

إنجاح الفدرالية في العراق

يوليو/تموز 2006

دافيد كاميرون
أستاذ ورئيس قسم العلوم السياسية
جامعة تورونتو
كندا

cameron@sympatico.ca

هذا الفصل من كتاب – Uالعراق: كيف نمنع جيل آخر من الصراع U – قام بتحريره دافيد مالون، وبين روزويل وماركوس بويون، وسوف يتم نشره من مطابع لين راينر للنشر في بداية عام 2007.

دافيد كاميرون David Cameron

مقدمة

في النظرية الليبرالية الكلاسيكية يهرب الأفراد من الحالية الطبيعية ويدخلون المجتمع المدني من خلال الموافقة على عقد اجتماعي يرسي السلطة السياسية الشرعية التي من المنتظر أن يستفيد منها الجميع ويلتزم بها الجميع. وبنفس الطريقة، في النظرية الفدرالية الكلاسيكية، تتحد المجتمعات السياسية المستقلة معاً، طوعاً، لتشكيل نظام سياسي جديد معقد من المنتظر أن يستفيد منه الجميع ويلتزم به الجميع. ويعتبر الدستور هو العقد الاجتماعي للفدرالية.

غير أن التجربة الفدرالية المعاصرة مختلفة إلى حد ما. فبدلاً من أن نجد أمامنا صورة شعوب حرة تجتمع معاً لبناء كيان أفضل، نجد الصورة الغالبة اليوم هي مجتمعات متحاربة تحصرها علاقة سياسية لا يمكنها الهروب منها. وغالباً ما تظهر الفدرالية، في مثل هذه المواقف السوداوية، كالخيار الثاني الاضطراري لكل مجتمع - ألا وهو نظام مصمم لتحويل وضع غير مرضٍ إلى وضع يمكن العيش فيه.

ولهذا فإن التحديات التي تواجه مؤسسو النظم الفدرالية المعاصرة قد تختلف عما تفترضه النظرية الكلاسيكية. فبدلاً من أن يظهر واضعو القوانين الفدرالية للمجتمعات المتحدة في نظام فدرالي المزايا المتبادلة التي تبرر الاتحاد معاً في اتحاد فدرالي جديد، غالباً ما يواجه هؤلاء مهمة مضمّنة لتفكيك شيء موجود أو استبدال اتحاد سياسي موجود بالفعل ولكنه توقف عن أن يكون عادلاً أو قابلاً للنمو، بهيئة سياسية أكثر تعقيداً يتم بنائها على أساس التعددية. ففي العالم المعاصر، غالباً ما تكون لحظة الوصول للفدرالية في نهاية صراع مدني حاد عندما يبدأ المتقاتلون، على مضض، في إدراك أن النظام الحاكم القديم لا يمكنه الاستمرار، وفي الوقت نفسه لا يمكن تحمل حدوث انهيار تام للدولة. الفدرالية، إذًا، تناسب بلداً أو نظاماً دولياً يعاني من الصراع الثقافي الإثني والحركات الانفصالية والإرهاب. وقد تكون النظم الفدرالية في كل من السودان وسريلانكا والعراق هي التي تشكل مهد الفدرالية في القرن الحادي والعشرين.

إن العراق، بالتأكيد، يلائم هذه الصورة بشكل كامل. فقد أظهر غزو العراق وتحطيم النظام الديكتاتوري فيه، بعد أن كان العراق دولة أحادية النظام يحكمها طاغية لعقود، تعددية داخلية عميقة لا تظهر للمراقب الخارجي العابر للنظام السابق. لكن، ولأسباب داخلية وإقليمية ودولية، لا يعتبر استمرار وجود دولة مركزية أحادية النظام ولا استبدالها بالعديد من الدول الجديدة ذات السيادة، أمراً مقبولاً؛ بحيث تظهر الفدرالية بين هاتين الحالتين، بالرغم من عدم تفضيل الأطراف لها، بكونها الخيار الثاني للجميع. ونظراً للتكوين التعددي للمجتمع العراقي والهدف المتمثل في إيجاد نظام سياسي شرعي، يتضح أن إعادة البناء الناجحة

للإراق سىىىضمن بالضرورة نوعاً من الموافقة المزدوجة؛ أى موافقة الأفراد من المواطنين الإراقىين وموافقة المجتمعات الإثنىة والدىنىة المتعددة التى يتألف منها المجتمع الإراقى.

ولقد قطع الإراقىون، بالرغم من عملهم فى أصعب الظروف التى يمكن تصورها، جزءاً من هذا الطرىق. فقد تفاوضوا بشأن دستور لىبرىالى وفدرالى، الذى بالرغم من عيوبه الكثرىة، يقدم الأساس الوحىة المئاح لتطوىر الممارسات والمؤسسات السىاسىة المشركة. وقد حظى الدستور بموافقة شعبىة من خلال عملىة استفتاء جذبت مشاركة شعبىة واسعة النطاق بالرغم مما أئىر حولها من جدل. غير أن استمرار قوة حركات التمرد واستمرار وجود قوات التحالف يظهران المسافة التى لا يزال من الواجب قطعها قبل أن يحصل النظام الدستورى الناشئ على القبول واسع النطاق والذى يشكلى حجر الأساس لمعظم النظم السىاسىة الشرعىة.

وىتناول هذا الفصل السؤال التالى: كىف يمكن للإراقىين الاستفاة من النظام الفدرالى الذى أوجه دستور TP¹PT عام 2005 لتوفىق المصالح المتنافسة بطرىقة سلمىة؟ ونظراً إلى أن مهمة إرساء فدرالىة عراقىة لا تزال فى بداىاتها، فإن أفكارنا عن الفدرالىة لن تتناول فقط كىفىة استخدامها فى المستقبل وإنما ما قد تكون علىه بالفعل فى المستقبل. إن دستور عام 2005 فى الحقىة لا "ىخلق الفدرالىة" وإنما ىحرك العملىة الفدرالىة وهى عملىة يفترض أن تؤدى إلى نظام فدرالى عامل. فالإراق لا ىعتبر فى الحقىة بلداً فدرالىاً حتى الآن: إقليم كردستان كان موجوداً قبل الدستور الفدرالى لعام 2005 ولا يزال موجوداً حتى الآن. ولا ىوجد أى إقليم فدرالى آخى؛ كما لم ىتم إنشاء وتفعىل أى من المؤسسات الفدرالىة الرئىسىة. إذاً فالدستور العراقى ىضم فى طىاته عدداً من الأنظمة الفدرالىة البدىلة والمحملة للمستقبل. ومهمتنا فى هذا الفصل هى محاولة التعرف على ماهىة بعض هذه الأنظمة وكىفىة إسهامها فى بناء نظام سىاسى سلمى.

لقد أوجد الإراق وثىقته التأسىسىة ولكن كىف يمكن لمجتمع سىاسى أن ىتبنى تحولها إلى دستور حى أصىل أى، وبعبارة أخرى، ىخلق نفسه من جدىد. تعتبر مواد دستور عام 2005 البالغ عددها 144 مادة نتاج

مفاوضات شاقة وحلول وسط كان التوصل إليها مضمنا. ولكن معناها الحقيقي لا يزال غامضا ولن يكشف اللثام عنه إلا بمرور الوقت.

- هل سيؤدي الدستور إلى تبني الحياة الدستورية؟ وهل سيؤدي، بمرور الوقت، إلى نشوء ممارسات ومعايير دستورية سيزداد قبولها بكونها عادلة وشرعية وذات سلطة؟ كيف يمكن لذلك أن يحدث؟ وكيف يتأتى لمثل هذه العملية الواعية لتطوير الدستور أن تحصل على الدعم المتعقل والتشجيع الصريح؟

- وهل ستسهم المؤسسات الفدرالية الرئيسية للدولة، التي سوف يتم بنائها، في التطوير العملي لنظام فدرالي عامل؟

- وهل سيتم تحقيق اللامركزية الراديكالية التي يراها معظم نقاد دستور عام 2005 خلال الأعوام القادمة؟

- هل ستؤدي الفدرالية العراقية إلى تهدئة أم تعميق الانقسامات التي تعصف بالمجتمع العراقي؟

وعندما نتأمل الدور المستقبلي للفدرالية في هذا الفصل، نجد التجارب المقارنة تقترح علينا تميزا جديرا بالانتباه. غالبا ما يعلق دارسو الحكومات الدستورية على ما يخفيه المستقبل من مفاجآت لأي مجموعة من الترتيبات الدستورية؛ ذلك أن النظام الذي كان مؤسسو الفدرالية يعتقدون أنهم يعملون على تأسيسه، سوف يكون له في النهاية، غالباً، تأثير ضئيل على الشكل الفعلي لأجيال النظام الفدرالي؛ ومن ثم يبدو من الواضح، في نظرة إلى الوراء، أنه لم يكن لأي شخص أن يتكهن، بنجاح، التطور الفعلي لهذا المجتمع في بداية الأمر. فقد بدأت الولايات المتحدة كنظام فدرالي غير مركزي ولكنها الآن أصبحت تسودها المركزية. ومن ناحية أخرى بدأت كندا حياتها الفدرالية بدستور شديد المركزية TP²PT ولكنها الآن من أكثر النظم الفدرالية

لامركزية في العالم - أو بالأحرى ثاني دولة الأكثر لامركزية بعد سويسرا. إذاً فهناك شيء واحد نحن على يقين منه وهو أن هناك أموراً ستحدث في المستقبل في العراق الفدرالي لا يمكن لأي شخص التنبؤ بها اليوم. ولكن الإقرار بهذه الحقيقة لا يجب أن يحجب نظرنا عن حقيقة أخرى تبدو مميزة من خلال التحليل. هذه الحقيقة هي أن النظام الفدرالي يمكن أن تتعمق جذوره في المجتمع ويمكنه أن يقوم بوظائفه الدستورية حتى لو كان تطور هذا المجتمع ونظامه الفدرالي يتبعان مساراً لم يكن متوقفاً أو حتى مرغوباً في البداية. بالفعل، ولأن النظام الفدرالي يقوم بعمله بفاعلية فيكون هو السبب وراء وجود غير المتوقع أو غير المقبول بداية. فمن المنتظر أن تؤدي الضغوط الأمنية الدولية، وتغيرات السوق، والتحول في طموحات المجتمع، والقيادة السياسية، وتطور الهياكل الاجتماعية، والتكنولوجيات الجديدة إلى إيجاد بيئة تختلف عن تلك التي كانت سائدة عند تأسيس النظام السياسي، ويتحتم على هذا النظام، إذا كان ليبقى، أن يتجاوب معها. إذاً فالاختبار بالنسبة للعراق ليس هو ما إذا كان سوف يتبع مساراً محدداً يشبه مسار السكك الحديدية نحو المستقبل ولكن، ما إذا كان الدستور العراقي - مهما كان مسار وتوجه رحلة العراق- يخدم في مساعدة ودعم وتشريع المسارات العامة التي يقوم من خلالها العراقيون بتقرير خياراتهم الشاملة بمرور الوقت.

دستور عام 2005: تقييم

شهد العراق، على الرغم من القوة المستمرة للتمرد والعنف الطائفي، عملية دستورية تزداد عمقاً وتجذراً. فانتخابات يناير/كانون الثاني 2005 والمفاوضات بشأن الدستور في صيف العام نفسه واستفتاء 15 أكتوبر/تشرين الأول الذي تمت فيه المصادقة على الدستور والانتخابات العامة الثانية في منتصف شهر ديسمبر/كانون الأول - تقف كلها شاهدة على عملية دستورية وسياسية فاعلة، بالرغم من أنها عملية جديدة وغير ناضجة، وبها العديد من العيوب. ويعتبر التزايد التدريجي للمشاركة السنية مؤشراً ملحوظاً على القوة المتنامية للعملية السياسية الدستورية. غير أن الإغفال العرضي لتحديد مواعيد زمنية نهائية أثناء المحادثات

الدستورية وإدخال المادة 142 في اللحظة الأخيرة في مسودة الدستور (والهادفة لتهدئة المجتمع السني قبل الاستفتاء مباشرة) وفترة تشكيل الحكومة التي استغرقت خمسة أشهر بعد انتخابات 15 ديسمبر/كانون الأول 2005، بالإضافة إلى أمور مثل الميليشيات الخاصة المخفية تحت رداء السلطة الوليدة للدولة كلها تشكل علامات تدل على أن العملية الدستورية في العراق لا تزال في مراحل تطورها الأولى.

وتعتمد فائدة الدستور الفدرالي في حل أي صراع مستقبلي على أمرين: ما الذي يتضمنه الدستور وكيف يتم استخدامه. فبينما قد يختلف القليل في حقيقة أن المفاوضات بشأن دستور 2005 تعتبر إنجازاً باهراً تحقق في ظل ظروف صعبة فإنه، بالمثل، لا يجادل أحد في أن الدستور لا يخلو من العيوب. ولعل تحديد عيوب الدستور وخصائصه الرسمية يشكل مقدمة للإمعان في الدور الذي قد يلعبه في البلاد خلال السنوات القادمة. وفيما يلي بعض الخصائص الفدرالية الهامة لدستور عام 2005: إنه غير كامل، غير واضح في بعض المجالات، لا مركزي في هيكله الرسمي، غير متمائل، وتطوري، كما يبدو من طريقة تصميمه.

U غير كامل U: لا يزال من الضروري القيام بالكثير من العمل الدستوري. إن دستور عام 2005 يعد عملاً ضخماً فهو يضع خطة عمل رائعة للحكومات والمشرعين العراقيين في المستقبل. ولكن من الواضح أنه لا يمكن أن نتوقع أن يقوم أي دستور أو قانوني أساسي بكل شيء، ولهذا فمن الملائم تماماً أن يتضمن هذا الدستور تأملاً في بعض الأعمال التشريعية المستقبلية لبلورة محتواه وتفعيل نصوصه العامة. ولكن هناك بعض الأمور التي لا بد من التعامل معها كجزء من التسوية الدستورية الأصلية، ومنها على سبيل المثال إنشاء المجلس الفدرالي (المادتان 65 و137)، وتشكيل وعمل المحكمة الفدرالية العليا (المادة 92-2) ومجلس القضاء الأعلى (المادة 90)، وإجراءات تشكيل الأقاليم (المادة 118). فكل هذه الأمور تشكل عملاً يجب القيام به، ويمكن القول بأن كل هذه الأمور كان يجب معالجتها كجزء من الصياغة الأصلية؛ كما أن كل هذه الأمور ستكون لها أهمية مادية كبيرة في تحديد الواقع المستقبلي الملموس للفدرالية في العراق.

U غير واضح: في الكثير من الحالات يكون من غير الواضح ما يعنيه النص الدستوري؛ كما أن العلاقة بين أحكام مادة وأخرى تبدو غامضة. ومن ذلك على سبيل المثال، لم يتم تحديد الفرق بين الإقليم والمحافظة. ومن الواضح أن ما قصده القائمون على صياغة الدستور هو أن يكون للأقاليم وضع أعلى وسلطات أكبر ومكانة أعلى في النظام الفدرالي مقارنة بالمحافظات وإلا فما هو سبب الضجة حول الفرق بينهما؟ فالاعتراف الدستوري بكرديستان كإقليم بكل ما له حالياً من سلطات يجعل من الواضح أن الإقليم يختلف عن المحافظة. غير أنه في الكثير من أجزاء الدستور تحظى المحافظات بنفس الوضع والسلطات التي تتمتع بها الأقاليم³TP. ومن ناحية أخرى، تقترح المادة 122 والتي تتعامل بشكل صريح مع سلطات المحافظات، وظيفة إدارية أساساً لهذه المحافظات تكون تحت السلطة العامة للحكومة الفدرالية⁴TP. أما بالنسبة للنفط والغاز، فما عدا الإعلان الصريح في المادة 111 بأنهما "ملك لكل شعب العراق في كافة الأقاليم والمحافظات" ليس من الواضح على الإطلاق ما يعنيه القائمون على صياغة الدستور فيما يتعلق بإدارة هذين الموردتين الهامين⁵TP.

وهناك بعد ذلك قضية بغداد: فلماذا التفريق بين الحدود البلدية للعاصمة من ناحية والحدود الإدارية للمحافظة من ناحية أخرى؟ فالمادة 124-3 تعلن أن العاصمة لا يمكن لها الاندماج في أي إقليم. ولكن هل يمكن لمحافظة بغداد بحدودها الجغرافية أن تشكل إقليماً بذاته أم أنها تنضم إلى محافظات أخرى لتكوين إقليم أكبر؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما مغزاه؟ قد يكون من الأمور الشاذة من وجهة النظر الديمقراطية الإصرار على أن تظل بغداد التي تضم خمس سكان البلاد محافظة خاضعة لسيطرة الحكومة الوطنية ومن ناحية أخرى فإنه يمكنها كحكومة إقليمية بما تتمتع به من سلطات، طبقاً للدستور، أن تشكل تهديداً حقيقياً للسلطة الوطنية. فبغداد، باعتبارها عاصمة النظام الفدرالي ستكون مقر النقاء القادة السياسيين والرسميين وقادة الأعمال والمجتمع المدني الممثلين للمجتمعات المتعددة التي تتكون منها البلاد وذلك من أجل العمل معاً. فهي ليست مجرد مدينة أخرى ولكنها تمثل أكبر مدينة مركزية للحكم في البلاد تتمتع بمهام وطنية هامة. ومن الممكن أن

يكون المقصود من الصياغة الغربية للمادة 124 هو الإعراب عن الواقع المحلي والوطني لبغداد في آن واحد. ولكن لا تزال هناك حاجة لصياغة أكثر وضوحاً وشمولاً لهذين الدورين المزدوجين، مما يعطي المدينة صلاحية رسم السياسات والبرامج التي تعكس وضعها الوطني، ومن أمثلة ذلك المادة الخاصة بالأقليات مثل تعليم اللغة وغيرها من الخدمات العامة.

U لا مركزي: يعرض دستور عام 2005 تحيزاً واضحاً للمركزية. فالدستور يحدد قائمة صغيرة نسبياً من السلطات القاصرة على الحكومة الفدرالية TP⁶PT وقائمة بالسلطات المشتركة. وكافة السلطات التي لم ينص الدستور على أنها قاصرة على حكومة الفدرالية أو مشتركة مع المحافظات، فإنها تعتبر سلطات للأقاليم أو للمحافظات. وترجع الأولوية عند تقاسم السلطة إلى الأقاليم والمحافظات. ويعتبر إعطاء الأولوية للوحدات الإقليمية في النظام الفدرالي هو أمر غير عادي إلى حد كبير. ومع وجود أكثر من 90% من الإيرادات العامة للعراق من صناعتي النفط والغاز، فإن السماح للتشريعات الإقليمية بالتفوق على التشريعات الفدرالية قد يؤدي إلى وضع سلطات كبيرة في يد الوحدات الإقليمية مما يثير تساؤلاً بشأن قدرة الحكومة الوطنية على إعادة توزيع هذه الإيرادات.

وهناك أيضاً الواقع الخاص بكرديستان. فالدستور يعترف بالجزء الذي تسوده أغلبية كردية في شمال العراق كإقليم، وطبقاً للمادة 141 ستعتبر كافة التشريعات والسياسات والقرارات القضائية والعقود التي أقرتها أو وافقت عليها السلطات الكردية منذ عام 1992 سارية حتى يتم تعديلها أو إلغاؤها من قبل الإقليم "ما لم تتعارض مع الدستور". وهكذا سيحتفظ الأكراد بما يتمتعون به. ومن المحتمل أن يصبح الحكم الذاتي الجوهري الذي حققه الإقليم الكردي المعيار الذهبي للحكومات الطموحة للأقاليم الأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، وإذا وضعنا بغداد جانبا، فإن غياب وجود أي ضابط على اندماج المحافظات في أقاليم كبيرة يؤدي إلى احتمال ظهور ثلاث أقاليم إثنية وثقافية كبرى بالإضافة إلى بغداد، مما يعكس الخطوط الإقليمية الأساسية الخاطئة التي تفصل ما بين المجتمعات السنية والشيعية والكردية الموجودة في البلاد. وقد

يصبح الإقليم الشيعي الذي يضم أكثر من نصف سكان العراق والمتحكم والمسيطر على أغنى حقول النفط الموجودة قوة لها وزنها بالنسبة لأي حكومة وطنية. بل وما هو أكثر من ذلك فإن التجارب المقارنة تقول بأن نظاماً فدرالياً يتألف من ثلاث وحدات بالإضافة إلى بغداد من المحتمل أن يكون غير مستقر: فقد يجسد ويؤكد على انقسام سكان العراق إلى شيعة وسنة وأكراد على حساب أشكال أخرى من التعددية والتنوع وعلى حساب الهوية الوطنية. وقد يزيد ذلك من التوتر الطائفي مما يشجع هرب الأقليات من الأقاليم الثلاثة الرئيسية ويقلل رغبة الأغلبية الإقليمية في حماية الأقليات الباقية وسط سكانها؛ كما قد يحد ذلك من إمكانية تحول وإعادة تشكيل التحالفات السياسية بين الحكومات الإقليمية كما قد يزيد من صعوبة إعادة توزيع الموارد بين الأقاليم TP⁷PT. فقد بدأت نيجيريا، على سبيل المثال، كجمهورية فدرالية من ثلاثة أقاليم عام 1963 ولكن بسبب ما أوجده ذلك من عدم استقرار، وجدت نيجيريا بسرعة أنه من الضروري مضاعفة عدد الوحدات الإقليمية ذات الصلاحيات القانونية، واليوم يتألف النظام الفدرالي النيجيري من 36 ولاية وإقليم للعاصمة الفدرالية.

U لا تماثلي وتطوري U: يعتبر النموذج الدستوري بوضعه الحالي لا تماثلي بشكل كبير. فکردستان يعتبر حالياً هو الإقليم الفدرالي الوحيد. أما بقية العراق فيتألف من المحافظات الإدارية التي تعتبر موروثاً عن التاريخ العراقي. غير أن الدستور ينظر في إمكانية تشكيل عدد غير محدد من الأقاليم في المستقبل. فسيكون من الممكن لمحافظة بمفردها أو مجموعة من المحافظات تشكيل إقليم من خلال القيام باستفتاء حسبما هو منصوص عليه في المادة TP⁸PT119. غير أنه من الطريف أن ما يطلق عليه "الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم" سيتم تشريعها من قبل مجلس النواب خلال 6 أشهر من تاريخ أول دورة انعقاد له. وإذا كان لابد من وجود ضوابط أو معايير تحكم تكوين الأقاليم كتلك التي تشكل إنشاء الأقاليم المستقلة في أسبانيا فقد تكون تلك الضوابط أو المعايير ضمن هذا التشريع الفدرالي. هذا العنصر الخاص بإنشاء الأقاليم في الدستور يخلق ديناميكية قوية من المحتمل، بشكل كبير، أن تشكل العراق الفدرالي في سنواته الأولى ولسنوات عديدة

قادمة. ومن المحتمل أن يكون تأثيره تأثيراً هيكلياً أكثر عمقاً من معظم المؤسسات والتشريعات الأخرى التي ستلي المصادقة على الدستور كجزء من عملية التطبيق.

التحول إلى المستقبل: تشكيل الفكرة الفدرالية

إذا كان للعراق أن يتحد ويتحرر فسيكون دولة فدرالية. إن مجتمعاتها القائمة على الإقليمية لن تسمح بأقل من ذلك. ومن ثم فالفكرة الفدرالية قد لا تعتبر مفيدة للعراق بقدر ما هي حتمية. فتحت التوازن السياسي المطلوب للحكم الذاتي والمشارك يكمن المجتمع العراقي ذاته: فما هو التوازن الذي سيقوم به العراقيون بين الولاء للوطنية القومية والولاء للمجتمع والقبيلة والطائفة؟

وتقوم معظم المناقشات السياسية الحالية على أن العراق يتكون من 3 كتل هي الشيعة والأكراد والسنة ولكن بالطبع هذا غير صحيح. فهناك العديد من الأقليات، بعضها مذكور في الدستور TP⁹PT، التي لا ترى نفسها جزءاً من تلك الكتل الثلاث. وبالإضافة إلى ذلك فهناك فروق إيديولوجية وقبلية ومهنية وديموغرافية وحضرية/ريفية تشكل مفهوم المواطنة العراقية. وهناك العلمانيون والإسلاميون. وهناك حتماً الكثير من الانقسامات في كل من الكتل الثلاث. فقد قضى الأكراد، على سبيل المثال، أعواماً يحاربون بعضهم البعض بالإضافة إلى محاربة صدام. كما أن الأشهر الخمسة التي قضتها البلاد في تشكيل حكومة عقب انتخابات ديسمبر/كانون الأول 2005 تقدم درسا موضوعياً لأي شخص يسعى لفهم التعددية العميقة التي تميز المجتمع العراقي. وتقدم فيبي مار في الفصل الثالث مسحا شاملاً للآراء المتنافسة للجماعات السياسية والإثنية والدينية المختلفة بالعراق مع ملاحظة أن هناك القليل من التقارب بين قادة البلاد السياسيين. وفي الفصل السادس يتتبع رول ميكر العلاقات ومجالات النفوذ بين ثلاث تيارات رئيسية في المجتمع السني في العراق بينما يحدد خوان كول في الفصل السابع دور ميليشيا بدر في إطار المصالح والوضع الخاص بالمجتمع الشيعي ضمن إطاره الأوسع.

ولهذا يكون من الخطأ الاعتماد بشكل تلقائي ومطلق على مجرد فهم بسيط للعراق يقوم على تكونه من ثلاث مجتمعات. وسيكون من المفيد في عملية التنمية الدستورية المستقبلية في العراق الالتزام بالمقترح القائل أن هناك أماناً في التعددية. إذ أن هناك مخاطر متعلقة بتأسيس نمط أحادي للتعددية ألا وهو إطار الكتل الثلاث الذي يتم استخدامه على نطاق واسع. فمن المحتمل أن يقوم الأمن والاستقرار ليس من خلال الإلتزام بهذه الهويات المجتمعية الثلاث وإعطائها الامتيازات وإنما من خلال هيكل نظام فدرالي يسمح للجميع بالمشاركة قدر الإمكان - من خلال بناء نظام فدرالي يسمح بالكثير من أشكال الهوية بما فيها الهوية الوطنية لتحقيق التعبير عن ذاتها. إن وجود هيكل سياسي أحادي في العراق هو أمر غير ممكن ولكن في الوقت نفسه لا يفضل وجود هيكل فدرالي ثلاثي جامد

إصلاح دستور عام 2005

تتمثل نقاط الضعف الإجرائية الرئيسية في دستور عام 2005 في إنه قد تم وضعها إلى حد كبير دون مشاركة وموافقة المجتمع السني. ولعل القصور الجوهرية الرئيسية في دستور عام 2005 يتعلق بالمواد الخاصة بالفدرالية. وتتيح عملية تعديل المادة 142 لواقعي القوانين العراقيين فرصة معالجة كلتا القضيتين¹⁰TP. هكذا، إذا كان للدستور أن يسهم في تهدئة الصراع المستقبلي في العراق يتعين أن يكون أول شيء يتم هو توسيع شرعيته وإصلاح مواده الخاصة بالفدرالية. ومن الناحية الاعتبارية هناك ثلاث مجالات رئيسية تحتاج إلى انتباه. المجال الأول هو تصحيح التوازن في القوة بين المركز والأقاليم. وهذا يتطلب توضيح وتقوية صلاحيات الحكومة الفدرالية بحيث يكون من الواضح أن لها دوراً مركزياً في القيادة الوطنية وإعادة توزيع الثروات الوطنية مع إعطائها سلطة صريحة للحصول على الإيرادات خاصة من صناعتي الغاز والنفط وهو ما يعتبر ضرورياً لتمويل أنشطة الحكومة. ويتمثل المجال الثاني في إنشاء مؤسسات فدرالية رئيسية، خاصة المجلس الأعلى والمحكمة العليا. بينما يتمثل المجال الثالث في توضيح

الفرق بين الأقاليم والمحافظات وتحديد الإجراءات التي يمكن من خلالها لإحدى المحافظات أو لمجموعة من المحافظات إنشاء إقليم. وإذا تم اغتنام تلك الفرصة بنجاح يمكن لعملية التعديل أن توسع من نطاق الإجماع الوطني على الدستور ليشمل ذلك المجتمعات السنية الناقمة حتى الآن بالإضافة إلى تحسين إمكانية تنفيذ مواده الخاصة بالفدرالية. ومن المنتظر لهاتين النتيجتين أن تعدا البلاد للحصول على حكومة فعالة والبدء في ترسيخ ثقافة دستورية. كما أن بناء تلك المؤسسات والمسارات الفدرالية سيشكل في حد ذاته جزءاً هاماً من التطبيق العملي للدستورية الديمقراطية - أو العكس إذا لم تسر الأمور على ما يرام. وسيتم بناء واستخدام المؤسسات والمسارات الفدرالية في وقت واحد وستستمر هذه العملية حتى بعد فترة تعديل المادة 142.

ثلاث سيناريوهات

غذا نظرنا إلى الأمام، ترى ماذا يتوقع أن يكشف عنه المستقبل وبأي أسلوب يتوقع أن يؤدي النظام الفدرالي إلى زيادة حدة التوترات التي يشهدها العراق، أو تهدئتها؟ ولكي نفكر أكثر بأسلوب ناقد حول ما قد يحدث، سنقوم بطرح ثلاث سيناريوهات بديلة أدناه، ليس عن قناعة بأن أحدها سيحدد شكل التطور الدستوري المستقبلي للعراق وإنما لاقتراح مدى الاحتمالات المختلفة الموجودة والتي تواجهها البلاد. وسوف نستثني مما يلي الاحتمالات الأكثر إيلاما والتي تتضمن فشل التجربة الدستورية في العراق: أي الحرب الأهلية وانقسام البلد أو الحرب الأهلية التي تؤدي إلى ظهور دكتاتورية جديدة.

U السيناريو 1: الفدرالية الجزئية

هذا المستقبل الممكن يعكس الواقع الحاضر: إقليم كردي ذو استقلال ذاتي كبير يعترف الدستور بوضعه وامتيازاته، ويوجد في اتحاد مع بقية أجزاء البلاد التي تعتبر الدولة المركزية مسؤولة عنها. ويستمر وجود المحافظات الموجودة خارج العراق الكردي، ولكنها تبقى وحدات إدارية وليس وحدات إقليمية لها استقلالية وصلاحيات في ظل نظام فدرالي فاعل. وتظل بغداد هي نقطة الثقل السياسي للعراقيين العرب بينما يزداد انسحاب الأكراد لإقليمهم الشمالي وينشغلون ببناء مجتمع سياسي يتمتع بشبه سيادة. ويعتمد هذا السيناريو على واقع أن ما يوجد حالياً هو بالفعل الوضع القائم: يتمتع الأكراد حالياً بحكومة إقليمية ذات استقلال ذاتي كبير بينما يجد العراقيون في الأماكن الأخرى أنه من الصعب عليهم الاتفاق على الإصلاحات ومقترحات التغيير. إذاً، وبالرغم من أن الدستور قد حدد مسبقاً ظهور هياكل فدرالية في بقية أنحاء العراق، فإن هذا لن يحدث طبقاً لهذا السيناريو، وسترزع البلاد في متاهة بين التجربة التاريخية لوجود دولة مركزية أحادية النظام والوعد بنظام فدرالي لا مركزي.

ويمكن أن يسود مثل هذا الوضع لبعض الوقت في المستقبل القريب. فتقاليد الحكومة الدستورية غير موجودة على الإطلاق في العراق، ولقد رأينا أن العراقيين قد قاموا بما كان عليهم القيام به لتسيير النظام في ظل غياب ثقافة دستورية مشتركة يمكنها تنظيم السلوك السياسي. فقد سدت تلك "الصفقات الحكومية" الهوة في الهيكل الدستوري للبلاد وفي بعض الأحيان حلت ببساطة محل التشريعات والقواعد الدستورية.

وإذا كان لهذا السيناريو أن يحدث بالفعل، فإن طبيعة وماهية الصراع سوف تتحدد بشكل كبير بحسب خيارات وإستراتيجيات المجتمع الشيعي. وقد يتنحى الأكراد جانبا عن السياسات الوطنية على الرغم من إمكانية ظهور قضية الانفصال الكامل في مرحلة ما لاحقة. وسيشعر السنة بالارتياح بسبب تمركز السياسة في العاصمة الوطنية، على الأقل حتى يبدؤوا في تجربة العيش من خلال وضع الأقليات في نظام سياسي يقوم على الأغلبية. ولكن ترى ما هو رد فعل الشيعة؟ قد يكتشف البعض تجربة التمتع بكونهم أغلبية في نظام شبه أحادي ويطمحون في إدارة البلاد بنجاح من بغداد. وقد ما قد يتحقق ذلك، سيتم التوسط في الصراعات في بغداد عن طريق المؤسسات السياسية المركزية. غير أن الشيعة الآخرين قد يتصرفون بشكل مختلف. فإذا وجد سكان الجنوب إن الإدارة الوطنية لموارد النفط والغاز والمتركة في الجنوب، هي غير عادلة أو قائمة على الاستغلال، فقد تنشأ حركة إقليمية مناهضة تصر على اللامركزية الإقليمية كما ينص عليها الدستور.

وقد يؤدي هذا إلى توتر شديد داخل المجتمع الشيعي ذاته.

U السيناريو 2: نظام فدرالي راديكالي لا مركزي

يعتمد السيناريو الثاني على الفهم التقليدي للدستور بكونه يرسى أو يحدد مقدماً نظاماً فدرالياً شديد اللامركزية يضم قائمة محدودة من السلطات القاصرة على الحكومة الفدرالية؛ وقدرة أضعف أو غير محددة على تحصيل الإيرادات؛ وسلطة متبقية للأقاليم؛ وسلطة عليا للأقاليم تفوق السلطات المشتركة بما في ذلك السيادة الإقليمية الواضحة على إدارة وتنمية صناعتي النفط والغاز؛ وغياب أي قيود على إمكانية اندماج

المحافظات لتكوين أقاليم (باستثناء بغداد)؛ ونظام حزبي انتخابي فدرالي لا ينتظر منه أن يوفر في النهاية سوى حكومة تحالف ضعيفة نسبياً في بغداد؛ ووجود قدوة تتمثل في كردستان عراقي قوي يتمتع بالاستقلال الذاتي؛ ومستوى من التمثيل الدولي للأقاليم والمحافظات.

ويحقق العراقيون في هذا السيناريو القصد الواضح لوضعي الدستور. فالحكم الذاتي يتفوق على الحكم المشترك وتعرض البلاد بذلك إلى خطر التشتت الحقيقي. ما الذي يمكن أن يحدث في هذا السيناريو؟ إذا نظرنا إلى العشرة أعوام القادمة، لا يوجد هناك فعلاً سوى احتمالين.

يتضمن الاحتمال الأول أن تقوم المحافظات التي تضم أغلبية من الشيعة بتكوين إقليم واحد كبير تؤكد حكومته سيطرتها على حقول النفط والغاز الغنية الموجودة في الجزء الجنوبي من البلاد. فبعد أن عانى الشيعة لفترة طويلة من معاملتهم كمواطنين من الدرجة الثانية في بلدهم فإنهم سيركزون طاقتهم خلال الأعوام القادمة على إحكام قبضتهم على إقليمهم وموارده. ويستمر قيام الأكراد بنفس الشيء في الشمال. ويضطر السنة، نظراً لعدم امتلاكهم لموارد قيمة، إلى تكوين إقليمهم الخاص بهم دفاعاً عن النفس بالرغم من تفضيلهم المفهوم لوجود حكومة وطنية قوية. وسيؤدي التمرکز الإقليمي الطائفي إلى إسراع عملية الانتقال السكاني حيث سينتقل الشيعة والسنة إلى تلك الأجزاء من العراق التي يمثل أعضاء مجتمعاتهم الأغلبية فيها. وتشعر مجموعات الأقليات الصغيرة بزيادة تهديدها وجودها في وضع هش. وتظل الحكومة الفدرالية والمؤسسات الفدرالية بشكل عام ضعيفة وتفشل في التطور لتكون بؤرة ولاء المواطن، وأفضل الساسة وأقدرهم سينجذبون إلى الأقاليم بدلاً من بغداد. وبالتالي، وخلال عقد من الزمان ستكون قدرة البلاد على البقاء موضع تساؤل خطير.

ولعل هذا النظام الفدرالي القائم على الاندماج الطائفي يشكل أسوأ وأخطر المسارات التي يمكن للعراق إتباعها. فهو يضع مجتمع في مواجهة مباشرة ضد مجتمع آخر دون وجود تهديئة كافية أو دون وجود تهديئة على الإطلاق؛ ويشجع على تكوين هويات حصرية متبادلة تدعمها التحولات السكانية؛ كما أنه يتبنى

نوعاً من المقامرة بها احتمالات محدودة لتغيير التحالفات والإعراب عن المصالح المتنوعة. كما أنه من شأنه أن يجذب اهتمام وربما تدخل الدول المجاورة والتي ترى مصلحتها في الاستفادة من الصراع الطائفي بالعراق. هذا هو التعبير المؤسسي عن الإطار الأحادي للتعددية والمشروح أعلاه.

غير أن هناك تصوراً أفضل لهذا السيناريو الخاص باللامركزية الراديكالية. وهو يقوم على واقع التعددية الإثنية والدينية والإقليمية والاقتصادية بل والسياسية. وتعكس عملية تكوين الأقاليم في هذا التصور هذه التعدديات وتقدم نظاماً فدرالياً من عدة وحدات، عديدة حتى في الأجزاء السنية أو الشيعية في البلاد. يظل وضع الإقليم الكردي كما هو عليه مثلما هو الحال في كافة التصورات المتعلقة بالمستقبل ولكنه يصبح جزءاً من نظام فدرالي شديد اللامركزية يتألف من 6 أو 8 أو 10 وحدات. وقد يساعد ارتفاع مقدار الاستقلال الذاتي الإقليمي على تبني أفكار الانفصال في بعض أجزاء من البلاد، ولكن يمكن مواجهة ذلك من خلال التوازن المضاد الذي تحدته المجموعات المرنة والمتغيرة من العلاقات والتي تقدم الكثير من المسالك المختلفة للعضوية والمشاركة. ويتمثل الخطر الرئيسي للعراق في هذا التصور من السيناريو الثاني في أن الحكومة الوطنية قد تكون ضعيفة للغاية بحيث لا تتمكن من السيطرة على اتحاد النظام الفدرالي. فإذا كانت قيادة بغداد وقدرتها على إعادة توزيع الثروات ضعيفة وغير قاطعة أو تتم ممارستها بشكل انتقائي، قد تطالب الوحدات القوية في النظام الفدرالي بمرور الوقت بالمزيد والمزيد من الاستقلال الذاتي.

U السيناريو 3: ظهور نظام فدرالي متوازن.

يصور السيناريو الثالث مستقبلاً ممكناً تستطيع فيه السلطة المركزية من تأكيد السيطرة على الحياة الوطنية في العراق والمحافظة عليها وتعمل كقوة توازن مضادة للميول الإقليمية الدفينة في المجتمع والمنعكسة في الهيكل الرسمي للدستور. ويمكن إرساء ذلك من خلال عملية التعديل الممكنة للمادة 142 والتي تعيد التوازن للسلطتين الفدرالية والإقليمية، ولكن الأمر لا يعتمد على ذلك. إنه يعتمد، في المقابل، على عدد

من العوامل الأخرى لعل من أكثرها أهمية طموحات ومصالح الساسة والمسؤولين الملتزمين بوظائف على المستوى الوطني.

ولقد خلفت عملية إجراء الانتخابات الوطنية ومشروع صياغة الدستور في عام 2005 بالفعل جيلاً

من القادة السياسيين تعتبر خبرتهم وطنية وليست إقليمية أو محلية. وهم يقفون وحدهم؛ ذلك أنه فيما عدا كردستان، لا توجد حتى الآن حكومات إقليمية منافسة أو ساسة إقليميين منافسين يحظون بالتكليف الشعبي ويتحالفون معاً للحصول على السلطة من بغداد. وإذا قام الساسة في العاصمة الوطنية، بالرغم من الاختلافات الكثيرة بينهم، بإيجاد اهتمام مشترك في حماية وتنمية سلطتهم في النظام الفدرالي، فما هي الموارد المتوفرة تحت تصرفهم لتحقيق هذا الطموح؟

يمكن للمرء القول بأن السلطة الممنوحة لهم في المادة 109 "بحفظ وحدة وتكامل واستقلال وسيادة

العراق ونظامه الفدرالي الديمقراطي" تعتبر كاسحة وتتيح لهم أرضية صلبة لمقاومة سلطة الأقاليم. كما أن العديد من السلطات الحصرية المذكورة في المادة 110 - مثل الأمن الوطني بما في ذلك القوات المسلحة؛ والسياسة المالية؛ وإعداد "الميزانية الوطنية للدولة"؛ ووضع "مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الاستثمار"؛ وهو ما يطلق عليه الأمريكيون التجارة بين الولايات - يمكنها، إذا تم تأويلها على نطاق موسع، دعم حكومة وطنية تتمتع بنفوذ كبير في النظام الفدرالي.

ثم إن هناك الكثير من الأمور الموجودة على جدول أعمال مجلس النواب مثل: وضع إجراءات

تكوين الأقاليم؛ وإنشاء مجلس الفدرالية؛ وإنشاء المحكمة العليا.

لا يمكن تكوين أي أقاليم جديدة، طبقاً للمادة 118، حتى يقوم مجلس النواب بتمرير قانون يحدد

"الإجراءات التنفيذية" التي يجب إتباعها. وعلى الرغم من ضرورة القيام بذلك خلال 6 أشهر من تاريخ

انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، لو نظرنا لما حققته السلطة التشريعية حتى الآن، والعديد من الأمور

الأخرى التي يتعين عليها القيام بها، يبدو أنه في أغلب الاحتمالات لن يتحقق ذلك طبقاً للجدول المقرر. إن كل

شهر أو عام من التأخير يسمح للقيادة السياسية الفدرالية بتنمية كيان أقوى وأوضح لها ولمصالحها الذاتية وما يصاحب ذلك من حذر بشأن قيام حكومات إقليمية قوية أكثر من اللازم. وبما أن الأكراد لديهم بالفعل إقليمهم القائم والذي يعمل بفاعلية ومعترف به في الدستور فإنهم يتمتعون بإمكانية الخوض في نظريات بشأن طبيعة وأساس عملية إنشاء الأقاليم في الأماكن الأخرى.

ويمكن صياغة تلك الإجراءات لتسهيل أو تأخير ظهور المستوى الحكومي الإقليمي في النظام الفدرالي. فقد يمكنها وضع شروط تتعلق بالحجم وبالقدرات الحكومية والمالية التي من شأنها تأخير تحرك المحافظات نحو الإقليمية. بل يمكنها، وبنفس المقدار، إذا فضلت الحكومة الوطنية ذلك، أن تجعل وضع المحافظات أكثر جاذبية من وضع الأقاليم بشكل أكبر مما هو في الحقيقة. ويمكن للحكومة الفدرالية في ظل غياب وجود أقاليم بالفعل، وبالتعاون مع المحافظات الموجودة، التأكيد على السيطرة الشديدة على إدارة وتنمية موارد الغاز والنفط في العراق.

ويتحمل مجلس النواب المسؤولية الكاملة عن إنشاء المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) من حيث العضوية والشروط والسلطات و"كل ما يتعلق به" (المادة 65). ما الذي قد يختار المجلس التشريعي القيام به؟ لنفترض، تبعا لهذا السيناريو، أن المجلس قام بتصميم مجلس آخر يتألف من أعضاء منتخبين مباشرة من الأقاليم والمحافظات. وعلى سبيل المثال، إذا كانت تجربة مجلس الشيوخ الأمريكي لتحتذى فقد يصبح أولئك الساسة منافسين للحكومات الإقليمية بما لهم من تفويض للحديث بالنيابة عن مصالح الإقليم الذي يمثلونه في العاصمة الوطنية. وقد تختلف آثار مثل هذا الترتيب إذا كان النواب من بين أشخاص تختارهم الهيئات التنفيذية الإقليمية ويخضعون لها.

وأخيرا هناك المحكمة الفدرالية العليا. وهنا يقع عائق إنشائها أيضا على مجلس النواب الفدرالي. فسيقوم المجلس باتخاذ القرارات بشأن تكوين وتسمية وعمل أعلى محكمة في البلاد والتي ستكون مسؤولة عن مراقبة دستورية القوانين وتفسير أحكام الدستور وتسوية المنازعات بين الحكومات. وقد يقوم مجلس النواب

بتقرير الاحتفاظ بحق التعيين [لهذه المحكمة] لنفسه أملاً في أن يتم إنشاء المحكمة بشكل يتعاطف كثيراً مع متطلبات المركز. ويمكن أن نتوقع أن يكون لطبيعة التعيينات، والتي ستعتمد بشكل كبير على إجراءات الترشيح، تأثيراً مادياً على تفسير الدستور العراقي و، بالتالي، على شكل النظام الفدرالي العراقي نفسه. وبالإضافة لكافة الأمور التي يمكن للحكومة الفدرالية القيام بها، أو تأخير القيام بها، يوجد الواقع الإقليمي الذي يتكون حالياً، خاصة في الأماكن التي تشكل الشيعة أغلبية فيها في العراق. وقد توقعنا التقييمات الناقدة الأولية لدستور عام 2005 الظهور المحتمل لإقليم شيعي هائل الحجم يجمع كافة المحافظات التي يغلب فيها الشيعة في إقليم كبير قوي يتمتع بسلكاته الخاصة. غير أن الرأي داخل المجتمع الشيعي يعد متنوعاً وديناميكياً. فيبدو أن الأصوات الشيعية في الواقع كانت غير متأكدة بشكل كبير بشأن مزايا وجود نظام فدرالي لا مركزي في بداية المحادثات الدستورية في العراق، لا اعتقادهم – وهذا أمر مفهوم بالطبع – أنه من الأفضل بالنسبة لهم، كمجتمع يمثل الأغلبية، العمل من خلال وضع يمنحهم السيطرة في العاصمة الوطنية لنظام مركزي نسبياً. كانت، في ذلك الحين، احتمالات قيام الإقليم الكبير تعتبر مغرية للبعض. غير أنه وفي الوقت نفسه كانت هناك مناقشات في المحافظات الجنوبية الثلاث الكبرى، والتي تتمتع بثراء موارد النفط والغاز، حول مزايا تشكيل هيكل حكومي إقليمي واحد.

ومن ثم يتبين وجود جدل وانقسام داخل المجتمع حول الإستراتيجية والأهداف. وهذا يدل على أن إنشاء إقليم واحد هائل الحجم فائق ليس بالعملية السهلة أو الخالية من المشكلات كما يتصور البعض. ولهذا، فقد تظهر هناك بعض التأخيرات والمفاجآت فيما يتعلق بتشكيل الأقاليم نابعة من كل من الجانب الإقليمي والوطني على السواء.

وفي إطاره الخارجي، يصف هذا السيناريو مساراً تقوم فيه الحكومة الفدرالية بتأخير تشكيل الأقاليم في الوقت الذي تقوم فيه باكتساب القوة السياسية والمالية لذاتها. فهي تستخدم حقيقة كونها في موقع متقدم عن الأقاليم (باستثناء كردستان) لتأكيد السيطرة على موارد النفط والغاز في جنوب العراق. وتقوم، مدعومة

بتموحات الساسة الوطنيين، باستغلال مجالات الصلاحيات الحصرية الممنوحة لها وتعمل على زيادة قدرتها على تحصيل الإيرادات وتساعدنا في ذلك محكمة تتعاطف معها إذ قامت تلك الحكومة بإنشائها. وبالإضافة إلى ذلك تقوم الحكومة بإنشاء مجلس شيوخ مصمم للعمل كبديل وكمنافس للحكومات الإقليمية، بحيث تكون هنا أصوات أخرى لها اعتبارها، إلى جانب رؤساء الحكومات المحلية/الإقليمية، تعبر عن طموحات أقاليم البلاد في المركز.

وطبقاً لهذا السيناريو وخلال عشر سنوات، سيظهر العراق كنظام فدرالي متوازن. حيث يكون المركز مجهزاً بشكل معقول بالسلطة والموارد اللازمة لإدارة التعددية المتنوعة للعراق والحفاظ على البلد وحدة واحدة. سوف يتم تبيد الصراع ووضعها في إطار مؤسسي من خلال نمط معقد من العلاقات البين حكومية.

خاتمة

إننا لا نعرف ما يحمله مستقبل العراق، أو ماهية النظام الفدرالي في هذا البلد، ولكن السيناريوهات المذكورة أعلاه تعتبر مفيدة في تصور مجموعة كبيرة من التطورات الدستورية المستقبلية المحتملة التي يمكن من خلالها – إلا في حالة حدوث كارثة- للمرء أن يتوقع نشوء وتطور النظام الفدرالي في العراق. ويمكن للمرء تصور حدوث أي من هذه السيناريوهات في إطار دستور العراق لعام 2005. وهي تساعدنا على فهم أن الفدرالية العراقية قد تتطور بطرق مختلفة اعتماداً على الظروف والإرادة السياسية، وعلى طبيعة واحتياجات "المجتمع الفدرالي" العراقي. غير أنه من الواضح جلياً، أن السيناريو الأكثر عرضة لإحداث صراع عميق تصعب إدارته هو ذلك الخاص بنظام الوحدات الثلاث ذو اللامركزية الراديكالية. ولكن السيناريو الذي يتوقع أكثر من غيره أن يؤدي إلى ملائمة التعددية في العراق، والمحافظة على الوحدة

الوطنية، وتوجيه الصراع السياسي في قنوات دستورية، هو السيناريو الثالث، وتحديدًا، نظام فدرالي مماثل للنظم اللامركزية الناجحة الأخرى والتي تتوفر فيها التوازن بين الحكم الذاتي والحكم المشترك.

وتفترض السيناريوهات جميعًا أن كردستان العراق سيستمر كإقليم له حكم ذاتي بالعراق. أما عما إذا كان الأكراد سيميلون إلى الانسحاب إلى إقليمهم وتقليص الاتصال مع مواطنيهم العراقيين، فإن ذلك سيعتمد على مدى أداء المركز أو فشله في أداء المهمات التي تشكل أهمية للأكراد في الجزء الشمالي من البلاد.

فالحكومة الفدرالية النشطة ستقوم بتبني المشاركة الفعالة للأكراد في المركز أما الحكومة الفدرالية الضعيفة غير المؤثرة فمن المتوقع أن تعزز الرغبة في الحكم الذاتي. ولكن، في كافة السيناريوهات تقريبًا، سيدعم المجتمع السني حكومة فدرالية قوية. فكما تبدو الأمور الآن، لا يمكن تلبية احتياجاتهم بشكل مرض في غياب وجود قيادة وطنية قوية وقدرة فدرالية قوية على إعادة توزيع الموارد والسلطات. وكما رأينا، فإن المجتمع الشيعي المتمركز في النصف الجنوبي من البلاد هو الذي ستكون أمامه أكثر القرارات الإستراتيجية المعقدة.

ويظهر من استعراضنا لدستور عام 2005 في هذا الفصل أن العراقيين لم يقوموا بأي شكل من الأشكال، بتشكيل إطار دستوري يقيدون به أنفسهم. فالعملية الفدرالية التي يبدأها الدستور مفتوحة وغير محددة، إلى درجة كبيرة، وبالتالي فهي تقدم تشكيلة معقدة من الموارد والضوابط السياسية لجميع اللاعبين الرئيسيين في البلاد. فلا يزال الكثير من الأمور بلا حل ولا يزال هناك الكثير الذي يجب القيام به. والأمر متروك للعراقيين أنفسهم، خلال السنوات التالية، ليقوموا ببناء المستقبل الأكثر ملائمة لمصالحهم وطموحاتهم. فإذا ساعدتهم مؤسسات وآليات الفدرالية على القيام بذلك، وإذا استطاعوا بنجاح في احتواء التطور السياسي في العراق في إطار قنوات دستورية، سيعتبر ذلك أداءً منهم لعملهم، مهما كان المسار المحدد الذي قد تتبعه البلاد. فالفدرالية تفهم جيدًا، على أية حال، بكونها أداة للحكومة الدستورية وليس كنهاية لشراكة سياسية.

المصادر:

Ghai, Yash, and Jill Cottrell, -مراجعة دستور العراق

www.law.wisc.edu/ils/glsi/arotcoi.pdfH

الهوامش

TP¹PT إنني أستعين بترجمة الدستور العراقي المتكاملة للمعهد الوطني الديمقراطي والأمم المتحدة والولايات المتحدة والمملكة المتحدة (غير رسمية) الصادرة في 25 يناير/كانون الثاني عام 2006.

TP²PT قام K.C. Wheare منذ عدة أعوام بتصنيف الدستور الكندي وهو القانون البريطاني لشمال أمريكا لعام 1867 على أنه "شبه فدرالي" في أحسن الأحوال.

TP³PT يجب إدارة النفط والغاز من قبل كل من الحكومة الفدرالية والأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز (المادة 112). وتنطبق نفس القاعدة على إدارة الآثار والثروات القومية الأخرى (المادة 113). وتخضع كل من الأقاليم والمحافظات على السواء لإعادة التوزيع المالي الوطني (المادة 121-3). وستتم إقامة مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لخدمة كل من الأقاليم والمحافظات (المادة 121-4). وترجع كافة السلطات التي لم ينص على أنها حصر على النظام الفدرالي لسلطات الأقاليم والمحافظات وسيتم إعطاء الأولوية فيما يتعلق بالسلطات المشتركة بين مستويي الحكومة لكل من الأقاليم والمحافظات (المادة 115)، غير أنه عند وصف الصلاحيات المشتركة في المادة 114 ذكر أن التقاسم سيكون بين "السلطات الفدرالية والسلطات الإقليمية". وتقتصر الفقرات الأولى والسادسة من المادة 114 أن هذه العبارة المبهمة يقصد منها إدخال

المحافظات حيث يذكر أن السياسات التعليمية وسياسات الجمارك هي مجالات مشتركة بين كل من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

TP⁴PT تقول الفقرة 2 أنه سيتم منح المحافظات غير المندمجة في أقاليم سلطات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها طبقاً لمبدأ الإدارة اللامركزية وسيتم تنظيم ذلك من خلال القانون".

TP⁵PT يعتبر وضع المادة الخاصة بالنفط والغاز في هذا الموضوع أمر مثير للاهتمام. فهي والمادة 113 المتعلقة بالآثار تأتي مباشرة عقب المادة التي تحدد السلطات الفدرالية الحصرية وتأتي مباشرة قبل المادة التي تحدد بالتفصيل الصلاحيات التي يتم تقاسمها بين السلطات الفدرالية والسلطات الإقليمية. وقد يبدو من هيكله المواد الخاصة بالنفط والغاز إنه يجب قراءتها على أنها تحمل ضمناً سلطة حصرية للحكومة الفدرالية : الموارد ملكاً لجميع العراقيين وستحمل الحكومة الفدرالية عبء إدارتها بالاشتراك مع المحافظات والأقاليم المنتجة. ومن ناحية أخرى يمكن قراءة هذا الجزء باعتباره وصفاً لسلطة مشتركة: لا يمكن للحكومة الفدرالية العمل بمفردها كما هو الحال فيما يتعلق بسلطاتها الحصرية، وفيما يتعلق بإنشاء حقول جديدة - على الحكومة الفدرالية بالاشتراك مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة وضع السياسات الإستراتيجية الضرورية. وإذا كانت الترجمة دقيقة فإن هذا الوضع يمثل إلزاماً بالإدارة المشتركة يجب على كافة الحكومات المعنية الخضوع له. وإذا كان التأويل الأخير صحيحاً، يفترض أن تقع حقول النفط والغاز ضمن المادة من الدستور الخاصة بأولوية الأقاليم، وسيكتسب التشريع الإقليمي (وعلى مستوى المحافظات أيضاً) الأولوية على القانون الفدرالي في حالة نشوء صراع بين الطرفين.

TP⁶PT بينما تمنح معظم السلطات الفدرالية الحصرية مسؤوليات التنفيذ والتقنين، فإن بعضها لا يقوم بذلك، أو على الأقل لا يقوم بذلك صراحة. انظر على سبيل المثال أجزاء من المادة 110 الفقرات 3 و7 و8. وقد يكون هذا أمراً مهماً خاصة فيما يتعلق بتقنين وتنظيم الموارد المائية للبلاد، حيث يوجد تناقض ضمنى بين المادة

8-110 التي تتحدث عن المياه كسلطة فدرالية حصرية، والمادة 7-114 والتي تتحدث عن المياه كسلطة مشتركة.

TP⁷PT انظر مناقشة هذه المسألة في كتاب Yash Ghai and Jill Cottrell مراجعة دستور العراق

ص27-28 www.law.wisc.edu/ils/glsi/arotcoi.pdf

TP⁸PT على الرغم من أن الأمر غير واضح تماماً، إلا أنه يبدو أن هناك حاجة إلى استفتاء واحد في المحافظات المعنية وليس استفتاءات منفصلة في كل محافظة "إحدى المحافظات أو أكثر" (بصيغة الجمع "تقوم بعمل استفتاء" (بصيغة المفرد) المادة 119.

TP⁹PT انظر على سبيل المثال الإشارات في التمهيد وفي المواد 2 و3 و4.

TP¹⁰PT تطلب المادة 142 من المجلس التشريعي الجديد إنشاء لجنة لمراجعة الدستور، وتقوم تلك اللجنة خلال 4 أشهر من تاريخ إنشائها، بالتوصية بالتعديلات. وسيتم عرض هذه التعديلات، كما يقبلها مجلس النواب، على الشعب العراقي للموافقة عليها من خلال استفتاء، وذلك باستخدام نفس قواعد اتخاذ القرارات التي تم تطبيقها في العملية السابقة للمصادقة على الدستور. وتظهر القراءة المتروية للمادة 142 أن العملية الشاملة لتعديل الدستور قد تستغرق فترة أطول من تلك التي تم افتراضها أولاً، إذ لا يوجد حد زمني للمدة التي قد يستغرقها مجلس النواب ما بين تلقيه للتعديلات وموافقة عليها.