معهد السلام الأميركي
UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE
PEACEBRIEF 31
United States Institute of Peace • www.usip.org • Tel. 202.457.1700 • Fax. 202.429.6063
١٣ أيار/مايو، ٢٠١٠

موجز سلام ٣١

إيجاد أرضية مشتركة: كركوك كمحافظة ذات وضع خاص

بقلم:
شون كاين
E-mail: skane@usip.org
تليفون: 202.429.3891

موجز

- أظهرت الإنتخابات التي جرت في العراق في آذار/مارس ٢٠١٠ تعادلاً فعلياً مفاجئاً في محافظة كركوك ذات الإختلاط العرقي والأهمية الإستراتيجية، ما يجعلها فرصة مناسبة للتفكير من جديد في كيفية معالجة النزاعات المستمرة بشأن وضع هذه المحافظة.
- لقد تركزت جهود الحل الدائم حتى الان على مبدأ استئثار الفائز بكل شيء، وقد يكون من المفيد على نحو أكبر دراسة النماذج التي تمنح السلطات المحلية دوراً مباشراً في تصميم التسويات المحتملة وتطبيقها على المحافظة، توضح أوجه الغموض الخطيرة التي نشأت على أرض الواقع في مجالي الحكم والأمن، لا تطالب أي طرف من الأطراف بالتخلي تماماً عن تطلعاته بشأن كركوك، وتتوافق مع الدستور العراقي.
- توفر المادة ١٢٣ من الدستور العراقي، والتي تجيز للحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات تفويض الصلاحيات بالتراضي المتبادل، إطاراً يمكن للعراقيين استخدامه للتفاوض بشأن منح صفة محافظة ذات وضع خاص غير محدد ومقصود لكركوك بما يلبي هذه المعايير.

مقدمة

أسفرت الانتخابات التي جرت في العراق في آذار/مارس ٢٠١٠ عن نتائج غير متوقعة على الصعيد الوطني، غير أن المفاجأة الكبرى كانت في محافظة كركوك المتسمة بالاختلاط العرقي. وبعكس الانتخابات الوطنية السابقة، والتي فاز فيها التحالف الكردستاني بأكثر من ٥٠ في المائة من الأصوات في كركوك فيما لم تحصل أية قائمة أخرى على أكثر من ١٤ في المائة من الأصوات، فإن انتخابات عام ٢٠١٠ أسفرت عن تعادل نسبي بين القائمة العراقية العلمانية وقائمة التحالف الكردستاني.[١]

تعدّ كركوك، التي يسكنها خليط من الأكراد والعرب والتركمان، نقطة الخلاف في نزاع إقليمي بين العرب والأكراد يشمل جميع أرجاء شمال العراق. والانتخابات في كركوك مراقبة عن كثب لأنها تعد مؤشراً على طريقة التصويت في ثاني أكبر محافظة منتجة للنفط في العراق في استفتاء مطلوب دستورياً لتحديد ما إذا كانت تريد الانضمام إلى إقليم كردستان أو البقاء تحت إدارة بغداد أو التمتع بحكم ذاتي.

لم يحصل أي من هذه الخيارات على إجماع، ويثير تقارب نتائج انتخابات ٢٠١٠ احتمال حدوث انقسام بنسبة ٥١ إلى ٤٩ فيما لو تم إجراء استفتاء اليوم، ما يجعل الوقت مناسباً للنظر في بدائل لتسوية وضع كركوك.[٢]

> "للجمود في وضع كركوك عواقب مزعزعة للاستقرار. وقد تسبب وضع كركوك مراراً في تعطيل إحراز تقدم في القضايا السياسية الرئيسية على الصعيد الوطني، كما أن عدم تسوية وضعها يعقد الترتيبات الأمنية ويعيق تقديم الخدمات العامة في المحافظة."

الخيارات القائمة

ترتبط كل من الخيارات الأساسية المتاحة بشأن وضع كركوك إما بالأكراد (الانضمام الى إقليم كردستان) أو العرب (الحفاظ على العلاقات مع بغداد) أو التركمان (منطقة حكم ذاتي).

معهد السلام الأميركي © ٢٠١٠ • جميع الحقوق محفوظة.

تستند مطالبة الأكراد بكركوك إلى عكس مسار الظلم التاريخي المُبين المتمثل في التطهير العرقي الذي مارسه حزب البعث في المحافظة. ويؤكد الأكراد على ضرورة تنفيذ المادة ١٤٠ من الدستور والتي تنص على إجراء عملية مؤلفة من ثلاث خطوات لـ "تطبيع" سكان كركوك، وإجراء تعداد سكاني لمعرفة سكانها، وإجراء استفتاء بشأن ضم المحافظة إلى إقليم كردستان. وبعكس ذلك، يرى العرب كركوك على أنها صورة مصغرة من العراق وأية تغييرات في وضعها تنبئ بتقسيم البلاد. وعند النظر لهذه الطروحات الصفرية، يصبح واضحاً أنه من الصعب على العرب والأكراد تقديم تنازلات بشأن القرار الذي يفضلونه لوضع كركوك.

من ناحيتهم، يدعو التركمان في العراق لجعل كركوك منطقة حكم ذاتي لحماية هويتهم الثقافية من تعدي المجموعات ذات الكثافة السكانية الأكبر. وفي بعض الأحيان، يُنظر إلى النموذج الذي يدعمه التركمان، والذي يدعو إلى أن تدير كركوك شؤونها بنفسها، كحل توفيقي. ومع ذلك، فقد أخفق هذا النموذج في تحقيق التوافق، على الأقل لأنه سيقف حائلاً دون تحقيق الطموحات الكردية. وعلى وجه التحديد، يجيز النظام الاتحادي في العراق للمحافظات، مثل كركوك، الإنضمام إلى مناطق الحكم الذاتي، مثل إقليم كردستان. غير أنه لا يسمح بدمج اثنتين من المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي.[٣] وعليه، إذا أصبحت كركوك منطقة ذات حكم ذاتي فإن ذلك يحول دون إمكانية ضمها إلى إقليم كردستان، ما يعدّ خسارة قاسية للأحزاب السياسية الكردية.

استمرار الجمود يمكن أن يفضي إلى مشاكل خطيرة

للجمود في وضع كركوك عواقب مزعزعة للاستقرار. وقد تسبب وضع كركوك مراراً في تعطيل إحراز تقدم في القضايا السياسية الرئيسية على الصعيد الوطني، كما أن عدم تسوية وضعها يعقد الترتيبات الأمنية ويعيق تقديم الخدمات العامة في المحافظة.

يجري إضفاء الطابع السياسي على أمور الحكم اليومية في المحافظة بسبب حقيقة مفادها أنه يمكن لتوفير الخدمات والأمن فرض حقائق على الأرض. على وجه الخصوص، ومنذ عام ٢٠٠٣، تسببت كركوك بترتيبات إدارية ثنائية، وفي بعض الأحيان متنافسة، بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان. وفي مناطق عدة من كركوك التي تتم إدارتها محلياً، توفر حكومة إقليم كردستان في الوقت الحاضر تمويلات لمشاريع البنية التحتية واعادة الاعمار والمدارس والعيادات والرواتب لموظفي الوزارات والمعلمين. وعلى نحو مماثل، تم تقسيم الترتيبات الأمنية الخاصة بكركوك فعلياً بين الجيش العراقي وقوات البشمركة الكردية والشرطة العراقية وقوات أسايش الكردية (الشرطة السرية) ومجالس الصحوة.[٤]

من منظور معين، يمكن النظر إلى الترتيبات الثنائية في كركوك على أنها ترتيبات محلية عملية تفضي إلى تسوية المشاكل.[٥] ومع ذلك، يمكن للترتيبات الأمنية التنافسية وتلك المتعلقة بتقديم الخدمات أيضاً أن تزعزع الاستقرار على نحو بالغ في ظل الخلاف المستمر حول الوضع في كركوك. وفي بيئة الجمود السياسي الحالي، للأحزاب حافز للضغط باستمرار نحو تحقيق الفائدة على الأرض والمقايضة على كركوك في المسائل المتعلقة بالسياسة الوطنية.

وبالفعل، لطالما هددت الخلافات بشأن كركوك بعرقلة الانتخابات المتعاقبة في العراق. كما تلقي قضيتها بظلالها على صياغة التشريعات الوطنية الخاصة بالنفط. ويكاد يكون من المؤكد أن قضية كركوك تسهم في تعقيد العملية الجارية لتشكيل الحكومة. ومع ذلك، ونظراً للنزاعات العسكرية المتكررة بين العرب والأكراد هناك على مدى العقود الأربعة الماضية، فإن أقصى درجات الخطورة من عدم وجود إطار متفق عليه لمعالجة الوضع في المحافظة هي أن السعي المتواصل لتحسين المواقف على الأرض سوف يتصاعد الى مستوى القتال فيما يتم سحب التواجد الفاصل للقوات الامريكية.

وبالتوازي مع الجهود الرامية إلى تسوية وضع كركوك، فإن من الأمور ذات الأولوية التوصل إلى عملية تفضي إلى تحقيق الاستقرار في هياكل الحكم والأمن هناك. إذ أن أهالي كركوك أنفسهم يرغبون بتوضيح أوجه الغموض الحالية وينتابهم الجزع لعدم وجود تمثيل محلي في اللجان الوطنية المعنية بالمنطقة. وهذا مهم للغاية ليس من منظور تحقيق توافق ديمقراطي فحسب، بل أيضاً لأن أهالي كركوك، وبحكم الحاجة إلى التعايش، هم أكثر مرونة من كافة نظرائهم على الصعيد الوطني بصورة عامة.

معهد السلام الأميركي © ٢٠١٠ • جميع الحقوق محفوظة.

محافظة ذات وضع خاص

تشير نتائج انتخابات ٢٠١٠ في كركوك إلى عدم ترجيح نجاح أية فئة في تحقيق التركيبة المفضلة لها في المحافظة دون الاساءة إلى جزء كبير من السكان. وإلى جانب عدم إمكانية التنبؤ بالأوضاع على الأرض، فإن الانتخابات تمثل دعوة للتفكير من جديد حول كيفية معالجة وضع كركوك.

وقد كان التركيز حتى الآن على إيجاد حل دائم لوضع المنطقة. ويمكن أن تفضي الخيارات المقدمة من جانب الأطراف المعنية إلى فوز مجموعات معينة وخسارة غيرها، وذلك في بيئة تتسم بإحتمال لجوء الخاسر الى العنف.

وقد يكون أكثر إفادة أن تقدم نماذج أخرى يمكن أن تساعد في تحقيق استقرار في الحكم والأمن في المحافظة، وتسعى بصورة أو بأخرى لتحقيق المصالح الأساسية لكل مجتمع من المجتمعات المحلية، ولا تطالب أي طرف من الأطراف بالتخلي تماماً عن مطامحه النهائية في كركوك. ومن هذا المنطلق، فإن المادة ١٢٣ من الدستور العراقي توفر إطاراً مفاده ان العراقيين قد يرغبون في السماح لكركوك بالوجود كمحافظة "ذات وضع خاص".

وبصفة عامة، فقد تمت صياغة المادة ١٢٣ من الدستور بشكل يجيز للحكومة الفيدرالية ومجالس المحافظات تفويض الصلاحيات بالتراضي المتبادل.[١] وفي حالة كركوك، قد يتم تطبيق هذه المادة لوضع نموذج خاص للمحافظة يتسم بالمرونة حيث:

- يمكن لكركوك، من خلال الاتفاق المتبادل، إقامة علاقات إدارية هامة مع بغداد، وإضفاء طابع مؤسسي على بعض الروابط الفعلية القائمة مع حكومة إقليم كردستان منذ عام ٢٠٠٣، وأن يتم منحها الحكم الذاتي لحماية التقاليد اللغوية والثقافية المحلية.
- من خلال بقائها كمحافظة، يمكن لكركوك أن تكون قادرة في مرحلة لاحقة على أن تصبح منطقة مستقلة، أو أن تنضم إلى إقليم كردستان، أو أن تعود لكونها محافظة عادية، ما يعني أن هناك مجال كامل من الخيارات المتعلقة بالوضع النهائي لا يزال مفتوحاً.
- بما أن تطبيق المادة ١٢٣ يتطلب موافقة المحافظة المعنية، فإن السلطات في كركوك ستكون معنية بصورة مباشرة في تصميم وضعها الذاتي.

تتسم آلية المادة ١٢٣ أيضاً بميزة كونها راسخة في الدستور العراقي ولا تشكل أي تناقض مع المادة ١٤٠. وعلى وجه التحديد، لا يوجد شيء في جعل كركوك محافظة ذات وضع خاص مخالف للجهود المتواصلة والرامية إلى التطبيع في المحافظة، أو لإجراء تعداد للسكان، أو لاجراء استفتاء على وضعها الدائم في نهاية المطاف. وفي الواقع، في حال وجود الإرادة السياسية لتنظيم استفتاء في كركوك، فإن نتائج هذا الاستفتاء سوف تحل محل أي اتفاق تفاوضي لجعلها محافظة ذات وضع خاص.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن مبدأ لعب كل من بغداد وأربيل لدور في إدارة كركوك قد سبق أن اقترحته الأمم المتحدة وتم بحثه في وقت لاحق في تقرير صادر عن معهد واشنطن لدراسات الشرق الأدنى.[٧] ويعزز هذا الموجز الصادر عن معهد السلام الأميركي مناقشة نموذج "الصلة الثنائية" الذي طرحته الأمم المتحدة من خلال تقديم مفهوم الوضع المزدوج الذي يتجنب عمداً استبعاد الخيار المفضل لدى كل فئة من الفئات بالنسبة لمستقبل كركوك، وبالتالي خفض التكلفة السياسية الناجمة عن تقديم التنازلات. ويسعى نموذج المحافظة ذات الوضع الخاص أيضاً إلى توفير دور مباشر لأهالي كركوك في العملية، والذين يُعتقد أن يكونوا أكثر واقعية حول وضع المحافظة في المستقبل بالمقارنة مع نظرائهم على الصعيد الوطني.

آليات المادة ١٢٣

إن تطبيق المادة ١٢٣ على كركوك يتطلب خطوتين. أولاً، يجب على البرلمان العراقي إقرار قانون إطار عمل المادة ١٢٣ بغية تنظيم كيفية نقل السلطات الاستثنائية بصورة عامة إلى المحافظات. بعد ذلك، لا بد من التفاوض على اتفاق محدد بشأن كركوك ضمن قانون إطار عمل المادة. وبينما يتسم ذلك بالتعقيد، فإن لهاتين الخطوتين الآليتين سابقة دولية، على سبيل المثال، في المجتمعات المحلية ذات الحكم الذاتي في اسبانيا.[٨]

معهد السلام الأميركي © ٢٠١٠ • جميع الحقوق محفوظة.

وبالمعنى الدقيق للكلمة، بما أن كركوك تخضع للإدارة الوطنية، فإن أي ترتيب يتعلق بالمادة ١٢٣ ينبغي أن يكون عبارة عن اتفاق ثنائي بين بغداد وكركوك. ومع ذلك، ونظراً للواقع السياسي القائم، فإن المعاملة الاستثنائية التي تحظى بها كركوك في الدستور العراقي والقوانين الأخرى، والدور الذي تلعبه حكومة إقليم كردستان بحكم الواقع في المحافظة، يتعين أن يشترط قانون إطار العمل أيضاً مشاركة حكومة إقليم كردستان في التفاوض على اتفاق بشأن كركوك ضمن المادة ١٢٣. كما ستشارك الأحزاب الكردية السياسية، وبحكم مشاركتها المحتملة في أي تحالف وطني لتشكيل الحكومة، في صياغة القانون الخاص بالمادة ١٢٣ وأية ترتيبات خاصة ترتئيها بشأن كركوك.

لا يتسع المكان في هذا الموجز للإسهاب في مناقشة طائفة كاملة من المواضيع التي يتعين شمولها بقانون إطار عمل المادة ١٢٣، غير أنه ستكون ثمة ضرورة على الأقل لتحديد:

- الجهة التي سيتم تخويلها بالتفاوض على الاتفاق نيابة عن الحكومة العراقية والمحافظة ذات الصلة.
- كيفية موافقة الحكومات ذات الصلة على الاتفاقات الناتجة عن التفاوض.
- الإجراءات اللازمة لتعديل أو إنهاء الاتفاق.
- المتطلبات أو الإجراءات الإستثنائية المتعلقة بالترتيبات الخاصة باتفاقات المادة ١٢٣ بشأن محافظة كركوك.

وعلى نحو مماثل، فإنه من الضروري أن يتعامل اتفاق المتابعة بين بغداد وأربيل وكركوك حول جعل كركوك محافظة ذات وضع خاص مع ما يلي:

- ما هي السلطات التي سيتم تفويضها على الفور لكركوك، كقضايا التعليم والتوظيف في القطاع العام وتعزيز الرقابة على الميزانية على سبيل المثال.
- ما هي الصلاحيات الإضافية التي سيتم تحويلها بمرور الوقت، بما في ذلك تلك المتعلقة بالأمن، عندما تُظهر كركوك القدرة على الحكم وإمتلاك المؤسسات اللازمة لإدارته.
- ما هو الدور الذي سيلعبه إقليم كردستان في توفير بعض الخدمات في كركوك أو في مناطق جغرافية معينة منها.
- كيف يتم إنتقال هذه السلطات إلى كركوك وتمويلها.

الخلاصة

من الأمور ذات الأهمية البالغة لمستقبل العراق أن تتم معالجة الخلافات الرئيسية، مثل وضع كركوك، من خلال الوسائل السياسية والدستورية، وفي الوقت ذاته، فإن نتائج انتخابات عام ٢٠١٠ التي اتسمت بالتقارب الشديد تؤكد على أن محاولات الحل المبنية على استئثار الفائز بكل شيء في المحافظة سيؤدي على الأرجح إلى استمرار الجمود. ويكمن الخطر في أنه في غضون ذلك سوف يتدهور الوضع على الأرض ويمكن استمرار المطالبة بكركوك بوسائل أخرى.

والقصد من هذا الموجز الصادر عن معهد السلام الأميركي مساعدة العراقيين على استكشاف سبل الخروج من مأزق كركوك من خلال تطبيق المادة ١٢٣ من الدستور العراقي لمعالجة أوجه الغموض الخطيرة في مجال الحكم في المحافظة، والتفاوض بشأن منح صفة محافظة ذات وضع خاص غير محدد ومقصود لكركوك. ومن خلال عدم استبعاد أي من الخيارات المطروحة حول الوضع الدائم، يسعى نموذج المحافظة ذات الوضع الخاص لإتاحة الفرصة لجميع الأطراف للحصول على قدر من الإنتصار دون أن يواجه أي منها هزيمة نهائية.

الهوامش

١- حصلت القائمة العراقية على ٣٨ في المائة من الاصوات وفاز التحالف الكردستاني بـ ٣٧ في المائة (حسب النتائج التمهيدية غير المصدقة).

معهد السلام الأميركي © ٢٠١٠ • جميع الحقوق محفوظة.

حول هذا الموجز

قام شون كاين بكتابة هذا الموجز، وهو مسؤول برنامج العراق لدى مركز عمليات ما بعد الصراع والسلام والاستقرار في معهد السلام الأميركي. وبوظيفته السابقة في الأمم المتحدة، أجرى كاين بحوثاً ميدانية هامة عن تاريخ كركوك والترتيبات الإدارية.

٢- من المفترض أن يصوت مؤيدو التحالف الكردستاني وحزب المعارضة الكردية گوران والأحزاب الكردية الصغرى لصالح ضم كركوك إلى إقليم كردستان، في حين تقوم الأحزاب التركمانية والعربية العلمانية بالتصويت ضد ذلك. وبلغ مجموع الأصوات التي جمعتها الأحزاب الكردية أقل بقليل من ٥٠ في المائة في إنتخابات آذار/مارس ٢٠١٠، ما يدل على أن نتيجة الاستفتاء ستكون متقاربة للغاية.

٣- يحدد القانون العراقي لعام ٢٠٠٦ والمتعلق بالإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم الخطوات اللازمة "لضم" أية محافظة الى أحد الأقاليم القائمة. كما تضمنت المسودة ما قبل الأخيرة للقانون الأحكام الخاصة بدمج الأقاليم، غير أنه تم إسقاط هذه الأحكام ما يشير إلى قيام العراقيين بدراسة هذا الإحتمال ثم رفضه.

٤- ملخصات التحليل الخاصة بالأقضية والصادرة عن الأمم المتحدة، التحليل الخاص بمحافظة كركوك. توفر هذه التقارير تفاصيل عن الترتيبات الأمنية في كركوك وتلك المتعلقة بتقديم الخدمات، بيد أنها غير متاحة للجمهور.

٥- جاءت هذه الحجة، إلى جانب قضية إضفاء الطابع الرسمي على الترتيبات الثنائية في كركوك، في "كركوك في المرحلة الانتقالية: بناء الثقة في شمال العراق،" لمايكل نايتس وأحمد علي، معهد واشنطن لدراسات الشرق الأدنى، النشرة الإخبارية الخاصة بالسياسة العامة رقم ١٠٢، نيسان/ابريل ٢٠١٠.

٦- تنص المادة ١٢٣ بالكامل على ما يأتي: "يجوز تفويض الصلاحيات التي تمارسها الحكومة الاتحادية إلى المحافظات أو بالعكس، بموافقة كلا الحكومتين، ويتعين تنظيم ذلك بقانون."

٧- انظر "كركوك في المرحلة الانتقالية: بناء الثقة في شمال العراق،" على وجه التحديد ص٢٠-٢٦ و ٤٢-٤٣.

٨- بموجب الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨، تم منح المجتمعات المحلية ذات الحكم الذاتي مجموعة نموذجية من الصلاحيات، غير أنه يمكن نقل صلاحيات اضافية من خلال "قانون تأسيسي" يصدره البرلمان الوطني. كما تم منح المجتمعات المحلية ذات الحكم الذاتي أيضاً القدرة على التوصل إلى اتفاقات التعاون يتم من خلالها تقديم الخدمات بشكل متبادل، على الرغم من أن هذه قد تخضع لموافقة المحاكم الوطنية.

United States
Institute of Peace
1200 17th Street NW
Washington, DC 20036
202.457.1700
www.usip.org

PeaceBrief 31
Finding a Common Ground: Kirkuk as a Special Governorate (Arabic)

يوفر معهد السلام الأميركي التحليلات والتدريبات والوسائل التي من شأنها منع الصراعات وإنهاءها وتعزيز الاستقرار، ويضفي الصفة الإحترافية على مجال بناء السلام.

للاستفسارات ذات الصلة بوسائل الإعلام، يرجى الاتصال بمكتب الشؤون العامة والاتصالات
هاتف 202.429.4725

معهد السلام الأميركي © ٢٠١٠ • جميع الحقوق محفوظة.