطقة الكردية. فضلاً عن حالة الكراهية المتبادلة بين الرجلين.

٣. تباين الارتباطات الخارجية للحزبين الكرديين، فوجود الاكراد في أكثر من دولة وتحديداً في إيران وتركيا دفع القادة الاكراد الى التطلع الى القوى الاجنبية، إذ ارتبط البارزاني بداية بإيران وارتبط الطالباني بدرجة أقل بسورية. وكان لهما علاقات معقدة مع تركيا ووقفا الى جانبها ضد حزب العمال الكردستاني التركي، ومحاولة ضمان جانب تركيا في أي مواجهة مع الحكومة العراقية والحصول على بعض الدعم منها.

وقد أجبرت تركيا والولايات المتحدة الزعيمين الكرديين على التوقيع على ترتيبات متعددة لتقاسم السلطة في عامي ١٩٩٦ و١٩٩٨.

٤. التنافس المرير بين الزعيمين الكرديين وأتباعهما، والذي شكل تهديداً جدياً أكثر من مرة لبقاء منطقة الحكم الذاتي. فقد تشكلت السلطة التنفيذية التي تدير شؤون المنطقة وبعدد متساوٍ من الحزبين، لكنها لم تتمكن من العمل بشكل سليم ومنسجم، وكانت المحسوبية، تستخدم على نطاق واسع من الجانبين معاً. وبقي الواقع الفعلي حالة من الانقسام بين الحزبين وكل حزب يدير منطقته الخاصة.

٥. التشكيك والاتهام المتبادل بين الحزبين الكرديين، إذ يتهم حزب الاتحاد الوطني الكردستاني بزعامة جلال الطالباني البارزانيين بالعشائرية، والرجعية الفكرية والدينية، والعمالة المباشرة لإسرائيل مستشهداً بالعديد من الوثائق الاسرائيلية التي نشرت في حينها. أما الحزب الديمقراطي الكردستاني فيتهم الاتحاد الوطني بالنفاق السياسي، وتبني الأفكار الماركسية الشيوعية، والعمالة لإيران.(٢٤)

٦. غلبة المواجهات العسكرية على التوافقات السياسية بين الحزبين الكرديين. فامتلاك كل من الحزبين الكرديين لأعداد كبيرة من الرجال المسلحين، ووجود قوات البيشمركة الذين يمكن ترتيب أو شراء دعمهم من قبل أي من الجانبين، جعل امكانية الاقتتال بين الطرفين حالة متكررة، ففي نهاية عام ١٩٩٤ اندلع القتال بينهما وبالرغم من محاولات فرنسا والولايات المتحدة للتوسط في تحقيق اتفاق ما، وإجراء مفاوضات بين الحزبين في باريس في أواخر تموز(يوليو)١٩٩٤،ومفاوضات أخرى في دبلن في اب(اغسطس)١٩٩٥،الا انها لم تنجح في وقف اندلاع القتال بين الحزبين على امتداد السنوات الثلاث اللاحقة. وقد أدت هذه الحالة الى خسارة الأكراد للكثير من الدعم الدولي الذي اكتسبوه على مدى السنوات الماضية، وإعاقة جهود الاغاثة في المنطقة.

وبحلول النصف الأول من عام ٢٠٠٤،برز تياران كرديان في كردستان العراق، هما: (٢٥) الأول، وتقوده الزعامات الميدانية لقوات البيشمركة، التي عانت كثيراً خلال حقبة المواجهات والصعود الى الجبال، وخوض حروب ضد قوات الجيش العراقي. ويطلق عليهم الصقور، وتؤمن باستخدام القوة العسكرية لإنشاء كردستان تضم، السليمانية، ودهوك، وأربيل، وكركوك، وأجزاء واسعة من الموصل وديالى، وحتى محافظة صلاح الدين، معتبرين ان قيام دولة كردية كاملة السيادة في شمال العراق ثمن طبيعي لما عانوه. ويبرر هؤلاء هذا التوجه بأنه فرصة تاريخية، لتحقيق هذا الهدف، بسبب غياب حكم وجيش قويين في العراق، وكان لقيادات البيشمركة الضلع الاكبر في عملية تفكيك الجيش العراقي السابق، ليس لكونه خصماً فحسب، بل لتصبح البيشمركة القوة العسكرية الأكبر في العراق.

الثاني، وتمثله القيادات السياسية النخبوية، التي كانت في الولايات المتحدة الامريكية وأوروبا وعواصم دول الجوار. وهذه القيادات تؤمن بالحوار بين جميع العراقيين وان مسألة الحكم الذاتي في كردستان، لا تتم الا بالحوار مع السلطات المركزية العراقية، وبالاتفاق مع كل الفئات العراقية، وبضمانات دولية.

وإذا كانت الفدرالية هي الصيغة التي يجتمع عليها الغالبية في الظرف الراهن، فإن التحرك حول ما يسمى بإعادة ضم كركوك الى المنطقة الكردية يشير الى الضعف النظري والعملي لإدراك معنى وابعاد الفدرالية من جانب القوى السياسية الأساسية في العراق. فالقوى السياسية الأساسية الفاعلة على ساحة الأحداث في العراق، تعاني ضعفاً شديداً في إدراكها لحد وحقيقة الفدرالية، التي هي من حيث الجوهر، قضية سياسية، وبالتالي ينبغي أن تخدم تعميق وترسيخ الفكرة السياسية في التعامل مع الاحداث بما يخدم المصالح الوطنية الكبرى للعراق. ولا يعني ذلك سوى ضرورة العمل من اجل ترسيخ تقاليد وقيم الدولة الشرعية والنظام الديمقراطي والمجتمع المدني. بينما نرى التيار القومي الكردي يحرف الأبعاد السياسية لقضية الفدرالية صوب الأبعاد القومية الضيقة. إذ تتحول الفدرالية الى مسألة ضم منطقة عراقية الى منطقة كردية،

وهو موقف يعكس شرخاً عميقاً في الوعي القومي الكردي بين الوطنية العراقية والقضية القومية (الكردية)،بعبارة اخرى هو تعبير عما يمكن دعوته بنفسية الغنيمة السائدة في ذهنية وأيديولوجية الحركات القومية الكردية في العراق، التي تجعل من مهمة الفكرة الفدرالية في وضع العراق الحالي وسيلة لانتزاع الغنيمة، عوضاً عن المساهمة في بناء لحمته الوطنية.(٢٦)

أن مسألة كركوك والاصرار الكردي على اعتبارها (قدس الأكراد)،والتصرف بكونها مسألة حياة أو موت، وإلحاقها بمنطقة كردستان العراق، تشكل عقبة أمام حل القضية الكردية. لقد بدأ التفكير ينصب على إثبات كردية كركوك، وذلك باللجوء الى القوة العسكرية المتيسرة للحزبين الكرديين في سبيل ما يصفونه بإعادة الطبيعة الديمغرافية في كركوك الى سابق عهدها. وهذا تغييب واضح لحقيقة ان جميع القيادات الكردية، الحالية منها والسابقة، كانت قد وافقت على مبدأ إجراء استفتاء وقبله إحصاء سكاني للمدينة لتقرير مستقبلها، كما ان المبدأ الاساس الذي يجب ان يتبع هو اقرار الحقوق القومية الكردية، السياسية والثقافية منها خاصة، وهذا الاقرار سيمكن اكراد العراق من التمتع بحقوقهم في كل انحاء العراق، وهذا هو الاساس والأهم. علماً بأن جميع الاتفاقات التي وقعت ما بين القيادات الكردية والحكومات العراقية المتعاقبة، وآخرها بيان اذار(مارس)١٩٧٠ بعد ١٧ تموز(يوليو)١٩٦٨ لم تتناول قضية كركوك. (٢٧)

وفي المحادثات التي جرت بين عامي ١٩٩١ وعام ١٩٩٢،تم الاتفاق على اعتماد إحصاء عام ١٩٥٧،وتعديلات نتائجه بعدما حدث من اقتطاع اجزاء ذات اغلبية كردية من مناطق كركوك وإلحاقها بمحافظة السليمانية ضمن منطقة الحكم الذاتي، كأساس لتحديد هوية كركوك، علماً بأن إحصاء عام ١٩٥٧ بين ان الاكراد ليسوا أكثرية في مدينة كركوك ولا في محافظة كركوك، وأن الأكثرية هم من التركمان والعرب.(٢٨)

وفي ظل حكومة ابراهيم الجعفري تم تشكيل لجنة لتطبيق المادة ١٤٠ من الدستور الدائم واسندت رئاستها الى السيد حميد مجيد موسى وخصص لها مبلغ ٢٠٠ مليون دولار لأغراض

عمليات التطبيع والاجراءات الاخرى، الا ان هذه اللجنة لم تتسلم اي مبلغ من التخصيص اعلاه مما تعذر على اللجنة الاستمرار في هذه المهمة، وبتشكيل حكومة المالكي شكلت لجنة جديدة برئاسة وزير العدل السابق السيد هاشم الشبلي الذي مارس عمله واصدر اربع قرارات على طريق تفعيل نص المادة ١٤٠ من الدستور الدائم. وقد صادق رئيس الوزراء على القرارات الاربعة، الا ان رئيس اللجنة استقال من منصبه وبقي المنصب شاغرا حتى نهاية تموز(يوليو) ٢٠٠٧،إذ عين مجلس الوزراء السيد رائد فهمي رئيسا جديداً لها.(٢٩)

لقد رفض مؤتمر كركوك الذي نظمه المعهد الاستراتيجي العالمي عام ٢٠٠٧،وبمشاركة ممثلين للمجموعات الدينية السنية والشيعية، ومختلف القوميات والأعراق: التوافق العراقية، والتركمانية، وحزب الدعوة، والاشوريون واليزيديون باستثناء الاكراد، ورفض الاستفتاء على مدينة كركوك بموجب المادة ١٤٠ من الدستور، مؤكدين ضرورة مشاركة جميع أبناء الشعب العراقي في أي استفتاء يجري على وضع المدينة. كما حذروا من المحاولات الكردية المستمرة لتغيير الوضع الديمغرافي في كركوك، عن طريق القيام بعمليات تهجير واسعة منذ الاحتلال الامريكي عام ٢٠٠٣.فيما برر الاكراد عدم مشاركتهم بتأكيد ايمانهم بان مدينة كركوك من مدن كردستان، منتقدين المؤتمر بوصفه تدخلاً في الشؤون الداخلية العراقية.(٣٠)

وهناك من يرى (بأن كركوك قضية عراقية لاتحل الا وفقا للدستور، وباحترام نصوص الدستور، وتحل هذه القضية بعقل عراقي، بنوايا حسنة على الارض العراقية، ولا يجوز لأي طرف اقليمي أو دولي ان يتدخل في الشأن العراقي، فليتركوا كركوك لأهلها وهم العراقيون يحلون هذه المشكلة بحسن نية وموضوعية طبقاً لخريطة الطريق الموجودة في الدستور، والتي حددتها المادة ١٤٠ والفقرة ٢٢ من برنامج حكومة المالكي).(٣١)

وفي انتخابات الجمعية العامة لإقليم كردستان والتي تزامنت مع انتخابات الجمعية الوطنية العراقية في كانون الثاني(يناير)٢٠٠٥،نال الحزب الديمقراطي الكردستاني وحزب الاتحاد الوطني الكردستاني معاً أكثر من ١,٥ مليون صوت من أصل ١,٧٥ مليون صوت. فيما أظهر

استفتاء غير رسمي حول استقلال اقليم كردستان ونظمته حركة كردستان للاستفتاء في المناطق المأهولة بالأكراد، بالتزامن مع انتخابات الجمعية العامة لحكومة اقليم كردستان، أن ٩٨,٣% من قرابة مليوني كردي شاركوا في ذلك الاستفتاء صوتوا لمصلحة الاستقلال..(٣٢)

ثانياً، المخاوف من الفدرالية

يبرز الخلاف واضحا بين الاحزاب السياسية العراقية حول قضية الفدرالية والاقاليم، فالمجلس الإسلامي الأعلى يعد من أبرز الدعاة الى إقامة نظام فدرالي في الجنوب يضم المحافظات الشيعية محاولاً بهذا المشروع كسب التأييد الجماهيري، وتقديم رؤيته كمشروع استراتيجي للشيعة في الجنوب، الا ان المشروع واجه عقبتين مهمتين تمثلت الأولى بنتائج انتخابات مجالس المحافظات في عام ٢٠٠٩ وفوز ائتلاف دولة القانون في العديد من المحافظات وطرحه لبرنامج يقوم على اساس تقوية السلطة المركزية مع احتفاظ المحافظات بصلاحيات إدارية وتشريعية في المحافظة. وتمثلت العقبة الثانية في سياسة ائتلاف دولة القانون الذي كان يقود الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي التي استنجدت بكافة النجاحات التي حققتها الحكومة، وكسبه التأييد العشائري في الشارع العراقي من اجل حماية هذا الدور، وقد تمكن من تحقيق نجاحات واسعة على ارض الواقع مكتسحاً بذلك جميع الكيانات والكتل السياسية الأخرى. ولذلك قد لا تصب الفدرالية أو إقامة أقاليم متعددة في مصلحة العراق خصوصاً وان القيادات في مناطق الجنوب لا تتمتع بمركزية عالية بسبب ارتباطها بالقيادة المركزية في بغداد أو النجف وهذا ما يرتبط بمستوى الارتباط السياسي والديني بهذا الشأن. ففي منطقة كردستان تتواجد القيادة في مركز الإقليم في حين ان القيادة وخصوصاً في المناطق الجنوبية تتمركز في بغداد أو النجف الأشرف وهذا ما يقلل من مصداقية وقبول القيادات الفرعية في بعض الاحيان أو رفضها في أحيان أخرى.(٣٣)

وتبدو المادة ١٤٠ من الدستور(وهي المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقد ضمنت كاملة في دستور ٢٠٠٥،اذ الزمت السلطة التنفيذية بمسؤوليات تطبيق

هذه المادة من خلال خطوات يجب القيام بها وهي: التطبيع، والاحصاء، والاستفتاء) هي الأهم، والاستفتاء يحصل في كركوك والمناطق المتنازع عليها الاخرى لتحديد ارادة مواطنيها حول بقائهم على ما هم عليه أو انضمامهم الى محافظات اخرى، وقد حددت المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة سقفا زمنيا لتنفيذ هذه الخطوات هو نهاية عام ٢٠٠٧.ولتبقى كركوك والمناطق المتنازع عليها موضع خلاف وجدل كبيرين، وستظل مثيرة للخلاف، ما لم تطرح حلول مرضية لجميع الاطراف السياسية. وهذا يعني إن الاعتراضات والاشكالات التي تثار حول دستور ٢٠٠٥ ستبقى قائمة الى حين الاتفاق على مبادئه الاساسية، وآلياته القانونية على ان يحظى هذا الاتفاق بموافقة شعبية تجعل من الدستور مرجعية قانونية وسياسية للدولة العراقية.(٣٤)

ولذلك تشكل المادة ١٤٠ حجر عثرة نحو استتباب الاوضاع السياسية في البلاد من خلال التأكيد على دور الحكومة العراقية في اتخاذ اجراءات لتغيير الحدود الادارية لبعض المحافظات ولاسيما كركوك، وإعادة الأمور المتعلقة بالسكن والعقارات والعمل والتوظيف الى نصابها، مما يعني شرعنة عمليات الطرد والتهجير الطائفي والعرقي، وهذا ما حدث في مدينة كركوك، اذ سعى الاكراد الى تخفيف الوجود العربي والتركماني فيها الى اقصى الحدود، وبما يسمح لهم بإعلان تبعيتها لهم مستقبلا.(٣٥) وهنا يرى الاكراد ان عدم تطبيق المادة ١٤٠ يجعل الديمقراطية في العراق (عرجاء) بينما ترى عناصر في القائمة العراقية ان هذه المادة فقدت غطاءها الدستوري، وجدير بالذكر ان لجنة تنفيذ المادة ١٤٠ التي شكلت بقرار من مجلس الوزراء برئاسة وزير العلوم والتكنولوجيا آنذاك رائد فهمي، لم تضع حلا للخلاف القائم حول هذه المادة.(٣٦)

ان طرح الفدرالية في العراق هو الخوف من حكومة قوية، الا ان المشكلة ليست بطبيعة النظام الفدرالي، بل هي في مشكلة التنشئة التي تربت عليها أجيال متوالية غابت عنها التربية الوطنية، ولم توجه الجهود التربوية والتثقيفية على المواطن بصفته مواطناً عراقياً أولاً قبل ان يكون منتمياً لهذه الطائفة أو تلك أو لهذه القومية أو تلك.(٣٧) ومشكلة الفدرالية تشير بقدر

واحد الى ضعف الوعي السياسي من جهة وتعقيد النمو الديمقراطي من جهة اخرى. فالإعلانات السياسية والبرامج والمشاريع شيء وإمكانية وكيفية تطبقها شيء آخر، مع أن المنطق والحقيقة والمصالح الكبرى تفترض اقترابهما وتطابقهما. لاسيما أن هذا الاقتراب أو التطابق يشكلان المقدمة الضرورية لصنع المعادلة القادرة على إرساء أسس التطور الاجتماعي والديمقراطي.(٣٨)

(وهكذا يمكن اعتبار الفدرالية من اخطر العوامل التي تهدد مستقبل الدولة العراقية بعد ٢٠٠٣،والسبب في ذلك هو عدم وجود اسباب حقيقية تدعو العراق للأخذ بها، فضلا عن التوقيت الخاطئ لاختيار مثل هذا النظام والمتمثل بوجود قوى سياسية طائفية وقومية قد تجعل من الفدرالية مركزاً لتجمع طائفي أو قومي يكون اقوى من الدولة وعندما تحدث أية مشكلة فان انفصال الاقاليم القوية عن العراق يصبح امراً واقعاً لا محال، خصوصاً وان هناك الكثير من المشاريع والمخططات التي تجعل من تقسيم العراق هدفاً لها.).(٣٩)

وقد تكون الخشية ليس من الفدرالية ذاتها بل من عدم الفهم الصحيح لها، ولذلك يمكن القول ان الفدرالية من حيث المبدأ لا خشية منها عندما تقوم على شرطين مهمين هما: (٤٠)

الأول، ان تقوم الفدرالية على اساس توزيع وليس تقطيع السلطات. وهذا يقتضي استبعاد المعايير العرقية والعنصرية والدينية والطائفية في تشكيل النظام الفدرالي.

الثاني، ان تكون ديمقراطية المشاركة اساساً لممارسة السلطة الفدرالية وسلطات الاقاليم. فالفدرالية التي تقوم لا تتعارض مع الوحدة الوطنية العراقية بقدر ما تخدم وتجسد وتعزز هذه الوحدة. الا ان الدولة الفدرالية التي يقوم جيشها على المحاصصة القومية والطائفية لا تخدم الوحدة الوطنية، فالوحدة الوطنية لا تصان بالمركزية القسرية وباللامركزية القائمة على معايير وأسس عرقية عنصرية ودينية طائفية بل انها تصان بالديمقراطية الحقيقية وفي اطار نظام ديمقراطي فدرالي.

ثالثاً، معوقات الفدرالية: هناك العديد من المعوقات التي تبرز في تطبيق الأنموذج الفدرالي في العراق ابرزها:(٤١)

١. إن تبني الأنموذج الفدرالي في هذه المرحلة قد يفسّر بالرغبة في مجاراة التجارب الفدرالية العالمية بصورة عامة، وتجربة الولايات المتحدة على وجه الخصوص، الا ان اختيار نظام حكم معين يجب أن يكون انعكاساً للواقع الاجتماعي والثقافي والسياسي للبلد المعني، فليس كل ما يطرحه الفكر السياسي العالمي من مفاهيم هو بالضرورة ملائماً لواقعنا ومطابقاً لأوضاعنا، الأمر الذي يفسّر فشل العديد من التجارب في غالبية بلدان العالم الثالث، عندما اعتمدت على غير دراية ودون مراعاة لظروفها الوطنية وخصائصها القومية تجارب عالمية تمخض عنها فشل بناء الذات وتعاظمت من جرائها النزاعات السياسية والحروب.

٢. اقتران تطبيق النظام الفدرالي في العراق بالاحتلال الامريكي، مما يوحي بأنها تجربة دخيلة وليست محلية، وبعبارة اخرى انها تجربة غير وطنية، وهي جزء من توابع الاحتلال، والتفكير في انها ستزول بزوال الاحتلال. فضلاً عن ان النظام الفدرالي لا يمكن ان يكتب له النجاح اذا فرض على الشعب فرضاً من دون استعداد أو رغبة أو شعور بالحاجة اليه، وهذا ما لم يتوفر في العراق، إذ ان هناك شرائح كبيرة ما زالت غير راغبة في الاتحاد الفدرالي، وهو أمر مفروض عليها بحكم التغييرات السياسية التي حدثت في البلاد.

٣. إن الخيار الفدرالي يثير جدلاً غير محسوم وعدم اتفاق حول محتوى ومضمون الفدرالية المزمع اقامتها في العراق حتى بين القوى السياسية التي كانت متوافقة حولها سابقاً. فالقيادات الكردية تهدد عند كل أزمة بتنفيذ مطالبها أو الانفصال عن بغداد، وهذا ما عبر عنه كل من مسعود البارزاني وجلال الطالباني في حزيران(يونيو)٢٠٠٤ عندما رفعا مذكرة الى الرئيس الامريكي جورج بوش الابن يهددان بقطع صلاتهما بالعراق

مالم يدعم قانون ادارة الدولة في قرار الأمم المتحدة رقم ١٥٤٦ الذي اعترف بالحكومة الانتقالية.

٤. ما يثيره طرح الفدرالية من هواجس ومخاوف العرب والتركمان وبقية الأقليات في العراق، فضلاً عما يثيره من بوادر صراع قومي لأنه يشكل خطوة لإنشاء دولة كردية مستقلة. وخصوصاً ان الطروحات المقدمة لمستقبل العراق تحفها المخاطر من احتمالات تقسيم طائفي أو عرقي، وربما تؤدي الى زعزعة البلاد اكثر من استقرارها، ولاسيما أن كل الطروحات لا تعزز حالة المساواة بسبب التباين الاقتصادي والاجتماعي بين وحدات الاتحاد، الامر الذي سيفرز اقليماً قوياً على حساب بقية الاقاليم، وهو ما سيزعزع الاتحاد لأن أول الشروط لتحقيق الاتحاد هو المساواة بين الوحدات المكونة له، وهذا ما يصعب تطبيقه في العراق.

٥. ما يثيره الخيار الفدرالي من إشكالية توزيع السلطات والصلاحيات بين المركز والاقاليم، وهي من الاشكاليات الجوهرية، وقد اخذ الدستور العراقي الدائم بتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وما عدا ذلك ترك لسلطات الولايات، وبما يعزز سلطات الولايات مما يمكن ان يقود الى دكتاتورية الاقاليم المؤدية الى الانفصال.

الخاتمة

طفا مصطلح الفدرالية في العراق بعد سقوط النظام السياسي في عام ٢٠٠٣،بصورة كبيرة، وبخاصة بعد المناقشات المطولة حول صياغة الدستور العراقي الجديد، وما تلاه من تصويت شعبي على ذلك الدستور، وكان موضوع الفدرالية من أبرز قضايا الخلاف على مسودة الدستور، الى إن خرج بشكله النهائي. ولكن موضوع الفدرالية لم يحسم بعد، الا إن هناك قصوراً كبيراً في فهم الفدرالية بين أوساط الشعب العراقي، وقد تراوحت التفسيرات في هذا المجال، إذ عدها البعض تقسيماً للعراق، بينما عدها البعض الاخر انقاذاً للوضع القائم.

ويركز القادة الاكراد على ان العراقيين اختاروا الفدرالية صيغة لحل مشكلة الثنائية القومية للعراق. كما اختاروا النظام اللامركزي صيغة لحل مشكلة الاحتكار المركزي للموارد الطبيعية وعائداتها. وهذه حلول سليمة، غير أن رغائب احتكار السلطة القديمة تستمر في صيغ جديدة لدى بعض القوى. منها الميل الى تعميم الفدراليات خارج نطاق المنطقة الكردية. وتنبعث ميول الاحتكار هذه على خلفية تحويل الاختلافات المذهبية الى ايديولوجيات تعبئة سياسية وانتخابية(لجهة المشاركين في الحكم)،وعلى خلفية نزعة تكفيرية، تدميرية.

ونحن نرى انه وبدلا من ان يتبني العراق مبدأ الفدرالية المتناسقة، ويتعين عليه اتباع أنموذج الفدرالية المتباينة، التي بموجبها يكون مستوى الحكم الذاتي الذي منح لكردستان استثنائياً، هذا الانموذج سوف يسمح لحكومة الاقليم بإبرام عقود نفطية منفردة، وفي الوقت نفسه تضمن سلطات بغداد المالية والنقدية، اجراء عقود نفطية في اي مكان اخر. وتحديد نوع الحكم الذاتي الذي يمكن إن تتمتع به المحافظات الاخرى.

ان طبيعة القضية الكردية تتطلب التعامل معها بشفافية وحلها بشكل عادل ونهائي دون أي لبس أو غموض أو إجحاف بحق أي طرف، وهذا يتطلب تعديل الدستور، لوضع حل عادل وواضح يحقق العدل والانصاف للجميع، وأهمية ان تختار القيادة الكردية واحداً من اثنين: إما دولة كردية مستقلة، أو القبول بالحكم الذاتي (اللامركزي) ضمن الدولة العراقية الفدرالية على غرار الفدراليات المعروفة في العالم. وحل مشكلة المناطق المتنازع عليها، فيجب ان تحل عن طريق استفتاء سكان كل بلدة أو مدينة فيما إذا يرغبون في البقاء مع العراق أو كردستان، واحترام آراء ورغبات أكثرية سكان تلك المناطق.

ان الاستنتاج الابرز حول قضية الفدرالية في العراق هي انها لم تأخذ بعد شكلها النهائي ، فليس هناك اتفاق على نوع هذه الفدرالية، أو على أي اساس تقوم، وعلى الرغم من ان نسبة كبيرة من العراقيين يميلون الى اعطاء صلاحيات اكبر للمحافظات، لكن مقدار هذه الصلاحيات قياسا الى صلاحيات الحكومة الاتحادية لم يحسم بعد. ليبقى الموضوع قابلاً للجدل

والنقاش بين رؤى وتوجهات مختلفة تسعى كل جهة منها الى ابراز رؤيتها وما يعززها امـــلا في اقناع الطرف الاخر بها.

هوامش البحث:

١- محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق. مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر. العراق. الطبعة الثانية.٢٠٠٣.ص٢٣٣-٢٣٤.

٢- المصدر نفسه.ص٢٣٥- ٢٣٦.

٣- عبد الجبار احمد عبد الله. الفيدرالية واللامركزية في العراق. مركز المعلومة للبحث والتطوير. بغداد. ومؤسسة فريدريش ايبرت.عمان.٢٠١٣.ص١٢.

٤- احمد عطية الله. القاموس السياسي. مكتبة النهضة العربية. القاهرة. الطبعة الثالثة.١٩٦٨.ص٨٩٦.

٥- رشيد عمارة ياس الزيدي. إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي. مجلة المستقبل العربي.العدد٣٢٠. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت. تشرين الاول(اكتوبر)٢٠٠٥.ص١١٤.

٦- نبيل عبد الرحمن حياوي. اللامركزية والفيدرالية. المكتبة القانونية. بغداد. الطبعة الاولى.٢٠٠٤.ص٢٠-٥٥.

٧- منذر الفضل. الدستور والفدرالية، مقدمة لبناء الديمقراطية للعراق. وزارة الدولة لشؤون المرأة. أوراق عمل المؤتمر الوطني الثاني للمرأة العراقية نحو ثقافة دستورية للمرأة العراقية.بغداد.٣- ٤ أب ٢٠٠٥.ص٢٤.

٨- عبد السلام بغدادي. دور الفدرالية في تحقيق المصالح العليا للدول العربية أو الإضرار بها. في جواد الحمد(محرراً).الفدرالية الفكرة وتداعيات تطبيقها في العالم العربي. مركز دراسات الشرق الأوسط. عمان. الطبعة الأولى.٢٠١٥.ص٧٣- ٧٤.

٩- يوسف اسكندر. مسائل خلافية في الدستور القادم. مجلة الاســـلام والديمقراطية.العـــدد١٠.منظمـــة الاســـلام والديمقراطية. بغداد. شباط ٢٠٠٥.ص١٢٣.

١٠-عامر حسن فياض. أفكار اجرائية في العملية الدستورية: الفدرالية. وزارة الدولة لشؤون المرأة. أوراق عمل المؤتمر الوطني الثاني للمرأة العراقية نحو ثقافة دستورية للمرأة العراقية.بغداد.٣- ٤ أب ٢٠٠٥.ص٢٢.

١١- رونالد ل. واتس. الأنظمة الفدرالية. أعد الترجمة غالي برهومة واخرون. منتدى الاتحادات الفدرالية. كندا. طبعة خاصة.٢٠٠٦.ص١٦.

١٢-محمد عمر مولود. مصدر سابق.ص٢٣٩- ٢٨٦.

١٣-عامر حسن فياض. مصدر سابق.ص١٨.

١٤-محمد سعيد نوفل. الفدرالية المفهوم والنماذج التاريخية المعاصرة. في جواد الحمد(محرراً).الفدرالية الفكرة وتداعيات تطبيقها في العالم العربي. مصدر سابق.ص٣١- ٣٢.

١٥- يوسف اسكندر. مصدر سابق.ص١٢١- ١٢٢.

١٦-حوار مع: د. حسان محمد شفيق. الفدرالية هي الأنسب لتعزيز مركزية الدولة العراقية. حاوره توفيق التميمي. مجلة الاسلام والديمقراطية.العدد١٠.مصدر سابق.ص١٢٩- ١٣١.

١٧-يتركز الأكراد في الأجزاء الشمالية والشمالية الشرقية من العراق، وتحديداً في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وجزء من كركوك، ويتراوح عددهم بين ٣- ٤,٢ مليون نسمة، أي ما يقارب نسبة ١٥,٥- ٢٠% من مجموع الشعب العراقي، ويقدم الاكراد نموذجا لا يتكرر في الواقع العراقي والعربي لأقلية تجد في تماسكها القومي، وتركزها الجغرافي وواقعها الاجتماعي والسياسي ما يشجعها باستمرار على الوقوف بوجه النظم السياسية العراقية والمطالبة بحقوقها القومية. وللمزيد انظر: دهام محمد دهام العزاوي. الأقليات والأمن القومي العربي، دراسة في البعد الداخلي والإقليمي والدولي .دار وائل للنشر. عمان. الطبعة الأولى.٢٠٠٣.ص٢٠٨.أيضا: سعد ناجي جواد. القضية الكردية. في مجموعة باحثين. برنامج لمستقبل العراق بعد إنهاء الاحتلال. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت. الطبعة الاولى.٢٠٠٥.ص٢٧٠.

١٨-موسى مخّول. الأكراد من العشيرة الى الدولة. بيسان للنشر والتوزيع والإعلام. بيروت. الطبعة الاولى.٢٠١٣.ص٢٦٩- ٢٧٠.

١٩-سعد ناجي جواد. مصدر سابق.ص٢٧١.

٢٠-سعدي الابراهيم. مستقبل الدولة العراقية. دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع.بغداد.٢٠١٤.ص٢٠٨- ٢٠٩.

٢١- أنظر نص المواد :دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.المكتبة القانونية.بغداد.ص٥٣. وفي مرحلة لاحقة برزت مسألة تقاسم عائدات النفط مع الحكومة المركزية، واهمية التوصل الى اتفاق بشأن قيام حكومة بغداد بإعادة المدفوعات الشهرية الى حكومة الاقليم والتي تم حجبها خلال اشهر عام ٢٠١٤ بسبب الخلاف حول ادارة العائدات من صادرات نفط الاقليم. وكان الطرفان قد اقتربا من تنفيذ اتفاق تقاسم العائدات بوساطة الولايات المتحدة في اذار(مارس)٢٠١٤.أنظر:مايكل نايتس. مساعدة رئيس الوزراء العراقي القادم على اغتنام الفرصة.في التغيير في العراق من وجهة نظر غربية. ترجمة وتقديم مصطفى الحيدري. مجلة حوار الفكر.العدد٣٠.المعهد العراقي لحوار الفكر. بغداد. أيلول ٢٠١٤.ص٧٦- ٨٠.ولذلك هناك من يرى ان العقود النفطية التي ابرمتها حكومة اقليم كردستان بعد نفاذ الدستور صحيحة قانونا ومطابقة للدستور واي اعتراضات عليها من الحكومة الاتحادية أو وزير النفط في العاصمة بغداد هي باطلة وغير صحيحة. أنظر: منذر الفضل. مشكلات الدستور العراقي. دار اراس للطباعة والنشر. أربيل. الطبعة الاولى.٢٠١٠.ص١٩٢.

٢٢-قحطان احمد سليمان الحمداني. الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي. مجلة المستقبل العربي.العدد٣٦٠.مركز دراسات الوحدة العربية .بيروت. شباط(فبراير)٢٠٠٩.ص٣٣.

٢٣-ماريون فاروق سلوغت وبيتر سلوغت. من الثورة الى الدكتاتورية، العراق منذ ١٩٥٨.ترجمة مالك النبراسي. منشورات الجمل.٢٠٠٣.ص٣٨٨- ٣٩٢.

٢٤- رعد مجيد الحمداني. قبل ان يغادرنا التاريخ. الدار العربية للعلوم- ناشرون. بيروت. الطبعة الاولى.٢٠٠٧.ص٢٦٣.

٢٥-موسى مخّول. مصدر سابق.ص٢٧٢-٢٧٣.

٢٦-المصدر نفسه.

٢٧- كانت هناك اتصالات جديدة لغرض انهاء الاوضاع الحربية في كردستان، وتحولت الى مفاوضات بين الجانبين، وسافر الوفد الكردي الى بغداد أكثر من مرة وعاد منها الى كردستان، وأخيراً حضر نائب رئيس الجمهورية صدام حسين الى ناوبردان، مقر قيادة الثورة الكردية، والتقى البارزاني، وتم التوقيع على الاتفاق وهو بيان ١١ اذار(مارس)١٩٧٠ الذي شمل، ضمان الحقوق القومية المشروعة للشعب الكردي وإعطاء الحكم الذاتي لكردستان العراق عوضاً عن الادارة الذاتية المستقلة للمحافظات، وتخصيص رواتب تقاعدية لعوائل جميع الكرد الذين فقدوا حياتهم أو اصيبوا اثناء حوادث القتال، وتعيين ستة آلاف من افراد كردستان كجنود في حرس الحدود، وتخصيص رواتب شهرية لخمسة الاف مقاتل كردي الى حين تعيينهم في وظائف مناسبة، وتخصيص مخصصات شهرية لمقر المكتب السياسي للحزب الكردستاني، وتشكيل هيئة لإعمار كردستان، وذلك ايماناً من قيادة الثورة الكردية بأنه الطريق الفعال لنشر العدالة الحقيقية بين الكرد، والقضاء على شعورهم بالغبن وما يجره التطور غير المتكافئ لأنحاء العراق المختلفة من آثار سلبية تؤثر على مستقبل البلاد. وللمزيد أنظر: عبد القادر البريفكاني. المحررون، رجال قرن مضى. منشورات الزمان. لندن. الطبعة الاولى.٢٠٠١.ص١٦٥.

٢٨- تبنى المؤتمر التأسيسي للمعارضة العراقية المنعقد في مصيف صلاح الدين(اربيل) في عام ١٩٩٢،المطلب الكردي بالفدرالية وعده وجها من وجوه حق تقرير المصير، والحل الانجح للمشكلة الكردية في العراق، وكان القرار عاماً في مضمونه تجاوز، عن قصد أو عن غير قصد، مسألة توضيح طبيعة مفهوم الفدرالية وصلاحياتها وابعاد علاقة السلطة الاتحادية بالمحافظات، واعتمد في ظل غياب حكومة المركز في بغداد. وللمزيد انظر: سعد ناجي جواد. مصدر سابق.ص٢٧٣- ٢٧٤.أيضا: غانم محمد صالح. مستقبل الاقاليم والفدرالية بعد الانسحاب الامريكي من العراق. مجلة شؤون عراقية. العددان ٣- ٤.المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية.عمان.حزيران٢٠١١/حزيران٢٠١٢.ص٣٧- ٣٨.

٢٩-منذر الفضل. مشكلات الدستور العراقي. مصدر سابق.ص٢١٩- ٢٢٠.

٣٠-موسى مخّول. مصدر سابق.ص٢٧٥- ٢٧٦.

٣١-منذر الفضل. مشكلات الدستور العراقي. مصدر سابق.ص٢١٤.

٣٢-بيل بارك. سياسات تركيا تجاه شمال العراق، المشكلات والآفاق المستقبلية. مركز الخليج للأبحاث.دبي.٢٠٠٥.ص١٠.

٣٣- لقد فشل قادة البصرة في محاولتهم عام ٢٠٠٨،اجراء استفتاء حول جعل المحافظة اقليماً، وكان آخر مسعى لهم في عام ٢٠١١،عندما روجت له الصحافة العراقية تحت عنوان (البصرة تطالب بالانفصال).وقد عمل ائتلاف دولة القانون برئاسة المالكي، على مواجهة مؤيدي اللامركزية في الجنوب، وأجل طلبات فردية قدمتها البصرة ووواسط لتنظيم استفتاء محلي على تحولهما الى اقليمين. وللمزيد أنظر: علي فارس حميد. التخطيط الاستراتيجي للأمن القومي العراقي، دراسة في التخطيط الاستراتيجي العراقي بعد عام ٢٠٠٣.مركز رؤية للبحوث والدراسات الاستراتيجية.بغداد.٢٠١٢.ص١٢٧- ١٢٩.أيضاً:سين كان واخرون. العراق والمأزق الفدرالي. ترجمة مركز حمورابي. مجلة حمورابي للدراسات.العدد٢.مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية. بغداد. اذار(مارس)٢٠١٢.ص١٨٥.

٣٤- اثير ادريس عبد الزهرة. مستقبل التجربة الدستورية في العراق. دار ومكتبة البصائر. بيروت. الطبعة الاولى.٢٠١١.ص٢٢٢- ٢٧٨.

٣٥-دهام محمد العزاوي. الاحتلال الأمريكي للعراق وإبعاد الفيدرالية الكردية. الدار العربية للعلوم ناشرون. بيروت. الطبعة الأولى.٢٠٠٩..ص٧٠.

٣٦-التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠١٠. مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.القاهرة.٢٠١٠.ص١٨١.

٣٧-حوار مع: د.حسان محمد شفيق. مصدر سابق.ص١٢٩- ١٣١.

٣٨-ميثم الجنابي. مصدر سابق.ص٢١١.

٣٩-سعدي الابراهيم. مصدر سابق.ص٢٠٩.

٤٠-عامر حسن فياض. مصدر سابق.ص٢١.

٤١-رشيد عمارة ياس الزيدي. مصدر سابق.ص١١٦- ١١٩.