

تقرير من مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية:

الفيدرالية في العراق وانعكاساتها الداخلية والإقليمية

أخبار الخليج

2006-10-27

تشهد الساحة العراقية جدلاً محتدماً حول الفيدرالية وإمكانية الأخذ بها كصيغة لإدارة شؤون البلاد، ومما يزيد من هذا الجدل الصراع المتواصل بين القوى السياسية العراقية واختلاف رؤيتها لتطبيقها، ولاسيما بعد الإجراءات الكردية الأخيرة (رفع العلم الكردي على إقليم كردستان، محاولة تغيير العلم العراقي) التي توشح كلها على رغبة نحو الانفصال عن الدولة العراقية. ناهيك عن القضايا الخلافية التي تثيرها مثل العلاقة بين الأقاليم العراقية المختلفة، وتوزيع الثروة وخاصة النفط والغاز، والخلافات الحدودية بين بعض أقاليم الدولة العراقية ذاتها.. إشكاليات كثيرة لم تحسم بعد سواء في الدستور أو في الجمعية الوطنية العراقية، وستكون بمثابة قنابل موقوتة في حال تطبيق الفيدرالية.

ويتقاطع مع ما سبق موقف أمريكي غامض من الفيدرالية، تجسد في التقرير الأخير الذي أعده «جيمس بيكر» وزير الخارجية الأمريكي الأسبق في شهر أكتوبر 2006، وأوصى فيه بتقسيم العراق إلى ثلاثة أقاليم يتمتع كل إقليم باستقلال ذاتي في إدارة شؤونه تحت سيطرة حكومة مركزية تتولى شؤون الدفاع والخارجية والإشراف على اقتسام الثروة، وبما يعنيه ذلك ضمناً من اعتراف بالفيدرالية كخيار أمثل للحكم في العراق. ومن الواضح أن ثمة عدم اتفاق داخل العراق وخارجه حول الفيدرالية كشكل لنظام الحكم في عراق ما بعد صدام حسين فإذا كان هناك من ينادي بها بحثاً عن مزيد من الاستقلال في إدارة شؤون الأقاليم فإن هناك من يتخوف من أن تقود إلى نتائج لا تحمد عقباه في ظل الحالة الطائفية المحتقنة التي تسود البلاد حالياً. والمؤكد أن المحاذير والمخاطر المحتملة من الفيدرالية في العراق، لا تتبع من الصيغة نفسها، بقدر ما تتبع من مضمونها وطريقة تطبيقها، ذلك أنها إذا تجنبت تبني البعد الطائفي في تقسيم المحافظات أو الولايات العراقية، واتبعت خطوط جغرافية الموارد والسكان والإمكانيات الإقليمية المتوازنة والمتوازنة في وضع هذه الخطوط، حققت أهدافها الإيجابية المرجوة واقتربت من أنظمة الحكم المحلي المتطورة، وابتعدت عن أي نيات أو اتجاهات تغذي الميل للتجزئة والانفصال والتفتيت.. بيد أن العديد من المؤشرات ترجح عدم حدوث ذلك، وعلى رأسها سعي الطرفين الشيعي والكردي لتكريس المكاسب التي حققها بعد الاحتلال بمختلف الوسائل، وغموض النيات الأمريكية في العراق التي أصبحت موضع شك كبير، الأمر الذي يعني معه أنه في حال تطبيق الفيدرالية، فإنها ستؤدي إلى تداعيات خطيرة ليس على الداخل العراقي فحسب، بل على دول الجوار أيضاً. فبالنسبة إلى الداخل، فإن تطبيقها يحمل في طياته المخاطر التالية: 1- التقسيم والتشجيع على الانفصال: لا سيما مع السعي الحثيث للأكراد، وجانب كبير من الشيعة، للانفصال والاستفادة من الوضع الراهن لتعزيز وضعهم السياسي والاقتصادي والحصول على مكاسب أكثر لتعويض ما تعرضوا له من تهمة متواصل. وإذا كانت الفيدرالية بمعناها التقليدي هي تخفيف قبضة المركز على الأجزاء والأطراف في إطار كل موحد، ومن ثم تنتفي المخاوف من التقسيم، فإن الخطوة الكردية الخاصة برفع العلم الكردي والإصرار على إثارة مسألة اقتسام الثروة النفطية وما سبقها من قرارات وتطورات تؤكد أن الفيدرالية المعتمدة في هذا البلد هي الفيدرالية العرقية للأكراد والطائفية للشيعة، مما يحمل مخاطر الانفصال والتقسيم الفعلين اللذين يمهدان لحرب أهلية واسعة. 2- تفتيت السلطة المركزية وانهيارها (الصراع بين المركز والأطراف): الفيدرالية التي تضمنها الدستور العراقي مضت أبعد مما يجب في تفتيت السلطة، كما أنها أسست لنظام فيدرالي لا يتفق مع المفهوم النظري المعروف لها، ويكاد يصل في ملامحه العامة إلى حدود الكونفيدرالية التي تعني الاتحاد بين دول مستقلة وذات سيادة، خاصة أن هذه البنود تشير إلى تبني الدستور فلسفة قائمة على نقطة واحدة هي تهيئة الأقاليم للاستقلال، ويكفي في ذلك النظر إلى صلاحيات الأقاليم التي جاءت غريبة حتى عن المفهوم الفيدرالي في إعطائها الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، وتأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، ومنحها الحق

في إنشاء قوى أمنية، وفي ذلك تأكيد تهيئة هذه الأقاليم لكي يكون لكل منها جيشها، وما استمرار قيام الميليشيات الحالية بدور عسكري في المنطقة الكردية والمناطق الأخرى إلا خير دليل على ذلك. ومن الدلائل والمؤشرات الأخرى، ما نصت عليه المادة الـ (120) بجواز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية الواردة في الباب الرابع للمحافظات، دون الإشارة إلى الأقاليم، ولا يمكن أن يذهب تفسير تلك المادة إلا باتجاه واحد هو تهيئة وتشجيع بعض المحافظات مجتمعة أو منفصلة لكي تكون أقاليم تمهيداً للحاق بركب الأقاليم الأخرى وتهيئتها للانفصال عن الدولة، خاصة أن بإمكانها ممارسة اختصاصات الحكومة الاتحادية. كما تقضي المادة الـ (122) من الدستور بعدم المساس بدساتير الأقاليم، بما ينتقص من صلاحيات الأقاليم إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام في الإقليم نفسه، دونما إكترات بمصلحة عموم الشعب العراقي في حالة اقتضائها خلاف ذلك، وهو أمر لا يخرج عن فلسفة التجزئة والتفتيت. وتكمن المشكلة في أن نصوص الدستور الجديد تعظم في مجملها من سلطات الأقاليم على حساب الحكومة المركزية، وهو خطأ لا يتناسب مع طبيعة الدولة العراقية التي تحتاج بحكم تكوينها إلى سلطة مركزية قوية، فمثلاً ترك السياسات التعليمية لحكومات الأقاليم من السلبات المهمة التي تضمنها الدستور، لأنه بذلك يكون قد منحها ما يشبه حق النقض «الفيتو»، وبالتالي الانفراد بإدارة مسائل السياسة التعليمية، وهي المسائل التي يجب أن تشترك فيها مع الحكومة الفيدرالية، حفاظاً على هوية البلد ووحدته، فضلاً عن أن مسألة تمتع حكومات الأقاليم بحق «الفيتو» يعد من المسائل الخطيرة التي ليس لها نظير في أي دولة فيدرالية، لأنه يمنح حكومة الإقليم حق إلغاء أي قرار تصدره السلطة الاتحادية، ومما يزيد من خطورة هذه المسألة احتواء الدستور على العديد من الاختصاصات المشتركة بين الأقاليم والسلطة المركزية، ومنها على سبيل المثال مسألة تقاسم الثروة (سيتم التعرض لها بالتفصيل لاحقاً)، وهو الأمر الذي يعطي حكومات الأقاليم الحق في نقض قرارات توزيع الثروة، التي يجب أن يتم توزيعها على المستوى القومي تحت إشراف الدولة المركزية. وعلى أي حال، فإن هذا النص المتعلق بالفيدرالية وحقوق الأقاليم في الدستور العراقي الحالي قد يثير إشكاليات في المستقبل المنظور، إذا ما تم الأخذ في الاعتبار ما يلي: أ) فشل الحكومات المركزية السابقة في احترام اتفاقات الحكم الذاتي في العراق، وربما هذا يفسر تشديد القادة الأكراد على ضرورة التوصل إلى اتفاق فيدرالي كامل، يتم في ظلّه ترسيخ الحكم الذاتي لهم وتعزيزه في الدستور، الأمر الذي يعني معه تمتع كل من البرلمان الإقليمي والسلطة التنفيذية بالتحكم الحصري في الأمور الإقليمية (أو جميع الأمور التي لا يتم التعبير عن استبقائها للحكومة المركزية في الدستور)، كما يعني ضرورة موافقة البرلمان الإقليمي على نصوص الحكم الذاتي التي يتم تعديلها أو إلغاؤها. ب) أن منح سلطة التحكم الرئيسية في الموارد الطبيعية للسلطات الإقليمية أو المتمتعة بالحكم الذاتي في العراق سيكون أمراً مثيراً للخلاف، ولا سيما في ضوء وجود أصوات عالية بشكل كبير تدعو إلى توزيع العوائد النفطية بطريقة عادلة بين أجزاء البلد. ج) أن تكرار الحديث عن فيدراليات وأقاليم لمحافظتين أو أكثر في ظرف ملتبس وفي ظل الاحتلال قد يعطي لبعض المغامرين والطامعين الفرصة لاستغلال هذه الظروف العصبية، خصوصاً تصاعد الاحتقان والتوتر الطائفيين، لدفع الأمور في اتجاه الحرب الأهلية والتفتيت. فشكل وصلاحيات النظام الاتحادي الوارد في الدستور الحالي أقرب إلى كيانات على طريق الانفصال أو الانسلاخ أو في أقل تقدير أن الأمر سيكون ممكناً «لو» أرادت هذه الأقاليم ذلك، خصوصاً أن الدستور الحالي لا يتحدث بوضوح عن وحدة التمثيل الخارجي والعلاقات الدولية والدبلوماسية، وكذلك ما يتعلق بموضوع الموارد والموازنة العامة والعملة، إضافة إلى القوات المسلحة، وهو ما يثير الشكوك. ربما سيكون هذا بمثابة اللغم الأخطر بعد الطائفية إذا استفحل وانفجر في المستقبل المنظور. 3- الصراع المحتمل حول إعادة توزيع الثروات والموارد: فقد اقترن اشتعال الجدل حول تطبيق الفيدرالية بجدل مماثل حول توزيع الثروات، ففي الوقت الذي طالب الأكراد أثناء إعداد مسودة الدستور بتقاسم الثروات - الموارد النفطية - بين الحكومة المركزية والأقاليم لتحقيق العدالة في توزيعها، بما يعني استحواد الأقاليم على 50% من الثروة وتقسيم النصف الباقي، فإن العرب السنة رأوا أن الثروات ملك للشعب، وطالبوا بضرورة أن تكون بيد الحكومة المركزية، وتقوم هي بدورها بتوزيعها حسب النسب السكانية وحاجة المناطق، بينما أصر الائتلاف الشيعي على إعطاء جميع المحافظات نسبة عادلة من الثروات، وعدم قبول اعتماد نسب من دون أخرى من النفط إلى هذه المحافظة أو تلك. ونتيجة لعدم التوصل إلى صيغة مشتركة تحظى بموافقة الأطراف الثلاثة حول تلك المسألة تحديداً، لذا اتسمت الصيغة النهائية للدستور العراقي بالغموض والتشوش، مما أثار العديد من علامات الاستفهام حول المستقبل الذي ينتظر

الفيدرالية في العراق. فمن جهة أولى، اختزل الدستور الجديد موارد العراق في ثلاثة أنواع رئيسية، هي: النفط والغاز، والمياه، والموارد المالية، وذلك من دون أن يتطرق إلى الثروات الأخرى التي تكون بمجموعها رصيماً ضخماً يعود بخيراته على الوطن ككل، ومنها: الثروات الطبيعية والحيوانية ومختلف المعادن.. وغيرها، وهو ما فسره البعض باعتباره محاولة لإبعاد نص الدستور عن الخوض في الثروات الأخرى كي يتم حجزها للمناطق التي تنشأ فيها دون غيرها، وهو أمر غير دستوري ويتنافى مع مبادئ العدالة التوزيعية. من جهة ثانية، اعتبرت المادة رقم (109 - أولاً) إدارة ثروات النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية أمراً مشتركاً بين حكومات الأقاليم والحكومة الاتحادية، مشيرة إلى أن مفهوم الإدارة المشتركة ينصرف إلى كيفية التصرف بالموارد المالية لهذه الحقول؛ حيث تنص على «توزيع واردات هذه الحقول بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد وينظم ذلك بقانون»، وبما أن هذا المفهوم لإدارة الحقول الحالية هو من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وبما أن المادة 117 تعطي الحق للإقليم في تعديل القانون الاتحادي عندما لا يكون ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، فمعنى ذلك أنه بإمكان الأقاليم أن تستحوذ على ما تشاء من موارد الحقول الحالية المنتجة وفقاً لقوانينها، وهذا ما يجعل نص المادة الـ (108) التي تنص على أن «النفط والغاز هما ملك للشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات» مجرد مادة لذر الرماد في العيون. من جهة ثالثة، استند البند ثامناً من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية إلى القانون الدولي فيما يخص بتوزيع المياه على الأقاليم؛ حيث نص على أن «تخطط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفق القوانين والأعراف الدولية»، وهو ما اعتبره البعض اعترافاً ضمناً بتقسيم العراق والتعامل مع تلك الأقاليم كدول مستقلة، وهو أمر يتناقض مع البند سابغاً من المادة الـ (110) التي نصت على جعل رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، اختصاصاً مشتركاً بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، وهو ما اعتبره البعض أيضاً تناقضاً مقصوداً لخلق موضوع خلافي بين الأقاليم لكي تلجأ إلى أحكام القانون الدولي بما يكرس روح الانفصال والتشردم، ويؤدي إلى تعزيز نزعة تحويل الأقاليم إلى دول مستقلة. وبالاستناد إلى المادة رقم (117) فإن للأقاليم وخصوصاً إقليم كردستان الحق في التصرف في مصادر المياه بغض النظر عن قوانين وحاجات الأقاليم الأخرى. تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن الأكراد هم أول من أثاروا قضية المياه في الفترة الحالية؛ إذ طالبوا بحق استثمارها من قبل إدارة الأقاليم الفيدرالية آخذين في الاعتبار تعدد مصادر المياه في شمال العراق وارتفاع نسبة تساقط الأمطار هناك، إضافة إلى كثافة تساقط الثلوج بكميات وفيرة، وهو ما يؤدي إلى تشكيل العديد من الينابيع والروافد التي تصب بمجملها في دجلة، وتشكل أحد أهم مصادره، ومن المعروف أن منح الأقاليم حق التصرف في الثروة المائية سيؤدي إلى مقايضة المياه مع بقية أقاليم العراق بأثمان اقتصادية وسياسية عالية القيمة في المستقبل. من جهة رابعة، نصت المادة الـ (117) في البند «رابعاً» على تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم تكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها مع الأخذ في الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها، كما نصت المادة الـ (102) على تأسيس هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولكنها لم تحدد ما هي هذه الموارد الاتحادية المحصلة. 4- الصراع حول ترسيم الحدود الإدارية بين الأقاليم العراقية: يعد من أبرز القضايا الشائكة المثارة في الوقت الراهن، وذلك لسببين رئيسيين، أولهما: ارتباط هذه المسألة ارتباطاً جوهرياً بمفهوم الفيدرالية؛ إذ لا يمكن تأسيس نظام فيدرالي قوي من دون التوصل إلى حدود واضحة ونهائية للأقاليم المنضوية تحت لواء هذا النظام، التي من شأنها تحديد نطاق صلاحيات وسلطات كل إقليم على حدة. وثانيهما: وجود خلافات عميقة بين مختلف الطوائف والعرقية حول حدود بعض الأقاليم التي شهدت تغييرات واسعة خلال فترة حكم «صدام حسين»، كان من شأنها إحداث تغييرات جغرافية وديموغرافية لتلك الأقاليم. وتبدو خطورة ذلك في المستقبل بالنظر إلى غياب أي بند بالدستور العراقي الجديد يحدد الأسلوب الأمثل لترسيم تلك الحدود، سواء بالاعتراف بالحدود الإدارية الحالية واعتبارها حدوداً نهائية، أو بتحديد الطريقة التي يمكن من خلالها إحداث تغييرات قانونية ومشروعة فيها، الأمر الذي يندرج بخلافات وصراعات بين الأقاليم العراقية وبعضها حول تلك الحدود، ولاسيما في حالة تقاطع تلك الخلافات مع مطامع اقتصادية تتعلق باستغلال بعض الحقول النفطية، ولعل الخلاف الدائر حالياً بين العرب والأكراد والتركماني حول وضع مدينة كركوك الغنية بالنفط في شمال العراق أبرز الأمثلة في هذا الصدد. فقد تحولت تلك المدينة إلى واحدة من أهم إشكاليات العراق الجديد، فهي الغنية بالنفط وبالتنوع

العراقي أصبحت تمثل معضلة حقيقية أمام أي نظام أو ترتيبات سياسية جديدة بسبب رفض كل طائفة أو جماعة عرقية سيطرة جماعة أو طائفة أخرى عليها، وأصبح مصير الدولة العراقية مرتبطاً بشكل أو بآخر بمصير تلك المدينة التي باتت محل تجاذبين محلي وإقليمي، يخشى أن ينفلتا من الضوابط وصولاً إلى تفجر الأوضاع، بما يؤدي إلى تداعيات خطيرة على المنطقة كلها في حال الفشل في التوصل إلى اتفاق بين مكوناتها الرئيسية الثلاثة (الأكراد والتركمان والعرب)، والخلاف الرئيسي الذي بات محل تجاذب شديد يتمحور حول هوية المدينة: هل هي كردية أم عربية أم تركمانية؟ ويستبطن هذا التساؤل سؤالاً أهم هو: أين هو موقعها إدارياً؟ هل هو مع إقليم كردستان أم تبقى خارجه مع منحها وضعاً خاصاً مثل بغداد؟ ومن هنا، فإن قيام الدستور بفتح الباب أمام تغيير الوضعين الجغرافي والسياسي في كركوك من شأنه إحداث خلخلة لتراب الوطن العراقي وتركيبته الشعبية، ولاسيما أن ضم كركوك إلى إقليم كردستان - وهو الاحتمال الأقرب للحدوث - يعني فتح الباب أمام النعرات العرقية والطائفية والدينية، ومن أبرز المؤشرات الدالة على ذلك، تصاعد الحرب الكلامية والاتهامات المتبادلة بين القوميات الموجودة داخل المدينة؛ إذ يتهم الأكراد الحكومة العراقية بعدم الجدية في حل مشكلة المرشحين والوافدين، وعلى الجانب الآخر يرى العرب والتركمان أن الأكراد، الذين باتوا يسيطرون على كركوك منذ سقوط نظام «صدام حسين» في أبريل 2003م، بدأوا تنفيذ خطة لـ «تكريد» المدينة وفرض أمر واقع باللجوء إلى وسيلتين، الأولى: استقدام أكثر من نصف مليون كردي إليها، من مناطق مختلفة كالسليمانية واربيل وغيرها حتى من دول مجاورة كإيران وتركيا وسوريا. وما يدعم هذه الاتهامات، بحسب ممثلي العرب والتركمان، ما كشفت عنه سجلات الناخبين في كركوك من إضافة نحو 250 ألف ناخب. الثانية: ترحيل العرب بارهابهم أو تشجيعهم أو دفعهم إلى الرحيل. وعلاوة على ذلك، فإن ضم كركوك إلى إقليم كردستان يدفع نحو تقسيم العراق بشكل عنيف وتقطيع أوصاله، بغية الحصول على مكاسب ذاتية لبعض الفئات على حساب الغالبية العظمى من العراقيين التي مازالت ترفض أي تقسيم للبلاد على أساس عرقي أو طائفي، خاصة أن نجاح الأكراد في تحقيق هذا الهدف يعني مستقبلاً سيطرتهم على قسم كبير من ثروة العراق النفطية، وذلك أمر يعزز من قوتهم ويؤجج بداخلهم طموحات الاستقلال وتكوين دولتهم الخاصة، بما يحمله ذلك من مخاطر على وحدة العراق نفسه ووحدة العديد من دول الجوار، التي يوجد بها أقليات كردية تتطلع هي الأخرى لتحقيق المكاسب نفسها التي حققها أكراد العراق. وهنا تأتي أهمية وخطورة التداخليات الإقليمية المحتملة لتطبيق الفيدرالية في العراق على دول الجوار خاصة إذا ما أخذ في الاعتبار الآتي: 1- أن أغلب هذه الدول بها تنوعان طائفي وعرقي مثلها مثل العراق تماماً، ومعنى إقرار صيغة «الفيدرالية» بما تنطوي عليه من مخاطر الانفصال والتقسيم في المستقبل (إقليم شيعي في الجنوب، وعربي سني في الوسط، وكرد في الشمال) أنه من الممكن أن يخلق تطلعات انفصالية لدى شعوب الدول المجاورة، فإذا كان بعض القوى العراقية يسعى إلى الانفصال والاستقلال، فإن ذلك سيمثل مشكلة كبيرة في هذه الدول، وستكون كفيلاً بزعة استقرارها وإدخالها هي الأخرى في دوامة من الفوضى. 2- قد تلعب أطراف إقليمية، من مصلحتها خلق حالة من عدم الاستقرار في المنطقة، دوراً في إذكاء المشاعر الطائفية والعرقية داخل دول المنطقة لخدمة أهداف وطموحات إقليمية خاصة، والأمر الذي لا شك فيه أن تقسيم العراق إلى ثلاثة كيانات على أساسين طائفي وعرقي من شأنه أن يوجب من جديد طموحات دول إقليمية. 3- أن تقسيم العراق وفقاً لرؤية لجنة «بيكر» - السابق الإشارة إليها - من شأنه أن يعمق المخاوف لدى دول الجوار حيال حقيقة نيات الولايات المتحدة تجاه دول المنطقة، وبالتالي سيؤكد الهواجس التي أثرت حول وجود مخطط أمريكي لإعادة تشكيل منطقة الشرق الأوسط وتفتيتها إلى كيانات صغيرة على أسس عرقية وطائفية بصورة تجعل من السهل السيطرة عليها. ومع الإقرار بأن الوضع في العراق في ظل التقسيم، وفق الرؤية التي تطرحها لجنة «بيكر»، لن يكون أفضل حالاً مما هو قائم حالياً في ظل الصراعات المتوقعة على الحدود الجغرافية بين الكيانات الثلاثة وكذلك مشكلة اقتسام الثروة النفطية، فإن إفرازات هذا الصراع ستنتقل بالتبعية إلى دول الجوار - كما هو حادث الآن - في صورة نشاط عمليات تهريب الأسلحة والمخدرات وتسلل العناصر الإرهابية إلى هذه الدول، مما يتسبب في زعزعة أمنها واستقرارها.