ترجمات

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

دفع بغداد نحو (إعادة) المركزية
فهم تأثير تراجع الفيدرالية في العراق

محمد صالح

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

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

دفع بغداد نحو (إعادة) المركزية: فهم تأثير تراجع الفيدرالية في العراق

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الابحاث / الدراسات الاقتصادية

الاصدار / ترجمات

الموضوع / السياسة الداخلية والخارجية

محمد صالح: حاصل على درجة الدكتوراه من جامعة بنسلفانيا، محلل وباحث وله سجل حافل من المقالات والتحليلات المعمقة حول العراق، والقضايا الكردية، والشؤون الإقليمية.

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه 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 تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

لطالما شكّل حكم التنوع المجتمعي تحدياً في إطار نظام الدولة القومية في الشرق الأوسط الحديث. وقد أعاد الانهيار الأخير لنظام الرئيس السوري بشار الأسد إحياء النقاشات حول كيفية حكم دولة متعددة الأعراق والأديان، كانت تُدار سابقاً كوحدة مركزية موحّدة بهوية وطنية رسمية فُرضت على مجتمعات متنوعة. يستعرض هذا التقرير تجربة العراق مع الحكم اللامركزي خلال العقدين الماضيين.

منذ تأسيسه في عشرينيات القرن الماضي بعد انهيار الدولة العثمانية، واجه العراق تحديات معقدة في إدارة تنوعه العرقي والديني، وهو ما لا يزال يؤثر على شكل الحكم فيه حتى اليوم. وقد شكّلت حرب العراق عام 2003 نقطة تحول رئيسية، إذ انتقل العراق من دولة موحدة شديدة المركزية إلى دولة لامركزية. كرّس كل من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ودستور 2005 هذا التحول، حيث منحا المحافظات صلاحيات لا مركزية، كما أتاحا إنشاء أقاليم تتمتع بصلاحيات واسعة في الشؤون الاقتصادية والمالية والقانونية والأمنية المحلية. وقد نصّ الدستور على أن العراق الجديد هو «نظام جمهوري اتحادي (فدرالي) ديمقراطي تعددي»، وتضمّن 59 إشارة إلى مفهومي «الفدرالية» و«اللامركزية».

مع ذلك، تُظهر مراجعة الأدلة أن العراق بدأ بالتحول عن الإطار الفدرالي الذي أرساه دستور 2005، متجهاً نحو نظام سياسي أكثر مركزية. ويقود هذا التوجه المتعدد الأبعاد نحو إعادة المركزية، والذي تسارع بعد فشل استفتاء استقلال إقليم كردستان عام 2017 وهزيمة تنظيم داعش، القوى السياسية الشيعية في بغداد. ويشكّل هذا التحول تراجعاً كبيراً عن مبادئ التوافق غير الرسمية التي ارتكزت عليها الفدرالية (والمعروفة محلياً بـ «المحاصصة»)، والتي صُمّمت لتحقيق توازن في السلطة بين المكونات الطائفية والعرقية في العراق، ولمنع عودة الاستبداد.

داخلياً، أدى تركيز السلطة في بغداد إلى تراجع تأثير الأكراد والسُنّة العرب في صناعة القرار الاتحادي، وقلّص من قدرتهم على ممارسة الحكم الذاتي المحلي. وبينما يرى بعض المراقبين في هذه العودة إلى المركزية سبيلاً إلى الاستقرار، إلا أن من المرجّح أن تقوّض هذه الخطوة استقرار العراق وتُغذّي النزاعات طويلة الأمد. كما تؤثر هذه التحولات في السياسة الخارجية للعراق، حيث أدى تركّز السلطة في يد الجماعات الشيعية – ولا سيما الموالية لإيران – إلى تصاعد التوترات مع أطراف إقليمية مثل تركيا ودول الخليج وإسرائيل وسوريا، مما يعقّد دور العراق في الشرق الأوسط الأوسع.

يركّز هذا التقرير على الاتجاهات العامة في ممارسة وتوزيع وتدفق السلطة في العراق خلال العقدين الماضيين، ويفحص آثارها على البنية الفدرالية للدولة كما وردت في الدستور. ويستند البحث إلى بيانات أولية تشمل الأطر القانونية والدستورية العراقية، وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، بالإضافة إلى مقابلات مع مجموعة متنوعة من أصحاب الشأن والخبراء داخل العراق وخارجه. كما يتضمن تحليلاً مفصلاً لبيانات ثانوية من تقارير إعلامية ومنشورات صادرة عن منظمات مختلفة، بهدف تقييم ديناميكيات السلطة المتغيرة والعلاقات بين المكونات داخل الدولة.

تقويض السلطة والحكم الذاتي الكردي

رغم فترة أولية من التعاون، بدأت الخلافات بشأن ممارسة السلطة وتوزيعها بالظهور مبكراً في العلاقة بين الأكراد وبغداد. ففي أواخر العقد الأول من الألفية، شرعت حكومة إقليم كردستان في توقيع عقود مع شركات دولية لاستكشاف وإنتاج النفط، وأنشأت في عام 2013 خط أنابيب لتصدير النفط عبر تركيا بشكل مستقل - وهو إجراء عارضته الحكومة الاتحادية بشدة. وبينما جادلت حكومة الإقليم بأنها تملك الحق في إدارة مواردها النفطية، اعتبرت بغداد ذلك انتهاكاً للإطار الدستوري. وتصاعدت التوترات بشكل كبير في أوائل عام 2014، حين أوقف رئيس الوزراء آنذاك نوري المالكي حصة الإقليم من الموازنة الاتحادية، ما أغرق المنطقة الكردية في أزمة اقتصادية استمرت عقداً من الزمن. على مدى السنوات، ازدادت حدة الخلافات بين الأكراد وبغداد - وخصوصاً فيما يتعلق بالمادة 140 غير المحسومة، وإدارة النفط، وتوزيع الموازنة - مما أدى إلى تقويض النظام الفدرالي في العراق، الذي يعتمد بشكل كبير على إقليم كردستان بوصفه الإقليم الفدرالي الوحيد.

وقبيل استفتاء الاستقلال عام 2017، أصدرت حكومة الإقليم وثيقة سردت فيها مظالمها ومبرراتها للتصويت، مدعية أنه تم انتهاك 55 مادة من أصل 144 مادة من الدستور العراقي خلال السنوات الأربع عشرة السابقة. من أبرز الأمثلة على ذلك مجلس الاتحاد، وهي هيئة نصّت عليها المادتان 48 و65 من الدستور بوصفها غرفة تشريعية ثانية توازن عمل البرلمان، وتمنح الأقاليم والمحافظات دوراً أكبر في إدارة الشؤون الوطنية، إلا أنها لم تُؤسَّس حتى الآن. وقال نورالدين ويسي، المستشار الإعلامي لرئيس حكومة الإقليم مسرور بارزاني: «تم تنفيذ الدستور بشكل انتقائي. العديد من البنود المتعلقة بكردستان لم تُنفَّذ... كل ما حصلت عليه كردستان كان بفضل وضعها الفعلي القائم منذ ما قبل عام 2003". ومن بين التغيرات اللافتة الأخرى، تراجعت نسبة التمثيل الكردي في الجيش والقوات الأمنية العراقية

من نحو 20% بعد عام 2003 إلى حوالي 2% اليوم، بحسب رئيس أركان الجيش العراقي الأسبق الجنرال بابكر زيباري، رغم أن المادة 9 من الدستور تنص على تحقيق «التوازن» في تمثيل المكونات العرقية والطائفية داخل القوات المسلحة.

في ظل هذا المشهد، وبعد انهيار الجيش العراقي إثر صعود تنظيم داعش في عام 2014، بدأ الأكراد يفكرون علناً في الانفصال عن العراق. وفي أيلول/سبتمبر 2017، نظّمت حكومة الإقليم استفتاءً على الاستقلال في أراضيها الرسمية، وفي مناطق متنازع عليها مع بغداد كانت قد أصبحت عملياً تحت السيطرة الكردية بعد صعود داعش. وقد أُجري الاستفتاء وسط خلافات داخلية، خصوصاً بسبب رفض رئيس الإقليم آنذاك، مسعود بارزاني، التنحي عن منصبه رغم انتهاء ولايته القانونية في عام 2015. ومع ذلك، صوّت 92% من أصل 72% من الناخبين المؤهلين لصالح الاستقلال.

وردّاً على ذلك، شنّ الجيش العراقي بمساندة الحشد الشعبي حملة لاستعادة المناطق المتنازع عليها، بما في ذلك كركوك. ويشكل على ذلك بأن الحملة نُفذت تحت إشراف قادة من الحرس الثوري الإيراني، وكانت بمثابة ضربة قاصمة لطموحات الأكراد في الاستقلال. وقد سهّل هذه الحملة أحد الحزبين الكرديين الرئيسيين - الاتحاد الوطني الكردستاني - والذي كان قد دعم الاستفتاء سابقاً وطالب بضم كركوك ومناطق متنازع عليها أخرى. واختارت الولايات المتحدة، التي لطالما دعمت حكومة الإقليم، عدم التدخل، ما فتح الطريق أمام الحملة العسكرية لبغداد. وقد تجنّبت قوات البيشمركة الكردية إلى حد كبير المواجهة، مما سمح للقوات العراقية باستعادة السيطرة على نحو نصف الأراضي التي كانت تحت الإدارة الكردية منذ عامي 2003 و2014. وأدى فشل الاستفتاء الكردي إلى تحوّل جذري في ميزان القوى بين الأكراد وبغداد.

بعد فشل استفتاء الاستقلال عام 2017، استغلت بغداد موقعها المتفوق لتبني استراتيجية متعددة الأبعاد — قانونية ومالية واقتصادية وأمنية — تهدف إلى تقويض الحكم الذاتي لإقليم كردستان بشكل أعمق. فعلى الصعيد القانوني، قادت المحكمة الاتحادية العليا حملة بغداد ضد الإقليم، بدءاً بحكم صدر عام 2022 ألغى قانون النفط والغاز الصادر عن حكومة الإقليم واعتبر العقود التي أبرمتها مع الشركات النفطية الدولية غير قانونية. وقد شكّل هذا الحكم ضربة قاصمة لاستقلال الإقليم الاقتصادي، نظراً إلى أن قطاع النفط يشكّل العمود الفقري لإيرادات الإقليم. تنص المادة 112 من الدستور العراقي على أن «تتولى

الحكومة الاتحادية، مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية.» لكن تفسيرات قانونية طلبتها حكومة الإقليم من خبراء قانونيين دوليين طعنت في موقف المحكمة والحكومة العراقية، مشيرة إلى أن مصطلح «الإدارة» لا يشمل الاستخراج والإنتاج، وأن كلمة «الحالية» تشير إلى الحقول النفطية التي كانت قيد التشغيل بحلول عام 2005 وهو العام الذي كُتب فيه الدستور وأُقِر. وأكد هؤلاء الخبراء أن المواد 110 و114 و115 و121 من الدستور تدعم بقوة سيطرة الإقليم على موارده من النفط والغاز، حيث تنص على أنه «في حالة وجود تنازع بين القوانين الاتحادية والإقليمية في المجالات المشتركة، تُعطى الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات.“

وبعد سنوات من المفاوضات، برز بصيص أمل في شباط/فبراير 2025 بعد إقرار قانون الموازنة العراقية، حيث وافقت بغداد على دفع 16 دولاراً لكل برميل إلى شركات النفط الدولية العاملة ضمن عقود تقاسم الإنتاج مع حكومة الإقليم. ورحب مايلز كاغينز، المتحدث باسم «رابطة صناعة النفط في كردستان» — التي تمثل ثماني شركات — بهذه الخطوة، واصفاً إياها بأنها «خطوة مهمة نحو إعادة فتح خط أنابيب العراق-تركيا وتحفيز النمو الاقتصادي» في عموم العراق، لأنها قد تتيح استئناف صادرات الإقليم النفطية عبر وزارة النفط العراقية. لكنه أشار إلى أن هذه الخطوة تبقى مشروطة بالتوصل إلى اتفاقات بشأن مبيعات النفط، وضمانات الدفع عن الصادرات السابقة والمستقبلية، ودفع المستحقات مباشرة إلى الشركات المنتجة من قبل الحكومة الاتحادية.

إلى جانب ذلك، تدخلت المحكمة الاتحادية في الشأن السياسي الداخلي لإقليم كردستان. ففي شباط/فبراير 2024، أصدرت المحكمة قراراً بتقليص عدد مقاعد برلمان الإقليم من 111 إلى 100، وألغت نظام الحصص (الكوتا) المخصص للأقليات. وقد رآها البعض محاولة للتأثير في الديناميات السياسية داخل الإقليم، وتقليص تمثيل المكونات العرقية والدينية غير الكردية. وعلى وقع انتقادات واسعة وتهديدات من الحزب الحاكم الرئيسي — الحزب الديمقراطي الكردستاني — بمحافظة الانتخابات البرلمانية المقبلة، أصدرت جهة غير معروفة نسبياً تُدعى «مجلس القضاء الانتخابي» قراراً في أيار/مايو 2024 بإعادة خمسة مقاعد للأقليات. غير أن إعادة توزيع المقاعد بين محافظات الإقليم الثلاث — اثنان في السليمانية، واثنان في أربيل، وواحد في دهوك — اتسمت بالاعتباطية. فعلى سبيل المثال، لم تُخصّص أي مقاعد للآشوريين المسيحيين في دهوك، رغم أنهم يشكّلون جزءاً كبيراً من سكانها، بينما مُنح الأرمن مقعداً واحداً. في المقابل، نالت السليمانية — التي تضم عدداً أقل

بكثير من المسيحيين والتركمان — مقعدين، وهو نفس عدد المقاعد الممنوح لأربيل، رغم أن الأخيرة تضم نسبة أكبر من هذين المكونين.

ساهمت التنافسات الكردية الداخلية في إضعاف موقف إقليم كردستان وتعزيز جهود بغداد لفرض سيطرتها. فقد لجأت أطراف كردية إلى المحكمة الاتحادية العليا للطعن في هيمنة الحزب الديمقراطي الكردستاني المتنامية على الحياة السياسية في الإقليم، عبر دعاوى تتعلق بالانتخابات والرواتب. وزادت من حدة هذا الوضع الانقسامات المتكررة داخل الاتحاد الوطني الكردستاني خلال السنوات الخمس عشرة الماضية، واعتماده المتزايد على إيران والفصائل المرتبطة بها في بغداد للحفاظ على نفوذه، مما فتح الباب أمام تدخلات عراقية وإيرانية أوسع، وأدى إلى مزيد من التآكل في استقلالية الإقليم. وقد استغلت بغداد هذه الانقسامات بمهارة، وساهمت في تعميقها.

وامتدت جهود بغداد في إعادة تركيز السلطة إلى المجال المالي، حيث أصدرت المحكمة الاتحادية العليا في شباط/فبراير 2024 قراراً غير مسبوق يُلزم الحكومة الاتحادية بتولي إدارة رواتب موظفي إقليم كردستان، ما يُعد تجريداً فعلياً لحكومة الإقليم من استقلالها المالي. جاء هذا القرار بعد تأخيرات متكررة من قبل بغداد في إرسال الرواتب للإقليم، وهو تأخير استمر حتى بعد أن خسرت حكومة الإقليم حقها في تصدير النفط بشكل مستقل، نتيجة لحكم صادر عن محكمة التحكيم الدولية في باريس في آذار/مارس 2023. ورغم تقديرات تشير إلى وجود ما يصل إلى 250 ألف اسم مكرر و300 ألف موظف وهمي على قائمة رواتب الحكومة الاتحادية، تستمر بغداد في تأخير دفع رواتب الإقليم متذرعة بمخاوف مشابهة. وكان رئيس الوزراء الأسبق نوري المالكي قد أكد، في آذار/مارس 2025، وجود موظفين وهميين ضمن صفوف الحشد الشعبي.

وصرّح محمد حسين، عضو رابطة الاقتصاديين العراقيين، قائلاً: «هناك توجه في بغداد لنزع الصلاحيات من حكومة الإقليم وتحويلها إلى كيان ضعيف وعديم السلطة... كلا الطرفين، بغداد والإقليم، يريدان السيطرة السياسية على ملف المال والرواتب في كردستان.» وأوضح حسين أن مسألة الرواتب تمثل عنصراً محورياً لبقاء الأحزاب الحاكمة في الإقليم، لما لها من علاقة بشبكات النفوذ المحلية، مشيراً إلى أن إعادة المركزية من جانب بغداد قد تعيد كردستان إلى وضع مشابه لما قبل عام 1991.

منذ عام 2020، كثف فاعلون شيعة، إلى جانب إيران، جهودهم لزعزعة استقرار إقليم كردستان أمنياً، والحد من تدفق الاستثمارات المحلية والدولية إليه. ففي عامي 2022 و2023، استهدفت إيران منازل اثنين من كبار رجال الأعمال الكرد بصواريخ باليستية، متهمة إياهما بصلات مزعومة مع إسرائيل. غير أن بعثات تقصي الحقائق التي أوفدتها الحكومة والبرلمان العراقيان رفضت هذه المزاعم. وعلى الرغم من أن نفط الإقليم شُحن إلى إسرائيل، أكدت السلطات الكردية أن عملية البيع لم تتم «لا بشكل مباشر ولا غير مباشر»، وأن المشترين الدوليين – وليس حكومة الإقليم – هم من أعادوا بيع النفط إلى إسرائيل. في موازاة ذلك، شنت الميليشيات المقربة من إيران هجمات متكررة بالطائرات المسيّرة والصواريخ على حقول الطاقة في كردستان وعلى القوات الأمريكية المنتشرة هناك. ويُشير استهداف رجال الأعمال المرتبطين بقطاع الطاقة، إلى جانب الهجمات على منشآت النفط والغاز، إلى أن دوافع إيران قد تكون موجهة نحو تقويض إحدى أهم ركائز الحكم الذاتي للإقليم، والمتمثلة في قطاعه النفطي.

وقد أدى تزامن هذه الضغوط والهجمات، حتى وإن لم تكن منسقة، إلى تفاقم هشاشة الوضع في كردستان، وتحويله إلى نقطة توتر إقليمي. وبينما وعد دستور 2005 بعراق اتحادي، فإن الواقع يشي بعكس ذلك. إذ أدت تحركات بغداد نحو إعادة المركزية، مدفوعة بقرارات قضائية مثيرة للجدل، وإجراءات اقتصادية وأمنية قسرية، إلى تآكل متسارع للحكم الذاتي الكردي، وألقت بظلال الشك على مستقبل النظام الفيدرالي في العراق.

العرب السُنّة والفيدرالية المفقودة

عندما صوّر الدستور العراقي لعام 2005 العراق كدولة فدرالية، كان العرب السنّة من أبرز معارضي هذه الفكرة. فبعد أن فقدوا مكانتهم المهيمنة التي تمتعوا بها خلال العقود الثمانية السابقة من حكم العراق، رأى السنّة في الفيدرالية حيلة لتقسيم البلاد وترسيخ هيمنة الشيعة والأكراد تحت إشراف أمريكي. ومع ذلك، ومع تصاعد الصراع الطائفي بين المتمردين السنّة وميليشيات الشيعة، ثم تراجع حدته تدريجياً بحلول أواخر العقد الأول من الألفية الثانية، بدأ السنّة في إعادة تقييم موقفهم من الفيدرالية. فما كانوا يعارضونه في البداية بات يُنظر إليه تدريجياً كمسار محتمل لتحقيق قدر أكبر من الاستقلالية والنفوذ.

في شباط/فبراير 2008، أقرّ البرلمان العراقي قانوناً ينظم عملية إنشاء أقاليم ذات حكم ذاتي جديدة بما يتماشى مع الرؤية الفدرالية للدستور. فقد سمحت المادة (2) من

القانون لمحافظة أو أكثر بتشكيل إقليم عبر طلب رسمي يقدمه إما ثلث أعضاء مجلس المحافظة أو 10% من ناخبيها. كما نصت المادة (6) على أن الاستفتاء يُشكّل المرحلة النهائية في العملية، مشترطاً موافقة الأغلبية ومشاركة ما لا يقل عن 50% من الناخبين في المحافظة.

وبالنظر إلى احتمال انسحاب القوات الأمريكية من العراق، ومع تصاعد السياسات الاستبدادية والطائفية لرئيس الوزراء نوري المالكي، لجأ السنّة إلى الدستور والقانون الصادر عام 2008 للمطالبة بإنشاء أقاليم فدرالية. ففي تشرين الأول/أكتوبر 2011، بادر مجلس محافظة صلاح الدين، مستنداً إلى المادة 119 من الدستور، إلى بدء إجراءات استفتاء للتحول إلى إقليم فدرالي ذاتي الحكم. وتبعه في كانون الأول/ديسمبر من العام ذاته مجلس محافظة ديالى، الذي ضم ممثلين من العرب السنّة والأكراد. كما طالبت جماعات في محافظة الأنبار بإنشاء إقليم مستقل، مستشهدة بالظلم والممارسات التمييزية الصادرة عن بغداد، وإن لم يتخذ المجلس المحلي فيها أي إجراء رسمي. مع ذلك، واجهت المبادرات في صلاح الدين وديالى معارضة شديدة من الحكومة والقوى الشيعية، التي جادلت بأن هذه التحركات مدفوعة من قبل بعثيين أو تهدف إلى تغذية الانقسامات الطائفية. وقد أعاق المالكي هذه المساعي بنشر قوات عسكرية لقمع أي خطوات عملية نحو الحكم الذاتي، في انتهاك للمادتين 117 و119 من الدستور، وكذلك للقانون الصادر عام 2008 الذي ينص صراحةً على السماح بإنشاء أقاليم فدرالية. أوجد رد بغداد ظروفاً مكنت داعش من استغلال الانقسامات الطائفية، مما سمح للجماعة بالسيطرة على المناطق ذات الأغلبية السُنّية في العراق عام 2014. وأسفرت الحملة العسكرية لهزيمة داعش، التي نفذتها القوات العراقية والفصائل المسلحة الشيعية المدعومة من إيران والتحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة، عن دمار المناطق السُنّية وتشريد غالبية سكانها.

تستمر عدة قضايا رئيسية في تأجيج التوترات بين العرب السُنّة والحكومة التي يقودها الشيعة في بغداد. فالتواجد الواسع لمجموعات الحشد الشعبي المهيمنة عليها التي تتبع التيار الشيعي في المحافظات السُنّية، إلى جانب العروض الضخمة للرموز الثقافية والقيادية الشيعية، فضلاً عن سيطرتها على الموارد المحلية والنشاطات الاقتصادية، تستمر في تأجيج الاستياء بين السُنّة. ففي محافظة بابل، قامت الفصائل الشيعية بإجلاء كامل السكان السُنّة من بلدة جرف الصخر، مما زاد من تفاقم الانقسامات الطائفية، بل وأنهم استبدلوا اسم جرف الصخر بـ «جرف النصر».

وأصبحت الإدارات المحلية في نينوى وديالى وصلاح الدين تحت تأثير الاحزاب الشيعية بشكل متزايد، مما أدى إلى تهميش القيادة السُنّية المحلية. كما أن التشريعات الأخيرة التي تحمل طابعاً طائفياً والتي تتعلق بحوادث تاريخية مثيرة للجدل في العلاقات الشيعية-السُنّية، مثل يوم الغدير، تستمر في تأجيج استياء السُنّة تجاه الهيمنة السياسية للشيعة، حيث يؤمن الشيعة بأن هذا اليوم يمثل تعيين النبي محمد (ﷺ) لابن عمه الإمام علي (عليه السلام) كخليفته، وهو الرأي الذي يرفضه السُنّة.

بالإضافة إلى ذلك، لا تزال السياسة العربية السُنّية تخضع لتدخل الشيعة عبر المحاكم وعمليات إزالة البعث. في أواخر عام 2023، تم عزل محمد الحلبوسي، السياسي السُنّي الرائد في العراق، من منصب رئيس البرلمان، رسمياً بتهمة تزوير الوثائق، على الرغم من أن الكثيرين ينسبون ذلك إلى تحالفه عقب الانتخابات البرلمانية لعام 2021 مع مقتدى الصدر والحزب الديمقراطي الكردستاني ضد قادة الشيعة الموالين لإيران. وبالمثل، تنحى خميس الخنجر، وهو شخصية سنية بارزة أخرى، عن رئاسة تحالف السيادة وسط مزاعم بصلات سابقة مع البعثيين، وهي مزاعم كانت تُشتبه بها منذ فترة طويلة ولكن تم التغاضي عنها حين سُمح له لأول مرة بدخول العملية السياسية بعد صعود داعش في عام 2014.

هناك أيضاً ميل مستمر من السلطات المركزية لتقليص صلاحيات المحافظات. فعلى الرغم من أن قانون اللامركزية الإقليمية لعام 2008 قد اعترف، في المادة الثانية، بمجالس المحافظات بوصفها «أعلى» سلطة تشريعية ورقابية داخل المحافظات، فإن مجلس شورى الدولة في بغداد حكم بأن هذه المجالس لا تملك صلاحيات تشريعية مماثلة لصلاحيات البرلمان، بل تقتصر سلطتها على تنظيم الشؤون الإدارية والمالية. وقد أُزيل مصطلح «أعلى» من المادة ذاتها في تعديل القانون عام 2013. وعلى عكس قانون 2008، يخضع قانون 2013 مجالس المحافظات لسلطة البرلمان الاتحادي، ويمنحه صلاحية إلغاء قرارات تلك المجالس في حال اعتُبرت مخالفة للقوانين أو للدستور، وهو ما يتعارض مع المادة 61 من الدستور، التي لا تمنح البرلمان مثل هذه السلطة.

في تعليق على المسار العام للأحداث، قال يحيى الكبيسي، المحلل والمراقب منذ زمن طويل لشؤون العراق: «ما نشهده هو انقلاب على الدستور... ليس هذا منطق الدستور والمواطنة واللامركزية. إنه منطق القوة لبعض الجماعات الشيعية التي تعتقد أنها انتصرت وتفرض هويتها على دولة ذات سكان متنوعين. وهذا وهم خطير».

لم تتلاشَ دعوات السنّة للفيدرالية تماماً، حيث لا تزال النداءات تتواصل في محافظة الأنبار لتحويلها إلى إقليم فدرالي مستقل. وتستمر المناقشات في الأوساط السنية حول الشكل الأنسب من اللامركزية الذي يمكن أن يخدم السكان بشكل أفضل. وقال مشعان الجبوري، السياسي السني البارز والنائب السابق: «المطالبة بمنطقة سنية موحدة غير واقعية ولا يمكن تحقيقها. ولكن بالنسبة للأقاليم التي تعتمد على المحافظات، فإن هذه فكرة أكثر واقعية وقابلة للتنفيذ.» من الواضح أن الهوية السياسية السنية ما تزال قائمة، مما يدفع بدعوات اللامركزية وتشكيل الأقاليم الفدرالية. ومع ذلك، وفي رد على مطالب الفيدرالية في المناطق السنية، أفاد رئيس القضاء العراقي، القاضي فائق زيدان، في شباط/فبراير 2024 لمحافظ الأنبار محمد نوري بأن «فكرة إنشاء إقليم فدرالي آخر قد رُفضت لأنها تهدد وحدة وأمن العراق.» وهذا التصريح يتعارض مع ما ينص عليه الدستور.

تقلبات وجهات النظر الشيعية حول الفيدرالية

كان للدور السياسي الشيعي دورٌ حاسمٌ في ترسيخ الفيدرالية في دستور العراق لعام 2005. في البداية، دافعت جماعاتٌ مثل المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق عن الفيدرالية كضمانةٍ ضد العودة المحتملة لدولةٍ مركزيةٍ يهيمن عليها السُنّة. في أعقاب حرب 2003، برز المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق كأقوى قوةٍ سياسيةٍ شيعية، حيث فاز بمنصب حاكم خمسٍ من المحافظات الجنوبية التسع ذات الأغلبية الشيعية، بالإضافة إلى بغداد، في انتخابات مجالس المحافظات لعام 2005. حتى أن زعيم المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، السيد عبد العزيز الحكيم، دافع عن إنشاء منطقتين فيدراليتين شيعيتين كبيرتين بين بغداد والبصرة. ومع ذلك، ومع ترسيخ الأحزاب الشيعية لسلطتها في دولة ما بعد عام 2003، بدأ حماسها للفيدرالية يتلاشى.

ومع ذلك، وعلى المستوى الشعبي، عادت الدعوات إلى الفيدرالية للظهور بشكل دوري في المحافظات الشيعية الجنوبية، مثل البصرة. تماماً كما في كردستان، للبصرة تاريخ طويل في السعي إلى الحكم الذاتي، بما في ذلك الاستقلال، يعود إلى نشأة الدولة العراقية. ومع ذلك، فإن مواردها النفطية الهائلة، التي دعمت العراق لعقود، لا تزال تشكل عقبة أمام الحكومات في منحها الحكم الذاتي. بعد محاولة فاشلة في عام 2008، طلب 16 عضواً من مجلس محافظة البصرة رسمياً في عام 2010 إجراء استفتاء لإنشاء إقليم فيدرالي، إلا أن بغداد تجاهلت الطلب. وبعد خمس سنوات، رُفضت عريضة من الناخبين للمطالبة بالحكم

الذاتي لأسباب فنية، حيث ادعت مفوضية الانتخابات العراقية أن نصف التوقيعات المقدمة، والبالغة حوالي 44,000 توقيع، لا يمكن التحقق منها. ومع استمرار الاستياء المحلي، وفي عام 2019، وسط احتجاجات متزايدة على سوء الخدمات، جدد 20 عضواً من أعضاء المجلس الدعوة إلى الفيدرالية، حتى أنهم دعوا المحافظات المجاورة للانضمام، ولكن دون جدوى.

قال محمد الطائي، النائب السابق ورئيس تحالف إقليم البصرة الفيدرالي: «الفيدرالية هي الكهرمان تحت الرماد وهي حية». ويضيف الطائي، الذي كان قائداً رئيسياً في حملات الفيدرالية في البصرة، أن السكان المحليين قد سئموا من سوء إدارة الحكومة المركزية والإدارة المحلية. هذا الواقع أصبح غير قابل للتحمل، خاصة وأن موارد الطاقة في البصرة توفر الجزء الأكبر من عائدات العراق. وقال الطائي: «إذا كنت ترغب في بناء مستشفى، فأنت بحاجة إلى موافقة وزارات الصحة والمالية والتخطيط الفيدرالية، وهو أمر قد يستغرق شهوراً». وأضاف أنه في ظل الوضع الحالي، تُقابل الدعوات إلى الفيدرالية واللامركزية بتهديدات وترهيب من أطراف متعددة.

في حزيران/يونيو 2023، أحيا النشطاء في البصرة حملتهم من أجل الحكم اللامركزي، داعين إلى إنشاء منطقة فيدرالية في البصرة «للقضاء على ديكتاتورية المركز». تشير الاتجاهات الانتخابية المحلية الأوسع إلى أن اللامركزية، بشكل أو بآخر، لا تزال قضية ذات صلة. أظهرت انتخابات مجالس المحافظات لعام 2023 في البصرة والمحافظات الشيعية الأخرى تفضيلاً متزايداً للمرشحين الذين يركزون على الأجندات المحلية، مما يسلط الضوء على التوتر المستمر بين الحكم المركزي والحكم المحلي. مع ذلك، ورغم الرغبة المُلحة في الفيدرالية على المستوى المحلي، لا تُؤيد الأحزاب الشيعية هذه الفكرة. وكما صرّح فهد الجبوري، المسؤول في تيار الحكمة، وهو مُكوّن رئيسي في إطار التنسيق الشيعي الحاكم، فإن «الإطار يرفض مسألة الفيدرالية... وذلك بسبب أن الظروف الحالية لا تُؤهل لتطبيقها".

وقال سعد المطلبي، النائب السابق ومستشار رئيس الوزراء السابق المالكي: «يحتاج العراق إلى فترة تُصبح فيها الدولة مركزية، وتعمل هذه الدولة المركزية على تعزيز المحافظات وتوزيع مواردها بالتساوي». وأقرّ بأنه على الرغم من «أننا ما زلنا دولة اتحادية من الناحية القانونية، إلا أننا نشهد عملياً هيمنةً أكبر لبغداد".

البُعد الإقليمي لإعادة مركزية العراق

لإعادة مركزية السلطة في العراق تداعيات إقليمية مهمة، سواءً في كيفية تأثير جيران العراق على العملية أو في تأثيرها على دور العراق في المنطقة. مع ترسيخ بغداد لسلطتها، تزداد الديناميكيات الإقليمية، وخاصةً دور إيران، أهميةً.

لطالما لعبت إيران دوراً محورياً في المشهد السياسي العراقي منذ الغزو الذي قادته الولايات المتحدة عام 2003، والذي غيّر ميزان القوى الطائفية في العراق من خلال تعزيز نفوذ الجماعات الشيعية. بالنسبة لإيران، يُعدّ الحفاظ على الهيمنة الشيعية في العراق أمراً بالغ الأهمية لاستراتيجيتها الإقليمية الأوسع. وقد ساهمت اللحظات الانتخابية والصراعات الرئيسية، بدءاً من الانتخابات البرلمانية عامي 2005 و2010، وصولاً إلى الحرب الأهلية في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وصعود وسقوط تنظيم داعش، في ترسيخ نفوذ إيران على الجماعات الشيعية وعلى البلاد ككل. وقد هيأ التركيز غير المسبوق للسلطة السياسية والعسكرية في أيدي الاطراف الشيعية ظروفاً مثالية لطهران لممارسة نفوذ واسع النطاق على الشؤون الداخلية للعراق. ومع ذلك، هناك جانبٌ دقيقٌ في السياسة الإيرانية تجاه العراق يجب فهمه. تواجه إيران معضلةً مُلحّةً في العراق: فبينما تسعى للحفاظ على الهيمنة الشيعية، فإنها تخشى أيضاً من صعود دولةٍ عراقيةٍ مركزيةٍ قويةٍ تحت وصاية جماعةٍ أو زعيمٍ واحد. ففي نهاية المطاف، يُعارض غالبية العراقيين، بمن فيهم العديد من الشيعة، التدخل الإيراني، كما انعكس في احتجاجات عام 2019 حيث اكتسب شعار «إيران برّا برّا» زخماً. علاوةً على ذلك، لا تزال ذكرى حرب السنوات الثماني حاضرةً في أذهان صناع القرار الإيرانيين عند التفكير في العراق.

قال عادل باخوان، مدير المركز الفرنسي للبحث في العراق (CFRI): "لا تريد إيران ظهور دولةٍ مركزيةٍ في العراق قد تُشكل تهديداً للأمن القومي الإيراني. لكنها أيضاً لا تريد تفكيك العراق». يبدو أن إيران تستفيد من تجزئة العراق، على المستويين الداخلي والخارجي، طالما ظلّ قابلاً للإدارة، وغير مُهدِّد، ومُؤيِّداً لنفوذ طهران وأهدافها الاستراتيجية الإقليمية.

سعت إيران إلى استخدام الأراضي والجماعات العراقية كحلقة وصل رئيسية ضمن استراتيجيتها الأوسع للهيمنة الإقليمية وبسط النفوذ. تستحوذ بعض الفصائل، المعروفة باسم المقاومة الإسلامية في العراق، على جزء كبير من الميزانية والموارد العسكرية للبلاد، بينما تُوائِم أفعالها مع أجندة إيران الإقليمية. قاتلت هذه الجماعات في الماضي في سوريا

دعماً لنظام بشار الأسد، وشنت هجمات على أهداف أمريكية وإسرائيلية منذ 7 تشرين الأول/أكتوبر. حتى أنها بدأت بالتحريض ضد الأردن، مستهدفةً قاعدة أمريكية هناك. كما ورد أنها انتشرت في سوريا قبيل انهيار نظام الأسد في كانون الأول/ديسمبر 2024، لكنها انسحبت عندما اتضح أن النظام غير قابل للإنقاذ. يُنذر هذا العدوان بجرّ العراق إلى صراعات يحرص الكثيرون داخل البلاد - وخاصة الفصائل الكردية والسُنّية، وكذلك الجماعات الشيعية المعتدلة - على تجنبها.

مع هذا الوضع العدواني المتزايد، قد تنظر إسرائيل وتركيا بشكل خاص إلى إعادة تركيز البلاد حول القطب الشيعي، وزيادة انحياز العراق نحو إيران، كتهديد مباشر. قد تتجاوب تركيا، التي تشعر بالقلق بالأساس من علاقات الحشد الشعبي مع حزب العمال الكردستاني، وإسرائيل، التي تشعر بالقلق بشأن طموحات إيران الإقليمية وبرنامجها النووي، بتعزيز دورهما بمنطقة الشرق الأوسط بخطوات مضادة قد تزيد من عدم استقرارها. وللتعبير عن هذه المخاطر، حذرت حكومة رئيس الوزراء العراقي محمد شياع السوداني مراراً وتكراراً من سحب العراق إلى صراعات إقليمية.

من المرجح أن تستغل إيران الفصائل المسلحة العراقية - العاملة في منطقة رمادية بين أجهزة أمن الدولة الشرعية وخارجها - لتحقيق مصالحها، لا سيما مع تراجع نفوذها الإقليمي الأوسع. وبينما زادت الانتكاسات الأخيرة للمحور الذي تقوده إيران في غزة ولبنان وسوريا من أهمية العراق الاستراتيجية بالنسبة لإيران، فإن هذه التطورات قد تُوتر علاقاتها مع بعض الجماعات الشيعية العراقية التي تسعى إلى حماية العراق من الصراعات الإقليمية. ولكن من غير المرجح أن تتخلى إيران بسهولة عن عقدين من الاستثمار والنفوذ في البلاد.

الرؤية من العواصم الغربية

لسنوات عديدة، سار العراق على طريق إعادة المركزية، مبتعداً بثبات عن الرؤية الفيدرالية واللامركزية المنصوص عليها في دستوره لعام 2005. وكما أوضح هذا التقرير، فقد شهدت البلاد ثلاث عمليات رئيسية لإعادة المركزية السياسية والاقتصادية والعسكرية في ظل قيادة شيعية، لا سيما بعد هزيمة داعش وفشل استفتاء الأكراد عام 2017. شددت بغداد سيطرتها من خلال الوسائل السياسية بتوسيع النفوذ الشيعي إلى المناطق السُنّية والكردية، والتدابير الاقتصادية من خلال تقييد ميزانية كردستان وصادراتها النفطية في المقام الأول مع توسيع نطاق سيطرة البيروقراطية الفيدرالية على القطاع المالي والاقتصادي

لحكومة إقليم كردستان، والتوسع العسكري من خلال وجود قوات الحشد الشعبي والجيش في المحافظات السُنّية والمناطق المتنازع عليها.

كما أوضح العديد من الخبراء الذين تمت مقابلتهم في هذا التقرير، فإن إعادة تركيز السلطة في العراق كانت في الواقع تعني حصرها في أيدي الاطراف السياسية الشيعية، وخصوصاً تلك القريبة من إيران. هذا التغيير أعاد تشكيل نظام الحكم ليتماشى بشكل متزايد مع فكر وأهداف الإسلاميين الشيعة. داخلياً، يبدو أن العراق يتجه نحو نظام أقل فدرالية، وأقل ديمقراطية ومدنية. فبينما أجرى العراق انتخابات منتظمة منذ عام 2005، شهدت لحظات حاسمة، مثل انتخابات عامي 2010 و2021، تأثرت نتائجها بأحكام قانونية صادرة عن المحاكم. وفي كلتا الحالتين، نجحت الجماعات الموالية لإيران، على الرغم من عدم حصولها على أعلى الأصوات، في استغلال المحاكم لإصدار أحكام مثيرة للجدل مكّنتها من تشكيل الحكومة. وتُظهر الجهود المتزايدة لقمع حرية التعبير، إلى جانب التدابير التشريعية الدينية، التحول نحو مسار أقل ليبرالية. وعلى الصعيد الإقليمي، تبنت القوى الرئيسية التي تُحرك إعادة مركزية العراق موقفاً أكثر حزماً، وأحياناً عدوانياً، تجاه الدول المجاورة.

بعد سنوات من الحرب والصراع، قد يبدو خيار إعادة مركزية الدولة في العراق خياراً جذاباً، حتى لصنّاع القرار في العواصم الغربية. وتزداد وجاهة هذا التصوّر عند النظر إليه ضمن السياق الأوسع لتحولات التنافس بين القوى العالمية، وتزايد تركيز الولايات المتحدة على أولوياتها الاستراتيجية في منطقتَي المحيطين الهندي والهادئ وأوروبا الشرقية. وقد أجمع المشاركون في هذا التقرير على أن الولايات المتحدة ترحّب بإعادة مركزية الدولة العراقية، باعتبارها خطوة من شأنها تعزيز فرص الاستقرار على المستويَين المحلي والإقليمي. غير أن هذا التصوّر يصطدم بجملة من الوقائع التي كشفت عنها السنوات الأخيرة، وعلى وجه الخصوص السلوك العدواني غير المسبوق الذي أبدته الجماعات الشيعية الموالية لإيران منذ أحداث السابع من تشرين الأول/أكتوبر.

تنظر القوى الرئيسية الدافعة لمركزية الدولة، في جوهرها، إلى مصالحها ورؤيتها للمنطقة على أنها معارضة للوجود الأمريكي وحلفائه الإقليميين والمحليين.

قال بريندان أوليري، رئيس قسم العلوم السياسية في جامعة بنسلفانيا والمستشار الدستوري الدولي لحكومة إقليم كردستان خلال مفاوضات دستور العراق لعام 2005: «تدعم الولايات المتحدة عراقاً مركزياً خاضعاً لسيطرة الشيعة، معتقدةً أن ذلك يمنحها نفوذاً أكبر

على بغداد، وأن حكومة مركزية هناك ستكون قادرة على مواجهة طهران". وأضاف: «لكن هذا لن يحدث. لقد أصبحت إيران تسيطر بالفعل على العراق».

مع ذلك، قال السفير الأمريكي السابق لدى العراق، ورئيس برنامج الشرق الأوسط في مركز ويلسون، جيمس جيفري، إن التغيير قد يكون قادماً إلى واشنطن. قال: «أقول إنه في ظل إدارة ترامب، ستدعم الولايات المتحدة بشدة عراقاً فيدرالياً. هذا تغيير كبير». وأشار جيفري إلى أنه بينما دعمت الولايات المتحدة في البداية عراقاً فيدرالياً خلال عملية صياغة الدستور، إلا أن هذا الموقف تغير في ظل إدارتي أوباما وبايدن، اللتين فضلتا المركزية - منسجمين مع تفضيل إيران في خضم المفاوضات النووية. وأضاف: «السؤال هو أيهما سيقود إلى طريق أفضل: الفيدرالية أم المركزية. هذا أمرٌ قابل للنقاش. لكن ما رأيناه هو أن المركزية تحت تأثير إيران لم تفعل ذلك، بل أدت إلى أزمات متتالية مع العرب السُنّة والأكراد». ازداد الإحباط بين الجماعات الكردية والسُنّية بشأن السياسة الأمريكية في العراق على مر السُنّين. وأشار وايزي، من حكومة إقليم كردستان، إلى أن الولايات المتحدة نادراً ما تُشدد الآن على الطابع الفيدرالي للعراق، ولم تتخذ خطوات للتوسط بين الأكراد وبغداد، على الرغم من اتساع الخلاف. وهذا أمرٌ مخيب للآمال بشكل خاص بالنسبة للأكراد، الذين انضموا إلى العملية السياسية بعد عام 2003 «على أمل أن تضمن الولايات المتحدة تطبيق الدستور»، على حد قوله.

وعد العراق الفيدرالي

تقدّم تجربة العراق بعد عام 2003 دروساً مهمّة في إدارة المجتمعات المتعددة دينياً وعرقياً في المنطقة. وعلى الرغم من أن النظام السياسي الذي تأسس بعد ذلك العام واجه تحديات عميقة، أبرزها الفساد والصراع، فقد بات من الشائع إرجاع هذه الإخفاقات إلى نظام المحاصصة. وقد ساهم هذا الطرح في تصاعد الدعوات لإقامة «عراق أغلبي» مركزي، بدلاً من عراق فيدرالي، تحت هيمنة القوى السياسية الشيعية. غير أن هذا التوجه يُغفل جوانب بنيوية أعمق في الأزمة. وكما يشير كاماران بالاني، الخبير في الشأن العراقي والباحث في مركز الشرق الأوسط بكلية لندن للاقتصاد، فإن «الفيدرالية، وتقاسم السلطة، واللامركزية، لا يجب أن تُحمّل مسؤولية فشل النظام القائم. فمنذ عام 2017، يشهد العراق فعلياً شكلاً من أشكال ‹الحكم الشيعي› المركزي».

تاريخياً، عانى العراقيون خلال فترات الحكم المركزي والوحدوي الطويل من سوء الإدارة، والحروب المتكررة، والصراعات الداخلية، بل وحتى من الإبادة الجماعية. وتُظهر تجارب دول أخرى ذات أنظمة مركزية، مثل سوريا واليمن وليبيا، اختلالات مشابهة بدرجات متفاوتة. ويُخشى أن يؤدي إحياء النموذج المركزي الوحدوي في العراق إلى إعادة إنتاج مظاهر الاستبداد الجامح، والمغامرات الإقليمية، وغيرها من الإخفاقات التي ميّزت الحقبة السابقة لعام 2003.

في المقابل، قد يشكل نموذج قومي مدني ليبرالي—يعطي الأولوية للمواطنة والحقوق الفردية مع احترام التنوع الطائفي والعرقي—مساراً واعداً لبناء دولة مستقرة وشاملة. إلا أن مثل هذا النموذج لم يتبلور بعد في العراق، رغم وجود تطلعات واضحة في بعض الأوساط لتحقيقه. ويرى علي طاهر الحمود، المدير التنفيذي لمركز البيان للدراسات والتخطيط في بغداد، أن نجاح العراق كدولة—سواء اختار النموذج الفيدرالي أو المركزي—يقتضي أولاً «العمل على بناء وتطوير هوية عراقية جامعة، تتجاوز الانتماءات الضيقة وتدمج مختلف الهويات القائمة، من شيعية وسُنّية وكردية وغيرها». ويقرّ الحمود بصعوبة هذا المسار، مشيراً إلى أن الكثير من العراقيين لا يزالون يعرّفون أنفسهم وفقاً لهوياتهم الطائفية أو العرقية المباشرة، وهي نزعة يُحتمل أن تتعمّق مع تصاعد الميول «المركزية والاستبدادية» في بغداد.

يصف بعض النقاد إقليم كردستان بأنه تجربة فاشلة في الفيدرالية، إلا أن هذا التوصيف يفتقر إلى الدقة والسياق التاريخي. فرغم التحديات التي واجهها الإقليم، مثل الفساد، وعدم المساواة، والانقسامات السياسية الداخلية، فقد حقق على مدار العقدين الماضيين تطوراً وازدهاراً واعترافاً سياسياً غير مسبوق، وهي إنجازات يمكن ملاحظتها بسهولة من خلال زيارة ميدانية. ورغم الضغوط الاقتصادية المستمرة التي فرضتها بغداد منذ عام 2014، سجّلت محافظات كردستان معدلات فقر أقل مقارنة ببقية أنحاء العراق حتى أواخر عام 2022. كما أن حركة الهجرة الداخلية في العراق تتجه بشكل رئيسي من المحافظات الأخرى نحو كردستان، حتى في ظل استمرار هجرة بعض الأكراد إلى الدول الغربية. وقد شكّل تأسيس حكومة إقليم كردستان عام 1992، والاعتراف الدستوري بها بعد عام 2005، نقطة تحول سمحت بتحويل الإقليم من منطقة مهمشة ومتخلفة إلى مركز فاعل للسلطة والازدهار داخل العراق. فضلاً عن ذلك، تُظهر تجارب الأكراد والسُنّة العراقيين في أجزاء أخرى من منطقة الشرق الأوسط أن خضوع كردستان لحكم مركزي من بغداد لن يُفضي، على الأرجح، إلى نتائج أفضل.

يقدّم دستور العراق لعام 2005 عدداً من المبادئ التي تستحق الإشادة، إذ شكّل عقداً اجتماعياً جديداً أُريد له أن يعالج أمراض العراق التاريخية، من استبداد وتهميش عرقي وطائفي، إلى سوء إدارة الموارد. وينص الدستور، في روحه ومضمونه، على تبنّي اللامركزية الشاملة والحوكمة الرشيدة، وهي مبادئ تبلورت من خلال نقاشات معمّقة سبقت إقراره. وقد حرص واضعو الدستور على عدم فرض نموذج فيدرالي جامد، بل اختاروا منح المجتمعات المحلية حرية تحديد مستوى اللامركزية الذي يناسبها، سواء عبر تشكيل أقاليم على أساس المحافظات، أو اعتماد نظام المحافظات غير المرتبطة بإقليم، أو إنشاء كيانات أوسع تُبنى على التضامن العرقي أو الديني. غير أن عدداً من الخبراء يحذرون من أن غياب الالتزام الجاد بتطبيق اللامركزية قد يؤدي إلى تعميق الانقسامات الداخلية، والعودة إلى ذات الإشكاليات البنيوية التي سعى الدستور إلى تجاوزها.

لا تستطيع الدولة العراقية احتواء التوترات المتصاعدة الناتجة عن توجهات المركزية، بحسب تحذير باكوان، الذي نبّه إلى خطورة «مركزة الحقوق» في العراق. ويرى أن الأكراد والسُنّة لن يقبلوا بمركزية تُدار تحت هيمنة القوى الشيعية، وأن ثمة استعداداً دائماً للمقاومة والتمرد ضد هذا المسار، ما يجعل استقرار الدولة مهدداً على المدى البعيد. في ظل التطورات الإقليمية الأخيرة، ولا سيما تراجع موقع المحور الذي تقوده إيران—ويشمل جماعات شيعية عراقية نافذة—تبرز مؤشرات متزايدة على تمسّك الجهات السُنّية والكردية بمقاومة أي محاولات لإعادة ترسيخ المركزية في البلاد. ويبدو أن السياسيين السُنّة باتوا أكثر جرأة، مستلهمين نجاحات المعارضة السُنّية في سوريا، لاسيما في تقويض نظام الأسد. وفي هذا السياق، دعا خميس الخنجر، السياسي السُنّي البارز ورئيس تحالف السيادة، العراق إلى «استخلاص العِبر من التجربة السورية، عبر التوجه نحو العدالة وتجنّب الاستبداد". أما العلاقة بين حكومة إقليم كردستان وبغداد فلا تزال متوترة، نتيجة الخلافات المستمرة حول تأخر دفع الرواتب، وآلية توزيع الميزانية، وحدود استقلالية الإقليم، وهي ملفات تُغذي شعوراً دائماً بانعدام الثقة وتفاقم الصراع بين المركز والهامش.

في ظل هذه الظروف، قد تجد القوى الشيعية نفسها مضطرة إلى إعادة تقييم علاقاتها مع المكونات الأخرى في البلاد. وقد تسلك هذه المراجعة أحد مسارين متناقضين: فإما أن تقود إلى التراجع عن الاتجاه نحو المركزية، من خلال توسيع قاعدة المشاركة في صناعة القرار الوطني، وتفعيل المواد الدستورية الداعمة للحكم الذاتي المحلي؛ أو، على العكس، أن تدفع المخاوف من أن تُفهم المرونة على أنها علامة ضعف، باتجاه تشديد القبضة المركزية، حفاظاً على النفوذ الشيعي في بغداد وتعزيز سلطته.

التوصيات

1. إحياء وتطبيق الفيدرالية في العراق: ينبغي على الولايات المتحدة دعم العراق في الالتزام بتطبيق دستور عام 2005، الذي ينص على منح الأقاليم حكماً ذاتياً حقيقياً، بما في ذلك إمكانية تشكيل أقاليم فيدرالية سنّية وشيعية. ويتطلب ذلك من الحكومة العراقية الإسراع في تشكيل مجلس الاتحاد، الذي طال انتظاره، لضمان تمثيل عادل للأقاليم في عملية صنع القرار الوطني. إن الفيدرالية تُعدّ حجر الزاوية لاستقرار العراق على المدى الطويل، ولتبنّي سياسة خارجية متوازنة ومستقلة.
2. معالجة مظالم السُنّة ودعم الحكم المحلي: على السلطات العراقية إعادة النظر في الأحكام الدستورية التي تسمح بإنشاء أقاليم فيدرالية سُنّية تتمتع بالحكم الذاتي. لقد أدى قمع بغداد لمطالب الفيدرالية السُنّية، في انتهاك للدستور، إلى تأجيج الاستياء وعدم الاستقرار.
3. تعزيز الحكم الذاتي الكردي وحل نزاعات الميزانية: على الحكومة العراقية الوفاء بالتزاماتها الدستورية تجاه إقليم كردستان، لا سيما فيما يتعلق بإدارة الموارد النفطية، وتخصيصات الموازنة، وآليات تقاسم العائدات. وتُعدّ الوساطة الدبلوماسية الأميركية ضرورية لحل النزاعات بين أربيل وبغداد، بهدف استعادة الاستقلال المالي للإقليم والحفاظ على البنية الفيدرالية للعراق من التآكل.
4. كبح الأنشطة المزعزعة للاستقرار التي تقوم بها الفصائل المسلحة والحفاظ على حياد العراق: إن النفوذ المتزايد للجماعات المسلحة المدعومة من إيران في الجيش والاقتصاد والسياسة الخارجية العراقية يُقوّض الاستقرار الداخلي والسيادة الوطنية والاستقرار الإقليمي. وتُعدّ مشاركة هذه الجماعات في الصراع الإقليمي منذ 7 تشرين الأول/أكتوبر 2023 مثالاً واضحاً على ذلك. ينبغي على الولايات المتحدة دعم العراق في تعزيز مؤسساته العسكرية والأمنية، ومنع النفوذ الخارجي المزعزع للاستقرار في هذا الصدد.
5. على الشيعة والأكراد والعرب السُنّة إيجاد أرضية مشتركة: إن استقرار العراق يتطلب نموذج حكم يعترف بالتنوع الطائفي والعرقي، ويُحترم خصوصية كل مكوّن، مع تعزيز مفهوم المواطنة والوحدة الوطنية. ويمكن لنظام لا مركزي مرن أن يُتيح إدارة فعّالة للتنوع داخل الطوائف وفيما بينها، مع الحفاظ على بغداد كعاصمة جامعة وفاعلة. فقيام عراق قوي ولامركزي يخدم مصالح جميع المكوّنات الرئيسية في البلاد.

المراجع:

1 For an understanding of the consociational nature of the post-2003 system in Iraq, see the following works, which reflect a diversity of views on the topic:

O'Leary, Brendan, and McGarry, John. "Iraq's Constitution of 2005: Liberal Consociation As Political Prescription." International Journal of Constitutional Law (2007): 670-698.

Dodge, Toby. "Iraq, Consociationalism and the Incoherence of the State." Nationalism and Ethnic Politics (2024): 28-45.

2 Mills, Robin, 2016. "Background: A Brief History of Oil and Gas in the Kurdish Region of Iraq." Oxford Institute for Energy Studies: 1-14.

3 Knights, Michael. 2023. "Iraq's Budget Threat Against the Kurds." The Washington Institute for near East Policy.

4 Article-140 of the Iraqi Constitution lays down a roadmap to define the final boundaries of the territory to be administered by the KRG.

5 Fondation Institut Kurde de Paris. "A Record of the Violation of Iraq's Constitution by Successive Iraqi Prime Ministers and Ministers, the Council of Representatives, the Shura Council, the Judiciary and the Army." This document was drafted by KRG's international and local advisors and made public around the time of the Kurdish independence referendum in 2017.

6 Interview with author, September 1, 2024.

7 Kurds Press. 2024. "Kurds Previously Constituted 20% of the Iraqi Army, Now the Ratio Is Less Than 2%." The English text of the Iraqi Constitution can be accessed here on the Iraqi Parliament's website: https://iq.parliament.iq/en/wp-content/uploads/ sites/3/2024/04/Constitution-of-the-Republic-of-Iraq.pdf

8 Mustafa, Sara, D. 2020. "Iraqi Kurdistan Independence Referendum: Political

Parties, Opportunity and Timing." British Journal of Middle Eastern Studies 48(5): 890-907.

9 O'Driscoll, Dylan and Baser, Bahar. 2019. "Independence referendums and nationalist rhetoric: the Kurdistan Region of Iraq." Third World Quarterly 40(11): 2016-2034.

10 Radio Free Europe/Radio Liberty. 2017. "Iranian General Reportedly Played Key Role In Swift Takeover Of Iraq's Kirkuk."

11 Morris, Loveday. 2017. "How the Kurdish Independence Referendum Backfired Spectacularly." The Washington Post.

12 Edwards, Rowena and Mohamed, Moataz. 2022. "Iraqi Federal Court Deems Kurdish Oil and Gas Law Unconstitutional." Reuters.

Crawford, James. 2008. "The Authority of the Kurdistan Regional Government over Oil and Gas under the Constitution of Iraq." 13 Schwebel, Stephen, M. 2023. "The Authority of the Kurdistan Regional Government over Oil and Gas under the Constitution of Iraq."

14 Reuters. 2025. "Iraq Parliament Approves Compensation Plan to Resolve Kurdistan Oil Dispute, Say Lawmakers."

15 Menmy, Dana Taib. 2024. "Iraq's Top Court Declares Iraqi Kurdistan Parliament's Minority Quota Seats 'Unconstitutional'." The New Arab.

16 964media. 2024. "Minority Parties Reject Verdict: Iraqi Electoral Judicial Council Restores Five Parliamentary Minority Seats."

17 Saleem, Ali Zmkan. 2023. "Lethal PUK/KDP Divisions Facilitate the Demise of Kurdish Autonomy in Iraq." London School of Economics Middle East Center.

18 Amwaj.Media. 2024. "Iraqi Federal Court Rulings Undermine Kurdish Autonomy, Critics Say."

19 Draw. 2024. "KRG Demands Federal Government Deliver Overdue Salaries."

20 Al-Mada. 2022. "300,000 Ghost Employees in State Institutions: And Massive Corruption at Border Crossings."

21 Dijla Channel. 2025. "Nouri al-Maliki in an Interview with Samer al-Jawad."

22 964media. 2024. "Targeting Local Business Figures: Two Years on From First Erbil Missile Attacks, Iranian Claims Remain Unsubstantiated."

23 Udasin, Sharon. 2015. "Report: Majority of Israeli oil imported from Kurdistan." The Jerusalem Post.

24 Menmy, Dana Taib. 2024. "Erbil Accuses Iraq's PMF of Attacking Kurdistan Region's Khor Mor Gas Field." The New Arab.

Knights, Michael, Al-Kaabi, Amir, and Malik, Hamdi. 2024. "Tracking Anti-U.S. and Anti-Israel Strikes From Iraq and Syria During the Gaza Crisis." The Washington Institute for Near East Policy.

25 Hiltermann, Joost, Kane, Sean, and Alkadiri, Raad. 2012. "Iraq's Federalism Quandary." International Crisis Group.

26 USAID. 2008. "Law of Governorates not Incorporated into a Region: An Annotated Text."

27 Iraq-Business News. 2011. "Salahaddin Province Declares Autonomy."

28 Reuters. 2011. "Iraqi Shi'ite Rally against Autonomy Push in Diyala."

29 Mardini, Ramzy. 2011. "Iraq's Post-Withdrawal Crisis, Update 1, December 15-19, 2011."

30 The World Bank. 2018. "Iraq Reconstruction and Investment. Part 2, Damage and Needs Assessment of A ected Governorates."

31 Al-Kaabi, Amir, Knights, Michael, and Hamdi, Malik. 2023. "The Jurf al-Sakhar Model: Militias Debate How to Carve Out a New Enclave North of Baghdad."

The Washington Institute for Near East Policy.

Kirkpatrick, David D. 2014. "Sunnis Fear Permanent Displacement from Iraqi Town." The New York Times.

32 The New Region. 2024. "Shiite Majority in Sunni-Dominated Nineveh."

33 964media. 2024. "In Veiled Reference to Al-Ghadeer Day Holiday: Former Nineveh Governor Warns Against Provoking Sunnis."

34 Salih, Mohammed A. 2023. "Parliament Speaker's Ouster Signals Troubling Trajectory in Iraqi Politics." Crisis Response Council.

35 Shafaq News. 2024. "Iraq's Al-Siyada Party Head Resigns Amid Talk of Accountability Commission Summons."

36 Untitled study published on the University of Basrah portal on the evolution of provincial council laws in post-2003 Iraq, available at: https://un.uobasrah.edu.iq/papers/985.pdf

37 Iraqi Parliament website. 2013. "The Second Amendment of the Law of Provinces Not incorporated into a Region, No. 21, Year 2008."

38 Asharq al-Awsat. 2024. "Iraq: 'Anbar Region' on Everyone's Lips: And Halbousi reminds of the 'pains of the constitution'."

39 Baghdad Today. 2024. "Judge Zidan: The Idea of Establishing Other Regions Threatens Iraq's Unity And is Rejected."

40 The Washington Institute for Near East Policy. 2008. "Provincial Politics in Iraq Fragmentation or New Awakening?"

41 Al-Jaffal, Omar, and Khalaf Safaa. 2022. "A New Region, or Independence? Basra's Demands Amidst a Local Government Crisis." London School of Economics' Middle East Center.

42 Mahdi, Osama. 2009. "Official Announcement of the Failure of the Campaign to Convert Basrah into A Region." Elaph.

Asharq News. 2023. "'Basrah Region' Modeled After Iraqi Kurdistan: Demands Face Government Rejection."

43 Al-Watan Voice. 2015. "Miqdad al-Sharifi: The Commission Rejects the Request to Establish the Basrah Region Due to its Failure to Meet the Legal Requirements."

44 Kurdistan TV. 2019. "The Basra Provincial Council Moves Forward with An Absolute Majority to Convert It into A Region."

45 Interview with author, September 8, 2024.

46 Shafaq News. 2023. "A New Political Movement Is Established in Iraq Advocating For the Creation of the Basrah Region."

47 Saeed, Yerevan. 2024. "Iraqi Provincial Elections Could Come With Major Political and Security Ramifications." The Arab Gulf States Institute in Washington.

48 Interview with author, September 4, 2024.

49 Interview with author, June 6, 2024. Mr. Mutalabi passed in late 2024.

50 El-Ghobashy, Tamer. 2018. "Chanting 'Iran, Out!' Iraqi Protesters Torch Iranian Consulate in Basra." The Washington Post.

51 International Crisis Group. 2018. "Iran's Priorities in a Turbulent Middle East."

52 Interview with author, May 31, 2024.

53 Smyth, Philip. 2013. "From Karbala to Sayyida Zaynab: Iraqi Fighters in Syria's Shi`a Militias." CTC Sentinel.

Knights, Michael, Al-Kaabi, Amir, and Malik, Hamdi. 2024. "Tracking Anti-U.S. and Anti-Israel Strikes From Iraq and Syria During the Gaza Crisis." The Washington Institute for Near East Policy.

54 Arraf, Jane. 2024. "Who Are the Iranian-Backed Militias Attacking U.S. Forces in Jordan." NPR.

55 Al-Khalidi, Suleiman, and Gebeily, Maya. 2024. "Iraqi Fighters Head to Syria to Battle Rebels But Lebanon's Hezbollah Stays Out, Sources Say." Reuters.

56 International Crisis Group. 2022. "Iraq: Stabilising the Contested District of Sinjar."

57 Abdalla, Jihan, and Watkins, Thomas. 2024. "Al Sudani Says He Does Not Want Iraq Involved in Bbroader Conflict." The National.

58 Dawod. Saman. 2023. "Cases Against Social Media Influencers Raise Concerns over Freedoms in Iraq." Amwaj.Media.

Shafaq News. 2024. "Recording 333 Violations Against Them: Iraqi Journalists Break Their Silence on World Press Freedom Day."

The Guardian. 2025. "Iraq Passes Laws That Critics Say Will Allow Child Marriage."

Sanbar, Sarah. 2024. "Iraq's Amended Personal Status Law Could Make 9-Year-Olds Brides." Human Rights Watch.

59 Knights, Michael, Al-Kaabi, Amir, and Malik, Hamdi. 2024. "Tracking Anti-U.S. and Anti-Israel Strikes From Iraq and Syria During the Gaza Crisis." The Washington Institute for Near East Policy.

60 Interview with author, August 8, 2024.

61 Interview with author, January 29, 2025.

62 Interview with author, September 1, 2024.

63 Liptrot, Timothy. 2022. "Iraq Must Compromise between Majoritarianism and Consensus Government Formation." Al-Jazeera Center for Studies.

64 Interview with author, September 12, 2024.

65 Interview with author, September 5, 2024.

66 Fakhir, Adil. 2022. "A Quarter of Iraqis Are Poor: How Wars, Corruption, and Political Deadlock Have Weighed on One of the Richest Oil Countries." Al-Ja-

zeera. The spokesperson for Iraq's Minister of Planning, Abdul-Zuhra al-Hindawi, was quoted by Al-Jazeera in late 2022 as stating that while Iraq's overall poverty rate ranged between 22-25% based on the Ministry's latest data, the rate in the Kurdish region stood at 12%.

67 Due to stability and relatively better public services and development, Kurdistan has, over the past decade, attracted Iraqis from southern and central regions, ranging from the well-to-do to those displaced by conflict. Syrian refugees who have relocated to Iraq are primarily based in Kurdistan. Additionally, many from Iran have sought work in Iraqi Kurdistan.

ABC News. 2014. "Malibu Meets Iraq in Erbil McMansions."

Rudaw. 2016. "8 Out of 10 Real Estate Purchases in Erbil Made by Arabs."

Guiu, Roger, and Morris, Sam. 2015. "Impact of Displaced People on Kurdistan Region." Middle East Research Institute.

UNHCR. 2024. "Iraq Operation."

Al-Jazeera. 2019. "Amid US Sanctions, Iranian Kurds Seek Jobs in Iraq."

68 Interview with author, May 31, 2024.

69 Fallujah Channel on YouTube. 2024. "The Speech of The Head of the Sovereignty Alliance, Sheikh Khamis al-Khanjar, on the Occasion of the Victory of the Syrian Revolution."

70 Eye on Kurdistan. 2025. "Masoud Barzani's Interview with Shams TV."

المصدر:

un--recentralization-push-baghdads/publication/org.wilsoncenter.www//:https
iraq-federalism-declining-impact-derstanding

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org