KONRAD ADENAUER STIFTUNG

كشف النقاب عن الفيدرالية في العراق: رؤى من البصرة ونينوى والسليمانية

حمزة حداد

كشف النقاب عن الفيدرالية في العراق: رؤى من البصرة ونينوى والسليمانية

مقدمة

وجِدَت الدولة العراقية الحديثة منذ أكثر من قرن، وعلى الرغم من أنها شهدت العديد من أشكال الحكم – بدءا من الملكية إلى الجمهورية وصولاً إلى حكم الحزب الواحد – إلا أنها كانت تتمتع دائمًا بقيادة مركزية. بعد تبني الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، دخلت البلاد ليس فقط في حقبة الديمقراطية ولكنها دخلت أيضًا في الفيدرالية اللامركزية. إن التركيز على أخلاقيات تغيير النظام والنقاش حول الدولة الكردية قد حجب بشكل مفهوم دراسة وتحليل بناء الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣. أما بالنسبة للمهتمين بتحليل تجربة الديمقراطية في العراق، فقد كانت الحجة الرئيسية ضد البحث المتعمق لهذه التجربة هي أن عملية الديمقرطة نفسها كانت غير طبيعية لأنها نتجت عن الاحتلال والصراع. أما بالنسبة للفيدرالية، التي كثيراً ما تم تهميشها في التحليل، فقد كان الشاغل الرئيسي هو العلاقة بين بغداد وأربيل (بين الحكومة الفيدرالية العراقية وحكومة إقليم كردستان).

غالبًا ما يتم التغاضي عن علاقة بغداد بالمحافظات الأخرى، بما في ذلك دهوك والسليمانية في كردستان العراق[١]. يتحدى هذا التقرير المعرفة العامة لكيفية تصوير الفيدرالية خارج العراق، وكيف ينبغي دراستها، وكيف ترتبط بالعملية الديمقراطية الشاملة في البلاد. يقدم هذا البحث الوكالة إلى العراقيين ويضع رؤيتهم للتفاعلات بين المركز والأطراف في المقدمة بدلاً من التركيز على كيف أن الفيدرالية (كاستمرار لجهود بناء الدولة الديمقراطية لعام ٢٠٠٣) سيئة البناء في العراق. هناك مناقشات حول الفيدرالية تجري في العراق اليوم، على المستويين السياسي والشعبي، كما نراه في تظاهرات تشرين الاحتجاجية. إن هذا التقرير مستوحى من التحول في الرأي العام العراقي ويسعى إلى توثيق آراء المواطنين العراقيين ونخبة من رجال الأعمال والسياسة في ثلاث محافظات أدت دورًا هامًا في قصة الفيدرالية العراقية: البصرة ونينوى والسليمانية.

على مدى السنوات الـ ١٧ الماضية، كانت هناك دعوات متكررة لتحويل البصرة إلى إقليم، تارةً بضم محافظتي ميسان وذي قار المجاورتين وتارةً أخرى بنحو مستقل[٢]. نشأت هذه الدعوات في بعض الأحيان من فكرة أن البصرة تتمتع بثقافة مميزة، ولكن فيما بعد كانت هذه الدعوات مدفوعة بالرغبة في إدارة ثروة البصرة النفطية. تم تقديم اقتراحات مبكرة في عام ٢٠٠٥ لإنشاء إقليم جنوبي يشمل المحافظات التسع جنوب بغداد[٣]. قاد الحملة الأولى لإقليم البصرة محافظ البصرة السابق، الدكتور وائل عبد اللطيف، في عام ٢٠٠٨[٤]. وكانت هناك دعوات أخرى من قبل مجلس المحافظة في عام ٢٠١٠، وجاءت دعوات من عامة أبناء المحافظة لإقامة إقليم عام ٢٠١٤ إلى يومنا هذا[٥]. تعدّ البصرة دراسة حالة مهمة في هذا التقرير لأسباب عديدة منها: المحاولات العديدة الفاشلة في أن تصبح إقليماً، ودور البصرة كمنتج للنفط وتقدم للعراق الدعم المالي؛ إلا أنها محافظة مهملة وغير متطورة الى حد كبير.

بالإضافة إلى البصرة، يتضمن هذا التقرير دراسة حالة لمحافظة نينوى. كانت الموصل، عاصمة نينوى، عاصمةً لتنظيم الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (داعش) لما يقرب من أربع سنوات. أصبحت نينوى مستقلة بحكم الواقع عن بقية العراق نتيجة للاحتلال. بالنظر إلى أن نينوى كانت إحدى المحافظات الثلاث التي عارض فيها غالبية الناخبين اعتماد الدستور العراقي في عام ٢٠٠٥ وبالتالي النموذج الحالي للفيدرالية، فإن هذا التقرير مهتم بتحديد ما إذا كانت هذه التجربة قد غيرت نظرة أهالي نينوى عن الفيدرالية[٦]. نينوى مثيرة للاهتمام بنحو خاص بسبب قربها من أربيل، عاصمة كردستان العراق، والمنافسة المتأصلة الناتجة عن هذا القرب. تحتل نينوى مكانة خاصة في العراق في كونها مركزاً للثقافة والتعليم والتجارة. منذ تحريرها، حققت نينوى تقدمًا كبيرًا في التعافي واستضافت حوارات قوية حول الحكم وبناء الدولة بين سكانها ذوي العقلية المدنية، يقودها مجتمع مدني مزدهر.

السليمانية هي موضوع دراسة الحالة الثالثة والأخيرة. تعد السليمانية إحدى المحافظات الثلاث التي تشكل كردستان العراق. قبل اعتماد الدستور العراقي وخلال التسعينيات، عملت السليمانية كمنطقة منفصلة عن أربيل ودهوك[٧]. وحتى بعد إعادة التوحيد الرسمي لكردستان العراق في عام ٢٠٠٥، استمرت السليمانية في إدارة عدد من المؤسسات بنحو مستقل عن أربيل، ولا سيما الجهاز الأمني[٨]. أثناء إعادة التوحيد في عام ٢٠٠٥، كانت هناك دعوات متزايدة للسليمانية للانقسام وتشكيل إقليم منفصل[٩]. وهذه الدعوة المتزايدة من داخل الاقليم الرسمي الوحيد في العراق هي التي تجعل السليمانية مكونًا حيويًا لهذا البحث.

١. يشار إليها أيضًا باسم إقليم كردستان العراق. لتجنب الالتباس مع كردستان الكبرى، التي تمتد إلى ما وراء حدود العراق، وعدم الإفراط في استخدام مصطلح "الإقليم"، أستخدم كردستان العراق في هذا التقرير.

٢. Omar al-Jaffal and Safaa Khalaf, "A New Region, or Independence? Basra's Demands Amidst a Local Government Crisis," *London School of Economics Middle East Centre Blog*, October 21, 2020.

٣. مقابلة مع دكتور وائل عبد اللطيف في بغداد ١٨ نيسان ٢٠٢٢.

٤. المرجع السابق نفسه.

٥. al-Jaffal and Khalaf, "A New Region, or Independence? Basra's Demands Amidst a Local Government Crisis," 2020.

٦. Jonathan Steele, "Iraqi constitution yes vote approved by UN," *The Guardian*, October 25, 2005, https://www.theguardian.com/world/2005/oct/26/iraq.unitednations.

٧. Megan Connelly and Mike Fleet, "Living Apart Together: Decentralized Governance in the Kurdistan Region of Iraq," *Institute of Regional & International Studies*, November 2020.

٨. المرجع السابق نفسه.

٩. المرجع السابق نفسه.

ولا يغيب عن بال القارئ أن المحافظات الثلاث المختارة تصادف أنها تمثل محافظة ذات أغلبية شيعية، ومحافظة ذات أغلبية سنية، ومحافظة كردية. ومع ذلك، كان هذا بالصدفة تمامًا، كما توضح المناقشة أعلاه. بالإضافة إلى ذلك، من المبالغة في التبسيط وصف العراق بأنه يتكون من هذه الهويات الثلاث الفريدة، والتي لها تأثير على كيفية تصور الفيدرالية والنظر إليها. يسعى هذا البحث إلى التعرف على مدى تعقيد الهوية داخل وعبر كل من هذه المحافظات المتنوعة.

يمكن حل العديد من المشاكل الإدارية والبيروقراطية في العراق من خلال الفيدرالية. الأهم من ذلك، يمكن للدولة الفيدرالية القوية والفعالة أن تلغي الحاجة إلى نظام المحاصصة، وتعزز الحوكمة وتخفف طلبات ومخاوف المواطنين. يمكن للفيدرالية أيضًا أن تزيد من مساحة المساءلة بين المواطنين وممثليهم المنتخبين، لأنها تحدد وظيفة الحكومة وقدرتها بنحوٍ أكثر وضوحًا للمواطنين. تسمح الفيدرالية للعراقيين بالحفاظ على هوياتهم الفرعية، مع توفير الأدوات والسهولة التي يمكن من خلالها زيادة الروابط الاقتصادية دون الوطنية وتطوير هوية وطنية لا تتحدى، بل تكمل الهويات دون الوطنية، سواء كانت عرقية أو دينية.

الغرض من هذا التقرير هو فهم كيفية فهم العراقيين للفيدرالية ورؤيتهم للفيدرالية، تمامًا كما أصبح الشارع العراقي أكثر اهتمامًا في الموضوع. يمكن أن يكون التقرير بمثابة نقطة انطلاق للمناقشات حول كيفية تحسين النظام الفيدرالي في العراق وكوسيلة لضمان تضمين أصوات المواطنين في هذه المناقشة. ساهمت العديد من العوامل في التحديات التي يواجهها العراق اليوم، ولكن بدلاً من التركيز على الماضي، فإن هذا التقرير يركز على المستقبل لصالح جميع العراقيين.

لا شك أن النظام الفيدرالي مثالي لبلد غني ومتنوع مثل العراق. والعديد من الدول الناجحة في العالم تتبع نظاماً فيدرالياً، مثل كندا وألمانيا والهند وجنوب إفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية. في حين أن هذه ديمقراطيات راسخة ومستقرة، هناك العديد من الدروس التي يمكن للعراق أن يتبناها من تجربتها وانتقالها. وهذا مجال رئيسي لحلفاء العراق لتقديم الدعم.

واجه العراق عددًا كبيرًا من المعضلات خلال العقدين الماضيين، بما في ذلك الحرب الأهلية، والإرهاب، وإعادة الإعمار بعد الحرب، والقضايا الاقتصادية والصحة العامة. ومع ذلك، فإن البلاد الآن في وضع حيث يتوجب عليها الاستجابة لتطلعات مواطنيها في العيش بمستوى معيشي أفضل. هناك مناقشات مستمرة حول معنى الحياة الأفضل وكيف يمكن تحقيقها في الجامعات العراقية والمباني الحكومية. تعد الحاجة إلى التمييز بين الإصلاحات الفورية والعلاجات الهيكلية طويلة الأجل أمرًا بالغ الأهمية في هذه النقاشات. يمكن للفيدرالية أن تؤدي هذا الدور تحديدًا في هيكلة الدولة العراقية لتقديم خدمة أفضل لمكوناتها العديدة على المدى الطويل. بين المجتمع المدني العراقي، هناك مناقشات حول إعادة كتابة الدستور وتغيير النظام السياسي من نظام برلماني إلى نظام رئاسي. ومع ذلك، فإن هذه المناقشات هي في الواقع – في جوهرها – تدور حول كيفية توزيع السلطة بنحوٍ متساوٍ. تدور هذه المناقشات حول العلاقات بين المركز والأطراف وحول الفيدرالية. وهذا التقرير مستوحى من هذه المناقشات.

المنهجية

لقد أدت كل من البصرة ونينوى والسليمانية دورًا مهمًا في تاريخ العراق، ولا يزالون مهمين سياسياً وثقافياً حتى يومنا هذا. لكل منهم ثقافة مميزة بسبب الجغرافيا والتاريخ والتكوين العرقي والديني. الأهم من ذلك، لدى المحافظات الثلاث تجربة فريدة من نوعها مع الفيدرالية في العراق. كانت السليمانية جزءًا لا يتجزأ من الصراع من أجل الحقوق الكردية ومن أجل تحقيق منطقة الحكم شبه الذاتي في العراق. واليوم، تكافح من أجل مكانها الخاص في كردستان العراق. تشهد البصرة أقوى الدعوات لتشكيل إقليم في عراق ما بعد ٢٠٠٣، وكان لنينوى استقلال فعلي عن بغداد حينما احتلها تنظيم داعش في الفترة من ٢٠١٤ إلى ٢٠١٧. وتشكل كل من هذه المحافظات دراسة حالة متميزة في هذا التقرير حول الفيدرالية العراقية.

من أجل إعداد دراسة حالة لكل محافظة، قمت بعمل ميداني في بغداد والبصرة وأربيل ونينوى والسليمانية من آذار ٢٠٢٢ إلى أيلول ٢٠٢٢. وتضمن العمل الميداني جمع آراء مختلف شرائح المجتمع العراقي ومناقشات جماعية مركزة مع الشباب. فضلاً عن ذلك، قمت بتحليل النصوص المكتوبة التي حررتها شخصيات عراقية رئيسية معنية بمناقشة وتصميم الفيدرالية.

فيما يتعلق بالمقابلات، تم تقسيمها إلى ثلاثة أجزاء: مقابلات النخبة السياسية، ومقابلات المجتمع المدني والأكاديميين، ومقابلات رجال الأعمال. وشملت مقابلات النخبة السياسية أعضاء حاليين وسابقين في البرلمان فضلاً عن وزراء سابقين وأول محافظ للبصرة بعد عام ٢٠٠٣. كانت المقابلات السياسية شبه منظمة وتضمنت حوالي ١٥ سؤالاً

استغرق كل منها ٩٠ دقيقة في المتوسط لإكمالها. في جميع المقابلات، تم استخدام الملاحظات المكتوبة بخط اليد لتسجيل المحادثة بموافقة شفهية من الشخص الذي تمت مقابلته. في حالتين، طلب المستجيبون على وجه التحديد أن يتم تسجيل المقابلة باستخدام مسجل صوت. دارت الأسئلة المطروحة حول كيفية نظر هؤلاء المسؤولين إلى الفيدرالية، وما هي سمات الإقليم، والقوى السياسية التي تدعم أو تمنع الفيدرالية، ورؤيتهم لمستقبل محافظاتهم. السؤال الأول الذي تم طرحه عليهم هو تقييمهم للفيدرالية العراقية في يومنا هذا. فضلاً عن ذلك، كان السؤال المهم (من منظور العلوم السياسية المقارنة) الذي تم طرحه على جميع من تمت مقابلتهم هو: ما هي الدولة في العالم التي تعد بمثابة أفضل مثال على كيفية عمل الفيدرالية؟ تمت مقابلة ثلاثة نواب على الأقل من كل محافظة، بالإضافة إلى الشخصيات المؤثرة من الأحزاب السياسية والمحافظ والوزراء. لقد تعمدت البحث عن شخصيات سياسية نسائية وأجريت مقابلات ناجحة مع نائبتين من السليمانية، ونائبة من البصرة، ووزيرة اتحادية من السليمانية.

كانت المقابلات مع الأكاديميين وأعضاء المجتمع المدني أقل تنظيماً وأكثر حوارية. ركزوا على تطوير الفيدرالية خلال العقدين الماضيين بالإضافة إلى تصورات الرأي العام. نظرًا لأن كل رجل أعمال كان من مجال مختلف ولديه علاقة فريدة مع الحكومات المحلية والفيدرالية، كانت المقابلات معهم حوارية أيضًا. في الواقع، تعد مقابلات رجال الأعمال أساسية لأنهم مؤثرون أقوياء في السياسة وتحركهم مصالحهم الاقتصادية. في بعض الحالات، يدعو رجال الأعمال الاتجاه نحو اللامركزية وفي حالات أخرى، يدفعون نحو المركزية. يهدف التقرير إلى تصوير وجهات نظرهم حول فوائد وأضرار الفيدرالية. علاوة على ذلك، فإن هذا التقرير يعرض وجهات نظرهم حول الفوائد الاقتصادية للفيدرالية. كما تمت مقابلة الرؤساء التنفيذيين ورؤساء الشركات والمستثمرين وكذلك رئيس هيئة استثمار البصرة. فضلا عن ذلك، اعتمدت على رؤيتي الخاصة التي اكتسبتها من عملي كمستشار لرئيس المصرف العراقي للتجارة في عام ٢٠٢١ .

أخيرًا، لجأت لجلسات نقاشية في جامعات أو منظمات مجتمع مدني من أجل فهم وجهة نظر المواطن العراقي. تراوح عدد المشاركين في المناقشات من ١١ إلى ٢٥ مشاركًا. حدثت المناقشة في السليمانية عبر تطبيق زوم بسبب توقيت التقويم الأكاديمي. ركزت المحادثات في الجلسات نقاشية على نظرة كل محافظة إلى الفيدرالية. على سبيل المثال، كيف قام العراقيون بتعريف الفيدرالية؟ وكيف عرفوا علاقتهم ببغداد؟ ما هي، في رأيهم، مزايا النظام الفيدرالي وما هي عيوبه؟ كانت المناقشة بمثابة منصة تعليمية متبادلة حيث تمكن الباحث من نقل نتائج الأدبيات الأكاديمية حول الفيدرالية وتجربة البلدان الأخرى مع الفيدرالية بينما قدم المشاركون رؤاهم من مجتمعهم وعبروا عن آمالهم ومخاوفهم. هذه النقاشات بمثابة نقاط انطلاق للمناقشات المستقبلية في فضاء المجتمع المدني العراقي.

كان من الممكن أن يفيد هذا البحث إجراء مسح للرأي العام في كل محافظة، ولكن بسبب قيود الوقت والميزانية، كان التركيز على العمل الميداني واجراء مقابلات مع مجموعات التركيز. سيتم تصميم استطلاعات رأي مستقبلاً حول هذا الموضوع بمساعدة نتائج البحث. تركز استطلاعات الرأي العام الأخيرة ذات السمعة الطيبة حول العراق، مثل الباروميتر العربي (Arab Barometer) واستطلاع القيم العالمية (World Values Survey)[١٠]، على موضوع انطباق الديمقراطية على الأمة أكثر من التركيز على الفيدرالية. نادرًا ما تُطرح أسئلة حول العلاقات بين المركز والأطراف للعراقيين، ولا سيما خارج كردستان العراق.

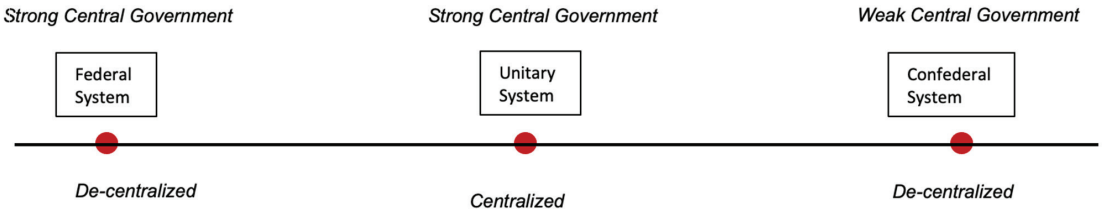
بالإضافة إلى البيانات التي جمعتها من خلال العمل الميداني، تلقيت العديد من الأعمال العلمية حول موضوع الفيدرالية في العراق، بما في ذلك السيرة الذاتية لرئيس العراق السابق، جلال طالباني، وعدد من المنشورات التي كتبها د. وائل عبد اللطيف يتحدث عن إمكانات البصرة كإقليم. شارك حراك الجيل الجديد رؤيته لعام ٢٠٣٠ التي تضمنت وجهات نظرهم حول مستقبل الفيدرالية في العراق. نظرًا للأهمية التي يوليها الأشخاص الذين قابلتهم لهذه المواد، فقد كرست وقتًا لقراءتها وتحليلها. هذا، بالطبع، بالإضافة إلى الأدبيات المتوفرة على نطاق واسع والتي سيتم مناقشتها في أدناه.

١٠. انظر استقصاء القيم العالمية الموجة السادسة من الاستبيان الرسمي.

تحديد سياق الفدرالية في العراق

كانت الرؤية التي يتبناها صناع السياسة الأمريكيون والسياسيون العراقيون وحتى الأكاديميون لهيكل عراق ما بعد صدام حسين هي رؤية دولة فيدرالية. كان الافتراض الأساسي هو أن الأنظمة الفيدرالية هي الأنسب للدول متعددة الأعراق. من منظور سياسي، كفل ذلك سياسة "عراق واحد"، حيث لن يسعى الأكراد إلى الاستقلال. هنا تكمن مشكلة الفيدرالية العراقية الرئيسية: في حرصهم على إنشاء نظام منيع للتجزئة العرقية والطائفية، تجاهل أنصار ومصممي الفيدرالية العراقية المتطلبات الأساسية والمعايير التي أبرزها الباحثون منذ فترة طويلة، والتي يؤدي غيابها إلى تفاقم التوترات العرقية والدينية. كما حذر ديفيد كاميرون، أحد المراجع الرئيسية بشأن الفيدرالية في تموز ٢٠٠٦، "من غير الممكن وجود هيكل سياسي موحد في العراق، لكن الهيكل الفيدرالي الصارم ثلاثي الأطراف غير مرغوب فيه" [١١]. ومن غير المفاجئ أن الجمهور العراقي اليوم يسيء فهم الفيدرالية واللامركزية ويربطها بالنزعة الانفصالية.

يتم استخدام الفيدرالية واللامركزية في بعض الأحيان بالتناوب، لكن بينهما علاقة معقدة. الفيدرالية هي نوع من التنظيم السياسي الذي ينضم إلى أنظمة سياسية مختلفة في ظل نظام سياسي واحد مع ضمان أن يحافظ كل منها على نزاهته السياسية الأساسية [١٢]. على النقيض من ذلك، فإن اللامركزية هي "نقل السلطة نحو الحكومة المحلية وبعيدًا عن الحكومات المركزية، مع اعتبار السلطة الحكومية الشاملة على المجتمع والاقتصاد ثابتة"، على وفق جوناثان رودن [١٣]. بعبارة أخرى، الفيدرالية هي علاقة محمية بين الحكومة المركزية والمؤسسات الحكومية الفرعية الأخرى القائمة، في حين أن المركزية أو اللامركزية هي إجراءات معايرة تقوم بها الحكومة المركزية. هذا هو سبب وجود أنظمة فيدرالية توصف بأنها أكثر أو أقل مركزية. على سبيل المثال، يوضح كاميرون أنه بينما بدأت الولايات المتحدة الأمريكية كاتحاد لامركزي، فقد أصبحت أكثر مركزية بمرور الوقت [١٤]. كندا، من ناحية أخرى، بدأت كاتحاد فيدرالي مركزي تمت الإشارة إليه باسم "شبه فدرالي" ونمت لتصبح واحدة من أكثر الأنظمة الفيدرالية اللامركزية في العالم.



الشكل (١): الفيدرالية والمركزية

١١. David Cameron, "Making Federalism Work in Iraq," *Forum of Federations*, July 2006, p.11, http://www.forumfed.org/pubs/iraqfed-dc.pdf.
١٢. DJ Elazar, "Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity," *Publius*, 6(4), 9–19, 1976, p. 12.
١٣. Jonathan Rodden, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement," *Comparative Politics*, 36(4), 481–500, 2004, p.482.
١٤. Cameron, "Making Federalism Work in Iraq," 2006.

على الرغم من انتشار الأنظمة الفيدرالية في العديد من البلدان، فإن العديد من الأعمال الأكاديمية حول الفيدرالية ركزت على الولايات المتحدة، وكندا، والهند، ونيجيريا، وأحيانًا ألمانيا وروسيا. إن التركيز على الولايات المتحدة ليس مفاجئًا نظرًا لأنها كانت مسقط رأس الأوراق الفيدرالية، وهي مجموعة من المقالات كتبها ألكسندر هاميلتون وجيمس ماديسون (الذي أصبح الرئيس الرابع للولايات المتحدة) وجون جاي (أول رئيس قضاة) في الترويج لدستور الولايات المتحدة. كتب ألكسندر هاملتون في الدفاع عن الفدرالية – على عكس الكونفدرالية:

> "ستصبح أمريكا تدريجياً متورطة في كل متاهات الشر في السياسة الأوروبية والحروب من خلال عمل مثل هذه التحالفات المتضاربة إذا لم تكن مرتبطة على الإطلاق، أو فقط من خلال الرابطة الضعيفة لاتحاد بسيط، هجومية ودفاعية ؛ ومن المحتمل أن تقع ضحية لخدع ومخططات القوات التي كانت عدوّ لهم بسبب النزاعات المدمرة للأجزاء التي تم تقسيم أمريكا إليها. ويجب أن يُرفع شعار "فرق تسد" في كل بلد يكرهنا أو يخافنا".[١٥]

بمعنى آخر، يعتقد هاملتون أن الفيدرالية تحمي سيادة الأمة، مع الحفاظ على النزاهة السياسية للوحدات المكونة. ويصف ماديسون لاحقًا أهمية الاتحاد الفيدرالي في الحماية ضد كل من الحرب الأهلية واستبداد الأغلبية.

ملخص البحث عن الفيدرالية المنشور في المجلة السنوية للعلوم السياسية تحت عنوان "ماديسون في بغداد؟ السياسات المقارنة للامركزية والفيدرالية"[١٦]. في هذا المقال، يقدم إريك ويبلز نقدًا قويًا للمبادئ الأساسية للعديد من أبحاث الفيدرالية منها ينطبق على العراق. على سبيل المثال، إن الحجة القائلة بأن الفيدرالية هي أفضل نظام لتمثيل مصالح الناس على المستوى دون الوطني تواجه تحديًا من خلال النتائج التي تظهر أن العديد من المواطنين لا يعرفون أي جهة حكومية يتجهون إليها لحل أمور معينة. وفي العمل الميداني الخاص في العراق، والذي سيتم وصفه بإسهاب في الأقسام اللاحقة، وجدت أن هذا صحيح بنحو عام في المحافظات العراقية الثلاث التي تم دراستها. بالإضافة إلى ذلك، فقد لاحظت أيضًا أن الناس أحيانًا ينسبون اللوم إلى الجهة الحكومية الخاطئة.

ثانيًا، كما أصدر ويبلز تحذيرًا من افتراض أن السياسيين المركزيين "خيرون ويفهمون التفضيلات المحلية بنحو أفضل من نظرائهم الوطنيين"[١٧]. هذا افتراض مهم يجب تحليله في الحالة العراقية، إذ تختلف مستويات القيادة المحلية عبر المحافظات. على سبيل المثال، هناك قيادة محلية أكثر تطوراً في كردستان العراق مقارنة مع البصرة.

أخيرًا، يعرب ويبلز أيضًا عن قلقه من أنه على الرغم من أن الكثير من الأبحاث حول الفيدرالية قد وجدت أنها مثالية للمجتمعات المنقسمة، "نظرًا للتكاليف الإقليمية غير المتكافئة ومزايا الانفتاح الاقتصادي، فمن المرجح أن يصبح التحدي المتمثل في الحفاظ على وحدة الأراضي في الاتحادات المتنازع عليها عرقيًا أكثر صعوبة"[١٨]، في الواقع، من السهل فهم السبب في ضوء المشاعر المتزايدة للظلم الاقتصادي في البصرة. لكن الفيدرالية كانت ولا تزال تعدّ مناسبة لأنها "تناشد بلدًا أو نظامًا دوليًا يصارع الصراع العرقي والثقافي والحركات الانفصالية والإرهاب"[١٩].

لا يزال هذا هو الحال بالنسبة للعراق، لا سيما بعد أحداث احتلال داعش لثلث الأراضي العراقية للمدة من ٢٠١٤–٢٠١٧، واستفتاء الاستقلال الكردي عام ٢٠١٧، والدعوات للثورة والإصلاح في جنوب العراق في حركة احتجاجات تشرين لعام ٢٠١٩. لن يتعمق هذا البحث في تاريخ الدولة العراقية الحديثة، إذ كتب العديد من المؤرخين بإسهاب حول هذا الموضوع. الفيدرالية لا تمحو الرغبة التي قد تكون لدى مجموعات معينة في الاستقلال، وإذا تم استخدامها بنحو غير صحيح، فقد تثير المزيد من الانقسامات. ومع ذلك، إذا تم تنفيذ الفيدرالية بالنحو الصحيح، فسوف تخلق بيئة أفضل داخل حدود الدولة.

تبنى العراق الفيدرالية في دستوره لعام ٢٠٠٥، لكن أحزاب المعارضة وضعت الأساس قبل ذلك بوقت طويل. في مذكراته، يصف الرئيس العراقي السابق والزعيم الكردي جلال طالباني الفيدرالية بأنها حل وسط حدث بين الأكراد وجماعات معارضة عراقية أخرى، بموافقة الأمريكيين[٢٠]. وبالمثل، كتب علي علاوي في أطروحته عن حرب العراق عام ٢٠٠٣، وزير المالية السابق وأحد الشخصيات الرئيسية في حركة المعارضة المناهضة للبعث: "لقد أصبح الآن من المبادئ الأساسية للمعارضة العراقية أن الأكراد في العراق سيحصلون على درجة عالية من الحكم الذاتي في أي نظام ما بعد صدام"[٢١]. كما يؤكد علاوي أن الأمريكيين فهموا هذا[٢٢]. السنين التي أعقبت التصديق على الدستور كانت غير مستقرة، مع أزمات وجودية طغت على التركيز على الحكم.

١٥. Alexander Hamilton, "The Same Subject Continued: Concerning Dangers from Dissensions Between the States," *Federalist No.7*, https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10#s-lg-box-wrapper-25493270.
١٦. Erik Wibbels, "Madison in Baghdad? Decentralization and federalism in comparative politics," *Annual Review of Political Science*, 9(1), 165–188, 2006.
١٧. المرجع السابق نفسه، صفحة ١٦٨.
١٨. المرجع السابق نفسه، صفحة ١٨٣.
١٩. Cameron, "Making Federalism Work in Iraq," p.2.
٢٠. "The Memoirs of President Jalal Talabani," eds. Salah Rasheed trans. Shirzad Sheikhani. Beirut: *Arab Scientific Publishers Inc.*, 2018.
٢١. Ali A. Allawi, "The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace," New Haven: *Yale University Press*, 2007, p.73.
٢٢. المرجع السابق نفسه.

في عام ٢٠١١، عقد معهد الدراسات الاستراتيجية الوطنية مؤتمرا حول الفيدرالية في العراق. بحلول ذلك الوقت، كان العراق قد أجرى انتخابات برلمانية مرتين بعد اعتماد الدستور العراقي وخمس سنوات من الفيدرالية. ومنذ ذلك الحين، أرسى الدستور العراقي الأساس للفيدرالية، لكن التنفيذ عانى من افتقاره للوضوح. تُظهر النتائج من المؤتمر، كما جمعتها الدكتورة دينيس ناتالي، أنه على الرغم من منح المحافظات العراقية سلطة أكبر، إلا أنها لم تكن قادرة على متابعة مشاريع واسعة النطاق من جانب واحد [٢٣]. علاوة على ذلك، أدى الغموض القانوني وعدم الاتساق إلى تقييد كل من الحكومات المحلية والمركزية.

سواء كان الأمر يتعلق باستخدام الصلاحيات الجديدة الممنوحة لهم، مثل المحافظات، أو التعود على مراقبة أقل للحكومة الفيدرالية في بغداد، فقد كافحت المستويات الحكومية المختلفة للتكيف مع نظامها الفيدرالي الجديد. لم تكن مرحلة التعديل سلسة، ولم تكن القوانين مفيدة في تقديم مسار واضح للمضي قدمًا. ولتعقيد الأمور، واجه العراق مخاوف من الإقليمية وانقسام البلاد [٢٤].

وقد نشأت المخاوف من التقسيم غير المتكافئ للمحافظات والمناطق. على الرغم من أن العراق يضم ١٨ محافظة، إلا أن ثلاثًا من هذه المحافظات شكلت إقليما في العراق، كردستان العراق، التي مارست سلطة واسعة مقارنة بالمحافظات الأخرى. علاوة على ذلك، لأن كردستان العراق تمثل مجموعة عرقية متجانسة، مع حركة انفصالية واضحة، فإنها تثير مخاوف من التفكك. وقد خلق هذا، في عقلية العديد من السياسيين والمواطنين العراقيين، علاقة بين الفيدرالية / اللامركزية والنزعة الإقليمية / الانفصالية [٢٥].

وقد أدى ذلك إلى تغذية أجندة السياسيين العراقيين، الذين يرفضون الفيدرالية لصالح دولة أكثر مركزية. فهم يستخدمون خطاب تقسيم العراق لإغلاق أي نقاش حول الفيدرالية. حتى في حين أن غالبية النقاش حول الفيدرالية في العراق يدور حول العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومة إقليم كردستان، كما يوضح مايك فليت، فإن غياب الهيكل الفيدرالي يضر الحكم في جميع أنحاء العراق [٢٦]. وبالإضافة يتعمق فليت في الجوانب القانونية والإدارية للفيدرالية في العراق ، ويظهر أن الوضع الراهن غير مستدام.

يحكم القانون ٢١، الذي تم وضعه لأول مرة في عام ٢٠٠٨، يحكم التفاعل بين الحكومة المركزية والمحافظات التي لم يتم دمجها في إقليم [٢٧]. منذ تطبيق القانون، كانت هناك تعديلات، وقد بحثت دراسة قام بها علي المولوي وسجد جياد كيف كافحت الإدارات المحلية لاستخدام سلطتها [٢٨]. أما فيما يتعلق بكيفية تفويض السلطة للمحافظات، فقد كانت هناك تحديات وأزمة إرادة من العديد من الوزارات. لقد أضر الفشل في تطبيق اللامركزية بسمعة الحكومات المحلية وكذلك سمعة الحكومة الفيدرالية، لدرجة أنه كانت هناك دعوات عديدة لإلغاء مجالس المحافظات خلال حركة تشرين ٢٠١٩ الاحتجاجية [٢٩]. تتحمل مجالس المحافظات، من بين أمور أخرى، مسؤولية اختيار المحافظ، وعند غياب ذلك، تحل الأوامر التنفيذية لرئيس الوزراء محلها، على الرغم بأن ذلك لن يحدث بدون جدل [٣٠]. في كردستان العراق، تتطور مشكلة مختلفة تتمثل بالتأخير في انتخابات البرلمان الإقليمي [٣١].

كما ذكرنا سابقاً، هناك جبهتان للجدل حول الفيدرالية: واحدة بين بغداد وكردستان العراق، والتي تتمركز حول سلطة الأقاليم، والأخرى بين بغداد والمحافظات الأخرى، والتي تتمحور حول مدى لامركزية السلطة. الاثنان مرتبطان لأن عدة محافظات دعت إلى إنشاء إقليم مثل كردستان العراق. من ناحية أخرى، كانت هناك اقتراحات باللامركزية من أربيل داخل كردستان العراق، ربما من خلال إنشاء اقليم السليمانية وحلبجة [٣٢]. المحافظة الثانية التي كثيراً ما تُطرح في المناقشات حول الفيدرالية العراقية، بصرف النظر عن التركيز على العلاقات بين بغداد وأربيل، هي كركوك، وهي منطقة متنازع عليها ومتنوعة عرقياً وغنية بالنفط [٣٣]. البصرة لها أهمية مماثلة بسبب ثروتها النفطية ودعواتها المتكررة لإقليم. تظهر هذه المناقشات مدى تعقيد وتطور المناقشات حول الفيدرالية داخل العراق وكيف أن هناك استياء من جميع الأطراف، أولئك الذين لديهم إقليم والذين ليس لديهم إقليم.

٢٣. Denise Natali, "Can Federalism Work in Iraq?," *Institute for National Strategic Studies*, October 21, 2011, https://www.files.ethz.ch/isn/134644/ER-Iraq%20Federalism.pdf.
٢٤. Ali Al-Mawlawi and Sajad Jiyad, "Confusion and Contention: Understanding the Failings of Decentralisation in Iraq," *London School of Economics Middle East Centre*, January 2021.
٢٥. المرجع السابق نفسه.
٢٦. Mike Fleet, "Decentralization and its Discontents in Iraq," *Middle East Institute*, September 2019.
٢٧. المرجع السابق نفسه.
٢٨. Al-Mawlawi and Jiyad, "Confusion and Contention," 2021.
٢٩. المرجع السابق نفسه.
٣٠. المرجع السابق نفسه.
٣١. Farman Sadiq, "No election held on time in three-decade old Kurdistan Region of Iraq," *Kirkuk Now*, October 7, 2022, https://kirkuknow.com/en/news/68902.
٣٢. حلبجة هي قضاء في السليمانية مع محاولتها المتكررة للحصول على اعتراف من الحكومة الفيدرالية في بغداد لتكون محافظة.
٣٣. بسبب ثروتها النفطية، كانت كركوك نقطة خلاف لعقود من الزمن وعادت إلى الظهور بعد تغيير النظام في عام ٢٠٠٣. المنطقة الوحيدة في الدستور التي تم تحديدها على أنها منطقة متنازع عليها، كان حل وضعها النهائي هدفًا للعديد من صانعي السياسة والباحثين. ومع ذلك، وبغض النظر عن وضع كركوك، فإنه لن يتطرق إلى القضية الأساسية المتعلقة بكيفية تطبيق الفيدرالية في العراق وتحسين الحكم، سواء في إقليم كردستان أو كركوك أو لا، أو في باقي المحافظات العراقية. لم يكن الهدف من هذا التقرير هو حل وضع الأراضي المتنازع عليها، ولكن تحسين الفيدرالية في العراق، والتي من شأنها أن تقلل بشكل مثالي من حساسية موضوع الأراضي المتنازع عليها.

البصرة

البصرة هي محافظة معروفة غنية بالنفط لكنها غير متطورة ومهملة في العراق. إنها المحافظة الوحيدة التي يمكنها الوصول إلى الخليج العربي عبر موانئها لأنها منطقة ساحلية. يتم توفير غالبية النفط المنتج في العراق من البصرة، وتم تمويل أكثر من ٨٥ ٪ من ميزانية الحكومة على مدى السنوات العشر الماضية من عائدات النفط، على وفق البنك الدولي [٣٤]. من المستحيل المبالغة في تقدير الأهمية المالية التي تقدمها البصرة، الأمر الذي يجعل الظروف المعيشية البائسة التي يتحملها سكانها أكثر إثارة للقلق.

من المطار إلى وسط المدينة، تنتشر الاحياء العشوائية، على غرار العديد من المدن الكبرى مثل بغداد. إن انقطاع الكهرباء أمر شائع وسط حرارة العراق الشديدة، مصحوبة برطوبة شط العرب، المسطح المائي الذي يلتقي فيه نهرا دجلة والفرات. إن ارتفاع معدلات الفقر والبطالة يزيد الوضع الصعب سوءًا. في عام ٢٠٢١، قُدّر معدل الفقر بما يتراوح بين ٢٠ و ٢٥ بالمائة في البصرة، بينما كان ١٣.٧ بالمائة فقط على الصعيد الوطني [٣٥]. كانت البصرة موقعًا للعديد من الحركات الاحتجاجية، وأبرزها في ٢٠١٥ و ٢٠١٨ و ٢٠١٩. ومركزًا مهمًا في حركة تشرين الاحتجاجية والعديد من نشطاءها واجهوا الترهيب والخطف والانتهاكات وحتى القتل.

اشتكى شاعر البصرة الشهير بدر شاكر السياب، في أشهر قصائده، أنشودة المطر، من أنه "ما مر عام والعراق ليس فيه جوع". ومع ذلك، فإن السياب، الذي توفي عام ١٩٦٤، كان يمثل أهمية ثقافية للبصرة. وعلى الرغم من كلام السياب، فإن حالة البصرة المتداعية اليوم تقف في تناقض صارخ مع ذكرى الماضي الجميل. إنه مزيج من هذه العوامل – نقص في التموين والفقر والإمكانيات والتاريخ والثقافة – التي دفعت سكان البصرة ابداء رغبتهم في إنشاء إقليم خاص بهم.

وقد تجلت الرغبة في إنشاء إقليم بطرق مختلفة على مدى السنوات الـ ١٧ الماضية. جاءت أولى المطالب الرسمية لإيجاد منطقة في عام ٢٠٠٨ من قبل محافظ البصرة السابق، الدكتور وائل عبد اللطيف. خلال المقابلة، أوضح الدكتور عبد اللطيف أن الدعوات الأولى لإقليم كانت من رئيس الوزراء السابق إبراهيم الجعفري، الذي أراد تشكيل إحدى المحافظات الخمس عشرة خارج كردستان العراق [٣٦]. خلال تلك الأيام الأولى، كان هناك كما دعا الراحل عبد العزيز الحكيم إلى اقليم شيعي – يضم المحافظات التسعة جنوب بغداد [٣٧]. ولم تتحول أي من هذه الرؤى إلى أي شيء ملموس.

٣٤. "The World Bank in Iraq," *The World Bank Group*, June 1, 2022, https://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview.
٣٥. "Despite oil wealth, poverty fuels despair in south Iraq," *Agence France-Presse*, November 5, 2021, https://www.france24.com/en/live-news/20211105-despite-oil-wealth-poverty-fuels-despair-in-south-iraq.
٣٦. مقابلة مع الدكتور وائل عبد اللطيف في بغداد، ١٨ نيسان ٢٠٢٢.
٣٧. المرجع نفسه.

كان هدف الدكتور عبد اللطيف تحويل محافظة البصرة إلى إقليم منفصل في عام ٢٠٠٨. ووفقًا للمادة ١١٩ من الدستور، هناك طريقتان لتشكيل الإقليم: إما طلب من ثلث مجلس المحافظة أو من خلال طلب عُشر الناخبين في كل محافظة. ثم يتم إجراء استفتاء.

وعلى وفق دكتور عبد اللطيف، عارضت جميع الأحزاب السياسية حملته، على الرغم من حصولها على تواقيع كافية لبدء عملية الاستفتاء، إلا أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات تم تسييسها، وأنهت مشروعه منذ البداية. بعد ذلك، كانت هناك دعوات لإقامة إقليم من قبل مجلس محافظة البصرة، لكن الدكتور عبد اللطيف لا يعتقد أن هذه الدعوات كانت جادة. ويعتقد أنه لو كانوا جادين، لكانوا قد استفادوا من السهولة التي يمكن بها بدء الاستفتاء من خلال مجلس المحافظة.

اثنان من أصل ثلاث من نواب البصرة الذين قابلتهم، علي شداد وزهراء البجاري، كانا عضوين سابقين في مجلس محافظة البصرة. تحدثت البجاري عن إيمانها بحق البصرة في إنشاء إقليم [٣٨] وصرح السيد شداد أن المحافظة تتجه نحو الإقليمية [٣٩]. عكست وجهة نظرهم وجهة نظر الجلسات النقاشية التي أجريتها في كلية العراق الجامعة، والتي تضم طلاب جامعيين في العلوم السياسية. تحدث الكثيرون عن حق البصرة الدستوري لتشكيل اقليم، ويعتقدون أنه يجب الشروع فيه بغض النظر عن الخدمات والتنمية. قال لي أحد الطلاب: "حتى لو فرشت شوارعنا بالذهب، سأظل أريد إقليماً، لضمان حقوق أهل البصرة في المستقبل" [٤٠]. هذا الحماس لإنشاء إقليم ما لضمان حقوق سكان البصرة هو الحماس المماثل للدكتور عبد اللطيف الذي صرح، "الأمر لا يتعلق فقط برؤية التنمية، إنه يتعلق بحقك السياسي. إن عدد سكان البصرة هو نفس عدد سكان إقليم كردستان العراق. ومع ذلك فإن البصرة في مستوى أدنى سياسياً واقتصادياً" [٤١].

كانت مقارنة البصرة بكردستان العراق موضوعًا متكررًا في جميع المقابلات في البصرة. بدءاً من الدكتور عبد اللطيف وصولاً إلى الطلبة الشباب في الجلسات النقاشية، اعتقد الجميع أن كردستان العراق مُنحت حقوقًا أكثر من البصرة. هذه ملاحظة مثيرة للاهتمام، إلا أن العديد من سكان السليمانية لديهم رأي مخالف، ولكن لأسباب أخرى. وباعتبارها الإقليم الوحيد الذي تأسس في عراق فيدرالي، فقد تسببت كردستان العراق بخلق مخاوف من الانقسام بين العراقيين. هذا ما تحدث عنه النائب مصطفى سند في مقابلته، وهو يشجع الاتجاه نحو الفدرالية بنحو أكبر، وليس تشكيل أقاليم، لأن الأقاليم تثير مخاوف انقسام البلاد. الخوف من انقسام العراق إذا تم إنشاء المزيد من الأقاليم [٤٢]، وهذا الخوف يأتي جزئيًا من الضغط من أجل استقلال كردستان العراق في عام ٢٠١٧. وبالنظر إلى هذه الحجة، فإن أولئك الذين كانوا يطالبون بإنشاء إقليم يتراجعون ويزعمون أنهم يريدون إنشاء إقليم دستوري ولا يخالف اي قوانين او يخلق مخاوف من الانقسام مثل كردستان.

إن تأثير كردستان العراق على النخبة السياسية والشعب في البصرة واضح جدا، سواء التجربة الإيجابية في حث البصرة للبحث عن إقليم خاص بها، وكذلك التجربة السلبية لمحاولة الانفصال عن العراق التي أضعفت طموحات البصرة الإقليمية. لم يكن هناك من يدرك عواقب تقسيم العراق أكثر من رجال الأعمال في البصرة. حسن علي البهادلي، الرئيس التنفيذي لشركة البصرة– ماس، التي أسسها والد حسن البهادلي الراحل في عام ٢٠٠٤، وتشارك في قطاعات متعددة: النفط والغاز، وخدمات الموانئ، والضيافة [٤٣]. وصف البهادلي العراق قبل عام ٢٠٠٣ بأنه "اشتراكي" في إشارة إلى دور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية [٤٤]. وعلى الرغم من أن هذا قد تغير الآن، إلا أن البهادلي يؤكد أن "الثورة الاقتصادية" في العراق تأخرت بسبب عدم الاستقرار السياسي والقضايا الأمنية [٤٥]. وهذا هو السبب نفسه الذي يجعل حسن علي البهادلي يخشى إقامة إقليم في البصرة لما له تأثير على زعزعة الاستقرار السياسي في العراق. ويخشى أن تتعثر البصرة إذا كان عليها أن تتحمل مسؤولية أمنها. وبعد ذلك، رحب البهادلي بمزيد من الحرية الاقتصادية للبصرة، لا سيما الإصلاحات التي من شأنها إزالة الحواجز البيروقراطية القادمة من بغداد.

كما أن اللامركزية والاستقرار السياسي هما محور اهتمام حاتم محسن، رئيس مجموعة النرجس، إحدى أكبر الشركات في البصرة [٤٦]. تحدث السيد محسن بالتفصيل عن النضالات التي واجهت شركة متمركزة في البصرة مثل شركته. على سبيل المثال، يجب أن يكون لهذه الشركات مكتب تمثيلي في بغداد من أجل استكمال المعاملات الحكومية. وأعرب السيد محسن عن قلقه من أنه على الرغم من أن الاستثمارات التي تحتاج إلى موافقة الحكومة المحلية مستمرة، فإن تلك التي تحتاج إلى موافقة وزير في بغداد مجمدة. تحدث عودة حميد ياسر، المدير العام

٣٨. مقابلة مع زهرة البجاري في البصرة، ٩ أيار ٢٠٢٢.
٣٩. مقابلة مع علي شداد في بغداد، ٣١ آذار ٢٠٢٢.
٤٠. مناقشة جماعية في كلية العراق الجامعة بالبصرة، ١٠ أيار ٢٠٢٢.
٤١. مقابلة مع د. وائل عبد اللطيف في بغداد ١٨ نيسان ٢٠٢٢.
٤٢. مقابلة مع مصطفى سند في بغداد، ١ نيسان ٢٠٢٢.
٤٣. مقابلة مع حسن علي البهادلي في البصرة، ٩ أيار ٢٠٢٢.
٤٤. المرجع السابق نفسه.
٤٥. المرجع السابق نفسه.
٤٦. مقابلة مع حاتم محسن في البصرة، ١٠ أيار ٢٠٢٢.

لمستشفى دار الشفاء الاستثماري، عن كيفية ذهابه إلى بغداد للحصول على قرض، على الرغم من حقيقة أنه يتعامل مع بنك الرافدين الحكومي، وله فروع في جميع أنحاء العراق [٤٧]. إن بنك (الرافدين) ليس البنك الوحيد الذي لديه نظام اعتماد مركزي يستلزم التعامل المباشر مع المكتب الرئيسي في بغداد. جميع رجال الأعمال الذين تمت مقابلتهم يعملون في البصرة فقط وأظهروا القليل من الاهتمام بالاستثمار خارج محافظتهم بسبب الفرص الهائلة التي يرونها في البصرة. على الرغم من هذه الحقيقة، كان البهادلي ومحسن يدركان أن الاستقرار السياسي والأمني في البصرة مرتبط باستقرار بقية العراق، مما يمنحهما رؤية وطنية أوسع لمحافظتهما. كان كل من النخبة السياسية ورجال الأعمال وكذلك المواطنين العاديين في البصرة الذين تحدثت معهم يؤيدون المزيد من اللامركزية، بغض النظر عما إذا كانوا يريدون إنشاء إقليم أم لا.

كان المسؤولون السياسيون وحدهم هم من تحدثوا عن تأثير المؤسسة الدينية في النجف وتأثيرها على رؤية البصرة كإقليم. تحدث دكتور عبد اللطيف عن لقاء آية الله العظمى السيد علي السيستاني الذي أخبره، على حد قوله، "أن قرار إنشاء إقليم في البصرة هو في أيدي الناس". تحدث العديد في الجلسات النقاشية عن إجراء استفتاء والسماح للناس بالقرار.

لقد كان السياسيون هم من قدموا أولى المطالب الخاصة بإقامة إقليم، ولكن هناك الآن شريحة أكبر من المجتمع المدني، لا سيما في ظل سوء الإدارة، يدعون إلى إقامة إقليم. كما أظهرت المقابلات في هذا التقرير، فإن الوعي العام فيما يتعلق بإقامة إقليم يتطور. لم تعد القضية مجرد مسألة الحصول على خدمات أفضل، بل هي مسألة حقوق. كما تمت مناقشة الهوية والثقافة، واعتقد البعض أن البصرة متميزة ثقافياً عن بقية العراق. بينما نظر آخرون إلى النزعة الإقليمية من منظور اقتصادي، معربين عن قلقهم بشأن تأثير الهجرة من المحافظتين المجاورتين ذي قار وميسان. في بعض الأحيان تتم مناقشة إقامة إقليم من ثلاث محافظات، بقيادة البصرة، بضم ذي قار وميسان. ومع ذلك، فإن الرؤية الخاصة بهذا الإقليم المكون من ثلاث محافظات تركزت دائمًا على البصرة، والتي ستدمج فيما بعد المحافظتين الأخريين عبر الاستفتاءات. يعتقد مؤيدو هذه الإستراتيجية أنه من الأسهل إنشاء إقليم في البصرة، ومن الصعب جدًا تحقيق النجاح عبر ثلاث محافظات في استفتاء واحد.

أظهر الأفراد من البصرة الذين تحدثت معهم جميعًا إلمامًا بعملية الوصول إلى الإقليم ومفهوم الفيدرالية. بالطبع، كانوا يمثلون مجموعة فرعية محددة من المجتمع، لكن معرفتهم واهتمامهم بالموضوع يوحي بوجود روح ورغبة لمزيد من الاستقلال الذاتي في الجنوب.

٤٧. مقابلة مع عودة حميد ياسر في البصرة، ١٠ أيار ٢٠٢٢.

نينوى

يلمح اسم نينوى إلى أهميتها التاريخية وتنوعها. فهي موطن لكثير من المجموعات العرقية والدينية وكانت مركزًا مهمًا عبر فترات زمنية وحضارات مختلفة. وتحد المحافظة دولتي سوريا وتركيا. أما داخليا، تحدها اثنتان من المحافظات الثلاث لكردستان العراق – دهوك وأربيل وكذلك محافظتي الأنبار وصلاح الدين.

كانت الموصل، عاصمة نينوى، جزءًا مهمًا من اقتصاد البلاد طوال تاريخها الحديث وهي من الولايات الثلاث التي يتألف منها العراق العثماني، إلى جانب البصرة وبغداد. على مدى العقدين الماضيين، تغير مكانة الموصل الاقتصادية حيث اكتسبت أربيل المجاورة أهمية سياسية واقتصادية. وبطبيعة الحال، تفاقم ذلك بسبب الدمار المادي والاقتصادي الناجم عن غزو داعش بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٧ .

أدى قرب نينوى من كردستان العراق إلى خلق مشاكل أخرى للمحافظة، بما في ذلك اعتبار أجزاء من أراضيها مناطق متنازع عليها وبعض المناطق بحكم الواقع تحت الإدارة الكردية. وقد أثر ذلك بنحوٍ أساسي على سهل نينوى، وهي منطقة زراعية تشمل ثلاث أقضية إلى الشرق من الموصل، وهي تل كيف والحمدانية وشيخان. تعد سول نينوى من أكثر المناطق تنوعاً في العراق، وهي موطن لكثير من الآشوريين واليزيديين والشبك. وبناءً على ذلك، فإن لدى نينوى ومواطنيها منظور مهم حول الفيدرالية.

وجهة نظرهم مختلفة لأن نينوى كانت واحدة من المحافظات الثلاث التي رفض فيها غالبية الناخبين المصادقة على الدستور عام ٢٠٠٥، رافضين فعليًا إدراج الفيدرالية. وأدلت محافظتا الأنبار وصلاح الدين، وهما محافظتان قريبتان، بأصواتهما ضد الدستور أيضًا [٤٨]. ثبت أن تصويت نينوى حاسم لأنها كانت الوحيدة من المحافظات الثلاث التي لم يكن لديها أغلبية ثلثيّة ضد الدستور، وبالتالي تم اعتماد الدستور [٤٩]. كان رفض الدستور بأغلبية ساحقة في ثلاث محافظات من شأنه أن يعيق التصديق على الدستور [٥٠]. كان التصويت متقاربًا في نينوى بسبب تنوع سكانها، الذين انقسموا حول وجهات نظرهم تجاه شكل الدولة العراقية الجديدة. كان العرب السنة، الذين يشكلون غالبية المحافظة، معارضين إلى حد كبير لتبني دستور ٢٠٠٥، لكن أعضاء الجماعات العرقية والدينية الأخرى لم يعارضوا ذلك [٥١].

في السنوات الـ ١٧ الماضية، تغيرت وجهات نظر كل من الفيدرالية والديمقراطية في نينوى، بين الجمهور وبين النخبة السياسية. على سبيل المثال، يزعم النائب الحالي عن نينوى، محمد نوري عبد ربه، أنه وغيره من السياسيين السنة في نينوى لم يعودوا يعارضون تشكيل الأقاليم في العراق [٥٢]. كان عبد ربه عضوًا سابقًا في مجلس محافظة نينوى في

٤٨. Steele, "Iraqi constitution yes vote approved by UN," 2005.
٤٩. المرجع السابق نفسه.
٥٠. المرجع السابق نفسه.
٥١. المرجع السابق نفسه.
٥٢. مقابلة مع محمد نوري عبد ربه في بغداد، ١ حزيران ٢٠٢٢.

عام ٢٠١٣. كان شقيقه من الأعضاء الذين يمثلون الطائفة السنية في كتابة الدستور. عارض الشقيقان فكرة إنشاء إقليم في البداية. ومع ذلك، يرى عبد ربه أن عام ٢٠١٤ هو عام التحول السياسي، إذ غيّر العديد من السياسيين آراءهم حول شكل الدولة العراقية [٥٣].

وهذا تغيير صارخ في موقف الناخبين والنخبة السياسية في الاستفتاء. أوضح وزير الدفاع السابق والنائب الحالي الدكتور خالد العبيدي، الذي فاز بأغلبية المقاعد في نينوى في الانتخابات الفيدرالية لعام ٢٠١٨ [٥٤]، أن الإقليمية وحتى الفيدرالية تظل ملفات حساسة في نينوى [٥٥]. أعطى الدكتور خالد مثالًا على أسامة النجيفي، وهو سياسي مشهور في نينوى، الذي فقد الكثير من شعبيته حينما بدأ في إثارة فكرة إقامة الأقاليم مشابهة لإقليم كردستان العراق "لقد دفع أسامة النجيفي ثمن لتحدثه عن الإقليمية" [٥٦].ومع ذلك، حتى الدكتور خالد يقر بأن هذه المشاعر المتشددة تجاه الإقليمية آخذة في التراجع.

أثبتت ملاحظات الدكتور خالد صحتها في مناقشة الجلسات الحوارية التي أجريتها في الموصل. كانت هذه أكبر مناقشة خلال العمل الميداني وضمت مشاركين مختلفين من جميع أنحاء نينوى والذين مثلوا مختلف الفئات العمرية والعرقية. تحدث هؤلاء المشاركون بنحوٍ إيجابي عن الفيدرالية، إلا أنهم يعون مخاوف الإقليمية التي لا يزال السكان في نينوى يشعرون بها [٥٧]. كان الشعور السائد في المناقشة أنه على الرغم من السمات الإيجابية للفيدرالية في نينوى والعراق، فإن العديد من العراقيين، و ولا سيما سكان نينوى، ينظرون إلى الفيدرالية على أنها تقسيم للعراق.

هذا الشعور لا يقتصر على نينوى وقد تم التعبير عنه من قبل جلسات نقاشية ومقابلات النخبة السياسية في محافظتي البصرة والسليمانية. البعض فهم الفيدرالية على أنها تشكيل أقاليم في العراق، بعضها يمتد لمحافظة واحدة وأخرى تضم محافظتين أو ثلاث. البعض الآخر ظن بنحو خاطئ أن النظام الكونفدرالي هو النظام الفيدرالي، إذ حدد المناطق على أنها تتمتع بامتيازات وسلطات غير دستورية. ينبع هذا الالتباس من حقيقة أن العراق ليس لديه هيكل فيدرالي بسيط يمكن الوصول إليه. لدى حكومة إقليم كردستان موقعًا أدنى من الحكومة الفيدرالية، ولكنها أعلى من حكومات المحافظات. وهي الإقليم الوحيد في العراق، ولديها أيضًا علاقة متوترة دائما مع الحكومة الفيدرالية. وبسبب الطبيعة المتغيرة للسلطة بين الحكومة الفيدرالية وحكومة إقليم كردستان، فإن السلطات الفعلية المخصصة للإقليم والسلطات التي تمارسها حكومة إقليم كردستان في بعض الأحيان قد أربكت العديد من العراقيين.

في نقاش الجلسة الحوارية، كان رأي المشاركين حول أربيل بأنها المنافس الاقتصادي الرئيسي للموصل وأعربوا عن قلقهم من أن أي جهود لإنشاء إقليم نينوى ستحبط، ليس فقط من قبل بغداد – ولكن أيضًا من قبل حكومة إقليم كردستان. من ناحية أخرى، نظر آخرون إلى أربيل وكردستان العراق ككل على أنهما مثال على نظام إداري جيد التنظيم يجعل الحياة أسهل لسكانها. لقد أدركوا أن نينوى كانت سوقًا مهمًا لأربيل واعتقدوا أن الحصول على مزيد من الاستقلال عن بغداد سيساعدهم على إدارة مخاوفهم الاقتصادية بنحو أكثر فعالية.

أعربت النخبة السياسية في نينوى عن الغموض الذي يكتنف الفيدرالية العراقية، والوصمة المرتبطة بمفهوم إقليم، والحساسية تجاه السيادة العراقية. قال الدكتور وطبان المنصور النائب الجديد في مقابلته بأنه "لا يمكنك مقارنة العراق بالآخرين لأن فيدراليتنا غير واضحة" حينما طُلب منه مقارنة البنية الفيدرالية للعراق مع بنية الدول الأخرى [٥٨]. أوضح الدكتور وطبان بمزيد من التفصيل أنه، فيما يتعلق بناخبيه، "إذا سمعوا" كلمة "إقليم" يفكرون فوراً في تقسيم العراق، ولكن إذا قلت لهم" توزيع القوة "، تصبح الفكرة أكثر قبولاً" [٥٩]. وبهذه الطريقة تتشابه نينوى والبصرة في أنهم يعطون الأولوية للوحدة العراقية. هذا التغيير في المنظور نحو الفيدرالية، من قبل الجمهور والنخبة السياسية، يأتي من الرغبة في رؤية حكم أفضل، ولكن دون التهديد بتقسيم العراق.

من منظور اقتصادي، فضل رجال الأعمال الذين تحدثت معهم التوجه نحو الفيدرالية. ماجد عبد الله، مالك راشي العائلة، وأسامة عارف صادق، مالك حلاوة الصادق، وكلاهما من الأيزيديين من بعشيقة في سهل نينوى، ورثوا أعمالهم العائلية في الراشي [٦٠]. وبسبب غزو داعش، اضطر كلاهما إلى البدء من الصفر في عام ٢٠١٤ بعد نقل عملهم إلى أربيل. هناك، افتتحوا مصانع جديدة ويعملون الآن في كل من أربيل ونينوى بعد تحرير محافظتهم. هناك الكثير من مصانع الراشي في نينوى، وقد تلقى العديد منها الدعم من خلال المنظمات الدولية بما في ذلك المنظمة الدولية للهجرة

٥٣. المرجع السابق نفسه.
٥٤. قرر الدكتور خالد العبيدي الترشح في بغداد عام ٢٠٢١ حيث فاز هو الآخر بمقعد.
٥٥. مقابلة مع الدكتور خالد العبيدي في بغداد، ١٤ أيار ٢٠٢١.
٥٦. المرجع السابق نفسه.
٥٧. مناقشة جماعية عقدت مع سكان نينوى بالتعاون مع مركز مستقبل العراق ومؤسسة الميثاق في الموصل، ٣ حزيران ٢٠٢٢.
٥٨. مقابلة مع د.وطبان المنصور في بغداد، ٢٥ تموز ٢٠٢٢.
٥٩. المرجع السابق نفسه.
٦٠. مقابلة مع ماجد عبد الله وأسامة عارف صادق في أربيل، ٦ حزيران ٢٠٢٢.

وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أثناء إعادة الإعمار بعد الحرب، نظرًا لمركزية هذه المصانع في الاقتصاد المحلي وقدرتها على خلق فرص عمل.

يعتقد كل من عبد الله وصادق أنه من منظور إداري، فإن الفيدرالية ستكون أفضل للأعمال. لدى رجلي الاعمال تجربة مختلفة عن الأعمال التجارية في البصرة، التي تعتمد وظائفها على الإمدادات والطلب القادم من جميع أنحاء العراق. محافظات بابل وديالى والأنبار والقادسية في وسط العراق تعد مصدر للسمسم. ثم يتم معالجتها في الشمال وتوزيعها في جميع أنحاء العراق. وتمثل بغداد غالبية مبيعات عبد الله، بينما تستحوذ البصرة على معظم مبيعات صادق. حقيقة أن رجال الأعمال في نينوى كانوا بحاجة إلى النظر خارج محافظتهم لإنتاج سلعهم وبيعها، على عكس رجال الأعمال في البصرة الذين تمت مقابلتهم، توضح الروابط الوثيقة التي يمكن أن تربط رواد الأعمال بالمحافظات الأخرى والتي قد لا يتمتع بها المواطنون العاديون دائمًا. لديهم أيضًا أفكار متنوعة حول ما يوحد المحافظات المختلفة، وهذا صحيح بالنظر إلى أنها لا يمكن أن تكون جميعها غنية بالموارد مثل البصرة. تظهر هذه المصانع في نينوى إلى أي مدى يمكن للعراقيين أن يكونوا أكثر اندماجًا اقتصاديًا مع قطاع خاص أكبر.

على الرغم من أن نينوى خرجت مؤخرًا من حرب مدمرة، إلا أن لديها رغبة كبيرة لإعادة البناء والنمو لا يكتفي بها رجال الأعمال فحسب، بل يُظهرها مواطنوها العاديون ونشطاء المجتمع المدني. لدى سكان نينوى وجهة نظر دقيقة عن الفيدرالية، إذ هم مدركين كيف يمكن أن تكون الفيدرالية مفيدة لمحافظتهم وللبلد بأسره. إن نينوى الحالية مختلفة عن تلك التي كانت تخشى في الأصل من المركزية والفيدرالية في الدستور عام ٢٠٠٥ .

السليمانية

على الرغم من كونها واحدة من المحافظات الثلاث في كردستان العراق، فإن السليمانية كثيرًا ما يتم تجاهلها عند طرح موضوع العلاقات بين بغداد وإقليم كردستان لأن أربيل هي عاصمة الإقليم. في حين أن الحزب الديمقراطي الكردستاني مرتبط بأربيل ودهوك، يقع مقر الاتحاد الوطني الكردستاني المعارض في السليمانية. كانت الحرب الأهلية في التسعينيات نتيجة التنافس بين الحزبين، لكن المحافظات اليوم تتعايش بسلام في ظل برلمان إقليمي واحد ورئاسة واحدة ومقرها في أربيل.

ومع ذلك، لم يتم تسوية جميع الخلافات التي أثارتها الحرب الأهلية الكردية العراقية. حتى الآن، لا يزال لكل حزب سياسي بنيته التحتية الأمنية والاستخبارية. فيما يتعلق بصلات الاقليم ببغداد، هناك اتفاق غير رسمي بأن الاتحاد الوطني الكردستاني يتولى الرئاسة العراقية في حين يتنازل الحزب الديمقراطي الكردستاني عن السلطة في بغداد مقابل حصولهم على النفوذ داخل الاقليم. ومع ذلك، مع ازدياد قوة الحزب الديمقراطي الكردستاني، ازدادت أيضًا رغبتهم وطموحهم ومطالباتهم بالرئاسة. نتيجة لذلك، يشعر السياسيون والمقيمون في السليمانية – الذين كانوا

يديرون شؤونهم الخاصة في السابق والذين تم تحويلهم الآن إلى أدوار ثانوية في اقليم يعتمد على أصواتهم الانتخابية. اشتكى القادة السياسيون في السليمانية من تعرضهم للقمع مرتين مثل أولئك الموجودين في المحافظات الأخرى خلال المقابلات التي أجريت معهم. إنهم يتعرضون للقمع من مصدرين: الأول، من التيارات المركزية الصادرة من بغداد، والثاني، من التيارات المركزية الصادرة من أربيل داخل كردستان العراق.

سروه عبد الواحد، عضوة برلمانية عن حراك الجيل الجديد – أحد منافسي الاتحاد الوطني الكردستاني في السليمانية – تعتقد أن هناك أسبابًا متعددة لما تصفه بالفيدرالية المختلة في العراق [٦١] أولها ان هناك فقط إقليم واحد في البلاد وفرض وجوده على العراقيين، وليس من خلال الآليات الدستورية المذكورة سابقاً. لو تم إنشاء الإقليم على النحو المبين في الدستور وبعد التصديق على الدستور، لكان من الأسهل للعراقيين فهم هيكلها والغرض منها. اتفق مسؤولون آخرون مع النائبة سروه عبد الواحد، وشددوا بنحو خاص على الطبيعة غير المتكافئة للفيدرالية في العراق والتأثير السلبي لوجود إقليم واحد فقط.

على سبيل المثال، قال النائب السابق أريز عبد الله من الاتحاد الوطني الكردستاني، والرئيس السابق للجنة البرلمانية للنفط والغاز في بغداد، "لكي تنجح الفيدرالية، تحتاج إلى أقاليم، وليس إقليماً واحداً فقط" [٦٢]. وبالمثل أكدت النائبة السابقة ريزان شيخ دلير، التي غادرت الاتحاد الوطني الكردستاني مؤخرًا، مضيفةً أن هناك فوائد كثيرة لإنشاء الإقليم، لكن الكثير من الناس لا يعرفون عنها [٦٣]. كما تحدث النائب السابق سركوت شمس الدين حول الوضع المربك للفيدرالية العراقية، إذ، هو أيضًا، يلقي باللوم على الحكومة الفيدرالية في بغداد وعلاقتها بأربيل [٦٤]. في بعض النواحي، يتم التعامل مع كردستان العراق كإحدى محافظات العراق، إلا أن الإقليم يدير سياسته الخارجية الخاصة، وتتصرف مثل إقليم في نظام كونفدرالي. يعتقد شمس الدين أن الفيدرالية لا يمكن أن تتم بهذه الطريقة وأنه يجب تقديم مشاريع قوانين أخرى، لتوضيح دور المحافظة والإقليم.

مشكلة وجود إقليم واحد فقط هي أن من هم خارجها يقارنون سلطتها بالمحافظة ويعتبرونها قوية للغاية، بينما يشعر من بداخلها أنه يتعين عليهم التفاوض بشأن حقوقهم. لذلك، في المقابلات التي أجريت في السليمانية، تحدث العديد من المسؤولين عن الحاجة إلى مزيد من الأقاليم في العراق. فهم يرون أن تشكيل أقاليم أخرى في العراق يخلق مزيدًا من التوازن، بحيث لا تكون السياسة مستقطبة على المستوى الوطني، الأمر الذي يضع كردستان العراق في مواجهة الآخرين.

تم التعبير عن هذا الشعور أيضًا في الجلسات الحوارية التي أجريت مع طلاب في السليمانية [٦٥]. كان الطلاب من الجامعة الأمريكية في العراق – السليمانية وجامعة السليمانية ومن مجموعة واسعة من التخصصات بما في ذلك القانون والصحافة والعلاقات الدولية وحتى الهندسة. كان بعض الطلاب من السليمانية بينما انتقل الطلاب الآخرون إلى السليمانية لغرض الدراسة، لكن استطاع الجميع رؤية مزايا إنشاء أقاليم أخرى في العراق. على النقيض من ذلك، تحدث الطلاب والسياسيون في البصرة عن أهمية إنشاء إقليم لأنفسهم ولم يلمحوا إلى مزيد من الأقاليم التي يتم تشكيلها في العراق ككل. يمكن تفسير ذلك من خلال حقيقة أن السليمانية لديها خبرة في عملية إنشاء الإقليم أكثر من البصرة.

تجربة السليمانية مع الإقليم جعلت سكانها قلقين، فهم يحذرون من أن الإقليم ليست بالضرورة حلاً سحرياً لمشاكل العراق. الحياة صعبة بالنسبة لسكان السليمانية كما هو الحال في بقية العراق، وإن كان ذلك بمظاهر مختلفة. في حين أن السليمانية قد يكون لديها خدمات أفضل، فإن سكانها يكافحون من أجل الحصول على رواتبهم في الوقت المحدد فقد كانوا جزءًا من القطاع العام. كانت الاحتجاجات أمرًا شائعًا في السليمانية منذ عام ٢٠١١ وغالبًا ما تقابل بالعنف والقمع. أثارت هذه الصراعات مناقشات حول أن تصبح السليمانية إقليما منفصلاً [٦٦]. بعد جمع تواقيع بنسبة أكثر بقليل من ١٠٪ من السكان، بلغ هذا المطلب ذروته في طلب رسمي لإجراء استفتاء على تشكيل إقليم حصري للسليمانية، والذي تم إرساله إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق في نيسان ٢٠٢١ [٦٧]. العديد اعتبروا ذلك تكتيكًا سياسيًا ضد الحزب الديمقراطي الكردستاني في أربيل، لكن اللافت أنهم تمكنوا من جمع هذا العدد الكبير من التواقيع.

رفض مسؤولو الاتحاد الوطني الكردستاني الذين تحدثت معهم هذا التطور وادعوا بالمثل أن تهديد أربيل كان تحركًا سياسيًا، وليس بمطلب جاد لتقسيم الاقليم رسميًا. وذكر مسؤولون آخرون أن هذا التطور كان وليد لإحباطات حقيقية من الوضع في كردستان العراق، بغض النظر عما إذا كانوا سيتقبلون تقسيم كردستان العراق. وأكدت الجلسات

٦١. مقابلة مع سروه عبد الواحد في بغداد، ٢٥ نيسان ٢٠٢٢.
٦٢. مقابلة مع أريز عبد الله في السليمانية، ٢٢ حزيران ٢٠٢٢.
٦٣. مقابلة مع ريزان شيخ دلير في بغداد، ١٩ حزيران ٢٠٢٢.
٦٤. مقابلة عبر زوم مع سركوت شمس الدين، ٧ نيسان ٢٠٢٢.
٦٥. مناقشة أجريت عبر زوم استضافها معهد الدراسات الإقليمية والدولية، ٢٩ أيلول ٢٠٢٢.
٦٦. Connelly and Fleet, "Living Apart Together," 2020.
٦٧. "Sulaymaniyah region approaches implementation.. And Iraqis are waiting closely," *Iraq News*, April 17, 2021, https://iraqnews.info/blog/archives/41696.

الحوارية على أن الظروف الاقتصادية تهدد بتشكيل إقليم منفصل عن أربيل، لكن لا مصلحة سياسية في المضي بهذا الطريق. كانت بغداد غير منظمة وغير قادرة على تهدئة التوترات بين السليمانية وأربيل. وحتى أولئك الذين يضغطون من أجل المركزية في بغداد لم يبدوا أي مبادرات تجاه السليمانية.

وفيما يتعلق بالعلاقات بين محافظة السليمانية والحكومة الاتحادية في بغداد، يذكر شمس الدين أن السليمانية ليس لها قناة مباشرة إلى بغداد حتى في الأمور المتعلقة بالمؤسسات الاتحادية، "فجميعهم يقدمون تقاريرهم إلى المديرية العامة في أربيل، ثم ترسل إلى بغداد" [٦٨]. وبالنسبة للنائبة عبد الواحد، فهي تعتقد أن الحزب السياسي الرئيسي في السليمانية، الاتحاد الوطني الكردستاني، مذنب في قمع السليمانية مثله مثل الحزب الديمقراطي الكردستاني، لأن كلاهما شريك في حكومة إقليم كردستان. وتلقي باللوم كذلك على عدم وجود ثقافة الفيدرالية بين الأحزاب السياسية، حتى الأحزاب الكردية الداعية للفيدرالية في العراق "أربيل تريد المركزية [في كردستان العراق] ... لكنها تريد الفيدرالية في العراق" [٦٩]. وبدت عبد الواحد شكها بالأحزاب التي تريد استنساخ إقليم مثل كردستان العراق، وإن الهدف هو " انتزاع السلطة من [زعيم الحزب الديمقراطي الكردستاني] مسعود بارزاني" وليس لتطوير النظام السياسي [٧٠]. تسلط عبد الواحد الضوء على الاهتمام بمشروع اللامركزية – وهو قلق أثاره الأكاديميون والباحثون – من أن السياسيين اللامركزيين ليسوا دائمًا أكثر ديمقراطية أو نافعين. إنها تسلط الضوء على القلق من أن المحافظات العراقية الأخرى يجب أن تكون حذرة أثناء سعيها نحو الأقاليم.

إن الوضع في السليمانية أكثر تعقيدًا من الوضع في المحافظتين الأخيرتين بسبب ديناميكية التعامل مع عاصمة الأقليم والعاصمة الاتحادية. ربما تكون قضية إقليم السليمانية أكثر إثارة للانقسام بالنسبة للمشروع الوطني الكردي مقارنة بتأثير إقليم البصرة على الهوية الوطنية العراقية. عند سؤال مسؤول غير كردي من نينوى عن مستقبل كردستان العراق، أجاب الدكتور خالد العبيدي أن كردستان العراق فقط هي التي يمكنها أن تقرر البقاء كإقليم واحد أو الانقسام [٧١]. بينما رفض العديد من المسؤولين غير الأكراد قرار استفتاء الاستقلال عام ٢٠١٧، ومع ذلك فقد احترموا المكانة التي تحتلها كردستان العراق داخل العراق. يمكن أن يكون هذا التفهم بمثابة أساس قوي للطرق للمناطق المتنازع عليها بين بغداد وكردستان العراق ولإقامة دولة فيدرالية أكثر فاعلية. وكما قالت وزيرة البيئة الفيدرالية السابقة، الدكتورة نرمين عثمان من السليمانية، "الفيدرالية لا تعني الانقسام، بل تعني التعايش السلمي" [٧٢]. تحدثت الدكتورة نرمين عن الصعوبات التي يواجها العراق في مسيرته الديمقراطية والفيدرالية. كما تحدثت عن تجربتها في التعلم عن الفيدرالية في ورش عمل عقدت في دول مثل كندا، إذ ناقشت القضية مع زملائها العراقيين الآخرين، بما في ذلك الدكتور وائل عبد اللطيف من البصرة. على الرغم مما تعتبره "توقعات مبالغ فيها للعراق بعد تغيير النظام"، إلا أنها لا تزال تؤمن بالفيدرالية وأنه على الرغم من النضالات التي يواجها العراق اليوم "فإن الوضع سيستقر، إن لم يكن اليوم، فغداً" [٧٣].

بالنسبة لرجال الأعمال في السليمانية، يعتقد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن التكامل الاقتصادي بين المحافظات سيساعد في تسوية الفيدرالية في العراق. يعتقد أسوز راشد، الرئيس التنفيذي لشركة iQ، وهي شركة اتصالات لديها أكبر بنية تحتية في السليمانية، أن "الأشياء العادية، مثل سهولة التجارة، هي التي ستوحد البلاد" [٧٤]. الشركة رائدة في مجالها في السليمانية الا انها تمتلك رؤية أوسع من المحافظة وكردستان العراق. مع وجود مكاتب في بغداد والعمليات المتنامية في العاصمة العراقية، شهد راشد كيف أثر توسع شركته في بقية أنحاء العراق على موظفيه، مما أدى إلى توسيع آرائهم خارج نطاق محافظتهم وإقليمهم.

كما ناقش مستثمر ورجل أعمال من السليمانية يدعى رواز رؤوف كيف تتجاوز مساعيه التجارية حدود محافظته. إذ يعمل السيد رؤوف على نجاح البلد. يعمل مستشارًا لشركة "آشور للطوب" Ashur Bricks، أكبر مصنع إنتاج أحادي الخط في الشرق الأوسط " إننا نبيع الطوب إلى الأنبار، وهو أمر رائع، إننا نريد استقرار الأنبار" [٧٥].

تظهر المقابلات مع رجال الأعمال في السليمانية إمكانات العلاقات المتنامية بين المحافظات من خلال التجارة. كان هذا هو الحال أيضًا بالنسبة لمصانع الراشي في نينوى. في حين أن الشركات في البصرة لم تكن حريصة على النظر إلى ما هو خارج نطاق محافظتها، فإن ذلك يُعزى إلى حد كبير إلى الفرص الهائلة المتاحة داخل البصرة نفسها. ومع ذلك، أظهر جميع رجال الأعمال وعيًا مشابهًا للتأثير الذي يمكن أن تحدثه السياسة على السوق. على الرغم من اختلاف الآراء السياسية التي قد تكون لديهم، فإنهم مهتمون بكيفية تسهيل الأعمال التجارية، وفي كثير من الأحيان، يستلزم ذلك مزيدًا من الاستقلالية المحلية وعلاقات أفضل بالأسواق الخارجية، وكلاهما توفره الفيدرالية.

٦٨. مقابلة عبر زوم مع سركوت شمس الدين، ٧ نيسان ٢٠٢٢.
٦٩. مقابلة مع سروه عبد الواحد في بغداد، ٢٥ نيسان ٢٠٢٢.
٧٠. المرجع السابق نفسه.
٧١. مقابلة مع الدكتور خالد العبيدي في بغداد ١٤ أيار ٢٠٢١.
٧٢. مقابلة مع د. نرمين عثمان في السليمانية، ٢١ حزيران ٢٠٢٢.
٧٣. المرجع السابق نفسه.
٧٤. مقابلة مع أسوز راشد في السليمانية، ٢٣ حزيران ٢٠٢٢.
٧٥. مقابلة عبر زوم مع رواز رؤوف، ٢٠ حزيران ٢٠٢٢.

مستقبل الفيدرالية في العراق

كل محافظة في العراق تطور نقاشها حول الفيدرالية بمعدل مختلف. يتأثر الحديث في السليمانية بكونها جزء من الإقليم الوحيد في العراق. ويؤثر قرب نينوى من هذا الاقليم على مخاوف الانقسام وتوقعات التقدم الاقتصادي. وبالمثل، فإن المناقشة في البصرة تعطي الأولوية لوحدة العراق لكنها ترى نفسها غير متكافئة بنحو غير عادل مع كردستان العراق، بالنظر إلى مساهمات البصرة المالية للعراق. من المهم أن تستمر هذه المناقشات، لكنها لا تجري في بيئات منعزلة، بل عبر المحافظات وكردستان العراق.

إذا كان هذا التقرير قد أظهر شيئًا، فهو أنه على الرغم من وجود دروس مهمة يمكن تعلمها من تجارب البصرة ونينوى والسليمانية، فمن الواضح للأسف أنه لا يوجد حوار عبر المحافظات. على سبيل المثال، سيستفيد السياسيون من البصرة بنحو كبير من الاستماع إلى شكاوى المواطنين من السليمانية، لا سيما إذا كانت البصرة تسعى لأن تصبح عاصمة لإقليم من ثلاث محافظات. هناك درس يمكن تعلمه حول كيفية تعامل عاصمة الإقليم، وحتى داخل الإقليم نفسه، مع المحافظات الشريكة لها. يمكن أن تكون نينوى نموذجًا للمحافظات الأخرى في كيفية تعامل المحافظة مع الإقليم، نظرًا لعلاقتها مع كردستان العراق. على الرغم من وجود خلافات عن المناطق المتنازع عليها بين نينوى وكردستان العراق، إلا أن هناك أيضًا نشاطًا اقتصاديًا واحترامًا ثقافيًا.

إذا لم تتحسن العلاقات بين المحافظات وكردستان العراق، فهناك أمل ضئيل في تقدم الفيدرالية. تؤدي السليمانية دورًا ويمكن أن يصبح أكبر في سد الفجوة بين كردستان العراق وبقية البلاد. تعدّ السليمانية، تاريخيًا وحاضرًا، مركزًا ثقافيًا وموطنًا للجامعات المهمة. إلى جانب بغداد، تعد واحدة من الأماكن القليلة التي تجذب الطلاب من جميع أنحاء البلاد للالتحاق بجامعاتها. حتى في الجلسة الحوارية في هذا البحث، كان هناك طلاب من أقصى الجنوب مثل النجف في جامعات السليمانية. يجد الشباب العراقي فرصًا تعليمية في السليمانية، لكن لا يوجد جهد منسق للاستفادة من هذه الميزة. تتمثل الخطوة الأولى في تحسين الفيدرالية العراقية في تحسين العلاقة مع كردستان العراق.

كان العقدان اللذان أعقبا الإطاحة بصدام حسين صاخبين، ولذا قد يُعذر صانعو السياسة لعدم إعطاء الأولوية للفيدرالية في أوقات الشدة. ومع ذلك، فقد سئم العراقيون من الفروق الداخلية للنخبة السياسية وسوء الإدارة. تقدم الفيدرالية حلًا لكل من هاتين المسألتين، فضلا عن ذلك، يمكنها تمكين المجتمعات المختلفة وحماية هوياتهم.

للفيدرالية آثار اقتصادية إيجابية أيضًا. تقدم البيروقراطية اللامركزية مناخ أعمال أسهل من خلال تقليل مقدار الوقت والجهد الضائع على مختلف مستويات الحكومة. قد يكون من الممكن توفير مزيد من الحماية للعمال بفضل الرقابة المحلية على لوائح الشركة. ناهيك عن أن العلاقات الواضحة بين المحافظات والمناطق تمنح رواد الأعمال معرفة وراحة أفضل عند توسيع أعمالهم. وبحسب رواز رؤوف، فإن "غالبية الشركات التي تعمل في العراق لم تكن موجودة

في عام ٢٠٠٣، وهذه القوة السوقية جديدة لأنه لم يكن هناك قطاع خاص في الماضي"[٧٦].

تتأثر السليمانية بمركزية السلطة في بغداد وأربيل. نتيجة لذلك، ناقشت العديد من الشركات في السليمانية ضرورة النمو خارج كردستان العراق. كما أن رجال الأعمال في نينوى مهتمون بالتوسع خارج المحافظة، سواء في المحافظات الأخرى أو في كردستان العراق. على الرغم من أن البصرة أصبحت الآن منطقة نائية من حيث أن مجتمع الأعمال فيها لا يهتم كثيرًا بالنمو خارج المحافظة، فقد لا يكون هذا هو الحال دائمًا. في الوقت الحالي، تقدم البصرة للمستثمرين المحليين والأجانب مجموعة متنوعة من الفرص. تعدّ القوة المالية للبصرة دافعًا في سعيها نحو مزيد من الاستقلالية. إذ أن سكانها غير راضين عن الاختلال الصارخ بين قيمتها الاقتصادية وتطورها الاقتصادي. إن هذا الانحراف مرئي لجميع العراقيين ويثير الكثير من التعاطف مع رغبة البصرة في تحسين الحكم. على الرغم من أن القطاع الخاص قد نما ببطء، ولا سيما الشركات متعددة الجنسيات، إلا أنه لم يكن لديه علاقات مع العراقيين حتى حينما حاولت السياسة تفريقهم. لا ينبغي لجاذبية الرأسمالية أن تصرف الانتباه عن الضمان الاجتماعي الأساسي، ويمكن للفيدرالية أن تضمن استجابة أعلى لاحتياجات المواطنين.

استنتاج

ركز هذا التقرير على تصورات المواطنين والنخبة السياسية للفيدرالية في ثلاث محافظات مهمة. تعد السليمانية مركز مهم داخل إقليم العراق الوحيد. والبصرة هي مصدر معظم ثروة العراق الاقتصادية، إلا أنها مهملة وَسعَت نحو كسر قالب المركزية في جنوب العراق. كانت نينوى من أوائل الرافضين للفيدرالية بموجب الدستور العراقي، وكانت ضحية للاحتلال الإرهابي، وتتحمل حاليًا وطأة الخلافات بين بغداد وأربيل.

اتخذ محللون آخرون وجهة نظر مختلفة وقيمة. وقد ركز البعض على محافظات أخرى – مثل الأنبار وكركوك – وكرس الكثيرون اهتمامهم حول العلاقة بين بغداد – أربيل. فضلاً عن ذلك، تعامل المحللون أيضًا مع الفيدرالية من زاوية قانونية، مع التركيز على القضايا اللوجستية التي تمنع الحكومات المحلية من تحمل المسؤولية والمعارك القانونية بين الحكومة الفيدرالية والمحافظات. يجب أن يكون البحث حول الفيدرالية شاملاً ويأمل هذا التقرير في المساهمة في هذه المناقشة المهمة من خلال توفير منظور جديد لمجموعة من المحافظات التي لم يتم دراستها جيدًا.

في إجراء هذا البحث، ظهرت عدة مواضيع تستحق تسليط الضوء عليها. أولاً، تشعر النخب السياسية وكذلك العراقيون العاديون بالحيرة من حقيقة أن كردستان العراق هي الإقليم الوحيد في البلاد. وهذا يدل على أن هناك حاجة لمزيد

٧٦. المرجع السابق نفسه.

من التوضيح القانوني بالإضافة إلى الحاجة إلى أن تكون النخب السياسية أكثر وعيًا وكفاءةً من الناحية الدستورية. ثانيًا، من المنطقي أن العراقيين غير راضين عن أفكار الفيدرالية واللامركزية والإقليمية وحتى الديمقراطية. يربط العراقيون الحكم السيئ الذي مروا به بهذه المفاهيم المجردة التي تم تقديمها بعد عام ٢٠٠٣ والتي يتم نشرها سياسيًا باستمرار. يمكن للمجتمع المدني أن يؤدي دورًا مهمًا في توضيح المفاهيم للجمهور، وفي الواقع، كان هناك تقدم في هذا الأمر لا سيما بعد حركة تشرين الاحتجاجية.

ثالثًا، تعد الآفاق الاقتصادية المحسنة الدافع الرئيسي لتعزيز الفيدرالية في جميع المحافظات الثلاث حيث تبرز النقاشات حول الفيدرالية. هذا ليس مفاجئًا بالنظر إلى أنه إلى جانب الأمان، تحدد الفرص الاقتصادية ما إذا كانت المدينة صالحة للعيش أم لا. بينما تحاول البصرة الحفاظ على ميزتها الاقتصادية، تتطلع السليمانية ونينوى إلى توسيع علاقاتهما الاقتصادية مع بقية البلاد. وأخيراً، هناك سوء فهم بين العراقيين في المحافظات الثلاث حول شعور المواطنين في المناطق الأخرى من البلاد تجاه الفيدرالية. في بعض الحالات، من الواضح أن هذه المفاهيم الخاطئة مصممة سياسياً لخلق شعور بعدم الأمان ولتعزيز أهداف المركزية أو العزلة.

يمكن أن يتعمق البحث المستقبلي في أي من هذه القضايا، ويدرس على سبيل المثال كيفية إيصال النخب للأفكار حول الفيدرالية للمجتمعات المحلية أو دور المجتمع المدني في توسيع المناقشات حول الفيدرالية. بالطبع، هناك دائمًا المزيد من الأبحاث التي يجب إجراؤها حول تصورات الفيدرالية في المحافظات الأخرى في العراق. إن ما أظهره المواطنين ورجال الأعمال والسياسيين من البصرة ونينوى والسليمانية هو أن هناك الكثير لمناقشته والتعلم من بعضنا البعض لتحسين الفيدرالية لجميع العراقيين. إن النقاش حول هيكل الدولة العراقية مستمر ولا يجب تجنبه بسبب التصور بأنه يحتاج إلى وسائل غير عادية، مثل التعديلات الدستورية، أو أنه يفرض تكاليف غير عادية، مثل تقسيم العراق.

حمزة حداد زميل غير مقيم في مركز الأمن الأمريكي الجديد. حداد هو المستشار السابق لرئيس المصرف العراقي للتجارة. وهو حاصل على درجة الماجستير من جامعة نورمان باترسون للشؤون الدولية في أوتاوا، كندا.

ترجمة
اسراء نعمة السلطاني

عن مؤسسة كونراد أديناور

مؤسسة كونراد أديناور هي مؤسسة سياسية ألمانية تهدف برامجها التربوية المدنية إلى تعزيز الحرية العدالة والسلام. يتناول مكتب سوريا / العراق الأوضاع السياسية والاجتماعية في البلدين، وبالمسائل التي تتمحور حول: استقرار المنطقة، أوضاع اللاجئين، و الآثار الأمنية الناجمة عن الحرب الأهلية في سوريا وظهور الدولة الإسلامية بالإضافة إلى تعزيز الحوار السياسي داخل المنطقة وما بين الدول الأوروبية و الشرق الأوسط ، كما تسلط الضوء على المصالحة، دعم المجتمع المدني، الحكم الرشيد، حكم القانون و البحث و التحليل.

ملاحظة:

إن مضمون هذه الورقة لا يعكس بالضرورة الرأي الرسمي لمؤسسة كونراد أديناور. و عليه، فإن مسؤولية المعلومات والآراء الواردة فيها تقع على عاتق الكاتب وحده.

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

www.kas.de