

الفيدرالية ومأزق العراق الدستوري

ورقة بحثية

برنامج الشرق الأوسط
وشمال أفريقيا

تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٢٠

رعد القادري



تثباتام هاوس، المعهد الملكي للشؤون الدولية، معهد
سياسات رائد عالمياً يتخذ لندن مقراً له. مهمتنا مساعدة
الحكومات والمجتمعات على بناء عالم آمن ومستدام
ومزدهر وعادل.

الملخص

- يُعدّ تطبيق الفيدرالية في العراق مسألة سياسية خلافية رسمت ملامح العلاقات بين الحكومة الاتحادية وكلاً من حكومة إقليم كردستان وباقي المحافظات العراقية. ولطالما كان شكلُ ترتيبات تقاسم السلطة، ومضمون هذه الترتيبات، ومدى تفويض السلطة السيادية، محلّ نزاع مستمر منذ إنشاء دولة ما بعد عام ٢٠٠٣.
- تعرّثت الجهود المبذولة لتنفيذ تدابير اللامركزية المنصوص عليها في دستور ٢٠٠٥ بسبب الغموض الذي يُلّف الوثيقة، والحاجة إلى تشريعات تمكينية، وكذلك بسبب إحجام الحكومات الفيدرالية المتعاقبة عن الحد من سلطاتها، وهو ما جاء على حساب إقليم كردستان والمحافظات الأخرى. وتعرّضت محاولات التوصل إلى اتفاق رسمي بشأن تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان إلى المزيد من التقيؤ بسبب إصرار أربيل على التفسير المغالي فيه للدستور، وهو ما ترى فيه بغداد تهديداً وجودياً لسلطة الدولة العراقية وسلامة أراضيها.
- ويَقابَلُ الإصرار الكردي على إدامة الوضع الاستثنائي الذي أنشأته حكومة إقليم كردستان منذ عام ٢٠٠٣ بتصميم من جانب الحكومة الاتحادية على عدم التنازل عن السلطة السيادية التي تتمتع بها حالياً، و-بالتالي- عدم تنفيذ الدستور وفقاً لما هو منصوص عليه في أي جزء من العراق. ومع تحوّل ميزان القوى بمرور الوقت لصالح الحكومة الاتحادية، أصبحت الحكومة أقل استعداداً لتقديم تنازلات أو السماح باللامركزية في المحافظات العراقية الخاضعة لسيطرتها. وقد أدى المآزق الناجم عن هذا الوضع إلى تقويض الحكم على المستوى الوطني، وفرض تكاليف مالية وإدارية عقابية على جميع مستويات الحكومة.
- يكمن مفتاح الحل طويل الأمد لمسألة الفيدرالية في إيجاد صيغة حل وسط تفي بالحد الأدنى من متطلبات كل من الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان وتفتح الباب أمام اللامركزية في بقية العراق.
- أحد الخيارات هو الاستقلال الكردي، لكن هذا الخيار يواجه عقبات محلية وإقليمية، لا سيما الهشاشة المالية لحكومة إقليم كردستان.
- وهناك خياراً ثانٍ أكثر ملاءمةً وهو تقنين ترتيبات الوضع الراهن المخصصة -ولكن الراسخة في الوقت الحالي- التي ظهرت نتيجة للمآزق الناجم عن مسألة تقاسم السلطة، واستخدامها لتكون أساساً لنظام مُحكّم لتقاسم السلطة. إلا أن هذا الحل سيقضي الابتعاد عن عقلية المحضلة الصّفرية على كلا الجانبين، وبدلاً من ذلك تحديد المجالات ذات الاهتمام المشترك والآليات التي يَسْرَت التعايش على مدى السنوات السبع عشرة الماضية. ويمكن بعد ذلك استخدام هذه العناصر لتكون ركائز لبناء صيغة دائمة لتقاسم السلطة من شأنها أن تشجّع أيضاً على زيادة لامركزية السلطة في المحافظات العراقية.

مقدمة

قلّما كانت هناك مسائل مُعقّلة للسياسة العراقية منذ إنشاء الدولة بعد عام ٢٠٠٣ مثل مسألة الفيدرالية، ولطالما كان موضوع تقاسم السلطة، والتوازن النسبي للسلطة بين الحكومة الاتحادية ونظيراتها الإقليمية، وعلى مستوى المحافظات، مصدر نزاع مستمر. وقد أُلقت مسألة تقاسم السلطة بظلالها على علاقة الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة إقليم كردستان التي تتخذ أربيل مقراً لها، بصفة خاصة، وسط تنازع الجانبين السلطة المستقلة التي يطالب بها الآخر. ولكن في السنوات الأخيرة، أثّرت المسألة أيضاً على العلاقات بين الحكومة الاتحادية وباقي المحافظات، إذ اختلف الجانبان حول المدى الذي يجب أن تبلغه درجة تفويض السلطات الإدارية والمالية والأمنية.

ومن نواحٍ عدّة، تبدو المسألة إرثاً من مُخلّفات الماضي. فقد طُرحت الفيدرالية نموذجاً للعراق من قِبَل معارضي صدام حسين الذين اصطفوا معاً ضد نظامه بعد حرب الخليج عام ١٩٩١. ورأت غالبية هذه المجموعات في اللامركزية وسيلةً للحيلولة دون تكرار استبداد حُكم صدام بمركزيته الصارمة. إلا أن الفيدرالية مثلت أيضاً إقراراً بأن التحركات الكردية للحكم الذاتي بعد عام ١٩٩١، والشعور التاريخي للأكراد بالظلم وانعدام الأمن في كيان تديره بغداد، يجب أن تؤخذ في الحُساب في دولة عراقية جديدة.

وقد تمثّل التحدي الرئيسي الذي واجهته هذه الورقة -وكذلك محطُّ تركيزها الأساس- في كيفية التوفيق بين المطالب الكردية بنظام كونفيدرالي فضفاض، حيث تتركز السلطة المختصة، إلى حد كبير، على المستوى دون الوطني، وبين اللامركزية المحدودة بدرجة أكبر التي يتوخاها العديد من الأحزاب غير الكردية، والتي هوجبها تحتفظ الحكومة المركزية في بغداد بقدر كبير من السلطة السيادية المستقلة. وعلى الرغم من أن دستور عام ٢٠٠٥ دَعَم تفويض السلطات إلى المناطق والمحافظات على غرار ما توخّاه الزعماء الأكراد، إلا أن العيوب في الوثيقة والحاجة إلى تشريعات داعمة، أتاحت للحكومات المتعاقبة في بغداد ممانعة تقييد سلطة الحكومة الاتحادية. وفي غضون ذلك، فشلت جهود التوصل إلى تسوية رسمية بين بغداد وأربيل.

على الرغم من أن دستور عام ٢٠٠٥ دَعَم تفويض السلطات إلى المناطق والمحافظات على غرار ما توخّاه الزعماء الأكراد، إلا أن العيوب في الوثيقة، والحاجة إلى تشريعات داعمة، أتاحت للحكومات المتعاقبة في بغداد ممانعة تقييد سلطة الحكومة الاتحادية.

تستند هذه الورقة البحثية استناداً أساسياً إلى ما يقرب من عقدين من المشاركة الشخصية للمؤلف ومقابلاته مع كبار أصحاب المصلحة، فضلاً عن دراسة استقصائية أجراها معهد تشاتام هاوس على المستوى الوطني في العراق. وبحسب ما تبيّنه الورقة، فإن إصرار الأكراد على التفسير المغالي للدستور، وإصرار الحكومة الاتحادية على الحفاظ على سلطتها الواسعة في باقي أنحاء العراق، أفضى إلى حالة من الجمود المستمر. وقد تجلّى ذلك من خلال حالة انعدام اليقين القانوني والمواجهات السياسية المتكررة بين بغداد وأربيل، إذ تتأرجح هذه الأخيرة بين الجهود الرامية إلى إرساء أسس الاستقلال في نهاية المطاف، والتحركات الرامية إلى ترسيخ موقعها داخل الدولة العراقية. وعلى الرغم من أن الظروف قد فرضت تسويات مؤقتة إزاء الآليات المالية وآليات تقاسم الإيرادات، إلا أن كلا الجانبين -ولا سيما حكومة إقليم كردستان- تمسّكا بالمطالب المغالية، على الرغم من أن الافتقار إلى الإرادة السياسية للاتفاق على صيغة فيدرالية مقبولة للطرفين كان مكلفاً لكلا الجانبين مادياً.

ومع ذلك، تجادل هذه الورقة بأن الوضع الراهن الذي نجّم عن هذا النزاع المستمر قد يطرح حلاً طويلاً الأمد. وربما لا يجد أي طرف الوضع الحالي مثالياً، وهو بالتأكيد لا يلبي التطلعات المغالية لحكومة إقليم كردستان، ولكنه كان أيضاً بمثابة حلٍّ وسط مستمر. وإذا أمكن تقنين الترتيبات الفعلية التي نشأت على مدى السنوات السبع عشرة الماضية، ومأسستها، والاتفاق عليها، فقد توفر أساساً مناسباً لحلٍّ دائم. ولا يرى أيٌّ من الطرفين في الأطر المالية والسياسية أطرّاً مثالية، غير أن المخطط الأولي الذي تأسس إلى الآن يمنح كلاً من أربيل وبغداد ما ترميان إليه، وهو الحفاظ على حكومة إقليم كردستان وتعزيز الحكم الذاتي من خلال ترتيبات مالية دائمة مع الحكومة الاتحادية؛ وضمان سلطة بغداد السيادية التي لا جدال فيها على باقي أنحاء العراق، ما يترك لها مسألة التفاوض بشأن إجراءات اللامركزية الخاصة بها مع المحافظات، دون أن تعيقها مخاوف حكومة إقليم كردستان.

يكتنف الغموض مسألة الفيدرالية منذ استهلالها

من جملة العديد من القضايا التي ما فتئت تُلازم السياسة العراقية، تبدو مسألة الفيدرالية الأكثر إلحاحاً. وحتى قبل سقوط نظام صدام حسين عام ٢٠٠٣، كانت المعارضة العراقية آنذاك قد حددت الخطوط العريضة للحكومة اللامركزية، وبتوجيه من الحزبين الكرديين الرئيسيين إلى حد كبير، أُدرجت الفيدرالية بوصفها مبدأً أساسياً في رؤية المعارضة لعراق جديد، ابتداءً من مؤتمر صلاح الدين عام ١٩٩٢. وفي الواقع، وفقاً لفهم جماعات المعارضة العراقية الأخرى، فإن اقتراح هيكل فيدرالي لأي نظام بعد الحرب كان شرطاً أساسياً لضمان أن الأكراد -الذين يتمتعون الآن بحكم ذاتي فعلي نتيجة الترتيبات الأمنية والمالية بعد حرب الخليج- سيواصلون التزامهم بوحدة أراضي البلاد.^١

ومع ذلك فإن الشروط الدقيقة لتقاسم السلطة وتوازن القوى بين الحكومتين المركزية والإقليمية -وبنحو أكثر تحديداً، بين المناطق العربية والكرديّة في العراق- لم يجرّ تحديدها أو الاتفاق عليها بالكامل قبل عام ٢٠٠٣. وكانت مسألة الحفاظ على الحكم الذاتي الكردي مقبولةً عموماً، إلا أنه كانت هناك خلافات واضحة في الرأي داخل المعارضة العراقية في ذلك الوقت بشأن الشكل الذي ستخذه الفيدرالية. وتراوحت المقترحات من تقسيم بسيط ثنائي الاتجاه كردي-عربي إلى إنشاء عدة وحدات فيدرالية تعكس إما التقسيم العرقي الطائفي أو التقسيم بحسب المناطق الجغرافية. والأهم من ذلك، أن السلطات المحددة بدقة التي ستتمتع بها الحكومة الاتحادية المقترحة مقارنة بالسلطات الإقليمية، والدور الذي ستلعبه بغداد، العاصمة الاتحادية المعترف بها، لم تكن قد اتضحت بتاتاً.^٢

واستمرّ هذا الغموض في الفترة التي أعقبت الإطاحة بصدام حسين في آذار/مارس ٢٠٠٣. وكانت الفيدرالية واللامركزية بمثابة أركان الإيمان لسلطة التحالف المؤقتة بقيادة الولايات المتحدة التي حكمت العراق في فترة ما بعد الحرب، وكذلك لأكثر الأطراف العراقية قوةً التي تبوّأت المناصب في الحكم. وقد استشعروا جميعهم تهديدات على المدى البعيد سوف ترتب عن استعادة وجود حكومة مركزية قوية.^٣ ومع ذلك فإن هذا الهدف المشترك يخفي استمرار الافتقار إلى الاتفاق على الخطوط العريضة، ناهيك عن أي توافقٍ في الآراء بين هذه المجموعات حول غرض الفيدرالية وشكلها - وهو الوضع الذي يرسم ملامح النزاع المستمر إلى يومنا هذا بشأن السلطات النسبية للحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

سعى الأكراد إلى صيغة ربطت إقليم كردستان بأجزاء أخرى من العراق مع التخلي عن أقل قدر ممكن من الحكم الذاتي الذي حصلوا عليه بشقّ النفس.

وعلى الرغم من الانقسامات الداخلية الكبيرة بين الفصيلين الرئيسيين (الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني)، إلا أن الأكراد شكّلوا جبهةً قوية وموحدة. فبالنسبة إليهم، لم تكن الفيدرالية تتعلق بالحفاظ على تماسك الدولة العراقية، التي رأوا فيها دولةً عفا عليها الزمن، وفي أسوأ الأحوال، مخلفات فاشلة لزم منصرم من الإمبراطوريات،^٤ بل رأوا في الفيدرالية وسيلة تحافظ على الحكم الذاتي وعلى مكاسب ما يقرب من عقد ونصف من الاستقلالية التي تحققت بعد حرب الخليج عام ١٩٩١، كما تساعد على إرساء الأساس لتحقيق الهدف المنشود منذ فترة طويلة وهو الاستقلال حينما تسمح الظروف السياسية بذلك. ومن منظورهم، كان الأكراد يقدمون تنازلات كبيرة ليكونوا جزءاً من دولة موحدة فضلاً عن الانتماء إليها، ولكن كان عليهم أن يظلوا جزءاً منها. كانت هذه الضرورة إلى حد ما بسبب عدم وجود أي دعم خارجي مباشر لاستقلال كردستان (خاصة من الولايات المتحدة)، ونقص التمويل لدعم الاستقلال، إذ لم تكن تدفقات الإيرادات المستقلة المجدية متاحة. وكانت الفيدرالية بالنسبة إلى الأكراد وسيلة لفصل أنفسهم عن سيطرة بغداد، ولضمان ألا تتمكن غالبية عربية من فرض حكمها المباشر مرة أخرى على المناطق الكردية. وكما قال أحد كبار الزعماء الأكراد، "العراق تجربة فاشلة استمرت ٨٠ عاماً ولا ينبغي تكرارها".^٥ وبالتالي، سعى الأكراد إلى صيغة ربطت إقليم كردستان بأجزاء أخرى من العراق مع التخلي عن أقل قدر ممكن من الحكم الذاتي الذي حصلوا عليه بشقّ الأنفس.

وعلى النقيض من ذلك، كانت الفصائل والأحزاب العربية أكثر انقساماً حول شكل الفيدرالية (وفي بعض الحالات حول الحاجة إليها) بمجرد إزالة صدام حسين وتثبيت المعارضة في السلطة. وكانت الفصائل الإسلامية الشيعية الأكثر نفوذاً في المعارضة، التي كانت تتمتع

١ انظر، على سبيل المثال، وزارة الخارجية الأمريكية (٢٠٠٢)، مجموعة عمل المبادئ والإجراءات الديمقراطية لمشروع مستقبل العراق: التقرير النهائي بشأن التحول إلى الديمقراطية في العراق، واشنطن العاصمة: وزارة الخارجية (٢٠١٠)، «اللفظ ومسألة الفيدرالية في العراق»، إنترناشيونال أفيز ٨٦ (٦): ص ١٣١٦-١٧. <https://al-bab.com/documents-section/declaration-shia-iraq>.

٢ وزارة الخارجية الأمريكية (٢٠٠٢)، مجموعة عمل المبادئ والإجراءات الديمقراطية لمشروع مستقبل العراق، ص ٩١. المرجع السابق نفسه، ص ٩٢-٩٤.

٣ انظر، على سبيل المثال، مركز دراسات الأديان الجديدة (CESNUR) (٢٠٠٤)، «قانون الإدارة لدولة العراق في الفترة الانتقالية»، المادة ٤، تورين www.cesnur.org/2004/iraq_tal.htm.

٤ ر. القادري (٢٠١٠)، «اللفظ ومسألة الفيدرالية في العراق»، إنترناشيونال أفيز ٨٦ (٦): ص ١٣١٦-١٧. مقابلات أجراها المؤلف مع كبار قادة حكومة إقليم كردستان في بغداد في عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٦، وفي أربيل عام ٢٠٠٩.

٥ مقابلة أجراها الكاتب مع زعيم كردي بارز، بغداد ٢٠٠٦.

بأكبر قدر من التأثير على الولايات المتحدة في الأيام الأولى للدولة الجديدة، ترى في الفيدرالية وسيلة للاعتراف بالاستثنائية الكردية مع الحفاظ على الدولة الموحدة (حيث كانت الأحزاب الإسلامية الشيعية تصعد في المناطق غير الكردية).

وكان المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، الذي أُطلق عليه لاحقاً اسم المجلس الأعلى الإسلامي العراقي، الحزب الوحيد الذي دعا إلى إنشاء منطقة عرقية شيعية على غرار إقليم كردستان، يكون من شأنها السماح بحماية مصالح الأمة الشيعية (الطائفة)، بحسب ما وصفه أحد كبار الزعماء على انفراد.^٧ وكانت الفصائل الأخرى أكثر غموضاً في وجهات نظرها.^٨ وأعيد إحياء فكرة هيكلية غير عرقية ولا طائفية ومتعددة المناطق لفترة وجيزة من قبل عدد قليل من الجماعات. ومع ذلك، بالنسبة إلى الغالبية، بما في ذلك المؤسسة الدينية الشيعية في النجف، كان يُنظر إلى الفيدرالية -على الأقل النسخة التي اقترحتها الأكراد والمجلس الأعلى الإسلامي العراقي- على أنها خطيرة وتشكل تهديداً محتملاً لوحدة أراضي العراق.^٩ وبينما جرت الموافقة على ما يتعلق بترتيبات خاصة للمنطقة الكردية، دعم معظم الفصائل خارج الرابطة الكردية والمجلس الأعلى الإسلامي العراقي نوع النظام الفيدرالي ثنائي الإقليم الذي توخاه إعلان عام ٢٠٠٢ لشبيعة العراق. وفي حين أن هذه الخطة دعمت اللامركزية الإدارية في جميع أنحاء البلاد، فقد عززت قيام دولة موحدة تحتفظ فيها الحكومة في بغداد بالسلطة لحكم المحافظات غير الكردية التي كانت على الأقل مساوية في نطاقها لسلطة الأكراد على الأراضي التي يسيطرون عليها.^{١٠} وتماشى وجهة النظر هذه تماشياً وثيقاً مع وجهات نظر الأحزاب السنة والقومية، التي دعت إلى إقامة دولة مركزية تمنح الأكراد حكماً ذاتياً على غرار اتفاقية ١٩٧٠ التي لم تُنفذ قط. كما أنها كانت أقرب إلى آراء العديد من السكان المحليين العراقيين، الذين لم يكونوا جزءاً من المعارضة السابقة، وبالتالي، لم يكونوا في معظم الأحيان جزءاً من النقاش.

المشاكل الناجمة عن عملية دستورية تشوبها العيوب

كان ميزان القوى في السنوات الأولى بعد سقوط صدام حسين راجحاً بشدة لصالح الحزبين الكرديين الرئيسيين والمجلس الأعلى الإسلامي العراقي، وعلى هذا النحو، كانت وجهة نظرهم بشأن الفيدرالية هي الأهم، وبفضل علاقاتهم الوثيقة للغاية مع واشنطن (التي كانت هي نفسها تدعم الفيدرالية بقوة)، تمتعت الأحزاب الكردية والمجلس الأعلى الإسلامي العراقي بنفوذ لا يماهى في صنع القرار الأمريكي، وبالتالي في عملية إعادة ابتكار الدولة العراقية التي كان المسؤولون الأمريكيون يقودونها. وأكثر ما بدا هذا جلياً وتبينت آثاره بصفة غير مسبوقه في أثناء صياغة دستور ٢٠٠٥، الذي كان من نواحٍ عديدة بمثابة مفاوضات ثلاثية بين الولايات المتحدة والحزبين الكرديين والمجلس الأعلى الإسلامي العراقي. (بكونه الزعيم الرمزي للتحالف العراقي الإسلامي الشيعي الموحد، جرى قبول المجلس الأعلى الإسلامي العراقي فعلياً في واشنطن بصفته الممثل الشرعي للأغلبية الشيعية في العراق).^{١١} وغالباً ما جرى تجاهل وجهات نظر ومخاوف المكونات القوية الأخرى، بما في ذلك رئيس الوزراء آنذاك، وكذلك المؤسسة الدينية الشيعية في النجف، ناهيك عن الفصائل الأخرى والجماعات المحلية، غالباً ما جرى تجاهلها لأن الأطراف الثلاثة الرئيسية في المحادثات صاغت وثيقة تميل كثيراً نحو إقامة دولة بحكومة ذات نظام فدرالي كانت ضعيفة وتتمتع بسلطات محددة ومقيدة للغاية.^{١٢} وبعبارة أخرى، قدّم النص النهائي للدستور الأساس القانوني لترتيب شبه كونفدرالي ناصر الأكراد والمجلس الأعلى الإسلامي العراقي.^{١٣}

ولكن كان هناك عيبان سياسيان رئيسيان في دستور ٢٠٠٥ صَمَمنا عدم حسمه الجدل بشأن الفيدرالية في ذلك الوقت. أولاً، جرى تحطّي الانقسامات المتعلقة بملكية الموارد الغازية والنفطية (إحدى أكثر القضايا إثارة للجدل)، ما ترك المسألة الحرجة للسلطة المختصة لتطوير حقول النفط والغاز دون حل، والأهم من ذلك، تحصيل الإيرادات من بيعها. وأدرجت جميع الفصائل العراقية أن النفط يساوي المال وأن المال يعادل القوة. وأدت هذه الحقيقة إلى استمرار النزاع، إذ لم يكن أي طرف على استعداد لتقديم حل وسط من شأنه إضعاف سلطته.^{١٤}

٧ مقابلة أجراها الكاتب مع أحد كبار قادة المجلس الأعلى للثورة الإسلامية، بغداد، نيسان/أبريل ٢٠٠٥. وبينما لم تحظ فكرة المنطقة الشيعية متعددة المحافظات بدعم شعبي كبير، إلا أن قادة المجلس الأعلى الإسلامي العراقي في بغداد واصلوا الترويج للفكرة حتى ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

٨ علاوي أ. (٢٠٠٧) احتلال العراق: كسب الحرب وخسارة السلام، بيل: مطبعة جامعة بيل، ص ٣٩٧ و٤٠٨-١٠٠٠؛ مورو، ج. (٢٠٠٦)، الاستمرارية الواهية: دولة العراق الفيدرالية وعملية التعديل الدستوري، تقرير خاص للمعهد الأمريكي للسلام، ص. ٨؛ القادري (٢٠١٠)، النفط ومسألة الفيدرالية، ص ١٣١٧-١٩.

٩ مقابلة أجراها الكاتب مع ممثل آية الله العظمى علي السيستاني، البصرة، نيسان/أبريل ٢٠٠٥؛ مقابلة مع مسؤول كبير في حزب الدعوة، بغداد، نيسان ٢٠٠٥. ١٠ بلا مؤلف (٢٠٠٢)، «إعلان شبيعة العراق».

١١ كين، س، هيلتمان، ج. والقادري، ر. (٢٠١٢)، «مآزق الفيدرالية العراقية»، المصلحة الوطنية ١١٨، ص ٢٣-٢٤؛ القادري (٢٠١٠)، النفط ومسألة الفيدرالية، ص. ١٣١٨. ١٢ انظر تعليقات ليث كيه، في وقائع مناقشة «العد التنزلي للدستور: العراقيون يناقشون مستقبل بلادهم»، مركز التقدم الأمريكي، ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٥.

١٣ ما تطوي عليه صيغة الفيدرالية التي يجري التفاوض بشأنها من تهديد لوحدة أراضي الدولة العراقية يفوق فوائدها بالنسبة إلى شبيعة العراق (مقابلة أجراها الكاتب في البصرة، نيسان/أبريل ٢٠٠٥). ١٤ مورو (٢٠٠٦) الاستمرارية الواهية، ص ٤-٣. للاطلاع على نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، انظر حكومة جمهورية العراق (٢٠٠٥)، الدستور العراقي، https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=ar.

١٤ انظر، على سبيل المثال، علاوي (٢٠٠٧)، احتلال العراق، ص ٤١٤-١٥٠؛ القادري، ر. (٢٠١٦)، «قراءة في النزاع النفطي بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان»، ورقة لمركز البيان، بغداد: مركز البيان <https://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2016/10/e6543523.pdf>.

أما العيب الثاني، فقد ترك الدستور تنفيذ السلطات الفيدرالية مرهوناً بإقرار تشريع إضافي في مجلس النواب بعد التصديق على النص في استفتاء وطني عام ٢٠٠٥. وعلى الرغم من أن واشنطن وحلفائها العراقيين حاولوا تبني النهج نفسه في صياغة القوانين مثلما فعلوا عند كتابة الدستور، إلا أن الحاجة إلى التشريع من خلال مجلس النواب أتاحت إعادة النظر في بعض من أكثر الخلافات إثارة للجدل بشأن دور الحكومة الاتحادية (هما في ذلك تقاسم الإيرادات وإدارة قطاع النفط)، كما سهّلت تدخل الأحزاب الرئيسية الأخرى -هما في ذلك الأحزاب الإسلامية الشيعية الرئيسية- التي عارضت الصيغة الفيدرالية الفضفاضة والموسعة التي حددها الدستور. وبالفعل، أقرّ النص الدستوري بأغلبية في الاستفتاء، لكن هذا الدعم كان له علاقة بتصميم الأحزاب السياسية الشيعية الإسلامية الرئيسية، وأجزاء كبيرة من المجتمع الشيعي العراقي عموماً، على ترسيخ صعودهم السياسي بعد الحرب في مناطق العراق غير الخاضعة لسيطرة حكومة إقليم كردستان. لقد اعتقدوا أن شكلاً من أشكال الفيدرالية يخدم غرضهم، ولكن ليس بالضرورة الفيدرالية الفضفاضة المنصوص عليها في الدستور.^{١٥} ومع تحوّل ميزان القوى بين الفصائل المختلفة التي تتكون منها الكتلة السياسية الشيعية الإسلامية تحولاً متزايداً عن المجلس الأعلى الإسلامي العراقي، اكتسبت التفسيرات الأخرى للفيدرالية الغلبة السياسية (وهو عامل أدى إلى هزيمة المجلس الأعلى الإسلامي العراقي في انتخابات مجالس المحافظات لعام ٢٠٠٩، وتنصّله لاحقاً من الفيدرالية الفضفاضة).^{١٦}

ونتيجة لذلك، سرعان ما أصبحت قضية سلطات بغداد قضية حزبية بين حكومة إقليم كردستان، التي طالبت بتفويض السلطة وفقاً للدستور، والقادة السياسيين في العاصمة - لا سيما فصائل الدعوة المهيمين الذي أراد تعزيز سلطته المكتسبة حديثاً على رأس الحكومة الاتحادية. وقد رأى هذا الفصيل أيضاً أن أي جهد لإفراغ سلطة بغداد من محتواها (كما فعلت مشاريع القوانين التي يدعمها الأكراد / المجلس الأعلى الإسلامي العراقي) يمثل تهديداً وجودياً لمصالحه ولسلامته أراضي الدولة العراقية.^{١٧} وفي حين نصّ الدستور على أن تكون السلطة لا مركزية للمحافظات، حيث لم تكن هناك أقاليم بعد، باستثناء الأقاليم المحدودة التي حددها الوثيقة، قاتل الزعماء الوطنيين -الشيعية على وجه الخصوص- بدلاً من ذلك للحفاظ على سلطة بغداد المختصة. ونتيجة لذلك، منذ البداية تقريباً، اصطدمت جهود الأكراد لحماية أمنهم ومصالحهم على المدى الطويل، من خلال الإصرار على التنفيذ الكامل للدستور وإقرار التشريعات ذات الصلة، اصطداماً مباشراً مع محاولات الزعماء الوطنيين، ولا سيما الشيعية الإسلاميين، تعزيز قوتهم من خلال منع التغيير.

النزاع والمغالاة

تمثل الفترة الممتدة بين ٢٠٠٣-٢٠٠٨ ذروة القوة الكردية في بغداد.^{١٨} فمع غرق بقية العراق في الحرب الأهلية والاضطراب المؤسسي، لم يكن لدى الزعماء غير الأكراد، بمن فيهم الإسلاميون الشيعية، قدرة كبيرة على تقديم رؤية بديلة متماسكة أو إيجاد ثقل موازن للمطالب الكردية.^{١٩} وفي الوقت نفسه، كانت القوة الأميركية في البلاد في ذروتها، واستفادت أربيل من سخط الولايات المتحدة التي كانت على استعداد للضغط على بغداد للرضوخ للتشريعات التي من شأنها تعزيز رؤية كردية للفيدرالية.

غير أن هذا الاختلال في التوازن أفضى إلى مغالاة الأكراد، إذ اتبعت أربيل أجندة مغالية هدفها تعزيز الحكم الذاتي، وتوسيع سيطرتها في المناطق المتنازع عليها، وإرساء أسس الاستقلال النهائي إذا سحقت الفرصة. وفي مواجهة الشركاء العرب العراقيين الذين رفضوا في غالبيتهم إقامة نظام كوندراي عرقي طائفي في العراق، مع عاصمة اتحادية ضعيفة، رفض القادة الأكراد التزحج، كما رفضوا أي تعديلات مقترحة على الدستور أو التشريع من شأنها تغيير صيغة الفيدرالية، وأصرّوا بدلاً من ذلك على تفسيرها الحرفي وعلى الاقتراحات التشريعية المصممة لتقليص السلطات المالية والقانونية لبغداد بدرجة كبيرة. كذلك مضت أربيل قدماً في الجهود المثيرة للجدل لتطوير قطاع النفط والغاز في كردستان بشكل مستقل على الرغم من الاعتراضات الصارخة من بغداد. ولكن بفعلهم ذلك، أذكي الزعماء الأكراد العداء والخوف في صفوف الأحزاب الإسلامية الشيعية، ولا سيما حزب الدعوة الذي سيطر على الحكومة في بغداد والذي ازداد دعمه لدور بارز للحكومة الفيدرالية. ومع أفول سلطة المجلس الأعلى الإسلامي العراقي نتيجة معارضة رؤيته السياسية وتضاؤل قدرة واشنطن على إملاء السياسات في العراق، أُحيطت فعلياً آفاق التشريع الفيدرالي الذي مرّه مجلس النواب، إذ لم يجرّ التوصل إلى إجماع واسع لدعمه.^{٢٠}

كانت النتيجة بصورة أساسية حالة من الجمود منذ عام ٢٠٠٨، إذ فقد الأكراد تدريجياً يدهم الطولي في مواجهة حكومة اتحادية أكثر فعالية وتماسكاً يهيمن عليها الشيعية، وهي عازمة على الحفاظ على سلطتها وصلاحياتها. وباستثناء فترة وجيزة بعد الهجوم الذي شنته

١٥ مقابلة أجراها الكاتب مع ممثل آية الله العظمى علي السيستاني، البصرة، نيسان/ أبريل ٢٠٠٥؛ مقابلة مع مسؤول كبير في حزب الدعوة، بغداد، نيسان ٢٠٠٥.

١٦ مقابلة أجراها الكاتب مع أحد كبار مسؤولي المجلس الأعلى الإسلامي العراقي، واشنطن العاصمة، شباط/ فبراير ٢٠١٠.

١٧ كين وآخرون، (٢٠١٢) «مآزق الفيدرالية العراقية»، ص ٢١-٢٤.

١٨ بارتو (٢٠١٠)، «المكابدة مع وحدة أراضي أمة: الحدود الداخلية المتنازع عليها في العراق»، إنترناشيونال أفيرز، (٦٨٦) ص. ١٢٣٣.

١٩ كان أحد الاستثناءات القليلة للغاية «منظور ومبادئ الحكم في العراق»، الذي يُزعم أن من كتبه هو المسؤول الأعلى في المجلس الأعلى الإسلامي العراقي عادل عبد الماضي في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥، والذي يتماشى تمامًا وثيقاً مع الرؤية الكردية للعراق. مقتبس في علاوي (٢٠٠٧)، احتلال العراق، ص ٤٣٧-٣٨.

٢٠ القادري (٢٠١٦)، «قراءة في النزاع النفطي بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان»، ص. ٨.

الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (داعش) على شمال غرب العراق في عام ٢٠١٤، تمكنت بغداد من مقاومة الجهود الكردية المتكررة لإجبارها على التنازل عن السلطة المختصة بما يتماشى مع الدستور. وتمكنت حكومة إقليم كردستان من حماية الحكم الذاتي الإضافي الذي حصلت عليه في السنوات التي أعقبت سقوط صدام حسين مباشرة، ما سمح لها بحكم إقليم كردستان بصورة مستقلة والبناء على الزخم السابق لتوسيع سلطتها المستقلة على جوانب مثل قطاع النفط والغاز المحلي. لكن أربيل لم تتمكن من إجبار بغداد على تقديم تنازلات ذات مغزى بشأن الفيدرالية، مثل السماح بإنشاء مناطق جديدة، أو تمرير التشريعات المتعلقة بالفيدرالية بشأن تقاسم الإيرادات وإدارة قطاع النفط والغاز من خلال مجلس النواب.^{٢١}

وأفضى تحوّل ميزان القوى لصالح بغداد، بمرور الوقت، إلى تلاشي احتمالات تقييد سلطة الحكومة الاتحادية بما يتماشى مع القيود الدستورية، غير أن هذه الحقيقة لم تمنع حكومة إقليم كردستان من الإصرار على أن يظل الدستور الأساس الوحيد لحل ما لا يُحصى عدده من الخلافات التي بينها وبين بغداد. ولكن هذا التعنّت، إلى جانب ميل أربيل إلى تعزيز استقلاليتها على حساب الحكومة الاتحادية كلما سنحت الفرصة، كان لهما تداعيات سياسية كبيرة على استقرار العراق ومصالح إقليم كردستان على المدى الطويل.

وقد تجلت هذه التداعيات في ثلاثة مجالات رئيسية على وجه الخصوص، وهي: تقاسم السلطة الوطنية؛ تقاسم الإيرادات الوطنية؛ والسيطرة على الأراضي. وعلى مدى السنوات التي تلت الإطاحة بصدام حسين، أنشأت حكومة إقليم كردستان دولة داخل دولة في العراق تُنكر سلطة بغداد، وتطالب بدرجة من الحكم الذاتي في بعض المجالات، مثل الإدارة المالية والعلاقات الخارجية، وتعُدّ ولاية الدستور. وبهذه العملية، جعلت حكومة إقليم كردستان النقاش بشأن الفيدرالية يتركز على محاولاتها الخاصة لتعزيز استقلاليتها على حساب بغداد وإرساء أسس الاستقلال النهائي إذا سنحت الفرصة، أكثر من كونه نقاش يتركز على أسلوب الحكم الأفضل في العراق. لكن بفعلها ذلك، ضخت الأحزاب الكردية، منفردة ومجمعة، تدريجياً بنفوذها على مستوى الحكومة الاتحادية. وأدت الانقسامات المتزايدة بين الفصائل الكردية الرئيسية إلى تقويض نفوذها الجماعي. لقد تحولوا من كونهم صانعي الملوك الداهمين إلى لاعبين أكثر هامشية في الشؤون الفيدرالية، فضلاً عن أن تفضيلاتهم السياسية والتشريعية - بما في ذلك القضايا الحيوية مثل الميزانية الفيدرالية - أصبحت محطّ تجاهل متزايد من جانب الفصائل الأخرى.^{٢٢} ووفقاً لما أتضح خلال الجهود المبذولة لتشكيل الحكومة في ربيع عام ٢٠٢٠، لا يزال بإمكان أربيل التأثير على العملية السياسية عندما تُمنح الفرصة للقيام بذلك.

غير أن حق النقض الذي كان فاعلاً ذات يوم، والذي تتمتع به الفصائل الكردية في بغداد لم يعد سارياً. وفي الوقت نفسه، فإن الدعم الكردي القوي للنظام الإثني الطائفي الذي صاغ السياسة العراقية في فترة ما بعد الحرب قد وضع الأزمات الكردية وحكومة إقليم كردستان على خلاف مع الكثير من المشاعر الشعبية خارج كردستان، ومع التحالفات والمخاوف التي تستند إلى القضايا التي رسمت ملامح مجلس النواب والسياسة خارج إقليم كردستان على مدى السنوات القليلة الماضية. أظهر استطلاع للرأي أجراه معهد تشاتام هاوس عام ٢٠٢٠ لأكثر من ١٢٠٠ عراقي في ١٠ محافظات أن الغالبية العظمى من العراقيين خارج حكومة إقليم كردستان يدعمون السيطرة الفيدرالية على النفط والغاز والميزانيات والأمن والشؤون الخارجية.^{٢٣}

وكان لتآكل النفوذ الكردي على المستوى الاتحادي عواقب مادية - لا سيما في الصراع الذي واجهته أربيل منذ ٢٠١٣ لتأمين صرف الإيرادات الفيدرالية للمنطقة. وكان من شأن إصرار حكومة إقليم كردستان المتكرر على صيغة طويلة الأجل لتقاسم الإيرادات تحرم بغداد من أي سلطة مالية ونقدية فعالة، وبدلاً من ذلك تجعل الحكومة الاتحادية أكثر قليلاً من مجرد نقطة توزيع، أن أعاق كثيراً أي تقدم ذي مغزى نحو صفقة لتقاسم الإيرادات أو تمرير قانون لتقاسم الإيرادات.^{٢٤} وبالنسبة إلى غالبية الفصائل الأخرى في الحكومة الاتحادية، بما في ذلك الأحزاب الإسلامية الشيعية التي تهيمن عليها، فإن هذه الصيغة لا تُجدي نفعاً. لقد قلل تصميم حكومة إقليم كردستان على تطوير الموارد النفطية والغازية في الإقليم كمصدر مستقل للإيرادات من الشهية على المستوى الفيدرالي للتوصل إلى تسوية. وبالنسبة إلى لقادة في بغداد، فإن عدم رغبة أربيل المستمرة في احترام شروط صفقات النفط مقابل الإيرادات في الميزانيات المتعاقبة منذ عام ٢٠١٥ من وبدلاً من ذلك إعطاء الأولوية لاحتياجات الإيرادات الخاصة بكردستان ونقاط تتعلق بالحكم الذاتي

٢١ مجموعة الأزمات الدولية (٢٠٠٩)، العراق والأكراد: اضطراب على خط التماس، نيويورك، ص ٣٠-٣١، <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/iraq-and-kurds-trouble-along-trigger-line>؛ رومانو، د. (٢٠١٠)، «كردستان العراق: تحديات الحكم الذاتي في أعقاب انسحاب الولايات المتحدة»، إترناشونال أفيرز ٨٦ (٦)، ص. ١٣٤٦.

٢٢ حميد، س. ورشد أ. (٢٠١٦)، «إقالة وزير المالية العراقي، المخاطرة بالتداعيات الاقتصادية»، رويترز، ٢١ أيلول/سبتمبر، <https://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-iraq-politics-idUKKCN11R1DP>.

٢٣ استطلاع لتشاتام هاوس، تموز/يوليو ٢٠٢٠. كانت المحافظات التي شملها الاستطلاع هي الأنبار والبصرة وبغداد وديالى وأربيل والحلة وكركوك والموصل والنجف والسليمانية. ورداً على سؤال عن الجهة التي يجب أن تكون بيدها سلطة اتخاذ القرار، يعتقد ٨٤.٨ في المائة أن إدارة الشؤون الخارجية يجب أن تكون على المستوى الاتحادي، ويعتقد ٨٢.٧ في المائة الأمر نفسه بالنسبة إلى تخصيص الميزانية، و٧٤.٣ في المائة بالنسبة إلى النفط والغاز و٦٥.٢ في المائة بالنسبة إلى الأمن. ومن بين المحافظات التي شملها الاستطلاع، انحرفت أربيل فقط عن هذا النمط من الدعم العام لسلطة الحكومة الاتحادية.

٢٤ القادري (٢٠١٠)، النفط ومسألة الفيدرالية، ص. ٢١-١٣؛ مقابلات أجراها الكاتب مع مسؤولين في وزارة الخارجية الأمريكية، يونيو ٢٠٠٧. لم تُشر مسودة قانون تقاسم الإيرادات رسمياً على الإطلاق، ومنذ ذلك الحين حُذفت النسخة المنشورة على الموقع الرسمي لحكومة إقليم كردستان.

وانتهاج عقلية "لي ما هو لي، وما هو لك، لي"، وهو ما يئم عن جهل متعمد من جانب الأكراد بالآثار السياسية لأي صفقة بخصوص الإيرادات تبدو وكأنها تكافئ جزءاً من العراق أكثر من غيره.

إلا أن الفشل في إيجاد حلّ وسط عملي كان باهظ الثمن مالياً لكردستان. ولم يكن الأمر ببساطة أن بغداد رفضت بسبب الخلافات المستمرة حول إدارة قطاع النفط وتفويضات التصدير صرفاً الإيرادات في مناسبات متكررة، حتى عندما استفادت الخزائن الفيدرالية من ارتفاع أسعار النفط. (كان هذا هو الحال في عام ٢٠١٤، عندما لم يتم إقرار الموازنة ولا التحويلات، إلى حكومة إقليم كردستان،^{٢٥} كما تكررت الاضطرابات لاحقاً بسبب الخلافات السياسية).^{٢٦}

كان لتآكل النفوذ الكردي على المستوى الفيدرالي عواقب مادية - لا سيما في الصراع الذي واجهته أربيل منذ العام ٢٠١٣ لتأمين صرف الإيرادات الفيدرالية للإقليم.

كذلك أُجبر الأكراد أيضاً على تقديم شروط تعاقدية مرهقة أكثر من بقية العراق لإغراء المستثمرين، وغالباً ما يُباع النفط الذي يصدره إقليم كردستان بخصومات، بسبب تحفظات المشتري على حق الملكية السيادية والحاجة إلى الدفع للأطراف الوسيطة، بما في ذلك تركيا.^{٢٧} كما منع عدم وجود صفقة طويلة الأجل لتقاسم الإيرادات حكومة إقليم كردستان من الوصول إلى أسواق الائتمان الدولية عبر بغداد، ما اضطرها إلى تحمّل تكاليف اقتراض أعلى بكثير لرصيد الديون الذي أخذ يزداد باستمرار.^{٢٨} ويمكن القول إن كل هذه العوامل عززت الاستقلال المالي لحكومة إقليم كردستان، لكنها أدت أيضاً إلى خسارة مليارات الدولارات في الإيرادات على مر السنين، ما حدّد من قدرة حكومة إقليم كردستان على دفع رواتب القطاع العام، ونتيجة لذلك، قوّض شرعيتها المحلية.

ثمة مسألة أقل ارتباطاً بالفيدرالية، لكنها مع ذلك توضح المشاكل المرتبطة باتباع مقارباتٍ حديّة لحل النزاعات، وهي مسألة التناحر على الأراضي بين بغداد وأربيل، بما في ذلك التناحر على كركوك. لقد جعل الإرث المتراكم من مصادرة الأراضي والممتلكات، والتهمجير القسري والإبادة الجماعية خلال نظام صدام حسين من هذه القضية قضية عاطفية بالنسبة إلى الأكراد. ومع ذلك فإن إصرار الزعماء الأكراد على المطالب المغالى فيها بالأراضي، والقائمة على فكرة أن جميع الأراضي المتنازع عليها كانت كردية بحكم الواقع، وأن المناطق ذات الأغلبية الكردية يجب أن تحكمها حكومة إقليم كردستان،^{٢٩} قد قلّصت كثيراً مجال المفاوضات مع حكومة بغداد التي بدورها لم تتردّد في صدّ سيطرة حكومة إقليم كردستان كلما وحيثما كان ذلك ممكناً. ومن خلال استخدام مفهوم مائعٍ وواسع للعرق كأساس للحدود، تجنّبت أربيل ترتيبات التسوية التي كان من الممكن أن تقدم حلاً مبتكرة للنزاع على الأراضي (مثل توصيات الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٩). ولربما كان للحكومة الفيدرالية القبول بها، وعلى الأقل، لكان ذلك أدى إلى خفض التوترات المحلية في المناطق المتنازع عليها.^{٣٠} بدلاً من ذلك، انتهزت كل من بغداد وحكومة إقليم كردستان كل فرصة لبسط سيطرتها على الأراضي على حساب الطرف الآخر، وجاء أبلغ مثال على ذلك من خلال التوسع الأولي من طرف حكومة إقليم كردستان في بداية هجوم داعش في عام ٢٠١٤ (عندما زادت حكومة كردستان المنطقة الخاضعة لسيطرتها المباشرة بنسبة ٤٠ في المائة)، وما تلاها من خسارة لأماكن مختلفة، بما في ذلك كركوك، للقوات الفيدرالية العراقية في عام ٢٠١٧.

صِيغ للحلّ

تقع هذه العوامل الثلاثة - تقاسم السلطة وتقسيم الإيرادات والسيطرة على الأراضي - في صميم أي حل لمسألة الفيدرالية بين بغداد وأربيل. فالنزاع بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية هو في الأساس نزاع سياسي رُبط منذ البداية بالمطالبات الكردية بالاستثنائية وبرغبة الأكراد في الحفاظ على حكمهم الذاتي وفي نهاية المطاف خيار الاستقلال النهائي. (سعى القادة الأكراد دون جدوى

^{٢٥} بورغيس، ج. (٢٠١٤)، «ميزانية العراق ٢٠١٤ ستتهار بدون دخل النفط الكردي»، Oilprice.com، ٢٠ كانون الثاني/يناير، <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Iraq-2014-Budget-will-Collapse-without-Kurdish-Oil-Income.html>

^{٢٦} انظر، على سبيل المثال، باتلر، إي (٢٠١٥)، «معركة كردستان العراق مع بغداد بشأن عائدات النفط»، بي بي سي أونلاين، ١٠ نيسان/أبريل، www.bbc.com/news/business-32220764؛ سنو، أ. (٢٠١٨)، «كردستان وبغداد: شبكة متشابكة فوق النفط والميزانيات»، تعليق معهد الولايات المتحدة

للسلام، ٣٠ كانون الثاني/يناير، <https://www.usip.org/publications/2018/01/kurdistan-and-baghdad-tangled-web-over-oil-and-budgets>

ميني، دي تي (٢٠٢٠)، «العراق يقطع الميزانية الفيدرالية من حكومة إقليم كردستان، والأكراد يطعنون في الخطوة باعتبارها سياسية»، المونيتور، ٥ أيار/مايو، <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/05/iraq-kurdistan-budget-economy.html#ixzz6SwWZMsa2>

^{٢٧} انظر، على سبيل المثال، كارلايل ت. (٢٠١٧)، «حكومة إقليم كردستان العراق تواجه عقبات في الحفاظ على جودة تصدير النفط الخام»

<https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/031617-analysis-iraqi-kr-faces-obstacles-to-maintain-crude-oil-export-quality>

^{٢٨} قبل الانكماش الاقتصادي لعام ٢٠٢٠، قُدّرت ديون حكومة إقليم كردستان بما يتراوح بين ٢٠ مليار دولار و٢٥ مليار دولار. انظر بيتكولا، م. «ما الذي حصلت عليه روسيا من مقامرة حكومة إقليم كردستان؟»، الجزيرة، ١٥ نيسان/أبريل، www.aljazeera.com/indepth/features/russia-kr-gamble-rosneft-iraq-kurdistan-190409123038460.html

^{٢٩} جرت الإشارة إلى هذه النقطة مراراً وتكراراً للمؤلف أثناء محادثات مع قادة الحزب الديمقراطي الكردستاني في أربيل وبغداد في آذار / مارس ٢٠٠٩.

^{٣٠} يارتو (٢٠١٠)، «المكابدة مع وحدة أراضي أمة»، ص. ١٣٤.

لتضمين مادة في الدستور من شأنها أن تسمح بإجراء استفتاء على الاستقلال في غضون سبع سنوات من التصديق عليه).^{٣١} وقد أرست هذه الآراء سياق النقاش حول الفيدرالية منذ بدايتها. وعلاوة على ذلك، وبحسب ما أتضح من خطابهم في الفترة التي سبقت استفتاء الاستقلال عام ٢٠١٧، فإن العديد من الزعماء الأكراد - لا سيما داخل الحزب الديمقراطي الكردستاني الذي يهيمن على حكومة إقليم كردستان - غامضون في أحسن الأحوال بشأن البقاء جزءاً من العراق، مع رفض الكثيرين لفكرة الدولة وفقاً لما هي عليه الآن.^{٣٢}

يقابَل الإصرار الكردي في الحفاظ على الوضع الاستثنائي الذي أنشأته حكومة إقليم كردستان منذ عام ٢٠٠٣ بتصميم من جانب الحكومة الاتحادية على عدم التنازل عن السلطة السيادية التي تتمتع بها حالياً، وبالتالي - عدم تنفيذ الدستور وفقاً لما هو منصوص عليه. القادة السياسيون في بغداد مستعدون، في الغالب، لقبول حكومة إقليم كردستان كدولة داخل الدولة، حتى في الوقت الذي تطالب فيه الأحزاب الكردية بالشراكة الكاملة في الحكومة الاتحادية. إلا أن هؤلاء القادة ليسوا على استعداد لاستيعاب حكومة إقليم كردستان على حساب تآكل سلطة الحكومة الاتحادية.

كذلك لم تُبد أي حكومة فيدرالية استعدادها حتى الآن لتأييد التحركات المفوضة دستورياً للمحافظات غير الكردية لإنشاء مناطق حكم ذاتي في أماكن أخرى من العراق. وبينما اقترحت واسط وديال وصلاح الدين والأبناز جميعاً تحركات نحو وضع الحكم الذاتي، فإن أكثر الجهود المتضاربة لإنشاء منطقة حكم ذاتي شوهدت في البصرة، حيث سعى الزعماء المحليون في عدة مناسبات منذ عام ٢٠٠٨ إلى إجراء استفتاء على الحكم الذاتي.^{٣٣} لكن الحكومة الاتحادية كانت تُسقط هذه المقترحات في كل مرة من خلال مزيج من الإجراءات البيروقراطية والضغط السياسي - وإذا لزم الأمر - الرفض الصريح. جرى التشكيك في شرعية المساعي نحو الحكم الذاتي، وبسببها جرى تجاهل العملية الدستورية في بعض الأحيان.^{٣٤}

وبدلاً من ذلك، واجهت الحكومة الاتحادية خلال السنوات القليلة الماضية إجراءات لامركزية محدودة تهدف إلى نقل قدر أكبر من السلطة الفنية والمالية والإدارية إلى سلطات المحافظات، لا سيما في مجالات الخدمات وشؤون البلديات، إلى جانب السلطة الاسمية لتوليد الإيرادات محلياً.^{٣٥} وفي حالة المحافظات المنتجة للنفط والغاز، أُدخلت كذلك آليات في الميزانية الحالية لتحويل نسبة صغيرة من عائدات التصدير مباشرة إلى خزائن المحافظات (على الرغم من أن السلطات المحلية اشتكت من عدم صرف الأموال بالكامل).^{٣٦} وفي غضون ذلك، بُذلت جهود لاسترضاء المطالب الإقليمية للمسؤولين المحليين لشغل مناصب حكومية اتحادية محددة، مثل استعداد حكومة الكاظمي في أيار/مايو ٢٠٢٠ لتعيين وزير للنفط من البصرة بعد طلبات من ممثلي المحافظة في مجلس النواب.^{٣٧} كما أشاد رؤساء الوزراء وغيرهم من كبار المسؤولين في السنوات الأخيرة بالدور الاقتصادي الذي تلعبه البصرة في الاقتصاد العراقي (أطلق عليها الرئيس برهم صالح تسمية "العاصمة الاقتصادية للعراق")، وقاموا بزيارات منتظمة لخطب ودّ المزاج المحلي.^{٣٨}

ولكن في جميع هذه الحالات، استُخدمت لامركزية السلطة بمثابة بديل لنوع الإجراءات الفيدرالية المحددة في الدستور أو التي طالبت بها حكومة إقليم كردستان. وبعبارة أخرى، نظرت الحكومة الاتحادية إلى اللامركزية، التي تراها مسألة حُكم، على أنها تختلف اختلافاً جوهرياً في المقصد السياسي عن المنظور الكردي للفيدرالية. رأت بغداد في اللامركزية قضية إدارية، بينما عدّت أربيل الفيدرالية مسألة سياسية ووجودية في نهاية المطاف.^{٣٩} وعلاوة على ذلك، عندما أصبحت أقوى، سعت الحكومة الاتحادية والقيادات الوطنية للأحزاب الإسلامية الشيعية الرئيسية إلى تقليص حدود اللامركزية المصرّح بها من خلال تشريعات مجلس النواب، حتى عندما ضغط قادة

٣١ مقابلات مع كبار المسؤولين الأميركيين والبريطانيين، بغداد وواشنطن العاصمة، صيف ٢٠٠٥.

٣٢ انظر، على سبيل المثال، ماكديارميد، س. (٢٠١٧)، «ممسعود بارزاني: لم حان وقت استقلال كردستان»، فورين بوليسي، ١٥ حزيران/يونيو،

يوست، ٢٨ حزيران/يونيو، <https://foreignpolicy.com/2017/06/15/masoud-barzani-why-its-time-for-kurdish-independence>; بارزاني، م. (٢٠١٧)، «حان الوقت لكردستان العراق لاختيار الاستقلال»، واشنطن

يوست، ٢٨ حزيران/يونيو، https://www.washingtonpost.com/gdp-consent?next_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2fnews%2fdemocracy-post%2f-%2fwp%2f2017%2f06%2f28%2ftthe-time-has-come-for-iraqi-%2520kurdistan-to-make-its-choice-on-independence.

٣٣ في استطلاع أجراه معهد تشاتام هاوس في تموز/يوليو ٢٠٢٠، أظهر المشاركون في كل من البصرة والأبناز دعماً كبيراً لوضع المزيد من الصلاحيات في أيدي المحافظات، على عكس المحافظات الأخرى غير التابعة لحكومة إقليم كردستان التي شملها الاستطلاع.

٣٤ انظر إسخان، ب. وملهورن، ب. ي. (٢٠١٨)، «محاولة البصرة للحكم الذاتي: تقدّم سلمي نحو عراق لا مركزي»، مجلة الشرق الأوسط ٧٢ (٢): ص ٢١٧-٢١٥.

٣٥ المولوي، ع. (٢٠١٩) استكشاف أسباب اللامركزية في العراق وفيوها، ورقة لمبادرة الإصلاح العربي، باريس: مبادرة الإصلاح العربي، https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_en_exploring-the-rationale-for-decentralization-in-iraq-and-its-constraints_5939.pdf?ver=0aa29d44bcdbaaca351dc5a2b677150d.

المولوي، ع. (٢٠١٨)، «الفيدرالية الفعالة في العراق: منظور نقدي»، مدونة كلية لندن للاقتصاد ١١ آذار/مارس، <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2018/03/11/functioning-federalism-in-iraq-a-critical-perspective>.

٣٦ أريستي، م. ل. (٢٠١٦)، «تقسّم إيرادات النفط والغاز في العراق، دراسة حالة لتقسّم الإيرادات»، نيويورك: معهد إدارة الموارد الطبيعية

<https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/oil-gas-revenue-sharing-iraq.pdf>.

٣٧ تقرير نفط العراق (٢٠٢٠)، «لا وزير نفط حتى الآن في حكومة مصطفى الكاظمي الجديدة»، ٦ أيار/مايو، <https://www.iraqoilreport.com/news/no-oil-minister-yet-in-mustafa-kadhimi-new-government-42720>.

٣٨ بغداد يوست (٢٠١٨)، صالح يؤكد أن البصرة عاصمة العراق الاقتصادية، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر، <https://www.thebaghdadpost.com/en/Story/32094/Salih-stresses-Basra-the-eco->

nomi-capital-of-Iraq; انظر أيضاً، ماكديارميد، أ. (٢٠١٨)، «العراقيون يزور البصرة مع تلامي الدعوات له للاستقالة بسبب الأزمة»، ميدل إيست آي، ١٠ أيلول/سبتمبر، <https://www.middleeasteye.net/news/iraqs-abadi-visits-basra-calls-grow-him-resign-over-crisis>.

٣٩ مشاريع استراتيجية في البصرة، ١٥ تموز/يوليو <https://www.menafn.com/1100491627/Cabinet-Expedites-Strategic-Projects-in-Basra>.

٣٩ تأكدت هذه النقطة في مقابلة أجراها الكاتب مع وزير حكومي رفيع المستوى في بغداد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.

الأحزاب المحلية من أجل تفويض السلطات. هذا ما كان عليه الحال في تحركات البصرة لأن تحصل على وضع الإقليم في عامي ٢٠١٨ و٢٠١٩، والتي قادها في كلتا الحالتين ممثلون محليون لأحزاب وطنية لم تدعم المبادرات.^{٤٠}

كان إحجام بغداد عن التنازل عن السلطة واضحاً خصوصاً في التنفيذ الجزئي للحكومات الفيدرالية المتعاقبة (والتعديل المتكرر) للقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المعروف بقانون صلاحيات المحافظات.^{٤١} وحدد القانون في البداية عملية نقل واسعة النطاق للصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى المحافظات، بما في ذلك السيطرة الأمنية المحلية وصلاحيات توليد الدخل. ومن حيث الظاهر، كان القانون يمثل خطوة نحو الهيكل الفيدرالي الفضفاض الذي لطالما ناصره الزعماء الأكراد. ومع ذلك، لم تُنقل التفويضات بالكامل من مركز إلى آخر مثلما كان مُتوخَّفاً في الأصل، وتحت ضغط من الزعماء السياسيين الشيعة الإسلاميين في بغداد، قُلِّصت السلطات المبيّنة في القانون لصالح استعادة سيطرة الحكومة الاتحادية، مع تعزيز بغداد لسلطتها التنفيذية من خلال الوسائل القضائية.^{٤٢} واستغرق الأمر حتى عام ٢٠١٥ لكي تبدأ حكومة العبادي، التي كانت آنذاك تواجه رد فعل عنيف بعد استيلاء داعش على الأراضي في شمال غرب العراق، بجديّة في تنفيذ شكل معدّل من التشريع ذي الصلة. ولكن حتى ذلك الحين، كانت المبادرة محدودة ومشروطة وعابرة إلى حد كبير، وتركز بشكل أساسي على إصلاح قطاع الأمن. ومع استعادة الحكومة الاتحادية مكانتها، جرت مناقشة نطاق ووتيرة اللامركزية ولكنها قُلِّصت بنحو مطرد.^{٤٣} واشتكى المسؤولون المحافظات، الذين انكشف افتقارهم إلى القدرة الإدارية بسرعة مع تفويض السلطة، اشتكوا من نقص في تفويض الصلاحيات، لا سيما في الإنفاق والتعيينات، ومن عملية عامة غير متكافئة ومُضنية. وفي الوقت نفسه، سرعان ما انكشف عدم وجود الملاءة الإدارية وكذلك الفساد المستشري على مستوى المحافظات، ما شجّع بغداد على إحكام قبضتها على مقاليد السلطة.^{٤٤}

رأت بغداد في اللامركزية قضية إدارية، بينما عدّت أربيل الفيدرالية مسألة سياسية ووجودية في نهاية المطاف.

ينبغي لأي صيغة فيدرالية مستقبلية في العراق، تكون قابلة للتطبيق وتتمتع بإجماع واسع، أن تأخذ في الحسبان هاتين المُسَلِّمتين، الأولى أنّ حكومة إقليم كردستان لن تضحي باستثنائيتها واستقلالها الفعال؛ والثانية أنّ الحكومة الاتحادية ستقبل قدراً معيّناً من اللامركزية، لكنها لن تقبل إطاراً يقوّض فعلياً مستويات سلطتها السيادية الحالية. ستؤثر الضغوط المالية والسياسية والأمنية على الشكل المحدد للترتيب النهائي، ولكن يبدو أن هذين الشرطين يمثلان كلاً غير قابل للتفاوض بشأن أي خطة طويلة الأجل، ومن أجل حلّ دائم للنزاعات الأوسع بين حكومة إقليم كردستان وبغداد.

الاستقلال

في ظاهر الأمر، أبسط صيغة هي السماح لحكومة إقليم كردستان بإعلان الاستقلال، وبعد ذلك التفاوض على شروط علاقتها الثنائية بكونها كياناً مستقلاً ذا سيادة. لقد مرّ هذا الخيار بفترات صعود وهبوط، ولكن مع مرور الوقت، أصبح هو الخيار الذي يبدي المسؤولون استعدادهم لبحثه في جلسات خاصة على انفراد، ليس انطلاقاً من الحقوق الكردية، ولكن لأن حكومة إقليم كردستان تُعدّ عاملاً معطلاً في شؤون الحكومة الاتحادية، فضلاً عن تطلعاتها المالية والسياسية غير الواقعية، في بعض الأحيان على الأقل.^{٤٥}

ومن المؤكد أن الاستقلال يبدو وكأنه لا يزال الطموح النهائي لحكومة إقليم كردستان وكثير من السكان الأكراد، وذلك على الرغم من أن الاتحاد الوطني الكردستاني يبدو بشكل متزايد أقل دعماً للصيغة من الحزب الديمقراطي الكردستاني، نظراً لوجهة نظر الاتحاد الوطني الكردستاني التي ترى فضائل سياسية ومالية الأكبر في الحفاظ على العلاقات مع بغداد.^{٤٦} ازداد التشكيك في الانفصال في ضوء انخفاض أسعار النفط. ومع ذلك، سعى رئيس حكومة إقليم كردستان السابق مسعود بارزاني إلى تضمين مادة تسمح بالتصويت

٤٠ صوتت غالبية أعضاء مجلس محافظة البصرة، الذي كانت تهيمن عليه الأحزاب الشيعية الإسلامية الرئيسية، على إنشاء إقليم في عام ٢٠١٩؛ ميدل إيست مونيتور (٢٠١٩)، «البصرة تصوّت لصالح تحويلها إلى منطقة حكم ذاتي في العراق»، ٣ نيسان/أبريل، <https://www.middleeastmonitor.com/20190403-basra-votes-in-favour-of-being-autonomous-region-in-iraq> وقاد مبادرة الحكم الذاتي في عام ٢٠١٨ محافظ البصرة أسعد العبداني، وهو عضو بارز في المؤتمر الوطني العراقي، وهو حزب لم يدعم الحكم الذاتي للمحافظات على المستوى الوطني. انظر أيضاً غوران ب. (٢٠١٨)، «محافظ البصرة يطالب بالحقوق الدستورية ويطلب بإنشاء منطقة فيدرالية»، كردستان ٩، كانون الثاني/يناير، <https://www.kurdistan24.net/en/news/a13ee128-d55a-4de7-a647-ee622c39f26>. كانت الاختلافات بين المحافظات والبلديات حول اللامركزية واضحة منذ عام ٢٠٠٣، انظر القادري (٢٠١٠)، «النفط ومسألة الفيدرالية»، ص. ١٣١٨.

٤١ للحصول على نص القانون الأصلي، انظر «ترجمة غير رسمية لقانون رقم (٢٠٠٨)، المحافظات غير المنظمة في أقاليم، http://gipi.org/wp-content/uploads/2009/01/cor_law_governorates_not_part_regions_en.pdf.

٤٢ المولوي (٢٠١٩)، استكشاف أسباب اللامركزية في العراق وقبوعها، ص ٧-٩.

٤٣ المرجع السابق نفسه، ص ٤.

٤٤ المرجع السابق نفسه، ص ٨، فليت، م. (٢٠١٩)، اللامركزية وسخطها في العراق، واشنطن العاصمة: معهد الشرق الأوسط، www.mei.edu/publications/decentralization-and-its-discontents-iraq.

٤٥ مناقشات للكاتب مع العديد من المسؤولين العراقيين وقادة القطاع الخاص، ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

٤٦ في الواقع، أصبح هذا الاختلاف مصدر صراعات داخلية عميقة بين قادة الحزبين. مقابلة أجراها الكاتب مع رجل أعمال مرتبط بالاتحاد الوطني الكردستاني، أربيل، حزيران/يونيو ٢٠٢٠. كما ظهرت الاختلافات في وجهات النظر في استطلاع تشاتم هاوس لشهر تموز/يوليو ٢٠٢٠، الذي أظهر أن غالبية المستجيبين في السليمانية (القاعدة التقليدية للاتحاد الوطني الكردستاني) يفضلون سيطرة الحكومة الاتحادية على النفط والشؤون المالية والخارجية. وعلى النقيض من ذلك، فضّلت غالبية المستجيبين في أربيل (قاعدة الحزب الديمقراطي الكردستاني) سيطرة الإقليم على هذه الصلاحيات.

الكردي على الاستقلال في غضون سبع سنوات في دستور ٢٠٠٥، ولكنها قوبلت بالرفض.^{٤٧} وأظهر استفتاء إقليم كردستان المثير للجدل في عام ٢٠١٧ ما لا يدع مجالاً للشك استمرار الدعم الشعبي للانفصال، إذ أظهرت النتائج الرسمية أن ٩٢ في المائة من الناخبين يؤيدون هذه الفكرة.^{٤٨}

إلا أن رفض الحكومة الاتحادية ومعظم الدول في العالم الاعتراف بالاستقلال أو نتائجه يبيّن التحدي الذي يواجه خيار الاستقلال، على الأقل في الوقت الحالي. فقد رفضت بغداد شرعية الاستقلال بشكل قاطع،^{٤٩} لتبدأ سلسلة من الأحداث انتهت بإعادة سيطرة القوات الحكومية الاتحادية على مدينة كركوك المتنازع عليها، التي كانت فعلياً تحت السيطرة الأمنية لحكومة إقليم كردستان منذ ٢٠١٤. وكانت شكوى الحكومة الاتحادية تتعلق بطريقة تنظيم الاقتراع وتنفيذه (بصورة مستقلة من قبل حكومة إقليم كردستان وبدون تنسيق أو موافقة من بغداد) وتصميم حكومة إقليم كردستان الواضح على تضمين المناطق المتنازع عليها في دولتها النهائية مثلما كان الحال مع التصويت نفسه. وأدرك مسؤولو الحكومة الاتحادية، وخاصة القادة الشيعة الإسلاميون، مخاطر السابقة التي يمكن أن تفرضها حكومة إقليم كردستان حينما يتعلق الأمر بالمجموعات أو المحافظات الساخنة في بقية العراق، والمخاطر التي قد تشكلها على وحدة أراضي البلاد وسلطة الحكومة الاتحادية.

كذلك تبادلت التطلعات الكردية بسبب الغياب شبه الكامل للاعتراف الإقليمي والدولي بالاستفتاء أو بنتائجه، وبينما أيد بعض الدول التصويت بصمت، لم تعترف به رسمياً سوى إسرائيل.^{٥٠} ومن بالغ الأهمية، أن الولايات المتحدة -التي نصحت حكومة إقليم كردستان على الأقل بتأجيل الاقتراع حتى هزيمة داعش في العراق- لم تكن واحدة من تلك الدول.^{٥١} وفي غضون ذلك، رفضت تركيا وإيران -على الرغم من علاقاتهما الوثيقة بنحو متزايد مع أربيل- الاستقلال ونتائجه،^{٥٢} وبالتالي حرمتا حكومة إقليم كردستان من دعم طموحاتها من قبل دولتين كانتا حاسمتين لآمالها في تحقيق الاستقلال الاقتصادي والمالي الضروري الذي من شأنه أن يجعل الانفصال قابلاً للتطبيق. وتدلّ تجربة الاستفتاء على أنه لكي يكون الاستقلال خياراً قابلاً للتطبيق في المستقبل، يجب أن يُصاغ من خلال التفاوض وليس الفرض، فأربيل لا تملك القوة العسكرية ولا الدبلوماسية لفرض واقع جديد على بغداد. وبالتالي، من شبه المؤكد أن الخطوة الأولى للزعامة الأكراد هي التوصل إلى توافق في الآراء مع الحكومة الاتحادية حول الخطوط السياسية والاقتصادية والأمنية لدولة كردية جديدة وحدودها الجغرافية.

ومن المرجح أن تكون الترتيبات الاقتصادية والمالية وكذلك الحدود أكثر القضايا الخلافية التي يجب حلها في أي مفاوضات للانفصال. كان من شأن مستويات وشروط مدفوعات الميزانية من بغداد أن ألقت بظلالها على العلاقات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان على مدى العقد الماضي، كما أعاقت الخلافات حول الترتيبات طويلة الأجل تمرير قانون لتقسيم الإيرادات. وجرى تفويض عمليات تدقيق الالتزامات المتبادلة في الميزانيات المتتالية على مدى السنوات القليلة الماضية، إلا أنها لم تُنفذ مطلقاً. ويُصمّر القادة الأكراد على أن بغداد مدينة لهم بمبلغ ٥٤ مليار دولار من الإيرادات السابقة غير المدفوعة.^{٥٣} فيما تدعي الحكومة الاتحادية أن هذه المبالغ قد صودرت بسبب ترتيبات تصدير النفط الكردي، وأن أربيل مدينة لبغداد. وفي المفاوضات الأخيرة، ضغطت حكومة إقليم كردستان أيضاً من أجل مبالغ مدفوعات حقيقية أعلى، بحجة أنها في حاجة إلى أموال إضافية للوفاء بالتزاماتها في القطاع العام.^{٥٤}

ويعكس الخلاف المستمر حقيقةً أساسية وهي أن حكومة إقليم كردستان، في هيكلها الحالي، تفتقر إلى الأساس للاستقلال المالي، على الأقل دون إعادة هيكلة واسعة النطاق لقطاعها العام (وبالتالي، إعادة هيكلة ترتيبات الرعاية السياسية الأساسية). إن إقليم كردستان كيان ضعيف من الناحية المالية، مع اقتصاد ليس أقل اعتماداً على النفط من بقية مناطق العراق. وبدافع من ضرورة إدارة الاحتياجات المالية دون الاعتماد على بغداد، وعدم وجود أي احتياطات أجنبية في حوزتها، أُجبرت حكومة إقليم كردستان على تحمّل مستويات ديون ضخمة والدخول في صفقات تمويل ما قبل التصدير بشأن النفط حدّت من خياراتها المستقبلية. كما أثار القادة الأكراد شبح

٤٧ محادثة أجراها الكاتب مع مسؤولين في السفارة الأمريكية، بغداد، حزيران/ يونيو ٢٠٠٥.

٤٨ بي بي سي نيوز (٢٠١٧)، «أكراد العراق يؤيدون الاستقلال بصورة حاسمة في الاستفتاء»، ٢٧ أيلول/ سبتمبر، <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-41419633>.

٤٩ رويترز (٢٠١٧) «رئيس الوزراء العراقي العبادي يصر على إلغاء نتيجة استفتاء الاستقلال الكردي»، ٢٦ تشرين الأول/ أكتوبر،

<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-kurds/iraqi-pm-abad-i-insists-outcome-of-kurdish-independence-referendum-be-canceled-idUSKBN1C9VOPZ>.

٥٠ صحيفة التلغراف (٢٠١٧)، «إسرائيل تصبح أول دولة تدعم دولة كردستان المستقلة»، ١٤ أيلول/ سبتمبر،

<https://www.telegraph.co.uk/news/2017/09/14/israel-becomes-first-state-back-independent-kurdistan>.

٥١ محادثة للكاتب مع مسؤول كبير في مجلس الأمن القومي الأمريكي، حزيران/ يونيو ٢٠١٧.

٥٢ صحيفة الإندبندنت (٢٠١٧)، «استفتاء كردستان: أردوغان يقول إن أكراد العراق يخاطرون "بحرب عرقية" ويهدد برد عسكري على التصويت»، ٢٦ أيلول/ سبتمبر،

<https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/kurdistan-referendum-kurdish-turkey-military-recep-tayyip-erdogan-iraq-kurds-kr-g-inde-pence-a7967566.html>.

٥٣ رسالة من رئيس ديوان الوزراء في حكومة إقليم كردستان إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء الاتحادي، ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٢٠.

٥٤ طاهر ر.، حسين، م. وفان هوفلين، ب. (٢٠١٩)، «قبل محادثات النفط مع بغداد، حكومة إقليم كردستان تقترح إطار عمل جديد للميزانية»، تقرير نفط العراق، ٢٢ آب/ أغسطس،

<https://www.iraqoilreport.com/news/ahead-of-oil-talks-with-baghdad-kr-g-proposes-new-budget-framework-42052>.

مطالبات التعويضات من بغداد للتعويض عن المظالم السياسية والاقتصادية السابقة.^{٥٥} ما من شأنه أن يوفر لدولة كردية مستقبلية الأسس المالية للاستقلال، ولكن من شبه المؤكد أن أي شروط من هذا القبيل من شأنها أن تعرقل تسوية تفاوضية مع بغداد، وليس لدى الحكومة الاتحادية أي حافز للاعتراف بهذه المطالب ما لم تفرضها السلطات الدولية، وهو ما يبدو مستبعداً.

ومن المرجح أيضاً أن تؤثر المخاوف المالية على المفاوضات بشأن الحدود بين الدولة الكردية المستقبلية والعراق. فقد شملت المطالبات الكردية بالأراضي، في الماضي، أي مناطق يوجد بها سكان كرد، مع بعض الخرائط التي تمتد فيها حدود كردستان إلى أقصى الجنوب حتى محافظة ميسان.^{٥٦} وقد يكون هناك مبالغة في هذه الطموحات، لكن مع ذلك هناك مناطق من المرجح أن تكون مثيرة للجدل بصفة خاصة - لا سيما كركوك، التي كانت مصدر توتر متكرر وحجر عثرة في المفاوضات السابقة والاتفاقيات بين الزعماء والسلطات الكردية في بغداد والتي ترجع إلى تاريخ إنشاء العراق المستقل عام ١٩٣٢. لهذا الارتباط التاريخي والاجتماعي أهميته، إلا أنه يستند أيضاً إلى مقتضى مالي، مع إقرار الزعماء الأكراد بالسلطة السياسية التي يتيحها لهم الوصول دون عوائق إلى موارد نفط كركوك.^{٥٧}

وليست المسألة اليوم بأقل مما كانت عليه في القرن العشرين، فالأموال التي سيوفرها هذا النفط ستكون حيوية للحفاظ على ميزانية الدولة الكردية المستقلة على المدى الطويل. ولكن بينما لم تعد كركوك تلعب الدور الكبير الذي كانت تلعبه في السابق في تأمين الموارد المالية العراقية، إلا أنها مع ذلك تبقى مصدر دخل كبير. وفي الوقت الحالي، يُنتج ما يقرب من ٢٥٠,٠٠٠ برميل يومياً (ب/ي) من قباب النفط الموجودة تحت سيطرة الحكومة الاتحادية، وهي تمثل أكثر من ٥ في المائة من إنتاج النفط الوطني؛ كما تعد زيادات كبيرة في إنتاج النفط الخام في المستقبل، إذا ما، وحينما تبدأ إعادة تأهيل وتطوير هذه المساحات على المدى الطويل.^{٥٨} وبالتالي، من غير المرجح أن تتراجع بغداد عن إصرارها السابق على الاحتفاظ بالسلطة على كركوك وعلى المراكز الحدودية الرئيسية التي تربط التجارة العراقية مع إيران وتركيا، ما لم يكن هناك تغيير كبير في الظروف الاقتصادية في البلاد، وهو أمر غير متوقع في أي وقت قريب.

كذلك يواجه القادة الأكراد عقبات إقليمية ودولية لتحقيق طموحاتهم في الاستقلال. سهلت الدول المجاورة، ولا سيما تركيا وإيران، الاستقلال الاقتصادي الكردي بصورة فاعلة على مدى العقد الماضي، ما سمح (وفي الحالة التركية، أصبحا شريكين) بوجود صادرات النفط الكردية المستقلة. ومع ذلك، لا أحد على استعداد لقبول جمهورية كردية مستقلة على حدوده خوفاً من التأثير على سكانه الأكراد المتمسكون. تماماً مثلما لم تعترف أي من الدولتين باستفتاء الاستقلال الذي أجرته حكومة إقليم كردستان عام ٢٠١٧، على الرغم من الآمال غير المجدية للزعماء الأكراد، ومن المرجح أن تظل كل من أنقرة وطهران معارضةً للاستقلال حتى لو جاء الانفصال الكردي نتيجة لعملية تفاوضية مع بغداد. وسوف يوازئ هذا الضغط جزئياً فقط من خلال الاعتراف الدولي المحتمل بأن دولة كردية مستقلة يمكن أن تحظى بالاعتراف إذا كانت نتاج تسوية تفاوضية مع بغداد. (كانت المعارضة السابقة من المجتمع الدولي، بما في ذلك الولايات المتحدة، مبنية على مخاوف تتعلق بالآثار الأمنية والمتعلقة بالاستقرار للتحركات الكردية الأحادية.) إن موقع كردستان بكونها منطقة غير ساحلية تعتمد اقتصادياً على تركيا - ولا سيما في أنشطتها الرئيسية المدرة للتمويل - لا يمنح أربيل نفوذاً كبيراً لتغيير رأي أنقرة أو طهران؛ فكلهما لديه القدرة على الضغط على كيان كردي جديد اقتصادياً وبطرق أخرى، في حالة إنشائه.

إضفاء الطابع الرسمي على الفيدرالية غير المتناظرة

الحل البديل للنزاع الفيدرالي والأكثر قابلية للتطبيق على المدى المتوسط هو أخذ الوضع وفقاً لما هو عليه في الوقت الحاضر وتقنينه من خلال آليات قانونية ومؤسسية لتعزيز الأسس السياسية والاقتصادية للعلاقة، ما يمنح كلا الجانبين إحساساً أكبر بالثقة في الاستقرار والإنصاف على المدى الطويل.^{٥٩} إن ما هو قائم حالياً أمر واقع، لكنه لا يزال شكلاً غير مستقر تماماً من أشكال الفيدرالية غير المتناظرة.

تتمتع حكومة إقليم كردستان - بدستورها وقوانينها وخزيتها وإطارها الأمني - بسلطات حكم ذاتي أكثر من المحافظات العراقية التي ليست أقاليم. إلا أن الغموض الذي يكتنف الصيغة السياسية الحالية يعني أن حكومة إقليم كردستان هي جزء من الدولة العراقية وليست جزء منها في آن معاً، وهي غير قادرة على أن تحظى بالحماية المالية والعسكرية الكاملة للدولة. تُعزى هذه النقطة الأخيرة إلى حد ما إلى إصرار حكومة إقليم كردستان على فرض رؤيتها لنموذج فيدرالي فضفاض كأساس وحيد للتسوية مع بغداد. بقبول الوضع الراهن (بدلاً من الإصرار على حل مغالي فيه)، والبناء عليه، تتاح لكل من بغداد وأربيل فرصة لترسيخ أسس الدولة العراقية بطريقة تفيد كليهما فائدة مباشرة.

٥٥ أرغوس (٢٠٢٠)، «حكومة إقليم كردستان تستنكر قرار بغداد بوقف المدفوعات»، ٢٩ نيسان / أبريل،

<https://www.argusmedia.com/en/news/2100937-kr-g-condemns-baghdads-decision-to-halt-payments>

٥٦ انظر ريكاسويكز، ب. (٢٠١٣)، «حدود كردستان» لوموند ديبلوماتيك، لوموند ديبلوماتيك، <https://mondediplo.com/maps/kurdistanborders>. كان كبار الزعماء الأكراد أحياناً يُحضرون أمثلة من هذه

الخرائط ليُظهروا للمسؤولين البريطانيين في ٢٠٠٣-٢٠٠٤ مدى التنازل الذي كانوا عليه في السابق قياساً إلى مطالبهم الحالية.

٥٧ انظر، على سبيل المثال ماكدوال، د. (١٩٩٦)، تاريخ حديث للأكراد، لندن: آي بي توريس، ص ٣١٧ و٣٣١ و٣٣٥.

٥٨ زادانتيكوف، د. ورشيد، أ. (٢٠٢٠)، «بريتيش بترولوم تنسحب من حقل كركوك العراقي مع توقف خطة التوسع»، رويترز، ٢١ كانون الثاني/يناير،

<https://www.nasdaq.com/articles/exclusive-bp-pulls-out-of-iraqs-kirkuk-field-as-expansion-plans-stall-2020-01-21>

٥٩ قُدمت نسخة سابقة من هذا الاقتراح في كين وأخرون (٢٠١٢)، «مآزق الفيدرالية العراقية»، ص ٢٠ - ٣٠.

ومثلما هو الحال مع الاستقلال، فإن الترتيبات المالية أهم عنصر يجب حله، وعلى وجه الأهمية، معرفة أي من مجالات الاستقلالية المالية الحالية ترغب أربيل في التنازل عنها لتعزيز علاقاتها المالية مع بغداد، وأي تنازلات ترغب الحكومة الاتحادية في تقديمها لاستعادة ثقة حكومة إقليم كردستان في حماية المصالح الاقتصادية للمنطقة على المدى الطويل. لا يمكن لأربيل أن تتوقع الحصول على أموال أكثر من بقية العراق تناسبياً، وبصرف النظر عن التزاماتها المالية المستقلة لإقليم؛ فإن استقرار العراق كله أمر بالغ الأهمية للحكومة الاتحادية، وهي التي واجهت رد فعل عنيف في مجلس النواب في السابق عندما كان يُنظر إليها على أنها تقدم تنازلات سخية للغاية لحكومة إقليم كردستان.^{٦٠} ولكن في الوقت نفسه، يمكن لبغداد، وينبغي لها، أن تستخدم سلطاتها المالية والنقدية السيادية لدعم الاستقرار المالي الكردي - بما في ذلك توفير الديون وضمان القروض الدولية - مقابل امتيازات الحكم والسلطة من أربيل.

إن الاتفاق على آليات طويلة الأجل لإدارة إنتاج النفط وصادراته سيكون خطوة أولى حاسمة في هذا الصدد. فقد تطورت نظرة بغداد لإدارة النفط في إقليم كردستان تطوراً كبيراً منذ رفضت الحكومة الاتحادية المطلق في أوائل منتصف العقد الأول من القرن الحالي حتى أربيل في توقيع العقود باستقلالية عن وزارة النفط الاتحادية. فضلاً عن مدى شرعية هذه الصفقات، فإن سلطة حكومة إقليم كردستان هي من يصدر النفط الخام بصورة مستقلة وهي من يُحصَلُ الإيرادات من هذه المبيعات إلى الخزنة المحلية، وهو ما تعترض عليه بغداد.^{٦١} في حين أن هذه المعارضة من بغداد لم توقف مبيعات النفط الكردي دولياً، وهي ارتفعت إلى أكثر من ٥٠٠,٠٠٠ برميل في اليوم، إلا أن تحقيق مثل هذه المبيعات يُلقِي بتبعات مالية كبيرة على أربيل والعراق ككل، إذ يُضطر الأكراد إلى خصم سعر النفط الخام ودفع عقود نقل مربحة لأطراف ثالثة من أجل تأمين سوق للنفط المنتج محلياً والمُصدَّر. كذلك استثمرت أربيل في خط أنابيب تصدير باهظ التكلفة صُمم لتجاوز شبكة النقل العراقية الحالية (التي أصبح الجزء الشمالي منها غير صالح للعمل بسبب داعش) وبالتالي ضمان طريق إخراج مستقل إلى تركيا يولد إيرادات إضافية لحكومة إقليم كردستان من خلال رسوم النقل.^{٦٢}

وكثيراً ما انهارت الجهود المبذولة للاتفاق على صيغة موازنة عملية تُيسِّر الصادرات الكردية وتضمن في الوقت نفسه صرف الأموال الاتحادية دون انقطاع إلى حكومة إقليم كردستان باستمرار وذلك بسبب قضايا الأحقية والسلطة السيادية. ومنذ أواخر عام ٢٠١٥، أُدرجت صيغ مختلفة للصادرات مقابل الإيرادات في الميزانية الوطنية من شأنها أن تجبر حكومة إقليم كردستان على تسليم سلطة المبيعات والإيرادات للحكومة الاتحادية وذلك لنسبة مئوية من الصادرات الكردية مقابل مدفوعات مضمونة في الميزانية. ولكن مبادرات الميزانية هذه قد انهارت بسبب تفضيل حكومة إقليم كردستان إعطاء الأولوية للالتزامات المالية المحلية على تحويل النفط الخام والملكية إلى سلطات بغداد، والعجز المالي على مستوى الحكومة الاتحادية الذي حد من الإيرادات المتاحة للدفع إلى حكومة إقليم كردستان. ومع ذلك، من حيث القيمة النسبية، كانت أحجام النفط الخام التي صدرتها حكومة إقليم كردستان بشكل مستقل متماشية إلى حد كبير مع حصة الميزانية الاتحادية التي كانت ستلتفها بموجب ترتيبات الميزانية.

وعلى الرغم من هذه الانتكاسات، إلا أن صيغة التصدير مقابل الإيرادات توفر اللبنات الأساسية لآلية طويلة الأجل لتقاسم الإيرادات من أجل دعم الفيدرالية غير المتناظرة. ولا يكمن الخلل في الإطار المقترح إلى الآن؛ بل في الافتقار إلى الإرادة السياسية لتنفيذ الصفقة، ويرجع ذلك جزئياً إلى تفضيل حكومة إقليم كردستان الحفاظ على سلطتها في التصدير بدلاً من تخفيف هذا التفويض، وبسبب محاولات أربيل الاستئثار بحصة تفضيلية من الإيرادات الوطنية مقارنة ببقية العراق بسبب التزاماتها المالية المحلية.

ويقدم الحل الوسط المقترح في موازنة ٢٠١٩ مخططاً أولياً للخطوة الأولى وهي تحويل حكومة إقليم كردستان ما قدره ٢٥٠ ألف برميل من النفط الخام يومياً إلى مؤسسة تسويق النفط الحكومية (سومو) التابعة للحكومة الاتحادية مقابل حصة مكافئة من الإيرادات الصافية، مع إكمال حكومة إقليم كردستان ما يلزمها من تمويل من خلال مبيعات النفط المستقلة. كذلك، ولزيادة تعزيز سلطة حكومة إقليم كردستان والسماح لها بتقليل الخصم - وبالتالي زيادة صافي الأرباح - على مبيعات النفط الخام المستقلة، يمكن لبغداد أيضاً الاعتراف رسمياً بحق حكومة إقليم كردستان في تصدير النفط الخام المحلي من خلال فرع إقليمي لشركة سومو. وعلاوة على ذلك، بمرور الوقت، يمكن لبغداد - رهناً بتطبيق عملية تدقيق شفافة لمبيعات النفط الخام الاتحادية وحكومة إقليم كردستان - إدخال آلية مالية من شأنها ضمان زيادة الأموال إلى خزينة أربيل إذا كانت الأحجام الوطنية الإجمالية من إنتاج النفط وصادراته تزداد زيادة ملائمة، ونتيجة لذلك، تُرك الحصة التي تلتفها حكومة إقليم كردستان دون نسبة محددة من صافي إيرادات الميزانية (الرقم المستخدم حالياً هو ١٣ في المائة). في المقابل، يمكن أن تضمن أربيل الاستخدام المفتوح لخط الأنابيب إلى تركيا لصادرات شمال العراق دون أن تخضع لآلية رسوم نقل، في ضوء نقل ملكية خط الأنابيب في النهاية إلى الحكومة الاتحادية، على أساس أن بغداد ستتحمل جميع الالتزامات المالية المترتبة عن المشروع.

٦٠ انظر، على سبيل المثال، تقرير نفط العراق (٢٠١٩)، «التدقيق يتصاعد على اتفاقيات الطاقة والعائدات بين بغداد وإقليم كردستان»، ٩ تموز / يوليو، <https://www.iraqoilreport.com/news/scrutiny-mounts-on-baghdad-krq-energy-and-revenue-pacts-41917>
٦١ مقابلة أجراها الكاتب مع مسؤول رفيع في وزارة النفط في بغداد، تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٤.
٦٢ بينوكوفا (٢٠١٩)، «ما الذي حصلت عليه روسيا من مقامرة حكومة إقليم كردستان؟».

ويمكن أن تكون هذه المبادرة بمثابة مقدمة لبناء الثقة لترتيبٍ مستقبلي من شأنه أن يعيد قطاع النفط الكردي إلى مظلة السلطات الوطنية. وعند هذه النقطة، من المحتمل أن تتحمل بغداد الالتزامات التعاقدية التي تقع على عاتق حكومة إقليم كردستان، وكذلك الحق في إعادة التفاوض على العقود مع المستثمرين الأجانب لمواءمتها مع الشروط الوطنية.^{٦٣} لكن هذه الخطوة لن تكون ضرورية، بل خياراً لمزيد من التكامل بين الوحدتين الفيدراليتين على المدى الطويل، بناءً على تنازلات متناسبة من الجانب الكردي، مثل تحكُّم بغداد بسياسة الإنتاج. وفي كلتا الحالتين، سيكون من شأن الاتفاق بشأن إدارة الإيرادات وسلطة المبيعات توفير الأساس لنقاش متجدد حول قانون لإدارة المواد الهيدروكربونية من شأنه أن يعالج أيضاً الالتزامات والمسؤوليات طويلة الأجل.

والأهم من ذلك أنه يمكن استخدام اتفاقٍ نفطيٍّ ليكون أساساً لإعادة البحث في تشريع تقاسم الإيرادات المتعثر منذ فترة طويلة والآليات طويلة الأجل لتوزيع الميزانية التي من شأنها تعزيز الاستقرار. لوقتٍ طويل، كان إنجاز قانون عملي يحظى بقبول كل من أربيل وبغداد يتطلب تنازلاً رئيسياً من حكومة إقليم كردستان وهو الاعتراف بأن تقييد السلطات المالية والنقدية للحكومة الاتحادية، وجعلها أشبه بمركز توزيع للإيرادات العراقية، أمرٌ لا يجدي نفعاً بالنسبة لمعظم إن لم يكن جميع الفصائل العربية العراقية، وأن أي صيغة مقترحة يجب أن تحافظ على قدرة الإنفاق الحالية لبغداد. من شأن اتفاقٍ يعترف أخيراً وبما لا يقبل اللبس بشرعية مبيعات النفط الكردي وآليات توزيع عائدات النفط في المستقبل (على سبيل المثال، من خلال جعل مدفوعات الميزانية لحكومة إقليم كردستان بنداً أولاً من بنود الميزانية) أن يمنح حكومة إقليم كردستان ثقة طويلة الأمد في وصولها إلى حصتها من الميزانية الوطنية دون عوائق. وستظل الحكومة الاتحادية قوية مالياً، لكن ذلك سيكون جزءاً من جوهر الفيدرالية غير المتناظرة في الحالة العراقية.

يمكن استخدام اتفاقٍ نفطيٍّ ليكون أساساً لإعادة البحث في تشريع تقاسم الإيرادات المتعثر منذ فترة طويلة، والآليات طويلة الأجل لتوزيع الميزانية التي من شأنها تعزيز الاستقرار.

ويمكن للترتيبات المالية الآمنة لتعزيز الإطار الفيدرالي اللامتكافئ أن تفتح آفاقاً جديدة لحل مسألة المناطق المتنازع عليها، مثل كركوك، وذلك من خلال تقليل الحافز المالي للسيطرة المستقلة لدى كلا الجانبين. ولربما يكون من شأن شعور حكومة إقليم كردستان بالأمان لمعرفة أنها ستحصل على الإيرادات دونما معوقات، وكذلك شعور الحكومة الاتحادية بالثقة في أن المطالب الكردية للسيطرة على المدينة ليست مرتبطة بتطلعات الانفصال، أن يجعل كلا الطرفين على استعداد للنظر في ترتيبات مشتركة لكركوك ومناطق أخرى. يمكن أن يبدأ هذا الترتيب بالإدارة السياسية والأمنية والاقتصادية المشتركة لكركوك، مع توزيع الصلاحيات وتحصيل الإيرادات بالتساوي بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم. وإذا أمكن إثبات أن هذا النموذج يقلل من التوترات والنزاع، فيمكن إدخاله في آليات جديدة لإدارة أي مناطق أخرى متنازع عليها ويُحتمل أن تكون عقبة أمام الاتفاق على الحدود الداخلية بين إقليم كردستان وبقية العراق. وعلاوة على ذلك، سوف يعالج الاتفاق بعض أكثر قضايا قطاع الأمن تعقيداً التي يجب مواجهتها، بما في ذلك العمليات المشتركة ومجالات المسؤولية وتحركات القوات الكردية والاتحادية العراقية. ولن يكون نموذج الفيدرالية غير المتناظرة بين بغداد وأربيل بدون صعوبات، فأحد مجالات التوتر المحتملة هو التمثيل الكردي طويل الأمد في الحكومة الاتحادية، على الرغم من وجود العديد من الأمثلة في جميع أنحاء العالم من المناطق ذات المؤسسات الحاكمة المستقلة التي تتمتع أيضاً بحقوق المشاركة الكاملة في الحكومات الوطنية (كما هو الحال في كيبك بكندا). وسيكون من بالغ الأهمية الاتفاق على صيغة دستورية مقبولة على نطاق واسع تتسم بالوضوح وتحدد توزيع السلطات بين الإقليم والحكومة الاتحادية، وتهدف إلى دمج الاثنين بدلاً من الفصل بينهما.

وبالتالي فإن نوعاً من الإصلاح الدستوري سيكون ضرورياً في نهاية المطاف لتقنين الفيدرالية غير المتناظرة. وسوف تتطلب اتفاقية طويلة الأمد من حكومة إقليم كردستان الاعتراف بأن الدستور الحالي، على الرغم من صحته من الناحية القانونية، غير قابل للتطبيق في شكله الحالي في ظل السياسة السائدة. وسوف تكون المواد ١١٠ (تحديد صلاحيات الحكومة الاتحادية)، ١١٢ (إدارة قطاع النفط)، ١١٥ (إعطاء السلطة المختصة للأقاليم والمحافظات)، والمواد من ١١٦ إلى ١٢١ (تعريف إنشاء الأقاليم وصلاحياتها)^{٦٤} بحاجة إلى إعادة التفاوض لتنظيم العلاقة الفريدة من نوعها بين بغداد وحكومة إقليم كردستان، مع تعزيز سلطة الحكومة الاتحادية في بقية العراق. وهناك مواد رئيسية أخرى تشمل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية تحتاج أيضاً إلى التفاوض بشأنها وتعديلها لكي تُبرز الترتيب الجديد.

ومن المرجح أن يواجه الإصلاح الدستوري، أياً كان نوعه، عقبتين رئيسيتين هما المعارضة الكردية ورد فعل عنيف في بقية أنحاء العراق لمقترحات الفيدرالية غير المتناظرة. ومنذ استحداث الدستور، عارضت أربيل باستمرار أي جهود لتعديلها خشية أن تتضمن أي تغييرات إجراءات لتقويض سلطاتها المستقلة وتعزيز الحكومة الاتحادية على حسابها. ونصّت المادة ١٤٢ من الدستور على أحكام للمراجعة

^{٦٣} اقترحت حكومة إقليم كردستان سابقاً، كجزء من صفقة مع بغداد، أن تدفع الحكومة الاتحادية ديون الإقليم إلى مستثمري النفط والغاز الأجانب. إلا أن الحكومة الاتحادية امتنعت عن ذلك بحجة أن هذه الالتزامات أبرمت بصورة غير قانونية.

^{٦٤} للاطلاع على نص الدستور العراقي، انظر جمهورية العراق، «الدستور العراقي».

المبكرة للنص عند الموافقة على الوثيقة لأول مرة، لكنها قدمت لحكومة إقليم كردستان أيضاً حق النقض الفاعل على أي تغييرات.^{٦٥} وفي النهاية، ساهم رفض الأكراد قبول نقاش جاد بشأن تعديل أحكام الصلاحيات الإقليمية في إحباط هذه العملية. وينص الدستور على أحكام بديلة بشأن اقتراح التعديلات؛ إذ يمكن وفقاً للمادة ١٢٦ أن يشرع رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء مجتمعين، أو خمس أعضاء مجلس النواب، بترتيبات التعديل، على أن تُطرح مواد التعديل لاحقاً للاستفتاء الوطني للموافقة عليها. إلا أن المعارضة الكردية لأي شكل من أشكال التعديل الدستوري كانت عقبة مستعصية أمام أي مبادرات، بما في ذلك آخرها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، في آخر مرة ناقش فيها المجلس مسألة مراجعة الدستور.^{٦٦} وكان حل حكومة إقليم كردستان لمآزق الفيدرالية بسيطاً وهو تنفيذ البنود الموجودة بالفعل في الدستور.

ومع ذلك، بدلاً من إضعاف حكومة إقليم كردستان أو تهديد أمن إقليم كردستان وسلامته، سيكون تعديل الدستور من مصلحة الإقليم كمرحلة أخيرة في عملية مصممة لتعكس استثنائية حكومة إقليم كردستان وتقنين الإجراءات التي تعزز علاقةً مع بغداد تكون مفيدة للجانبين على أساس الوضع الراهن. وسوف يكرس هذا التعديل الوضع الخاص لأربيل واستقلاليتها ويحميها، بينما يمنح بغداد ثقة أكبر في الطموحات طويلة الأجل لشريكها الكردي. وعلاوة على ذلك، من خلال إدخال الإصلاح الدستوري في نهاية عملية التفاوض، وليس في بدايتها، سيتمكن توظيفه لتدوين الاتفاقات التي يجري التوصل إليها بشأن النفط وتقاسم الإيرادات والسيطرة على الأراضي وتقاسم السلطة بمجرد أن تكون هناك ثقة في أن كلا الجانبين على استعداد لتنفيذها على النحو المتفق عليه.

وسيكون من بين التحديات الرئيسية للحكومة الاتحادية في هذه العملية كيفية إعادة النظر في الدستور دون فتح الباب أمام سيلٍ من مطالب أخرى للحصول على تنازلات وتعديلات من المجتمعات والمحافظة الأخرى في بقية العراق. ولئن كانت بغداد اعترفت عموماً باستثنائية حكومة إقليم كردستان (وإن على مضمض وبنحو غير متسق في بعض الأحيان)، إلا أنها كانت تدرك أيضاً أنها في استجاباتها للمطالب المالية والأمنية الكردية، يجب أن تراعي أهمية الحاجة إلى الإنصاف مع باقي أنحاء العراق، ولا سيما المحافظات المنتجة للنفط في الجنوب. وقد حدّ هذا الاعتراف من رغبة الحكومة الاتحادية في تقديم تنازلات لأربيل في الماضي، خاصة في المجالات المالية، خوفاً أن يؤدي إلى رد فعل عنيف في المحافظات العراقية الأخرى ويدعو إلى تطبيق تدابير مماثلة خارج إقليم كردستان.

يخبرنا التاريخ أن أي مبادرة من قبل الحكومة الاتحادية ستثير بعض ردود الفعل في المحافظات غير الكردية، لا سيما تلك الأكثر إقصاءً في المطالبة بدرجة من الحكم الذاتي لأنفسها. وعليه، ستضطر بغداد إلى معالجة علاقتها الحالية مع المحافظات التي تسيطر عليها، وربما تقدم ميثاقاً اجتماعياً جديداً هناك يستجيب على الأقل لبعض المطالب الأساسية للمحافظات. تتمثل إحدى الطرق الواضحة أمام الحكومة الاتحادية لمواجهة هذا التحدي في تنفيذ تدابير اللامركزية المنصوص عليها في التشريع الحالي بشكل أكثر منهجية في بقية أنحاء العراق.

ومثلما هو الحال مع حكومة إقليم كردستان، يقدم إصلاح تقاسم الإيرادات وسيلة مبكرة مناسبة لبناء الثقة يمكن أن توفر الأساس لمبادرات أوسع. وقد أدرجت الحكومات المتعاقبة المدفوعات المالية المباشرة لجزء من عائدات النفط والغاز المؤلدة محلياً في الميزانية الاتحادية، وبينما كانت هذه التحويلات فريسة للضغوط المالية في المركز، فإن هذه الصيغة توفر الأساس للتفاوض بشأن آلية طويلة الأجل لتقاسم الإيرادات مع المحافظات المنتجة للنفط والغاز، الأمر الذي يمكن أن يخفف من بعض مظالمها المحتملة بشأن الفيدرالية غير المتماثلة. يُعدّ تحصيل الضرائب محلياً، بما في ذلك الاحتفاظ بجزء من الإيرادات الجمركية، آلية أخرى ممكنة. وسنمكّن عملية الإصلاح الدستوري نفسها من إجراء حوار جديد بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات للتفاوض والاتفاق على ترتيب طويل الأجل لتقاسم السلطة يقر بالحاجة إلى مزيد من اللامركزية، مع الحفاظ على المجالات الأساسية لسلطة الحكومة الاتحادية، وإرساء أسس وطيدة لعلاقات طويلة المدى بين المركز والأطراف.

٦٥ نُصّت المادة ١٤٢ على أن يُشكّل أول مجلس نواب بعد إقرار الدستور لجنة لتقديم توصيات لمجلس النواب بإجراء تعديلات على الدستور. وتنص الفقرة ٤ من المادة على أن إقرار أي تغييرات يشترط عدم رفضها من قبل ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر في استفتاء وطني.
٦٦ للاطلاع على مثال راهن، انظر مينمي، د.ت. (٢٠١٩)، «مع تصاعد الدعوات العراقية لتعديل الدستور، الأكراد يخشون خسارة المكاسب السياسية»، المونيتور، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر، <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/11/iraq-kurdistan-constitution-protests.html>

الخاتمة

كثيراً ما أظهرت السياسة في العراق على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية ما يترتب من تكاليف ناجمة عن الفشل في حل قضية الترتيبات الفيدرالية بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية. ويُبرز نصُّ دستور عام ٢٠٠٥، الذي يحدد صيغةً تعطي الأسبقية للأقاليم والمحافظات على المركز، والذي يحدُّ كثيراً من صلاحيات الحكومة الاتحادية وسلطتها المختصة السيادية، لحظةً فريدة من نوعها من حيث زمنها. فقد كانت موازين القوى السياسية في ذلك الوقت تميل لصالح القادة الأكراد في العراق، الذين تمكنوا، بدعم من المجلس الإسلامي الأعلى في العراق وبدعم من الولايات المتحدة، من الدفع برؤيتهم لدولة عراقية فيدرالية بصورة فضفاضة على حساب آراء العديد من شركائهم العرب. ولكن، عندما أصبحت الحكومة الفيدرالية أكثر تماسكاً وقوة، سرعان ما رفض قادتها غير الأكراد فكرة التنازل عن السلطة والحظوة التي جاءت مع السيطرة في بغداد، ما أدى إلى عرقلة التشريعات التي من شأنها أن تعزز النموذج الدستوري. وفي غضون ذلك، استطاعت أربيل أن تحافظ على استثنائها في الدولة العراقية، بيد أنها تفتقر إلى الموارد المالية، والقوتين السياسية والعسكرية، سواءً لفرض فيدرالية فضفاضة على المركز، أو للانفصال.

ونتيجة لذلك، أصبحت مسألة الفيدرالية مسألة نزاع دائم بين أربيل وبغداد، الأمر الذي خلق عداوة مستمرة بين الجانبين، وفي بعض الأحيان، أدى إلى زعزعة استقرار البلاد برمتها. ونظراً إلى تسرُّب هذا النزاع إلى مجالات مهمة للغاية مثل قطاع النفط والغاز، فقد أدى أيضاً إلى خسارة إيرادات صافية كبيرة للبلاد عامةً، ويمكن القول إن أداء حكومة إقليم كردستان أسوأ من أداء الحكومة الاتحادية في هذا الصدد. وفي الوقت نفسه، أدى ذلك إلى توتر عسكري دائم في المناطق المتنازع عليها، التي كان من المستحيل حل النزاع بشأنها بينما ظلت قضية الفيدرالية الأوسع ماثلة.

ولكن على الرغم من هذه الضغوط، فقد نشأ وضع راهن مستقر نسبياً بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان على مدى العقد ونصف العقد الماضيين. وفي حين طعنت بغداد بالطموحات والمطالب الكردية، إلا أن الحكومة الاتحادية أدركت استثنائية المنطقة (على الأقل داخل الحدود التي تسيطر عليها حالياً). كانت آليات إدارة الجوانب المختلفة للعلاقة بين الجانبين، بما في ذلك المالية وأطر تقاسم الإيرادات مصدر نزاع مستمر، ولكن جرى التوصل إلى حلول قصيرة الأجل ذات تطبيقات طويلة الأجل. وطوال هذه الفترة، جرى الإقرارُ عموماً بوضع حكومة إقليم كردستان ككيان مستقل له حكومته ومؤسساته وقوانينه وقواته العسكرية الحصرية. لقد دأبت أربيل على الدعوة إلى التنفيذ الكامل للدستور وإلى تشريع من شأنه أن يسمح بتطبيق صورة فضفاضة من الفيدرالية في جميع أنحاء العراق. ومع ذلك، أصبحت حكومة إقليم كردستان أكثر تقبلاً لحقيقة أنه من غير المرجح أن تتخذ الحكومة الاتحادية أي تدابير من شأنها أن تقلل من سلطتها بصورة كبيرة.

ويمكن من خلال إيجاد طريقة لتقنين الحلول الوسط التي أجبرت الظروف كلاً من بغداد وأربيل على التوصل إليها، توفير طريقة فعالة لحل مسألة الفيدرالية حلاً نهائياً. إن أساس الخطوات الأولى لبناء الثقة يكمن في صورة أخرى من صور صيغة التصدير مقابل الإيرادات التي نوقشت في الميزانيات الأخيرة، لا سيما وأن أي آلية دائمة ستطلب التوصل إلى اتفاقات تمس صميم النزاع بشأن الفيدرالية، من قبيل تقاسم العائدات؛ وتحديد السلطة القانونية المختصة؛ وإدارة قطاع النفط والغاز؛ والسيطرة على الأراضي. يتطلب إنجاز هذا العمل الإرادة السياسية لتعزيز الصيغة، بدلاً من الإصرار على الأجنحة المغالي فيها، وترسيخ هذه الترتيبات في قوانين جديدة، وفي نهاية المطاف، في دستور جديد.

وإذا أمكن الاتفاق المتبادل على الترتيبات المالية، فقد تُوفَّر سبلاً جديدة لمعالجة المسائل الأوسع المتعلقة بالفيدرالية، مثل التوصل إلى حل بشأن المناطق المتنازع عليها والتعاون الأمني طويل الأجل. وعلاوة على ذلك، وبمجرد تهدئة الخوف الوجودي المرتبط باللامركزية، يمكن لاتفاق كهذا أن يقنع الحكومة باستحداث عملية نقل أكثر منهجية للسلطة في بقية العراق من شأنها تمكين الحكومات المحلية ومعالجة مطالبها بتحسين الإدارة وتقاسم السلطة.

نبذة عن المؤلف

رعد القادري مدير أول في مركز مجموعة بوسطن الاستشارية لتأثير الطاقة، وعَمِل سابقاً في وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث البريطانية في بغداد.

كلمة شكر

أتوجّه بخالص شكري لمبادرة العراق في تشاتام هاوس، وخاصةً ريناد منصور وجورجيا كوك على ما وقراه من دعمٍ في كتابة هذه الورقة. والشكر موصول أيضاً لتوبي دودج ومات أمترانو وكريستين فان دين تورن على قراءتهم المسودات الأولى من هذه الورقة والتعليق عليها.

جميع الحقوق محفوظة. ولا يجوز إعادة إنتاج أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بأي وسيلة. سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية. بما في ذلك التصوير أو التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات أو استرجاعها. دون إذن كتابي مسبق من صاحب حقوق الطبع والنشر. يرجى توجيه جميع الاستفسارات إلى الناشرين.

لا يُعرب تشاتام هاوس عن آرائه الخاصة. الآراء المعبّر عنها في هذا المنشور مسؤولية المؤلف (المؤلفين).

حقوق النشر © المعهد الملكي للشؤون الدولية، 2020

صورة الغلاف: مشهد لقاعة البرلمان العراقي في بغداد يوم 21 كانون الأول / ديسمبر 2010.

مصدر الصورة: أ. ف. ب/صورة/علي السعدي/جيتي إيماجز

ردمك 8-448-1-78413-978

طُبع هذا المنشور على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات (FSC)

إخراج الطباعة: سوبوكس (Soapbox) www.soapbox.co.uk



المعهد الملكي للشؤون الدولية
تشاتام هاوس

St James's Square, London SW1Y 4LE 10

هاتف +44 (0)20 7957 5700

contact@chathamhouse.org | chathamhouse.org

مؤسسة خيرية مسجلة برقم: 208223