

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



المأسسة المجتمعية للمواطنة الحاضنة للتنوع في العراق استخلاص التجربة الكندية

د. أحمد حسين الربيعي





المأسسة المجتمعية للمواطنة الحاضنة للتنوع في العراق

استخلاص التجربة الكندية

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

/ الدراسات الاجتماعية

الاصدار / ورقة بحثية

الموضوع / التعليم والمجتمع، الحوكمة والدستور والقانون، السياسة الداخلية والخارجية

د. أحمد حسين الربيعي / باحث وأكاديمي عراقي

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسية -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جيّة لقضايا معقدة تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

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

حقوق النشر محفوظة © 2024

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

المقدمة

يمثل وضع تصوّر لتقاطعات التنوع الإثني والقواسم المشتركة بين أفراد المجتمع أحد التحديات الأساسية التي تواجه بناء الدولة بالنسبة لواقعي السياسات العامة. وعند قيام الدولة الحديثة، لم يكن لها اختيار مكوناتها من ألوان الطيف الاجتماعي للناس الذين تحكمهم، ليكون لزاماً على النظام السياسي البحث عن وسائل التعامل مع هذه التنوعات والاختلافات بوصفها تحديات طبيعية تواجه النظام، وليس باعتبارها تناقضات يستلزم حلها بواسطة إزالتها أو محاولة تطويعها أو ترويضها بالقوة، إلى أن تخرج عن طوعها مهددةً النسيج الوطني والاجتماعي في الدولة.

الدراسة تبحث في أنموذجين مختلفين ومتشابهين من عدة جوانب؛ فهما مختلفان في طبيعة المجتمع وثقافته، ونظام إدارة الدولة، والمكانة الاقتصادية، والموقع الجغرافي، وطبيعة إدارة التفاعلات الإثنية، أما من ناحية التشابه، فكلتا الدولتين تتفاعل فيهما الإثنيات (اللغوية، والقومية، والعرقية)، وكلتا الدولتين تأخذ بالنظام الفيدرالي، وكلتا الدولتين فيهما أقليات قومية ساعية للانفصال (كردستان، كيبك).

وغالباً ما يواجه النظام السياسي أطرافاً ساعيةً إلى الخروج على هيمنة الحكومة المركزية، ولا سيّما الأطراف المتباينة عن الأغلبية الإثنية، لهذا يكون النظام السياسي دائم المحاولة في ابتكار سبل جديدة أو تكييفها من دون اللجوء إلى القوة المادية ابتغاء استمالة الأطراف وإبقائها ضمن الدولة، وعليه، فإن انتهاج إدارة ناجحة للتفاعلات الإثنية قد يصبح، على هذا النحو، سبيلاً لاستمرارية وجود الدولة إذا ما تمّ تكييف نظرية التعددية الثقافية وإنشاؤها على غير الأساس الذي يريده دعائها، وهو الاعتراف بالتنوع الإثني عبر التعامل معه على أنه واقع معين، في مقابل ذلك، ربّما ستسعى الأطراف بدورها إلى تصعيد مطالبها عبر ردود فعل دفاعية لمواجهة محاولات المركز.

تظهر موضوعة المواطنة كتحدٍ حقيقي تواجهه الدولة العراقية بعد عام 2003، بالنظر لما شهدته من تغييرات قيمية، وصراعات سياسية أثرت بشكل ملحوظ على مسألة المواطنة، بل وتعدتها إلى تفتيت الهوية الوطنية العراقية، مما أدى إلى تحفيز وصعود الهويات الفرعية (الإثنية والدينية والمذهبية)، فضلاً عن ما أصابها من أزمات تتعلق بقضايا الأمن والتنمية والاستقرار السياسي، وقد نتج عن كل هذا ضعف المواطنة، التي أثرت بشكل كبير على تعاطي الدولة مع مختلف القضايا على المستويين الداخلي والخارجي، إن دراسة مسألة المواطنة والتنوع المجتمعي،



يمثل تحدياً بحثياً بالغ الأهمية، لما يشكله هذا الموضوع من مفتاح لفهم أزمات ومشكلات الدولة العراقية، وآليات توظيف هذه المجاميع في استدامة الصراع السياسي للوصول إلى السلطة في العراق.

وفي إطار استخلاص التجربة، فقد أظهر النظام السياسي الكندي قدرته على استيعاب ضغوطات البيئة الاجتماعية المتنوعة؛ ومن ثم استيعاب مطالب الإثنيات، واستجاب بمرونة عالية لتلك المطالب والتحديات، وتعامل معها برؤية واضحة وتريث وعقلانية، عن طريق التوزيع العادل للثروة والدخل، وعن طريق إقرار التسويات الاجتماعية والسياسية في إطار النظام الديمقراطي، وحل فيدرالي للمشكلات الاجتماعية والسياسية، وذلك بمنأى عن الاحتكار والاستبداد أو التطرف، فممارسات النظام السياسي الكندي ممارسات ديمقراطية وسلطتها عقلانية، استطاعت التوفيق بين المصالح المتعارضة لذوي الأصول الفرنسية وذوي الأصول البريطانية، وانتهجت الدولة آليات وضوابط برلمانية ديمقراطية، مثل المناقشات البرلمانية، والمناقشات الحزبية، وحوار لجان الأحزاب السياسية، وحوار اللجان البرلمانية، فضلاً عن أحقية المعارضة في ممارسة العمل السياسي، واضطلاعها بدور المراقب، والمصحح للعملية السياسية في إطار حيادي، ونزاهة القضاء، ورفي المستوى التعليمي، وبالتالي يمكن الاستفادة منه في السياق العراقي.

المحور الأول: التجربة الكندية في بناء الدولة الحاضنة للتفاعل الإثني

تعد كندا دولة ديمقراطية ذات نظام ملكي دستوري، تتبع نظاماً يستمد أصوله من التقاليد الغربية والفلسفة الليبرالية، إذ يدمج السلوك البرلماني مع الحكم الفيدرالي، كما أسهم ارتباطها المستمر بالكومنولث بتأثيرها بمؤسساته وقوانينه، إلى جانب ذلك، أسهمت الحكومة المنتخبة ديمقراطياً في جعل نظامها السياسي يتسم بالوحدة والاستقرار السياسي، باعتبارها نموذجاً للاتحادات التي جعلت التعددية الإثنية أساساً لاستدامة وجود الدولة وعملية ديمومتها.

واستخدم الكنديون مصطلح التعددية الثقافية لتوصيف التعددية الإثنية بطرق مختلفة: وصفاً (كحقيقة اجتماعية)، أو توجيهياً (كإيديولوجيا) أو سياسياً (كسياسة)، إذ إن التعددية الثقافية الكندية هي وصف للعديد من التقاليد الإثنية المختلفة والتأثيرات الثقافية التي تؤدي إلى وحدتهم وتعايشهم في إطار كندي ثقافي موحد.

لدى كندا تجارب رائدة متعددة في عملية بناء الدولة الحاضنة للتنوع الإثني، ومن هذه التجارب سياساتها الصحية في تأمين رعاية المهاجرين، وتجربة التنمية المحلية لثقافات الأقليات، وبرامج الاندماج المجتمعي والتكيف الغربي، وغيرها الكثير.

لكننا سنبحث في أهم ثلاث تجارب معنية بدراستنا، وهي تجربة التعددية الثقافية والتفاعل الإثني، وتجربة التعاون والتنافس في الفيدرالية الكندية، والتجربة الكندية في بناء الهوية الوطنية.

مع بداية السبعينيات من القرن الماضي، تخلت كندا عن سياسة الاستيعاب القسري المتمثلة بنموذج تعميم الأنغلوфонوية (Anglo-conformity Model)، وتبنت على نحو غير مسبوق نهج التعددية الثقافية عام 1971. ويبدو أن ذلك محاولة لملء الفراغ الفكري الذي خلفه افتقار المجتمع الكندي لأي إجماع على جوهر الهوية الوطنية، وذلك عبر تعريف هذه الهوية من زاوية أن «ثقافات الأسلاف الموروثة هي ميراث الكنديين كافة»²، وهو ما يعطي الانطباع بميل أصحاب هذا الاتجاه إلى تعريف الكل بدلالة مجموع الأجزاء المكونة للكل بعبارة أخرى،

1 Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism Multiculturalism and Citizenship*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 153 - 154.

2 Alain G. Gagnon and Raffaele Iacovino, *Federalism Citizenship and Quebec: Debating Multinationalism*, University of Toronto Press, Canada, 2007, p. 106-107.



نظراً إلى كون المقاطعات المؤسسة للدولة والموزعة بين مكونات المجتمع الكندي قد بقيت محتفظة بهوياتها الثقافية في المرحلة التالية على بناء الدولة، فقد دفع ذلك بالمركز إلى بناء الهوية الكندية على أساس تنوع هذه المكونات وتصوراتها عن الدولة، وليس على أساس صهرها وإدماجها في هوية المركز ذاته، إذ أصبح نموذج بناء الدولة هذا يعرف بنموذج التعددية الثقافية، أما الأسس التي تقوم عليها هذه السياسة، فيمكن إرجاعها إلى عدة مبادئ رئيسية:³

المبدأ الأول: هو مبدأ التعايش ما بين الثقافات المتباينة للجماعات المتميزة من بعضها البعض، ففي المجتمع المتنوع، يكون انتماء الفرد إلى الدولة والمجتمع الأكبر بصورة غير مباشرة، من خلال عضوية الفرد المسبقة في جماعته الثقافية.

والمبدأ الثاني: هو مبدأ المساواة ما بين المكونات الثقافية للمجتمع، إذ يقضي ذلك باحترام شتى الجماعات المكونة للمجتمع ثقافات بعضها البعض، حتى يتاح للأقليات التعبير عن ثقافتها وممارستها من دون أن تعاني الحرمان من جراء التعصب والتمييز الإثني، كما يشتمل هذا المنظور التعددي في التعامل مع التنوع الإثني على مبدأ الحفاظ على التباينات الثقافية وإيجاد حدود للحرية الثقافية، ويقتضي استمرارية هذا النوع من المجتمع أخيراً وجود إجماع على المثل والقيم والمعتقدات الأساسية. وهو ما يمكن التعبير عنه بالمعادلة الآتية:

$$(C + B + A) \leftarrow C + B + A$$

أي بمعنى أن المكونات الثقافية (A) و(B) و(C) تدخل عملية الاندماج وبناء الهوية الوطنية من دون خسران أي منها لموروثها الثقافي، شريطة الأخذ بالتعايش والاحترام المتبادل، فضلاً عن مشاركتها في المجتمع الكندي على الأساس الفكري للدولة المتمثل بالتعددية الثقافية.⁴

ولعل من الأسباب الجوهرية التي أدت بكندا إلى إقرار هذه السياسة، هو تنامي النزوع الانفصالي عن الدولة لدى مقاطعة كيبيك،

3 Christian Joppke and Steven Lukes, Multicultural Questions, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 8.

4 Richard T. Schaefer, Racial and Ethnic Groups, 9th ed., New Jersey, Pearson Education Inc, 2004, p. 26-27.



كذلك ظهور بوادر ما يعرف في كندا بتسمية (القوة الثالثة Third Force)*5، و بروز الاعتقاد لدى أوساط غير الأنغلوفون وغير الفرانكوفون عموماً بأنهم سيحظون بمنزلة المواطنة من (الدرجة الثانية) إذا ما تم الاعتراف رسمياً بأن كندا دولة ثنائية الثقافة (Bicultural)6، هذا إذا وضعنا جانباً أن المهاجرين اليوم ليسوا على استعداد لتحمل التمييز الإثني والتعصب لعقود من الزمن على أمل أن تغدو الأوضاع أفضل حالاً بالنسبة إلى أبنائهم وأحفادهم.

إلى جانب ذلك، هناك عامل خارجي ساعد على تبني كندا لسياسة التعددية الثقافية، ويتمثل بقوة تأثير وسائل الإعلام الأمريكية في المجتمع الكندي، إذ إنها تعمل على نقل طبيعة العلاقات الإثنية وتوترها في أمريكا على النحو الذي ينعكس سلباً على مثلتها داخل كندا، وذلك بالرغم من التفاوت الكبير في الظروف التاريخية لنشأة كلتا الدولتين، ومستوى توتر العلاقات بين المكونات الثقافية فيهما، فعلى سبيل المثال، الإخفاقات في التعامل مع الأفارقة الأمريكيين ومعاناتهم قد تمتد بسهولة لتشمل كندا، وتؤجج فيها التوترات الإثنية والعرقية.7

وتبعاً لذلك، تولدت القناعة لدى الاتجاه الليبرالي الكندي بوجوب التخلي عن سياسة الاستيعاب والشروع في اعتماد هذا النهج الجديد في التعامل مع التنوع الإثني، وبناءً عليه، تم إصدار قانون اللغات الرسمية (Official Languages Act) في عام 1979، إذ جعل من الإنكليزية والفرنسية اللغتين الرسميتين للدولة، ثم تبنت الحكومة الفيدرالية عملياً سياسة التعددية الثقافية تجاه الجماعات الإثنية في عام 1971، التي تحولت لاحقاً إلى قانون التعددية الثقافية بعد أن صادق عليه مجلس العموم الكندي في عام 1988.

وبموجب هذا القانون، تستهدف سياسة التعددية الثقافية تحقيق أربعة أهداف، وهي:9

أ_ دعم كافة الجماعات الثقافية في كندا بغية تطوير ثقافتها من خلال توفير الموارد اللازمة، وذلك لسعي الجماعات إلى تطوير مقدراتها على الإسهام في تعزيز تطور المجتمع الكندي وازدهاره.

5. وهو تعبير عن ازدياد قوة المهاجرين والجماعات الإثنية، وسعيها إلى نيل الاعتراف بإسهاماتها الثقافية * 5

6 Alain G. Gagnon and Raffaele Iacovino, op.cit, p. 103.

7 Will Kymlicka, Politics in the Vernacular: Nationalism Multiculturalism and Citizenship, op.cit, p.89.

8 Ibid, p.55.

9 Article (3) of the Canadian Multiculturalism Act, 1988.



ب_ مساعدة أعضاء الجماعات الثقافية لتجاوز المعوقات الثقافية التي تحول دون مشاركتهم الكاملة في المجتمع الكندي.

ج_ تشجيع التفاعل ما بين الجماعات الإثنية على النحو الذي يخدم الوحدة الوطنية.

د_ مساعدة المهاجرين الجدد في إتقان إحدى اللغتين الرسميتين للدولة على الأقل، وذلك في سبيل تحقيقهم للمشاركة التامة في المجتمع الكندي.

يتبين من ذلك أن سياسة التعددية الثقافية يراد بها تحقيق الاندماج العادل من خلال التركيز على القيمة الرمزية للاعتراف بالجماعات الثقافية، وذلك عبر الموازنة ما بين التنوع الثقافي للمجتمع والثنائية اللغوية الرسمية، فهذه السياسة، بينما تشدد على تحديد لغتين في كندا من خلال إقرار المركز بحقيقة كون كندا قد استعمرها الفرنسيون والبريطانيون، لكن هذا الإقرار لا يعني منح مصالح وأنماط حياة الكنديين المنحدرين من نسل المستوطنين الأوائل امتيازاً وأولوية على حساب مصالح وأنماط حياة غيرهم من الكنديين، ولتلك القيمة الرمزية أهمية كبيرة لدى الجماعات المهاجرة التي تعرضت تاريخياً للإقصاء الإثني من قبل الأثرية المهيمنة.¹⁰

تولي هذه السياسة من جانب آخر اهتماماً بالحيادية الإثنية، إذ إن قيام الحكومة الفيدرالية الكندية بمساندتها للإثنيات كافة من دون تبني أية إثنية منها، يعني أنها تعمل بفكرة الفصل ما بين الإثنية والدولة، حيث تمثل الدولة مشتركاً عاماً يعبر عن الجميع لا عن الخصوص. ليتم عبر ذلك، إفساح المجال أمام كل الإثنيات، حتى تنال فرصة التطور ضمن المجال الخاص حصرياً، ومن دون أن تتدخل أي منها في شؤون المجال العام.¹¹

إلى جانب ذلك، فإن تشديد هذه السياسة على الثنائية اللغوية نابع من الاعتقاد بالحرية الثقافية، أي (التمييز ما بين اللغة والثقافة، وأن يكون الأفراد أحراراً في اتخاذ القرار من عدمه بشأن الحفاظ على هوياتهم الإثنية بصورة فاعلة)، بحسب تعبير رئيس الوزراء الكندي الأسبق بيير ترودو (Pierre Trudeau)¹²، أي بمعنى التركيز على أولوية الحقوق الفردية،

10 Will Kymlicka, Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 55-57.

11 Alain G. Gagnon and Raffaele Iacovino, op.cit, p. 103.

12 Alain G. Gagnon and Raffaele Iacovino, op.cit, p.105.



لا الحقوق الجماعية، سواء من حيث حق كل فرد في الانتماء أو عدم الانتماء بمحض إرادته إلى أية جماعة إثنية، وكذلك الاهتمام بحرية الفرد في الاختيار بين الإنكليزية أو الفرنسية لتكون لغة تواصله مع المجتمع الكندي ومؤسساته¹³.*

ثالثاً: آليات سياسة التعددية الثقافية في كندا

تتوزع آليات سياسة التعددية الثقافية هذه على ثلاثة إجراءات رئيسية تبعاً لنوع الإثنية، وهي:

1. سياسة التعددية الثقافية تجاه المهاجرين

يتم فيها الاعتراف بالإسهامات الثقافية للمهاجرين الجدد ودور ثقافتهم في تعزيز التفاعل الإثني للمجتمع الكندي، ويشتمل ذلك على الاحتفاء بهم ودعمهم من خلال تمويل المهرجانات الثقافية وبرامج الدراسات الإثنية، كذلك إصدار القوانين ذات الصلة بمناهضة العنصرية في المدارس وأماكن العمل ووسائل الإعلام، والغاية الرئيسية من هذه السياسة هي تعزيز اندماج المهاجرين على نحو أكثر إنصافاً وتسامحاً¹⁴.

2. الاستقلال الذاتي المحلي

تهدف الغاية من الاستقلال الذاتي المحلي إلى استيعاب مطالب الأقليات الإثنية، ويشمل ذلك كلاً من الفرانكوفون والسكان الأصليين، فتكون الحكومة في المقاطعات المنتخبة هي المسؤولة عن تطوير موارد إقليمها الطبيعية، والإشراف على مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية والضرائب، وذلك بما ينسجم مع الخصائص الإثنية واللغوية المميزة لسكان كل من مقاطعة كيبيك وإقليم نونافوت والمحميات الهندية على حدة¹⁵.

13 * وإذا ما قارنا ذلك بحالة العراق، سنجد أنه ينتهج رسمياً بعضاً من سياسات التعددية الثقافية منذ عام ٢٠٠٥، التي تكاد تنحصر في: محاصصة التمثيل النيابي للمرأة، والفيدرالية اللاتماثلية، وسياسات العدالة الانتقالية في تعويض المتضررين عما أصابهم من ظلم جراء سياسات نظام الحزب الواحد (١٩٦٨ - ٢٠٠٣)، فمثل هذا التغيير النوعي في العلاقة بين المركز والأطراف منذ نشوء الدولة عام ١٩٢١، قد تمخض أصلاً بصورة غير ذاتية، بل تكاد تكون مفروضة بتأثير الولايات المتحدة في ظل هيمنتها المباشرة، بدليل أن هذه السياسات متجزأة، وتكاد تكون مزروعة في بيئة اجتماعية وسياسية لا تؤمن أصلاً بمبدأ حيادية الدولة، أي الفصل بين الهوية الإثنية والدولة، لتغدو الأخيرة مشتركاً عاماً، وربما يستثنى من ذلك العهد الملكي (١٩٢١ - ١٩٥٨)، فقد انبثقت في عقده الأخير ملامح عراق ليبرالي أقرب إلى انتهاج الحيادية منه إلى التسلطية والأحادية الثقافية.

14 Will Kymlicka, Politics in the Vernacular: Nationalism Multiculturalism and Citizenship, op.cit, p.163.

15 For more see: Will Kymlicka, Politics in the Vernacular: Nationalism Multiculturalism and Citizenship, op.cit, p. 167-168.



وفي ما يخص مقاطعة كيبيك، فقد أجاز لها المركز اعتماد سياسة اندماج خاصة للعمل على استيعاب المهاجرين الجدد فيها منذ عام ١٩٨١، وهي تعرف بتسمية (سياسة الشراكة الثقافية Interculturalism Policy)، إذ وسعت كيبيك من نطاقها لتشمل سياسة التفضيل الإيجابي في عام ٢٠٠١، لكي تتطابق مع السياسة الفيدرالية في التعددية الثقافية، ويتم بموجب تلك السياسة توظيف المهاجرين الجدد والسكان الأصليين في المؤسسات الحكومية في كيبيك على أساس المساواة ومراعاة ما تعرض له سكان الأمم الأولى من حرمان اقتصادي، ومن ثم دمجهم جميعاً في الثقافة الفرنكوفونية على ثلاثة أسس هي: أن تكون الفرنسية دون سواها لغة الحياة العامة، واحترام القيم الديمقراطية الليبرالية، واحترام التنوع الثقافي لمجتمع كيبيك. 16

فقد أصبح لحكومة مقاطعة كيبيك سيطرة كبيرة على شؤون الهجرة الخاصة بها، كما تسيطر على معظم السلطات اللازمة لتعزيز مكانة اللغة الفرنسية وتطويرها، كذلك فهي تتلقى من المركز ميزانية سنوية قدرها ٣١ مليار دولار، إلى جانب جنيها أموال الضرائب الخاصة بالمقاطعة، وخلال العقود الثلاثة الأخيرة كان معظم رؤساء وزراء كندا من كيبيك نفسها. 17

أما بشأن السكان الأصليين، فقد عمدت الحكومة الفيدرالية إلى تلبية مطالب بعضهم إبان التسعينيات المنصرمة بطريقتين مختلفتين: 18

الطريقة الأولى: تم تطبيقها في جنوب كندا، إذ توجد محميات السكان الأصليين في محيط يتسم بالكثافة السكانية العالية لغير الأصليين، فضلاً عن اتسامه بندرة الأراضي، وذلك بعدم إتاحة الفرصة لغير السكان الأصليين بممارسة حق الشراء أو الاستيطان في أراضي السكان الأصليين ومحمياتهم.

الطريقة الثانية: طبقت في شمال كندا عبر إيجاد إقليم خاص بالإنويت في عام ١٩٩٩، إذ لا يحق لغير الإنويت الاستيطان فيه إلا بداعي العمل ولمدة لا تتجاوز (7) سنوات، وذلك من أجل ضمان عدم ازدياد أعداد غير الإنويت على نحو يفوقهم في هذا الإقليم، وبالتالي ضمان استمرارية هيمنتهم على شؤونهم لكي يساعدهم ذلك على تطوير مواردهم الاقتصادية والحفاظ على خصوصيتهم الثقافية.

16 For more see: Alain G. Gagnon and Raffaele Iacovino, op.cit, p. 96-102.

17 Bhikhu Parekh, op.cit, p. 186.

18 Will Kymlicka, Liberalism Community and Culture, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 146-149.



وفي السياق نفسه، تسعى (٤٧) قبيلة من السكان الأصليين إلى نيل الاستقلال الذاتي في غرب كندا، وتحديداً في مقاطعة كولومبيا البريطانية منذ عام ١٩٩٥، وإذا ما انتظمت جهود السكان الأصليين، فقد تفضي في نهاية المطاف إلى جعل هذه المقاطعة بأسرها مقاطعة ذات استقلال ذاتي، شبيهةً بما تحوزه كيبك.19

3. سياسة التفضيل الإيجابي

يستخدم رسمياً تسمية مصطلح (عدالة التوظيف Employment Equity) في كندا بدلاً من تسمية (التفضيل الإيجابي Affirmative Action) المعتمدة في الولايات المتحدة، إلا أن الغاية منها واحدة في كلتا الحالتين، وهي مواجهة الآثار المتركمة للتمييز الإثني المؤسسي، التي تتخذ شكل التفاوت والظلم الاجتماعي داخل البنية المؤسسية من جراء الممارسات المنظمة للتمييز الإثني التي تقصي الأقليات بفاعلية عن حيازة وظيفة ما أو الترقي فيها، سواء أكانت تلك الآثار الإقصائية مقصودة أم غير مقصودة.20

وفي سبيل تحقيق ذلك، عملت الحكومة الفيدرالية على إصدار تشريعات أساسيين ليكونا الأساس القانوني لسياسة التفضيل الإيجابي، هما: قانون حقوق الإنسان الكندي (-Canadi an Human Rights Act) الصادر في عام ١٩٧٦، وقانون التأمين ضد البطالة الكندي (-Cana dian Unemployment Insurance Act) الصادر في عام ١٩٧٧، إذ يشمل تحديداً قطاعي الأعمال والصناعات، مثل: المصارف وشركات الخطوط الجوية وخطوط السكك الحديدية، فضلاً عن شمول وزارات الحكومة الفيدرالية ووكالاتها كافة، بما فيها القوات المسلحة، وتتم مراقبة ممارسات التمييز الإثني ومعالجتها من قبل المفوضية الكندية لحقوق الإنسان (C.H.R.C.) وعبر التنسيق مع المفوضية الكندية للتوظيف والهجرة (C.E.I.C.) والمحكمة العليا الكندية²¹، بحيث تتم معالجة آثار التمييز الإثني من خلال زيادة توظيف الجماعات المحرومة في كل مستويات المؤسسة التي لم يوظف فيها أعضاء تلك الجماعات بصورة كافية،

19 Alvin J. Schmidt, The Menace of Multiculturalism: Trojan Horse in America, New York, Paeger Publishers, 2016, p. 191.

20 Carol Agocs, Affirmative Action Canadian Style: A Reconnaissance, Canadian Public Policy Journal, University of Toronto, vol. 12, no. 1, 2018, pp. 149-150.

21 Paula Chegwidan and Wendy R. Katz, American and Canadian Perspectives, Affirmative Action: A Response to the Fraser Institute, Journal of Business Ethics, vol. 2, no. 3, 2019, pp. 196-197.



بسبب ممارسة تلك المؤسسة للتمييز الإثني بشكل مباشر أو غير مباشر.²²

أما الجماعات المستهدفة بالتمييز الإيجابي، فهي الأقليات الإثنية والسكان الأصليون والأفارقة والنساء، إذ إن شمول أية جماعة منها يتوقف على شرط جوهري هو إثبات تعرض الجماعة للحرمان، مثل وجود معدلات البطالة العالية أو الدائمة، والإقصاء عن قطاعات واسعة من الاقتصاد ومراكز صناعة القرار، والتفاوتات في الأجور، بالرغم من تساوي المرشحين لوظيفة ما في مستوى المهارة والخبرة والمؤهلات.²³

وفي ضوء ما تقدم، يمكن أن نلاحظ أن سياسة التفضيل الإيجابي في كندا تسمح للأفراد بانتهاج هذه السياسة بصورة طوعية في المجال الخاص من دون إلزامهم بها، إذ لا تعتمد الحكومة الكندية بصورة إلزامية إلا في المجال العام، وتحديدًا في قطاع الخدمة العامة، كذلك فهي تتيح الفرصة أمام المقاطعات الكندية كي يكون بإمكانها تبني سياسات تفضيل إيجابي خاصة بها.

كما تبنت كندا هذه السياسة باعتبارها آلية دائمة من آليات التعددية الثقافية في التعامل مع الأقليات خصوصاً، بديل صدورها بموجب قوانين ذات صلة بحقوق الإنسان وحرياته، وهي تستند بذلك إلى أساس التعويض ومعالجة أخطاء الماضي، عبر اعتماد مبدأ تكافؤ الفرص وتكافؤ الموارد في التعامل مع الجماعات المحرومة، وهذا ما يفسر سبب تسمية هذه السياسة في كندا بـ (عدالة التوظيف Employment Equity) التي تقوم على اعتبار أن العدالة تقتضي المساواة في فرص التعيين ما بين أعضاء كافة مكونات المجتمع الكندي، عبر انتهاج الأسباب عينها التي حرّموا بفعلها وذات العلاقة بالتمييز الإثني، بغية بناء المجتمع العادل مستقبلاً، إلا أن ذلك يأتي كتعبير عن (الإخفاق في التمييز ما بين الأقليات القومية والجماعات الإثنية)، إذ تسعى الأولى منهما إلى نيل حق تقرير المصير، بينما تبتغي الثانية الاندماج في الثقافة السائدة.

22 تقوم تلك المعالجة على أساس قانوني تنص عليه الفقرة (1) من المادة (11) من قانون حقوق إذا ما أقر (Discriminatory Practice) الإنسان الكندي، ويتمثل بأنه: (لا يعد من قبيل ممارسة التمييز العرقي شخص ما أو عمل ببرنامج أو مشروع أو تدبير خاص ما يستهدف منه الحؤول دون معاناة المحرومين الذين من المرجح أنهم قد عانوا الحرمان، أو كان الهدف من عمله استثناء المحرومين أو تقليص عددهم لكونهم يعانون الحرمان من جراء ممارسات أية جماعة من الأفراد، وذلك حينما يكون ارتفاع أولئك المحرومين قائماً على الأسس المحظورة للتمييز العرقي أو ذا علاقة بها، وذلك من خلال قيام الشخص نفسه بتحسين فرص حياة المحرومين ذات الصلة بالمنافع أو الخدمات أو التسهيلات أو الاستيعاب أو التوظيف)، وتتمثل تلك الأسس المحظورة وفقاً للمادة (2) من القانون نفسه بـ العرق والأصل القومي والإثنية واللون والدين والسن والجنس، وكذلك الحالة الزوجية والإعاقة الجسدية. للمزيد من التفاصيل، انظر المواد (2) و(16) من قانون حقوق الإنسان الكندي لعام 1976.

23 Carol Agocs, op.cit, p. 150.



ثانياً: تجربة التعاون والتنافس في الفيدرالية الكندية

أولاً: العلاقات البينحكومية Intergovernmental Relations:

يطلق عليها اختصاراً (IGR) وتعرّف بأنها مزيج معقد من التعاون والتنافس بين الحكومة الفيدرالية وحكومة المقاطعات والأقاليم، ينتج عنه لقاءات رسمية وغير رسمية للمسؤولين على المستوى الفيدرالي والمحلي، وينتج عنه رسم وتنسيق للسياسات العامة ووضع حلول للمشاكل التي تعترضها²⁴. وهي تعد الآلية التطبيقية للفيدرالية التنفيذية، وفي كندا يوجد نوعان من العلاقات البينحكومية، وهما:

علاقة الحكومة الفيدرالية، مع حكومات المقاطعات (Federal-Provincial Relations) وهي تعد علاقة رأسية أو هرمية، وتتميز بأنها معقدة ومتعددة الأوجه، وأصبحت عنصراً أساسياً للنظام الفيدرالي الكندي في عملية صنع واتخاذ القرار.²⁵

علاقة حكومات المقاطعات فيما بينها (Interprovincial Relations) وهي علاقة أفقية لا تقل أهمية عن النوع الأول، وتهتم بالتنسيق والتعاون مع حكومات المقاطعات الأخرى في إقامة المشاريع الاقتصادية وبلوغ الأهداف التنموية، وفي بعض الأحيان، تتصف هذه العلاقات بالتنافسية من خلال قيام إحدى المقاطعات بتقديم تسهيلات في مجال معين مثل اتباع سياسة اقتصادية معينة بغية استقطاب المشاريع الاستثمارية.

إن تزايد اللامركزية في النظام الفيدرالي لكندا نتج عنه ظهور حكومات قوية ومتطورة، سواء في المركز، أو في المقاطعات، اشتركت جميعها في برامج تنافسية لبناء وتنمية مجتمعاتها واقتصاداتها الأمر الذي تطلب إيجاد صيغة متقنة من التنسيق والتعاون فيما بينها تمثلت في صيغة العلاقات البينحكومية، والتي أخذت تتطور بمرور الزمن، وأصبح لها آليات وأشكال معينة²⁶، وأن تطور هذه العلاقات يعود سببه إلى عدم وجود نص دستوري يحكم هيكلية التفاعلات بين المقاطعات والحكومة الفيدرالية²⁷، إذ إن عمل الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات مترابط ومتداخل، ويتقاطع في عدد من القضايا؛

تيمم عماد صادق وآخرون، التجربة الكندية: بناء الدولة والهجرة، العربي للنشر والتوزيع، ط1، مصر، 2019، 24 ص 158.

25 The Canadian Encyclopedia, at: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/federal-provincial-relations> .

26 Anne L. Griffiths, op. cit, p.109.

27 Richard Simeon, Federalism and Decentralization in Canada, Canada, 2016, p. 411.



وبسبب ذلك ظهرت الحاجة إلى ضرورة التعاون والتنسيق بين الحكومات سعياً منها في تقديم وتلبية احتياجات ورغبات المواطن الكندي فضلاً عن أن هذه العلاقات البيئحكومية أصبحت آلية غير رسمية لتسوية النزاعات من خلال عقد الاتفاقات قبل اللجوء إلى القضاء، إذ تلجأ الحكومة الفيدرالية وحكومة المقاطعة إلى عقد عدد من الاجتماعات فيما بينها من خلال آليات مختلفة لتلافي حدوث أي خلاف.²⁸

آلية عمل العلاقات البيئحكومية:

تركز العلاقات البيئحكومية في كندا على العلاقة بين المسؤولين التنفيذيين، مثل رئيس الوزراء مع الوزراء الأوائل²⁹، وكذلك الوزراء وكبار المسؤولين في الحكومة الفيدرالية ونظرائهم في حكومات المقاطعات، تخدم هذه العلاقات عدداً كبيراً من القضايا المشتركة فضلاً عن أنها توفر منتدى لتبادل المعلومات وعقد المفاوضات والمشاورات لغرض معين ومحدد، مثل التعليم، الصحة، النقل، التجارة وغيرها، وفي بعض المناسبات تعد السبيل الوحيد لاتخاذ قرارات بصورة جماعية، لا سيما فيما يتعلق بالعلاقات المالية، على الرغم من تكرار هذه الاجتماعات واللقاءات³⁰ إلا أنها لا تتمتع بوضع دستوري معين أو أساس قانوني³¹، وأن آلية عمل العلاقات البيئحكومية تتخذ اشكالاً معينة، أهمها:

أ_ مؤتمرات الوزراء الأوائل (First Ministers Conferences (FMC): وتسمى أحياناً قمة الوزراء الأوائل، وهي تعد أهم آلية في عمل العلاقات البيئحكومية، والتي تندرج تحت إطار العلاقات الرأسيّة، وتكون عبارة عن عقد مؤتمرات بدعوة من رئيس الوزراء وبرئاسته للاجتماع مع رؤساء حكومات المقاطعات، يتم فيها رسم السياسة العامة، فضلاً عن تبادل وجهات النظر والأفكار، وأحياناً تكون مخصصة لمناقشة قضية معينة، ولا يوجد لدى هذه المؤتمرات جدول زمني منتظم لعقدّها، إذ تتباين مدة انعقادها مع مرور الزمن تبعاً للظروف السياسية ولأولويات رئيس الوزراء، غير أن المقاطعات ترغب في عقد هذه المؤتمرات بصورة متكررة، أو على الأقل مرة واحدة سنوياً؛

28 تميم عماد صادق وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص 159.

29 * يُقصد بالوزراء الأوائل أو الوزير الأول هو رئيس حكومة المقاطعة.

30 * يجدر بالذكر أن عدد الاجتماعات وصل عام 1984 إلى 438 اجتماعاً، كان من بينها 123 اجتماع على مستوى الوزراء الأوائل، للمزيد من التفصيل ينظر موقع الموسوعة الكندية، شبكة المعلومات الدولية:

<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/federal-provincial-relations> .

31 Richard Simeon, op. cit, p. 411.



لأنها توفر فرصة للتأثير في الحكومة الفيدرالية في اكتساب المزيد من الامتيازات³²، وأن هذه المؤتمرات أضحت مناسبات عامة، وجذبت إليها وسائل الإعلام، وغالباً ما يتم بثها عبر القنوات الفضائية، على الرغم من المستوى الرسمي لها والاهتمام الذي تحظى به، لكن المفاوضات الحقيقية وعمليات المساومة والتوافقات تتم خلف الأبواب المغلقة للوزراء والمسؤولين الحكوميين بعيداً عن الإعلام³³.

بـ لقاءات المقاطعات والأقاليم Provincial Territorial Meetings: وهي تندرج تحت إطار العلاقات الأفقية، إذ تتمتع المقاطعات والأقاليم بشبكة علاقات واسعة ومكثفة، تهدف هذه اللقاءات إلى تنسيق السياسات والبحث عن الحلول للمشاكل المشتركة التي تعترض عملها، فضلاً عن تنسيق مستوى ردود أفعال المقاطعات اتجاه مبادرات الحكومة الفيدرالية³⁴، وفي بعض الأحيان تتم مناقشة القضايا العابرة للحدود مثل الأنهار المشتركة وطرق المواصلات أو القضايا البيئية³⁵.

وتتخذ هذه اللقاءات أشكالاً مختلفة، رسمية وغير رسمية، ولعل أهمها الاجتماع السنوي الذي يعقده الوزراء الأوائل منذ عام 1960، لكن دون حضور رئيس الوزراء، ويتأسسه بصورة دورية الوزراء الأوائل، يطلق عليه (Annual Premiers Conference - APC) ويتصف بالمهنية العالية، ويدعم من قبل موظفي الخدمة المدنية، ويتمخض عنه إصدار المواقف والبيانات والإعلان عن المشاريع من قبل الوزراء الأوائل، ويتميز بامتلاكه جدول أعمال مستمر وسلسلة من اجتماعات واللقاءات المترابطة، وعلى الرغم من أن اهتمام هذه الاجتماعات ينصب نحو سياسة المقاطعة وعلاقتها مع باقي المقاطعات، إلا أن الكثير من الاهتمام يتوجه أيضاً إلى مراقبة القصور في أداء الحكومة الفيدرالية³⁶.

ومن أهم نتائج هذه الاجتماعات قيام الحكومة الفيدرالية بالتوقيع مع تسع مقاطعات عام 1999 (لا يتضمن مقاطعة كيبيك) اتفاقاً سُمي (اتفاقية إطار الاتحاد الاجتماعي) Social ((Union Framework Agreement SUFA

32 Government of Canada, Intergovernmental relations in the Canadian context, See link: <https://www.canada.ca/en/intergovernmental-affairs/services/reasons-canadian-context.html>.

33 Richard Simeon, Federal-Provincial Relations, published online 2006, at: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/federal-provincial-relations>.

34 Ibid, p. 412.

35 رونالد ل. واتس، مصدر سبق ذكره، ص 76.

36 David Cameron, Intergovernmental Relations in Canada, Published by Forum of Federations, Canada, 2000, p. 14.



الهدف منه هو البدء بحقبة جديدة من التعاون والتضافر وتبادل المعلومات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات في إنشاء وتمويل البرامج الاجتماعية كما يتضمن آلية لتسوية النزاعات.³⁷

جـ_ اللقاءات أو المجالس الوزارية Ministerial Councils or Meetings: إن جزءاً كبيراً من العمل الحقيقي للعلاقات بينحكومية يتم من خلال هذه المجالس التي هي عبارة عن عقد لقاءات بين وزراء الحكومة الفيدرالية مع نظرائهم في حكومات المقاطعات والأقاليم³⁸، وهذه المجالس ليست بالأمر الحديث، لكنها بدأت بالتزايد في السنوات الأخيرة، وأصبح لديها طابع رسمي وهيئات إدارية خاصة بها فضلاً عن أنها مسؤولة عن تنفيذ الأوامر الرسمية الصادرة عن مؤتمر الوزراء الأوائل³⁹، والتنسيق والتعاون في تطوير مجالات معينة مثل البيئة، والنقل، والتعليم وغيرها. ويوجد حالياً، أربعة عشر مجلساً وزارياً، تختلف بينها من حيث التنظيم المؤسسي وعدد انعقادها.

ظهرت العلاقات بينحكومية بسبب شعور الحكومات المختلفة بالحاجة إلى ضرورة التوصل إلى اتفاقات في مجالات السياسة العامة، والتي ستقدم فيها التزامات واسعة في سبيل تحقيق مصالح مشتركة، إذ على الرغم من استقلالية وحرية كل حكومة، إلا أنهم جميعهم مسؤولون عن حكم كندا ككل، كما أن التفاوض هو الشكل السائد لممارسة السلطة في كندا، الذي يشمل التفاوض بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات، تميل هذه الممارسة تميل إلى معاملة المقاطعات بوصفها سيادة مستقلة الأمر الذي يتوجب استحصال موافقتهم⁴⁰، لذلك أدت الدبلوماسية دوراً مهماً في تنظيم العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات، إذ إن المفاوضات بينحكومية أشبه ما تكون إلى المفاوضات الدولية. مثال على ذلك، قيام الحكومة الفيدرالية بتعيين عضو سابق في الوفد التفاوضي الكندي في اتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة بوظيفة مدير لقسم العلاقات الفيدرالية مع المقاطعات في وزارة المالية الكندية، كما أن سكرتير المؤتمر الدستوري هو دبلوماسي سابق.⁴¹

37 تميم عماد صادق وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص 159

38 Richard Simeon, op. cit, p. 412.

39 Martha A. Field, The Differing Federalisms of Canada and The United States, Law and Contemporary Problems, Vol. 55, USA, 1992, p. 118.

40 Ibid, p.119.

41 Richard Simeon, Federal-provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada, 3rd. ed, University of Toronto Press, Canada, 2006, p. 299.



يمكن أن نفهم مما تقدم، الفيدرالية في كندا تركز بشكل أكبر على المرونة السياسية والبحث والسعي إلى التوافق والتعاون والمشاركة في السلطة، أكثر من تركيزها في اتباع وتحليل النصوص القانونية بصورة حرفية، وأن عملية اتخاذ القرار هي من خلال هذه المفاوضات، وليس من خلال البحث عن حل واحد لكل مشكلة أو اتخاذ القرار من قبل سلطة واحدة.

ثانياً: توزيع الثروات

أ: توزيع إيرادات الموارد المالية:

يحرص النظام الفيدرالي في كندا دائماً على أن تكون كندا دولة الرفاه الاقتصادي وأن يتمتع سكانها كافة بمستوى واحد من الخدمات، ويتم ذلك من خلال قيام الحكومة الفيدرالية بدعم حكومات المقاطعات بعدد من البرامج والأنشطة في توزيع الموارد المالية، فضلاً عن ذلك سعت كندا إلى تحقيق التوازن بين مسؤوليات الحكومة وقدرتها على دعم المقاطعات، وتم ذلك من خلال قيام السياسيين في كل من الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات بتشكيل شبكة واسعة من العلاقات سميت بالفيدرالية المالية Fiscal Federalism 42 والتي تنقسم إلى ثلاثة أقسام هي 1- الضرائب 2- سلطة الإنفاق الفيدرالية 3- برنامج مدفوعات المساواة.

1. الضرائب Taxation: تمتلك كندا نظاماً ضريبياً يمكن وصفه بالمتجانس، إذ نص دستور كندا المادة (91) الفقرة (3) على أن الحكومة الفيدرالية لها القدرة على تحصيل الأموال من خلال فرض الضرائب على أي مجال، بينما نصت المادة (92) الفقرة (2) في الدستور أن حكومة المقاطعة لها الحق في فرض الضرائب على مجالات محددة، ومن خلال الضريبة المباشرة*43، لذلك تجمع الحكومة الفيدرالية إيراداتها من فرض وتحصيل ضرائب على الأفراد والشركات وضريبة القيمة المضافة إلى جانب الرسوم الجمركية وغيرها. أما المقاطعات، فهي تعتمد على ذات القاعدة الضريبية التي تعتمد عليها الحكومة الفيدرالية في تحصيل الإيرادات، لكنها تستخدم حوالي نصف معدلات ضريبة الدخل التي تستخدمها الحكومة الفيدرالية، مما يؤدي إلى عائدات أقل بكثير من عائدات الحكومة الفيدرالية

42 Patrick Malcolm's son and others, op. cit, p. 67.

الضرائب المباشرة: هي الضريبة التي يتم استحصاها مباشرة من المواطن أو دافع الضريبة، مثال ذلك * 43 ضريبة الدخل، أما الضرائب غير المباشرة: هي التي يتم استحصاها بطريقة غير مباشرة من المواطن أو للمزيد من التفاصيل، ينظر الى HST، دافع الضريبة مثل الرسوم الكمركية، وضريبة القيمة المضافة Ibid, p.66. .



ونتيجة لذلك، تحصل الأخيرة على عائدات تفوق نفقاتها⁴⁴، تقوم المقاطعات وبغية تمويل مسؤوليات الصرف المالية الكبيرة التي تقع على عاتقها بفرض نظام ضريبي خاص للأفراد والشركات وضريبة المبيعات وضريبة الثروات، ومن خلالها تجمع حوالي 80% من عوائدها، مع الاعتماد على التمويل الفيدرالي لتغطية باقي النفقات، إذ إن النظام الضريبي للمقاطعات يعد متوافقاً أو منسجماً بشكل كبير مع النظام الضريبي الفيدرالي من خلال قيام الحكومة الفيدرالية عقد مجموعة من الاتفاقات الضريبية الموحدة، لكنها توقع بشكل منفصل مع المقاطعات، كما أن ضريبة الدخل يتم إدارتها بشكل مباشر من قبل وكالة الإيرادات الكندية
45.Canada Revenue Agency

2. سلطة الإنفاق الفيدرالية Federal Spending Power: على الرغم من توزيع سلطات الإنفاق بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات، لكن في كثير من الأحيان تقوم الحكومة الفيدرالية بالمشاركة في مجالات معينة تكون خاضعة للسلطة القانونية للمقاطعات؛ وذلك بسبب امتلاكها الموارد المالية التي تمكنها من استخدامها الإنفاقية لتقدم منح تدعم البرامج الراسخة في المقاطعات مثل الصحة والتعليم من أجل تشجيعها على اتباع الأولويات الفيدرالية⁴⁶، تتمثل الآلية التي اتبعتها حكومة أوتاوا في كيفية استخدام سلطة الإنفاق هي على نوعين:

_المنح المالية المشروطة Conditional Grant: وهي عملية تقديم منح مالية من قبل الحكومة الفيدرالية إلى المقاطعات لإنفاقها في مجالات محددة، مثل البحوث العلمية أو البنى التحتية أو الصحة، وفق شروط محددة وضعت من قبل الحكومة الفيدرالية في كيفية استخدامها⁴⁷، مع العلم أن مجالات إنفاق هذه المنح هي دستورياً خاضعة لسلطة حكومة المقاطعات، وليس للحكومة الفيدرالية، ولكن ومن أجل الاستفادة من هذه الأموال تقوم المقاطعات بالموافقة على هذه الشروط، ومن أبرز الأمثلة على ذلك في مجال الرعاية الصحية، حيث اشترطت فيه الحكومة الفيدرالية على حكومات المقاطعات احترام مبادئ معينة، مثل حظر رسوم المستخدم، وهو في واقع الأمر من اختصاص سلطة المقاطعة⁴⁸.

44 حامد خلف احمد وعبد الكريم حسين، الدروس المستنبطة من التجربة الكندية في توزيع العائدات المالية، سلسلة إصدارات اوراق بحثية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق، 2017، ص 10.

45 Robin Boadway, Fiscal Federalism: A Canadian Perspective, WPZ Research Frontier, No.10, 2017, p. 9.

46 رونالد ل. واتس، مصدر سبق ذكره، ص 58.

47 جورج اندرسون، الفيدرالية المالية: مقدمة مقارنة، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، دار كنعان للطباعة والنشر، اليمن، 2013، ص 53.

48 Patrick Malcolm's son and others, op. cit, p. 67.



لقد أدت هذه المنح المشروطة إلى تزايد تأثير الحكومة الفيدرالية واتساع نفوذها السياسي داخل المقاطعات، الأمر الذي أدى إلى تدمير حكومات المقاطعات، إذ اعتبرته تهديداً لاستقلالها وتعدياً على سلطاتها القانونية واستجابة لهذه الضغوط وخاصة مقاطعة كيبيك، استخدمت الحكومة الفيدرالية النوع الثاني من سلطة الإنفاق هو:

_ المنح المالية غير المشروطة Unconditional Grant: وهي عملية تقديم منح مالية كبيرة إلى المقاطعات لتتصرف بها حسب برامجها التنموية الخاصة، مع وجوب أن تكون هذه البرامج تفي ببعض المعايير الوطنية الموضوعية من قبل الحكومة الفيدرالية، ويتم استخدام هذه الأموال في برامج الرعاية الصحية والتعليم الثانوي والخدمات الاجتماعية، ومن أبرز هذه البرامج هي التمويل الكندي للرعاية الصحية (Canada Health Transfer (CHT) وبرنامج التمويل الكندي للخدمات الاجتماعية، (Canada Social Transfer (CST) 49، والجدير بالذكر أن قيمة المنح المالية غير المشروطة التي قدمتها الحكومة الفيدرالية عام 2010 بلغت ما يقارب (سبعة وثلاثين مليار دولار كندي) 50.

برنامج منح أو مدفوعات المساواة Equalization Payments: تقوم الحكومة الفيدرالية بتحويل مبالغ مالية إلى المقاطعات الفقيرة، والتي يعد مستواها الاقتصادي دون المعايير الوطنية في كندا، والغاية منها مساواة القدرة المالية بين المقاطعات ومساعدتها على توفير الخدمات الأساسية للمواطنين وتعزيز روح التضامن والوحدة الوطنية 51، فضلاً عن تقليص الفوارق بين المقاطعات الغنية والمقاطعات الفقيرة 52، وتصحيح حالة اللاتوازن المالي الأفقي 53*، إذ إن الإيرادات التي تحصل عليها مقاطعة ألبرتا الغنية بالنفط والغاز تفوق الإيرادات المالية التي تحصل عليها باقي المقاطعات، وأن برنامج مدفوعات المساواة يتم عبر خطة تكافؤ تستند إلى استخدام صيغة معينة تُعدل من حين لآخر، لتقييم قدرة العائدات المالية للمقاطعات عبر احتساب ثلاثة وثلاثين مصدراً للعائدات الضريبية وغير الضريبية الخاصة بها، مقابل قياس المعايير الوطنية لخمس مقاطعات كندية 54، وأن هذا

49 Ann L. Griffiths, op. cit. p. 112.

50 Patrick Malcolm's son and others, op. cit, p. 68.

51 Wilfried Swenden, op. cit, p. 175.

52 رونالد ل. واتس، مصدر سبق ذكره، ص 66.

53 * يُقصد باللاتوازن المالي الأفقي هو وجود اختلاف في قدرات العائدات لدى الوحدات المختلفة المكونة للفيدرالية إلى حد الذي يجعلها غير قادرة على ان تقدم الخدمات لمواطنيها على نفس المستوى انطلاقاً من مستويات ضريبية مقارنة، للمزيد ينظر: رونالد ل. واتس، المصدر نفسه، ص 59.

54 John Courtney and David Smith, The Oxford Handbook of Canadian Politics, Oxford University Press, USA, 2010, p. 116.



البرنامج تأسس عام 1957، وبعد ذلك تم إدراجه في الدستور الكندي عام 198255، كما أن هذه المدفوعات تكون غير مشروطة وبإمكان حكومة المقاطعات إنفاقها وفقاً لما تراه مناسباً، وقد بلغ مقدار هذه المدفوعات عام 2010 ما يقارب أربعة عشر مليار دولار كندي، وفي عام 2011 قدمت الحكومة الفيدرالية هذه المدفوعات إلى ست مقاطعات ممن صنفوا دون المعايير الوطنية.56

ب: توزيع إيرادات الموارد الطبيعية Power of Natural Resources:

تُعد كندا من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية من حيث الكم والنوع، إذ إلى جانب مساحتها الجغرافية الواسعة الصالحة للزراعة وأنهارها العديدة، تتباين المقاطعات في امتلاكها على ثروة معدنية هائلة مثل النفط*57 والغاز واليورانيوم والحديد، والتي تعد العامل الأساسي للتقدم الاقتصادي والرفاه الاجتماعي لكندا، إذ تمتلك حوالي 169 مليار برميل، ويستخرج احتياطي النفط نسبة 97% من الرمال النفطية 58 Oil Sand، ويأتي نصف هذا الإنتاج من حقول مقاطعة ألبرتا.

وبناءً على ما تقدم، هناك تفاوت كبير بين إيرادات هذه الموارد، ما بين كونها أساسية ومؤثرة أو ضئيلة، ويشكل تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية مصدراً للتوتر في العديد من الفيدراليات، إلا إن دستور كندا لعام 1867 نظم آلية تقاسم إيرادات هذه الثروات، فبموجب الدستور، يُعتبر التنقيب عن الموارد الطبيعية غير المتجددة، وموارد الغابات والطاقة وتطويرها وتصديرها وسياسة فرض الضرائب، جعلها من الصلاحيات الخاصة لحكومات المقاطعات والأقاليم.

وتقوم حكومات المقاطعات بإصدار التصاريح والإجازات إلى الشركات الخاصة التي تتطلب استخدام الأرض للتنقيب على الموارد وإنتاجها، ويتم منح هذه التصاريح من خلال المزادات، أما حكومة أوتاوا تقوم بالإشراف على أنشطة الموارد من خلال صلاحية الإشراف على شؤون

55 Norman Betts, Fiscal Federalism in Canada, Presentation presented at Roundtable on Division of Revenues between the Levels of Governments in Federal Countries and Fiscal Equalization, Forum of Federations, Brazil, 2005, p. 13.

56 Patrick Malcolm's son and others, op. cit, p. 68.

57 * إن اكتشاف أول حقل نفطي في كندا كان عام 1859 في مقاطعة أونتاريو، لكن أهمية كندا النفطية تصاعدت بعد اكتشافه في مقاطعة ألبرتا، للمزيد ينظر: سردار قادر محي الدين، إشكالية التنظيم القانوني لإدارة الثروة الوطنية في الدولة الفيدرالية: دراسة تحليلية مقارنة بين نظامي السياسي العراقي والكندي، مجلة قه لاي زانست العلمية، الجامعة اللبنانية الفرنسية، المجلد (2)، العدد (3)، أربيل، 2017، ص180.

58 Canadian Association of Petroleum Producers, Energy Resources Conservation Board, Oil and Gas Journal, at: www.capp.ca .



المقاطعات والأقاليم وحفظ البيئة⁵⁹، أما إيرادات الموارد المتواجدة تحت المياه الإقليمية، فتكون عائداتها للحكومة الفيدرالية⁶⁰.

إن التنظيم القانوني للثروات وإدارتها في كندا، سواء في مجالات الزراعة، الصناعة، الموارد الطبيعية، أو التجارة، وصل إلى مستوى عالٍ من الدقة والضبط، مما قلل من الحاجة إلى التفسيرات السياسية والاجتهادات الشخصية. كما أن تنوع المصادر الاقتصادية في الدول الفيدرالية بشكل عام، وفي كندا بشكل خاص، يسهل عملية إيجاد الحلول للمسائل الخلافية. ويُعد هذا التنوع الاقتصادي عامل استقرار، إذ يُمكن الدولة من مواجهة الأزمات الاقتصادية بشكل أفضل مقارنة بالدول الريعية التي تعتمد على مصدر اقتصادي واحد، مثل النفط، حيث تصبح عملية تقسيم الإيرادات أكثر تعقيداً وصعوبة⁶¹.

ثالثاً: التجربة الكندية في بناء الهوية الوطنية

مفهوم الهوية الوطنية في كندا شديد الارتباط بالتعددية الثقافية، فقد اختارت الدولة منذ نشأتها تحديد هويتها الوطنية على أساس التنوع والتعددية الثقافية، وطوال تاريخها، استطاعت البلاد أن تحافظ على وحدتها في ظل التعددية الثقافية.

وتشير استطلاعات الرأي الدورية إلى استمرار التعددية الكندية كمبعث فخر للكنديين، ولا تقل هذه النسبة عن (80%) في أغلب استطلاعات الرأي، وهذا الرقم لم يتغير على امتداد الزمن، بل أظهر استطلاع للرأي في سنة 1996 أن الكنديين يعتبرون التعددية الثقافية سمة من سمات الهوية الكندية⁶².

تم تبني التعددية رسمياً في عام 1971 من خلال القوانين والهيكل الحكومية التي تم إنشاؤها، وتتمثل هذه التعددية في:63

59 حامد خلف احمد، مصدر سبق ذكره، ص 8.

60 Statistics Canada and Natural Resources Canada, A Statistical Framework for Energy in Canada, Authority of the Minister responsible for Statistics Canada, 2016, p. 7.

61 سردار قادر محي الدين، مصدر سبق ذكره، ص 181.

62 Statistics Canada. Canada's Ethnocultural Portrait: The Changing Mosaic, 2003, p.5.at: www.statcan.ca .

63 Burstein, M., Élaboration de l'analyse de rentabilisation du multiculturalisme, ministère du Patrimoine canadien, at:

http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/multi/spmc-scmp/conference/03_f.pdf .



1. على المستوى الأول، صدرت عدة قوانين، مثل قانون الحريات والحقوق المدنية، وقانون اللغات الرسمية، وقانون التعددية الثقافية، وقانون المساواة في العمل، وقانون الهجرة وحماية اللاجئين، وقانون حماية حقوق السكان الأصليين.

2. على المستوى الثاني، تم إنشاء مؤسسة رسمية تسمى «المؤسسة الكندية للعلاقات الإثنية» وتم تنفيذ برامج مموله من قبل الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية لإدارة التفاعل الإثني بين مختلف الهويات الثقافية المتنوعة.

ويقوم النموذج الكندي للهوية الوطنية على ثلاثة أسس: القيم، والروابط والثقافة.

القيم

تمثل القيم المكون الأساسي في بناء الهوية الوطنية الكندية، ويتجسد هذا من خلال القوانين الدستورية، والمواقف الرسمية الحكومية، وخطابات العرش*64 ومختلف القوانين التشريعية.65

والقيم الأساسية للهوية الكندية هي كما يلي:

المساواة، العدالة، التسامح، الاحترام، المجتمع المشترك، احترام التعددية، المسؤولية المتبادلة، المساءلة، الديمقراطية، السلام، الإنصاف.66

الاعتماد على الذات، التضامن المؤدي للمسؤولية الجماعية، الاستثمار خصوصاً في الأطفال كونهم جيل المستقبل، الديمقراطية، الحرية، المساواة، المسؤولية المالية.67

وقد يجادل البعض في كون هذه القيم لا تختلف كثيراً عن القيم المعتمدة لدى العديد من الدول الغربية، وغير الغربية، لكن عملية التطبيق الفعلي هو المختلف، وأن النموذج الكندي لا يقوم على الادعاء بانفراده أو تميزه لهذه القيم، وإنما يقوم على أساس أنها تُمارس وتُطبق بتميز في السياق الكندي.

*64 خطاب العرش هو خطاب التكليف الذي يوجهه الحاكم العام للبرلمان والشعب عند انتخاب حكومة جديدة.

65 Mary Patt MacKinnon, Citizens Dialogue on Canada's Future: A 21st Century Social Contract, Canadian Policy Research Networks, at: www.cprn.org.

66 Suzanne Peters, Exploring Canadian values: Foundations for Well-Being, Canadian Policy Research Networks, CPRN Study, no F01, Ottawa, 2013, p.56.

67 Troper H, Nationalism and the History Curriculum in Canada, The History Teacher, vol. 12, no. 1, 2016, p. 11-27.



الروابط

تهدف الروابط لإنشاء علاقات إيجابية بين الكنديين، من خلال توفير فضاءات لفهم الاختلافات ومحاولة إيجاد حلول لها، في ظل التنوع السائد في المجتمع والمساحة الجغرافية المترامية الأطراف، والتقسيم الفيدرالي للسلطة.

ولتحقيق هذا الأمر، قام النموذج الكندي على إنشاء البنى التحتية اللازمة وإيجاد أشكال مختلفة للتفاعل والتعاون، فعلى مستوى البنى التحتية، تم مثلاً إنشاء خط للقطار يربط بين جميع الولايات والمدن الكندية، وتوفير الربط بالإنترنت لكل الكنديين في جميع المناطق، وعلى مستوى التفاعل، تم إنشاء برنامج حكومي لدعم الحوار حول اللغات الرسمية، ومنتدى برلماني للحوار بين الشباب الكنديين، يتم فيه تدريب الشباب على الممارسة الديمقراطية، وعلى مستوى أشكال التعاون، تم توفير برامج دعم ومساعدة للمؤسسات الاجتماعية والأقليات للعمل من أجل أهداف مشتركة، ودعم التطوع الاجتماعي بأشكال مختلفة.⁶⁸

الثقافة

تشكل الثقافة الدعامة الثالثة للهوية الوطنية الكندية، لأنها تخلق فضاءاً للتعبير عن التنوع الموجود، وفرصاً لفهم هذا التنوع وقبوله، ولأنها تقول للأفراد إنهم جميعاً، بذواتهم وقصصهم وتجاربيهم وفنونهم وتاريخهم، يمثلون جزءاً لا يتجزأ من النسيج الاجتماعي والهوية المشتركة، على اختلاف ذلك كله.⁶⁹

وقد ساهمت الظروف التاريخية لنشأة الدولة في ترسيخ هذه الدعامة، نظراً لوجود قوميتين مؤسسيتين بلغتين (الفرنسية والإنجليزية) ومذهبين (الكاثوليكية والبروتستانتية) وعادات مختلفة، إضافةً إلى السكان الأصليين والمهاجرين.

ويظهر الاهتمام بالثقافة في عدد كبير من برامج المساعدات التي تقدمها الدولة، مثل توفير الدعم المالي لمختلف وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمطبوعة المهمة بالثقافة، وقطاع السينما، والمتاحف الثقافية، وغيرها.

68 Mary Patt MacKinnon, op. cit.

69 Troper H, op. cit, p.28.



إن دور الحكومة الكندية هو التهيئة لأسس الهوية الوطنية والعيش المشترك، وينتهي دورها بعد وضع الأسس، إلى أن يتعلم المواطنون عن الثقافات الأخرى والاختلافات، حتى يتمكنوا من التعامل بشكل صحيح مع الاختلاف، والعيش المشترك ضمن الهوية الوطنية.

بالإضافة إلى ذلك، ساعدت السياسات الحكومية الإثنيات والمهاجرين الجدد وأغلبية الكنديين على التطور وتحقيق الشعور بالثقة والتضامن الضروريين للحفاظ على الشبكة السميكة من الالتزامات المتبادلة التي تقوم عليها الدولة الكندية.

وأخيراً، ساهمت التفاعلات الإثنية الكندية في استيعاب التعددية، سواء كانت ثقافية أو عرقية، دينية أو إثنية، والذي كان سبباً في أن تكون كندا نموذجاً للديمقراطية الحقيقية والفيدرالية المستقرة التي تمنح مزايا حكم ذاتي موسعة للمقاطعات، الأمر الذي نتج عنه تطور شامل في المجالات كافة إلى جانب نجاحها في التعايش السلمي بين مختلف مواطنيها ذوي الأصول المختلفة، سواء كانوا مهاجرين من شتى بقاع الأرض أو سكاناً أصليين.

من جانب آخر، ساهم نجاح التفاعل الإثني في كندا في تطور المستوى الاقتصادي من خلال الاستثمار الصحيح للموارد الطبيعية والمعدنية، فضلاً عن تنوع النشاط الصناعي، إذ تصنف كندا اليوم من ضمن الدول السبع الصناعية الكبرى في العالم، فضلاً عن مكانتها الدولية من حيث احترامها حقوق الإنسان ودورها في حفظ الأمن والسلم الدوليين، من جانب آخر أثبتت التفاعلات الإثنية الكندية نجاحها في كيفية التعايش مع الأزمات الداخلية، والتي تمثلت في أزمة كيبك وأزمة حقوق السكان الأصليين، إذ أصبحت مثلاً يحتذى به من قبل الدول الأخرى.

المحور الثاني: التفاعلات الإثنية العراقية في إطار بناء الدولة

يمثل العراق بيئة جغرافية واقتصادية مناسبة للجماعات الإنسانية المبكرة، حيث تمازجت على هذه الأرض جماعات إثنية ودينية وثقافية مختلفة، مما أوجد كيان العراق، وأدى إلى إقامة أقدم الحضارات عبر مراحل حكمها. وقد أسهم ذلك في تكوين مجتمع متنوع يتسم بمظاهر عديدة للتفاعل الإثني، مما يعكس ثراء تاريخي وثقافي عميق.

وفي أواخر القرن السادس الميلادي إبان الفتح الإسلامي، كان العراق يعكس التراث المتنوع للإمبراطوريات التي عرفها، إذ حكمه الساسانيون الفرس لقرون عدة، واستقرت القبائل العربية في أرضه،



وعاش أحفاد الميديين الأكراد في الجبال شماله، لتتوقف عنده أخيراً الهجرات التركية، إذ استمرت الجماعات الإثنية العيش على أرض العراق، وتناوبت الحكم عليه في عهود من الفوضى والتجاذب السياسي، بشكل أدى إلى اختزالها اليوم إلى جماعات عربية وكردية وتركمانية وآشورية، تدين بديانات ومذاهب متنوعة ومختلفة.

وإن الدولة العراقية الحديثة لم تنشأ نتيجة لنضوج البيئة الاجتماعية فيها، وإنما نتيجة للتسويات التي حصلت بعد الحرب العالمية الأولى، إذ قامت بريطانيا التي كانت تحتل العراق وتحكمه حكماً مباشراً آنذاك، بإنشاء كيان الدولة العراقية، أي أن بناء الأمة العراقية لم يكتمل قبل إنشاء الدولة، والتي قامت على أساس نموذج سياسي جديد عماده فكرة الدولة - الأمة في ذلك الوقت.70

وكان التحول الديمقراطي عام ٢٠٠٣، لحظة تحول سياسي مهمة تمثلت بانهيار وتحول النظام السياسي فيها من نظام تسلطي دكتاتوري إلى نظام ينتهج الوسائل الديمقراطية في الحكم، الأمر الذي جعل الجماعات الإثنية القاطنة فيه تتسم بأهمية كبيرة، إذ شكلت الجماعة وحجمها في العراق بعد ٢٠٠٣ ميزان القوة، وعاملاً حاسماً لتحديد حقوقها السياسية والاقتصادية، ثم باتت تمثل الشروط الأساسية لمشروع بناء الدولة، وتحديد شكلها، لذا نحاول في هذا المحور توصيف طبيعة التفاعلات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والأمنية للتنوع الإثني العراقي.

أولاً: التفاعلات السياسية للتنوع الإثني العراقي

مثل التغيير السياسي عام 2003 انعطافة مهمة في تاريخ العراق السياسي باتجاه تغيير بنية الدولة العراقية، لأنه نقل العراق من نظام سياسي شمولي يقوم على نسق الحزب الواحد إلى نظام سياسي تأسس مبدئياً على آليات ديمقراطية في العمل السياسي يحل إشكالية مشاركة التنوع الإثني في الحكم، ويؤسس لبناء دولة مدنية لكل العراقيين، بعد الحيف والمعاناة التي لحقت بهذه الإثنيات في ظل النظام السياسي السابق، الذي أورث تراكمات أثرت على مستقبل عملية التغيير السياسي بعد 2003، إذ ابتداءً من تشكيل مجلس الحكم الانتقالي، مروراً بعملية كتابة الدستور ومسألة الفيدرالية، وصولاً لعملية المشاركة السياسية في بعدها (الانتخابي والوظيفي) لهذه المجموعات الإثنية.

70 مجموعة مؤلفين، إشكالية الديمقراطية التوافقية في المجتمعات المتعددة (لبنان - العراق) ، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2007، ص61-60.



إذ إن عملية تشكيل مجلس الحكم الانتقالي جاءت بصيغة توزيع المقاعد بحسب نسبة التمثيل الإثني والمذهبي، وليس على أساس وطني عبر انتخابات مباشرة تشترك بها جميع الإثنيات العراقية، كما أن المجاميع الإثنية أو الدينية الصغرى مثل الشبك أو الإيزيديين أو الصابئة المندائيين لم يمثلوا بأي مقعد في مجلس الحكم، مما يعني وجود حالة من عدم المساواة بين الجماعات الإثنية الأمر الذي يتعارض مع عملية بناء الدولة، ويهيئ المناخ المناسب للشعور بالتمييز الإثني.

أما على مستوى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والدستور العراقي الدائم، فإنه لأول مرة لا تتم الإشارة في القوانين والديساتير العراقية على أن العراق جزء من الأمة العربية، وإنما تمت الإشارة إلى مصطلح «الشعب العربي» فقط، كما تم لأول مرة الإشارة إلى وجود لغتين رسميتين للعراق بالإضافة إلى لغات محلية أخرى تمثل المجاميع الإثنية المختلفة، لتكون الدولة، الوحيدة في الشرق الأوسط التي تعتمد لغتين رسميتين، هذه السمات الجديدة تعكس مراعاة التعددية المجتمعية في العراق، والتي لم تكن موجودة سابقاً، ليكون إثبات حقوق المواطنة العراقية دستورياً وقانونياً بعد أن غُيبت تلك الحقوق لمدة طويلة.

أما النظام الفيدرالي في العراق، فيُعد النموذج الأمثل الذي يستجيب للتنوع الإثني والديني للمجتمع العراقي؛ ومن ثم حل مشكلة المشاركة في السلطة، من خلال اقتحامها بشكل مرضٍ بين الجماعات الإثنية والدينية، بما يكفل لها إدارة سياستها الخاصة وشؤونها الأمنية والاقتصادية والاجتماعية، وهذا كفيل بإزالة مشاعر الخوف وعدم الاطمئنان بين المجاميع الإثنية والدينية، إذ إن الوضع السياسي الجديد في العراق، لا يتناسب مع الدولة الموحدة التي تضم مجاميع إثنية متعددة، خصوصاً مع فشل هذه الدولة في جمع شمل هذه المكونات وتوحيدها، بل إن ما انتهت عليه هذه الدولة الموحدة في مركزية شديدة وتفكك، يبرهن على ضرورة تطبيق الخيار الفيدرالي، الذي سيكون الأقدر على حفظ سيادة العراق ووحدته، وجمع شمل الجماعات الإثنية في إطار دستوري واحد.⁷¹

وإن عملية تطبيق الفيدرالية في العراق تواجه مجموعة من التحديات، التي تحول دون تطبيق كل الشروط التي تم ذكرها سابقاً، ومن تلك التحديات:⁷²

71 جابر حبيب جابر، هل الفيدراليات حل لمأزق العراق، المجلة العراقية للعلوم السياسية، الجمعية العراقية للعلوم السياسية، العدد الأول، 2008، ص5.

72 محمد دحام كردي، مستقبل الدولة العراقية بين الفيدرالية والتقسيم، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد (8)، 2013، ص296.



ظاهرة عدم الاستقرار السياسي: فالبيئة السياسية والاجتماعية في العراق غير جاهزة لنجاح هكذا تجربة، بسبب غياب الثقافة السياسية، وانعدام الثقة بين الأطراف السياسية نتيجة لهشاشة العملية السياسية وعمق الخلاف بين الأطراف المكونة لها.

ظاهرة العنف السياسي: أعمال العنف التي تعصف في العراق بين الحين والآخر، أدت إلى أن تكون ظاهرة العنف السياسي حالة ملازمة للعراق، مما يحول دون طرح أي تجربة لا يجمع عليها العراقيون.

تداخل صيغ تطبيق الفيدرالية ما بين الصيغة الجغرافية والإثنية، وذلك بسبب التوزيع الديمغرافي لسكان العراق فغالبية الأكراد يقطنون في المناطق الشمالية، كذلك العرب يشكلون غالبية في المناطق الجنوبية، أما الإثنيات الصغرى يبقون متأرجحين ما بين مناطق الوسط والشمال، إذ إن حكومة إقليم كردستان، أخذت تطبق إجراءات إدارية على أن المواطنين العراقيين الراغبين في دخول الإقليم غير موجودة في بقية أجزاء العراق، وهذا معوق خطير، لأن إحدى الخطوات الأساسية من أجل عملية بناء الدولة وتجاوز الهويات الفرعية هو إقامة جهاز سياسي وإداري وطني يعمل على مستوى الدولة ككل، وبغياب وجود أجهزة إدارية تعمل وفق ضوابط محددة في كل أنحاء الدولة، ستفقد عملية البناء هذه إحدى أهم مصادر تكوينها، في مقابل نمو ظاهرة مأسسة الهويات الفرعية الإثنية أو الدينية أو الطائفية.

ثانياً: التفاعلات الاجتماعية والثقافية للتنوع الإثني العراقي

إن المتابع للمشكلة في العراق يجد أنها ليست سياسية فحسب، وإنما هي اجتماعية نابذة من عدم التزام العراقيين بالعراق كدولة، بمقابل التزامهم بالهويات الإثنية والطائفية، وبالرغم من السمة التي يتسم بها العراق في تنوعه المجتمعي، إلا أن النخب الحاكمة منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى وقتنا الحاضر لم تعتمد بشكل فعلي على سياسة إدارة التفاعلات الإثنية عبر مزجها للتقاليد المحلية للمجموعات الإثنية والدينية والمذهبية والثقافية العراقية، التي لم تجد لها قبولاً لدى تلك النخب منذ إنشاء العراق المعاصر وحتى وقتنا الحاضر، فضلاً عن دور دول الجوار في تعزيز أزمة المواطنة، من خلال مشاريع تلك الدول في إضعاف العراق والسيطرة على مقدراته، وأصبح تأثيرها يصل إلى تبعية بعض الرموز في الدولة العراقية لهذه الدول ومشاريعها الإقليمية، على نحو يمنعها من إدارة الدولة بإرادتها.



إذ أصبحت معادلة الحقوق والواجبات والمساواة كلها منتهكة في العراق وغير محترمة من قبل الجميع، وفي مقدمتها السلطة.73

لقد كشفت المشكلات التي ظهرت في العراق بعد عام 2003 أن التنشئة السياسية كانت غير موازية للنظام السياسي وثقافته السياسية، بل نستطيع القول إنها كانت تتقاطع معها في أحيان كثيرة، بسبب قوة الروابط التقليدية التي يتمسك بها المجتمع، إذ إن العائلة والعشيرة والقرية والإثنية والطائفة كلها مؤسسات للتنشئة الاجتماعية السياسية، وكانت تمتلك القوة إلى درجة عدم استطاعة الفرد مغادرة قواها، فضلاً عن ذلك، فإن قيمها كانت ولا زالت أقوى من قيم النظام السياسي، الذي يركز أصلاً على قيم النظام التقليدي، ولا يستطيع الانسلاخ منها، إذ إن ثقافته السياسية، تدور حول بقاء الأسرة أو بقاء الحزب أو بقاء الطائفة في السلطة والابتعاد عن مبدأ التداول السلمي للسلطة أو ترسيخ القيم الديمقراطية ما يفضي إلى إضعاف عملية بناء الدولة.74

إذ إن ضعف الثقافة الديمقراطية وشيوع الثقافات التقليدية العشائرية والمناطقية والإثنية والطائفية قد أسهمت في تفتيت الدولة العراقية، وأضعف التفاعل والاندماج بين أبناء المجتمع العراقي. فأصبح المواطن يعيش حالة من الازدواجية بين الهوية الوطنية وهويته الفرعية منزوياً تحت هويته الفرعية وتابعاً لها، كونها توفر له الحماية في هذه المرحلة من ضعف الدولة وتمزق النسيج المجتمعي للشعب العراقي.

وبذلك يمكن إيجاز أهم المعوقات الاجتماعية التي تقف حاجزاً أمام بناء الدولة الحاضرة للتفاعلات الإثنية في العراق بما يأتي:75

ما زالت رواسب النظام السياسي السابق متأصلة الجذور في التاريخ الاجتماعي والوعي السياسي والسلوك الاجتماعي للفرد العراقي.

إن ثقافة العنف وعدم التسامح وانعدام الحوار وقبول الرأي الآخر أثرت في خصائص الشخصية العراقية،

73 ياسين محمد وعبد الجبار عيسى، التعامل مع الاقليات في اطار ادارة التنوع: دراسة مقارنة بين العراق والهند، مجلة السياسية والدولية، العدد (24)، جامعة المستنصرية، 2014، ص33 .

74 احمد محمد علي، الوحدة الوطنية في فكر القوى السياسية العراقية بعد عام 2003، دار العارف للطباعة والنشر، النجف، 2018، ص136.

75 ابراهيم الحيدري، الشخصية العراقية: مرحلة ما بعد السقوط وتشوهات الشخصية، دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2019، ص306.



وسماتها، وبرزت فيها الميل نحو عدم التعاون بدلاً من الميل نحو التكافل الاجتماعي والضمير الجمعي، إذ لم يعد هناك إحساس بالآخر ولا بالدولة.

إن ضعف الثقافة المجتمعية والقيم الحضرية يساعد على عدم تطور مؤسسات مجتمع مدني ديمقراطية ومستقلة، وتكون جماعات ضغط مهمتها مراقبة مؤسسات الدولة ومحاسبتها وتصحيح مسارها، فالديمقراطية سيرورة اجتماعية وثقافية وسياسية يتكفلها المجتمع دون غيره، ولا تنمو ولا تتطور إلا في فضاء من الحرية والتعددية واحترام حقوق الإنسان.

عند الملاحظة في السنوات التي تلت عام 1991، نجد أن العراقيين الكرد، ولاسيما بعض الشباب منهم، لا يعدون أنفسهم عراقيين بل كرداً، ويعزى البعض ذلك إلى نمو ثقافة ومؤسسات سياسية نشأت في كردستان تختلف عما هو موجود في باقي العراق، فوجود المؤسسات المشتركة يعد عاملاً أساسياً في توجيه عقل المواطن باستمرار بأنه عضو في جماعة، وبهذا تسهم في إخراجها من دائرته الخاصة، وتجعله يهتم بشؤون الدولة كلها وبمصائرها، وبغياب المؤسسات المشتركة يغيب هذا الشعور بالمصير والانتماء المشترك.⁷⁶

إن النزعة الأبوية والذكورية، وما تفرزه من ثنائية التسلط والخضوع، التي ينبثق عنها دور لا يستهان به في ترسيخ رموز التسلط والقمع من جهة، وقيم الطاعة والخضوع من جهة أخرى، قد ساعدت على ضعف استقلالية الفرد وقتل روح المبادرة والتسامح والحوار لديه، فالفرد في المجتمع الأبوي يذوب في إطار العائلة والعشيرة والقبيلة والانتماء الإثني، ويتطبع بطبائعها وقيمها وتقاليدها وثقافتها الأبوية، ومن الطبيعي أن تنسجم هذه الخصائص مع حياة القبيلة والإثنية والحزب، إذ تصبح العصبية القبلية والعصبية الإثنية والعصبية المناطقية عقبة أمام بناء الدولة المتفاعلة إثنيًا في العراق.

إن القيم التقليدية الغالبة في الثقافة العراقية، هي قيم لا تسهم في بلورة تفاعلات إثنية، فهناك صراع بين القيم التقليدية والقيم الديمقراطية. والقيم السائدة في المجتمع العراقي ترتكز على الثقافات الجماعية والعمودية، وعلى تقديس الذكورة والعصبية الإثنية والقروية وغياب قيم المساواة، هذه القيم بمجملها تشكل ثقافة مغايرة لثقافة بناء الدولة، وهذه القيم أصبحت محددات للسلوك السياسي للفرد العراقي، وقامت مؤسسات التنشئة الاجتماعية- السياسية بترسيخها.

76 احمد حسين الربيعي، البيئة الاجتماعية والسلوك السياسي التوجهات والتحول، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص156.



أما على مستوى التعليم والتربية، فالتعليم ليس مجرد مهنة كبقية المهن، فهي مهنة معرفية، والمعلم هو مرسل للمعلومة ومرسل للسلوك، وهي إحدى أهم الوسائل التي تستعملها الدول لبناء الإنسان، ولقد أدى تسلل الفساد إلى المؤسسات التعليمية العراقية في بداية التسعينيات من القرن العشرين، إلى إشاعة السلوك المنحرف بين التلاميذ والطلاب، وشجع على تقبله بوصفه تعبيراً عن "الذكاء" و"الشجاعة" مما أفسد منظومة القيم في المجتمع العراقي لدى شرائح قليلة في المجتمع، فقد كان النظام التعليمي بكل منجزاته التي تحققت في السبعينات من القرن العشرين، أول ضحايا الأزمات المتعاقبة التي شهدتها العراق منذ أن دخل الحرب العراقية - الإيرانية، وخرج منها إلى نفق حرب الكويت، وما تبع ذلك من حصار وحرب حتى عام ٢٠٠٣، وقد تسببت هذه الأزمات في تراجع ظروف شريحة المعلمين والمدرسين كثيراً على نحو انعكس على أدائهم، وحد من قدراتهم، واضطر كثيراً منهم ترك التعليم أو ممارسة مهنة أخرى معه، أو الهجرة، فيما اضطر البعض الآخر إلى التغاضي عن قدسية دوره، فأصبح جزءاً من الخلل، وليس أداة للحل والتغيير الإيجابي، وعلى الرغم من تحسن الأوضاع المعاشية للمعلمين والمدرسين من خلال زيادة مرتباتهم بعد عام ٢٠٠٣، إلا أن ذلك لم يشكل حافزاً للعطاء بشكل واضح، إذ تشير بعض الدراسات إلى أن ذلك يتوقف على كفاءة الإعداد المسبق لعضو الهيئة التعليمية، ومدى رضاه عن عمله، ومكان عمله، واستعداده لتقبل دخل من مصادر غير مشروعة، ونمط علاقته بالطلبة، وثقافته ورغباته، وبعض المعلمين والمدرسين متهمون بالعنف وسوء استعمال السلطة، أو بالفساد كتلقي الرشاوى.77

فإن على المؤسسات التربوية والتعليمية في العراق مهمة كبيرة، إذ يقع عليها عاتقها اقتلاع قيم ومفاهيم خاطئة، لكنها متجذرة في عقل الفرد العراقي، واستبدالها بقيم ومفاهيم أخرى صحيحة، وهذا لا يمكن تحقيقه من دون وجود كوادر تربوية وتعليمية تؤمن بمثل هذا التغيير وتدافع عنه، بمعنى أن على الدولة أولاً إيجاد الأفراد القادرين على أداء هذه المهمة أو صناعتهم من خلال التدريب والتأهيل، ومن ثم البدء بتربية وتعليم النشء الجديد.



ثالثاً: التفاعلات الاقتصادية والأمنية للتنوع الإثني العراقي

يعاني العراق من مشكلات اقتصادية كانت نتيجة عملية تراكمية طويلة اشتدت قوتها في فترة النظام السابق، بعد أن أدت العوامل السياسية فعلها في حركة الاقتصاد، وكانت المشكلات الاقتصادية بسبب سوء التصرف بالموارد الاقتصادية وغياب العقلانية في إدارة الدولة، وعدم تخصيص الموارد وفق المنطق الاقتصادي السليم، مما أدى إلى المديونية والفقر والتضخم.

وقد واجهت مهمة الإصلاح الاقتصادي وعملية بناء الدولة العديد من المشاكل، وفي مقدمتها التركة الثقيلة السابقة، فضلاً عن أوضاع ما بعد عام 2003 على صعيد عدم الاستقرار الأمني وأزمة السلطة، والقصور البيروقراطي، وضعف الأجهزة الرقابية والمحاسبية، فضلاً عن الفساد بأشكاله المختلفة. ويعاني العراق من عدد من التحديات الاقتصادية التي تقف في طريق تحقيق التفاعلات الإثنية في إطار بناء الدولة، يمكن إجمالها بالآتي:

طغيان النزعة الربعية للاقتصاد العراقي أو بشكل كبير على واقع الدولة العراقية، إذ بلغت مساهمة النفط أكثر من 90% في توفير الإيرادات العامة للدولة 78، كما يعاني العراق من تخلف العملية الاقتصادية بكل مكوناتها، ابتداءً بالإنتاج، ومروراً بالتوزيع والتبادل، وانتهاءً بالاستهلاك. كما أن اعتماد المالية العامة للدولة على الربيع النفطي أكثر من اعتمادها على الضرائب يؤدي إلى تقويض التمثيل السياسي للمواطنين، وبذلك ينتج استقلالية السلطة عن المجتمع، إذ إن نسبة مساهمة الضرائب في إجمالي الإيرادات العامة للدولة لا تتجاوز 2,5%، وقد أسهم ذلك في ضعف تشكل الشرائح الاجتماعية، والتي عرقلت تشكيل رأس المال الاجتماعي (المجتمع المدني) الذي يعزز الطبيعة الديمقراطية للحكم، وبذلك تمت إعاقة عملية بناء الدولة 79.

غياب برنامج وفلسفة اقتصادية واضحة للدولة، في معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، وازدياد نسب الفئات الفقيرة والمهمشة، إذ بلغت نسبة الفقر في العراق حسب الإحصائيات الرسمية حوالي 20% عام 2018، ويعيش كثير من الناس قريباً من خطر الفقر، بينما بلغت نسبة الفقر لدى السكان النازحين نحو 29%.

78 عبد الجبار احمد عبدالله وكاظم علي مهدي، أثر الدولة الربعية على الخيار الديمقراطي في العراق بعد عام 2003، مجلة العلوم السياسية، العدد (50)، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2015، ص 64.
79 عبد الجبار احمد عبدالله وكاظم علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص 68-69.



وهناك تفاوت كبير في مستويات الفقر بين نواحي العراق، يتراوح ما بين أقل من 15% في مركز محافظة بغداد وبعض مناطق إقليم كردستان ليصل إلى 77% في المحافظات الجنوبية، الأمر الذي يكشف التفاوت الجغرافي في توزيع الفقر ووجود بؤر في تلك المناطق، وأفقر مناطق العراق تتركز في محافظات القادسية وميسان والمثنى.80

إن نسبة البطالة بين الشباب لأعمار بين 15 إلى 29 سنة عام 2018 حسب الإحصائيات الرسمية، بلغت 22.6% بارتفاع عن المعدل الوطني بلغ 74%، وأن البطالة لدى الذكور لهذه الفئة بلغت 18.1%، في حين بلغت البطالة لدى الإناث نسبة 56.3%. وكذلك نسبة معدلات مشاركة الشباب في القوى العاملة قد بلغ 36.1%، وأن الذكور الشباب شكلوا نسبة 61.6% مقابل 8.8% للإناث الشباب، وأعلن صندوق النقد الدولي في عام 2018 أن، معدل بطالة الشباب في العراق بلغ أكثر من 40%. 81

عدم العدالة في توزيع الموارد المالية بين أفراد المجتمع، بما يحقق العدالة الاجتماعية، إذ إن غالبية الموارد المالية تستخدم لأغراض الإنفاق الاستهلاكي، ولا يتم استخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووفقاً لمؤشرات توزيع الثروة والدخل في العراق، فإن نسبة 20% من السكان تسيطر على 90% من الناتج المحلي الإجمالي، أي أن نسبة 80% من السكان تحصل على 10% فقط من الناتج المحلي الإجمالي.82

التعامل البيروقراطي التقليدي من جانب أجهزة الدولة إزاء الأفراد في المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص، فقد وظفت النخبة السياسية الحاكمة في العراق الطابع الريعي والخدماتي والتوزيعي للاقتصاد العراقي في توسيع شبكة الزبائنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتطوير آليات الاستيعاب والسيطرة، وقد استفادت بعض الشرائح والطبقات الاجتماعية بدرجات متفاوتة من هذه الطبيعة المزدوجة للاقتصاد العراقي: الريعية -الخدماتية، مما أدى إلى نشوء فئة بيروقراطية رأسمالية متجذرة في الشرائح البيروقراطية الحكومية والسياسية والعسكرية والأمنية العليا التي تنحدر في الأساس من الفئات الوسطى والفقيرة، ونقطة تكوين هذه المجموعات كان جراء حيازتها لجهاز الدولة

80 للمزيد ينظر: خطة التنمية الوطنية 2018 - 2022، وزارة التخطيط، بغداد، 2018، ص131. وايضاً: رؤية العراق للتنمية المستدامة (2030)، وزارة التخطيط، العراق، 2019، ص13.

81 للمزيد ينظر: الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط، شبكة المعلومات الدولية، <http://cosit.gov.iq>، وايضاً: إحصائيات صندوق النقد الدولي، شبكة المعلومات الدولية، <https://www.imf.org/external/arabic/index.htm>.

82 عبد الجبار احمد وكاظم علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص 67.



الناجم بالأساس عن تعاضم الريوع النفطية.83

اتساع حجم الفساد وتشابك حلقاته وترايط آلياته بدرجة عالية، إلى أن أصبح من المسائل التي تهدد مسيرة التنمية، فقد باتت قضايا الفساد المالي والإداري والسياسي تتغلغل في كافة مفاصل الدولة والمجتمع، وأن ما وصل إليه البلد من وجود ثقافة متجذرة للفساد، قد وقفت خلفه مجموعة من الأسباب، يمكن تحديدها بثلاثة عناوين رئيسية هي: الاقتصادية، السياسية، الثقافية، هذه الأسباب قد سهلت نمو وازدهار عمليات الفساد، وقد باتت ثقافة الفساد منتشرة بسبب إجراءات العمل الحكومي في العراق، فالسلطة والمال بلا رقابة فعالة، حتى أصبحت السلطة والمال تعيقان الرقابة، على الرغم من وجود ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة، فضلاً عن الدور الرقابي لمجلس النواب، إلا أن مؤشرات الفساد تتزايد⁸⁴، مما جعل منظمة الشفافية العالمية تصنف العراق من أشد الدول فساداً في (مؤشر مدركات الفساد)^{85*} وكما موضح في الجدول رقم (1) الآتي:

جدول رقم (1)

نسب الفساد في العراق للسنوات من 2003- 2016

السنة	عدد الدول المشاركة	تسلسل العراق من حيث الدول	نسبة مؤشر الفساد العراقي
2003	130	113	2,2
2004	146	129	2,1
2005	194	170	2,2
2006	163	160	1,9
2007	180	178	1,5
2008	180	178	1,3
2009	180	176	1,5

83 صالح ياسر حسن، الريوع النفطية وبناء الديمقراطية: الثنائية المستحيلة في اقتصاد ريعي، مركز المعلومة للبحث والتطوير، بغداد، 2013، ص 229 .

84 احمد حسين الربيعي، مصدر سبق ذكره، ص108.

85 * مدرك الفساد تحسب من 10 وفي بعض الأبحاث يكون حسابه من 100 بتقسيمه على 10، فمثلاً نسبة الفساد في العراق لسنة 2015 هي (1,6)، ويتم حسابها في بعض الأبحاث (16).

1,5	175	178	2010
1,8	175	183	2011
1,8	169	176	2012
1,6	171	177	2013
1,6	170	175	2014
1,6	161	168	2015
1,8	166	176	2016

الجدول من إعداد الباحث اعتماداً للمصدر الآتي: مؤشر مدركات الفساد، منظمة الشفافية الدولية، شبكة المعلومات الدولية www.transparency.org

ارتباط التوجه نحو العنف بانخفاض المستوى المعيشي لأفراد المجتمع، فقد أظهرت أبحاث عديدة أن المنتمين إلى جماعات تمارس العنف، هم من فئة الشباب، وأنهم من أسر فقيرة مهمشة، وأن مستوياتهم التعليمية متدنية، وقد أظهرت أبحاث ميدانية من محافظة ديالى أن فتياناً أو شباناً يلتحقون بالجماعات المسلحة التي تمارس عنفاً دموياً جمعياً، إما للحصول على المال أو ثأراً لمن قُتل من أفراد أسرهم.86

يمكن أن نفهم من ما تقدم أن النسبة المرتفعة للفقر والبطالة، والجماعات المهمشة في العراق، تعد عاملاً معيقاً لعملية بناء الدولة الحاضنة للتنوع، نظراً لسوء إدارة وتوزيع العوائد النفطية، واستنزاف الفساد المالي والإداري والسياسي، وغياب الفلسفة الاقتصادية، بالإضافة إلى ضعف معدلات النمو الاقتصادي وانخفاض مستويات الدخل. هذه الظروف تساهم في إضعاف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لفئة كبيرة من أفراد المجتمع، وشعورهم بالحرمان والتهميش، فضلاً عن عدم المساواة أمام القانون، وفي فرص التكافؤ، بسبب استنزاف الفساد بكافة صورته.

أما على المستوى الأمني، فقد عانى الوضع الأمني تدهوراً مستمراً منذ بداية الحرب الأمريكية على العراق عام 2003، حيث استمرت وتيرة العنف في التصاعد التدريجي، وما زال المشهد الأمني يسجل خروقات كبيرة لم تتوقف منذ عدة سنوات.

86 نقلًا عن: عبد السلام بغدادلي، العنف العربي العراقي المعاصر، مصدر سبق ذكره، ص 41.

بدأ تدهور الوضع الأمني بعد تفكيك القوات الأمريكية لمؤسسات الدولة الأمنية والعسكرية، وتصاعدت حدة التدهور الوضع الأمني بين عامي 2006 و2007 لتدفع بالوضع الأمني إلى حافة الهاوية، وحصد حياة الآلاف من العراقيين، وخلف العديد من الضحايا، وكانت انتكاسة الملف الأمني الخطيرة بعد تفجر العنف الطائفي عام 2006، وعلى وجه الخصوص إثر تفجير مرقد الإمامين العسكريين في سامراء شباط 2006، لتبدأ المجاميع المسلحة باستهداف أجهزة الدولة ومؤسساتها والتجمعات المدنية، لا سيما المساجد والحسينيات والمدارس والأسواق وغيرها.87

ويرجح الباحثون أسباب تدهور الوضع الأمني إلى ضعف الحكومة العراقية على الأضعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية كافة، والتي لم تستطع خلال ما مضى من الأعوام تحقيق إنجاز يُذكر، ما جرّ العراق إلى مزيد من الفقر والتهميش والعزلة على الصعيد الدولي، فضلاً عن ما يشبه الحرب الأهلية، والسير بالعراق نحو وجهة غير ديمقراطية؛ بسبب التفرد بالسلطة واستئثار الفساد المالي والإداري والسياسي في كافة مفاصل الدولة.88

كما أن ضعف المؤسسة العسكرية وتفككها واختراق المؤسسات الأمنية، فضلاً عن استئثار الفساد89، بالإضافة إلى ذلك الصراعات السياسية ذات الطبيعة الفئوية والطائفية على السلطة والثروة والنفوذ، والدور السلبي الذي تقوم به دول إقليمية ودولية بتطبيق صراعاتها على الساحة العراقية، كل ذلك أدى إلى تمزيق وحدة الشعب العراقي وإضعاف محاولات بناء الدولة.90

كذلك، فإن وجود حواضن نائمة ومتحركة للإرهاب ووجود من يحرض عليه، جعل الطريق ممهداً لسقوط الموصل في العاشر من حزيران 2014 على يد تنظيم (داعش) الإرهابي91، فضلاً عن السياسة غير العقلانية التي أثبتت في إدارة بعض المحافظات، وهو ما هباً لنمو حواضن سهلت تغلغل الإرهاب تحت مسميات متعددة كالقاعدة وأعضاء حزب البعث المنحل وغيرها، وصولاً إلى النسخة المعدلة الأخيرة من التنظيمات الإرهابية (داعش).92

87 اسعد كاظم شبيب، المسألة الطائفية تعدد الهويات في الدولة الواحدة، دار التنوير، بيروت، 2011، ص21.
88 ابراهيم الحيدري، الشخصية العراقية : مرحلة ما بعد السقوط وتشوهات الشخصية، دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2019، ص54-55.

89 للمزيد ينظر: تقرير لجنة سقوط الموصل، لجنة الأمن والدفاع في البرلمان العراقي، شبكة المعلومات الدولية، <https://ar.parliament.iq/>.

90 عبد الحسين شعبان، التطرف والارهاب: اشكاليات نظرية وتحديات عملية مع اشارة خاصة الى العراق، مراد، كراسات علمية، العدد (42)، مكتبة الاسكندرية، القاهرة، 2015، ص11.

91 المصدر نفسه، ص22-21.

92 ابراهيم الحيدري، مصدر سبق ذكره، ص56.



إن الممارسات الإرهابية لتنظيم (داعش) ومن قبلها (القاعدة)، واحتلالها لمناطق واسعة من شمال العراق وغربه، قد وجهت ضربة قاصمة للوحدة الوطنية وتنوع الإثنيات العراقية، لا سيما بعد أن ارتكب مسلحو (داعش) أعمال إبادة جماعية، من قتل وتهجير وسبي واستعباد مئات الآلاف من التنوعات الاجتماعية، شيعة وسنة ومسيحين وأيزيديين وتركمان وأكراد وغيرهم، وقد أدى ذلك إلى صراعات مستمرة تقوض فكرة المواطنة والهوية الوطنية الواحدة، ومضاعفة التحديات الأمنية التي تعصف بالعراق⁹³، إلا أن تلك الأعمال الإرهابية بقدر ما عززت الهويات الإثنية والدينية، فإنها عززت الشعور بأهمية الدولة، ورسخت دورها المحوري في توفير الحماية لأبناء تلك المناطق بدلاً من الدور الذي عجزت عن أدائه المؤسسات التقليدية كافة.

وإذا ما ذهبنا إلى توزيع الصلاحيات الأمنية في دستور العراق الدائم والنافذ لعام 2005، فقد بينت المادة (115) من الدستور العراقي (أن كل ما لم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فهو من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعند تنازع الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)⁹⁴، مما يعرض الأمن والاستقرار إلى خطر كبير، وينذر بتفتيت الوحدة الوطنية، وهذه الحالة غير مألوفة في النظم الفيدرالية، إذ تكون الأرجحية عند حصول التنازع والخلاف للقوانين الاتحادية على قوانين الأقاليم.

أما المادة (9) من الدستور، فقد نصت على: (تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتمثيلها...) وهذه المادة تعني أن إنشاؤها يكون وفقاً للتقسيم الطائفي والإثني⁹⁵. ومن المعروف أن الانتماء إلى الأجهزة الأمنية بالاستناد إلى التقسيم الإثني والطائفي يضعف الجيش، ويعمل على تعميق الاختلافات بين أبناء الوطن الواحد، وكان من الأجدر أن يتم الانضمام للجيش والشرطة من خلال قنوات وطنية عامة لا ترتبط بالإثنية أو المذهب، ليكون الجيش والشرطة عوامل فعّالة لتحقيق الوحدة والاندماج في هوية وطنية عراقية واحدة.

93 حسين جلوب الساعدي، الاقليات العراقية من العذاب الى التمكين، دار الهدى للطباعة والنشر، بغداد، 2016، ص233.

94 المادة (115) من دستور العراق الدائم لسنة 2005 .

95 المادة (9) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.



خلاصة القول، إن عملية بناء الدولة، الحاضرة للتنوع الإثني في العراق تواجه أزمات وتحديات مختلفة، وهي تمر بمرحلة البناء، ناتجة عن انهيار نظام شمولي قام على الاستبداد، ليحل محله نظام غير واضح المعالم، إذ يسوده عدم الاستقرار وضعف الهوية الوطنية، فضلاً عن غياب الرؤية الصائبة في إدراك أهمية بناء الداخل المتماسك القوي الذي يمثل ركيزة وجود الدولة وديمومتها، وهو المجتمع. وقد استغلت القوى السياسية المختلفة ضعف بنى المؤسسات السياسية العراقية التي شكلت بعد الاحتلال الأميركي للعراق في 9/4/2003، فضلاً عن ذلك سيادة القيم والروابط التقليدية والولاءات الفرعية الضيقة، وحاولت توظيفها في صراعاتها من أجل السلطة والنفوذ، ونستطيع تلمس ذلك من خلال سعي النخب السياسية وسلوكها في الاستيلاء على السلطة، وليس التداول السلمي لها، من خلال المحاصصة والممارسات السياسية الدينية والطائفية والإثنية والمناطقية التي أسهمت في ضعف التفاعلات الإثنية في العراق.

المحور الثالث: الاستفادة من التجربة الكندية في السياق العراقي

عمدت الدول ذات التعددية الإثنية، وبسبب خصوصياتها واختلافات الظروف المكانية لمكوناتها المجتمعية، إلى استخدام آليات إدارة التفاعل الإثني عبر امتزاج نوعين أو أكثر من الآليات، وفي الغالب أدت هذه الآليات دورها الإيجابي في دعم عملية بناء الدولة، إذ لا يوجد نموذج قابل للتعميم فيما يخص إدارة التفاعلات الإثنية. لذلك، فإن الدول عادة ما تتبع توليفة مختلفة من الآليات الاستيعابية والتوافقية، يرافق ذلك في الغالب سياسات تنموية وعامة لغرض حسن إدارة التفاعل الإثني في مجتمعاتها وانعكاس ذلك على بناء الدولة.

لاحظنا أن الحكومة الاتحادية في كندا تعمد إلى انتهاج التعددية الثقافية بهدف الحفاظ على وجود الدولة- الأمة من خلال تلبية مطالب الأطراف المتباينة عنه ثقافياً، هذه العملية تلاقي النجاح حتى اللحظة لخصوصية التجربة الكندية عامةً، وافتقار المركز فيها إلى هوية جامعة خاصة. ومع ذلك، فإن احتمال انفصال تلك الأطراف عن المركز يبقى احتمالاً قائماً في المدى المنظور.

وعليه، من الممكن تفسير ذلك التماثل الحاصل بين تجربتي التفاعل الإثني في كندا والعراق، بالإشارة إلى كون حق تقرير المصير يمارس دوره المؤثر في مخيلة الليبيين والكرديستانيين على حد سواء، ولعل هذا العامل هو ما يفسر سبب انبثاق أزمة الثقة المتبادلة وتطورها بين المركز وأطرافه، ففي حالة العراق تحديداً،



كما يخشى إقليم كردستان العراق على وجوده وهويته القومية، نجد المركز أيضاً في حالة خوف تجاه إمكان انفصال الإقليم، بالشكل الذي يفسح سبيل الانفصال أمام المحافظات الأخرى بالضرورة، يتضح ذلك بجلاء في الخلاف الحاد مع الإقليم بشأن قطاع النفط والغاز، ثم الربط بينه وبين قضية المناطق المتنازع عليها، فالمركز يجعل هذا القطاع جزءاً من المجال الفيدرالي، لكونه ينظر إلى ذلك من زاوية أن ولوج الإقليم في هذا المجال السيادي سيوفر له مستقبلاً الأساس المادي للانفصال، وفي الوقت عينه نجد الجمود المؤسسي في المركز وفشله في إدارة عملية بناء الدولة قد أسهم في تطور أزمة الثقة لتشمل النظام السياسي بأسره، فالمركز لا يحقق من المنجزات شيئاً مذكوراً، مما يجعله عرضة للمقارنة الشعبية بينه وبين الإقليم، من حيث انخراط الأخير في مسار البناء والتحديث، بالرغم من استشراف الفساد المالي والإداري فيه.

على صعيد آخر، نعتقد أن عامل (الخوف من الذوبان) وتلاشي الهوية الثقافية، يعد من أسباب التشابه الرئيسة بين مقاطعة كيبك وإقليم كردستان في سلوكهما السياسي تجاه المركز، إذ إن كيبك تحاول الاستئثار بالمزيد من السلطات بهدف تحصين ذاتها الثقافية في مواجهة ثقافة الأكثرية المهيمنة، وفي المسار عينه، فإن إقليم كردستان ينظر إلى المجالات السيادية، مثل قطاع النفط والغاز، بوصفها شأناً محلياً قابلاً للتفاوض والتقسام ما بين المركز وبينه، وفي الوقت ذاته يدفع الإقليم إلى ترسيخ وجوده داخل المركز عبر الانخراط في مختلف المؤسسات الفيدرالية. وفي الحالتين كليهما، يغدو الخوف عاملاً جوهرياً في تفاقم سلطان المركز والخشية من صهر هويات الأطراف في بوتقته.

فمن خلال ما طرح سابقاً، يمكن أن نستخلص من التجريبتين الآتي:

تتكون أغلب الدول من مكونات إثنية أو قومية أو مذهبية أو دينية، وقد يكون للتنوع إيجابيات أو سلبيات نابعة من طرق إدارته، وليس من التنوع نفسه.

ضعف التفاعلات الإثنية الإيجابية في العراق نتيجة فقدان الثقة بالنظام السياسي وقلق الإثنيات على مستقبلها نتيجة صعوبة الحفاظ على خصوصيتها أو تقييدها بقوانين تميز بينها وبين الجماعات الأخرى في المجتمع.

بالرغم من أن مرحلة ما بعد عام 2003 تُعد أفضل الفترات بالنسبة لإدارة التفاعل الإثني، وذلك لتقنين العديد من حقوق مكونات المجتمع والاعتراف بلغة وخصوصية مكونات



أخرى، إلا أن تلك المرحلة لم تخلُ من الإخفاق في مسألة بناء الدولة الحاضنة للتفاعل الإثني، بسبب عدم سيادة القانون، والمحاصصة السياسية، وهشاشة الفيدرالية وضمور الهوية الوطنية وغيرها.

إن الدستور هو المحدد القانوني لبناء الدولة، إلا أن الدستور العراقي جاء في أكثر من موقع ليكرس بعض التقسيمات التي من شأنها عرقلة عملية بناء الدولة الحاضنة للتنوع الإثني، وليؤكددها في أكثر من موقع في الديباجة، في الهوية الدينية، في الهوية القومية، في تكريسها للمذهبية والطائفية، في دعمه للعشائرية، في تقويته للأطراف على حساب المركز، وغيرها الكثير.

أما بالنسبة لكندا، فإن النظام الفيدرالي فيها يعد أنموذجاً للفيدرالية المنقسمة بدلاً من فيدرالية المشاركة، إذ نص الدستور على تقسيم السلطات والصلاحيات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات، وعلى الرغم مما كان مقرراً للفيدرالية الكندية عند إنشائها بأن تكون نظاماً فيدرالياً شديداً المركزية، لكنها ومع تقدم الزمن وتطور الظروف، تحولت إلى نظام فيدرالي شديد اللامركزية، وابتكرت آليات وسياسات معينة لغرض الحفاظ على وحدة كندا واستيعاب الإثنيات والاختلافات المتنوعة للمجتمع.

كندا تولي الاهتمام بالحيادية الإثنية، إذ إن قيام الحكومة الفيدرالية الكندية بمساندتها للإثنيات كافة من دون تبني أية إثنية منها، يعني أنها تعمل بفكرة الفصل ما بين الإثنية والدولة، لكون الدولة مشتركاً عاماً يعبر عن الجميع، وليس عن الخصوصيات، ليتم، عبر ذلك، إفساح المجال أمام كل الإثنيات، حتى تنال فرصة التطور ضمن المجال الخاص حصرياً، ومن دون أن تتدخل أي منها في شؤون المجال العام.

إن التفاعلات الإثنية الكندية أسهمت في استيعاب التعددية، سواء كانت ثقافية أو عرقية، دينية أو إثنية، والذي كان سبباً في أن تكون كندا أنموذجاً للديمقراطية الحقيقية والفيدرالية المستقرة التي تمنح مزايا حكم ذاتي موسعة للمقاطعات الأمر الذي نتج عنه تطور شامل في المجالات كافة إلى جانب نجاحها في التعايش السلمي بين مختلف مواطنيها ذوي الأصول المختلفة، سواء كانوا مهاجرين من شتى بقاع الأرض أو السكان الأصليين.



وفي إطار الاستفادة يمكن التركيز على الآتي:

إن الدولة، مهما تزايدت مكانتها وتميزت بسمات وتعددت سياساتها وإجراءاتها ومؤسساتها، وتنوعت نظمها السياسية، فهي كيان من صنع الإنسان، فإننا نقصد بذلك وبشكل تأويمي، أداء مواطنيها من النخب والمثقفين القائمين بالأدوار السياسية والاجتماعية والاقتصادية فيها، ومؤسساتها، كافة، وعليه فإننا، وعلى الرغم من صعوبة رسم السياسات النهائية والحاسمة في تحديد شكل الدولة التي تحتوي على تنوع إثني، عندما نقترح بعض التوصيات لإدارة التنوع وبناء الدولة المدنية في مجتمع متنوع، نخص بها أعضاء التنوع الثقافي من العراقيين، وخصوصاً السياسيين والمثقفين والأكاديميين ورجال الدين القائمين على المؤسسات الحكومية في الدولة، وهذه أبرز النقاط التي يمكن التركيز عليها وحسب أهميتها:

فتح طاولة مشتركة ودائمة «للحوار والتواصل» تشمل الجماعات الثقافية كافة في العراق من أجل تبني السياسات المناسبة لتحديد الشكل المناسب لإدارة التنوع الثقافي الموجود فيها لإنهاء النزاع الحاصل عليها والتطلع لنظام مدني جديد.

الانطلاق في عملية بناء الدولة من الإيمان بأن العراق دولة متعددة الثقافات، وليس دولة بثقافة واحدة، وما يترتب على ذلك من العمل بصيغة الأغلبية السياسية، وليس المحاصصة الطائفية والإثنية.

تبني السياسات التي تضمن تقاسم السلطة بشكل عادل، وتوزيع الثروة بشكل منصف بين الجماعات الثقافية في العراق، مثل مبدأ التوافق، والاندماج المؤسسي، وخاصة في المؤسسات العسكرية والأمنية، ووضع مقياس لمفاضلة الكفاءات.

تنفيذ سياسات «التعددية الثقافية» بهدف الاعتراف بالجماعات المختلفة ومراعاة الخصوصية الثقافية لكل منها، من خلال تنفيذ البرامج والإجراءات الآتية:

فتح مراكز تعنى بالحقوق اللغوية للجماعات الصغيرة، ومدارس متخصصة بلغاتها الأم وحسب رغبتها.

إقرار قوانين تعاقب من يحاول التضييق أو منع الطقوس والشعائر الدينية والمذهبية، وتشجيعها على ممارستها بحرية.



إعادة النظر في قوانين أحوالها الشخصية وفقاً لخصوصياتها الثقافية.

من الضرورة توافر قاعدة أساسية من الثقة بين المجموعات المجتمعية الرئيسة تتمحور حول فكرة أن الوطن العراقي هو ملك للجميع، وأن التركة الثقيلة التي خلفها النظام السياسي السابق يمكن معالجتها وإزالة آثارها، فعلى قادة العرب الشيعة أن يؤمنوا العرب السُّنة بأن التغيير الذي حصل بعد عام 2003 لم يعرضهم للغبن والظلم، وأن حقوقهم مصانة، وعلى قادة العرب السُّنة الإيمان بعملية التغيير وعدم التفكير بالعودة للاستتار بالسلطة والانفراد بها، كذلك الأكراد فعليهم توطيد روابط جديدة مع العرب، وأن يخففوا من سقف مطالبهم، كما ينطبق ذلك الأمر على قادة التركمان والآشوريين والكلدان والأرمن، ومن ثم نقل هذه الأفكار القائمة على التعايش والثقة إلى المجتمع.

وعليه، فإن عملية بناء الدولة الحاضرة للتنوع الإثني هي عملية تقع على عاتق النظام السياسي والمجتمع، الأول يستأصل بعض المشكلات الدستورية والسياسية، والاقتصادية التي تقف بالضد من مشروع بناء الدولة، بالإضافة إلى عملية إصلاح سياسي فعلي، أما الدور الثاني، فيستهدف تعاون المجتمع مع النظام السياسي في إصلاح سلوك المجتمع وتنشئة الفرد العراقي تنشئة وطنية يسمو بها الولاء الوطني على ما دونه، ومحاولة تقريب المشتركات الوطنية للتفاعل الإثني، حتى تكون مكونات الهويات الإثنية متجانسة، وفي علاقة تفاعلية تحقق التكامل والاندماج.





لِدَوْلَةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجْتَمَعٍ مُّشَارِكٍ

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
