

# التسوية في كركوك

الدروس المستفادة من مستوطنات  
الصراعات العرقية والإقليمية السابقة

لاري هانور (Larry Hanauer)، لوريل أي. ميلر (Laurel E. Miller)

# التسوية في كركوك

الدروس المستفادة من مستوطنات  
الصراعات العرقية والإقليمية السابقة

---

لاري هانور (Larry Hanauer)، لوريل أي. ميلر (Laurel E. Miller)

تم إعدادها لقوات الولايات المتحدة في العراق  
معتمد للنشر العام؛ التوزيع غير محدود

البحث الذي اعتمد عليه هذا التقرير تم إعداده لقوات الولايات المتحدة بالعراق. أُجري هذا البحث في معهد أبحاث RAND للدفاع الوطني وهو مركز معني بتمويل الأبحاث فيدراليًا وتطويرها، وممول من قبل مكتب وزير الدفاع وهيئة الأركان المشتركة ومركز القيادات الموحدة ووزارة البحرية ومشاة البحرية ووكالات الدفاع وهيئة الاستخبارات الدفاعية.

#### بيانات مكتبة الكونجرس المفهرسة

لاري هانور (Larry Hanauer).

التسوية في كركوك: الدروس المستفادة من المستوطنات في سواقي الصراعات العرقية والإقليمية / لاري هانور (Larry Hanauer)، لوريل إي. ميلر (Laurel E. Miller) p. cm

يتضمن المراجع الببليوغرافية.

الرقم الدولي المعياري للكتاب 2-6842-978-0-8330-0 (pbk. : alk. paper)

1. كركوك (العراق) - العلاقات العرقية - الجوانب السياسية. 2. كركوك (العراق) - السياسة والحكومة - القرن الحادي والعشرون.
3. الصراع العرقي - العراق - كركوك - التاريخ - القرن الحادي والعشرون. 4. التكوين التنزالي - العراق - كركوك - التاريخ - القرن الحادي والعشرون. 5. حرب العراق، 2003 - 2011 - الجوانب الاجتماعية - العراق - كركوك. 6. حرب العراق، 2003 - 2011 - الجوانب السياسية - العراق - كركوك. 1. ميلر، لوريل (I. Miller, Laurel) (لوريل إي I. Laurel). 2. العنوان.

DS79.9.K37H36 2012  
305,8009567'4—dc23

2012016009

مؤسسة RAND هي مؤسسة غير ربحية، تساعد على تطوير السياسات العامة، وتحسين عملية اتخاذ القرار من خلال أبحاثها ودراساتها. لا تعكس منشورات مؤسسة RAND، بالضرورة، آراء عملاء ورعاة الأبحاث الذين يتعاملون معها.

® RAND علامة تجارية مسجلة.

© حقوق الطبع والنشر 2012 مؤسسة RAND

يُصرح بنسخ هذه الوثيقة للاستخدام الشخصي فقط، شريطة أن تظل مكتملة دون إجراء أي تعديل عليها. لا يجوز النسخ لأغراض تجارية. يحظر النشر غير المصرح به لمستندات RAND إلى موقع إلكتروني غير تابع لمؤسسة RAND. مستندات مؤسسة RAND محمية بموجب قانون حقوق الطبع والنشر. للمزيد من المعلومات حول تصاريح إعادة الطبع والربط، يرجى زيارة موقع RAND للتصاريح (<http://www.rand.org/publications/permissions.html>).

تم النشر من قبل مؤسسة RAND في 2012

1776 شارع مين ستريت، صندوق بريد رقم 2138، سانتا مونيكا، كاليفورنيا 90407-2138

1200 شارع ساوث هايس، أرلنجتون، فيرجينيا 22202-5050

4570 الجادة الخامسة، جناح 600، بيتسبيرج، بنسلفانيا 15213--2665

/RAND URL: <http://www.rand.org>

لطلب وثائق RAND أو للحصول على مزيد من المعلومات،

يُرجى الاتصال بإدارة خدمات التوزيع: هاتف: 7002-451 (310);

فاكس: 7002-451 (310)، البريد الإلكتروني: [order@rand.org](mailto:order@rand.org)

يُمكن أن تؤدي التوترات بين العرب والأكراد والتركمان في شمال العراق إلى تصعيد العنف الطائفي الذي قد يجر العراق إلى حرب أهلية من جديد ويقود إقليم كردستان إلى الانفصال ويُطرح بالهيكل السياسية الوليدة في العراق. وما من قضية شائكة يُمكن أن تُشعل العنف بين هذه الجماعات أكثر من الوضع السياسي والقانوني في مدينة كركوك.

ليست كركوك أول منطقة غير متجانسة عرقيًا تتنازع عليها المجتمعات المختلفة. فعلى مر التاريخ الحديث، تمت تسوية الخلافات حول الأقاليم المختلطة عرقيًا من خلال المفاوضات التي أنشأت هياكل جديدة للحكم، ووضعت السياسات التي شجعت الاندماج أو الحكم الذاتي الشعبي المضمون، وحددت العلاقات بين الأراضي المتنازع عليها والكيانات المجاورة. ويمكن أن تُقدم جهود حل الصراعات العرقية والإقليمية الأخرى، سواء كانت ناجحة أم لا، أفكارًا قد تكون مفيدة في الجهود الرامية إلى التوصل إلى حلٍ تفاوضيٍّ بشأن كركوك.

تتناول هذه الدراسة المراجع الأكاديمية التي تتعلق بإدارة الأراضي المُقسَّمة والمُتعددة الأعراق والمتعلقة أيضًا بأصعب جوانب الصراعات العرقية الإقليمية - وهي الهوية العرقية والأمن والسيادة والسيطرة على الأرض. وتنظر بعد ذلك في الاتفاقات التي أدت إلى تسوية النزاعات العرقية والإقليمية الثلاثة السابقة - في أيرلندا الشمالية والمدن البوسنية موستار وبرتشكو - ثم تتطرق إلى بعض العوامل التي حالت دون توصل الإسرائيليين والفلسطينيين إلى تسوية تفاوضيّة بشأن القدس. ثم تُطبِّق رؤى من المراجع ودراسات الحالة بشأن الوضع في كركوك مع استخلاص للدروس التي يُمكن أن تُشكل أساسًا للمفاوضات المستقبلية. وأخيرًا، تدرس الخطوات التي يُمكن أن تقوم بها الولايات المتحدة وأطراف أخرى لتشجيع التوصل إلى حل سلمي للوضع في المدينة.

يتوجه المؤلفون بالشكر إلى روبرت بيريتو (Robert Perito) من معهد الولايات المتحدة للسلام وستيفن واتس (Stephen Watts) من مؤسسة RAND على العديد من الأفكار التي قدماها. فقد أصبح التقرير أكثر دقة وشمولية ووضوحاً نتيجة لمساهمتهما.

أُجري هذا البحث برعاية القوات الأمريكية في العراق في مركز سياسات الدفاع والأمن الدولي التابع لمعهد أبحاث RAND للدفاع الوطني، وهو مركز أبحاث وتطوير، يعمل بتمويل فيدرالي برعاية مكتب وزير الدفاع وهيئة الأركان المشتركة، وقيادة المقاتلين الموحدّة، وقوّات البحرية، وقوّات مشاة البحريّة، ووكالات الدفاع، ومجموعة استخبارات الدفاع.

لمزيد من المعلومات عن مركز سياسات الدفاع والأمن الدولي، انظر <http://www.rand.org/nsrd/about/isdp.html> أو يُرجى الاتصال بالمدير (معلومات الاتصال متوافرة على الصفحة الإلكترونيّة).

iii	مقدمة
vii	الملخص
xvii	الاختصارات
الفصل الأول	
1	مقدمة
الفصل الثاني	
7	كركوك
الفصل الثالث	
15	مناهج تسوية النزاعات العرقية والإقليمية
15	التسوية الإقليمية
17	ترتيبات تقاسم السلطة
21	التأثيرات الأخرى على حلول النزاعات العرقية والإقليمية
21	المجتمع المدني
22	دور النُخب
23	دور الأطراف الثالثة
الفصل الرابع	
25	دراسات حالات
25	برتشكو
25	الخلفية
26	الصلة بمسألة كركوك
29	موستار
29	الخلفية
31	الصلة بمسألة كركوك

33	أيرلندا الشمالية
33	الخلفية
35	الصلة بمسألة كركوك
39	القدس
39	الخلفية
43	الصلة بمسألة كركوك

#### الفصل الخامس

45	الدروس المستفادة لكركوك وكيف يمكن تطبيقها
45	القضايا الموضوعية
45	السيادة والسيطرة الإقليمية
46	تقاسم السلطة
47	الحكم الذاتي
48	النخب السياسية والمزادات العرقية
49	الأمن
51	عملية تسوية النزاع
51	أدوار الأطراف الثالثة
53	الإدارة الدولية
53	الخطط الزمنية
54	تأجيل القضايا الخلافية مثل قضايا "الوضع النهائي"
54	"الصفقات الكبرى"
55	الحلول من أسفل إلى أعلى في مقابل الحلول من أعلى إلى أسفل
56	تدابير بناء الثقة
56	المجتمع المدني والقيادات المحلية

#### الفصل السادس

59	هل تستطيع الأطراف الخارجية الفاعلة تسهيل التوصل إلى حل بشأن كركوك؟
63	المراجع

يُمكن أن تؤدي التوترات بين العرب والأكراد والتركمان في شمال العراق إلى تصعيد العنف الطائفي الذي قد يجر العراق إلى حرب أهلية من جديد ويقود إقليم كردستان إلى الانفصال ويُطرح بالهياكل السياسية الوليدة في العراق. وما من قضية شائكة يُمكن أن تُشعل العنف بين هذه الجماعات أكثر من الوضع السياسي والقانوني في مدينة كركوك.

فكر كوك ما هي إلا نموذج مصغر للقضايا الأهم التي لم تُحل في عراق ما بعد صدام، وهي: النزاعات الإقليمية، وتقسيم موارد النفط والغاز، وقوة الأقاليم إزاء بغداد. وسوف يكون من الصعب تحديد الوضع النهائي للمدينة، أي ما إذا كان ينبغي أن تُدرج ضمن إقليم كردستان أم لا، حتى تتم تسوية الخلافات السياسية والقانونية والدستورية بشأن هذه القضايا.

وفي هذه الأثناء، يتصارع السكان (وخاصةً الأقلية من العرب والتركمان) في ظل عدم كفاية الأمن، والنزاعات على ملكية الأراضي التي لم تُحل بعد، والخدمات غير المتكافئة، وغيرها من الشؤون المُقلقة التي تؤدي إلى تفاقم التوترات العرقية. وعلاوةً على ذلك، فقد أظهر القادة في كلٍ من بغداد وأربيل (عاصمة إقليم كردستان) في بعض الأحيان دلائل على أنهم ينظرون في مزايا الاستيلاء على المدينة بالقوة قبل أن يقوم الجانب الآخر بذلك. وحتى ولو افترضنا أن قادة العراق يرغبون في حل التسوية السلمية، فإن فشلهم المستمر في تسوية القضايا السياسية التي تُغذي النزاع بشأن كركوك (الأسئلة الأساسية المطروحة بخصوص الفيدرالية والوضع القانوني والسياسي لكركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها وتخصيص الميزانيات والموارد الهيدروكربونية) يُثير احتمال تفاقم الشجار المحلي إلى اضطرابات اجتماعية على نطاقٍ واسعٍ أو حتى صراع مسلح بين

القوات العراقية والكردية.<sup>1</sup> ويتفق العديد من المراقبين مع الخبيرين في شؤون السياسة ليان أندرسون (Liam Anderson) وغارث ستانسفيلد (Gareth Stansfeld) على أن "مستقبل العراق يتوقف على إيجاد حل لمشكلة وضع كركوك وبشكلٍ مقبول متبادل لجميع الأطراف. . . وإذا لم يكن هناك جانب راغب أو قادر على تقديم تنازلات بشأن كركوك، فإن القضية سيكون مُقدراً لها الانتهاء بإراقة الدماء."<sup>2</sup>

ليست كركوك أول منطقة غير متجانسة عرقياً تتنازع عليها المجتمعات المختلفة. فعلى مر التاريخ الحديث، قامت الحكومات والجماعات العرقية والطائفية بتسوية خلافات حول الأقاليم المختلطة عرقياً من خلال المفاوضات التي أنشأت هياكل جديدة للحكم، ووضعت السياسات التي شجعت الاندماج أو الحكم الذاتي الشعبي المضمون، وحددت العلاقات بين الأراضي المتنازع عليها والكيانات المجاورة. ويمكن أن تقدم جهود حل الصراعات الأخرى، سواء كانت ناجحة أم لا، أفكاراً قد تكون مفيدة في الجهود الرامية إلى التوصل إلى حل تفاوضي بشأن كركوك.

ويتناول هذا التقرير، وبعد تقديم لمحة عامة عن النزاع في كركوك، المراجع الأكاديمية التي تتعلق بإدارة الأراضي المقسمة والمتعددة الأعراق والمتعلقة أيضاً بأصعب جوانب الصراعات العرقية الإقليمية وهي - الهوية العرقية والأمن والسيادة والسيطرة على الأرض. وينظر بعد ذلك في الاتفاقات التي أدت إلى تسوية النزاعات العرقية والإقليمية الثلاثة السابقة - في أيرلندا الشمالية والمدن البوسنية موستار وبرتشكو - ثم يتطرق إلى بعض العوامل التي حالت دون توصل الإسرائيليين والفلسطينيين إلى تسوية في التفاوض بشأن القدس.<sup>3</sup> ثم يُطبّق رؤى من مراجع ودراسات الحالة بشأن الوضع في كركوك مع استخلاص للدروس المستفادة والتي يُمكن أن تُشكل أساساً إيجابياً للمفاوضات المستقبلية.

<sup>1</sup> لاري هانور (Larry Hanauer)، جيفري مارتييني (Jeffrey Martini)، وعمر الشاهيري (Omar al-Shahery)، إدارة التوترات بين العرب والأكراد في شمال العراق بعد انسحاب القوات الأمريكية، سانتا مونيكا، كاليفورنيا: مؤسسة RAND، OP-339-USFI 2011.

<sup>2</sup> ليام أندرسون (Liam Anderson) وغارث ستانسفيلد (Gareth Stansfeld)، الأزمة في كركوك: السياسات العرقية في السياسة والتسوية، فيلادلفيا، بنسلفانيا: مطبعة جامعة بنسلفانيا، 2009، ص. 4، 7.

<sup>3</sup> وكما سيتضح، تعكس المفاوضات بشأن القدس العديد من السمات التي سهلت المفاوضات الناجحة في غيرها من الصراعات العرقية والإقليمية. لا يمكن أن يُفسر غياب هذه الخصائص وحدها سبب فشل الإسرائيليين والفلسطينيين في التوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض، إذ تنطوي الخلافات حول القدس على مجموعة واسعة من العوامل التاريخية واللاهوتية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الفريدة. ومن هنا، يُساعد الوضع في القدس على تسليط الضوء على أهمية العوامل التي ساعدت أطراف النزاع الأخرى على الاتفاق (من خلال غيابها)، كنوع مُغاير لدراسات الحالة الثلاث الأخرى.

وأخيرًا، يدرس الخطوات التي يُمكن أن تقوم بها الولايات المتحدة وأطراف أخرى لتشجيع التوصل إلى حل سلمي للوضع في المدينة.

### الدروس المستفادة من مراجع حل النزاعات

بما أن الأقليات العرقية (في المقام الأول العرب والتركمان) تُمثل ما يقرب من نصف سكان كركوك، فمن غير المرجح قيام أي تسوية تُسهل هيمنة جماعة واحدة على الآخرين. وكثيرًا ما تؤدي الاتفاقيات إما إلى التقسيم أو الاستقلال أو الحكم الذاتي في الصراعات التي يكون السكان فيها متجانسين نسبيًا في كل قطعة من الأرض ولكن مختلفين عن غيرهم. غير أنه نظرًا لأن كركوك غير متجانسة إلى حدٍ كبيرٍ، ونظرًا لأنها عبارة عن جيب صغير محاط بالأراضي العراقية، لا يعتبر التقسيم حلًا عمليًا.

وبالتالي، فإن المراجع الأكثر ملاءمة للتحديات في كركوك هي التي تتعلق بتقاسم السلطة بين الجماعات المعنية. حيث تكون السيطرة على أراضٍ معيّنة عنصرًا من النزاع في كثير من الأحيان لأسباب جيواستراتيجية أو لأن الرواية العرقية القومية للمجموعة تمنح أهمية كبيرة لحلول تبادل السلطة في الأراضي والتي غالبًا ما تشمل منح قدر من الحكم الذاتي السياسي في المنطقة.

وحيث أن الحلول الإقليمية تعتبر أمرًا غير مجدٍ أو هي في حد ذاتها غير كافية لمعالجة جميع جوانب النزاع، نجد أن المستوطنات تضع عادةً هياكل تقاسم السلطة التي تضمن تمثيل الأقليات في المؤسسات الحكومية، وتمكين الأقليات باستخدام حق النقض ضد التدابير بشأن بعض القضايا الحرجة (مثل الميزانيات أو الإصلاحات الانتخابية)، وتدعو إلى التمثيل النسبي في توزيع الوظائف الحكومية ووضع آلية مؤسسية لتسوية المنازعات.

ويمكن أن تمثل عملية التوصل إلى اتفاق بشأن هياكل تقاسم السلطة نفس أهمية مضمون المقترحات. كما أن الخطوات الصغيرة - مثل تدابير بناء الثقة وجهود التوصل إلى اتفاق بشأن القضايا الطفيفة - يمكن أن تخلق الثقة وتسهل التعايش السلمي. ومع ذلك، فإن بعض الصراعات تكون متعددة الأوجه بحيث يكون هناك حاجة إلى إبرام "صفقة كبرى" شاملة لمنع القضايا العالقة من تقويض أي تسوية جزئية.

وفي كثير من الحالات، يكون تدخل الأطراف الثالثة حاسمًا للتوصل إلى اتفاق حيث يمكن أن تُساعد أطراف النزاع على التوصل إلى اتفاق من خلال توسط الأطراف وتقديم

المقترحات، ويمكن أن تساعد في تنفيذ الاتفاقات التي تُمارس الضغط السياسي وترصد الامتثال وتتوسط الخلافات الناشئة عن التنفيذ. ويمكن أن تخلق الإدارة الدولية المباشرة بيئة مواتية لتطوير مؤسسات الحكم المستدامة؛ ويتطلب هذا الحل الحصول على دعم سياسي واقتصادي واسع النطاق من المنظمات الدولية أو الدول التي تلتزم بهذا النوع من ترتيبات "تصريف أعمال".

## دراسات الحالة

وقد تم اختيار برتشكو وموستار وأيرلندا الشمالية والقدس كدراسات الحالة لأنها تُشبه كركوك في كثير من النواحي. وبينها:

- كانت مسائل السيادة والسيطرة الإقليمية من العوامل الحاسمة لمصالح جميع الأطراف، إلا أن التكوين العرقي والموقع الجغرافي (والعوامل الدينية في حالة القدس) جعل التقسيم الرسمي غير عملي.
- وقد سعت مجتمعات الأقليات لتأمين الحماية السياسية والاقتصادية والثقافية والمادية في شكلٍ من أشكال المؤسسات السياسية وإصلاح الخدمة الأمنية أو الحكم الذاتي في الشؤون الثقافية (أو حمايتها).
- وقد أدى تعدد النزاعات إلى دراسة أو حتى تنفيذ صفقات كبرى، إلا أن التأجيل المتكرر (أو إعادة التفاوض) بشأن القضايا الخلافية زاد من صعوبة الوصول إلى الصفقات الكبرى.
- وقد شاركت بالفعل أطراف ثالثة في التوصل إلى تسويات عن طريق التفاوض وتنفيذها (باستثناء القدس).

ويدرس هذا التقرير ما إذا كانت التسويات تقدم دروسًا يُمكن تطبيقها في المناقشات الخاصة بكركوك، وذلك بدراسة الطرق التي تم من خلالها تناول هذه القضايا في تسويات للصراعات المختلفة عن طريق التفاوض. إلى الحد الذي تتناول فيه دراسات الحالة التحديات المشتركة بطرق مشابهة، يجدر النظر فيما إذا كانت هذه القواسم المشتركة تُمثل أفضل الممارسات في حل الصراعات الإقليمية والعرقية.

## الدروس المستفادة

تُقدم دراسات الحالة والمراجع التي دُرست في هذا التقرير مجموعة من الدروس لقادة المجتمعات (المحلية والوطنية على حدٍ سواء) من العرب والأكراد والتركمان وكذلك الأطراف الأخرى المعنية، مثل الولايات المتحدة والأمم المتحدة. وتتعلق هذه الدروس بالمسائل الموضوعية التي ينبغي تناولها في الحوار بشأن كركوك وعملية التفاوض وتأثير العوامل السياسية والاجتماعية.

### تأثير الديناميكيات السياسية والاجتماعية

1. يمكن أن يؤدي التشرذم بين ممثلي المجتمع إلى التهاب "المزایدات العرقية" ومقاومة التسوية، حيث يحاول السياسيون تقديم أنفسهم كمدافعين عن مصالح مجتمعاتهم الضيقة أفضل من منافسيهم. ويمكن لهذه الانقسامات أن تؤدي إلى تمكين المفسدين وجعل التنازلات أكثر صعوبة. وقد تُساعد جهود تشجيع ممثلي المجتمع المحلي لتبني أهداف مشتركة أو منصة مشتركة في تلطيف هذه الاتجاهات.
2. كما يمكن أن يُساعد وجود منظمات المجتمع المدني، حتى على المستوى المحلي، في خلق بيئة ملائمة للمفاوضات وتعزيز العلاقات بين الطوائف الأمر الذي يلزم للحفاظ على التعاون السياسي والاجتماعي. وقد يؤدي إنشاء مثل هذه المنظمات التي لم تكن موجودة بالفعل إلى ظهور هذه الظروف.
3. ويمكن للقادة السياسيين المحليين الممثلين ذوي النفوذ أن يقوموا بتصعيد ملف المصالح المحلية في مناقشات السياسة العامة على المستوى الوطني. وقد يُساعد نفوذهم في تركيز الحوار السياسي على ضرورة إيجاد حلول ملموسة لهذه المنازعات المحلية بدلاً من الدفاع المستمر عن النظرة القومية أو الأيديولوجية الكبرى.

### الموضوعية

1. إن التقليل من أهمية رمزية السيطرة والسيادة الإقليمية يمكن أن يساعد الاطراف في التركيز على مصالحها الواقعية بدلاً من الضرورات القومية المُستعصية.
2. يمكن أن تُساعد الإدارة الدولية المباشرة للأرض في تخفيف التوترات العرقية وتعزيز التعاون بين الأعراق مع مرور الوقت، ولكن ذلك ليس حلاً مستداماً على المدى البعيد.

3. ويمكن تحسين فرص النجاح في تقاسم السلطة إذا كانت الآليات السياسية التي وُضعت حديثاً (أ) تسمح بالمشاركة الفعالة لجميع الفئات في الحكومة، (ب) تحمي المصالح الجوهرية للأقليات، (ج) تُهمش المعوّقين والمتطرفين، (د) تُعزز التمثيل النسبي في الجهاز الحكومي.
4. يعد ضمان أن الآليات السياسية التي وُضعت حديثاً قادرة على التكيف مع التغيرات المستقبلية، ولاسيما في ظل التركيبة السكانية والازدهار الاقتصادي وقدرات الدولة - أمراً يمكن أن يحافظ على الثقة في المؤسسات السياسية المنشأة حديثاً كما يُمكن أن يُساعد أيضاً في منع الصراعات السياسية في المستقبل.
5. يُمكن تعزيز شعور الأقليات بالأمن، وبالتالي ثقتها في التوصل إلى تسوية سياسية في حالة تلقيها قدرًا من السيطرة على الشؤون الخاصة بالمجتمع، سواء من خلال شكل من أشكال الحكم الذاتي السياسي أو القدرة على التأثير في الأمور ذات الصلة بالثقافة.
6. ويمكن تعزيز شعور جميع السكان بالأمن إذا عملت قوى الأمن الداخلي (الشرطة) بمهنية وكانت منزوعة السلاح وغير مُسيسة وتنوعت بحيث تمثل كافة الدوائر الانتخابية.
7. ومن أجل تشكيل المؤسسات والعمليات السياسية الوليدة، يجب أن يتناقش أطراف النزاع فيما إذا كان الهدف على المدى البعيد هو مساعدة المجتمعات على تحويل هوياتها وولائها إلى كيان مدني واحد (الاندماج) أو لضمان أن المجتمعات المتميزة تحظى بمشاركة سياسية فعالة ولها تمثيل في الحكومة وحماية ثقافية وسياسية (انسجام) وبعد التوصل إلى تسوية، يمكن إحراز المزيد من التقدم في تحقيق هذه الأهداف السياسية والاجتماعية من خلال سياسات الحكومة في مجالات مثل التعليم والإسكان. (بعبارة أخرى، السياسات التي تُشجع التمييز العرقي تقوّض أي استراتيجية تعزز الاندماج السياسي). ويُمكن أن يخفّف التوتر المتفاقم على المدى القريب بتعزيز التفاعلات الأكبر بين الجماعات العرقية بواسطة السياسات أو الهياكل الحكومية (مثل فصل محاكم القانون المدني ومحاكم الأسرة) التي تُشجع على مزيد من الحكم الذاتي المجتمعي في الساحة الثقافية.

1. قبل أن تبدأ المفاوضات، يجب أن يكون أطراف النزاع على استعداد لتقديم تنازلات. ومن غير المرجح أن تلتزم الأطراف بالمفاوضات إذا شعرت أن استمرار النزاع سيحقق أهدافها أكثر من أية تسوية سلمية.
2. ويمكن أن تُساعد تدابير بناء الثقة في خلق الثقة بين الأطراف، وبمرور الوقت، يُسهل ذلك القيام بمفاوضات أكثر موضوعية.
3. ولأن سكان الإقليم المتنازع عليه لديهم مصلحة في إيجاد حلول عملية للمشاكل المحلية، فإن التقدم المحرز في تحقيق حل للمشاكل من جذورها يمكن أن يُثبت أن التعاون الهادف لا زال ممكناً كما يُمكن أن يُخفف من حدة التوترات المحلية، ويوفر "فسحة للتنفس" للمسؤولين على المستوى الوطني لحل التحديات الاستراتيجية.
4. ويجب إشراك الأطراف الثالثة، التي يُنظر إليها على أنها محايدة ومؤثرة على نطاق واسع، مشاركة فعالة وعلى مستوى رفيع لتعزيز الحوار الجاري بين قادة المجتمعات المحلية.
5. يُمكن أن تساعد المشاركة الدولية في تنفيذ الاتفاق على سد الثغرات التي تمنع من التوصل إلى اتفاق، وكذلك تُساعد على تنفيذ التسوية وبناء المؤسسات السياسية اللازمة لتحقيق الاستقرار على المدى البعيد. كما يمكن للإدارة الدولية المباشرة للأراضي - وهي شكل متطرف من التدخل الخارجي - أن تلعب دوراً فعالاً كتدبير مؤقت، ولكن يجب على الأطراف الاستمرار في الاتفاق على النتائج التي تهدف الإدارة الدولية لإيجادها.
6. كما يمكن لتوسيع نطاق القضايا المطروحة على طاولة المفاوضات أن يُخفف من الديناميكية التي تكون محصولتها صفر وأن يساعد على خلق فرص للمفاضلة، ما دام التقدم الجزئي المحرز لم يُحبط بجهود القيام بصفقة كبرى شاملة.
7. ويمكن أن يؤدي تأجيل الموضوعات المثيرة للجدل على وجه التحديد إلى تجنب الجمود في المفاوضات، على الرغم من أن التأجيل يكون أكثر فعالية في التوصل إلى اتفاق نهائي إذا كان يتضمن بعض الآليات التي تضمن عدم تأجيل القضايا الخلافية لأجل غير مسمى. كما يمكن أن يؤدي تكليف طرف ثالث محايد لاقتراح حلول للمواضيع الصعبة إلى تذليل العقبات التي تعترض المناقشات مع ضمان معالجة القضايا الحرجة.

8. يمكن أن تلعب الدول أو الأقاليم ذات القرابة العرقية دورًا هامًا في التوصل إلى اتفاق وتنفيذه أو حتى عرقلته.

### خطوات تشجيع التوصل إلى تسوية في كركوك

كان دور الأطراف الثالثة حاسمًا في تسوية النزاعات الإقليمية العرقية الأخيرة بما فيها تلك الموجودة في العراق حيث لعبت الولايات المتحدة دورًا هامًا في التوسط. وفي شمال العراق، تنظر كل من قوات الأمن العراقية والكردية للولايات المتحدة باعتبارها العمود الفقري للألية الأمنية المشتركة الثلاثية، والتي عززت التعاون بين القوتين وساعدت على الحد من التوترات في المنطقة. ولذلك، يُحتمل أن تكون الولايات المتحدة وسيطًا محايدًا وأكثر فعالية نظرًا لسجلها الحافل في التدخل، ولأنه يُنظر إليها على أنها طرف ثالث يثق فيه المسؤولون العراقيون والأكراد.<sup>4</sup> ويمكن للأمم المتحدة كذلك أن تلعب دورًا في شمال العراق على الرغم من أن سمعتها هناك ليست قوية.

يمكن للولايات المتحدة والأمم المتحدة وغيرها من الأطراف الفاعلة في المجتمع الدولي أن تتخذ عددًا من الخطوات لتهيئة بيئة مواتية للمفاوضات وتسهيل القيام بالمحادثات بين العرب والأكراد.

1. تشجيع ظهور المجتمع المدني المحلي والقادة السياسيين. وضعت وزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) أولوية كبرى تسعى (لتكريس المزيد من الموارد) للإدارة البلدية وتطوير الأحزاب السياسية ومبادرات المجتمع المدني في كركوك. وقد تستطيع المجموعات المدنية المحلية والأحزاب السياسية المستقلة عن المؤسسات الوطنية الكبرى تجاوز ما وراء الدوائر الانتخابية العرقية وخلق حوار حول القضايا التي تهم جميع سكان كركوك.

2. تعزيز تدابير بناء الثقة. وتعتبر بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) مناسبة تمامًا لمواصلة جهودها لوضع تدابير لبناء الثقة على مستوى القاعدة الجماهيرية وللحوار بين الطوائف في كركوك.

<sup>4</sup> ديفيد سي غومبرت (David C. Gompert)، تيرنس ك. كيلي (Terrence K. Kelly)، وجيسيكا واتكينز (Jessica Watkins)، الأمن في العراق: إطار تحليل التهديدات الناشئة نتيجة انسحاب قوات الولايات المتحدة، سانتا مونيكا، كاليفورنيا: مؤسسة RAND، MG-911-OSD، 2010، ص. 28.

3. يتعين القيام بالحلول من أسفل إلى أعلى ومن أعلى إلى أسفل في وقتٍ واحدٍ. على أن تقوم الولايات المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة الدولية في نفس الوقت بتسهيل المناقشات بين القادة المحليين في مجتمعات كركوك لتدارس مشاكل الإدارة البلدية، والخدمات العامة والإسكان والقضايا المحلية الأخرى مع الاستمرار في الضغط على الزعماء الوطنيين من أجل حل القضايا الاستراتيجية المتعلقة. ويمكن أن تُساعد هذه الطريقة في حل جذري للمشاكل وذلك بالفصل بين القضايا ذات الاهتمام المحلي والمناقشات الوطنية والحد من التوترات المحلية.
4. التقرير بشأن ما إذا كانت الولايات المتحدة ستواصل المشاركة في آلية الأمن المشتركة وكيف يمكن ذلك. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة قد سحبت جميع قواتها من العراق بحلول 31 ديسمبر/كانون الأول 2011، فقد لمحت كل من الولايات المتحدة والمسؤولين العراقيين أن الحكومة العراقية قد تطلب أعدادًا صغيرة من القوات الأمريكية للعودة إلى العراق في مهمات تدريبية مؤقتة أو قصيرة الأجل؛ وإذا حدث ذلك، فإن القوات الأمريكية يمكنها أن تُواصل بناء قدرات الوحدات العراقية والكرديّة التي ستشارك في آلية الأمن المشتركة. وبدلاً من ذلك، فإن وضع دبلوماسي أمريكي في كركوك والذي سيكون مدنيًا من وزارة الخارجية أو ضابطًا عسكريًا تابعًا لمكتب السفارة للتعاون الأمني في العراق يُمكن أن يكون بمثابة نقطة الاتصال الفعال مع آلية الأمن المشتركة. إلا أن هذا المنهج من شأنه أن يجعل آلية الأمن المشتركة آلية ثنائية عراقية كردية، لجميع الأغراض العملية. وسيساعد تحديد شكل مشاركة الولايات المتحدة (إن وجدت) على القيام بالتخطيط لبدء استمرارية مبادرات آلية الأمن المشتركة أو التوصل إلى بديل مناسب.
5. تعيين مبعوث خاص. من المُرجح أن تتقدم المناقشات بين العرب والأكراد والتركمان بشأن كركوك إذا عينت الولايات المتحدة مبعوثًا رفيع المستوى يحظى بدعم رفيع المستوى في واشنطن كي يلعب دورًا نشطًا في تيسير هذه المناقشات. وسيكون لدى هذا المسؤول قدرة أكبر على تيسير المناقشات، وتحديد التنازلات المحتملة، والحفاظ على سير عملية التفاوض أكثر من مبعوثي الولايات المتحدة السابقين للقضايا العربية والكرديّة - والذين كانوا دبلوماسيين مهنيين خدموا لمدة سنة واحدة وكانوا تابعين للسفير الأمريكي.

كما يمكن للقادة العراقيين والأكراد أيضًا اتخاذ خطوات للحد من التوترات العرقية وتيسير المناقشات الموضوعية حول مستقبل المدينة.

1. تخفيف التسليح في كركوك. وقد وافق القادة العراقيون والأكراد بشكلٍ غير رسمي على نزع السلاح من مدينة كركوك وتمركز وحدات قوات الأمن العراقية جنوب المدينة وتمركز الوحدات الكردية في الشمال. ويُظهر إضفاء الطابع المؤسسي على ترتيب الأمر الواقع هذا التزام كلا الجانبين بتجنب حدوث أية اشتباكات بشأن كركوك.
2. عزل المؤسسات الأمنية المحلية عن العرق. يمكن تشجيع حكومة إقليم كردستان لنقل جميع المسؤوليات الأمنية من الأكراد الأسايش إلى الشرطة البلدية متعددة الأعراق في كركوك، والتي ستستفيد من برامج المهنية والتدريب الشرطي المكثف.

تدابير بناء الثقة	CBM
الشرطة المدنية	CIVPOL
آلية أمنية مشتركة	CSM
الاتحاد الأوروبي	EU
إدارة الاتحاد الأوروبي في موستار	EUAM
اتفاق الجمعة العظيمة	GFA
خط الحدود المشتركة بين الكيانين	IEBL
قوات الأمن العراقية	ISF
حكومة إقليم كردستان	KRG
منظمة حلف شمال الأطلسي	NATO
مكتب الممثل السامي	OHR
السلطة الفلسطينية	PA
المملكة المتحدة	UK
الأمم المتحدة	UN
بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق	يونامي
القوات الأمريكية في العراق	USF-I



يُمكن أن تؤدي التوترات بين العرب والأكراد والتركمان في شمال العراق إلى تصعيد العنف الطائفي الذي قد يجر العراق إلى حرب أهلية من جديد ويقود إقليم كردستان إلى الانفصال ويُطرح بالهياكل السياسية الوليدة في العراق. وما من قضية شائكة يمكن أن تشعل العنف بين هذه الجماعات أكثر من الوضع السياسي والقانوني لمدينة كركوك.

فليست كركوك إلا نموذجًا مصغراً للقضايا الأهم التي لم تُحل في العراق ما بعد صدام، وهي: النزاعات الإقليمية، وتقسيم موارد النفط والغاز، وقوة الأقاليم إزاء بغداد.<sup>1</sup> وسوف يكون من الصعب تحديد الوضع النهائي للمدينة، أي ما إذا كان ينبغي أن تدرج ضمن إقليم كردستان أم لا حتى تتم تسوية الخلافات السياسية والقانونية والدستورية بشأن هذه القضايا. وفي هذه الأثناء، يتصارع السكان (وخاصة الأقلية من العرب والتركمان) في ظل عدم كفاية الأمن، والنزاعات على الملكية التي لم تُحل بعد، والخدمات غير المتكافئة، وغيرها من الشؤون المقلقة التي تؤدي إلى تفاقم التوترات العرقية. وعلاوةً على ذلك، فقد أظهر القادة في كلٍّ من بغداد عاصمة العراق وأربيل عاصمة إقليم كردستان في بعض الأحيان دلائل على أنهم ينظرون في مزايا الاستيلاء على المدينة بالقوة قبل أن يقوم الجانب الآخر بذلك.

ويمكن أن تؤدي الخلافات حول هذه المدينة إذا تُركت دون حل إلى العنف، مدفوعةً إما بتصعيد في التوترات المحلية أو عن طريق القادة السياسيين الوطنيين الذين سيقرون وجود حاجة إلى تحركات كبيرة لإنهاء حالة الجمود الحالية. ويتفق العديد من المراقبين على أنه "ليس من قبيل المبالغة التأكيد على أن مستقبل العراق يتوقف على إيجاد حل لمشكلة وضع كركوك

<sup>1</sup> Resolving the Status of a Disputed Territory in Post- :Stefan Wolff, "Governing (in) Kirkuk", *American Iraq*, *International Affairs*, Vol. 86, No. 6, 2010, p. 1372

بشكلٍ يتقبّله جميع الأطراف. . . . وإذا لم يكن هناك جانب راغب أو قادر على تقديم تنازلات بشأن كركوك، فسوف يقدر للفضية الانتهاء بإراقة الدماء.<sup>2</sup>

ويوجد للولايات المتحدة مصالح عديدة لحل النزاع في كركوك بعد أن ضحت بالكثير من جنودها وأموالها لتحقيق الاستقرار والديمقراطية في العراق.<sup>3</sup> وتسعى الولايات المتحدة إلى منع انفصال حكومة إقليم كردستان وتعزيز الحلول المطروحة للقضايا الدستورية والقانونية الهادفة لدمج حكومة إقليم كردستان على نحو متزايد في دولة العراق وذلك لتمكين التنمية السياسية والاقتصادية المستمرة في العراق. كما تحرص واشنطن أيضًا على تشجيع الاستكشاف والحفر وتصدير النفط والغاز العراقي للحصول على الأموال اللازمة لتحقيق الاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية في حكومة إقليم كردستان والعراق ككل. وعلى الصعيد الأمني، تُريد الولايات المتحدة منع حدوث أي فراغ أمني يمكن استغلاله من قبل المتطرفين وكذلك تجنب الاضطرابات التي يُمكن أن تؤدي إلى التدخل التركي أو الإيراني. ويُمكن أن يقوّض العنف في كركوك (أو فيما يتعلق بها) كل هذه الأهداف. لذلك، توّد الولايات المتحدة منع الصراع بين العرب والأكراد لخلق الأمن والاستقرار اللازمين لتحقيق هذه الأهداف.

وليست كركوك أول منطقة غير متجانسة عرقيًا تتنازع عليها المجتمعات المختلفة. فعلى مر التاريخ الحديث، قامت الحكومات والجماعات العرقية والطائفية بتسوية خلافات حول المدن والمناطق والبلدان المختلطة عرقيًا من خلال المفاوضات التي أنشأت هياكل جديدة للحكم، ووضعت السياسات التي شجعت الاندماج أو الحكم الذاتي الشعبي المضمون، وحددت العلاقات بين الأراضي المتنازع عليها والكيانات المجاورة. ويمكن أن تقدم جهود حل الصراعات السابقة (والحالية)، سواء كانت ناجحة أم لا، الأفكار التي قد تكون مفيدة في الجهود الرامية إلى التوصل إلى حل تفاوضي بشأن كركوك.

وقد اقترح العديد من المراقبين حلولاً سياسية لفض النزاع الجاري في كركوك، وقدموا توصيات محددة بشأن الكيفية التي ينبغي رسم الحدود بها، وكذلك إجراء الانتخابات، وتقاسم السلطة والموارد النفطية. غير أن الأمر في نهاية المطاف متروك للأطراف نفسها لوضع شروط الاتفاق. وبدلاً من اقتراح حلول، تُقدم هذه الدراسة أشكالا للحلول والأساليب التي ينبغي النظر

<sup>2</sup> Liam Anderson and Gareth Stansfield, *Crisis in Kirkuk: The Ethnopolitics of Politics and Compromise*, Philadelphia, Pa. University of Pennsylvania Press, 2009, pp. 4, 7.

<sup>3</sup> السفير جيمس جيفري (James Jeffrey) والجنرال لويد أوستن (General Lloyd Austin)، شهادة أمام لجنة الخدمات المسلحة في مجلس الشيوخ الأمريكي، 3 فبراير/شباط 2011.

فيها لإجراء التسوية المقترحة، وذلك بالاعتماد على دراسات حالة لتقييم ما إذا كانت التدابير التي تم اتخاذها في الماضي ناجحة أم لا، ومدى جدواها في حل النزاع في كركوك. كما أنها تُحدد السبل التي يمكن للولايات المتحدة والمجتمع الدولي والأطراف نفسها أن تسلكها لتسهيل سير المفاوضات وخلق بيئة تفضي إلى تسوية عن طريق التفاوض.

ويتناول هذا التقرير، وبعد تقديم لمحة عامة عن النزاع في كركوك، المراجع الأكاديمية ذات الصلة بأصعب جوانب الهوية العرقية والأمن والسيادة والسيطرة الإقليمية، بالإضافة إلى ما يتعلق بإدارة الأراضي المقسمة والمتعددة الأعراق. وينظر بعد ذلك في الاتفاقات التي أدت إلى تسوية نزاعات عرقية وإقليمية ثلاثة سابقة - في أيرلندا الشمالية والمدن البوسنية موستار وبرتشكو - ثم يتطرق إلى بعض العوامل التي حالت دون توصل الإسرائيليين والفلسطينيين إلى تسوية تفاوضية بشأن القدس.<sup>4</sup> ثم يُطّبق بعد ذلك رؤى من المراجع ودراسات الحالة بشأن الوضع في كركوك، مع استخلاص للدروس التي يُمكن أن تُشكل أساساً للمفاوضات المستقبلية. وأخيراً، يدرس الخطوات التي يمكن أن تقوم بها الولايات المتحدة وأطراف أخرى لتشجيع التوصل إلى حل سلمي للوضع في المدينة.

وقد تم اختيار برتشكو وموستار وأيرلندا الشمالية والقدس كدراسات حالة لأنها تُشبه كركوك في كثير من النواحي.

- حيث جعل تكوينها العرقي وموقعها الجغرافي (والعوامل الدينية في حالة القدس) التقسيم الرسمي غير عملي.
- وقد أدى الخطاب القومي إلى تعقيد الجهود الرامية إلى حل تحديات الإدارة العملية.
- فقد كانت مسألة السيادة عنصرًا هامًا للنزاع سواء لأسباب عملية أو تاريخية/قومية.
- وكانت السيطرة الإقليمية (بصرف النظر وبمعزل عن السيادة) حاسمة لمصالح جميع الأطراف والمواقف التفاوضية. (وقد اتضحت هذه المسألة في أيرلندا الشمالية على شكل مشاركة في شؤون الإقليم - بدلاً من السيطرة على الإقليم - من قِبَل "دول القراية" العرقية للحزبين، وهما بريطانيا العظمى وجمهورية أيرلندا).

<sup>4</sup> وكما سيُتضح، لا تعكس المفاوضات بشأن القدس العديد من السمات التي سهلت المفاوضات الناجحة في غيرها من الصراعات العرقية والإقليمية. ولا يمكن أن يُفسر غياب هذه الخصائص وحدها فشل الإسرائيليين والفلسطينيين في التوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض، إذ تنطوي الخلافات حول القدس على مجموعة واسعة من العوامل التاريخية واللاهوتية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الفريدة. ومن هنا، يُساعد الوضع في القدس، بشكل مُغاير لدراسات الحالات الثلاث الأخرى، على تسليط الضوء على أهمية العوامل التي ساعدت أطراف النزاعات الأخرى على الاتفاق (من خلال غيابها).

- وقد سعت مجتمعات الأقليات إلى تأمين الحماية السياسية والاقتصادية والثقافية والمادية بشكل من أشكال التمثيل السياسي أو إصلاح الخدمة الأمنية أو الحكم الذاتي في الشؤون الثقافية (أو حمايتها). وقد فاقمت مزاعم الأقليات للانتهاكات التي ترتكبها قوات الأمن المتجانسة عرقياً من الانقسامات العرقية وأشعلت الاضطرابات.
- وشاركت أطراف ثالثة بنشاط في المفاوضات (باستثناء القدس) وتنفيذ المستوطنات.
- وتم تأجيل عناصر النزاعات الأكثر إثارة للجدل لتسويتها مستقبلياً. (وكانت الأسئلة نفسها بشأن كيفية حُكم برتشكو وموستار بنود مؤجلة في اتفاقات دايتون).
- وقد تعقدت الجهود الساعية لحل الصراعات المحلية (بشأن قضايا مثل السكن والملكية والأمن وتقاسم السلطة المحلية) بسبب السياسات المعمول بها على المستوى الوطني.
- وأدى تعدد أوجه النزاعات إلى دراسة وحتى تنفيذ "صفقات كبرى".
- وباستثناء أيرلندا الشمالية، نُفذت الإدارة الدولية كحل مؤقت (في حالة برتشكو وموستار) أو تم الحديث عنها كحل محتمل (في حالة القدس).
- وباستثناء أيرلندا الشمالية، قامت نزاعات فيما يتعلق بالإقامة، ودعاوى الملكية، والحقوق السياسية للأشخاص الذين فروا في وقت سابق من الأراضي. وفي أيرلندا الشمالية، تركزت خلافات مماثلة بشأن ما إذا كان سكانها سيكون لهم نفس الحقوق السياسية التي ينعم بها سكان جمهورية أيرلندا الجنوبية.

وبطبيعة الحال، وعلى الرغم من أن أطراف النزاع في برتشكو وموستار وأيرلندا الشمالية قد توصلوا إلى اتفاق، لم تصل إسرائيل والسلطة الفلسطينية إلى اتفاق بعد على تسوية تفاوضية للقدس. ومن المؤكد أن استمرار الصراع على القدس لا يمكن تفسيره فقط بفشل الطرفين في الاتفاق على عددٍ قليلٍ من القضايا التي بحثناها هنا، إذ تؤثر العديد من العوامل الديناميكية الأخرى على النزاع حول مدينة يمثل هذه الأهمية لأكثر من ثلاث جماعات دينية في العالم. ومن هنا، تتضح صعوبة حل الصراعات حول القدس من حيث عدم قدرة الإسرائيليين والفلسطينيين على التوصل إلى إجماع بشأن القضايا التي كانت تعد هامة وحاسمة في الاتفاقات الخاصة بدراسات الحالة الثلاث الأخرى.

## ملاحظات بشأن النطاق

بالإضافة إلى مدينة كركوك، لم تتمكن حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية من الاتفاق على الولاية القضائية لعدد من المناطق في شمال العراق. وقد قامت حكومة إقليم كردستان بمطالبات سياسية من جانب واحد لعدد كبير من الأراضي التي تقع خارج حدودها الرسمية، بما في ذلك محافظة كركوك بالكامل والتي طُرد منها أعداد كبيرة من الأكراد خلال حملة صدام حسين المعروفة باسم حملة "التعريب" وقد عاد الكثير من الأكراد لها منذ ذلك الحين.<sup>5</sup> ونشأت النزاعات عندما اتخذ أحد الطرفين خطوات (أو تظاهر بأنه قد اتخذ خطوات) لتغيير الوضع الراهن، كما هو الحال عندما حاول الأكراد زيادة السيطرة على الجيوب خارج إقليم كردستان والتي يقطنها الأكراد بشكل كبير مما أدى إلى تحرك قوات الأمن العراقية في اتجاه إحدى المناطق المتنازع عليها.

وعلى الرغم من أن العديد من القضايا التي تمت مناقشتها في هذا التقرير، لاسيما تلك المتعلقة بالهيدروكربونات، تتعلق بمحافظة كركوك ككل، يُركز التقرير أساساً على الخلافات بشأن مدينة كركوك لأربعة أسباب رئيسية. أولها هو التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستمرة بين أفراد المجتمعات المختلفة والتي تجعل المناطق الحضرية غير متجانسة، بشكل عام، ومُتقلبة بشكل خاص.<sup>6</sup> وثانيها هو أن الأكراد والتركمان والعرب (بدرجة أقل) يولون أهمية رمزية كبيرة لمدينة كركوك باعتبارها عنصرًا مركزيًا في تاريخ كل مجموعة وثقافتها وهويتها الوطنية ما يزيد من أهميتها أكثر من المناطق الأخرى المتنازع عليها. والسبب الثالث هو أن القيادات الكردية جعلت المدينة رمزًا سياسيًا رفيع المستوى للحكم الذاتي الكردي، مؤكدةً أن المدينة يجب أن تكون عاصمة لإقليم كردستان. وقد عارض ساسة العرب والتركمان، الحريصون على ربط إقليم كردستان بالحكومة المركزية على نحو واثق، أي تدابير تُلمح إلى قدر أكبر من الاستقلال عن بغداد. والسبب الرابع، والذي هو نتيجة لذلك، هو أنه على الرغم من إمكانية تعرض أي من المناطق المتنازع عليها للعنف الطائفي أو الصراع بين قوات الأمن الكردية والعراقية، فإن هذه العوامل تجعل من مدينة كركوك المكان الذي يرجح أن يكون فيه الصراع بين الأعراق له التأثير الأكبر في الشؤون الداخلية للعراق.

<sup>5</sup> مجموعة الأزمات الدولية، العراق والأكراد: حل أزمة كركوك، تقرير الشرق الأوسط رقم 64، 19 أبريل/نيسان، 2007، ص. 8-9، خصوصاً الحاشية 58. انظر أيضاً خريطة المناطق المتنازع عليها التي تُطالب بها حكومة إقليم كردستان في مجموعة الأزمات الدولية، العراق والأكراد: مشكلة على طول خط الاشتعال، تقرير الشرق الأوسط رقم 88، يوليو/تموز، 2009، ص. 30.

<sup>6</sup> Scott Bollens, "Governing Polarized Cities," discussion draft of presentation to University of Pennsylvania Sawyer Seminar, October 28, 2008, pp. 1-2.



كانت كركوك - مثلها مثل القدس - في حالة من الركود النسبي في وقت من الأوقات بالنسبة للإمبراطورية العثمانية، ويقطنها عدد قليل من السكان مختلطي الأعراق. غير أن اكتشاف النفط في أوائل القرن العشرين، جذب أعداداً كبيرة من المستوطنين العرب والأكراد الذي أسسوا أحياء سكنية عرقية متجانسة في المدينة.<sup>1</sup> وعلى مدى العقود التالية، ونظرًا للتغيير الذي شهدته العراق في حكمها، أصبح الانتماء العرقي مصدرًا للصراع.<sup>2</sup> وضعف وضع التركمان مع نهاية السيادة العثمانية على المنطقة وتدفق المهاجرين الاقتصاديين من العرب والأكراد، وتم قتل المئات من التركمان في يوليو/تموز عام 1959 على يد الأكراد الموالين للشيوعية.<sup>3</sup> وعانى الأكراد والتركمان من التمييز والطرده، بل وحتى من المجازر في عهد صدام حسين (Saddam Hussein)، الذي وضع سياسة "التعريب"؛ وواجه العرب عواقب مماثلة بعد الإطاحة بصدام، عندما استولت الميليشيات الكردية على أراضٍ جديدة وفرضت عليها سياسة "التكريد".

ولا ينبع الصراع بين العرب والأكراد والتركمان في كركوك من "الأحقاد القديمة" بل هو مظهر من مظاهر التنافس من أجل السيطرة السياسية والسيطرة على الموارد والأراضي على

<sup>1</sup> Sean Kane, *Iraq's Disputed Territories: A View of the Political Horizon and Implications for U.S. Policy*, Peaceworks Paper No. 69, Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace, March 2011, p. 22. تم اكتشاف النفط في بابا كركوك، شمال كركوك، في أكتوبر/تشرين الأول 1927. انظر جيمس بامبرج (James Bamberg)، تاريخ شركة البترول البريطانية: المجلد 2- السنوات البريطانية الإيرانية 1928-1954، كامبريدج، المملكة المتحدة: مطبعة جامعة كامبريدج، 1994، ص. 157.

<sup>2</sup> Palgrave MacMillan, A. C. Hepburn, *Contested Cities in the Modern West*, Hampshire, UK 2004, p. 193.

<sup>3</sup> Reuters, "Fighting in Iraq Said to Continue," *New York Times*, July 21, 1959, p. 1. انظر أيضًا "ترتيب العهود بعد المعركة في المدينة العراقية" سبوكان ديلي كرونیکال (*Spokane Daily Chronicle*)، 21 يوليو/تموز 1959. و"طائرات القوات الجوية العراقية تضرب مواقع للمتمردين الشيوعيين" بريس كورير 21 يوليو/تموز 1959.

مدى السنوات المئة الماضية. وقد زادت الأعمال الوحشية التي تحدث بصفة دورية على أساس العرق من العداء الطائفي وزادت من حدته.<sup>4</sup> ونتيجةً لذلك، غالبًا ما يتسم الصراع بالإشارة إلى الروايات التاريخية والرمزية القومية، ومطالبات العرب والأكراد والترکمان بتدارك الأخطاء التاريخية واستعادة ذلك العصر الذي كانت كركوك فيه "ملكهم".<sup>5</sup> فقد سماها الرئيس العراقي جلال طالباني (Jalal Talebani)، على سبيل المثال، باسم مدينة "القدس الكردية"<sup>6</sup> وقد أكد رئيس حكومة إقليم كردستان مسعود بارزاني (Massoud Barzani) أن "كركوك هي رمز لمعاناة الشعب الكردي".<sup>7</sup>

ويتركز النزاع الحالي حول كركوك بشأن ما إذا كان يجب على المدينة أن توضع تحت سلطة حكومة إقليم كردستان أو أن تُترك خارج حدودها. وسوف يترتب على حسم وضع مسألة كركوك، والتي تمس الفدرالية والإقليم والقومية العرقية والسيطرة على مليارات الدولارات من موارد الطاقة، آثار سياسية واقتصادية واجتماعية شاملة للبلاد ككل. وإذا حظيت حكومة إقليم كردستان بالسيطرة على كركوك، فإن عائداتها من النفط والغاز ستُساهم بشكل كبير في تطوير إقليم كردستان وتمكين حكومة الإقليم من متابعة أولوياتها بشكل مستقل عن بغداد. وفي المقابل، إذا ما استمرت الحكومة المركزية في ممارسة ولايتها القضائية على كركوك ومواردها، فإن الآليات الناتجة عن سيطرة الدولة لإدارة وتخصيص الموارد الهيدروكربونية سوف تدمج حكومة إقليم كردستان بشكل أكثر شمولاً في الدولة العراقية.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> *Application of a Process Model*, Thomas S. Szayna, ed., *Identifying Potential Ethnic Conflict* Santa Monica, Calif: RAND Corporation, MR-1188-A, 2000, pp. 12-13.

<sup>5</sup> Anderson and Stansfield, 2009, p. 6.

<sup>6</sup> Rawya Rageh, "Iraq Tensions Rise over Kirkuk," Al-Jazeera, April 17, 2011. انظر أيضًا رابر يونس العزيز (Raber Younis Aziz) "انتقاد طالباني لتسمية كركوك بقدس كردستان"، aknews.com، 9 مارس/أذار 2011.

<sup>7</sup> Robin Wright, "Kurdish Eyes on Iraq's Future," *Los Angeles Times*, November 24, 2002.

<sup>8</sup> ويُنظر للسيطرة على عائدات النفط باعتبارها عاملاً حاسماً للجهود العربية لترسيخ سيطرة الحكومة المركزية والتطلعات الكردية لتحقيق قدر أكبر من الحكم الذاتي (وربما الاستقلال) في نهاية المطاف. كما يؤكد تقرير مؤسسة RAND الصادر في أبريل/نيسان 2010، أنه "للأكراد، الاستقلال في السياسة النفطية هو أمر أساسي، على نحو رمزي وجوهري، لبقاء حكومتهم الإقليمية ومن خلال حصة العائدات التي تبلغ 17 بالمئة، يبقى دليلاً ملموساً على أن الأكراد يستفيدون من كونهم جزءاً من الدولة العراقية الاتحادية. وبالنسبة للعرب، نجد أن وضع استراتيجية وطنية للنفط والغاز يكون مرادفاً بشكل مماثل لبقاء الدولة، ويُساهم رفض الأكراد للتعاون في زيادة المخاوف من النزعة الانفصالية الكردية كما يعتبر تذكيراً بالسيادة العراقية الهشة في الشمال". انظر تشارلز بي. ريس (Charles P. Ries) "التوتر بين العرب والأكراد على سياسة النفط: ما هي القضايا؟ وماذا نتوقع من المفاوضات على تشكيل الحكومة؟" سانتا مونيكا، كاليفورنيا: بحث غير منشور لمؤسسة RAND، أبريل/نيسان 2010، ص 7-8. غير متوفر للجمهور.

وبأتي سبب الخلافات الحالية أساسًا من تلاعب القادة العراقيين بالمشاعر القومية لتحقيق مكاسب سياسية، وهذا بدوره يُقلل من احتمال التوصل إلى حلٍ سلميٍّ لوضع كركوك.<sup>9</sup> وتدفع القومية في كثير من الأحيان لمنهج "كل شيء أو لا شيء" في حل النزاعات، وهو الذي يجعل بدوره عنصر التراضي أمرًا يصعب تحقيقه. والصراعات على أساس الهوية "أقل قابلية للحسابات العقلانية للتكاليف والفوائد" كما كتبت الخبيرة في العلوم السياسية باربرا والتر (Barbara Walter). "فالمحاربون الذي يقاتلون من أجل قضايا مرتبطة بهوياتهم سوف يجدون صعوبة أكبر في التوصل لتسوية من هؤلاء الذين يُقاتلون من أجل قضايا سياسية أو اقتصادية أكثر قابلية للتفاوض."<sup>10</sup> وإذا استطاع القادة العراقيون التركيز على تحديات السياسة والإدارة الملموسة بدلًا من المطالب والتصريحات القومية، سيتمكن المفاوضون حتمًا من تقديم التنازلات التي يمكن أن تؤدي إلى حلول مقبولة للطرفين (وتقديم الدعم كذلك).

فقد أدى الفشل في حل المسائل الفيدرالية التي تُعتبر أساسية لنظام الحكم العراقي على وجه التحديد وتقسيم السلطة والأراضي والموارد بين الحكومة المركزية والمناطق إلى تفاقم هذه التوترات.<sup>11</sup> وقد كان القادة العراقيون غير مستعدين أو غير قادرين على التوصل إلى اتفاق بشأن المسائل الدستورية الهامة التي تجب معالجتها إذا تمت تسوية وضع كركوك. فكركوك هي المكان الذي تجري فيه هذه المناقشات الوطنية الأوسع نطاقًا.

نظرًا لأن الأحزاب السياسية العراقية فشلت في وضع إطار قانوني وطني لإدارة الموارد الهيدروكربونية في العراق، يتم التحكم في حقول النفط في شمال العراق، والتي يقع أكبرها - جزئيًا - في مدينة كركوك مباشرةً، من خلال السيطرة على الإقليم الواقع فوقها. وبالتالي، فإن السيطرة الإقليمية على كركوك، في حالة عدم وجود اتفاق لتقاسم الموارد، ستكون بمثابة ورقة

<sup>9</sup> A Framework :David C. Gompert, Terrence K. Kelly, and Jessica Watkins, *Security in Iraq* 9 RAND Corporation, :for Analyzing Emerging Threats as U.S. Forces Leave, Washington, D.C 2010, p. 53

<sup>10</sup> *The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, :Barbara F. Walter, *Committing to Peace* 10 .Princeton University Press, 2002, p. 12 :.N.J

<sup>11</sup> ووفقًا لخبير الطاقة رعد القادري (Raad Alkadiri)، "أن قضية النفط لا تزال دون حل، فإنها ستستمر في أن تكون مصدرًا لعدم الاستقرار العميق، أكثر بكثير من الانقسامات العرقية والطائفية التي كانت تعتبر المصدر الرئيسي التقليدي للعنف في البلاد. انظر رعد القادري، "النفط وقضية الفيدرالية في العراق"، الشؤون الدولية، المجلد. 86، رقم 6، 2010، ص. 1328.

رابحة للغاية تستحق القتال من أجلها.<sup>12</sup> إذا كان الزعماء العراقيون سيمررون قانون النفط والغاز الذي يُعين مسؤولية إدارة موارد النفط والغاز ويُقسم الدخل الناتج من بيعها، فإن مسألة كركوك يُمكن أن تُحل بشكلٍ منفصلٍ عن نفطها ودون تواجد المليارات من الدولارات على المحك، وسيكون ذلك أسهل للوصول إلى تسوية عن طريق التفاوض على وضع المدينة.

والأمن هو مسألة مهمة خاصةً بالنسبة لسكان المدينة، ويمثل تحيز الأجهزة الأمنية المؤيد للأكراد مصدر إزعاج كبير في العلاقات بين الطوائف. ويرى الأكراد تواجد خدمات الأمن الداخلي الكردية (الأسايش) على أنه إجراء من شأنه أن يُساعد على منع حدوث أي استيلاء اتحادي أو مجزرة أخرى أو إجراءات للطرد الشامل للأكراد.<sup>13</sup> إلا أن العرب والتركمان يرون الأسايش على أنها قوات معادية وتسيء لغير الأكراد كما أنها تُضفي طابعاً مؤسباً على الهيمنة الكردية وتعمل بفعالية على تعزيز المصالح الكردية على حسابهم.<sup>14</sup> وقد أظهر الاقتراع الذي أجرته القوات الأمريكية في العراق في أوائل عام 2011 أن 88 بالمئة من الأكراد في إقليم كركوك إما يثقون أو يثقون بقوة في البشمركة الكردية، و87 بالمئة إما يثقون أو يثقون بقوة في الأسايش. وفي المقابل، أظهر الاقتراع أن أكثر من ثلاثة أرباع عرب كركوك والتركمان لا يثقون في القوات الأمنية الكردية.<sup>15</sup> إن قوة الشرطة البلدية

<sup>12</sup> وتُمثل مدينة وإقليم كركوك معاً 12 بالمئة من احتياطات النفط في العراق - بمقدار 15 مليار برميل من احتياطات العراق المؤكدة والتي تصل إلى 115 مليار برميل. انظر هنري جيه. باركي (Henri J. Barkey)، منع النزاع على كردستان، واشنطن العاصمة: مؤسسة كارنيجي للسلام الدولي، 2009، ص. 16. انظر أيضاً مجموعة الأزمات الدولية، النفط مقابل الأرض: نحو الصفقة الكبرى بين العراق والأكراد، تقرير الشرق الأوسط رقم 80، 28 أكتوبر/تشرين الأول 2008، ص. 19. ويحتوي حقل نفط كركوك "العلاق" وحده على ما يقرب من تسعة مليارات برميل من الاحتياطات القابلة للاستخراج تجارياً. انظر مايكل نايتس (Michael Knights) مع أحمد علي (Ahmed Ali)، كركوك في المرحلة الانتقالية: بناء الثقة في شمال العراق، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، المجهر السياسي Policy Focus رقم 102، أبريل/نيسان 2010، ص. 8. وتُشير التقديرات إلى أن الحكومة المركزية تستغني عن 3 مليار دولار سنوياً من العائدات المحتملة في حين تستغني حكومة إقليم كردستان العراق عن 620 مليون دولار سنوياً بسبب عدم إيجاد بيئة سياسية وقانونية للنفط في الشمال من أجل الاستخراج والتصدير. (وتستند التقديرات إلى افتراضات تُقدر بـ 100.000 برميل في اليوم وبسعر 100 دولار للبرميل الواحد). وقد أبرمت حكومة إقليم كردستان عقوداً مع عدد من شركات الطاقة الصغيرة - وهي الخطوة التي تُعارضها بغداد بشدة - غير أن حالة عدم اليقين القانوني جعلت شركات النفط العالمية الكبرى لا تقوم باستثماراتها حتى الآن. انظر مجموعة الأزمات الدولية، 2008، ص. 25.

<sup>13</sup> نايتس، 2010، ص. 34.

<sup>14</sup> نايتس، 2010، ص. 20، 28-30، 36. انظر أيضاً ريتشارد إيه. أوپل الإين (Richard A. Opiel, Jr.)، "السيطرة الكردية على كركوك تخلق برميل بارود" صحيفة نيويورك تايمز، 19 أغسطس/آب 2008.

<sup>15</sup> القوات الأمريكية في العراق (USF-I/J2/A&P)، "تصورات الأمن لسكان كركوك العرب والأكراد والتركمان"، 20 يونيو/تموز 2011، ص. 3.

بكركوك، والتي تتألف مما يقرب من 7000 عضو، هي قوة متعددة الأعراق،<sup>16</sup> وبالتالي ينظر إليها السكان على أنها أكثر إنصافاً.

وقد اتفقت كل من بغداد وأربيل على الاحتفاظ بقواتهما المسلحة خارج حدود المدينة، على الرغم من أن كلا الجانبين لديه قوات قريبة، حيث تعمل عناصر من الشعبة الثانية عشرة في الجيش العراقي قوامها 9000 في جنوب المدينة بينما يتمركز اللواء العاشر من البيشمركة الكردية في الشمال والشرق.<sup>17</sup> ويحول غياب هذه الوحدات من المدينة دون قيام أي جانب بمنع اندلاع أعمال العنف العرقي، إذ تعد قدرة الشرطة البلدية على احتواء الاضطرابات واسعة النطاق محدودةً. ونتيجةً لذلك، يمكن أن يؤدي العنف واسع النطاق أو العنف لفتراتٍ طويلة بين مجتمعات العرب والأكراد والتركان بسهولة إلى خروج الأوضاع عن نطاق السيطرة.

ومن أجل دعم المواقف التفاوضية المتطرفة في نزاع إقليمي يرى الطرفان العربي والكردى أن محصلته صفر، يطرح قادة العراق الوطنيين أسئلتهم بشأن الحدود الداخلية وتقسام العائدات على أنها مشكلة وطنية وبشكلٍ يُهيج العاطفة الوطنية لدى الجماهير. وبالتالي، نجد أن الثُخب على المستوى الوطني في العراق لديها مصلحة في استمرار هذا الخطاب الانقسامى الذي يُصور مصالح كل جماعة عرقية في كركوك على أنها على طرفي النقيض من الآخرين. ولكن وعلى المستوى المحلي، نجد أن سكان كركوك حريصون على إيجاد حلول من شأنها تحسين ظروفهم المعيشية وتحسين نوعية الحكم المحلي. وقد جاء في تقرير بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) الصادر في إبريل/نيسان 2009 عن المناطق المتنازع عليها أن "السكان المحليين يركزون على 'الجوانب اليومية للتطبيع' أكثر من الصفقات الكبرى التي تجري متابعتها على المستوى الوطني . . . وتُركز المجموعات المحلية على المساكن والفرص الاقتصادية بدلاً من النفط أو الوضع الرمزي في كركوك".<sup>18</sup> أما القادة الوطنيون "والذين يُنظر إليهم على أنهم يزيدون من تعقيد قضية ويستخدمونها لخدمة أجنداتهم الخاصة"<sup>19</sup> فهم قليلو

<sup>16</sup> ليام أندرسون (Liam Anderson)، "تقسام السلطة في كركوك: صراع أم حل وسط؟" ورقة أعدت لمؤتمر حول العولمة والتحضر والأعراق، أوتاوا، 4-3 ديسمبر/كانون الأول، 2009، ص. 15.

<sup>17</sup> "انتقال الأكراد للانقلاب على الوضع القائم في كركوك"، NPR.org، 30 مارس/أذار 2011. انظر أيضاً "كركوك وخانقين في حالة تأهب" كرديش جلوب، 22 يناير/كانون الثاني 2009.

<sup>18</sup> نايتس، 2010، ص. 38. وقد أيد جوست هلترمان (Joost Hiltermann)، وهو خبير كردي في مجموعة الأزمات الدولية، هذا التحليل كاتباً أنه على الرغم من أن "كركوك نفسها بحاجة ماسة إلى حل تفاوضي وسلمي وتوافقي"، فإن ما تريده "في هذه الأثناء ١١ التحسينات الكبيرة في ظروف السكان المعيشية من خلال الإدارة الفعالة وإعادة الإعمار". انظر جوست هلترمان (Joost Hiltermann)، "العراق: الجميع يريد قطعة من الجائزة الذهبية، كركوك"، *The National*، 26 فبراير/شباط 2009.

<sup>19</sup> نايتس، 2010، ص. 37.

الاهتمام بهذا النوع من القضايا المحلية، وقد استبعد معظمهم قادة المجتمع المحلي من المناقشات بشأن مصير هذه المدينة.

ويُعتبر هذا بمثابة إغفال كبير خاصة أنّ للنقاش حول من الذي يسيطر على كركوك ومواردها انعكاسات على من سيحكم مدينة تتكون من 900 ألف شخص، أي نحو نصف سكان الإقليم ككل.<sup>20</sup> تختلط المجتمعات العربية مع المجتمعات التركمانية والكردية بشكل كبير في مدينة كركوك إلى حدّ أن النزاعات حول ما هو ملحوظ من تمييز أو انعدام فرص أو تفاوتات في تقديم الخدمات، من شأنها أن تحفز على الصراع الطائفي الذي يجر قوات الأمن العراقية والكردية ويؤدي إلى زعزعة الاستقرار في البلاد. وقد تكون هذه المجتمعات أقل تركيزاً على الانقسامات العرقية وأقل عرضة للخطاب القومي إذا تم استيفاء الاحتياجات اليومية لسكانها.<sup>21</sup> ومن ثم، يجب وضع حلول لتحديات الحكم المحلي - من تقاسم السلطة الطائفية على مستوى البلديات وشرعية الشرطة وحل النزاعات المتعلقة بالملكية وإنشاء المدارس التي تعتنى بتعليم لغات الأقلية - لإدارة التوترات المحلية قبل أن تنفجر.

وفي ظل غياب السياسات التي تُعالج هذه القضايا الخلافية، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تُساعد على بناء الثقة بين المجتمعات العربية والكردية والتركمانية، مما سيُساعد على احتواء التوترات كما يمكنها أيضاً اتخاذ إجراءات جذرية للتصدي للمشاكل المحلية. ولكنه لا يوجد إلا عدد قليل من منظمات المجتمع المدني المستقلة عن الحزبين الكرديين الرائدتين في كركوك أو حتى في أي مكان آخر في إقليم كردستان،<sup>22</sup> وبالتالي قلائل هم القادرون على الجمع بين أفراد الجماعات العرقية المختلفة معاً لتعزيز المصالح المشتركة.

ويوجد عامل تعقيد محتمل وهو مصلحة كل مجموعة عرقية في الحفاظ على علاقاتها مع المنطقة أو "الدولة ذات القربان" العرقية لها - إقليم حكومة إقليم كردستان للأكراد والحكومة المركزية العراقية للعرب وتركيا للتركماني. وتتمثل التحديات المرتبطة بهذه الديناميكية في ضمان أن هذه الكيانات تلعب أدواراً منتجة بدلاً من استغلال الأحداث في كركوك أو استخدام معاناة "ذوي القربان" المحليين كمبررٍ لاتخاذ إجراءات من جانب واحد أو للتراجع عن التزاماتها.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> وولف، 2010، ص. 1369.

<sup>21</sup> مناقشة مع مسؤول عراقي رفيع المستوى، 18 مايو/أيار 2011.

<sup>22</sup> كمال سعيد قادر (Kamal Said Qadir)، "تدهور الأوضاع في كردستان العراق"، الشرق الأوسط الفصلية *Middle East Quarterly*، المجلد، الرابع عشر، العدد 3، صيف 2007، ص. 19-26.

<sup>23</sup> أكد كنوت فولبيك (Knut Vollebaek)، المفوض السامي لشؤون الأقليات القومية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، أن الوثائق الرسمية تُحدد كيف يُمكن للدول أن تدعم ذوي القربان العرقية لها في مكان آخر وكيف يمكن لذلك أن يقلل

وتحظى تركيا بالقدرة على لعب أدوار بناءة أو هدامة في شمال العراق، كما ستساعد إدارة النزاع في كركوك في تحديد مسار العمل الذي تنتهجه تركيا. وتعرض الحكومة التركية بشدة على ظهور دولة كردية مستقلة بسبب الأقلية الكردية المضطربة لديها، وقد أوضحت أنقرة من قبل أن احتلال إقليم كردستان أو ضم مدينة كركوك، والذي تراه تركيا تمهيداً لاستقلال الأكراد، سيُقابَل بردة فعلٍ تركية كبيرة.<sup>24</sup> ويتعين أن تضم الجهود المبذولة لتسوية وضع كركوك بعض الخطوات لاستيعاب المصالح التركية من أجل تشجيع تركيا على المساهمة بشكلٍ إيجابيٍ في التنمية السياسية والاقتصادية في شمال العراق.

---

من الشكوك الحالية ويُعزز من التعاون - وهو المنهج الذي يلعب دورًا حاسمًا في اتفاق الجمعة العظيمة المُنعقد في إيرلندا الشمالية. كنوت فولبيك، كلمة ترحيب، المائدة المستديرة حول توصيات بولزانو/بوزن بشأن الأقليات القومية في العلاقات بين الدول وتنفيذها في منطقة أوروبا الوسطى والشرقية، فيينا، 16 فبراير/شباط 2010، ص. 3-2.

<sup>24</sup> باركي (Barkey)، 2009، ص. 8. انظر أيضًا بيل بارك (Bill Park)، سياسة تركيا تجاه شمال العراق: المشاكل والآفاق، ورقة أدلني رقم 374، أبنغتون، أوكسون: روتلديج للمعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، 2005، ص. 20-19، 24، 34.



## مناهج تسوية النزاعات العرقية والإقليمية

تضع مجموعة كبيرة من المراجع الأكاديمية والسياسية عددًا من الأساليب المتنوعة التي سبق واستُخدمت في حل النزاعات العرقية والإقليمية السابقة. ويشمل ذلك استحداث آليات لتقاسم السلطة السياسية ومنح الحكم الذاتي الإقليمي والثقافي وحماية مصالح الأقليات.

### التسوية الإقليمية

غالبًا ما ترتبط الأرض ارتباطًا وثيقًا بهوية الجماعة في الصراعات العرقية والطائفية، وتوجد أهمية رمزية كبيرة للمواقع التي تُظهر تاريخ الجماعة حيث تتواجد مقدساتها أو تكون الجماعة قد مارست السلطة فيها وهيمنت على الثقافة (أو تكون قد عانت فيها على يد جماعة أخرى). وعندما تنطوي النزاعات على أرض لها هذه الأهمية، غالبًا ما يكون الحال هو وجود "تعلق رمزي بالأرض يأتي إلى الواجهة أثناء عملية صناعة القرار السياسي"<sup>1</sup>. وبالتالي، تتطلب عملية إجراء المفاوضات المُتمرة على تلك الأراضي من القادة أن يُنحوا الرمزية جانبًا وأن يركزوا على الأهداف والمصالح وأية مقايضات محتملة ومحددة.<sup>2</sup>

وإذا لم يستطع أحد أطراف الصراع الاستيلاء على جميع الأراضي المتنازع عليها بالقوة، يتم عندها التسوية أو إبرام اتفاق سلام غالبًا ما يفرّق الأراضي المتنازع عليها من خلال التقسيم أو عن طريق منحها شكلًا من أشكال الحكم الذاتي. فتقسيم الهند البريطانية بين الأغلبية المسلمة

<sup>1</sup> Interrelated Notions of Territory in the :David Newman, "Real Spaces, Symbolic Spaces" *Territorial Dimensions of Arab-Israeli Conflict*, in Paul F. Diehl, ed., *A Road Map to War*. Vanderbilt University Press, 1999, pp. 27-28. *Ethnic Conflict*, Nashville, Tenn

<sup>2</sup> نيومان، 1999، ص. 27-28.

والهندوسيين الأصليين تسبب في وقوع مئات الآلاف من القتلى وتشريد الملايين من الأفراد وترك أقلية مسلمة كبيرة في الهند، ومع كل ذلك، فشل في إيجاد حل لوضع الحدود المتنازع عليها في كشمير.

وفي كثير من الحالات التي تكون مثل كشمير، يكون التقسيم ببساطة عبارة عن إعادة تشكيل للصراع العرقي والإقليمي واستدامته، كما أنه يخلق أقليات جديدة بحاجة إلى الحماية حيث يتم تقسيم الأراضي المتنازع عليها إلى قطع أصغر من أي وقت مضى. وبينما خُلف تقسيم أيرلندا في عام 1921 جنوب أيرلندا كقسم سلمي وديمقراطي يتمتع بالحكم الذاتي، فقد ترك الشمال مقسمًا عرقيًا وحوّل الجماعة الكاثوليكية المحلية، التي كانت جزءًا من الأغلبية الطائفية في جميع أنحاء الجزيرة، إلى أقلية ضعيفة. وهكذا استمر النضال من أجل تقرير المصير الأيرلندي في شكل مختلف.

ويضمن الحكم الذاتي قدرة الأقليات على المشاركة في المؤسسات السياسية ويوفر فرصًا لحماية ثقافات الأقليات وتقديمها. ويمكن منح أية مجموعة قدرًا من الحكم الذاتي الإقليمي أو حكم ذاتي في منطقة محددة، مثل المنطقة أو الإقليم الذي سيقم فيه الكثير من أعضاء الجماعة. ومن أمثلة ذلك تأتي اسكتلندا والباسك في إسبانيا وإقليم كردستان في العراق حيث آلت إليهم صلاحيات معينة.<sup>3</sup> كما يُمكن أن يُمنح الحكم الذاتي غير الإقليمي من خلال السماح لكل طائفة بتحديد ممثليها أو إدارة بعض جوانب شؤونها بغض النظر عن المكان الذي يُقيم فيه أعضائها. ومن الأمثلة التاريخية البارزة على ذلك نظام الملل العثماني الذي أعطى غير المسلمين حكمًا ذاتيًا كبيرًا على المسائل الثقافية والدينية.<sup>4</sup> كما يمكن أن تستند هياكل الحكم الذاتي إلى مزيج من الحكم الذاتي الإقليمي وغير الإقليمي حيث يتعامل أحد الكيانات مع المسائل ذات الاهتمام المشترك لسكان منطقة جغرافية محددة مع وقوع هذه المنطقة تحت الولاية الإقليمية، وتُمنح الأقليات الحكم الذاتي حول قضايا محددة مثل التعليم أو الثقافة. فقد منحت بلجيكا، على سبيل المثال، حكمًا ذاتيًا محدودًا لكل من المناطق الجغرافية الخاصة بها والطوائف العرقية التابعة لها. وعلى الرغم من أن الحكومة والبرلمان يتناولان المسائل الاتحادية الهامة لجميع البلجيكيين،

<sup>3</sup> ويحدد الباحث ستيفان ولف (Stefan Wolff) خمس فئات من الأراضي ذاتية الحكم، وهي: الكنفيدرالية والفيدرالية والحكم الذاتي (الحكم الذاتي ضمن دولة وحدوية) والانتقال واللامركزية. أنظر ستيفان وولف (Stefan Wolff)، "المناهج الإقليمية لتسوية النزاعات في المجتمعات المنقسمة"، ستيفان ولف (Stefan Wolff) وكريستالا ياكينثو (Christalla Yakinthou)، محرران، حل النزاعات: النظريات والتطبيق، لندن ونيويورك: روتليدج، 2011.

<sup>4</sup> *The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settle-:Stefan Wolff, Disputed Territories* 4 Berghahn Books, 2003, pp. 210-211 :ment, Oxford, UK

فإن الحكومات والبرلمانات الإقليمية للمناطق الفلمنكية والوالون وبروكسل العاصمة لديها سلطة على بعض القضايا في أراضيها، وتتناول اللجان المجتمعية التي تمثل كلاً من الناطقين بالفلمنكية والفرنسية والألمانية المسائل الثقافية والتعليمية واللغوية لكل مجموعة لغوية بغض النظر عن مكان تواجد أعضائها في بلجيكا.<sup>5</sup>

وعلى الرغم من أن الحكم الذاتي يُوفر مزايا للمناطق والأقليات، فإن الحكومات المركزية كثيراً ما ترى الحكم الذاتي تمهيداً للانفصال وتخشى من أن جماعات أو مناطق عرقية أخرى قد تنسحب تدريجياً من تحت سلطة الدولة باتباعها تدابيرٍ مماثلة<sup>6</sup> وقد أعرب القادة العرب عن هذه المخاوف المعيّنة أثناء معارضتهم جهود الأكراد في تأمين قدر أكبر من الاستقلال عن بغداد، خلال المفاوضات الدستورية في العراق.

### ترتيبات تقاسم السلطة

تسعى الأحزاب غالباً إلى إيجاد حلول غير إقليمية تُركز على الأدوار المشتركة في الحكم في الأحوال التي تكون فيها الحلول الإقليمية كالتقسيم أو الحكم الذاتي غير مُجدية. وقد أنشأت العديد من المستوطنات شكلاً من أشكال نظام تقاسم السلطة بما يضمن التمثيل السياسي الفعال للأقليات ويحمي ثقافتها في محاولة لمنع هيمنة جماعة الأغلبية. وغالباً ما تنطوي ترتيبات تقاسم السلطة على عدد من العناصر:

- الأول هو التمثيل المضمون في السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة للتأكد من أن كل مجموعة لديها تأثير على السياسات والتشريعات. ويمكن أن تُخصص هذه الترتيبات مواقع معينة لمجموعات محددة (مثل: لبنان) مع تناوب المناصب المعينة بين المجموعات (مثل: الرئاسة البوسنية) أو تعيين صناع قرار متكافئين (مثل: أول وزيرين في أيرلندا الشمالية) أو هيئات لصناعة القرار الجماعي (مثل: مجلس الرئاسة العراقي في إطار الترتيبات الانتقالية التي انتهت صلاحيتها منذ حين).

<sup>5</sup> الحكومة الاتحادية البلجيكية، "صلاحيات الطوائف"، دون تاريخ-ب. انظر أيضاً الحكومة الاتحادية البلجيكية، "السلطات الاتحادية"، دون تاريخ. الحكومة الاتحادية البلجيكية، "المناطق"، دون تاريخ-ج. ومنطقة بروكسل العاصمة، "المؤسسات المجتمعية في بروكسل"، دون تاريخ.

<sup>6</sup> بيتر هاريس (Peter Harris) وبن ريلي (Ben Reilly)، محرران، الديمقراطية والصراع المُتأصل: خيارات للمفاوضين، ستوكهولم: المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، 1998، ص. 167-161.

- ثانيًا، تُمنح الأقليات شكلاً من أشكال حق النقض (الفيتو) على القرارات لحماية مصالحها الحيوية. وعلى الرغم من أن قدرة الأقلية على منع اتخاذ إجراءات بشأن إحدى القضايا يُمكن أن يُؤدي إلى طريقٍ مسدود، إلا أنه يُمكن أيضًا أن يشجّع الجماعات على التعاون وإيجاد آراءٍ وسطية تسعى للتوصل إلى حلول متبادلة مرضية.
- ثالثًا، تدعو ترتيبات تقاسم السلطة عادةً إلى التناسب في تخصيص الوظائف الحكومية - خاصة في الخدمة المدنية والشرطة والجيش - لإعطاء الأقليات "صوتًا دائمًا داخل هياكل الدولة"<sup>7</sup>، وبالتالي منع تهميشها من الإدارة الحكومية.<sup>8</sup>
- رابعًا، تدعو اتفاقيات تقاسم السلطة في كثير من الأحيان إلى وضع آلية لتسوية النزاعات المؤسسية، مثل الاستئناف لدى جهة تحكيم خارجية أو اشتراط إجراء استفتاء للنظر في القضايا وخاصةً تلك المُثيرة للجدل (مثل حدوث تغيرات مستقبلية في الترتيبات).
- خامسًا، الشكل غير الشائع من تقاسم السلطة الذي يحل عادةً النزاع الإقليمي الواقع بين اثنين من القوى الخارجية ويضع قليلًا من الاعتبار لحكم الإقليم والذي يكون عبارة عن وجود حكومة لسيادة مشتركة وتقوم فيه القوتان الخارجيتان بتقاسم السيادة أو السيطرة على الإقليم المعني. ويُستخدم الحكم المشترك "عادةً كتدبير الملاذ الأخير عندما تفشل الجهود المبذولة لحل النزاعات الإقليمية من خلال المفاوضات نظرًا لتعقيده"<sup>9</sup>. وكانت السيادة المشتركة الأكثر نجاحًا هي تلك التي سمحت للسيادتين فيها بالحكم الذاتي المجمل تقريبًا، كما هو الحال في إمارة أندورا ومدينة برتشكو البوسنية. بينما تفشل السيادة المشتركة التي تُمارس فيها السادتان مراقبة واسعة النطاق، كما هو الحال في هبريدس الجديدة، فشلًا ذريعًا.

وتكون ترتيبات تقاسم السلطة غير مستقرة بطبيعتها، حيث يمكن أن تنهار نتيجة لعدم الثقة وتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية أو الإجراءات المثيرة للانقسام والتي قد تقوم بها أية

<sup>7</sup> كارولين إيه. هارتزل (Caroline A. Hartzell) وماثيو هودي (Matthew Hoddie)، صناعة السلام: مؤسسات تقاسم السلطة والتسوية التفاوضية للحروب الأهلية جامعة بارك بولاية بنسلفانيا: ولاية بنسلفانيا جامعة أكسفورد، 2007، ص. 29.

<sup>8</sup> أولريش شنيكنر (Ulrich Schneckener)، "تفعيل تقاسم السلطة: الدروس المُستفادة من النجاحات والإخفاقات في الصراع العرقي"، مجلة أبحاث السلام، المجلد 39، العدد 2، مارس/أذار 2002، ص. 204-205.

<sup>9</sup> جويل إتش. سامويل (Joel H. Samuels)، "ترتيبات السيادة المشتركة في الممارسة الدولية: إحياء لمفهوم مُتخلّى عنه بشأن قرار النزاع الحدودي"، *Law. J. Intl. Mich.*، المجلد 29، رقم 728، صيف 2008.

جماعات قومية متطرفة. ومع ذلك، فقد حدد علماء السياسة العديد من العوامل التي تعمل على تحسين استمرارية وقوة مثل هذه الاتفاقيات.

- فكلما طال أمد الصراع العنيف، رجحت استمرارية التسوية الناتجة عنه، ويستنتج قادة المجتمع المحلي في كثيرٍ من الأحيان أن استمرار الصراعات المطولة قد يؤدي إلى إلحاق الضرر بمصالح جماعاتهم أكثر من حدوث التسوية عن طريق التفاوض.<sup>10</sup>
  - وتكون اتفاقيات تقاسم السلطة متعددة الأوجه أكثر استقراراً بسبب الصراعات العرقية والإقليمية والتي عادةً ما تشمل النزاعات في العديد من المجالات، بما في ذلك السياسة والأراضي والاقتصاد واستخدام القوة والحقوق الثقافية والموارد الطبيعية.
  - ويُساهم إشراك طرف خارجي في إطالة أمد الاتفاقية المبرمة لتقاسم السلطة. ويمكن لهذا الطرف الثالث أن يُساعد الأطراف على التوصل إلى اتفاق في المقام الأول من خلال التوسط وتقديم حوافز لعقد صفقة. كما يُمكن أن يُساعد أيضاً في فرض اتفاق من خلال الضغط على الأطراف للتمسك بالتزاماتها والتحقق من امتثالها والتوسط في أية خلافات قد تنشأ حول التنفيذ.<sup>11</sup>
  - وتجعل السياسات التي تُشجع على الاندماج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للأقليات (من خلال تبنيها سياسات متكافئة في التعليم والإسكان مثلاً) موضوع العرق أقل أهمية، وبالتالي تُقلل من فرصة أن يؤدي التمييز إلى أي صراع مستقبلي وعلى المدى الطويل.<sup>12</sup>
- ويوجد لترتيبات تقاسم السلطة مساوئ أيضاً،<sup>13</sup> ومع ذلك، إذا كان مثل هذا النظام سيحقق أهدافه، فلا بد من التصدي لهذه التحديات في وقتٍ مبكرٍ من عملية وضع شروط التسوية.

<sup>10</sup> كارولين إيه. هارتزل (Caroline A. Hartzell) وماثيو هودي (Matthew Hoddie)، "إضفاء الطابع المؤسسي على السلام: تقاسم السلطة وإدارة الصراع ما بعد الحرب الأهلية" المجلة الأمريكية للعلوم السياسية، المجلد 47، العدد 2، أبريل/ نيسان 2003، ص. 322.

<sup>11</sup> هارتزل (Hartzell) وهودي (Hoddie)، 2003، ص. 321. انظر أيضاً هارتزل وهودي، 2007، ص. 88-89؛ والتر ال. بيرى (Walter L. Perry) وآخرون، الانسحاب من العراق: جداول زمنية بديلة، المخاطر المرتبطة بذلك، واستراتيجيات التخفيف، سانتا مونيكا، كاليفورنيا: مؤسسة RAND، MG-882-OSD، 2009، ص. 71.

<sup>12</sup> وولف، 2003، ص. 18

<sup>13</sup> دونالد روتشيلد (Donald Rothchild) وفيليب جي. رودر (Philip G. Roeder) "تقاسم السلطة كعائق أمام السلام والديمقراطية"، فيليب جي. رودر ودونالد روتشيلد، محرران، السلام المستدام: السلطة والديمقراطية بعد الحروب الأهلية، إيثاكا، نيويورك: مطبعة جامعة كورنيل، 2005، ص. 36-40. انظر أيضاً والتر (Walter)، 2002، ص. 167.

- تستمر نظم تقاسم السلطة في النظر إلى العرق باعتباره المحرك الأساسي للسياسة والمجتمع، ما يصعب خلق هوية مدنية مشتركة تتجاوز الانتماء للجماعة.
- ويمكن أن تُقوض هذه النظم المبدأ الديمقراطي الذي يتبنى مفهوم "شخص واحد - صوت واحد"، بما أنها غالبًا ما تعطي الأقليات التأثير الضخم لمنع تهميشهم. كما يمكن أن يولد التمثيل الكبير للأقليات أو مشاركة الموارد غير المتكافئة استياءً في صفوف فئات أخرى، لاسيما إذا استخدمت الأقليات الأدوات الممنوحة لها لحماية مصالحها بطريقة يُنظر إليها على أنها معوّقة.
- فانتداب الأقليات لأدوار محددة ولتمثيل كل طائفة يجعل من الصعب على النظام السياسي التكيف مع الظروف المتغيرة. ويُمكن للتغييرات الديموغرافية المستقبلية أن تُقوض من الاتفاق بشأن التناسب؛ فالانغلاق في النسب يؤدي إلى الشعور بالإحباط داخل الجماعة التي يرتفع عدد سكانها، في حين أن استيعاب التغيير يُسبب استياءً في الجماعة الأقل نموًا والتي تفتقد إلى التمثيل في الحكومة.<sup>14</sup>
- ويمكن أن يتم التلاعب بسهولة بالأنظمة التوافقية من قبل القوميين المتطرفين، الذين تجعل خطابهم الانقسامية التوصل إلى حل وسط أمرًا صعبًا، كما ينطبق الأمر على النخب التي تسعى للحفاظ على مواقعها من خلال استبعاد الممثلين المنافسين لمجتمعاتهم.
- وأخيرًا، فإن الأنظمة التوافقية يُمكن أن تكون غير فعالة ومرهقة حيث إن الحاجة إلى الحصول على دعم من طوائف متعددة غالبًا ما يؤدي إلى حالة من الشلل في اتخاذ القرارات أو اتخاذ قرارات عديمة الضرر لا ينتج عنها إلا معارضة قليلة. وتخلق الترتيبات التي تُحدد الهياكل الحكومية المماثلة في كل مجتمع (مثل تلك التي تتعلق بتعليم لغة معينة) بيروقراطية مزدوجة ومكلفة.

### التأثيرات الأخرى على حلول النزاعات العرقية والإقليمية

تدرس المراجع النظرية العديد من القضايا التي تُؤثر على جدوى الحلول المطروحة للصراع العرقي والإقليمي. وتوجد ثلاثة حلول تتعلق على وجه التحديد بكركوك ودراسات الحالة قيد النظر وهي: المجتمع المدني، ودور النخب، ودور الأطراف الخارجية.

<sup>14</sup> وولف (Wolff)، 2003، ص. 33.

## المجتمع المدني

تُسهّل منظمات المجتمع المدني التواصل من أجل المصالح المشتركة، فتخلق بالتالي بيئة تُمكن القاعدة الشعبية من وضع حلول للمشاكل المحلية. ومع ذلك، فإن المجتمع المدني القوي، لاسيما ذلك الذي يتكون من منظمات رسمية متعددة الأعراق (غير ذلك الذي يتكون من منظمات رسمية على أساس النخبة) يُحصن المجتمع ضد الخطاب القومي الاستقطابي للسياسيين، وتكون فيه الثقة والتفاهم المتبادل الناتجة عن الاتصالات المؤسسية بين الطوائف أقوى من جهود النخب السياسية التي تبذلها للوقاية بين الطوائف. وليس من المستغرب أن غياب مثل هذه المنظمات ينتج عنه طوائف وجماعات معزولة بعضها عن بعض ما يُعزز من قدرة السياسيين على استغلال عدم الثقة وزيادة التوتر.<sup>15</sup>

ولا تقدم منظمات المجتمع المدني التي تربط بين الأعضاء لمجرد كونهم من مجتمع واحد فقط وأقرب للعمل معاً إلا القليل لتعزيز الاستقرار. في الواقع، هي تعزز الشعور بهوية المجتمع كمجتمع متميز عن المنظمات الأخرى وبالتالي فهي تُسهّل القيام بالمزيد من التعبئة على أسس طائفية. وأقرّ أشوتوش فارشني باعتباره كاتباً في العلوم السياسية أنّ "المشاركة الطائفية تؤدي إلى تشكيل ما يمكن تسميته بنظم السلام المؤسسية. وكثيراً ما ترتبط المشاركة إن كانت طائفية فقط . . . بأنظمة مكافحة الشغب المؤسسية."<sup>16</sup>

وغالباً ما تكون منظمات المجتمع المدني محلية جداً في نطاقها. ففي أيرلندا الشمالية، ساعد وجود منظمات المجتمع المدني بين الطوائف في مكان واحد على اعتدال التوترات العرقية ومنع إراقة الدماء حتى وإن كانت المجتمعات المجاورة، التي لا تشتمل على منظمات مجتمع مدني، تتعرض للعنف العرقي مع عدم خبرة المجتمعات المجاورة التي يوجد لديها مجتمع مدني بأعمال العنف العرقية.<sup>17</sup> وهكذا، وبغض النظر عن وجود مجتمع مدني متعدد الأعراق في جميع أنحاء الدولة أو المنطقة، فإن المجتمعات المحلية يمكن أن تُخفف من احتمالات العنف في مناطقها من خلال إنشاء منظمات مجتمع مدني محلية.

<sup>15</sup> أشوتوش فارشني (Ashutosh Varshney)، الصراع العرقي والحياة المدنية: الهندوس والمسلمون في الهند، نيو هيفن، كونيتيكت: مطبعة جامعة ييل، 2002، ص. 285.

<sup>16</sup> فارشني، 2002، ص. 46.

<sup>17</sup> فارشني، 2002، ص. 39، 298-299. يستشهد فارشني بدراسة لثلاثة أحياء مختلطة عرقياً في بلفاست الكبرى مع منظمات المجتمع المدني. كانت الأندية في منطقتين من هذه المناطق الثلاث معزولة تماماً فشهدت طوائفها العنف المتكرر في الستينات والسبعينات، بينما شهدت المنطقة الثالثة، والتي كان لها عدد كبير من الأندية والفرق الرياضية والفئات الاجتماعية المدمجة، القليل من العنف. انظر جون داربي (John Darby)، التخويف والسيطرة على الصراع في أيرلندا الشمالية، دبلن: جيل وماكميلان، 1986.

## دور التُّخَب

تميل ترتيبات تقاسم السلطة إلى ترسيخ مجموعات صغيرة من التُّخَب كـممثلين معينين لكل مجتمع. ومع ذلك، فإن المجتمعات المحلية ليست متجانسة، ومع مرور الوقت، يروّج المنافسون لرؤى بديلة بعضها أكثر اعتدالاً، وبعضها أكثر تطرفاً. وبما أن ناخبي السياسيين في نظام تقاسم السلطة على أساس العرق يكونون أقرباء عرقيين، فإن التُّخَب السياسية التي ترغب في الحفاظ على مراكزها يكون لديها حوافز لاتخاذ مواقف قومية متشددة على نحو متزايد لتطويق المنافسين الأكثر تطرفاً وتهميش المعتدلين على أنهم دعاة غير مؤهلين للدفاع عن مصالح طوائفهم. وتُثير عملية "المزايدات العرقية" هذه التوترات العرقية وتُعرقل حلول التسوية.<sup>18</sup>

وبالتالي، يؤكد الكثير من الباحثين في الجانب النظري أن تقاسم السلطة الناجح يتطلب كادراً من النخب السياسية المعتدلة والقادرة على حشد عدد كبير وكافٍ من المعتدلين الذين لا يشاركون في المزايدات العرقية. ومع ذلك، وعندما تبقى التوترات العرقية كبيرة في أعقاب الصراع، يكون من غير المحتمل ظهور عدد كبير من السكان على استعداد لتقديم تنازلات إلا إذا زاد قلق العديد من السكان من حدوث صراع مطول.<sup>19</sup>

## دور الأطراف الثالثة

وغالباً ما تلعب الأطراف الخارجية أدواراً هامة في كل من إجراءات التفاوض وتنفيذ الاتفاقات لإنهاء الصراعات العرقية والإقليمية. كما يمكن أن تُساعد الأطراف الخارجية في التقدم بالإجراءات والتوصل إلى تسوية عن طريق تسهيل التواصل بين الأطراف وإدارة عملية التفاوض وإيجاد الحوافز (الإيجابية والسلبية على حدٍ سواء) لتشجيع المشاركة البناءة.<sup>20</sup> وعند التوصل إلى اتفاق، يضمن الطرف الثالث أو الخارجي أن كلا الجانبين سيتمسك بالتزاماته التي تمكن القادة السياسيين من تقديم تنازلات لا تجعلهم عُرضة للاستغلال من قِبل الطرف الآخر أو من المنشقين داخل طائفتهم. وقد ساعدت دراسة المفاوضات من أجل إنهاء الحروب الأهلية والتي دارت بين عامي

<sup>18</sup> روتشيلد ورودر، 2005، ص. 41-42. وتكون هذه الديناميكية حادة على وجه الخصوص عندما لا يمثل أي حزب مجتمعاً محلياً. وقد كتب الخبير في العلوم السياسية، دونالد هورويتز (Donald Horowitz): "عندما لا يتواجد احتكار داخل الحزب العرقي، تكون التنازلات الطموحة عبر خطوط الجماعة معرضة لادعاءات جانبية للخيانة." انظر دونالد هورويتز، "شرح اتفاق أيرلندا الشمالية: مصادر للتوافق الدستوري المحتمل"، المجلة البريطانية للعلوم السياسية، المجلد 32، العدد 2، أبريل/نيسان 2002، ص. 214.

<sup>19</sup> تيموثي دي. سيسك (Timothy D. Sisk)، تقاسم السلطة والوساطة الدولية في النزاعات العرقية، واشنطن العاصمة: معهد الولايات المتحدة للسلام، 1996، ص. 117-118. انظر أيضاً هاريس (Harris) ورايلي (Reilly)، 1998، ص. 143.

<sup>20</sup> والتر، 2002، ص. 13-14.

و1992 و1940 الخبيرة في العلوم السياسية باربرا والتر (Barbara Walter) على أن نستنتج أن الضمانات المقدمة من الأطراف الثالثة هي العامل الأهم في تحديد ما إذا كانت أطراف الحرب الأهلية يمكن أن تتوصل بنجاح إلى تنفيذ اتفاق عن طريق التفاوض أم لا.<sup>21</sup> على الرغم من أن الأطراف الثالثة يمكن أن تلعب دور المحفز الحيوي من أجل التوصل إلى تسوية، يكون لديها أيضًا "تحيز للعملية" ما يمكن أن يُسوّه المفاوضات. وبما أن الوسطاء الخارجيين يهتمون بالتوصل إلى اتفاق أكثر من صياغة شروط الاتفاق، فإن جهات التيسير تخاطر بدفع الأطراف إلى تسوية غير مستدامة أو طرح خطة زمنية مصطنعة.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> والتر، 2002، ص. 3.

<sup>22</sup> سيسك (Sisk)، 1996، ص. 94.



برتشكو<sup>1</sup>

## الخلفية

أدى اتفاق دايتون للسلام لعام 1995، والذي أنهى الحرب في البوسنة والهرسك، إلى تقسيم البلاد هناك بصفة رسمية إلى اثنين من الكيانات دون الوطنية - هما اتحاد البوسنة والهرسك وجمهورية صرب البوسنة - يفصل بينهما ما يسمى بخط الحدود المشتركة بين الكيانين (IEBL). وقد دعا الاتفاق إلى عملية تحكيم ملزمة لكل الأطراف بغية تسوية موضع خط الحدود المشتركة بين الكيانين في بلدية برتشكو ذات الأهمية الاستراتيجية الحاسمة شمال شرق البوسنة.<sup>2</sup> وعند تعيين خط الحدود، من شأن هيئة تحكيم مكونة من ثلاثة أشخاص أن تحدد ما إذا كانت البلدية سوف تكون جزءًا من الاتحاد أم من جمهورية صرب البوسنة.

وقد عمدت الخريطة التي تم وضعها ضمن اتفاق دايتون إلى ترك منطقة برتشكو لتكون نقطة الاتصال الوحيدة بين النصفين الشرقي والغربي من جمهورية صرب البوسنة. في الوقت نفسه، كانت منطقة برتشكو تضم طريقًا للنقل ومنطقة اقتصادية ذات أهمية بالنسبة لاتحاد البوسنة والهرسك. وبالإضافة إلى تلك المصالح الاستراتيجية والاقتصادية، كان الاتحاد يخشى أن يتم النظر إلى خسارة برتشكو في التحكيم على أنه بمثابة مكافأة للصرّب على ما اقترهه من

<sup>1</sup> أحد المشاركين في تأليف هذا التقرير، وهي لوريل ميلر (Laurel Miller)، كانت مشاركة عن كئيب في عملية التحكيم في مدينة برتشكو، وبعض من المواد المستخدمة في هذا القسم مستمدة من معرفتها الشخصية.

<sup>2</sup> الاتفاق الإطار العام للسلام في البوسنة والهرسك، ملحق 2: الاتفاق على خط الحدود المشتركة بين الكيانين والقضايا ذات الصلة، المادة الخامسة: التحكيم لمنطقة برتشكو، 1995. البلدية (*opstina* باللغة المحلية) هي تقسيم إداري لا يكافئ، كما قد يوحي الاسم، لا البلدة ولا المدينة. فقد تم ضم مدينة برتشكو، بالإضافة إلى المناطق المحيطة، ضمن بلدية برتشكو.

تطهير عرقي. ومن ثم كان وضع برتشكو هو وضع نزاع إقليمي - كما هو الحال مع أغلب قضايا البوسنة بعد الحرب - وكان مشحوناً بالتوترات العرقية. وفي السنوات الأولى التي أعقبت اتفاق دايتون، كانت منطقة برتشكو تعتبر على نطاق واسع أنها نقطة الشرارة الأكثر ترجيحاً لتجدد العنف.

وقد قررت هيئة التحكيم في مارس/آذار 1999 أن تكون بلدية برتشكو مقاطعة مستقلة تحت سيادة وسلطة اتحاد البوسنة والهرسك. وفي ظل ذلك القرار، تنتمي أراضي المقاطعة من الناحية الفنية بشكل متزامن إلى كلا الكيانين معاً بموجب ترتيبات الحكم الثنائي، لكن لا تخضع إدارة شؤونها من الناحية العملية إلى أي من الكيانين. وعلى الرغم من المخاوف المتعلقة بقوة صمود القرار، نجد أن تسوية برتشكو تأتي كمثال ناجح على حل وسط لنزاع عرقي إقليمي تمت صياغته بمشاركة دولية بارزة في عملية التسوية ومرحلة التنفيذ.

#### الصلة بمسألة كركوك

انطوت قرارات هيئة التحكيم وعملية تنفيذ هذه القرارات، بإرشاد وتوجيه من مشرف معيّن بصفة دولية، على عدد من العناصر التي يمكن الاسترشاد بها في تسوية مسألة كركوك.

- في إطار الترتيب لحل وسط بشأن السيطرة على الأرض، لم يكن هناك من طرف "خاسر" لصالح الطرف الآخر. أنشأ القرار النهائي لهيئة التحكيم أرضاً ذات حكم ذاتي واستقلالية - هي مقاطعة برتشكو في البوسنة والهرسك - والتي عُلقت داخلها السلطة القانونية لكلا الكيانين معاً. فبالصياغة القانونية، نجد أن الأرض الواقعة ضمن تلك الحدود سوف تخضع للحكم الثنائي من قبل كلا الكيانين معاً في نفس الوقت، على الرغم من عدم لعب أي منهما دوراً في إدارتها. وقد سمحت هذه التسوية بأن تكون للمسائل العملية المتعلقة بالحكم الغلبة على الخطاب البلاغي بشأن السيادة.
- وأدرجت كل الأطراف أن الاندماج هو هدف حاسم. فقد نص قرار التحكيم النهائي بشكل واضح على أن "المفهوم الأساسي هو إقامة حكومة واحدة موحدة ديموقراطية متعددة الأعراق".<sup>3</sup>
- يمكن أن يساعد الإشراف الدولي على الأرض في تخفيف حدة التوترات العرقية وتعزيز التعاون بين الأعراق بمرور الوقت. وقد سمح إشراف الجهات الفاعلة الدولية على

<sup>3</sup> القرار النهائي لهيئة التحكيم في الخلاف على خط الحدود المشتركة بين الكيانين في منطقة برتشكو، 5 مارس/آذار 1999، فقرة 36.

التنفيذ بالمنطقة للمؤسسات السياسية بتعزيز عملية ترسيخ الحكم المتكامل متعدد الأعراق. ولكن كان من الأهمية الحاسمة أن يتوافر للمراقبين الدوليين للمنطقة موارد واسعة ودعم سياسي كبير من قبل المجتمع الدولي.

• كان التدخل والنفوذ الدوليان ضروريين لعملية التسوية ودرجة النجاح التي تم تحقيقها. فقد ألزمت الأطراف (في اتفاق دايتون) نفسها بشكل مسبق بنتيجة مفادها أن المحكم المعين دوليًا (بصفته الموظف الذي يترأس هيئة التحكيم) بمقدوره السيطرة على الأمور، وقد كان للمشرف الدولي المعين لمراقبة عملية التنفيذ صلاحية مباشرة "بإصدار اللوائح والأوامر الملزمة"<sup>4</sup>، وقد بقيت وحدة من القوات العسكرية الأمريكية في منطقة برتشكو لعدة سنوات بعد صدور قرار التحكيم النهائي،<sup>5</sup> وكانت عملية التنفيذ مدعومة بموارد دولية واسعة ودعم سياسي دولي، خاصة من الولايات المتحدة الأمريكية.

وكان لدور الإشراف الدولي أهمية خاصة. دعت هيئة التحكيم في قرارها الأول إلى تعيين مشرف مؤقت لمنطقة برتشكو مع تكليفه بإقامة مؤسسات حكم محلية متعددة الأعراق،<sup>6</sup> كما منحت ذلك المشرف صلاحية إصدار التعليمات والأوامر الملزمة للطرفين. كما كلفت هيئة التحكيم هذا المشرف أيضًا بالإشراف على ما يتم إدخاله من إصلاحات على مختلف جوانب الحياة العامة، من قبيل المناهج التعليمية، بهدف الحفاظ على الطابع متعدد الأعراق لمنطقة برتشكو.

وبالإضافة إلى ذلك، فبعد مرور 15 عامًا على اتفاق دايتون، كانت هيئة التحكيم الدولية لا تزال تملك القدرة على ضمان وفاء جميع الأطراف بالتزاماتها. وتحتفظ هيئة التحكيم بسلطة تعديل قرار التحكيم النهائي إلى أن يحين وقت إعلان الممثل السامي للمجتمع الدولي في البوسنة بإتمام تنفيذ قرار التحكيم النهائي بشكل كامل. وحذرت المحكمة في حكمها النهائي من أن عدم التزام أي من الكيانات المعنية يمكن أن يؤدي إلى قيامها بوضع أراضي المنطقة تحت السيطرة الحصرية للكيان الآخر.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> هيئة التحكيم في الخلاف على خط الحدود المشتركة بين الكيانين في منطقة برتشكو، 14 فبراير/شباط 1997، فقرة 104(ط)(ب)(1).

<sup>5</sup> كان هناك لواء قتالي من القوات الأمريكية متمركز عند معسكر ماكجفرن (Camp McGovern) إلى الجنوب تمامًا من برتشكو.

<sup>6</sup> *Arbitral Tribunal*, 1997, paras 95, 104.

<sup>7</sup> *Final Award*, 1999, para. 68.

وعلاوةً على ذلك، بالإضافة إلى استمرار النظام الرقابي الدولي، أعطى القرار التكميلي لهيئة التحكيم صلاحية إضافية للمشرف بإقالة مسؤولي العموم المتزمتين من مناصبهم<sup>8</sup>—وهي خطوة ساعدت على تشجيع الاعتدال في الخطاب القومي والتعاون بين الجانبين.

- كان من شأن وجود قوة عسكرية محايدة ذات قدرة على إخماد أي اضطرابات واسعة النطاق أن يحول دون تحول النزاعات العرقية إلى أعمال عنف. أكد أول مشرف دولي لمنطقة برتشكو على أن وجود القوات الأمريكية في الجوار سوف يؤدي إلى "ترهيب المفسدين وإنفاذ سلطة المجتمع الدولي" ومن ثم كانت تلك القوات "ذات أهمية حاسمة لقدرة على الوفاء بتعليمات قرار التحكيم النهائي".<sup>9</sup>
- على الرغم من أن هناك بعض الإشارات المرجعية القليلة في النظام الأساسي للمنطقة (وهو من الناحية العملية دستورها) إلى تقاسم السلطة بين مختلف الأعراق، إلا أن هذا النظام الأساسي يدعو شاغلي مناصب كبار صناع القرار بمراعاة التركيبة السكانية. وقد وضع زعماء منطقة برتشكو بشكل رسمي صيغة غير رسمية لتقاسم السلطة كانت تعكس السمات الديموغرافية في مرحلة ما بعد الحرب، على الرغم من أن البعض كان يخشى من أن اتفاقاتهم غير الرسمية لن تعمر طويلاً بعد انقضاء فترة الإشراف الدولي.
- يحمي النظام الأساسي للمنطقة مصالح الأقليات في التشريع من خلال اشتراط أن يتم تمرير أي تشريع يخص قضايا معينة بموجب أصوات موافقة مما لا يقل عن ثلث نواب مجلس المنطقة من كل طائفة عرقية رئيسية هناك.<sup>10</sup>
- حال قرار التحكيم النهائي دون استحواذ قوى العنف على مقاليد الأمور في منطقة برتشكو وذلك بإبعاد ما يخص كلا الكيانين من قوات شرطية وعسكرية وغيرها من قوى الأمن

*Arbital Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, Supplemental Award*, 8 March 15, 1998, para. 24

<sup>9</sup> هانز بينينديجك (Hans Binnendijk)، وتشارلز باري (Charles Barry)، وجينا كورديرو (Gina Cordero)، ولورا بيترسون نوسبوم (Laura Peterson Nussbaum)، وميليسا سنكلير (Melissa Sinclair)، "تسويات شمال كوسوفو: الدروس المستفادة من كل من مدينة موستار (Mostar) وإقليم شرق سلافونيا (Slavonia)، ومنطقة برتشكو"، واشنطن العاصمة؛ مركز التكنولوجيا وسياسات الأمن القومي التابع لجامعة الدفاع الوطني، الورقة البحثية للدفاع والتكنولوجيا رقم 34، في أغسطس/آب 2006، ص 48.

<sup>10</sup> Statute of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, Articles 33a and 47

الأخرى من المنطقة.<sup>11</sup> ولنفس السبب، حظر القرار أيضًا على سكان المنطقة الالتحاق بالخدمة العسكرية لدى أي من الكيانين.<sup>12</sup>

## موستار

### الخلفية

كانت مدينة موستار مسرحًا لقتال عنيف خلال الحرب في البوسنة، وبصورة رئيسية بين قوات المسلمين والكروات. ومثلها مثل منطقة برتشكو، كانت إحدى المناطق القليلة متعددة الأعراق في أعقاب الحرب حيث يتقاسمها ويتنازع عليها في الأساس كل من الكروات والمسلمين.<sup>13</sup> وقد أدت الحرب إلى تقسيم مدينة موستار (ضمن بلدية موستار) بواسطة خط تقسيم يخرق مركز المدينة. فمدينة موستار هي المدينة الوحيدة في البوسنة التي لها أغلبية سكانية من الكروات،<sup>14</sup> لذا ينظر إليها الانفصاليون الكروات باعتبارها عاصمتهم.

كانت المشكلة المحورية في مدينة موستار فيما بعد الحرب هي كيفية تقاسم الطوائف العرقية بها للسلطة مع الحفاظ على مصالح الأقليات فيها. فقد سعى الكروات إلى الحكم واتخاذ ترتيبات انتخابية من شأنها أن تسمح لهم بترجمة قوتهم الديموغرافية إلى هيمنة سياسية، بينما سعى المسلمون إلى إنشاء نظام قائم على الإجماع - وهي مواقف تأتي على طرف النقيض من المواقف التي يتم السعي إليها على المستوى القومي في البوسنة حيث يكون للمسلمين ميزة ديموغرافية بينما يعتبر الكروات أصغر الطوائف العرقية الرئيسية.

وكان المجتمع الدولي يبذل جهودًا مكثفة لإعادة توحيد ودمج مدينة موستار، على الرغم من أن نجاح تلك الجهود كان أقل بكثير من النجاح الذي لاقته المساعي الدولية في منطقة برتشكو. وتم إنشاء إدارة الاتحاد الأوروبي في موستار (EUAM) عام 1994 بهدف تيسير العملية الانتقالية بعد تسوية النزاع، وإعادة إعمار البنية التحتية في المدينة التي تضررت بشكل كبير، وتأسيس هياكل إدارية، والتقريب بين الطوائف الكرواتية والإسلامية

<sup>11</sup> 42-40. *Final Award*, 1999, paras

<sup>12</sup> *Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, Annex to Final Award*, August 18, 1999, para. 1

<sup>13</sup> إف. بيبير (F. Bieber)، "هندسة المؤسسات المحلية: قصة مدينتي، موستار وبرتشكو،" *حفظ السلام الدولي*، المجلد 12، العدد 3، خريف 2005.

<sup>14</sup> بيبير، 2005.

بالمدينة. وظل المجتمع الدولي ضالغًا بشكل عميق في مدينة موستار بمظاهر متعددة حتى يوليو/تموز 2010، حين قام مكتب الممثل السامي (OHR) في البوسنة - والذي كان قد قام بفتح مكتب إقليمي له في مدينة موستار أوائل عام 1997 - بإغلاق المكتب كجزء من عملية مغادرته لكل أرجاء البلاد.

وفي أوائل عام 1996، وضعت إدارة الاتحاد الأوروبي في موستار موضع التنفيذ نظامًا أساسيًا انتقاليًا لمدينة موستار، والذي حد بشكل جذري من مركزية المدينة وطرح ترتيبات ضعيفة لتقاسم السلطة.<sup>15</sup> وقد اشترط النظام الأساسي الانتقالي أن يأتي كل من رئيس ونائب رئيس البلدية على مستوى إدارة المدينة من أعراق مختلفة (أي من الكروات والمسلمين) مع تناوب المناصب بشكل متواتر وتحديد عدد ثابت من المقاعد للطوائف العرقية المختلفة في مجلس المدينة. وبالإضافة إلى ذلك، تم السماح بحق النقض لكل طائفة عرقية. وكانت الجهات الفاعلة الدولية ترغب في أن يضمن الإطار الانتخابي المعقد وجود ممارسات توافقية بين الأعراق، إلا أن ذلك لم يحدث.<sup>16</sup>

وعلى خلاف منطقة برتشكو، حيث حاول قرار التحكيم النهائي أن يحد من الانقسامات العرقية وأن يعيد دمج المدينة، نجد أن الفصل العرقي كان هو أساس الحل "الانتقالي" قيد التنفيذ في مدينة موستار. فقد قسم النظام الأساسي المدينة إلى ست "بلديات" استنادًا إلى العرق وخطوط السيطرة التي كانت قائمة في نهاية الصراع بشكل كلي، فضلًا عن منطقة مركزية كان مفترضًا أن تتم إدارتها بشكل مباشر بواسطة إدارة المدينة.

وبعد مرور عشر سنوات، ظلت المدينة ومؤسساتها الحكومية مقسمة على أسس عرقية مع مؤسسات مزدوجة "مترهلة، غير فعالة" في بلديات المدينة وإدارة مركزية "لا تؤدي من الناحية العملية أي مهام مفيدة للمواطنين أو لأداء المدينة ككل".<sup>17</sup> في سبتمبر/أيلول 2003، قام المفوض السامي بتعيين لجنة دولية لإعمار مدينة موستار بغية تلبية "الحاجة إلى تسوية شاملة بشأن التنظيم المستقبلي لمؤسسات مدينة موستار"، و"استكمال تأسيس موستار كمدينة موحدة

<sup>15</sup> مارك ويلر (Marc Weller) وستيفان وولف (Stefan Wolff)، "الاتجاهات الحديثة في الحكم الذاتي وبناء الدولة"، تحرير مارك ويلر وستيفان وولف، الاستقلالية، الحكم الذاتي وتسوية النزاعات: مناهج مبتكرة لتصميم المؤسسات في المجتمعات المنقسمة على نفسها، لندن ونيويورك: طبعة روتليدج (Routledge)، 2005، صفحة 269، حيث لوحظ أن الغرض من ترتيبات الحكم الذاتي هو الفصل بين الطوائف المتنازعة وليس إحداث التكامل والاستقرار للمجتمعات المجزأة.

<sup>16</sup> بيبر، 2005.

<sup>17</sup> لجنة إعمار مدينة موستار، "توصيات اللجنة، وتقرير رئيس اللجنة"، 15 ديسمبر/كانون الأول 2003، صفحة 14.

منظمة بطريقة تعزز كفاءة تقديم الخدمات للمواطنين، وضمان الحقوق الجماعية للطوائف المؤسسة للمدينة وتشجيع الحقوق الأساسية لجميع المواطنين".<sup>18</sup>

وفي عام 2004، ومن أجل تحسين ترتيبات الحكم وتقاسم السلطة المختلة وظيفياً، قام الممثل السامي بفرض نظام أساسي جديد (يستند إلى توصيات اللجنة) يقود عملية توحيد المدينة في وحدة إدارية واحدة وتخفيف صرامة ترتيبات تقاسم السلطة.<sup>19</sup> ولا يزال النظام الأساسي الجديد يضم عناصر توافقية متعددة. وعليه فقد خسر المسلمون بلديات المدينة التي كانوا يفضلونها، لكنهم كسبوا حصة مضمونة من المقاعد في مجلس المدينة (بعد إلغاء شرط ثبات العدد الإجمالي للمقاعد)، بينما كسب الكروات التوحيد الرسمي للمدينة. وتم تضمين شروط الأغلبية المطلقة في اعتماد الميزانية وغيرها من الأمور الحساسة الأخرى إلى جانب حقوق النقض لمختلف الأعراق بغية حماية الأقليات هناك.<sup>20</sup> وتم تحويل بلديات المدينة إلى وحدات انتخابية قائمة على أساس الإقليم مع درجة استقلالية محدودة فيما يتصل بالقرارات المتعلقة بالإفناق العام - وهي تسوية سياسية أدت إلى إنفاق غير فعال.

#### الصلة بمسألة كركوك

هناك العديد من عناصر الخبرة في تجربة موستار يمكن الاسترشاد بها بشكل مفيد في المسائل المتعلقة بكركوك.

- فقد بدأت جهود إيجاد ترتيبات الحكم بعد فترة الحرب في موستار بإضفاء الصبغة المؤسسية على الوضع القائم، والذي عكس حالة التطهير العرقي خلال الحرب. ومن ثم كانت نقطة الانطلاق للحكم فيما بعد الحرب تستند إلى الانقسامات التي تسبب فيها الصراع أكثر من استنادها إلى أي اهتمام بتقاسم السلطة. وقد أعاق ذلك بشدة الجهود الرامية لإقامة حكم فعال.
- أدت المباحثات الدائمة لقضايا التنفيذ إلى الحيلولة دون إحداث أي تقدم. تميزت عملية محاولة تطبيع الحياة العامة في مدينة موستار بالتفاوض المستمر، حيث لعبت الجهات الفاعلة الدولية دور الوسيط في أكثر من 30 اتفاقاً رئيسياً بحلول عام 2000.

<sup>18</sup> لجنة إعمار مدينة موستار، 2003، صفحة 9.

<sup>19</sup> مكتب الممثل السامي، "قرار سنّ النظام الأساسي لمدينة موستار"، رقم 183/04، 28 يناير/كانون الثاني 2004.

<sup>20</sup> مجموعة الأزمات الدولية، البوسنة: اختبار النضج السياسي في موستار، مجلة إيجاز أوروبا (Europe Briefing)، العدد 54، 27 يوليو/تموز 2009، صفحة 10.

وكانت تلك الاتفاقات تعاود النظر باستمرار في نفس ذات المجموعة الأساسية من القضايا - بما فيها عودة اللاجئين والنازحين، وتوحيد قوات الشرطة، وتوحيد الميزانيات والمؤسسات - ما أعاق التقدم في مضمار القضايا الأخرى.

- ساهمت المشاركة الدولية في تحقيق التقدم غير أنها لم تكن الدواء لكل داء. فربما ساعد التدخل الدولي المكثف في مدينة موستار على استدامة الحكم الضعيف، لأن قادة المدينة صاروا يتوقعون تدخل المجتمع الدولي لإنقاذهم من إخفاقاتهم المتكررة في التوصل إلى تسوية.<sup>21</sup>

- أدى نشوء الجيوب العرقية إلى خلق نظم إدارية مزدوجة وإلى حكم غير فعال يستند إلى المصالح الضيقة. كانت "الوحدات الإدارية الست الصغيرة غير الطبيعية" تعمل بصفة "إقطاعيات افتراضية" مع الدعوة إلى القليل من التنسيق من خلال النظام الأساسي المؤقت.<sup>22</sup> عمل المسؤولون الكروات والمسلمون بالتوازي بدلاً من أن يعملوا سوياً كما كان حرياً بهم أن يفعلوا، وتم تقسيم جميع المؤسسات العامة المهمة على أسس عرقية بما في ذلك مؤسسات الرعاية الصحية، والتعليم، والحماية من الحرائق، والنقل المدني، والصرف الصحي.

- على الرغم من استخدام موارد دولية مهولة لمنطقة واحدة صغيرة، إلا أنه ظلت هناك انقسامات سياسية واجتماعية عميقة. أدى التوحيد الإداري للمدينة في عام 2004 إلى تحسين الحكم نوعاً ما وألزم القادة السياسيين من مختلف الانتماءات العرقية بالعمل سوياً إلى حد ما.<sup>23</sup> لكن ما من حزب أو زعيم سياسي أبدى أي اهتمام بلمّ شمل المدينة. وظل نظام الفصل قائماً في المدارس كلها تقريباً.

## أيرلندا الشمالية

### الخلفية

ارتكز الصراع طويل الأمد حول أيرلندا على جهود بريطانيا العظمى لإبقاء سيطرتها على الجزيرة بالإضافة إلى رغبة الكاثوليك في الحصول على قدر أكبر من الحريات السياسية. وفي عام 1920،

<sup>21</sup> المجموعة الدولية للازمات، 2009، صفحة 2.

<sup>22</sup> لجنة إعمار مدينة موستار، 2003، الصفحات 13، و52.

<sup>23</sup> مناقشة هاتفية مع مسؤول مكتب الممثل السامي في سرايفو، ربيع عام 2011.

تم تقسيم أيرلندا إلى 26 مقاطعة جنوبية وست مقاطعات شمالية، وتم منح المقاطعات الجنوبية استقلالاً فعلياً في عام 1921 ثم استقلالاً رسمياً في عام 1949، في حين بقيت المقاطعات الست الشمالية في قبضة المملكة المتحدة. وكان الكاثوليك من سكان المقاطعات الشمالية الست في أيرلندا يعيشون في ضيق شديد في ظل هيمنة الوجوديين البروتستانت. فقد كان البروتستانت يحتلون مكانة متميزة؛ وكانت الحكومة البريطانية تحافظ على مصالحهم وتعززها؛ وكانت الحكومة تقدم لهم خدمات أكثر شمولية؛ ولم يصادفوا أي تمييز يذكر في العمل والسكن وغير ذلك من الأمور. وربما الأهم من ذلك أن أمن البروتستانت كان يضمنه الجيش البريطاني وقوة شرطة أولستر الملكية - قوة الشرطة لأيرلندا الشمالية ثقيلة التسليح وذات الأغلبية البروتستانتية الساحقة،<sup>24</sup> والتي كانت تعمل دون أي محاسبة تذكر.<sup>25</sup>

وبعد اندلاع العنف لفترة طويلة وبلغ أوجه بمذبحة "الأحد الدامي"، ألغت بريطانيا برلمان أيرلندا الشمالية (المعروف باسم ستورمونت Stormont) العريق الذي يبلغ عمره 50 عاماً وفرضت حكمها المباشر هناك. وعلى مدار العقدين التاليين من الزمن، أصبح بمقدور قادة المجتمعات المحلية في أيرلندا الشمالية رغم ضعف سلطانهم أن يؤثروا بفعالية في سياسات لندن (وأن يبنوا قواعد سلطة لأنفسهم داخل دوائرهم الانتخابية) من خلال تسليط الضوء على الانقسامات العرقية لديهم. ومن ثم تم تحفيز قادة المجتمعات المحلية على تعزيز الانقسام بدلاً من تحقيق التعاون.<sup>26</sup> وكانت المجتمعات المحلية نفسها معزولة عن بعضها البعض؛ وكان الشعب مقسماً إلى جيوب عرقية، وتقريباً لم يكن هناك أي من منظمات المجتمع المدني العاملة بين مختلف الطوائف العرقية. ولأن سياسات الهوية كانت تهيمن بهذا الشكل على المجال العام، نجد

<sup>24</sup> جون ماكجاري (John McGarry)، "سياسة الإصلاح الشَّرطي في أيرلندا الشمالية"، تحرير جون ماكجاري وبريندان أوليري (Brendan O'Leary)، صراع أيرلندا الشمالية: مشاركة توافقية، أكسفورد، المملكة المتحدة: مطبعة جامعة أكسفورد، 2004، الصفحات 371-376، و403. انظر أيضاً أخبار هيئة الإذاعة البريطانية، "الإصلاح الشَّرطي في أيرلندا الشمالية"، 8 مارس/آذار 2001.

<sup>25</sup> جاء في تقرير باتن (Patten)، والذي تناول القضايا المتعلقة بالإصلاح الشَّرطي، أن شريحة من الشعب كانت تنظر إلى قوات الشرطة في المقام الأول ليس على أنهم حماة القانون بل باعتبارهم المدافعين عن الدولة. . . . وبلغت السياسة، الأمناء على السيادة القومية. لكن ذلك يعني في نقيضه الخطأي أنهم رموز القمع. ومن ثم فإن مفهوم الحماية الشَّرطيَّة يس في الصميم الشعور بالأمن والهوية لكننا الطائفتين، وبسبب الاختلافات بينهما، نجد أن ذلك يعرقل بشكل جاد فعالية الخدمة الشَّرطيَّة في أيرلندا الشمالية". انظر: اللجنة المستقلة للحماية الشَّرطيَّة لأيرلندا الشمالية، بداية جديدة: الحماية الشَّرطيَّة في أيرلندا الشمالية (يعرف أيضاً باسم "تقرير باتن")، لندن: مكتب قرطاسية صاحبة الجلالة، 1999، صفحة 2.

<sup>26</sup> بولينز (Bollens)، 2008، صفحة 11.

أن خطاب النزعة القومية قد أدى إلى تهميش دور أعمال الحكم اليومية<sup>27</sup>، وتركز الجدل على مظالم الماضي أكثر مما تركز على السياسات العامة المستقبلية.

فكانت النخب السياسية في أيرلندا الشمالية متشرذمة، وكانت بعض المجموعات في كل طائفة تحبذ أحد أشكال تقاسم السلطة بينما يرفض الباقون عقد تسويات. ونتيجة لذلك، لم يكن بمقدور أي زعيم قومي أو وحدوي تقديم أي تعهدات أو الوفاء بأي تعهدات بمصادقية بالنيابة عن طائفته بأكملها. وعلاوةً على ذلك، فقد كانت هناك درجة عالية من الحشد السياسي فيما بين العامة أجبرت النخب السياسية على الالتزام بوجهات نظر جمهورهم عوضاً عن طرح تسويات مثمرة وإن لم تكن تحظى بالشعبية.<sup>28</sup> وفي مثل هذه البيئة انخرط السياسيون من جميع المشارب في مزادات عرقية واسعة لإظهار التزامهم بتعزيز المصالح الضيقة لطوائفهم.

وبحلول أواخر التسعينيات من القرن العشرين، تعب الجمهور من العنف الذي بدا لا نهاية له، وضغط كل من البروتستانت والكاثوليك على زعمائهم للتوصل إلى اتفاق سلام.<sup>29</sup> وفي عام 1998، بعد قرابة قرن من الصراع السياسي والعنف اللذين لم يؤديا إلا إلى طريق مسدود، خلص زعماء الطائفتين كليهما إلى أن التوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض من شأنه تعزيز مصالحهم أكثر من استمرار العنف. وقبلوا باتفاق شامل لتقاسم السلطة أطلقوا عليه اسم اتفاق الجمعة العظيمة (GFA) الذي مهد الطريق لمنطقة حكم ذاتي يعمها السلام. وخلال وضعه الترتيبات الخاصة بتقاسم السلطة، وتوزيع النسب، وحماية الأقليات، والاستقلالية الذاتية المحدودة للطوائف المختلفة، أرسى اتفاق الجمعة العظيمة هيكلًا توافقيًا كلاسيكيًا مع نصوص أحكام لتخفيف حدة التطرف وتيسير ظهور أصوات سياسية وسطية.

#### الصلة بمسألة كركوك

يطرح اتفاق الجمعة العظيمة دروسًا مستفادة محتملة للكيفية التي يمكن بها لكلا طرفي صراع طائفي عرقي أن يتقاسما السلطة على المستوى المحلي مع حماية حقوق الأقليات، وعزل المجتمعات المحلية عن أي تغيير سياسي أو ديموغرافي في المستقبل، وإقامة علاقات بناءة مع الدول الخارجية ذات القرابة العرقية.

<sup>27</sup> بولينز (Bollens)، 2008، صفحة 11.

<sup>28</sup> بريندان أوليري، "حدود التوافقية القسرية في أيرلندا الشمالية"، دراسات سياسية، المجلد 37، 1989، الصفحات 577 - 578.

<sup>29</sup> وولف، 2003، صفحة 222.

- توجد آليات تقاسم السلطة على جميع مستويات الحكومة. يتم تقاسم السلطة في الهيئة التنفيذية بين وزير أول ونائب وزير أول من الطائفة الأخرى يترشحان ويحكمان بشكل مشترك. ويحكم الاثنان سوياً كوجهين لعملة واحدة ويشترط لانتخابهما الحصول على 50 بالمائة من أصوات البروتستانت والكاثوليك المسجلة، فضلاً عن أغلبية المجلس التشريعي - وهي الاشتراطات التي تشجع الآراء الوسطية التي تروق للناخبين في كلتا الطائفتين. كما تم تصميم المجلس التشريعي بحيث يعمل على تعزيز الاعتدال. وتتطلب الإجراءات، لكي يتم تمريرها، الحصول على "إجماع كاف" - بأغلبية كل من المشرعين الوجوديين والجمهوريين على السواء - مما يجعل من غير المرجح أن يتم تمرير أي مشاريع قوانين متطرفة.<sup>30</sup> ويتم تنظيم الانتخابات التشريعية في ظل نظام يدفع بالمرشحين إلى التماس أصوات من الدوائر الانتخابية لكلتا الطائفتين معاً - وهي آلية ديناميكية تعزز المواقف الوسطية.<sup>31</sup>
- كان للإصلاح الشُرطيّ - خصوصاً خطوات تعزيز التكامل - أهمية حاسمة للاتفاق. أكد أستاذ العلوم السياسية جون ماكجاري (John McGarry) أن "تجربة أيرلندا الشمالية توضح كيف أن قضية الإصلاح الشُرطيّ" - وبشكل أساسي الحاجة إلى وجود قوة أمن محايدة - "لا يمكن فصلها بسهولة عن الجوانب الأخرى للتسويات السياسية".<sup>32</sup> دعت اللجنة المستقلة التي تم تشكيلها لدراسة الإصلاح الشُرطيّ إلى اتخاذ إجراءات لجعل الشرطة أكثر تمثيلاً للتركيبة السكانية، بما في ذلك زيادة التنوع الطائفي فيها وتحقيق لامركزية كافية تعكس أولويات وحساسيات الطوائف المختلفة.<sup>33</sup>
- يتضمن اتفاق الجمعة العظيمة الكثير من الأحكام لحماية حقوق الأقليات عن طريق حماية السكان من تعسف الشرطة، وتوفير الأمن، وطمأنة مخاوف كلتا الطائفتين، وتخفيف حدة التوترات القومية العرقية، وخلق مظاهر بناءة لرغبات البروتستانت والكاثوليك بغية تعزيز العلاقات مع المملكة المتحدة وأيرلندا، على التوالي.

<sup>30</sup> ويتعين ملاحظة أن اشتراط الأغلبية المزدوجة يمكن أن نصيب السلطة التشريعية بالشلل في حال انهيار أواخر التعاون في أي وقت.

<sup>31</sup> دعا اتفاق الجمعة العظيمة إلى نظام تصويت نسبي مع تصويت واحد قابل للتحويل. انظر: أخبار هيئة الإذاعة البريطانية، "انتقاء الحقائق الوزارية: وكيف تعمل"، 13 مارس/آذار 2007.

<sup>32</sup> ماكجاري، 2004، الصفحات 403-402.

<sup>33</sup> بروناغ هيندز (Bronagh Hinds) وكوينتين أوليفر (Quintin Oliver)، العراق: الدروس المستفادة من أيرلندا الشمالية، مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، 2008، الصفحات 14 - 17. انظر أيضًا: ماكجاري، 2004، الصفحات 402 - 403.

- يحمي اتفاق الجمعة العظيمة كلتا الطائفتين من أي تغيير سياسي في المستقبل، مشتركاً أن تدعم الأغلبية في كلتا الطائفتين الاندماج في جمهورية أيرلندا أو أي تدابير لزيادة درجة الاستقلالية عن بريطانيا العظمى.<sup>34</sup>
- خفف اتفاق الجمعة العظيمة من المخاوف ذات الصلة بالتغير الديموغرافي – لا سيما مخاوف البروتستانت من أن تمثيلهم السياسي قد يتقلص بسبب زيادة النمو السكاني فيما بين الكاثوليك وما يقابله من تخوف من جانب الكاثوليك من أن تمثيلهم السياسي قد "يتقيد" بواسطة الاتفاق وبالتالي يخفق في مواكبة النمو السكاني.<sup>35</sup>
- يضمن اتفاق الجمعة العظيمة استقلالية الطائفتين في المجالات الثقافية، داعياً إلى وجود مدارس مشتركة فضلاً عن المدارس المنفصلة لكل طائفة (على أن تتلقى كل منها مستويات تمويل متساوية) مع تعزيز استخدام اللغة الغيلية.
- أضاف اتفاق الجمعة العظيمة الصفة المؤسسية على صلات كلتا الطائفتين بالدولتين ذاتي القراية العرقية (وهما بريطانيا العظمى وجمهورية أيرلندا)، واللذان – في ضوء مركزية الهوية العرقية في الصراع – كان يتم النظر إليهما باعتبارهما الحامي السياسي لكل طائفة منهما، ومصدر تراثها الثقافي، ووطنها القومي. وأنشأ اتفاق الجمعة العظيمة آليات رسمية لإشراك كل من المملكة المتحدة وجمهورية أيرلندا في شؤون أيرلندا الشمالية<sup>36</sup> ومنح سكان أيرلندا الشمالية حقوقاً سياسية فردية (بما فيها حق المواطنة) في كلا البلدين. ومن ثم تعد حقيقة أن الأفراد يعيشون في أراض مغايرة تعيق

<sup>34</sup> بريندان أوليري، "طبيعة الاتفاق"، تحرير جون ماكجاري وبريندان أوليري، صراع أيرلندا الشمالية: مشاركات توافقية، أكسفورد، المملكة المتحدة: مطبعة جامعة أكسفورد، 2004، الصفحات 277 - 278.

<sup>35</sup> يتعين أن تكون اتفاقات تقاسم السلطة مرنة بما يكفي لاستيعاب أي تغيير ديموغرافي دون إزالة لأوجه حماية الأقليات (بما في ذلك الأقليات الجديدة). أشار الباحث ستيفان وولف إلى أنه "بمجرد أن تتغير النسب العددية بين الشركاء التوافقين تتغير معها حصصهم في كل من الحكومة، والخدمة المدنية، والتمويل، إلخ. وأي طائفة تكون الخسارة من نصيبها في إطار هذا التغيير سوف تنظر إليه على أنه تغيير غير مقبول". انظر: وولف، 2003، صفحة 33.

<sup>36</sup> تجدر الإشارة إلى اثنتين من هذه الآليات. أولاً، من أجل تحقيق التوازن في عملية بقاء أيرلندا الشمالية ضمن المملكة المتحدة (البروتستانتية)، أنشأ اتفاق الجمعة العظيمة مجلس الشمال والجنوب لتعزيز التعاون الوثيق بشأن قضايا الشمال والجنوب بين كل من جمهورية أيرلندا وكاثوليك أيرلندا الشمالية. كما يستوعب اتفاق الجمعة العظيمة بشكل مماثل رغبات البروتستانت في تعزيز العلاقات الرسمية بين أيرلندا الشمالية والمملكة المتحدة من خلال خلق مجلس بريطاني-أيرلندي يمكن فيه لجمع الحكومات المنبثقة عن المملكة المتحدة (في اسكتلندا، وويلز) وأقاليم الجزر التابعة (جيرسي Jersey، وجيرنزي Guernsey، وجزيرة مان Isle of Man) أن تتناقش حول السياسات المشتركة، مما يعزز بالتالي من مكانة بلفاست كجزء لا يتجزأ من المملكة المتحدة. انظر: بولينز (Bollens)، 2008، صفحة 12؛ وأوليري، 2004، صفحة 276.

قدرتهم على المشاركة في شؤون بلدهم ذي القربى - ما قلل من أهمية مفهوم السيادة والأرض.<sup>37</sup>

وهناك عدد من الخطوات الإجرائية التي تم اتخاذها أثناء مفاوضات اتفاق الجمعة العظيمة والتي ساعدت الطرفين على إبرام الاتفاق متغلبين على عقبات توجد حالياً أيضاً في شمال العراق.

- فبسبب العلاقات المتوترة بين الجانبين (والانقسامات الداخلية في كل جانب منهما)، كان للوسطاء الخارجيين - وهم المملكة المتحدة، وجمهورية أيرلندا، والولايات المتحدة - أهمية حاسمة في استمرار المفاوضات. فكان الوسيط في المحادثات هو المبعوث الأمريكي الخاص، السيناتور السابق جورج ميتشل (George Mitchell)، في حين ساعدت كل من بريطانيا العظمى وأيرلندا في عزل المفسدين والمفاوضين المتشددين بغية صياغة التسويات وتنفيذ التزاماتها.
- عمد الطرفان إلى إرجاء تناول موضوع مثير للجدل بشكل خاص كان يهدد بعرقلة المحادثات - ألا وهو الإصلاح الشُرطي - وذلك من أجل ضمان إحراز تقدم في المسائل الأخرى، لكن مع تأكيدهم على أن يتم التصدي لها لاحقاً. ومع ذلك، قاموا بتكليف لجنة مستقلة لرفع توصيات بشأن ذلك الإصلاح في غضون 16 شهراً<sup>38</sup> لضمان عدم إرجاء المسألة إلى أجل غير مسمى.<sup>39</sup> وكان الطرفان قد أرجأ سابقاً مسألة خلافية أخرى، في أواخر عام 1995، وذلك عندما لم يتمكنوا من الاتفاق على تسوية المسألة الأساسية المتعلقة بسحب

<sup>37</sup> هيندز وأوليفر، 2008، صفحة 12. انظر أيضاً: نوركان أوزجور-باكلاسيوجلو (Nurcan Özgür-Baklacioglu)، "المواطنة المزدوجة، والانتخابات العابرة للحدود الإقليمية، والسياسات القومية: المواطنون الأتراك مزدوجو حق المواطنة في النطاق السياسي البلغاري-التركي"، تحرير أوسامو إيدا (Osamu Ieda)، ما وراء السيادة: من قانون الأحوال إلى المواطنة العابرة للحدود الوطنية؟ سابورو (Sapporo)، اليابان: جامعة هوكايدو، 2006، صفحة 558.

<sup>38</sup> تم التوقيع على اتفاق الجمعة العظيمة في 10 إبريل/نيسان 1998 والذي دعا إلى رفع تقرير بحلول "صيف عام 1999". انظر: ملحق "أ" لاتفاق الجمعة العظيمة.

<sup>39</sup> كما تم اتخاذ الخطوات اللازمة لعزل المؤسسات السياسية الوليدة في أيرلندا الشمالية عن القرارات المشحونة سياسياً على نحو خاص. وأبرز ما في الأمر أن اتفاق الجمعة العظيمة قد أنشأ لجنة مستقلة للبت في طلبات الطوائف البروتستانتية بأن تمر مواكبتهم عبر الأحياء الكاثوليكية - وهي ظاهرة سنوية كانت قد أدت في السابق إلى صراعات متكررة على مر السنين. انظر: هيندز وأوليفر، 2008، صفحة 14. بشكل مماثل، نشأ عن اتفاق الجمعة العظيمة ترابط بين المؤسسات الجديدة لأيرلندا الشمالية بطرق مختلفة حالت دون قيام المفسدين بتقويض النظام السياسي هناك. فقد كان للوزيرين الأولين، على سبيل المثال، مناصب متشابكة؛ حيث إذا ترك أحدهما منصبه لأي سبب كان، يكون لزاماً على الآخر أن يغادر منصبه هو الآخر مع إجراء انتخابات جديدة. وبالتالي ليس من المرجح أن ينتفع المنطوفون من أي من الطائفتين من الإطاحة بزعيم الطائفة الأخرى. وبشكل مماثل، كان مجلس الشمال والجنوب مرتبطاً بالمجلس التشريعي، فإذا ما حاول الكاثوليك تقويض المجلس التشريعي الذي يمثلون فيه أقلية، انهار أيضاً مجلس الشمال والجنوب المنوط به معالجة قضايا أيرلندا كلها. انظر: أوليفر، 2004، الصفحات 273 - 274.

السلاح وما إذا كان سوف يتم قبل أم أثناء المفاوضات. وأحالا المسألة برمتها إلى هيئة دولية لسحب السلاح لتضع توصياتها بالإجراءات التصحيحية اللازمة، وكان من المزمع أن يشرف على تنفيذ توصياتها لجنة مستقلة لاحقة.

- ساعدت تدابير بناء الثقة على التغلب على عقبة انعدام الثقة. شجعت تدابير بناء الثقة، من قبيل التعهد بالإصلاح الشَّرطي ونزع سلاح القوات شبه العسكرية ونبذ العنف، على امتثال الطرفين وقدمت تطمينات بالتزام كل طرف منهما بالتوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض.
- لأن النزاع في أيرلندا الشمالية كان نزاعاً متعدد الطبقات - ولأن المفاوضات ذات النطاقات الضيقة من شأنها أن تجعل التنازلات جليئة أكثر - كان الاتفاق الذي أدى إلى تسوية الصراع في نهاية المطاف بمثابة "مقايسة كبرى" واسعة النطاق" عالجت النزاعات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والأمنية.<sup>40</sup> ولكن في سبيلها لتحقيق تلك المعالجات، لم تشترط أن يحد أي من الطرفين من الخيارات التي يُتيحها بشأن البقاء ضمن المملكة المتحدة أو الاندماج مع أيرلندا، مما يعني أنه لم يكن أي من الجانبين مضطراً للتنازل عن تطلعاته القومية التي لطالما طمح إليها كجزء من التسوية.

ولا تزال هناك تحديات كبيرة باقية بعد مرور أكثر من عقد كامل من الزمن على توقيع اتفاق الجمعة العظيمة. إذ لا تزال الأحزاب السياسية تعتمد في المقام الأول على الدعم الطائفي، ولا تزال هناك تفاوتات اقتصادية كبيرة قائمة بين المجتمعين الكاثوليك والبروتستانت اللذين لا يزالان منفصلين جغرافياً في أيرلندا الشمالية. وعلى الرغم من أن اتفاق الجمعة العظيمة لم يقض تماماً على التوترات القائمة بين المجتمعين الكاثوليك والبروتستانت، إلا أنه قد أنهى العنف الطائفي وساعد الطرفين على التمكن من إدارة الصراع وتخفيف حدة عواقبه والانتقال إلى شؤون الحكم العملية.

<sup>40</sup> أوليري، 2004، الصفحات 281 - 284.

## القدس

## الخلفية

لطالما كانت القدس مدينة متعددة الأعراق تعايشت فيها الطوائف السكانية المحلية سويًا دون صراع يذكر. وبعد تدفق اليهود إلى أرض فلسطين في أوائل القرن العشرين وانتهاء الانتداب البريطاني، أدت الحروب التي دارت رحاها بين دولة إسرائيل الجديدة وجيرانها من العرب إلى تشريد الآلاف من العرب الفلسطينيين في ظل توحيد القدس تحت سيطرة الدولة اليهودية. وعلى الرغم من أن الصراع الدائر ينطوي على مسائل شائكة من قبيل حق تقرير المصير، والحكم، ووضع الأماكن المقدسة، ومجموعة من القضايا المعقدة الأخرى، نجد أن القضية الكامنة وراء كل هذه الخلافات هي قضية السيطرة المادية والإدارية على المدينة التي تمثل جوهر الهويات القومية لكل من المسلمين الفلسطينيين واليهود على السواء.

فعلى مدار القرن الماضي، غلبت سياسات الهوية على كل جانب تقريبًا من جوانب الصراع على القدس، وخصوصًا قضية وضع (وإمكانية الوصول إلى) الأماكن المقدسة في القدس، والسيطرة على البلدة القديمة، والأدوار المنوطة بالأجهزة الأمنية الإسرائيلية. وينقسم سكان المدينة إلى جيوب عرقية، حيث القدس الغربية في معظمها يهودية بينما القدس الشرقية عربية في المقام الأول.<sup>41</sup> ونتيجة لذلك، ليس هناك تقريبًا منظمات للمجتمع المدني لتعمل على التقريب بين العرب واليهود. وبالإضافة إلى ذلك، فقد عززت إسرائيل من سيطرتها المادية على أراضي المدينة من خلال السياسات التي تشجع على بناء المستوطنات اليهودية والاتجار والبناء.<sup>42</sup> فضلًا عن الحواجز المادية ونقاط التفتيش التي أبعدت الفلسطينيين ماديًا عن مناطق المدينة. كما يهيمن السكان اليهود على مقاليد السياسة في مدينة القدس. وعلى الرغم من أنه كان للفلسطينيين الحق في الترشح لمناصب إدارة المدينة والتصويت في الانتخابات البلدية منذ

<sup>41</sup> على الرغم من أن أعدادًا صغيرة من اليهود استقرت في القدس الشرقية العربية وفي الحي الإسلامي في البلدة القديمة، نجد أنهم قد قاموا بذلك في المقام الأول ليثبتوا مطالباتهم بالسيادة على الأرض أكثر من اندماجهم في الأحياء الفلسطينية.

<sup>42</sup> أفاد تقرير صادر عن البنك الدولي عام 2007 بأن "هناك أدلة على وجود تمييز عنصري متعلق بتطبيق أحكام قوانين التخطيط والعمران وإنفاذ قوانين البناء في المناطق الفلسطينية من القدس الشرقية بالمقارنة بالأحياء الإسرائيلية. انظر: البنك الدولي، قيود التنقل والعبور في الضفة الغربية، عدم اليقين وعدم الكفاءة في الاقتصاد الفلسطيني، 9 مايو/أيار 2007، صفحة 11.

عام 1967، نجد أن أكثرهم اختار عدم القيام بذلك.<sup>43</sup> لذلك ليس من الغريب أن تكون سياسات البلدية متأثرة بشكل كبير بالطابع العرقي.<sup>44</sup>

وتؤثر السياسة الوطنية بشكل كبير على المناظرات المتعلقة بالقدس، والتي أعلنتها إسرائيل عاصمة لها. وعلى الرغم من أن هناك اثنين من الأحزاب العلمانية في المقام الأول يهيمنان على النظام السياسي لإسرائيل، إلا أن هناك عددًا وفيرًا من الأحزاب الصغيرة الأخرى التي تنتم حول الانتماء العرقي، والأصل القومي، والعقيدة الدينية.<sup>45</sup> ولأن تلك الأحزاب الصغيرة يمكنها أن تحسم نجاح أو فشل أي حكومة ائتلافية، نجد أن لدى زعمائها كل حافز ممكن لطرح خطاب متطرف بغية انتزاع أقصى تنازلات ممكنة من أولئك الذين يحاولون إنشاء (أو إبقاء) ائتلاف ما. ونتيجة لذلك، نجد أن للشخصيات المتطرفة، التي تضطلع بالذود عن المصالح الضيقة للدوائر الانتخابية العرقية والقومية والدينية، تأثير كبير على السياسات العامة والرأي العام. أمّا عرب إسرائيل فليس لهم أي وجود أو تأثير يذكر على سياسات إسرائيل. إذ ليس هناك سوى عشرة من العرب فقط يخدمون حاليًا في الكنيست الذي يبلغ عدد أعضائه 120 عضوًا<sup>46</sup>، وهم ليسوا فقط عاجزين حتى عن النهوض بمصالح مجتمعاتهم المحلية بل إن البعض منهم قد تعرض للتوبيخ من قبل زملائهم لتعبيرهم عن آراء مكروهة تعتبر معادية لإسرائيل.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> أدلى 2 بالمائة فقط من الفلسطينيين في القدس بأصواتهم في انتخابات عمدة المدينة لعام 2008. انظر: تيم ماكجورك (Tim McGurk)، "تصويت القدس على عمدة علماني"، مجلة *Time* 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2008. ليس هناك من فلسطينيين يخدمون الآن في مجلس المدينة.

<sup>44</sup> "كانت سياسات إسرائيل محدودة وموجهة أساسًا لخدمة الهيمنة المكانية/الديموغرافية للقدس اليهودية". انظر: رامي نصر الله (Rami Nasrallah)، "القدس: المدينة المفقودة - تأثير السياسات الإسرائيلية الديموغرافية والسياسات على الأرض على مدينة القدس وسكانها من الفلسطينيين". *Conflict in Focus*، العدد 14 - 15، نشرة نصف شهرية، عمان، الأردن: المركز الإقليمي لمنع النزاعات، المعهد الدبلوماسي الأردني، أغسطس (آب)/أكتوبر (تشرين الأول) 2006، الصفحات 10-12. ومن الجدير بالذكر أيضًا أن القدس الشرقية لا تحصل إلا على نسبة مئوية صغيرة غير متناسبة من مخصصات وخدمات المدينة. "فعلى الرغم من أن القدس الشرقية تؤوي 33% من سكان المدينة، لا تنال سوى 12% فقط من مخصصات ميزانية البلدية. لذا فإن معظم الخدمات الأساسية في القدس الشرقية، من قبيل جمع القمامة وصيانة الطرق، هي إما غائبة أو تتم على فترات متقطعة. انظر: ميك دامبر (Mick Dumber) وويندي بولان (Wendy Pullan)، "القدس: تكلفة الفشل"، دراسة موجزة لدار تشاتام (Chatham House)، MENAP BP 2010 / 03 فبراير/شباط 2010، صفحة 8.

<sup>45</sup> يهود السفارديم يمثلهم حزب شاس، بينما يهود الأشكيناز يمثلهم حزب التوراة اليهودية الموحدة، أما المهاجرون الروس فيمثلهم حزب إسرائيل بيتنا، بينما يمثل الصهاينة المتدينين حزب الاتحاد الوطني، مع التصويت المتشدد لحزبي شاس والتوراة اليهودية الموحدة فضلًا عن العديد من الأحزاب الأصغر حجمًا.

<sup>46</sup> الموقع الإلكتروني للكنيست الإسرائيلي، "البحث عن أعضاء الكنيست"، بلا تاريخ.

<sup>47</sup> جوناثان ليس (Jonathan Lis)، "تجريد عضو كنيست عربي من المزيد من الامتيازات البرلمانية لدوره في أسطول الحرية لغزة"، صحيفة هآرتس 18 *Haaretz* يونيو/حزيران 2011. انظر أيضًا: يانير يانا (Yanir Yagna) وجوناثان ليس، "أعضاء الكنيست من العرب يواجهون موجات متزايدة من التهديد بالقتل"، صحيفة هآرتس 8 *Haaretz* يونيو/حزيران 2010.

ويتم النظر إلى القوات الشُرطية والأمنية على نطاق واسع باعتبارها داعمة للمصالح اليهودية في القدس، ولطالما كالتهمينون الاتهامات لها بالتحيز وقسوة المعاملة. والجنود والشرطة في المدينة هم أبعد ما يكونون عن تمثيل كل السكان. فعدد غير اليهود في قوات الشرطة والدفاع الإسرائيلية على الصعيد الوطني هو عدد ضئيل للغاية.

وعلى الرغم من أهمية السيطرة على الأرض، تشدد كل من إسرائيل والسلطة الفلسطينية على حد سواء بشكل كبير جدًا على مبدأ السيادة على الأرض. ترى إسرائيل في الأرض حجر الزاوية لاستراتيجية الأمن القومي الخاص بها، باعتبار الأرض وسيلة للحد من تأثير تغيير العامل الديموغرافي غير الملائم، وباعتبارها، في بعض الحالات، حتمية لاهوتية أيضًا. فقد أكدت الحكومات المتعاقبة لإسرائيل على أن القدس - التي تم ضمها على وجه السرعة بعد احتلال المدينة عام 1967، على عكس كل من الضفة الغربية وقطاع غزة - كانت وستظل عاصمة لدولة إسرائيل، دون تقسيم، تحت سيادة إسرائيلية حصرية<sup>48</sup>. ومن جانبها، أكدت السلطة الفلسطينية على أن "القدس، منذ قرون من الزمان، كانت هي القلب السياسي والإداري والروحي النابض لأرض فلسطين"<sup>49</sup>. وقد أدت مثل هذه الإحياءات التاريخية والدينية إلى إضفاء مزيد من الأهمية على مفهوم "السيادة" جعلته يفوق كثيرًا معناه كمجرد تأكيد على الولاية القضائية.

وبمرور السنين، قدمت إسرائيل تنازلات بشأن السيطرة على الأرض حتى حين لم تكن مستعدة للتضحية بالسيادة. فمباشرة في أعقاب استيلاء إسرائيل على القدس الشرقية من الأردن، سمحت إسرائيل بأن تظل إدارة الشؤون اليومية للحرم الشريف (موقع قبة الصخرة والمسجد الأقصى، والذي يُعتقد أن النبي محمد قد عرج من عنده إلى السماء) في أيدي الوقف الذي تهيمن عليه الأردن وتموله، بينما رفضت التخلي عن مطالبتها بالسيادة على الموقع<sup>50</sup>. وبشكل مماثل، تضمنت اتفاقات أوسلو أحكامًا تقضي بأن تمارس السلطة الفلسطينية سيطرتها على مناطق في

48 "وضع مدينة القدس"، الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية لدولة إسرائيل، 14 مارس/آذار 1999.

49 دائرة شؤون المفاوضات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، الكتاب التمهيدي للمفاوضات، رام الله: منظمة التحرير الفلسطينية، 2011، صفحة 14. أثبتت السلطة الفلسطينية مطالبة واضحة بالسيادة على القدس أكثر من مجرد السيطرة على الأرض في الوثيقة (صفحة 20) بالنص على أنه "ما يتعدى ضمان سيادتنا على القدس الشرقية، سوف ندرس عددًا من الحلول...". التشديد لنا.

50 بعد أحد عشر يومًا من استيلاء قوات إسرائيل على القدس الشرقية، أكد وزير الشؤون الدينية زيراح فراهيتيج (Zerah Warhftig) على أنه "ليس من شك في أن الشعب اليهودي له حق في جبل الهيكل لأنه قدس أقداس الشعب اليهودي". أنظر: دافيد إي. جوين (David E. Guinn) حماية الأماكن المقدسة في القدس: استراتيجية للتفاوض على السلام المقدس، كامبريدج، نيويورك: مطبعة جامعة كامبريدج، 2006، صفحة 66. في المقابل، تفادى العاهل الأردني الملك حسين (Hussein) مسائل السيادة مؤكدًا أن الله وحده له السيادة على الأماكن المقدسة، وأن الإنسان فقط مكلف بإدارتها. انظر: جوين، 2006، صفحة 152.

الضفة الغربية حتى وإن ظلت مثل تلك المناطق تحت سيادة إسرائيل. وتوضح تلك التطورات أنه من الممكن فصل المفاهيم القانونية (والعاطفية) للسيادة والولاية القضائية، فضلاً عن الضرورات الاستراتيجية الحتمية للأمن القومي، عن ممارسة الحكم والسيطرة على الأرض.<sup>51</sup> وللتخلص من مسألة السيادة كمصدر من مصادر النزاع، طرح البعض حلولاً اقترحت إنكار السيادة على كلا الطرفين مع وضع القدس تحت إدارة دولية في صورة ما يطلق عليه اسم *corpus separatum* (أي كيان منفصل). غير أن حكومة إسرائيل رفضت التنازل عن السيطرة على أراضيها أو مواطنيها لصالح أي كيان دولي، وتبنت الموقف القائل بأنه "ما من أساس لوضع كيان منفصل في القدس".<sup>52</sup>

وهناك ما لا يعد ولا يحصى من اتفاقات السلام المطروحة التي اقترحت تقسيم المدينة بطريقة أو بأخرى أو وضعها تحت شكل من أشكال الولاية الدولية. إلا أنه من أجل تقسيم المدينة، لا يزال يتوجب على كلا الطرفين العمل على حل نزاعاتهما بشأن ما يقع على كلا جانبي خط التقسيم ومن ثم معالجة مسألة السيطرة على المواقع المقدسة، والبنية التحتية، وما إلى ذلك. وتقسيم المدينة إلى أجزاء يهودية وأخرى فلسطينية من شأنه أن يخلق هيكل إداري غير عملي وغير فعال سوف يخفق حتمًا - بالنظر إلى تفاوت مستويات الدعم الاقتصادي المتاحة - في القضاء على التفاوتات في مستويات جودة الحياة التي تغذي التوترات العرقية.

#### الصلة بمسألة كركوك

على الرغم من أن كلاً من إسرائيل والفلسطينيين قد أخفق في التوصل إلى اتفاق لحل قضية القدس، إلا أن هناك العديد من الدروس المستفادة من الجهود المبذولة للتوصل إلى حل لهذا النزاع والتي يمكن الاستفادة منها في مسألة كركوك.

- يمثل الخطاب الذي يؤكد على المزاعم التاريخية (أو اللاهوتية) للسيادة على الأرض عائقاً أمام المفاوضات الرامية للتوصل إلى حلول ملموسة للتحديات العملية للحكم في الوقت الحاضر. فحتى إذا استطاع الزعماء التوصل إلى تسوية سياسية، فإن ما يتولد عن مثل هذا

<sup>51</sup> في مثال آخر تم فيه تفادي مسائل السيادة والأرض من أجل التوصل إلى حلول حكم عملية، تبنى رئيس الوزراء الإسرائيلي إسحق رابين (Yitzhak Rabin) اقتراحاً موجه تصيح القدس مدينة مفتوحة مقسمة إلى أحياء يهودية وعربية ذات استقلالية فيما يخص قضايا محلية معينة وحكومة بلدية موحدة لا تستطيع اتخاذ أي قرار إلا بموافقة كلا الحكومتين الفلسطينية والإسرائيلية معاً. وقد شدد هذا الاقتراح على الموافقة المتبادلة على مستوى المدينة وعلى الاستقلالية على مستوى الأحياء مستبعداً من المعادلة المسألة الشائكة الخاصة بالحدود على الأرض.

<sup>52</sup> "وضع مدينة القدس"، 1999.

الخطاب من مشاعر سوف يجعل من الصعب على أولئك الزعماء أن يبرروا لجمهورهم ما قدموه من تسويات.

- إن هيمنة طائفة واحدة على قوى الأمن هو مصدر إزعاج كبير في العلاقات بين الطوائف المختلفة. فحتى إذا كان بالمقدور التوصل إلى تسوية سياسية بشأن القدس، فسوف تكون عرضة للتقويض الدائم إذا كان الفلسطينيون خاضعين للولاية القضائية لقوى الأمن التي ليس لهم سوى تمثيل محدود فيها.
- لم يتوصل أي من الطرفين بعد إلى استنتاج أن منافع التسوية تفوق التكاليف المستمرة لحالة الجمود.<sup>53</sup> نتيجة لذلك، تعطلت المفاوضات حول القدس مرارًا وتكرارًا وتوقفت لسنوات طوال في كل مرة.
- لم يتبنَّ أي من الطرفين، بشكل كامل، تدابير بناء الثقة التي يمكنها أن تساعد على إضفاء صبغة مؤسسية على الحوار المستمر. فأغلب تدابير بناء الثقة بدأتها وسهلتها أطراف خارجية دون التزام يذكر من أي من الجانبين.
- لم يكن للمشاركة الدولية الواسعة في المفاوضات إلا تأثير محدود لأن الوسطاء الخارجيين كانوا في كثير من الأحيان أكثر التزامًا بالمفاوضات من الأطراف المتفاوضة نفسها. فاضطلاع الوسطاء الخارجيين بعبء إيجاد حل وسط بين الزعماء الفلسطينيين والإسرائيليين ربما جعل مشاركتهم تحد بالفعل من التزام الطرفين بالمفاوضات مما أطال بالتالي من أمد الصراع.
- غالبًا ما كانت المفاوضات تنهار قبل التوصل إلى قضايا "الوضع النهائي" المؤجلة. فعلى الرغم من أن كلاً من السلطة الفلسطينية وإسرائيل قد سبق لهما أن أبرما اتفاقات حول مجموعة متنوعة من التدابير، إلا أنهما قد أخفقا في التوصل إلى اتفاق بشأن القدس، وذلك، جزئيًا، لأنه دائمًا ما كان يتم تأجيل قضية المدينة ضمن قضايا "الوضع النهائي". وما لم تقرر كل من إسرائيل والسلطة الفلسطينية التفاوض على تسوية وضع القدس قبل تسوية باقي القضايا - وبشكل أساسي، استبعاد تلك القضية من قضايا "الوضع النهائي" - فإنه يبدو من غير المرجح التوصل إلى أي ترتيبات لفترة طويلة من الوقت.

<sup>53</sup> ويمكن القول بأنه كان هناك التزامًا من الزعماء الفلسطينيين وإسرائيليين على حد سواء بالتوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض بشأن القدس، ولكنه لم يكن التزامًا متزامنًا.



## الدروس المُستفادة لكركوك وكيفية تطبيقها

تُسلط الدراسات الأكاديمية ودراسات الحالة السابقة الضوء على عدد من القضايا الجوهرية التي تُعتبر جزءاً لا يتجزأ من حالة الجمود المُتواجدة في كركوك. كما أنها تُوفر نظرة ثاقبة عن عمليات التفاوض التي يُمكن أن تُساعد كركوك والقادة العراقيين في التغلّب على العقبات الإجرائية التي تحول دون حدوث التسوية عن طريق التفاوض.

### القضايا الموضوعية

#### السيادة والسيطرة الإقليمية

تُشير دراسات الحالة إلى قيمة إيجاد حلول تُقلل من أهمية السيطرة الإقليمية والسيادة الرسمية. فلأرض أهمية عاطفية ودينية هائلة في القدس، كما كان وضع الأراضي المُتنازع عليها محوراً هاماً للقومية الجمهورية الأيرلندية ولكلا الجانبين في النزاع على برتشكو. وقد وضعت تسوية برتشكو حدّاً للتنافس على الأرض والذي كانت مُحصلته صفرًا لكلا الطرفين، من خلال إنشاء السيادة المشتركة، أما اتفاق أيرلندا الشمالية فقد أوجد آلية لحماية جميع الأطراف من عواقب التغيير السياسي والديموغرافي، وبالتالي التقليل من أهمية السيطرة الإقليمية.

وتُشير هذه التطورات إلى أن الأطراف المتنازعة على كركوك قد ترغب في فك الارتباط بين مفهوم السيادة العاطفي وعناصر عملية إحكام السيطرة الإقليمية لإزالة الدوافع القومية من المعادلة قدر الإمكان. فعلى سبيل المثال، يمكن التوصل إلى اتفاق بين بغداد وأربيل يتناول إدارة الموارد الهيدروكربونية مع تحقيق الترابط بين كل كيان وذوي القربى له من الأعراف في المدينة دون الإشارة إلى الجانب الذي "سيملك" المدينة. سيُخرج إعلان كركوك ككيان مستقل القضية من على طاولة المفاوضات لأنّ من شأنه أن يحرم كلا الجانبين من

السيادة ويجعل السيادة مشتركة، ذلك على الرغم من أن الجانبين سيكونان بحاجة إلى اتخاذ قرار بشأن كيفية إدارة المدينة بشكل عادل.

كما قلل اتفاق الجمعة العظيمة من أهمية السيطرة الإقليمية من خلال تشجيع السياسات الحكومية التي تُعزز المساواة في المعاملة القانونية والإسكان وفرص العمل، الخ. وبدلاً من التركيز على ما إذا كانت حكومة إقليم كردستان أو الحكومة المركزية لها ولاية قضائية على كركوك، فقد يكون مثيراً للمفاوضين في كركوك النظر في تنفيذ السياسات التي تُعزز المساواة في المعاملة والاندماج المدني بغض النظر عن كيفية تسوية وضع المدينة في النهاية. وقد يكون هذا المنهج المركّز على الحكم مثيراً للغاية لأن اهتمام سكان كركوك ينصبّ على مساعدة الحكومة لهم على همومهم اليومية بدل الخوض في مفاهيم كبرى مثل مفهوم السيادة.

والفرق الجوهرى بين كركوك ودراسات الحالة الأربع هو عدم تأثر أي حزب في دراسات الحالة الأربع بالازدهار الاقتصادي بشكلٍ كبيرٍ عند السيطرة على قطعة معينة من الأرض. ففي كركوك، تمنح السيطرة الإقليمية وصولاً أكبر (وربما الوصول الوحيد) إلى موارد النفط والغاز الهائلة الموجودة تحت المدينة. ومع ذلك، فإن اتفاق الهيدروكربونات الذي يُركز على المصالح العملية لكل جانب (وهو درجة السيطرة على هذه الموارد والإيرادات الآتية منها) سُمكّن كلا الجانبين من تعزيز مصالحهما الاقتصادية دون الحاجة إلى حل المسألة الشائكة بشأن الولاية الإقليمية.

#### تقاسم السلطة

وضعت الترتيبات الأكثر فعالية في دراسات الحالة آلياتٍ لتقاسم السلطة السياسية، وحماية حقوق الأقليات والتقليل من تأثير المعوّقين والمتطرفين والسعي إلى التمثيل النسبي في الجهاز الحكومي ووضع أحكام بناءة لمعالجة آثار التغيير الديمغرافي في المستقبل.

وقد انطوت دراسات الحالة الثلاث لبرتشكو وموستار وأيرلندا الشمالية على أشكال متعددة من تقاسم السلطة لضمان أن تكون الحكومة مُمثلة وبإمكانها الوصول إلى جميع الفئات. وقد أدت الترتيبات في برتشكو وأيرلندا الشمالية إلى اعتدال التأثيرات المُعقدة والمُتطرفة.

وتوضّح دراسات الحالة طريقتين مختلفتين من طرق التصدي للتحديات المرتبطة بالتغيير الديموغرافي في المستقبل. يُقلل اتفاق الجمعة العظيمة من التداعيات السياسية لذلك من خلال تقديم الحماية لكلا الجانبين، في حين تتناول إسرائيل الموقف الديموغرافي غير الملائم لها من خلال السياسات التي تُشجع، على نحوٍ غير متكافئ، على إقامة المستوطنات والبناء والنشاط

الاقتصادي من جانبها. وقد ساهم المنهج السابق في تسوية المآزق في أيرلندا الشمالية، بينما يُطيل الأخير من أمد الصراع في القدس.

وربما يُمثل غياب الإحصاءات أكبر عقبة عملية - ناهيك عن العقبة السياسية - أمام تنفيذ ترتيبات تقاسم السلطة في كركوك. ومع ذلك، فإن إنشاء هياكل تقاسم السلطة على المستوى المحلي، حتى وإن تم ذلك بشكلٍ غير متقن، يُمكن أن يقطع شوطاً طويلاً نحو التخفيف من حدة التوتر بين المجموعات العرقية وتحسين حياة سكان المدينة كافة. وإذا تابعت هذه المؤسسات السياسية عملها حتى عندما يُواصل السياسيون الوطنيون مناقشة قضايا أكبر، قد يحاول القادة السياسيون وقادة الطوائف الاتفاق على مستويات التمثيل لكل طائفة في الجهات الحكومية والتي سوف يتم مراجعتها بعد فترة محددة من الزمن. وبهذه الطريقة، يمكن للمؤسسات الحكومية المحلية الممثلة للسكان أن تبدأ العمل وتقوم بتطوير الشرعية حتى في الوقت الذي لا تزال فيه القضايا الخلافية مثل قضية الإحصاءات مُعلقة دون حل.

#### الحكم الذاتي

تم إنشاء كيانات بدرجة كبيرة من الحكم الذاتي الإقليمي في برتشكو وأيرلندا الشمالية. وقد تم تأسيس مقاطعة برتشكو ككيان يتمتع بالحكم الذاتي في المجال السياسي، ومنح اتفاق الجمعة العظيمة أيرلندا الشمالية حكماً ذاتياً. وفي المقابل، نجد أن القدس - التي تعتبر عاصمة دولة إسرائيل - مندمجة تماماً في الجهاز السياسي الإسرائيلي.

وعلى الساحة الثقافية والتعليمية، نجد أن الاتفاقات المبرمة في موستار وأيرلندا الشمالية تُعطي الأقليات حكماً ذاتياً موسعاً في المجال الثقافي. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن مثل هذه الأحكام ساعدت في حماية حقوق الأقليات، فإنها على الأرجح ساهمت في فشل الجهود الرامية إلى تعزيز الاندماج. فإسرائيل، في المقابل، تُقدم بعض الحماية للأقليات خارج المجال الديني.

وكثيراً ما لوحظ أن العقبة الكبيرة التي تقف أمام منح كركوك حكماً ذاتياً سياسياً، ولاسيما على مستوى المقاطعات، هو أن منحها الحكم الذاتي سيُشكل سابقة قد تُشجع المحافظات التي يُهيمن عليها الشيعة في العراق للسعي من أجل الحصول على وضع خاص ومماثل. ولكن هناك أمثلة متعددة لبلدان لها ترتيبات غير مماثلة، حيث توجد مناطق معينة من البلاد لها صلاحيات واختصاصات أكثر أهمية من الأخرى. إذ تتمتع كل من اسكتلندا وأيرلندا الشمالية بسلطات أكبر

من ويلز، على سبيل المثال.<sup>1</sup> وبالتالي، فإن دراسات الحالة لا تُوحي بأن الترتيبات الخاصة في كركوك من شأنها أن تخلق بالضرورة وضعًا تتأهل له المناطق الأخرى في العراق.

#### النُخب السياسية والمُزايدات العرقية

دفع تشرذم النُخب السياسية في أيرلندا الشمالية وإسرائيل السياسيين للدخول في المُزايدة العرقية الانقسامية للمطالبة بالأرض بشكل دعائي أكثر صخبًا من أجل المصالح الضيقة لطوائفهم. وفي مثل هذه البيئة، كان هؤلاء الساسة القلائل، والذين هم على استعداد لاقتراح تسويات محفوفة بالمخاطر، غير قادرين على الوفاء بما وعدوا به طوائفهم على أي حال. ففي أيرلندا الشمالية، تغير ذلك تمامًا عندما أصبح السكان حريصين حرصًا شديدًا على إنهاء الصراع.<sup>2</sup> وقد أصبحت الأحزاب المتطرفة أكثر تهميشًا، ما مكّن أصحاب الآراء الوسيطة من الزعامة بدلاً من اتباع الرأي العام.

وتدعي الأطراف العراقية المتعددة الحق في الدفاع عن ذوي القربى في كركوك، ولديهم حافز قوي على مواصلة هذا الخطاب الانقسامي لتعزيز مكانتهم داخل دوائرهم الانتخابية على الصعيد الوطني واتخاذ مواقف للمساومة من أجل المفاوضات النهائية بشأن كركوك وغيرها من المسائل الأخرى. قد تكون النُخب المحلية أكثر استعدادًا وقدرة على الخطاب المعتدل وأكثر احتمالًا للنجاح في قيادة سكان كركوك لقبول حلول وسط. ويمكن تعزيز النخب المحلية في مواجهة الأحزاب الوطنية وإذا ما أُتيح لها صوت أكبر في المناقشات بشأن مصير كركوك، قد تكون أكثر قدرة على تشجيع التوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض الذي يُعالج مصالح سكان كركوك والذي من شأنه أن يُقلل من فرصة انفجار العنف بين المجموعات العرقية في المدينة.

#### الأمن

وتأتي مسألة الأمن من بين أهم العناصر المتواجدة في أي تسوية سلمية والتي تُمثل حرفيًا مسألة حياة أو موت بالنسبة للأقليات. ولكي يُنظر لقوات الأمن على أنها شرعية، يتعين أن تكون ممثلة للسكان وأن تتسم بالشفافية وأن تكون خاضعة للمساءلة وأن تتجنب دعم أجندة مجموعة واحدة أو حزب واحد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ستيفان وولف، "نقاسم السلطة المعقد ومركزية الحكم الذاتي الإقليمي في مستوطنات الصراعات المعاصرة" *Ethnopolitics*، المجلد 8، العدد 1، مارس/أذار 2009، ص. 30.

<sup>2</sup> وولف، 2003، ص. 222.

<sup>3</sup> ماكغري، 2004، ص. 402.

وقد عالج ملحق القرار النهائي لبرتشكو المخاوف الأمنية من خلال منع وجود قوات الأمن (الجيش أو الشرطة) التابعة لأي كيان في المنطقة، ومنع سكان المنطقة من الخدمة في جيش أي من الكيانيين وإنشاء قوة شرطة متعددة الأعراق. وقد شكل اتفاق الجمعة العظيمة لجنة مُستقلة لتطوير السبل التي تُمكن القوات من أن تكون مهنية ومنزوعة السلاح وغير مسيئة وممثلة للشعب في أيرلندا الشمالية حيث كان الإصلاح الشُرطي القضية الأكثر إثارة للجدل في محادثات السلام. وفي المقابل، يرى الفلسطينيون قوات الأمن الإسرائيلية في القدس على أنها تُعزز من سيطرة الدولة وتنفيذ سياساتها بدلاً من حماية سلامتهم وحقوقهم.

ويُهيمن الأكراد في الوقت الراهن على الأمن في كركوك. تحظى الشرطة البلدية باحترام كبير وتتسم بالتنوع العرقي،<sup>4</sup> غير أن الأكراد هم من يُشكلون المجموعة الأكبر من القوات. إذ يشكل الأكراد حوالي 42 بالمئة من مسؤولي الشرطة، ويتوزع الباقي بالتساوي بطريقةٍ أو بأخرى بين التركمان (27 بالمئة) والعرب (29 بالمئة).<sup>5</sup> وينظر العرب والتركمان للأسايش الكردية على أنها مُنحازة ومُسيئة. وقد تم تسليم القوات المسلحة على ضواحي كركوك - الفرقة الرابعة من الجيش العراقي والفرقة العاشرة البيشمركة - تسليمًا كافيًا وكذلك تدريبها على سحق أية اضطرابات عنيفة. ومع ذلك، فإن دخول أي منها إلى المدينة يؤدي إلى أزمة في حد ذاته ويمكن أن يؤدي إلى القتال.

وينبغي على القادة العراقيين والأكراد الموافقة على جعل قوات الشرطة البلدية أكثر توازنًا من الناحية العرقية والسماح لها بالحصول على أحقية واضحة في المدينة. ويستلزم القيام بذلك ثلاث خطوات. أولاً، يجب أن تقوم كل من بغداد وأربيل بإضفاء الطابع المؤسسي (ولكن غير الرسمي) على اتفاق نزع سلاح مدينة كركوك. ففي الوقت الراهن، تتواجد وحدات قوى الأمن الداخلي في جنوب المدينة، ولا تزال الوحدات الكردية في الشمال والشرق. وستظهر عملية إضفاء الطابع الرسمي على هذه الترتيبات الفعلية التزام كلا الجانبين لتجنب أي اشتباك مسلح من أجل كركوك. ثانياً، يجب أن توافق كل من بغداد وأربيل على فصل الأمن المحلي عن العراق. وينبغي تشجيع حكومة إقليم كردستان على نقل جميع المسؤوليات الأمنية من الأسايش إلى الشرطة البلدية؛ وسيكون مثل هذا الإجراء مقياساً هاماً لبناء الثقة ولطمأنة العرب والتركمان بعدم شحذ قوات الأمن المحلية بعد ذلك لتقديم مصالح حكومة إقليم كردستان والحزبين الكرديين المهمين. ثالثاً، يجب على قادة كركوك أن يشجعوا قوات الشرطة البلدية على زيادة تمثيل

<sup>4</sup> مناقشة مع مسؤول عراقي رفيع المستوى، 18 مايو/أيار 2011.

<sup>5</sup> المراسلات مع مسؤول القوات الأمريكية في العراق، 28 نوفمبر/تشرين الثاني 2011.

الأقليات بين كبار القادة وكوادر الضباط. وسيقوم البرنامج الدولي لتدريب الشرطة وتقديم المساعدة المهنية بالمساعدة على زيادة فعالية وشرعية القوات المحلية متعددة الأعراق. غير أن النزاعات العرقية قد تصل إلى مستويات العنف التي قد تتجاوز حدود سيطرة قوات الشرطة إلى أن تستطيع الشرطة البلدية زيادة قدراتها وشرعتها. وكما هو الحال في برتشكو وموستار، فإن أي قوة مسلحة خارجية (كأي بعثة دولية لحفظ السلام أو استمرار الوجود العسكري الأمريكي بعد عام 2011) من المحتمل أن تُساعد في احتواء العنف في كركوك على المدى القريب. وللأسف، لا توجد رغبة تذكر لدى المجتمع الدولي في تعيين قوات حفظ السلام أو بعثة الشرطة المدنية في العراق التابعة للأمم المتحدة، بينما لا تزال منظمات الأمن الإقليمية الغربية مثل منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) والاتحاد الأوروبي مشتركة اشتراكاً كبيراً في أفغانستان وتقدم مساعدات واسعة النطاق إلى الثوار الليبيين. وعلاوةً على ذلك، فقد أرسلت بلدان كثيرة قوات إلى العراق ولكن مشاركة هذه القوات قد انتهت نتيجة للضغوط السياسية المحلية، ولن تكون هذه البلدان على استعداد لإرسال قواتها المسلحة مرةً أخرى إلا القليل منها.

وعلى الرغم من أن العمليات العسكرية متعددة الجنسيات من غير المرجح أن تتحقق، فقد ساعدت الآلية الأمنية المشتركة الموجودة على طول الحدود المتنازع عليها في شمال العراق بالفعل في الحفاظ على تحجيم التوترات بين العرب والأكراد والتركمان والتي يمكن تمديدها بشكلٍ أو بآخر. وقد سحبت الولايات المتحدة كل قواتها من العراق بحلول 31 ديسمبر/كانون الثاني 2011، ولكن المسؤولين الأمريكيين قد لمحوا بأن الحكومة العراقية قد تطلب أعداداً صغيرة من القوات الأمريكية للعودة إلى العراق في مهمات تدريبية مؤقتة أو قصيرة الأجل؛ وإذا حدث ذلك، فيمكن حينها للقوات الأمريكية أن تُواصل بناء قدرات الوحدات العراقية والكردية المشتركة في آلية الأمن المشتركة. وكما أظهرت الآلية، فإنه ليس من الضروري لأي أطراف ثالثة أن تقوم "بإرسال أعداد هائلة من قوات حفظ السلام لإكراه المشاركين على الامتثال". فالضروري هو "أن تكون القوات التي يتم إرسالها مقنعة."<sup>6</sup> وسينظر في تجديد وجود الولايات المتحدة العسكري في شمال العراق، وخاصةً حول كركوك، على أنه أمر مقنع.

<sup>6</sup> والتر، 2002، ص. 166.

## عملية تسوية النزاع

### أدوار الأطراف الثالثة

لعب وسطاء خارجيون في الصراعات أدوارًا عديدة في المفاوضات. أولاً، كانوا مفيدين في دفع الأطراف للتوصل إلى اتفاق. وكانت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وأيرلندا جميعها حاسمةً في إقناع الجمهوريين والاتحاديين بالتفاوض. واتفق أطراف النزاع في برتشكو على اللجوء للمحكمة الدولية لحل النزاع الإقليمي.

ومع ذلك، فإن التدخل الخارجي ليس حلاً سحريًا. فقد كان التدخل الدولي في موستار ناجحًا نسبيًا في وضع ترتيبات الإدارة الوظيفية. وبالمثل، وعلى الرغم من وجود أطراف ثالثة قد ساعدت إسرائيل والسلطة الفلسطينية في الوصول إلى بعض الاتفاقات، فقد قاوم القادة الإسرائيليون والفلسطينيون في كثيرٍ من الأحيان الضغوط الخارجية لتقديم أية تنازلات أو حتى للالتقاء. وعلاوةً على ذلك، لا تستطيع الأطراف الثالثة، باعتبارها كيانات خارجية، إجبار الأطراف على عقد اتفاق حتى يكون قادة الأطراف على استعداد للتفاوض.

وقد تفاوضت بغداد وأربيل بنجاحٍ مع بعضهما البعض من قبل، ولكن القادة العرب والأكراد لا يبدو أن أي استعداد للتنازل عن كركوك والقضايا ذات الصلة، لأنهم لا زالوا مستمرين في تشكيل البيئة من خلال المكائد السياسية والوسائل الأخرى غير المباشرة. وتجدُر الإشارة إلى أن كلا الجانبين لديه مصلحة في إيجاد الحلول؛ فكل منهما يرغب في تحقيق عائدات صادرات النفط وحل المسائل الفيدرالية مرةً واحدة وإلى الأبد. ومن المرجح أن يبدأ الجانبان المفاوضات حالما يشعران أنهما قد راهنا على مطالبات قوية بما فيه الكفاية أو عندما يُدفعًا للتوصل إلى حل عن طريق أحداث خارجية، مثل العنف العرقي أو الحاجة إلى زيادة عائدات النفط.

ثانيًا، ساعد الوسطاء الخارجيون في كل دراسة من دراسات الحالة في تنفيذ الاتفاقات. حيث قدمت المملكة المتحدة وأيرلندا الالتزامات الهامة التي جعلت اتفاق الجمعة العظيمة يلقي قبولاً لكل من الاتحاديين والجمهوريين. وفي برتشكو، تم منح المشرف الدولي سلطات واسعة، وقدمت قوات حلف الشمال الأطلسي (قوة تنفيذ / قوة تثبيت الاستقرار) الأمن اللازم للمؤسسات الناشئة لترسيخها، واحتفظت المحكمة بالاختصاص حتى بعد قرار التحكيم النهائي.<sup>7</sup> وفي موستار، وبعد عشر سنوات من التقدم البسيط لإعادة توحيد المدينة، تدخل الممثل السامي بشكلٍ حاسم لإجبارها على التوحيد رسميًا على الأقل. وقد دعمت كيانات

<sup>7</sup> القرار النهائي، 1999، الفقرة 67.

خارجية تنفيذ بعض الاتفاقات الإسرائيلية الفلسطينية (لا شيء بخصوص القدس)؛ في اتفاقية أوسلو الثانية، فعلى سبيل المثال، وافق الطرفان على وجود رئاسة دولية مؤقتة ومتعددة الجنسيات في الخليل لمراقبة الأمن في المدينة.

وفي برتشكو، والتي هي ربما بنفس القدر من الأهمية، كانت للجهات الخارجية سلطة لفرض عقوبات صارمة إزاء عدم الامتثال. وقد أكدت المحكمة السلطة الاستثنائية لنقل المدينة "بالكامل من أراضي الكيان غير الممثل ووضعتها تحت السيطرة الحصرية للكيان الآخر".<sup>8</sup>

وفي كركوك، حققت الأمم المتحدة نجاحًا قليلًا في الوصول بأي من الطائفتين إلى طاولة المفاوضات بل وأنها لا تملك القدرة اللازمة لفرض التسوية. في المقابل، كانت الولايات المتحدة جزءًا لا يتجزأ من المفاوضات التي وضعت القانون الإداري الانتقالي في العراق، ووضعت بعد ذلك دستورها، كما ساعدت الآلية الأمنية المشتركة التي تقودها الولايات المتحدة في نزع فتيل التوترات بين قوات الأمن العراقية والكردية. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة ليس لديها أي سلطة قانونية على إجبار بغداد وأربيل لتنفيذ اتفاق (على غرار ما قامت به محكمة برتشكو)، فإن المساعدات الكبيرة والتدريب والمعدات والاستثمار الذي تقدمه الولايات المتحدة قد يعطيها النفوذ الكافي للضغط على الطرفين لتحقيق أية التزامات قد يوافقا على تحملها. وبالتالي، يمكن الولايات المتحدة أن تكون في وضع مناسب لتسهيل المحادثات بشأن كركوك.

وفي هذه الأثناء، قد يساعد تعيين واشنطن لمبعوث خاص لقضايا العرب والأكراد جهود الولايات المتحدة في تعزيز حل التسوية في كركوك. وقد عينت وزارة الخارجية من قبل عددًا من كبار الدبلوماسيين كمبعوثين خاصين على وجه التحديد للتخفيف من التوترات بين العرب والأكراد. إلا أنهم قد عينوا في هذا الدور لمدة سنة واحدة فقط (أو أقل) ما لم يوفر لهم وقتًا كافيًا لإدارة هذه التوترات. وعلاوةً على ذلك، كمستشارين لسفير الولايات المتحدة متواجدين في السفارة، فقد كان لديهم نفوذ غير كاف لبدء المناقشات أو الدفع بحلول وسط بشأن مسائل سياسية هامة. وستتقدم المناقشات بين العرب والأكراد والتركان بخصوص كركوك (والقضايا الإقليمية الأخرى) على الأرجح إذا عينت الولايات المتحدة مبعوثًا رفيع المستوى يحظى بدعم رفيع المستوى من واشنطن ويلعب دورًا نشطًا ومستمرًا في هذا الشأن. على أن يكون لدى مثل هذا المسؤول قدرة أكبر على تيسير المناقشات، وتحديد التنازلات المحتملة والحفاظ على تحريك

<sup>8</sup> القرار النهائي، 1999، الفقرة 68.

عملية التفاوض. ويحتمل احتمالاً قليلاً أن يقوم القادة العسكريون أو البيروقراطيون أو المسؤولون المحليون أو المسؤولون على مستوى المقاطعات باتخاذ إجراءات أحادية استفزازية إذا كانوا سيحاسبون عن مسؤولية عرقلة المحادثات التي تتلقى دعماً رفيع المستوى.

#### الإدارة الدولية

تُمثل الإدارة الدولية المباشرة للأرض شكلاً أقوى من أشكال إنفاذ التسوية الخارجية. وتجدر الإشارة إلى أن المصروفات الهائلة والجهد الكبير اللازمين لإنشاء إدارة دولية تجعل من الصعب للغاية تأمين الدعم السياسي لمثل هذه المبادرة.

ولا يوجد حالياً أي صراع عنيف أو فراغ في السلطة في كركوك يُبرر عملية تدويل المدينة، وتُعاني الدول التي من المرجح أن تقوم بتوفير الموارد اللازمة للإدارة الدولية - (الولايات المتحدة وأعضاء الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي) - من آثار الركود الاقتصادي العالمي وقد تعبت من جراء الحرب بعد ما يقرب من عشر سنوات في العراق وأفغانستان.

#### الخطط الزمنية

في حالة الوصول إلى طريق مسدود، يُمكن أن تدفع الخطة الزمنية الطرفين إلى اتفاق، على الرغم من أن المواعيد النهائية يُمكن أن تصلح في كلا الأمرين. وقد ساعد تحديد الإطار الزمني على دفع التحكيم في برتشكو وعلى استكمال اتفاق الجمعة العظيمة، على الرغم من عدم الالتزام بالمواعيد النهائية أثناء التنفيذ. غير أنه في كركوك، قام كلا الجانبين (وخاصةً الأكراد) بوضع "حقائق على الأرض" من خلال تشجيع الهجرة وحل نزاعات الملكية بشكل انتقائي، وذلك تحسباً للموعد النهائي المُحدد في 2007 للتطبيع والإحصاء. وقد يُشجع تحديد موعد نهائي لتسوية التحديات في كركوك على توافر السلوك نفسه مرة أخرى.

#### تأجيل القضايا الخلافية مثل قضايا "الوضع النهائي"

يُشير النظر في النزاعات الأربعة إلى أنه من الأفضل عدم تأجيل الخلافات المثيرة للجدل دون وضع آلية لضمان عدم التأجيل لأجلٍ غير مسمى. وقد وضع مفاوضو أيرلندا الشمالية القضية الأكثر إثارةً للجدل جانباً ألا وهي الإصلاح الشُرطي، إلا أنهم قد كلفوا لجنة خارجية لاقتراح حلول في تاريخٍ معين. وعندما فشلت اتفاقات دايتون لتسوية الوضع في برتشكو، اتفق الطرفان على التحكيم المُلزم لضمان أن الحلول سيتم تطويرها. وفي إسرائيل، في المقابل، منعت مشاكل تنفيذ

الاتفاقات بشأن قضايا أخرى إسرائيلية والسلطة الفلسطينية من التوصل لأية محادثات بشأن "الوضع النهائي" وقد أدى ذلك إلى أن أهم القضايا المركزية في الصراع لم تُحل. وقد تُرك وضع كركوك دون حل كنوع من أنواع قضايا "الوضع النهائي" في المفاوضات الدستورية في العراق. وقد اتفق الطرفان، لاستكمال المفاوضات حول القضايا الأخرى بشكل كبير، على حل لمشكلة التطبيع في كركوك وتلاها مشكلة الإحصاء والاستفتاء كما أنهما حددا موعداً نهائياً للحفاظ على سير العملية في الطريق الصحيح. ومع ذلك، تتسبب الخلافات حول كيفية تنفيذ الحل في عدم الوفاء بالمواعيد النهائية، ما أدى إلى أن وضع المدينة لم يُحل حتى اليوم. وتوضح هذه التجربة أن الأهداف المحددة والخطط الزمنية الصارمة ليست كافية دائماً لحل القضايا الأكثر إثارةً للجدل.

#### "الصفقات الكبرى"

إن التنازلات بشأن القضايا العاطفية تكون صعبة في الصراعات العرقية والإقليمية، إلا أنها غالباً ما تكون مقبولة إذا كانت ملموسة، حيث تحديد مكاسب واضحة في المقابل. وغالباً ما تتطلب هذه الديناميكية تواجد نطاق واسع من القضايا للمفاضلة بينها فيما يسمى بـ "الصفقة الكبرى". ولقد كان اتفاق الجمعة العظيمة هو هذه الصفقة الكبرى. ويُشير استعصاء حالة الجمود في القدس بأن حل الصراع الإسرائيلي الفلسطيني يكمن في اتفاقٍ مماثلٍ.

تنطوي الخلافات حول كركوك على مجموعة واسعة من القضايا - التي يكون لبعضها صدى قومي ويكون بعضها عملياً بشكل كبير (مثل عائدات النفط والغاز) - والتي تبدو مناسبة تماماً لعقد اتفاق شامل للجميع. وعلاوةً على ذلك، فقد اتخذت أربيل وبغداد على حدٍ سواء موقفاً بأنه "لن يتم الاتفاق على شيء إلى أن يتم الاتفاق على كل شيء"<sup>9</sup> مما يُشير إلى أنهما لن ينظرا في تسوية محتملة إلا إذا كانت شاملة. ويمكن أن يُقال، أن حل القضايا على نطاق أصغر يمكن أن يساعد على بناء الثقة اللازمة للتفاوض على صفقة كبرى وتخفيف حدة التوترات التي يمكن أن تُعرقل المفاوضات الشاملة إذا تفجرت على حد سواء.

الحلول من أسفل إلى أعلى مقابل الحلول من أعلى إلى أسفل

تُشير المراجع الأكاديمية ودراسات الحالات المُختارة إلى أن التسويات الدائمة للصراعات العرقية والإقليمية لا بد وأن تُعالج الاهتمامات الوطنية الاستراتيجية والتدريب العملي على قضايا الحكم.

<sup>9</sup> كين، 2011، ص 3، 69.

ومن ثم، يبدو أن كلا المسارين يجب متابعتهما بدلاً من افتراض الاختيار بين المنهج المدفوع من أسفل أو من أعلى.

ففي أيرلندا الشمالية، عرض اتفاق الجمعة العظيمة حلولاً للمشكلات الاستراتيجية لكل من الطرفين بشأن تقاسم السلطة وبشأن علاقات كل طائفة بدول القرابة العرقية وكذلك الوضع السياسي المقبل للإقليم. ومع ذلك، كان من الممكن أن تعزز الأطراف عن طاولة المفاوضات لو أنّ الاتفاق قد فشل في معالجة قضايا الحكم المحلي مثل الحماية الشرطية والحماية الثقافية وتكافؤ الفرص ذات الصلة بالوظائف والإسكان والتعليم. وقد كان التحكيم في برتشكو نفسها حللاً لمسألة استراتيجية من شأنها أن تحدّد من الذي "سيأخذ" الأرض، ولكن التحكيم جاء ليُحدد ترتيبات الإدارة لتنفيذها على المستوى المحلي. والجمود الحالي بشأن كركوك هو أقرب إلى الجدل حول القدس، في نواحٍ كثيرة، إذ يستمر كل من النزاعين في التركيز على القضايا الاستراتيجية التي تبدو مستعصية على الحل. ولا يمكن أن تستمر حلول الحكم والسياسة دون كسر للجمود في هذه النزاعات على نطاقٍ أوسع.

ففي حالة عدم وجود اتفاق على المستوى الوطني بشأن الفيدرالية والسيادة والنفط، قد تكون هناك فرصة لمتابعة حلول الحكم المحلي. ويُمكن أن تقوم الولايات المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة الدولية في نفس الوقت بتسهيل المناقشات بين زعماء الطوائف في كركوك لمعالجة الحكم في البلديات وتوفير الخدمات والسكن والقضايا المحلية الأخرى وذلك مع الاستمرار في الضغط على الزعماء الوطنيين لحل القضايا الاستراتيجية المعلقة. وإذا كان صحيحاً أنه "يبدو أن سكان كركوك يعتقدون بأن قضاياهم قد تحل بسرعةٍ أكبر إذا ما تم فصلها من فروع أوسع من الصراع العربي الكردي"،<sup>10</sup> فسوف يكون ذلك دافعاً لتطوير حلول محلية لتناول التحديات المحلية. ويمكن أن تُساعد هذه الجهود الشعبية في الفصل بين القضايا ذات الاهتمام المحلي والمناقشات الوطنية، وذلك عن طريق الحد من التوترات بين الأعراق وإعطاء السياسيين الوطنيين الحيز السياسي اللازم لحل الخلافات الاستراتيجية العالقة.

#### تدابير بناء الثقة

استخدمت تدابير بناء الثقة في مجموعة واسعة من السياقات لبناء جسور الثقة بين الخصوم. وتحظى تدابير بناء الثقة، في مدينة متعددة الأعراق مثل كركوك التي يتشارك فيها العرب والأكراد

<sup>10</sup> نايتس، 2010، ص. 37.

والتركيان مع بعضهم البعض باستمرار،<sup>11</sup> بالقدرة على خلق روابط مجتمعية مؤسسية يُمكن أن تُساعد على التوسُّط في النزاعات الناشئة من التفاعل المستمر.<sup>12</sup> وقد قامت أطراف ثالثة بجهودٍ مكثفة لتطوير تدابير بناء الثقة في كركوك. ويتفق المسؤولون الأمنيون الأمريكيون والأكراد والعراقيون على أن الآلية الأمنية المشتركة قد حسنت كثيرًا من الثقة بين الطرفين وساعدت في منع الصراع. (ولكنه ليس واضحًا، إذا كانت الآلية سوف تكون مستدامة في أعقاب الانسحاب العسكري الأمريكي من العراق). ونتج عن إجراءات بناء الثقة التي ترعاها الأمم المتحدة آثارٌ محدودة حتى الآن، على الرغم من أنها قد تكون بمثابة الأساس للوصول إلى تعاون أكثر طموحًا.

#### المجتمع المدني والقيادات المحلية

تُساعد الجهود الرامية إلى تنمية مجتمع مدني مؤسسي ومُتعدد الأعراق في كركوك في الحد من التوترات العرقية وفصل القضايا المحلية عن المناقشات الوطنية الانقسامية. ويُمكن لمنظمات المجتمع المدني بناء علاقات بين الطوائف تُقلل من التوتر إذا ما جذبت هذه المنظمات مشاركة الجماعات مُتعددة الأعراق. وقد حققت تدابير ومبادرات بناء الثقة على مستوى القاعدة لتعزيز الحوار بين الطوائف في كركوك بعض النجاح، على الرغم من أن هذه الجهود كانت تتم في أضيق الحدود. ويرجع ذلك في جزءٍ منه (كما في القدس ومعظم أيرلندا الشمالية) لهيمنة جماعة عرقية واحدة على عددٍ قليلٍ من منظمات المجتمع المدني في إقليم كردستان، مما يجعلها أكثر فعالية في تعبئة السكان على أسس عرقية بدلاً من تلافي ذلك.

ومع ذلك، ولأن المجتمع المدني ضعيف إقليميًا، فلا يعني ذلك أنه لا يمكن تعزيزه في مدينة كركوك. فقد أثبتت الأبحاث في أيرلندا الشمالية أن منظمات المجتمع المدني الرسمية المتعددة الأعراق يُمكن لها أن تُساعد في التوسط في مسائل التوترات العرقية ومنع العنف حتى إذا كانت متواجدة فقط على المستوى المحلي.<sup>13</sup> كما أن وجود مجتمع مدني قوي يمكن أن يؤدي إلى تطوير كوادٍ من قادة المجتمع المحلي يكون لها مكانة في التأثير على المناقشات

11 مناقشة مع مسؤول عراقي، 18 مايو/أيار 2011.

12 "غالبًا ما ترجع من الأسباب الوجودية المباشرة للصراعات بين الجماعات إلى الحياة الحضرية اليومية وإلى الانقسامات العرقية المحلية. . . فالازدهار الاقتصادي للمدينة يعني أن المناطق الحضرية ستضمّن كثيرًا من بوادر الانقسامات بين الجماعات العرقية والدينية واللغوية". انظر Bollens, 2008, ص. 2-1.

13 داري، 1986.

السياسية. وبالتالي يمكن لمجموعات المجتمع المدني تضخيم الأصوات المحلية وانتزاع بعض السيطرة على القضايا السياسية من القادة السياسيين الوطنيين.

وتعتبر بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، والتي اضطلعت بالعديد من مبادرات تدابير بناء الثقة على المستوى المحلي، مثالية لدعم تدابير بناء الثقة وتطوير جماعات المجتمع المدني متعدد الأعراق من خلال وكالاتها التي تُركز على حقوق المرأة والطفل وقضايا العمل، وغيرها من المصالح المشتركة بين الطوائف. وقد ترغب وزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، بالإضافة إلى تعزيز دور مبادرات المجتمع المدني، في وضع أولوية عُليا لتطوير الأحزاب السياسية المحلية التي تكون مُستقلة عن المنظمات الوطنية الكبرى، كما يمكن توظيف القادة المحليين بشكلٍ أكثر فعالية لتخطي ما يتعلق بالدوائر الانتخابية العرقية وخلق حوار حول القضايا التي تُهم جميع سكان كركوك.



## هل تستطيع الأطراف الفاعلة الخارجية تسهيل التوصل إلى حل بشأن كركوك؟

يبدو أن القادة العرب والأكراد في حالة من الجمود بشأن كركوك. وعلى الرغم من أنهم لا يزالون يعيدون صياغة الحجج على الأحكام الدستورية التي أثبتت عدم جدواها في حل الوضع في المدينة، تنظر قوات الأمن العراقية والكردية المنتشرة خارج المدينة لبعضها البعض بحذر، وقد استفاد المتطرفون من الفراغ الأمني المتواجد لإطلاق موجة من الهجمات العنيفة. وفي مثل هذه البيئة، يكون مجرد وجود مفاوضات له تأثير يُحتمل أن يُهدئ من التوترات بين العرب والأكراد.<sup>1</sup> إذ لا توفر المفاوضات وسيلة لتخفيف الخلافات المستمرة فحسب، ولكن ممثلي جميع الجوانب - ولاسيما المسؤولين في الحكومة والخدمات الأمنية - من شأنهم أن يكونوا أقل عرضة لإثارة النزاع إذا كانوا يعتقدون أن هناك آفاقاً لتسوية النزاع عن طريق التفاوض.

كما أظهرت دراسات الحالة والمؤلفات الأكاديمية أن دور الأطراف الثالثة كان حاسماً في تسوية النزاعات الإقليمية العرقية الأخيرة، دون الاختلاف مع العراق. فقد ساعد مسؤولو الولايات المتحدة على التوسط في مناقشات أدت إلى صياغة القانون الإداري الانتقالي ثم الدستور العراقي بعد ذلك. وفي شمال العراق، تنظر كل من قوات الأمن العراقية والكردية إلى الولايات المتحدة باعتبارها العمود الفقري للآلية الأمنية المشتركة الثلاثية والتي عززت التعاون بين القوتين وساعدت على الحد من التوترات في المنطقة. وقد عزز الجيش الأمريكي وفريق إعادة إعمار كركوك قدرات المحاكم الجنائية في مدينة كركوك لنزع فتيل التوترات بشأن اعتقال الأسايش طويل الأجل للسجناء العرب والتركماني في جميع أنحاء إقليم كردستان، ما أدى إلى محاكمات أسرع (وأكثر موثوقية) وإطلاق سراح أكثر من 250 سجيناً.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> وبطبيعة الحال، يمكن أن يستغل المتطرفون المفاوضات كمنبر للتعبير عن وجهات نظرهم الملتبئة، إلا أن رغبة قاطني كركوك الكبيرة في حل الصراع من المحتمل أن تمنع مثل هذا الخطاب من أن يحصل على أي صدى أكثر من مدها.

<sup>2</sup> نايتس، 2010، ص. 34-35.

ولذلك، يُحتمل أن تكون الولايات المتحدة وسيطاً محايداً وأكثر فعالية نظراً لسجلها الحافل في التدخل ولأنه يُنظر إليها على أنها طرف ثالث يثق به المسؤولون العراقيون والأكراد.<sup>3</sup> وقد أكد محافظ كركوك نجم الدين كريم (Najmaldin Karim) في يونيو/حزيران 2011 على أن "جيش الولايات المتحدة هو القوة الوحيدة التي تحصل على الاحترام ولديها القدرة على فرض إرادتها على الآخرين. كما أنها تتعامل بحيادية مع جميع الشخصيات السياسية المعنية".<sup>4</sup>

وتواصل وزارة الخارجية دورها النشط الذي تلعبه في حل الخلافات العربية الكردية. وقد أقامت سفارة الولايات المتحدة في العراق مكتباً لها في كركوك يهدف إلى التخفيف من حدة التوترات العربية الكردية والوطنية الإقليمية والتوسط بين العرب والأكراد كأولوية رئيسية. وتشمل الأولويات الأخرى لهذا المكتب "تعزيز قدرات المؤسسات المحلية في المواقع المضطربة الرئسية. . . توفير منابر لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق".<sup>5</sup> وعلى الرغم من أن إعادة نشر الولايات المتحدة لقواتها يتطلب اتفاقاً جديداً بين الولايات المتحدة والحكومات العراقية، تدرس وزارتا الخارجية والدفاع إمكانية وضع دبلوماسي أمريكي في كركوك - والذي سيكون إماماً مدنياً من وزارة الخارجية أو ضابطاً عسكرياً تابعاً لمكتب السفارة للتعاون الأمني في العراق - ليكون بمثابة نقطة الاتصال الفعال بألية الأمن المدمجة.<sup>6</sup>

ويمكن للأمم المتحدة كذلك أن تلعب دوراً، ولكن سمعتها في شمال العراق غير قوية. أولاً، فشل تقرير بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) حول المناطق المتنازع عليها في تلبية توقعات أي من الطرفين ما قوّض مصداقية الأمم المتحدة كوسيط فعال. وثانياً، يثق قلة من

<sup>3</sup> غومبرت (Gompert)، كيلي (Kelly)، واتكينز (Watkins)، 2010، ص. 53. ولا شك في أن بعض العراقيين العرب والتركان يرفضون فكرة أن الولايات المتحدة يمكن أن تكون بمثابة وسيط محايد نظراً لأن واشنطن قد دعمت الحكم الذاتي الكردي على مدار عقدين. وفي نهاية حرب الخليج الأولى، منعت الولايات المتحدة جيش صدام حسين من شمال العراق بشكل فعال، وأقامت مناطق حظر للقيادة وحظر جوي وقامت بمهمة إنسانية (عملية توفير الراحة) لمساعدة اللاجئين الأكراد. وعلى مدى العقدين التاليين، مكنت المظلة الأمنية الأمريكية الحزبين الكرديين من إنشاء منطقة حكم ذاتي بحكم الأمر الواقع والتي ساعد نجاحها النسبي وازدهارها في إعداد القيادات الكردية لحجج قوية للاعتراف الرسمي بالحكم الذاتي الكردي في عهد ما بعد صدام. ومن المثير للسخرية إلى حد ما، أن الولايات المتحدة تعمل الآن بجد لضمان دمج حكومة إقليم كردستان بشكل كامل في الدولة العراقية المحكومة من بغداد بعد تسهيلها للحكم الذاتي الكردي لمدة 20 عاماً. وقد قدم مسؤول بالقوات الأمريكية في العراق رؤاه حول هذه الديناميكية في رسالة بالبريد الإلكتروني للمؤلفين، 12 يونيو/حزيران 2011.

<sup>4</sup> مروان إبراهيم (Marwan Ibrahim) "القوات الأمريكية يجب أن تبقى في العراق: محافظ عراقي" وكالة فرانس برس، 15 يونيو/حزيران، 2011.

<sup>5</sup> مكتب المفتش العام بوزارة الخارجية الأمريكية "تقرير التفتيش: استعراض متابعة الامتثال لسفارة بغداد، العراق"، التقرير رقم ISP-C-11-08A، أكتوبر/تشرين الأول 2010، ص. 11

<sup>6</sup> مقابلة RAND مع مسؤول كبير في وزارة الخارجية، واشنطن، 13 يناير/كانون الثاني 2012.

العراقيين في الأمم المتحدة بسبب الفساد الذي استشرى في برنامج النفط مقابل الغذاء في عهد صدام والاعتقاد السائد بأن صدام قد تلاعب بالأمم المتحدة بسهولة.<sup>7</sup> وثالثاً، وفي حالة وجود حاجة إلى بعض التواجد العسكري أو الشرطي لفرض الاتفاق، فليس من المرجح أن تأذن الأمم المتحدة ببعثة لحفظ السلام أو الشرطة المدنية في العراق.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> مجموعة الأزمات الدولية، 2008، ص. 11-13، خصوصاً الحاشية 67.

<sup>8</sup> غومبرت (Gompert)، كيلي (Kelly)، واتكينز (Watkins)، 2010، ص. 53.



Alkadiri, Raad, "Oil and the Question of Federalism in Iraq," *International Affairs*, Vol. 86, No. 6, 2010, p. 1328.

Anderson, Liam, "Power-Sharing in Kirkuk: Conflict or Compromise?" paper prepared for a conference on Globalization, Urbanization, and Ethnicity, Ottawa, December 3–4, 2009. As of February 13, 2012: [http://wright.academia.edu/liamanderson/Papers/128242/Power-Sharing\\_in\\_Kirkuk\\_Conflict\\_or\\_Compromise](http://wright.academia.edu/liamanderson/Papers/128242/Power-Sharing_in_Kirkuk_Conflict_or_Compromise)

Anderson, Liam, and Gareth Stansfield, *Crisis in Kirkuk: The Ethnopolitics of Politics and Compromise*, Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania Press, 2009.

*Arbitral Tribunal for the Dispute over the Inter-Entity Boundary in the Brčko Area*, February 14, 1997. As of February 13, 2012:

[http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=5327](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5327)

*Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, Supplemental Award*, March 15, 1998.

*Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, Annex to Final Award*, August 18, 1999.

Aziz, Raber Younis, "Talebani Criticized for Designating Kirkuk 'Jerusalem of Kurdistan,'" *aknews.com*, March 9, 2011. As of February 13, 2012: <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2011/3/kirkuk666.htm>

Bamberg, James, *The History of the British Petroleum Company: Volume 2—The Anglo-Iranian Years, 1928–1954*, Cambridge UK: Cambridge University Press, 1994.

Barkey, Henri J., *Preventing Conflict over Kurdistan*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

BBC News, "Picking Portfolios: How It Works," March 13, 2007. As of May 20, 2011: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/northern\\_ireland/6389409.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/6389409.stm)

———, “Police Reform in Northern Ireland,” March 8, 2001. As of February 13, 2012: [http://news.bbc.co.uk/news/vote2001/hi/english/main\\_issues/sections/facts/newsid\\_1209000/1209972.stm](http://news.bbc.co.uk/news/vote2001/hi/english/main_issues/sections/facts/newsid_1209000/1209972.stm)

Belgian Federal Government, “The Federal Authorities.” undated-a. As of February 15, 2012: [http://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/](http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/)

———, “The Powers of the Communities,” undated-b. As of February 15, 2012: [http://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/communities/competence/](http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/communities/competence/)

———, “The Regions,” undated-c. As of February 15, 2012: [http://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/regions/](http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/regions/)

Bieber, F., “Local Institutional Engineering: A Tale of Two Cities, Mostar and Brčko,” *International Peacekeeping*, Vol. 12, No. 3, Autumn 2005.

Binnendijk, Hans, Charles Barry, Gina Cordero, Laura Peterson Nussbaum, and Melissa Sinclair, “Solutions for Northern Kosovo: Lessons Learned in Mostar, Eastern Slavonia, and Brčko,” Washington, D.C.: National Defense University Center for Technology and National Security Policy, Defense and Technology Paper No. 34, August 2006. As of February 15, 2012: <http://www.ndu.edu/CTNSP/docUploaded/DTP%2034%20Mitrovica.pdf>

Bollens, Scott, “Governing Polarized Cities,” discussion draft of presentation to University of Pennsylvania Sawyer Seminar, October 28, 2008. As of February 15, 2012: <http://www.polisci.upenn.edu/ppcc/sawyer/Speakers/Speakers'%20Publications/Bollens%20Governing%20Polarized%20Cities.pdf>

Brussels Capital Region, “Community Institutions in Brussels,” undated. As of February 15, 2012: <http://www.brussels.irisnet.be/about-the-region/the-community-institutions-of-brussels>

Commission for Reforming the City of Mostar, “Recommendations of the Commission, Report of the Chairman,” December 15, 2003. As of February 15, 2012: [http://www.ohr.int/archive/report-mostar/pdf/Reforming%20Mostar-Report%20\(EN\).pdf](http://www.ohr.int/archive/report-mostar/pdf/Reforming%20Mostar-Report%20(EN).pdf)

Darby, John, *Intimidation and the Control of Conflict in Northern Ireland*, Dublin: Gill and MacMillan, 1986.

Dumper, Mick, and Wendy Pullan, “Jerusalem: The Cost of Failure,” Chatham House Briefing Paper, MENAP BP 2010/-03, February 2010.

*Final Award of the Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area*, March 5, 1999. As of February 15, 2012:

[http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=42738](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42738)

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 2: Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues, Article V: Arbitration for the Brčko Area, 1995.

Gompert, David C., Terrence K. Kelly, and Jessica Watkins, *Security in Iraq: A Framework for Analyzing Emerging Threats as U.S. Forces Leave*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-911-OSD, 2010. As of February 15, 2012:

<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG911.html>

Guinn, David E., *Protecting Jerusalem's Holy Sites: A Strategy for Negotiating a Sacred Peace*, Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press, 2006.

Hanauer, Larry, Jeffrey Martini, and Omar al-Shahery, *Managing Arab-Kurd Tensions in Northern Iraq After the Withdrawal of U.S. Troops*, Santa Monica, Calif:

RAND Corporation, OP-339-USFI, 2011. As of February 15, 2012:

[http://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP339.html](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP339.html)

Harris, Peter, and Ben Reilly, eds., *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998.

Hartzell, Caroline A., and Matthew Hoddie, *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 2007.

———, "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2, April 2003.

Hepburn, A. C., *Contested Cities in the Modern West*, Hampshire, UK: Palgrave MacMillan, 2004.

Hiltermann, Joost, "Iraq: Everyone Wants a Piece of Kirkuk, the Golden Prize," *The National*, February 26, 2009.

Hinds, Bronagh, and Quintin Oliver, *Iraq: Learning Lessons from Northern Ireland*, United Nations Office for Project Services, 2008. As of February 15, 2012:

[http://www.iauiraq.org/reports/UNOPS\\_Report\\_E.PDF](http://www.iauiraq.org/reports/UNOPS_Report_E.PDF)

Horowitz, Donald, "Explaining the Northern Ireland Agreement: The Sources of an Unlikely Constitutional Consensus," *British Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 2, April 2002.

Ibrahim, Marwan, "US Troops Should Stay in Iraq: Iraqi Governor," Agence France-Presse, June 15, 2011. As of February 28, 2012:

<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iraq-op-eds/iraq-everyone-wants-a-piece-of-kirkuk-the-golden-prize.aspx>

The Independent Commission on Policing for Northern Ireland, *A New Beginning: Policing in Northern Ireland* (a/k/a "The Patten Report"), London: H. M. Stationery Office, 1999. As of February 15, 2012:

[http://www.nio.gov.uk/a\\_new\\_beginning\\_in\\_policing\\_in\\_northern\\_ireland.pdf](http://www.nio.gov.uk/a_new_beginning_in_policing_in_northern_ireland.pdf)

International Crisis Group, *Iraq and the Kurds: Resolving the Kirkuk Crisis*, Middle East Report No. 64, April 19, 2007. As of February 15, 2012: [http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/64\\_iraq\\_and\\_the\\_kurds\\_resolving\\_the\\_kirkuk\\_crisis.pdf](http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/64_iraq_and_the_kurds_resolving_the_kirkuk_crisis.pdf)

———, *Oil for Soil: Toward a Grand Bargain on Iraq and the Kurds*, Middle East Report No. 80, October 28, 2008.

———, *Iraq and the Kurds: Trouble Along the Trigger Line*, Middle East Report No. 88, July 8, 2009. As of February 15, 2012: [http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/88\\_iraq\\_and\\_the\\_kurds\\_\\_\\_trouble\\_along\\_the\\_trigger\\_line.pdf](http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/88_iraq_and_the_kurds___trouble_along_the_trigger_line.pdf)

———, *Bosnia: A Test of Political Maturity in Mostar*, Europe Briefing No. 54, July 27, 2009.

"Iraqi Air Force Planes Hit Communist Rebel Positions," *Press-Courier*, July 21, 1959. As of May 13, 2011: <http://news.google.com/newspapers?id=kVNLA AAAI B AJ&csj id=lyMN AAAA I B AJ&pg=7275,4561743&dq=kirkuk&hl=en>

Israeli Knesset website, "Search Knesset Members," undated. As of September 21, 2011: [http://www.knesset.gov.il/mk/eng/individual\\_find\\_eng.asp](http://www.knesset.gov.il/mk/eng/individual_find_eng.asp)

Jeffrey, Ambassador James, and General Lloyd Austin, Testimony Before the Committee on Armed Services, U.S. Senate, February 3, 2011. As of February 15, 2012: <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2011/02%20February/Jeffrey-Austin%2002-03-11.pdf>

Kane, Sean, *Iraq's Disputed Territories: A View of the Political Horizon and Implications for U.S. Policy*, Peaceworks Paper No. 69, Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace, March 2011.

“Kirkuk and Khanaqin on Alert,” *Kurdish Globe*, January 22, 2009. As of February 13, 2012: <http://www.kurdishglobe.net/displayArticle.jsp?id=6A3EB73D0D4A4417C60297514A74B267>

Knights, Michael, with Ahmed Ali, *Kirkuk in Transition: Confidence Building in Northern Iraq*, Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus #102, April 2010.

“Kurds Move to Upend the Status Quo in Kirkuk,” NPR.org, March 30, 2011. As of February 13, 2012: <http://www.npr.org/2011/03/30/134975038/iraq-update>

Lis, Jonathan, “Arab MK Stripped of Further Parliamentary Privileges for Role in Gaza Flotilla,” *Haaretz*, July 18, 2011. As of February 15, 2012: <http://www.haaretz.com/news/national/arab-mk-stripped-of-further-parliamentary-privileges-for-role-in-gaza-flotilla-1.373859>

McGarry, John, “The Politics of Policing Reform in Northern Ireland,” in John McGarry and Brendan O’Leary, eds., *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagement*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2004, pp. 371–376, 403.

McGurk, Tim, “Jerusalem Votes in a Secular Mayor,” *Time*, November 12, 2008. As of February 15, 2012: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1858394,00.html>

Nasrallah, Rami, “Jerusalem: The Lost City—The Impact of the Israeli Territorial and Demographic Policies on Jerusalem and Its ‘Palestinian Residents,’” *Conflict in Focus*, Issue 14-15, Bi-Monthly Bulletin, Amman, Jordan: Regional Centre on Conflict Prevention, Jordan Institute of Diplomacy, August/October 2006, pp. 10–12. As of February 15, 2012:

[http://www.iai.it/pdf/mediterraneo/ConflictinFocus/infocus\\_14\\_15.pdf](http://www.iai.it/pdf/mediterraneo/ConflictinFocus/infocus_14_15.pdf)

Newman, David, “Real Spaces, Symbolic Spaces: Interrelated Notions of Territory in the Arab-Israeli Conflict,” in Paul F. Diehl, ed., *A Road Map to War: Territorial Dimensions of Ethnic Conflict*, Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press, 1999, pp. 27–28.

O’Leary, Brendan, “The Limits to Coercive Consociationalism in Northern Ireland,” *Political Studies*, Vol. 37, 1989, pp. 577–578.

———, “The Nature of the Agreement,” in John McGarry and Brendan O’Leary, eds., *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2004, pp. 273–274.

Office of the High Representative, “Decision Enacting the Statute of the City of Mostar,” No. 183/04, January 28, 2004.

Oppel, Jr., Richard A., "Kurdish Control of Kirkuk Creates a Powder Keg," *New York Times*, August 19, 2008. As of February 15, 2012:  
<http://www.nytimes.com/2008/08/19/world/africa/19iht-19kirkuk.15408327.html>

"Order Reigns After Battle in Iraqi City," *Spokane Daily Chronicle*, July 31, 1959. As of May 13, 2011: <http://news.google.com/newspapers?id=2t5YAAAAIBAJ&sjid=jfcDAAAIBAJ&pg=6818,4574807&dq=kirkuk&chl=en>

Özgür-Baklacioglu, Nurcan, "Dual Citizenship, Extraterritorial Elections and National Policies: Turkish Dual Citizens in the Bulgarian-Turkish Political Sphere," in Osamu Ieda, ed., *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Sapporo, Japan: Hokkaido University, 2006. As of February 15, 2012:  
[http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no9\\_ses/contents.html](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no9_ses/contents.html)

Palestinian Liberation Organization Negotiation Affairs Department, *Negotiations Primer*, Ramallah: PLO, 2011. As of May 19, 2011:  
[http://www.intertech.ps/nad/userfiles/file/primer\\_english\\_020311.pdf](http://www.intertech.ps/nad/userfiles/file/primer_english_020311.pdf)

Park, Bill, *Turkey's Policy Towards Northern Iraq: Problems and Perspectives*, Adelphi Paper No. 374, Abington, Oxon: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2005, pp. 19–20, 24, 34.

Perry, Walter L., et. al., *Withdrawing from Iraq: Alternative Schedules, Associated Risks, and Mitigating Strategies*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-882-OSD, 2009. As of February 15, 2012:  
<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG882.html>

Qadir, Kamal Said, "Iraqi Kurdistan's Downward Spiral," *Middle East Quarterly*, Vol. XIV, No. 3, Summer 2007, pp. 19–26.

Rageh, Rawya, "Iraq Tensions Rise over Kirkuk," *Al-Jazeera*, April 17, 2011. As of February 15, 2012:  
<http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2011/04/2011417182758142832.html>

Reuters, "Fighting in Iraq Said to Continue," *New York Times*, July 21, 1959, p. 1. As of April 29, 2011:  
<http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/2008/08/Kirkuk-archive-1959.pdf>

Ries, Charles P., "Arab-Kurdish Tension over Oil Policy: What Are the Issues? And, What to Expect in Government Formation Bargaining?" Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, unpublished research, April 2010. Not publicly available.

Rothchild, Donald, and Philip G. Roeder, "Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy," in Philip G. Roeder and Donald Rothchild, eds., *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2005, pp. 36–40.

Samuels, Joel H., "Condominium Arrangements in International Practice: Reviving an Abandoned Concept of Boundary Dispute Resolution," *Mich. J. Intl. Law*, Vol. 29, No. 728, Summer 2008.

Schneckener, Ulrich, "Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict," *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 2, March 2002, pp. 204–205.

Sisk, Timothy D., *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace, 1996.

Statute of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, Articles 33a and 47.

Szayna, Thomas S., ed., *Identifying Potential Ethnic Conflict: Application of a Process Model*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MR-1188-A, 2000. As of February 15, 2012: [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1188.html](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1188.html)

"The Status of Jerusalem," website of the Ministry of Foreign Affairs of the State of Israel, March 14, 1999. As of May 4, 2011: [http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1990\\_1999/1999/3/The+Status+of+Jerusalem.htm](http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1990_1999/1999/3/The+Status+of+Jerusalem.htm)

U.S. Department of State Office of the Inspector-General, "Report of Inspection: Compliance Follow-Up Review of Embassy Baghdad, Iraq," Report No. ISP-C-11-08A, October 2010. As of February 15, 2012: <http://oig.state.gov/documents/organization/150507.pdf>

U.S. Forces-Iraq (USF-I/J2/A&P), "Security Perceptions of Kirkuk's Arab, Kurdish, and Turkoman Populations," June 20, 2011.

Varshney, Ashutosh, *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 2002.

Vollebaek, Knut, Welcoming Remarks, Round Table on the Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations and Their Implementation in the Region of Central and Eastern Europe, Vienna, February 16, 2010. As of February 15, 2012: <http://www1.osce.org/hcnm/68980>

Walter, Barbara F., *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002.

Weller, Marc, and Stefan Wolff, "Recent Trends in Autonomy and State Construction," in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, London and New York: Routledge, 2005.

Wolff, Stefan, *Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement*, Oxford, UK: Berghahn Books, 2003.

———, "Complex Power-Sharing and the Centrality of Territorial Self-Governance in Contemporary Conflict Settlements," *Ethnopolitics*, Vol. 8, No. 1, March 2009.

———, "Governing (in) Kirkuk: Resolving the Status of a Disputed Territory in Post-American Iraq," *International Affairs*, Vol. 86, No. 6, 2010.

———, "Territorial Approaches to Conflict Resolution in Divided Societies," in Stefan Wolff and Christalla Yakinthou, eds., *Conflict Resolution: Theories and Practice*, London and New York: Routledge, 2011. As of February 15, 2012: <http://www.ethnopolitics.org/isa/Wolff.pdf>

World Bank, *Movement and Access Restrictions in the West Bank: Uncertainty and Inefficiency in the Palestinian Economy*, May 9, 2007. As of February 15, 2012: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WestBankrestrictions9Mayfinal.pdf>

Wright, Robin, "Kurdish Eyes on Iraq's Future," *Los Angeles Times*, November 24, 2002. As of February 15, 2012: <http://articles.latimes.com/print/2002/nov/24/opinion/op-2wright24/2>

Yagna, Yanir, and Jonathan Lis, "Israeli Arab MKs Face Growing Wave of Death Threats," *Haaretz*, June 8, 2010. As of February 15, 2012: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israeli-arab-mks-face-growing-wave-of-death-threats-1.294920>

يمكن للتوترات بين العرب والأكراد والتركمان في شمال العراق، ولاسيما فيما يتعلق بمدينة كركوك، أن تؤدي إلى تصعيد العنف الطائفي والذي من شأنه أن يؤدي إلى زعزعة الاستقرار بدرجة كبيرة في العراق. ويرتبط الوضع في المدينة بالنزاعات السياسية والقانونية والدستورية على الأراضي المُتنازع عليها وعلى موارد النفط والغاز في العراق وعلى قوّة أقاليم العراق إزاء بغداد. وتعرض الجهود السابقة لحل الصراعات العرقية والإقليمية، سواء كانت ناجحة أم لا، أفكارًا يُمكن أن تُسهل التوصل إلى حلّ تقاوضي بشأن وضع كركوك. وتُدل دراسة الاتفاقات والمفاوضات المتعلقة ببرتشكو وموستار وأيرلندا الشمالية والقدس على أهمية فصل النزاعات المحلية عن السياسة الوطنية، وتأكيد هياكل الإدارة العملية على رموز السيادة، ووضع آليات لتقاسم السلطة قابلة للتكيف، وتوفير قوات أمن متعددة الأعراق تحمي حقوق الأقليات الحالية والأقليات المحتملة مستقبلاً، وتمكين القادة المحليين وتمهيش المفسدين على الصعيد الوطني من أولئك الذين يسعون إلى تضخيم التوترات العرقية لتوطيد سلطتهم. ويُمكن أن تُثبت تدابير بناء الثقة والحلول الناجحة للمشاكل المحلية إمكانية التعاون الفعال بين الأعراق وتوفير "متنفس" للمسؤولين على المستوى الوطني لمواجهة التحديات الاستراتيجية من خلال التخفيف من حدة التوترات المحلية. كما يمكن تيسير عملية التفاوض من خلال النظر في إمكانية أن تُخفف أي "صفقة كبرى" من طبيعة الصراع الحالي صفري المحصلة وأن تُؤجل القضايا الخلافية بوجه خاص تأجيلاً مؤقتاً، مع إشراك طرف ثالث محايد لكنه مؤثر لسد الثغرات وتشجيع التوصل إلى حلول وسط. ويُشير سجل الولايات المتحدة من المشاركة البناءة في معالجة قضايا العرب والأكراد جنباً إلى جنب مع قدرتها على التأثير في المناقشات حول القضايا الوطنية التي لم تُحل بعد؛ مثل الفيدرالية والهيدروكربونات إلى أن الدبلوماسية الأمريكية النشطة بخصوص كركوك يُمكن أن تقضي على أي نقطة خلاف محتملة كما يُمكن أن تُمهّد الطريق أمام القادة العراقيين لحل النزاعات السياسية والاقتصادية الأوسع نطاقاً.

OBJECTIVE ANALYSIS.  
EFFECTIVE SOLUTIONS.



\$21,00

مطبوعات مؤسسة RAND مُتوفرة على

[www.rand.org](http://www.rand.org)

ISBN 978-0-8330-6842-2



9 780833 068422

هذا المنتج هو جزء من سلسلة دراسات مؤسسة RAND. تُمثل دراسات مؤسسة RAND نتائج البحوث الهامة الحالية التي تتناول التحديات التي تُواجه القطاعين العام والخاص. تخضع جميع دراسات RAND لمراجعة الأقران الدقيقة لضمان تحقيق معايير عالية لجودة البحوث وضمان موضوعيتها.

Arabic translation  
[Resolving Kirkuk]  
MG-1198/1-USFI



# NATIONAL DEFENSE RESEARCH INSTITUTE

CHILDREN AND FAMILIES  
EDUCATION AND THE ARTS  
ENERGY AND ENVIRONMENT  
HEALTH AND HEALTH CARE  
INFRASTRUCTURE AND  
TRANSPORTATION  
INTERNATIONAL AFFAIRS  
LAW AND BUSINESS  
NATIONAL SECURITY  
POPULATION AND AGING  
PUBLIC SAFETY  
SCIENCE AND TECHNOLOGY  
TERRORISM AND  
HOMELAND SECURITY

The RAND Corporation is a nonprofit institution that helps improve policy and decisionmaking through research and analysis.

This electronic document was made available from [www.rand.org](http://www.rand.org) as a public service of the RAND Corporation.

## Support RAND

[Purchase this document](#)

[Browse Reports & Bookstore](#)

[Make a charitable contribution](#)

## For More Information

Visit RAND at [www.rand.org](http://www.rand.org)

Explore the [RAND National Defense  
Research Institute](#)

View [document details](#)

## Limited Electronic Distribution Rights

This document and trademark(s) contained herein are protected by law as indicated in a notice appearing later in this work. This electronic representation of RAND intellectual property is provided for non-commercial use only. Unauthorized posting of RAND electronic documents to a non-RAND website is prohibited. RAND electronic documents are protected under copyright law. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of our research documents for commercial use. For information on reprint and linking permissions, please see [RAND Permissions](#).