



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

هل تصلح الفدرالية في سورية؟

عقيل سعيد محفوض



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

هل تصلح الفدرالية في سورية؟

عقيل سعيد محفوظ *

مقدمة

ينظر السوريون، أو شريحة قد تكون كبيرة منهم، إلى الفدرالية، كما لو أنّها «شأن الآخريين» حيال بلدهم، وجزء من «منظور دولي» للتعاطي مع الحدث السوري؛ ومن غير الواضح إلى أيّ حدّ يقبلون-يرفضون الفكرة، ربما لانشغالهم عنها بأمر أكثر أولوية، تتمثل في تدبّر الحرب، وتدبّر سبل العيش.

لكن الفدرالية معروضة في فضاء الحدث السوري، وإنّ ضعف الاهتمام بها، لا يعني استبعادها، بل لعله يعزّز حضورها، ذلك أنّ إكراهات الحرب تفتح باب الإمكان على أطروحات عديدة بشأن سورية، ومنها الفدرالية، التي قد تبدو «حالة وسطاً» مقارنة بأطروحات التقسيم، أو حتى استمرار الحرب، بكل المخاطر الناتجة عنها.

تنطلق الورقة من سؤال رئيس هو: هل تصلح الفدرالية لسورية؟ وما اشتراطات أو كيفيات النظر للفدرالية بشأن سورية؟ وهل يمكن تجاوز سؤال الفدرالية؟ وتخلص إلى أنّ الفدرالية هي «تقنية سياسية» و«دستورية»، وليست «قانوناً للتطبيق» أو شرطاً تاماً أو كافياً لتحقيق الديمقراطية أو التنمية أو الأمن والاستقرار، ولها أخطا وتشكلات كثيرة، وغالباً ما يمكن «هندستها» و«صناعتها»، وأنّ المهم لسورية، هو استعادة فكرة مجتمع ودولة سوريين، وهوية وطنية، ومواطنة، وتنمية، وتحول ديمقراطي، فإذا أمكن ذلك، لا يعود مهماً، أن يكون النظام الدستوري والسياسي فيها فدرالياً أم لا، إنّما كيف يمكن ذلك؟

تتألف الورقة من مقدمة وتسعة محاور: أولاً- الرؤية والمقاربة، ثانياً- ما الفدرالية؟ ثالثاً- الأطر المرجعية، رابعاً- المثال والمنوال، خامساً- أطروحة الفدرالية بشأن سورية، سادساً- تلقّي الفدرالية، سابعاً- من يريد الفدرالية؟ ثامناً- الفدرالية: حل أم مشكلة؟ تاسعاً- في اشتراطات النظر للفدرالية، وأخيراً خاتمة.

أولاً - الرؤية والمقاربة

هل تمثل فكرة الفدرالية «نقطة ابتداء» أو «شرطاً» في سياسات الحل أو التسوية في سورية، بمعنى هل «يُهيئ» الحدث السوري لقبولها، بوصفها «كلمة السر» في الحل أو التسوية، أم هل يكون العكس، أي: التفكير أولاً أو قبلاً في أيّ دولة تكون سورية ما بعد الحرب، ومن ثمّ يمكن النظر تالياً في طبيعة النظام الدستوري المناسب؟

أيّ «قابلية» داخلية أو محلية في سورية لقيام الفدرالية؟ وما موقع فكرة الفدرالية في الفضاء الداخلي أو الإقليمي، والسؤال الأهم هو: هل تصلح الفدرالية لسورية، وكيف يمكن النظر إلى الفدرالية في إطار الحرب وتداخلاتها ورهاناتها، وأي اشتراطات للتفكير فيها، وهل تمثل بالفعل أولوية أو شرطاً في إطار الحدث السوري، أم أنّ ثمة أولويات أو مقاربات أخرى؟

تواجه فكرة «بناء الدول»¹، وخاصة في مرحلة ما بعد الحرب، وخاصة إذا كانت من نط الحرب السورية، إشكالية على قدر كبير من الأهمية، وتتمثل بوجود تحديات مركبة، في مستويين رئيسيين متعاكسين: الأول هو الحاجة لـ«توزيع القوة»، وأولوية التعدد والتنوع، والمناطق والجهات، والتكوينات الاجتماعية بوصفها شرطاً للحل أو التسوية، والثاني هو الحاجة لـ«تركيز القوة»، والتأكيد على أولوية التوحيد والإدماج، والهوية الوطنية، ومركزة السلطات والصلاحيات بوصفها شرطاً للمحافظة على المجتمع والدولة.

وهكذا، فإنّ التحدي الرئيس لسورية، هو كيف يمكن إدارة تلك الفواعل والاتجاهات وتجلياتها المتناقضة وأحياناً المتعاكسة؟ وإذا اتجهت الأمور بالحدث السوري للإجابة بـ«نعم» على سؤال الفدرالية، فهذا يحيل إلى تحدٍ آخر، يتمثل في السؤال الآتي:

أيّ بناءٍ دستوريٍّ ممكنٍ أو صالح لسورية، وكيف يمكن إنتاج فكرة دستورية مناسبة لها وتجربتها؟ ذلك أنّ النظم السياسية والدستورية وغيرها -على اختلاف أنماطها وتشكلاتها- ليست محض «تقنية للاستيراد»، ولا «قانوناً للتطبيق»، كما سبقت الإشارة، وإنما هي أفكار ومشروعات يجب التفكير فيها، وتجارب يجب خوضها أو عيشها، وأطر وديناميات يجب بناؤها.

هذا ينسحب على فكرة الفدرالية، صحيح أنّ ثمة مبادئ وقواعد مشتركة بين تجارب

1. حول مفهوم بناء الدول، انظر مثلاً: فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، ترجمة: مجاب الإمام، (الرياض: العبيكان للنشر، 2007)، ص 20.

الفدرالية حول العالم، إلا أنَّ تنوعها من جهة، ووجود نظم كثيرة «لا فدرالية» من جهة أخرى، يضعنا أمام نسبية الفكرة، ونسبية التطبيق، ومن ثم نسبة النجاح، ومن ثم فإنَّ فكرة الفدرالية ليست مُسَلِّمة أو حتى مشروعاً بنفسها أو مطلوبة لنفسها، وإنما بمدى «مطابقتها» أو «مواءمتها» للواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي المراد تطبيقها أو إقامتها فيه.

ثانياً- ما الفدرالية؟

نمَّةٌ طيفٌ واسعٌ من المعاني والتقديرية والتجارب الفدرالية²، تبدأ من دخول جماعات أو كيانات أو «كانتونات» في «متحد اجتماعي-سياسي» أو «دولة»، تكون قطاعات السياسة الخارجية والأمن والدفاع من اختصاص الحكم المركزي، فيما يكون لوحده (الفدرالية) القدرة على تدبير شؤونها الداخلية، وخاصة في قطاعات العمل والإنتاج والتعليم والتربية والثقافة، وحتى في تنظيم السياسات المحلية والإدارة ... إلخ.

وتختلف أنماط الفدرالية حول العالم، مثل: روسيا الاتحادية، وبريطانيا وألمانيا وكندا وأستراليا والهند والبرازيل والولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وإسبانيا ونيجيرو والمكسيك والأرجنتين وغيرها، وهي تجارب متفاوتة في أمور كثيرة، مثل ظروف نشأتها وتطورها، وبنائها الاجتماعية والإثنية والدينية والثقافية، وتوزيع السلطات والموارد المادية والمعنوية، ونظم التمثيل والانتخابات والمجالس التشريعية، كما تختلف «دولها» من حيث موقعها في ميزان المعنى والقوة في العالم اليوم.

ويحدث أن تقوم الفدرالية نتيجة تفاهات وتسويات إثر حروب ومواجهات داخلية وتدخلات خارجية، كما هو الحال في البوسنة والعراق؛ أو فدرالية مركز-أطراف، إن أمكن التعبير، كما هو الحال في روسيا مثلاً، التي اتسمت تجربتها بـ«طابع إمبراطوري»، بدءاً من اللحظة القيصريّة، ثم السوفييتية، وصولاً إلى اللحظة الراهنة، ويمكن أن ينسحب ذلك -بكيفية أو أخرى- على الولايات المتحدة.

كما يمكن أن تقوم الفدرالية في بلد ما نتيجة ديناميات توحيد مركبة، في إطار «بناء أمة»، وتُعدُّ ألمانيا والهند وباكستان وماليزيا، وهي ليست سواء، أمثلة على ذلك، ولو أنَّ دينامياتها وقابليتها الداخلية بقيت تعمل بفعالية ضمننت لها الاستمرار.

2. انظر بكيفية عامة:

George Anderson, Federalism: An Introduction, (Oxford: Oxford University Press, 2008).

ثالثاً- الأطر المرجعية

يرتكز حديث أو فكرة الفدرالية لسورية على عدد من الأطر المرجعية، يمكن تركيزها أو إجمالها في النقاط الرئيسية الآتية:

- إكراهات الحرب، وإجهااد البنى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقيمية، وتعدد خرائط السيطرة والنفوذ وسلطات الأمر الواقع خلال فترة زمنية مديدة نسبياً (منذ العام 2011 وحتى الآن).

- قرار مجلس الأمن 2254 لعام 2015، وهو لا يذكر الفدرالية صراحة، لكنّه يمثّل -لدعاتها ومؤيديها- مدخلاً أو مرجعية أو غطاء ليس للحديث فيها فحسب، وإنما لفتح باب الإمكان لمراجعة طبيعة الدولة والمجتمع كله.

- مسارات إدارة الأزمة مثل ديناميات استانة وسوتشي وجنيف، والتفاهات بين فواعل الحرب، وخاصة: روسيا والولايات المتحدة، وروسيا وإيران وتركيا، فيما يعرف بـ«ثلاثي استانة»، وغيرها، والتي عزّزت مقاربات مختلفة للحرب، وأقامت مناطق نفوذ، ومناطق خفض تصعيد، و«ضبطت إيقاع» المواجهات والعمليات العسكرية، ورسمت «خطوط استقرار» بين مناطق أخذت تشكّل «كيانات» ذات طابع سياسي واجتماعي وعسكري... إلخ.

- الأطر المرجعية النظرية في العلوم السياسية والنظم الدستورية وغيرها، وخاصة في تجارب البناء الدستوري لمجتمعات ودول الحرب³، ومثمة تراكم كبير في الأدبيات والرؤى في هذا الباب.

- التطبيقات والخبرات في الإقليم والعالم، وهي كثيرة، وخاصة في العقود الأخيرة، وتكاد تكون «الفدرلة» بنداً ثابتاً في نظريات ومقاربات «بناء الأمم والمجتمعات» في مرحلة ما بعد الحرب، انظر مثلاً ما حدث في البوسنة والعراق ورواندا وليبيريا وغيرها.

- تطورات وتجاذبات الموقف بين الدولة المركزية في دمشق و«الإدارة الذاتية» في منطقة الجزيرة وشرق الفرات؛ صحيح أنّ الأمور لم تصل إلى حلّ أو تسوية، إلا أنّها تراكم معطيات وتخلق وقائع لها منعكسات جديدة على طبيعة الحل أو التسوية، بما في ذلك -وفي القلب منه- طبيعة النظام

3. انظر مثلاً:

George Anderson, Creation of Constituent Units in Federal Systems, Law Working Paper (The Center for Constitutional Transitions: NYU, 2014).

السياسي والدستوري، بل طبيعة المجتمع والدولة كلهم.

- المرجعية الأهم اليوم - وفق ميزان القوة والدولة، ووفق قرار مجلس الأمن 2254 - هي للدستور الحالي (2012)، وقانون الإدارة المحلية الجديد رقم 11 لعام 2015، وهو تعديل للقانون رقم 107 لعام 2011.

رابعاً- المثل والمثال والمنوال

تمثّل أطروحات الفدرالية جزءاً من «وصفة ناجزة» تقريباً في عمليات «بناء الدول» في مرحلة ما بعد الحرب، كما سبقت الإشارة، و«بنداً ثابتاً» في الأجندات المطروحة للحلول والتسويات من قبل الدول الكبرى والمنظمات الدولية والأهلية والشبكات المهتمة بالحرب والنزاعات حول العالم، الأمر الذي يضع «الفدرلة» في فضاء التفكير لحل أو تسوية الحرب السورية، ويمكن تركيز الحديث عن المثل والمثال والمنوال في النقاط الرئيسة الآتية:

- إن المثل والمنوال في الواقع السوري الراهن يُعطي تقديرات مختلفة ومتعاكسة، كما هو الحال في منطقة الجزيرة ومنطقة إدلب وريف حلب، ولو أنّ ما يحدث هناك ليس في إطار الفدرالة بنفسها، وإمّا في إطار كيانات نتجت عن الحرب وفي مواجهة إكراهاتها، وسيطرة جماعات وتنظيمات أخذت تطور ديناميات حكم وتتشبه ب«الدول».

- أمّا المثل والمثال والمنوال في الإقليم فيتمثل في العراق بعد 2003، والذي يبدو مثلاً قريباً ونموذجياً تقريباً لفكرة الفدرالية في سورية⁴، ويمثل لبنان نمطاً من «فدرالية غير مسمّاة»، و«غير نمطية»، بوصفه بلداً يقوم منذ اتفاق الطائف، بل منذ تأسيسه قبل أكثر من مئة عام، على توزيع مركب للسلطات والموارد المادية والمعنوية على أسس دينية طائفية، وليس جغرافية أو مناطقية أو سياسية.

وتجربة الفدرالية العراقية قائمة إمكناً واحتمالاً في الدستور، لكنّها «غير مكتملة» في الواقع، ولم يتجه العراق كله ل«الفدرلة»، وهي مع ذلك تجربة مفيدة بالنسبة لدعاة الفدرالية في سورية، لجهة أنّ الفدرالية ممكنة في منطقة لم تقم فيها فدرالية واحدة، ثم أنّ التوترات والصعوبات التي تواجهها (في العراق)، تمثّل درساً يمكن الاستفادة منه، بتدارك مشكلاته، ومن ثمّ إعادة إنتاجه معدلاً في حالة سورية.

4. انظر مثلاً: علي المولوي، «الفدرالية الفاعلة» في العراق .. وجهة نظر نقدية»، مقال، بغداد موقع مركز البيان للدراسات والتخطيط، 7 نيسان/أبريل 2018.

وهي تجربة مفيدة، بما هي درس أو نذير، يحيل إليه مناخ الفدرالية في سورية، لجهة أنّ التجربة لم تنجح بالتمام، إذ نحا الإقليم الكردي للانفصال، ولم يكن لها جاذبية أو قابلية عميقة عند شريحة كبيرة من العراقيين العرب، الأمر الذي يعني أنّ توزيع الموارد والقوة والمشاركة السياسية يمكن أن يكون بديلاً لـ«الفدرلة»، وإنّ بقاء العراق بلداً مفخخاً بالعنف، هو خير تجربة ودرس للسوريين (الرافضين للفدرالية).

- أمّا المثال والمنوال على الصعيد الدولي، فيتمثّل بتجارب عديدة حول العالم، وخاصة ما قامت به أو حاولته الولايات المتحدة والأمم المتحدة وعدد من المنظمات الدولية بشأن «إعادة بناء الأمم» أو «إعادة بناء الدول»، ومثل ما حدث في: ليبيريا، يوغسلافيا (البوسنة)، تيمور الشرقية وغيرها.

خامساً- أطروحة الفدرالية بشأن سورية

يمكن النظر إلى أطروحة الفدرالية في سورية من زوايا عديدة أو وفق مستويات كثيرة، وذلك بوصفها:

- استجابةً لمخاوف من مركزة السلطات أكثر منها إيمان بالديمقراطية أو إيمان بالفدرالية نفسها، أي: إنّ الفدرالية ليست مقصودة بنفسها أو نتيجة مدارك يقينية أو مفكر فيها.

- تكشف عن تحول في مدارك الحرب، وذلك في مستويين رئيسيين: الأول من منظور المعارضة ويعدّها تراجعاً عن فكرة الثورة وإسقاط النظام، إلى مجرد إصلاح أو تعديل في البنى السياسية والدستورية في ظل النظام القائم⁵، والثاني من منظور الموالاة ويعدّها التفافاً على انتصار النظام في الحرب..

- محاولة لـ«تثبيت» و«قوننة» أمر واقع، ولكن غير معترف به أو متنكر له، ويمكن القول إنّ خرائط القوة والسيطرة تتجاوز الفدرالية، وبأقصى صيغها راديكالية، وصولاً إلى «تقسيم» البلاد إلى مناطق وخرائط سيطرة ونفوذ مختلفة، يتخذ بعضها ملامح كيانات دولية أو شبه دولية، كما هو الحال في منطقتي الجزيرة وإدلب-ريف حلب، وليس من اليسير تفكيك كل تلك الوقائع والمصالح والمدارك والتراكمات الناتجة عن ذلك.

5. انظر مثلاً: راتب شعبو، «الفدرالية مخرجاً»، العربي الجديد، 23 نيسان/أبريل 2021.

تصدر أطروحات الفدرالية في سورية عن الفواعل الإقليمية والدولية على جانبي الحرب، إن أمكن التعبير، أي: من قبل حلفاء النظام السياسي وحلفاء المعارضة، وهذا ما يعطي الفكرة دافعية ومقبولية نسبية، ويفترض أن يخفف ذلك من مدارك المؤامرة أو الوصم الجاهز لمقولات من هذا النوع.

وعلى الرغم من أن روسيا كانت أول من عرض فكرة الفدرالية لسورية⁶، وأعقبها إيران⁷، وربما ضغطنا بعض الشيء على النظام السياسي، من أجل البحث فيها، إلا أنهما ما لبثتا أن «خففتا النمط» بهذا الخصوص، بسبب حساسية النظام (وشريحة قد تكون كبيرة من المجتمع) حيال الفكرة.

وفيما قالت إيران إن مبادرتها حول دستور سوري، لا تعدو أن تكون «فكرة» أو «طرحاً» سياسياً أو دبلوماسياً من أجل «تحريك» الخطاب أو المسار السياسي في ذروة الحرب، فإن روسيا تواصل البحث في فكرة نظام دستوري لسورية، ولا تستبعد الفدرالية، بوصفه جزءاً من حلّ أو تسوية للحرب، سواءً أكان ذلك في إطار عملية جنيف والقرار 2254، أو عملية استانة، أو أي صيغة أخرى يمكن أن تنشأ في المستقبل.

لم تُظهر الولايات المتحدة حماسة حيال فكرة الفدرالية، على مستوى الخطاب على الأقل، ما خلا بعض الاستثناءات، ولكنها عملت كثيراً من أجل تكريس وجود مناطق سيطرة ونفوذ مختلفة خارج سلطة الدولة المركزية في دمشق، وفي الوقت الذي تحمي فيه واشنطن «الإدارة الذاتية» في منطقة الجزيرة، وهيء الظروف لكيانية دولية أو شبه دولية هناك، فإنها تقوم بحماية غير مباشرة لكيانية «جبهة النصرة» في إدلب، من خلال دعم سياسات تركيا ورهاناتها في تلك المنطقة، وإعاقة جهود الدولة السورية لاستعادة إدلب، ويقدم باحثون أمريكيون أفكاراً حول «فدرلة» سورية وحتى تقسيمها⁸، ليس لأن الفدرالية مطلوبة بنفسها، وإنما من أجل «احتواء» أي عودة محتملة لدولة مركزية قوية في سورية.

6. انظر: النص الكامل لمسودة دستور سوريا «الروسي» بالعربية، وثيقة، موقع عربي 21، 28 كانون الثاني/يناير 2017.

7. «إيران تقدم مقترحات بشأن «صياغة الدستور السوري»، سكاى نيوز عربية، 11 حزيران/يونيو 2018.

8. انظر مثلاً:

Michael O'Hanlon, Deconstructing Syria: Towards a regionalized strategy for a confederal country, (Washington, Center for 21stCentury Security and Intelligence, Brookings, June 2015).

وأما تركيا فهي ضد الفدرالية، لاعتبارات تخص الوجود الكردي في سورية، ولكنها ليست ضد فدرالية يمكنها الهيمنة عليها أو احتواء أي تطورات ممكنة أو محتملة جرائها، وإذا قامت كيانية كردية في منطقة الجزيرة السورية، تشبه الكيانية الكردية في شمال العراق، فلن تعدّها تهديداً.

سادساً- تلقّي الفدرالية

يحيل الحديث عن الفدرالية في سورية إلى مقاربتين أو ديناميتين رئيسيتين متداخلتين: الأولى تبحث الفدرالية في أفق الحل/التسوية للأزمة أو ما يعرف بعملية جنيف وقرار مجلس الأمن 2254 لعام 2015؛ والأخرى تبحث في أي نظام سياسي وبناء دستوري ممكن في سورية ما بعد الحرب؟

الأولى ترى في الفدرالية مدخلاً -إلى جانب مداخل أخرى- لتهيئة ظروف أو قابليات مناسبة للخروج من الحرب، والثانية ترى فيها ضمانات لبناء نظام سياسي ديمقراطي ودولة قابلان للاستمرار والاستقرار، ومن ثم الحيلولة من دون اندلاع حرب أخرى بأسباب وعنوانات وقابليات داخلية.

وبالمقابل ثمة مقاربات أخرى ترى أنّ حديث الفدرالية هو أحد نتائج الحرب، وجزء من دينامياتها، إذ لم يكن مطروحاً قبلها، بمعنى أنّه فكرة مستجدة في فضاء السياسة في سورية، تهدف لتشكيل نظام سياسي ودولة ضعيفان، وربما يكون ذلك مقدمة لتقسيم البلاد أو جعلها مفخخة بالصراع الداخلي والعنف، وعاجزة عن مباشرة أجدات أو أهداف أو القيام بأدوار في الإقليم.

بين هذه وتلك من المقاربات، تجد قبولاً حذراً أو مشروطاً للفكرة، بين مدارك «التكيف» مع إكراهات ومتطلبات التسوية بأبعادها الداخلية والخارجية، وبين قناعة بأنّ الفدرالية ليست شراً بالضرورة، وأنّ بالإمكان تكييف نظام فدرالي مناسب لسورية وهندسته، بقدر يضمن توزيعاً أكثر توازناً للموارد المادية والمعنوية، ونظام حكم ديمقراطي، بقدر يضمن بقاء مجتمع ودولة آمان ومستقران، وقادران على الدفاع عن مصالحهما في الداخل والخارج.

ويثير الحديث عن الفدرالية كثيراً من الجدل في الحدث السوري، لكن من دون أن التوصل إلى أي توافقات حولها، بل إنّ «الرفض» أو «التحفظ» كان السمة الغالبة عند فواعل السياسة من السوريين، موالاة ومعارضة، ما خلا فواعل الإدارة الذاتية الذين اهتموا بتقديم الفكرة بأشكال وتسميات شتى، أمّا الرأي العام فلم تظهر دراسات أو مسوح أو استطلاعات حول موقفه منها.

ويبدو أنّ بعض الاعتراض على الفدرالية ينتج -في جانب منه- عن وجود مدارك وصور نمطية عند السوريين عنها، بوصفها منتجاً غريباً، يراد «فرضه» عليهم بصرف النظر عن مدى مواءمته أو قابليته السورية من عدمه، فضلاً عن أنّ تجارب الفدرالية في الإقليم، وخاصة العراق، ليست مشجعة أو أنّها لم تحقّق نجاحاً كافياً.

ويمكن تقصّي مدارك تهديد -بل مدارك مؤامرة- عند شريحة من السوريين، تجذ في فكرة الفدرالية المطبّقة في العراق «مثلاً» لما يريده الغرب حيال سورية، أي: بناء «دولة هشة» تعاني من واقع انقسامي نشط، وصولاً إلى «التقسيم الناعم» للبلاد، ذلك أنّ الفدرالية في العراق -من هذا المنظور- صمّمت من أجل أن يكون العراق على ما هو عليه اليوم: واقع مفتح بالعنف، ومن الصعب تغييره، بل إنّ أيّ محاولة لتغييره تهدّد بتفجيره!

سابعاً- من يريد الفدرالية؟

قد لا تكون الفدرالية مقصودة بنفسها، أو لحاجة سورية لها، بقدر ما أنّها حاجة إقليمية ودولية، بمعنى أنّها نتيجة تقديرات واستدعاء أو تمثّل لأنماط حل، كما أنّها أحد أنماط «احتواء» عودة نظام سياسي قادر على مركزة الموارد والقوة، و«احتواء» عودة دولة تكون قادرة على خلق اجماع داخلي وتخصيص الموارد للعب دور نشط ومؤثر في الإقليم، وهذا لا يغفل وجود فواعل (الکرد) تمثل الفدرالية لها حاجة وضمانة وجود أو قاعدة تأسيس كيانات تنسجم مع مرجعيات ثقافية وفكرية وأيديولوجية معروفة.

ليس في أنثروبولوجيا السياسة والثقافة عند السوريين كثير من الخبرة والتجارب حول الفدرالية، لعل المثال الحديث الوحيد تقريباً هو «الفدرالية» التي أقامتها فرنسا في السنوات الأولى للانتداب على سورية⁹، وكانت جزءاً من ديناميات الضبط والسيطرة، وديناميات خلق بيئة اجتماعية سياسية قابلة للإدارة والحكم، ولكنّ السوريين رفضوها.

كان وجود تجارب سيطرة وحكم محلي -غير رسمية وغير معترف بها دستورياً- في جانب منه متوافقاً مع متطلبات الحرب والنفوذ وخرائط القوة في البلاد منذ العام 2011، ذلك أنّ الحرب

9. فيليب خوري، سوريا والانتداب الفرنسي: سياسات القومية العربية 1920-1945، ترجمة: مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت: المؤسسة، (1997).

أثارت قابليات نشطة للتشكلات الجهوية والمناطقية والطائفية، نوازياً مع سلطة الدولة¹⁰، وفي مواجهتها، وبدعم خارجي، وكان ذلك جزءاً من النتائج «غير المقصودة بنفسها»، ولو أنها خلقت فيما بعد قابليات أو استعدادات ما للتفكير فيما يشبه الفدرلة أو الكيانات القائمة بحكم الأمر الواقع.

انظر المطالب في درعا (جنوب سورية) قبل التسويات وعودة سلطة الدولة (أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر 2021)، والسويداء في السنوات الأخيرة من الحرب وحتى اليوم، وكذلك الأمر ل(إدلب، وريف حلب، وبعض مناطق شمال شرق تحت سيطرة الجيش التركي والشبكات، والتنظيمات الموالية لتركيا).

لكن الفاعل الرئيس والصريح في طلب الفدرالية هو حزب الاتحاد الديمقراطي (الكردي) و«الإدارة الذاتية» في مناطق شمال شرق أو منطقة الجزيرة¹¹، إذ تمثل الفدرالية أحد مطالب ومكونات مشروع «قوات سورية الديمقراطية»، انظر خطاب الإدارة الذاتية حول الفدرالية، والمداولات بين دمشق وكردها، والحديث المتكرر -ولكن المتعثر- عن قانون الإدارة المحلية بوصفه أساساً محتماً للمداولات حول شكل التنظيم الإداري والدستوري للبلاد.

ثامناً - الفدرالية: حل أم مشكلة؟

الفدرالية هي «تقنية سياسية»، وشكل من أشكال التنظيم الدستوري لأي بلد، وهي ليست مسلمة دستورية، ولا شرط للديمقراطية؛ ثم ديمقراطيات «لا فدرالية»، وثمره نظم غير ديمقراطية ولكنها فدرالية، الأمر الذي يفترض أن يخفف من الحمولة الأيديولوجية والمدارك السلبية حيالها، وخاصة في منطقة مثل المنطقة العربية والشرق الأوسط، وبالأخص في المشرق العربي، إذ لا تتمتع الفكرة بأي شعبية تقريباً، وغالباً ما ينظر لها بوصفها مشكلة أو مؤامرة.

وبوصف الفدرالية «تقنية سياسية» و«تقنية حكم» و«تنظيم دستوري»، وخاصة في المجتمعات المتعددة إثنية وعرقياً ودينياً ومناطقياً... إلخ، فعالباً ما ينظر إليها بوصفها ضرورة لأمن المجتمعات والدول التي تقوم فيها، غير أنها، كأى تقنية أخرى، يمكن أن تنطوي على مخاطر، وخاصة

10. انظر مثلاً: عقيل سعيد محفوض، الهوامل والشوامل: الحرب وأسئلة الهوية في سورية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2021).

11. انظر مثلاً: عقيل سعيد محفوض، رهان مهاباد! شرق الفرات بين الكرد والولايات المتحدة وتركيا، أي: استجابة ممكنة؟، (دمشق: مركز دمشق للأبحاث والدراسات، تشرين الأول/أكتوبر 2019).

إذا لم تنطو على ضمانات تصحيح وموازنة، إذ لا تنزلق الأمور إلى التوتر وربما الانفصال، وهكذا، فإنَّ ثمةً وجهان رئيسان للفدرالية، الأول بما هي حل، والثاني بما هي مشكلة:

- الفدرالية بما هي حل، إذا «صُنِعَتْ» و«بُنِيَتْ»، وليس «استيرادها» أو «فرضها»، ولا أن تكون «متفاوض عليها» أو جزء من اشتراطات الحل أو التسوية، وهنا قد تتَّجِه الأمور للبحث في صيغة موسعة ومعقدة لقانون الإدارة المحلية، بمزيد من الصلاحيات للمناطق والجهات والمحافظات، وبالطبع المزيد من التمكين للجماعات والهويات الدينية والإثنية واللغوية والثقافية... إلخ أو صيغة «فدرالية مخففة»، تحتفظ بقدر مناسب من السلطات للدولة المركزية.

- الفدرالية بما هي مشكلة، إذا كانت جزءاً من متطلبات و ضمانات إقليمية ودولية، وبما يتجاوز ضمانات الحل بين السوريين إلى التدخل في طبيعة ودور سورية في الإقليم والعالم، وإذا أُسِّسَتْ على المدارك والهويات الفرعية والجهوية، تعززها وتكرسها، بداعي الطمأنة وتهدئة المخاوف وجبر الخواطر، فتكون البلاد عرضة للتأثيرات الخارجية، ومفخخة بالتوتر والعنف.

تاسعاً- في اشتراطات النظر للفدرالية

لعلَّ أول ما يشترط أو يفترض مراعاته في النظر للفدرالية بوصفه نظام قانوني دستوري لسورية، هو:

- الوعي بالفكرة، بوصفها اقتراحاً أو إمكاناً تحت التقصي والتدقيق، في أفق الدستور الحالي أو أي صيغ معدلة منه، وفي أفق إصلاح سياسي كلي، وليس إعادة البناء من «نقطة الصفر» دستورياً أو من «الصفرة سياسة».

- ميزان الموازنة والصلاحيات، انطلاقاً من خبرة الحرب، وموضوعة الفكرة في سياق الحدث السوري، ووزنها النسبي في ديناميات إدارة الحرب-التسوية. إذ تشكّل الفدرالية جزءاً من النظام الدستوري، وليس كله؛ وهكذا، تمثّل «اللجنة الدستورية» مثلاً واحدة من مفردات أجندة دولية لإدارة الأزمة، في أفق القرار 2254، وثمة مفردات وموضوعات أخرى لا تقل أهمية أو خلافة عنها.

- النظر للفدرالية بما هي «تقنية سياسية»، أي شكل من أشكال تنظيم السلطات والموارد في المجتمع والدولة، وليس «مقولة» مطلوبة لنفسها، ولا «مطلب» أو «تطلع» بنفسه، وجزء من

دينامية وليس قاعدة يجب تطبيقها أو وعداً في أفق كيانى وانفصالي أو شبه انفصالي.

- وعي مخاطر أن تكون الفدرالية بمثابة «قاطع ترددي»، تنهار مع أي أزمة أو إجهاد في البلاد، أو مع أول اختبار لوحدة البلاد، أو عند محاولة فواعل الفكر والسياسة والاجتماع الخ تغيير النمط أو تجاوزه لصالح تركيز أكبر للمعنى والقوة عند الدولة المركزية.

- أن تكون الفدرالية، مرحلية أو انتقالية أو مؤقتة، والحاجة لتدبر سبل عدم تطور الأمور بها إلى دينامية انقسام بتأثير رهانات داخلية أو خارجية.

- قيام كتلة اجتماعية سياسية، أو «كتلة تاريخية»، بتعبير «غرامشي»، تكون قوة جاذبة وتوحيديّة، ونواة تركز للمعنى والقوة، في أفق مشروع وطني ديمقراطي للبلاد ككل، منفتح على أفق إقليمي عربي ومشرقي.

خاتمة

تتمثّل البدهة الكامنة في الفدرالية في نوع من «الموازنة» بين متطلبات المجتمع ومتطلبات الدولة، بين طبيعة التكوين الاجتماعي واتجاهات الهوية والمعنى في المجتمع، وبناء «عقد اجتماعي» بروح تعددية واضحة ومستقرة، وبين (مقابل) الحاجة لنظام سياسي ودستوري لدولة قوية وقادرة على تركيز الموارد المادية والمعنوية اللازمة للأمن في الداخل والخارج، وكلمة السر هنا هي: مجتمع أمن ومستقر - دولة آمنة ومستقرة.

لكن ليس كل مجتمع آمن-دولة آمنة يتطلبان نظاماً فدرالياً، والفدرالية ليست شرطاً شرطاً لذلك، لعل الشرط أو «كلمة السر» تتمثل في المواطنة والتنمية والديمقراطية، فإذا ما توافر ذلك، لا يعود مهماً نمط النظام الدستوري، أهو فدرالي أم لا.

وأخيراً، إذا حدثت توافقات بين فواعل الحدث السوري، واستعداد السوريين فكرة مجتمع ودولة، وهوية وطنية، ومواطنة، وتحول ديمقراطي، فلربما تجاوز الحدث السوري سؤال الفدرالية والتجاذبات والاصطفافات حوله، لتغدوا الفدرالية مقولة مُتَحَقِّقَةٌ للمطالبين بها، ومُتَجَاوِزَةٌ بالنسبة للمتوجسين منها!