

ژئوپلیتیک کرکوک؛ منازعه یا مصالحه از منظر «حکمرانی خوب» ۲۰۱۷-۲۰۰۳

دکتر اسکندر مرادی* - استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه پیام‌نور

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۲۵

چکیده

جایگاه ژئواکونومیکی کرکوک در سطح ملی و منطقه‌ای، برای اقلیم کردستان و دولت فدرال عراق اهمیت ویژه‌ای دارد، دو عامل هویت‌خواهی بازیگران اصلی و امید به پایان محرومیت اقتصادی به‌ویژه پس از برگزاری همه‌پرسی در اقلیم کردستان عراق، مذاکره بر سر تقسیم فرصت‌ها در کرکوک را به منازعه بدل کرده است. در این پژوهش که با استفاده از روش سناریونویسی و توصیفی-تحلیلی به رشته تحریر درآمده و روش گردآوری داده‌های آن به شیوه کتابخانه‌ای است؛ از منظر «حکمرانی خوب» به دنبال پاسخ به این پرسش می‌باشد که با توجه به نتیجه نرسیدن موضوع ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق، به وجود آمدن چالش‌ها میان اقلیم کردستان و دولت مرکزی، دخالت قدرت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در راستای منافع خویش و وجود بافت و ساختاربندهی هویتی و نژادی در کرکوک، آیا تشکیل اقلیم مستقل کرکوک برای طرفین اختلاف، قابل قبول است؟ با توجه به وجود عوامل و موانع طرح شده در سؤال برای شکل‌گیری عراقی یکپارچه و متمرکز و پرهیز از زیاده‌تر شدن اختلافات داخلی و جنگ‌های مذهبی و قومی این نوع خودگردانی در چارچوب اقلیمی مستقل می‌تواند مفید و قابل قبول باشد. واژه‌های کلیدی: حکمرانی خوب، کردستان عراق، کرکوک.

۱- مقدمه

میان کردها و دولت‌های مختلف عراق از ابتدای تأسیس این کشور تا به امروز بر سر تعیین محدوده مناطق عرب و کردنشین همواره اختلاف و تنش بوده است. بعد از سقوط نظام بعثی در عراق، کردها که با اعراب شیعی برای تعیین سرنوشت این مناطق به توافقی دست یافتند، توافق مذکور در قانون اساسی اولیه عراق در سال ۲۰۰۵م به ماده ۵۸ معروف گشت، اما در اصلاحیه آن به ماده ۱۴۰ قانون اساسی تغییر نام داد. براساس ماده مذکور طرفین و به‌ویژه دولت عراق می‌بایست زمینه‌های لازم جهت برگزاری یک همه‌پرسی از ساکنان واقعی و فعلی مناطق مورد ادعای هر دو طرف تا پایان سال ۲۰۰۷م فراهم می‌کرد، اما به‌رغم سپری شدن حدود یک دهه از زمان موعود، هنوز این امر مهم رخ نداده است و با حضور گروه دولت اسلامی عراق و شام موسوم به داعش در عراق، دولت اقلیم کردستان برای پُر کردن خلأ امنیتی، نیروهای خود را به منطقه اعزام کرد و چنین وانمود می‌شد که خودبه‌خود ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق در مرحله اجرایی قرار گرفت، اما بعد از ثبات نسبی امنیت در این کشور و برگزاری همه‌پرسی اقلیم کردستان عراق، نیروهای امنیتی دولت مرکزی فدرال پس از درگیری با نیروهای کُرد دوباره کنترل مناطق مورد مناقشه از جمله کرکوک را به دست گرفتند و رسمیت اجرای ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق در وضعیت مبهم و معماگونه‌تر از گذشته قرار گرفت. در این میان پیشنهاد تشکیل «اقلیم مستقل کرکوک» به‌عنوان منطقه‌ای مستقل در درون اقلیم کردستان و با مرزهای کنونی‌اش که مطرح شده است، بر پیچیدگی منازعات این استان افزوده است. کردها معتقدند که کرکوک بخشی از کردستان بوده و رژیم صدام با زور آن را از کردستان جدا کرده است. برخی کردها خواهان انضمام کرکوک به اقلیم کردستان هستند، اما برخی دیگر هم از پیشنهاد جدید مبنی بر تشکیل «اقلیم مستقل کرکوک» حمایت می‌کنند. هرچند هر دو طرف به حل و فصل موضوع کرکوک در سالیان آتی و با مراجعه به همه‌پرسی رضایت داده‌اند و این امر نیز در قانون اساسی عراق تلویحاً لحاظ شده است، اما وضعیت همچنان معلق مانده است.

کیفیت آرای گروه‌های مختلف در سه انتخابات پارلمانی عراق در سال‌های ۲۰۰۵، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۴ نیز و انتخابات شوراهای محلی نیز مؤید همین ادعاست، چرا که اکثریت کرسی‌های

پارلمانی و نیز بیش از ۶۵ درصد کرسی‌های شورای استانداری کرکوک را کردها از آن خود کرده‌اند و حتی طبق آمار رسمی از سایت رسمی حکومت اقلیم کردستان عراق در همه‌پرسی اقلیم ۸۲ درصد از مردم این استان هم به همه‌پرسی «آری» گفتند. اما این تحلیل که دستیابی کردها به کرکوک باعث تقویت اقتصادی و موقعیت جغرافیایی آنها و در نتیجه حرکت آنها به سمت افزایش خواسته‌ها در سطحی مانند تجزیه عراق باعث شده است که دولت‌های مختلف حاکم بر این کشور در طول ۹۶ سال اخیر همواره به شیوه‌های مختلف مانع از تحقق این خواسته کردها شوند، که نمونه عملکرد آن را در همه‌پرسی اخیر شاهد بودیم.

سؤالاتی که این روزها ذهن بسیاری از کارشناسان خاورمیانه و افکار عمومی را به خود مشغول کرده این است که مهمترین موانع در الحاق کرکوک به اقلیم کردستان یا دولت مرکزی عراق چیست؟ چه مسائلی حل مناقشه کرکوک را دشوار کرده‌اند؟ و بازیگران کلیدی در ماجرای کرکوک کدام‌اند؟ و نیز با در نظر گرفتن منابع طبیعی غنی در کرکوک، آیا این مناطق پتانسیل تشکیل اقلیم مستقل کرکوک را دارد؟ در پاسخ به این طیف از سؤالات می‌توان گفت در بحبوحه‌ی شرایط نامساعد موجود به‌ویژه با تشدید اختلافات مابین اقلیم کردستان و دولت مرکزی عراق پس از برگزاری همه‌پرسی کردی و تعلیق آن و نیز با توجه به منابع نفتی عظیم کرکوک که هر کدام از دو طرف مدعی آن هستند، احتمال هرگونه توافقی در مورد آتی این منطقه در آینده نزدیک ضعیف است. به‌نظر می‌رسد که این موضوع نیازمند توافقی تاریخی و سازش تمام جناح‌ها برای تضمین وضعیت قانونی کرکوک و «همه‌پرسی در مورد الحاق آن به کردستان»، «تبدیل آن به اقلیم مستقل» یا «حفظ وضعیت کنونی آن به‌عنوان استانی وابسته به حکومت بغداد» و یا «ماندن به‌عنوان منطقه مورد مناقشه» باشد. در این میان نباید از این مسئله هم غافل شد که اگر اختلافات در مورد آینده‌ی کرکوک شدت گیرد، درگیری مسلحانه ممکن است تبدیل به یکی از گزینه‌های مداوم میان نیروهای امنیتی دو طرف باشد.

۲- روش تحقیق

امروزه تحقیقات علوم انسانی برای تجزیه و تحلیل پدیده‌های سیاسی، با تعدد روش‌های

مطالعاتی روبه‌رو است. در این پژوهش سعی بر آن است از دیدگاه رویکرد حکمرانی خوب با ارائه چارچوب توصیفی - تحلیلی به واکاوی موانع و چالش‌های ساختاری بر سر تشکیل اقلیم مستقل کرکوک یا الحاق این استان به اقلیم کردستان عراق یا ماندن به‌عنوان منطقه مورد مناقشه مورد بررسی قرار گیرد، برای بررسی موضوع با توجه به نوع و ابعاد آن ضمن بهره‌آزاد از رهیافت‌های مختلف، از روش سناریونویسی و قیاسی استفاده شده است و برای جمع‌آوری داده‌ها هم با توجه به تازه بودن موضوع علاوه بر روش اسنادی و نقشه‌های معتبر از منابع رسانه‌ای و سایت‌های اینترنتی نیز استفاده می‌شود.

۳- مبانی نظری

منظور از چارچوب نظری همان نوع نگاه محقق به مسئله تحقیق است که باعث تمرکز فکری پژوهش‌گر و حرکت وی در مسیر یک نظریه و پرهیز از کلی‌گویی و پراکنده‌گویی می‌باشد. به‌واقع، هیچ‌کس جهان را همان‌گونه که هست تصور نمی‌کند، همه ما از پس پرده نظریه‌ها، پیش‌فرض‌ها و فرضیات به جهان می‌نگریم. از این منظر، مشاهده و تفسیر جدایی‌ناپذیرند، ما هم‌زمان که به جهان نگاه می‌کنیم، درگیر معنا بخشی به آن می‌شویم. دلیل اهمیت نظریه نیز همین است که به واقعیت پراکنده بی‌شکل و مغشوش، شکل و ساختار و چارچوب می‌دهد (Heywood, 2011).

۳-۱- نظریه حکمرانی خوب

ریشه‌یابی واژه حکمرانی ما را به واژه یونانی^۱ (راهبری یا هدایت کردن) می‌رساند، واژه‌ای که افلاطون آن را برای چگونگی هدایت یک نظام حکومتی به‌کاربرده است. این واژه یونانی در قرون وسطی به واژه «Gubernane» تبدیل شده است که بر راندن، حکمروایی کردن یا راهبری دلالت دارد. در اینجا حکمرانی «عمل یا شیوه حکومت کردن یا کارکرد حکومت» است (Cayer, 2007: 3). هنگامی که واژه حکمرانی را به کار می‌بریم باید به دو نکته توجه داشته باشیم. نخست

1- Kubernan

اینکه، حکمرانی، حکومت نیست. حکمرانی به‌عنوان یک مفهوم، مشخص می‌سازد که قدرت در داخل و خارج از اقتدار رسمی و نهادهای حکومت وجود دارد. غالباً، حکمرانی سه گروه اصلی از بازیگران را شامل می‌شود: «حکومت»، «بخش خصوصی» و «جامعه مدنی». دوم اینکه، حکمرانی بر «فرایند» تأکید دارد و مشخص می‌سازد که تصمیمات با توجه به روابط پیچیده بین تعدادی از بازیگران با اولویت‌ها و سلايق متفاوت گرفته می‌شوند. حکمرانی، توافقی را بین اولویت‌ها و سلايق رقیب و متضاد برقرار می‌کند و این، اساس و شالوده مفهوم حکمرانی است (UN-HABITAT, 2002).

تحقق حکمرانی مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی یا دولتی و نهادهای جامعه مدنی است که بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می‌کند و به‌دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره امور عمومی، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود. به این ترتیب، از منظر حکمرانی، حکومت به‌عنوان یک نهاد و یا مجموعه‌ای از نهادها نگرسته می‌شود و تنها یکی از چندین بازیگر اصلی در اجتماع است و زمانی که حکومت قادر به انجام کاری نباشد، سایر عاملان و بازیگران، ممکن است وارد عمل شوند و آن کار را انجام می‌دهند. قطعنامه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد به‌صورت آشکار، حکمرانی خوب را در پیوند با بستر محیطی می‌داند که رو به‌سوی بهره‌مندی از حقوق بشر و رشد و توسعه انسانی پایدار دارد. برای ایجاد امنیت در حکمرانی خوب بین کشورها، دستاوردهای مشارکتی در توسعه به رسمیت شناخته می‌شود و دستاوردهای تجویزی نامناسب تلقی شده است. با پیوند حکمرانی خوب و توسعه انسانی پایدار، بر اصولی چون مشارکت‌جویی، پاسخ‌گویی و ارتقای حقوق بشر تأکید می‌گردد و دستورالعمل‌های تجویزی و اجباری برای ایجاد توسعه، موردنظر نخواهد بود (UN-ESCAP, 2002).

بنابراین با توجه به مطالب فوق، می‌توان حکمرانی خوب را «روند یا هدفی دانست که باید بتواند فقر، ناامنی و تبعیض را از میان بردارد و همچنین محیطی را ایجاد کند که سازمان‌های مدنی، شهروندان خصوصی و دیگر نهادهای موجود خود را «مالک» روند توسعه و مدیریت بخش‌ها بدانند یا به‌عبارتی در این روند احساس مالکیت کنند». حکمرانی خوب، همچنین به

رفتار یا اخلاق مدیریتی مقامات یا مجموعه حکومت اشاره دارد. حکمرانی خوب نیازمند سازوکارهایی است که از طریق آن شهروندان به طور عادی بتوانند در فرایند سیاست‌گذاری، مشارکت نمایند. دولت‌ها واهمه دارند که با این کار، فرایند سیاست‌گذاری کند شود درحالی‌که هر اندازه فرایند سیاست‌گذاری فراگیرتر باشد، سیاست‌ها، قوانین و رویه‌های اداری حاصله از چنین فرایندی، قابل اجراتر و مسئولانه‌تر خواهد بود (Imani Jaajrumi, Firouzabadi, 2007: 43).

۲-۳- شاخص‌های حکمرانی خوب

حکمرانی خوب دارای هشت مؤلفه اصلی است. این شاخص‌ها عبارتند از مشارکتی بودن، اجماع‌محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، کارایی و اثربخشی، جامعیت و عدم تبعیض میان شهروندان و نهایتاً حاکمیت قانون. حکمرانی خوب تضمین‌کننده کمینه شدن فساد، احترام به نظر قومیت‌ها، اقلیت‌ها و اقشار آسیب‌پذیر در انجام تصمیم‌گیری است. همچنین حکمرانی خوب در قبال نیازهای کنونی و آینده جامعه مسئول است. اکنون به بررسی تک تک اجزای آن می‌پردازیم.

مشارکت^۱: مشارکت سنگ بنای اصلی حکمرانی خوب به‌شمار می‌رود. مشارکت مردم می‌تواند به صورت مستقیم و یا از طریق نهادهای مشروع واسط میان دولت و آنها یا نمایندگان منتخبشان باشد. البته باید دقت کرد که ایجاد دموکراسی الزاماً به معنای دخیل ساختن توقعات و انتظارات قومیت‌ها و اقلیت‌ها در اتخاذ سیاست‌ها نیست بلکه مشارکت باید سازماندهی شده باشد و از طریق ابزارهای تعریف شده محقق می‌گردد.

حاکمیت قانون^۲: حکمرانی خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی بی طرفانه‌ای است که غیرمغرضانه اجرا شوند. خصوصاً باید حقوق بشر و در رأس آن حقوق قومیت‌ها و اقلیت‌ها حفظ گردد. اجرای بی طرفانه قانون تنها با وجود سیستم قضایی مستقل و نیروی پلیس سالم

1- Participation

2- Rule of Law

انجام پذیر است.

شفافیت^۱: شفافیت به معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها مطابق قوانین و مقررات است. همچنین به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می‌تواند بر زندگی آنها تأثیرگذار باشد. در این راستا باید اطلاعات کافی تهیه گردد و به صورت قابل فهم در اختیار عموم قرار داده شود.

مسئولیت پذیری^۲: در حکمرانی خوب سازمان‌ها و نهادها باید در خدمت ذی‌نفعان باشند و در قبال وظایف محوله مسئول باشند. هر مشکل یا بحران در سطح جامعه می‌بایست توسط سازمان و بخش مربوطه مدیریت شود و هیچ معضلی وجود نداشته باشد که کسی خود را در قبال آن مسئول نداند. فرافکنی و توهم توطئه از جمله مواردی هستند که همواره برای فرار از مسئولیت‌پذیری به کار گرفته شده‌اند.

اجماع محوری^۳: در سطح جامعه کنشگران زیادی با نقطه نظرات مختلف حضور دارند. حکمرانی خوب می‌بایست منافع متفاوت گروه‌های گوناگون را با دستیابی به یک اجماع گسترده فراهم نماید. تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع فرایندی است که در آن قدرت شخصی و کنترل اطلاعات تابع بحث باز و صادقانه پیرامون موضوعات است. اجماع محوری نیازمند درک درستی از دورنمای بلندمدت توسعه انسانی پایدار و شیوه رسیدن به اهداف در این نوع از توسعه است.

تساوی حقوق و جامعیت^۴: رفاه و سلامت در یک جامعه زمانی به وجود می‌آید که تمام اعضای آن احساس کنند در جریان تحولات آن قرار دارند و به نوعی خود را عضو تأثیرگذار پندارند. این موضوع جز با ایجاد فرصت برای همه قومیت و اقلیت‌ها جهت بهبود وضعیت رفاه و آسایش خود میسر نمی‌شود.

-
- 1- Transparency
 - 2- Responsiveness
 - 3- Consensus oriented
 - 4- Inclusiveness

پاسخ‌گویی^۱: پاسخ‌گویی یک نیاز کلیدی برای حکمرانی خوب به شمار می‌رود. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی نیز باید به عموم مردم، خاصه ذی‌نفعان خود، پاسخ‌گو باشند. اینکه پاسخ‌گویی از طرف چه کسی و به چه فردی است بر حسب نوع تصمیمات و فعالیت‌های سازمان‌ها و افراد متغیر است. در حالت کلی هر سازمانی در قبال کسانی که به وسیله کارهای انجام شده توسط سازمان تأثیر می‌پذیرند، پاسخ‌گوست. نکته مهم اینجاست که پاسخ‌گویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود.

کارایی و اثربخشی^۲: حکمرانی خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و بهترین استفاده را از منابع بنمایند. مفهوم کارایی در زمینه حکمرانی خوب دربرگیرنده استفاده صحیح از منابع طبیعی (نفت، گاز و آب و...) در جهت توسعه پایدار است. در مجموع برای اینکه یک حکمرانی، حکمرانی خوب تلقی گردد، لازم است کارکردهای داشته باشد از جمله مشارکت‌جویی، نگرش استراتژیک، قانون‌گرایی، شفافیت، اجماع آراء، عدالت‌جویی، سودمندی و کارایی، پاسخ‌گویی (Miridi, 2006: 278).

۳-۳- انطباق چارچوب نظری با موضوع پژوهش

در این پژوهش تلاش می‌شود در قالب چارچوب «حکمرانی خوب» به بررسی دیدگاه اقلیم کردستان و دولت مرکزی عراق نسبت به ژئوپلیتیک کرکوک و نقش آن در روابط دو طرف پرداخته شود. دلیل انتخاب نظریه حکمرانی خوب در تبیین سیاست موجود در عراق این است که چون مسئله کرکوک موضوع چالش داخلی کشور عراق است، لازم است از بُعد علوم سیاسی بررسی شود تا حوزه نظریه‌های روابط بین‌الملل. نظر به اینکه یکی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب توزیع قدرت و حاکمیت و پایبندی به قانون و اجرای آن می‌باشد، دولت اقلیم کردستان عراق هم طبق ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق خواهان اجرایی شدن این ماده است در

1- Accountability
2- Efficiency and Effectiveness

این راستا تعویق دولت فدرال مرکزی در اجرای این ماده یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب را زیر سؤال می‌برد، این در حال است که قانون اساسی عراق به‌عنوان میثاق ملی، باید مشکلات و معضلات جامعه با رجوع به آن حل و فصل شود، نه باعث تشدید اختلافات شود. به‌عبارت دیگر پیروی از الگوی قانون اساسی هم مشروعیت قانونی به‌دنبال دارد و هم باعث کاهش تنش می‌شود. در این میان اگرچه حکومت‌های پی‌درپی عراق برای اجرای مفاد ماده ۱۴۰ مسئله کرکوک را از بین نبرده است. به‌واقع مسئله وضعیت کرکوک، قضیه کلیدی مانع بر سر راه فرایند آشتی و مصالحه سیاسی است. در غیاب راه‌حلی قابل قبول برای طرفین، نظام سیاسی عراق در بن‌بست باقی خواهد ماند و نخواهد توانست در دیگر مباحث قانون‌گذاری همچون قانون نفت و گاز و بسته متمم قانون اساسی مورد نیاز برای روند ماده ۱۴۲ نیز پیشرفتی داشته باشد. اگرچه تمام طرفین، اعم از کردها، ترکمانان، ترک‌ها، اعراب، یا جامعه بین‌المللی، بر لزوم مصالحه تأکید می‌کنند، با این حال تلاشی جدی برای این کار صورت نگرفته است. بنا به تعریف، یک مصالحه مستلزم آن است که تمام طرفین به امتیازاتی مهم و قابل توجه دست یابند. همچنین یکی دیگر از شاخص‌های حکمرانی خوب شفافیت و مسئولیت‌پذیری دولت می‌باشد، در این راستا می‌بینیم از سال ۲۰۰۷ سهم ۱۷٪ بودجه سالانه اقلیم کردستان عراق از سوی دولت مرکزی به ۱۳٪ تقلیل پیدا کرد و در مرحله بعدی هم این مقرری واریز نشد؛ در این رابطه هم دولت فدرال به تعهدات خود پایبند نماند و اقدامی که می‌بایست سال ۲۰۰۷ انجام می‌داد را به تعویق انداخت، بنابراین دامنه‌دار شدن این مسئله موجب تشدید اختلافات دو طرف شد. بنابراین، تا زمانی که مصالحه متقابل قابل قبولی برای قضیه کرکوک پیدا نشود، عراق در درون نظام سیاسی ناآرام باقی خواهد ماند. اینکه حکومت امروز می‌تواند یک بند مهم قانون اساسی را در اولویت قرار ندهد، چه تضمینی وجود دارد حکومت عربی آتی به آن بخش‌هایی از قانون اساسی که از حقوق کردها و وضعیت خودمختاری‌گردی حمایت می‌کند احترام بگذارد؟ از این‌رو، قضیه کرکوک اهمیت بیشتری برای کردها پیدا می‌کند، زیرا برای آنها به‌مثابه

آزمایش تورنسل^۱ اراده اکثریت عرب برای احترام به اصول قانون اساسی و حاکمیت قانون است.

۴- جغرافیای سیاسی کرکوک

استان کرکوک بین استان‌های گُردنشین سلیمانیه و اربیل در شرق و دو استان نینوا به مرکزیت موصل و صلاح‌الدین به مرکزیت سامرا در غرب و جنوب قرار دارد. کرکوک به دلیل استقرار در مناطق مرکزی عراق - منطقه کرکوک با کشورهای ترکیه، ایران و سوریه مرز مشترک ندارد- و نیز برخورداری از تأسیسات پالایشگاهی، ذخایر نفتی و نیز منابع آبی و اراضی کشاورزی نقش متمایزی در توسعه و تحول اقتصادی دارد. رود دجله که مستقیماً از کوه‌های ترکیه سرچشمه گرفته و پس از عبور از دهوک و موصل و سامرا روانه بغداد می‌شود، مرز غربی کرکوک و نینوا را تشکیل می‌دهد. کرکوک در مرکز استان التمیم در ۲۵۰ کیلومتری شمال بغداد قرار گرفته است و از جمله مراکز باستانی واقع در عراق بوده و باقیمانده‌ای از شهر تاریخی «آرافا» در پنج هزار سال قبل است، تحولات رخ داده در این شهر متأثر از تحولات و وقایع حادث شده در سرزمین بین‌النهرین در طول تاریخ بوده است. پس از شکست ارتش صفوی از عثمانی‌ها در جنگ چالدران که رسماً بخش عمده مناطق گُردنشین از خاک مادری‌اش ایران جدا شد شهر کرکوک به یکی از شهرهای مورد علاقه جمعیت ترکمن تبدیل گردید. چاه نفت «باباگورگور» یکی از نقاط عطف تاریخی کرکوک است که در سال ۱۹۲۷ کشف گردید باباگورگور بعد از چاه نفت مسجد سلیمان در ایران دومین چاه نفت اکتشافی خاورمیانه به حساب می‌آید. در خصوص ترکیب جمعیتی این شهر بایستی گفت هر یک از سه گروه گُردها، اعراب و ترکمن‌ها مدعی داشتن اکثریت جمعیتی در این شهر هستند اما انتخابات آزاد در خلال سال‌های اخیر (۲۰۰۵ و ۲۰۱۰ و ۲۰۱۴ پارلمان و ۲۰۰۸ شوراها) ادعای گُردها را به واقعیت نزدیک‌تر نشان داده است (Nasri, Salimi, 2013: 172).

۱- ماده آبی رنگی که در اثر اسید زیاد به رنگ قرمز تبدیل می‌شود و هرگاه قلباً بدان بزنند باز به رنگ آبی در می‌آید. در اینجا منظور آزمایشی است که آشکارکننده اصل باور و ذهنیت است.

۵- وضعیت اقتصادی کرکوک

همان‌طور که اشاره شد اولین قطرات نفت عراق بر سر چاه‌های نفت «باباگورگور» فوران کرد. میدان نفتی کرکوک، که در ابتدا توسط IPC در سال ۱۹۳۴ راه‌اندازی شد، هنوز هم اساس تولید نفت در شمال عراق است. پس از بیش از هشت دهه فعالیت کرکوک بیش از ۱۰ میلیارد بشکه ذخایر نفت اثبات شده باقی مانده را دارا می‌باشد و هنوز نفتی که تولید می‌نماید بیش از نیمی از صادرات عراق است. عراق دارای دو میدان نفتی عمده است، میدان نفتی رمیله در جنوب و میدان نفتی واقع در کرکوک. بنا به تخمین کارشناسان حدود ۱۲ تا ۲۴ درصد نفت عراق در منطقه کرکوک وجود دارد و این بدین معنی است که در کرکوک حدود ۱,۵ تا دو درصد ذخایر نفت جهانی وجود دارد - برخی منابع گردی این ذخایر را تا ۷٪ ذخایر نفت جهانی اعلام می‌کنند- بیش از ۹۵ درصد اقتصاد فعلی عراق وابسته به نفت است و چنانچه ذخایر نفتی کرکوک را حتی حداقل ۱۰٪ فرض کنیم، درمی‌یابیم که این شهر دارای اهمیت فوق‌العاده از منظر ژئواکونومیک برای عراق، منطقه خاورمیانه و نظام بین‌الملل می‌باشد. در خصوص اهمیت جانبی کرکوک باید به خطوط لوله نفت آن که اصلی‌ترین شاهراه صادرات نفت این کشور است اشاره کرد این شهر دارای دو خط لوله اصلی است. خط لوله کرکوک - جیحان نفت تولیدی از منطقه کرکوک را به بندر جیحان ترکیه در دریای مدیترانه منتقل می‌کند. جریان انتقال نفت کرکوک به پایانه صادراتی ترکیه در بندر جیحان تا پیش از سال ۲۰۰۹ روزانه ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار بشکه نفت بوده است. ظرفیت کنونی تولید نفت عراق از میدان‌های شمالی ۷۰۰ هزار بشکه در روز است که حدود ۳۰۰ هزار بشکه آن برای مصرف داخلی در اختیار پالایشگاه بیجی در شمال کشور قرار می‌گیرد و بقیه صادر می‌شود (البته به این میزان نفت بایستی ۱۵۰ هزار بشکه نفت که مربوط به کشفیات جدید در شمال عراق در منطقه زاخو است نیز اضافه کرد) (Peshang, 2016). خط لوله کرکوک - بانیا که در اواخر دهه ۱۹۹۰، در چارچوب توافق دولت سوریه و رژیم صدام در عراق راه‌اندازی شده بود، در پی سرنگونی این رژیم مسدود شد. سوریه و عراق در اواخر سال ۲۰۰۶ رایزنی‌هایی برای راه‌اندازی مجدد خط لوله نفتی «کرکوک - بانیا» میان دو کشور با ظرفیت دویست هزار بشکه در روز انجام دادند.

۶- ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق

براساس بند اول ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق، قوه مجریه، مسئولیت تکمیل اجرای مفاد ماده ۵۸ قانون اداره عراق در دوران انتقالی با تمام بندهای آن بر عهده دارد. در بند دوم این ماده تأکید شده است که مسئولیت قوه مجریه در دولت انتقالی که در ماده ۵۸ قانون اداره کشور عراق در دوران انتقالی تصریح شده است، تا زمان تشکیل دولت منتخب به موجب این قانون ادامه خواهد یافت و اینکه مسائلی مانند «عادی سازی»، «سرشماری» و «همه‌پرسی» در کرکوک و دیگر مناطق مورد اختلاف برای اطلاع از اراده شهروندان تا حداکثر ۳۱ دسامبر سال ۲۰۰۷ کاملاً اجرا شود (Ibid). مضمون کمیسیون ماده ۱۴۰ قانون اساسی این است که «کسانی که عرب بودند اگر رغبت و میلی داشته باشند به مناطق خود باز گردند تا گردها و ترکمان‌های به زور کوچانده شده به سرزمین خود باز گردند و نام خود را به کمیسیون ماده ۱۴۰ قانون اساسی بدهند تا تسهیلات لازم و کمک مالی هم به آنها داده شود». برای اعرابی که از سرزمین‌های دیگر به مناطق مورد مناقشه از جمله کرکوک آمده‌اند مبلغ ۲۰ میلیون دینار به همراه یک قطعه زمین در جنوب عراق داده می‌شود و برای گردها و ترکمان‌ها که از یک‌سو سال‌هاست خانه‌شان را از دست داده و آواره شده‌اند ۱۰ میلیون دینار پرداخت می‌شود اما تاکنون (۲۰۱۷م) هنوز هیچ قطعه زمینی به گردها در مناطق مورد مناقشه داده نشده است. البته به غیر از کرکوک شهرها و استان‌های دیگری نیز هستند که این ماده قانونی شامل آنها نیز می‌شود این استان‌ها عبارتند از: موصل (نینوا)، دیاله و صلاح‌الدین. استان‌هایی که در خصوص برخی از مناطق آنها نیز اختلاف میان اقوام مختلف عراقی وجود دارد. اما چرا تنها نام کرکوک در ماده آمده است؟ علت آن این است که کل استان کرکوک مورد مناقشه و ادعا است، اما دیگر استان‌ها تنها بخشی از آنها مورد مناقشه است. در زمان حکومت دو ساله «پل برمر» حاکم آمریکایی عراق، که در حد فاصل سال‌های ۲۰۰۳ تا پایان ۲۰۰۴م بود، یک قانون اساسی موقت که به قانون برمر معروف شد نوشته شد، در قانون مذکور بحث مناقشه و ادعا بر سر مناطق مختلف در ماده‌ای بنام ماده ۵۸ قانون اساسی گنجانده شد، این ماده در سال ۲۰۰۵م و در قانون اساسی نهایی عراق به ماده ۱۴۰ تغییر نام داد (Sasanian, Strategic thinking of Tabyin, 2017).

۱-۶- مراحل اجرایی ماده ۱۴۰ قانون اساسی

برای اجرایی کردن ماده ۱۴۰ قانون اساسی سه مرحله مختلف در نظر گرفته شده است. مرحله نخست: عادی‌سازی است منظور از عادی‌سازی بازگشتن به وضعیت پیشین است. لذا کمیسیون بایستی کلیه اقداماتی که باعث بازگشت به وضع پیش از تعریب در مناطق مورد مناقشه می‌شود را انجام دهد. مرحله دوم: گرفتن آمار است، در این مرحله می‌بایست یک آمار دقیق از ساکنان پیشین و فعلی مناطق مختلف و به‌ویژه کرکوک تهیه شود. بر این اساس کسانی که از سال ۱۹۵۷م شهروند کرکوک بوده‌اند اعم از کُرد، ترکمان، عرب و مسیحی، بتوانند رأی دهند این یعنی شامل اعرابی که پس از سال ۱۹۶۸م وارد مناطق مورد مناقشه از جمله کرکوک شده‌اند نمی‌شود. در خصوص تعیین اعرابی که از زمان قدرت‌گیری بعثی‌ها وارد کرکوک شده‌اند. حکومت وقت عراق به هر خانواده‌ای که وارد کرکوک شده بود مبلغ ۶۰ هزار دینار و یک قطعه زمین می‌داده است. پس اعرابی که نامشان در لیست دریافت‌کننده پول و زمین در آن دوره است مطمئناً نمی‌توانند رأی داده و در این آمارگیری شرکت کنند. در حقیقت این مرحله پیش‌زمینه مرحله سوم و برگزاری همه‌پرسی است چون در این مرحله واجدان شرایط شرکت در همه‌پرسی تعیین سرنوشت مناطق تعیین می‌شوند و اما مرحله سوم: انجام همه‌پرسی است پس از انجام مراحل اول و دوم و به‌خصوص کسب آمار دقیق ساکنان واقعی این مناطق، یک همه‌پرسی در آن برگزار می‌شود که سرنوشت این مناطق در اضافه شدن به اقلیم کُردستان عراق و یا باقی ماندن در وضعیت پیشین مشخص شود.

به‌رغم سپری شدن یک دهه از سال ۲۰۰۷م که طبق قانون می‌بایست همه سه مرحله در آن زمان طی می‌شد و وضعیت کرکوک هنوز در پیچ‌وخم‌های متعدد مرحله اول باقی مانده است. تا سال ۲۰۱۳م حدود ۱۵۰ هزار خانواده کُرد و ترکمان عراقی در کمیسیون ثبت نام کرده و خواهان بازگشت به کرکوک هستند و درخواست ۶۵ هزار خانواده را یعنی حدود ۴۳٪ کارهای مرحله اول را انجام شده است. از بین اعراب نیز حدود ۲۸ هزار خانواده خواهان ترک کرکوک و بازگشت به موطن اصلی خود شده‌اند که تا به حال کار بازگشت تنها ۱۲ هزار خانواده نهایی شده است. اما دولت به این مسئله نیز اکتفا نکرده است و برای هرچه کُندتر کردن روند، کار

ثبت نام از تمامی افرادی که در دوره صدام به نوعی از مناطق خود اخراج شده‌اند را به این کمیسیون اضافه کرده است و با این وضعیت ۳۵۰ هزار خانواده دیگر در صف ثبت نام قرار گرفته‌اند. این در حالی است که با نفرات و بودجه فعلی تنها توان انجام ثبت نام و بررسی سالانه ۱۰ تا ۱۲ هزار خانواده ممکن است (Talabani, 2002: 41).

۷- کشمکش بازیگران بر سر کرکوک

روشن است که کشمکش بر سر کرکوک قبل از هر چیز کشمکشی قومی بر سر نفت است. نفت کرکوک آن را از زمان اولین استخراج نفت در اواخر دهه ۱۹۲۰ به امتیازی راهبردی مبدل کرد، و دغدغه اصلی همه رژیم‌های عرب در طول قرن بیستم حصول اطمینان از باقی ماندن یکی از عمده‌ترین دارایی‌های عراق در دست اعراب بود. در سال ۱۹۵۷، آمارها حاکی از آن بود که اعراب در استان و شهر کرکوک به وضوح در اقلیت هستند. همان آمارها نشان می‌داد که کردها به طور برجسته‌ای در سطح استان از اکثریت برخوردار بودند، با این حال در سطح شهر کردها در کنار ترکمانان و وضعیت تکثر قومی به وجود آورده بود. غلبه عددی کردها در کرکوک پس از سال ۱۹۶۱ و در پی وقوع خصومت میان نیروهای کرد و ارتش عراق، تهدید راهبردی محسوسی را آشکار کرد. در سال ۱۹۷۰، رژیم نوپای بعث در مورد توافقنامه‌ای برای خودمختاری کردها به مذاکره پرداخت که به کردها اختیارات وسیعی برای حکومت بر خود و خودمختاری فرهنگی در مناطق اغلب گردنشین می‌داد. توافقنامه موسوم به «توافقنامه مارس» با موافقت بر سر اخذ آمار برای تعیین مرزهای نهایی منطقه خودمختار کردی به نقطه اوج خود رسید. به احتمال زیاد آمارها حاکی از آن بودند که کردها اکثریت استان کرکوک را تشکیل می‌دهند. از این رو، چنین آماری هرگز اخذ نشد، و جنگ بین کردها و بعثی‌ها در گرفت. پس از شکست نظامی کردها (به علت قطع حمایت شاه ایران و ایالات متحده) حکومت عراق عازم اجرای برنامه‌ای جاه طلبانه برای دست کاری جمعیتی کرکوک شد تا جمعیت عرب کرکوک را به زیان کردها، و در سطحی پایین تر به زیان ترکمانان نیز تغییر دهد. این برنامه که به «عربی سازی» مشهور شد نظام مند و چند بعدی بود. بخشی از این برنامه پرداخت پول (۱۰ هزار دینار

به هر خانواده) و اعطای زمین به صدها هزار نفر از اعراب جنوب عراق و اسکان آنها در منطقه بود؛ بیرون راندن اجباری صدها هزار کُرد و ترکمن از شهر و حوالی آن، تخریب فیزیکی چندین محله کُردنشین در کرکوک، ترسیم مجدد مرزهای کرکوک برای مستثنی کردن بخش‌های اغلب کُردنشین (چمچمال، کلار و کفری) و گنجانیدن بخش‌های اکثر اعراب‌نشین و اصلاح ملیتی یعنی ثبت نام غیرعرب‌ها به‌عنوان عرب در فرایند آمارگیری، از دیگر اقدامات اجرا شده طی برنامه عربی سازی کرکوک بودند. همه این اقدامات در کنار هم موجب حصول اطمینان از این امر بود که در دهه ۱۹۹۰ اعراب ظاهراً حدود سه چهارم جمعیت کل کرکوک را تشکیل می‌داده‌اند. جدول شماره ۱ همه آمارهای اخذ شده در عراق از سال ۱۹۵۷ را ارائه می‌دهد و اثر تلاش مداوم رژیم بعث در دست‌کاری هویت جمعیتی کرکوک را به‌خوبی به تصویر می‌کشد.

جدول شماره ۱: مقایسه آمارهای ۱۹۵۷، ۱۹۷۷ و ۱۹۹۷

درصد	آمار ۱۹۹۷	درصد	آمار ۱۹۷۷	درصد	آمار ۱۹۵۷	
۲۱	۱۵۵,۸۶۱	۳۸	۱۸۴,۸۷۵	۴۸	۱۸۷,۵۹۳	کُردها
۷۲	۵۴۴,۵۹۶	۴۵	۲۱۸,۷۵۵	۲۸	۱۰۹,۶۲۰	اعراب
۷	۵۰,۰۹۹	۱۷	۸۰,۳۴۷	۲۱	۸۳,۳۷۱	ترکمانان
---	۷۵۲,۷۴۵	---	۴۸۳,۹۷۷	----	۳۸۱,۸۲۹	جمع کل

Source: Anderson, L. and G. Stanfield, 2009

۱-۷- استدلال‌های کُردها، ترکمن‌ها و عرب‌ها در مورد کرکوک

برای کُردها، کرکوک همان‌گونه که یکی از رهبران‌شان تو صیف کرده «قدس کُردستان» است؛ برای ترکمانان، کرکوک همیشه شهری ترکمانی بوده و هست که جامعه ترکمان عراق (ترکمنلی) را که از مرزهای ایران در شرق تا مرز سوریه در غرب کشیده شده به هم پیوند داده است؛ برای اعراب نیز کرکوک آشکارا شهری عراقی و نماد هویت ملی عراق است که چندقومی، متحد و منسجم است و از این‌رو به هیچ گروه قومی متعلق نیست. طرف‌های مختلف دخیل در موضوع کرکوک هرکدام استدلال‌های ویژه‌ای اقامه می‌کنند. اما در علم

سیاست ادعا مهم نیست. اصل و حرف حساب، طرح ادعای موجه و مهم‌تر از آن قابلیت توجیه و عملی ساختن ادعاهاست. گردها چهار استدلال دارند و معتقدند بر اساس این چهار استدلال کرکوک بخشی از اقلیم خودمختار گوردستان است.

یک) استدلال جغرافیایی و زمین‌شناختی: بر اساس این استدلال از اربیل تا کرکوک هیچ مانع کوهستانی، آبی و اقلیمی کرکوک را از مناطق کردنشین منفک نمی‌کند. تنها تفاوت قابل ملاحظه را در مناطق نفت‌خیز کرکوک می‌توان دید که امری طبیعی نیست و پروژه‌ای است نوپدید و دست‌ساخت بشر.

دو) استدلال جمعیتی: بر اساس استدلال رهبران و مطبوعات کردی تا پیش از دست‌کاری و مهندسی جمعیت در منطقه و شهر کرکوک اکثریت از آن گردها بود. سیاست صدام در عربی ساختن کرکوک سبب کوچاندن اجباری گردها از موطن‌شان شد و کاشانه آنها در اختیار عرب‌های کوچانده شده از جنوب عراق قرار گرفت. از این منظر دست‌کاری جمعیت کرکوک در زمان حکومت خاندان هاشمی و در سال‌های پیش از حکومت صدام حسین هم وجود داشت. بعدها حکومت‌های غیرکرد از طریق استخدام عرب‌ها و ترکمن‌ها در صنعت نفت کرکوک عملاً جابجایی هوشمند جمعیت را در عرصه‌های کشاورزی و صنعت به اجرا نهادند. اخراج زورگویانه گردها از منطقه مصادف بوده است با اعطای تسهیلات و مشاغل و اختیارات فوق‌العاده به مهمانان تازه وارد. صدام حسین در ادامه عربی‌سازی حتی اسم کرکوک را با واژه ناسیونالیستی تمیم^۱ جایگزین نمود تا برای همیشه به هستی گردها در منطقه خاتمه دهد و کرکوک را به منطقه‌ای عربی مبدل نماید.

سوم) استدلال تاریخی: بر این اساس، منطقه و نه شهر کرکوک، طی ۲۰۰ سال اخیر کانون ساختار و نهادهای متعدد تمدنی بوده است که همگی گرد زبان بوده‌اند. به‌طوری‌که هیچ نماد تمدنی غیر کردی را نمی‌توان در کرکوک شناسایی نمود. بر این اساس، اقلیت‌های غیر کردی امپراتوری عثمانی نباید گردها را حذف نمایند. حکومت‌های محلی کردی در منطقه هیچ وقت

با اقلیت عرب یا ترکمن به سبک بعثی‌ها رفتار نکرده‌اند.

چهارم) استدلال اخلاقی: تأمل اخلاقی کردها در معرفی کرکوک به‌عنوان بخشی از اقلیم کردستان این است که معادلات استراتژیک نباید ملاحظات اخلاقی را تحت‌الشعاع قرار دهد. جنگ‌های ناعادلانه و ستمگری‌های بعثی‌ها، مرارت تاریخی کردها را به اوج رسانده است و نمی‌توان همه مواضع را بر اساس واقعیت‌های عینی تعریف و تفسیر نمود. نکات متعددی وجود دارد که قابل طرح در قالب تاریخ و جغرافیا نیست. سیطره غیرکردها بر اراضی و صنایع کرکوک، هیچ یک توجیه اخلاقی نداشته و صرفاً در قالب سیاست طرد و تحقیر کردها از سوی یک حکومت نامشروع قابل فهم است (Nasri, Analytical Site of Kurdha, 2012).

بر اساس استدلال ترکمن‌ها، آنان به صورت تاریخی اکثریت جمعیت شهر کرکوک را در اختیار داشته‌اند و در کارنامه خود سیاست تبعیض‌آمیزی علیه اقوام دیگر اعمال نکرده‌اند و اینکه صدام حسین به عربی ساختن کرکوک پرداخته است، ارجحیتی بر کردها در قیاس با ترکمن‌ها در پی نمی‌آورد. عرب‌های شیعه نیز استدلال می‌کنند که اولاً تعداد و تراکم کردها در کرکوک آن‌گونه که کردها ادعا می‌کنند نبوده است و منطقه بین‌النهرین همواره کانون تمدن‌های غیرکردی بوده است. علاوه بر این عرب‌هایی که اجباراً در منطقه اسکان داده شده‌اند استدلال می‌کنند که کوچاندن اجباری آنها ادامه سیاست بعثی از سوی مسئولان و فعالان اقلیم کردستان است و نیز تلاش برای عربی‌سازی مناطق مهم گردنشین از جمله دو شهر موصل و کرکوک از ابتدای دهه ۱۹۶۰ آغاز شد و این سیاست‌ها در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ که حزب بعث در قدرت بود تشدید بیشتری یافت. بر طبق این سیاست‌ها دولت‌های عراقی کوشیدند تا نسبت جمعیتی در این شهرها را تغییر دهند بر این اساس کردها از شهرها و مناطق شان به زور به مناطق شمالی‌تر عراق کوچانده شده و قبایل عرب شیعی ساکن در جنوب را به جای آنها اسکان می‌دادند این روند تقریباً تا سال ۲۰۰۳ به شیوه‌ها و حجم مختلف ادامه داشته است (Moradi, 2017).

۸- سناریوهای احتمالی تقسیم قدرت در کرکوک

۸-۱- مصالحه یا ادامه منازعه در کرکوک

همان‌طور که به تفصیل شرح آن رفت حل قضیه کرکوک نیازمند مصالحه است و تحمیل هر راه‌حلی به کردها خطر بی‌ثباتی عراق را در پی خواهد داشت. هرگونه معامله‌ای برای مصالحه باید سه قضیه اساسی و پایه را مدنظر قرار دهد. چه کسی نفت را کنترل کند، چه کسی حکمرانی کند و چه کسی از نظر اجرایی و اداری «صاحب» کرکوک است. هدف این نوشتار رسیدن به راه‌حل مسئله کرکوک نیست بلکه شفاف‌سازی وضعیت مبهم ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق است. راه‌حل پیشنهادی گروه بحران بین‌الملل (ICG) اغلب به‌عنوان یک مصالحه ارائه می‌شود اما این گمراه شدن از موضوع است. این راه‌حل تنها در مقایسه با درخواست‌های حداکثری جبهه کرکوک عرب عراقی (IAKF) می‌تواند به‌عنوان مصالحه تلقی شود و به‌عنوان راه‌حلی برای مسئله کرکوک، در نظر کردها همان اندازه غیرقابل پذیرش است که برای ترکمانان و اعراب است. در عوض، شرایط مذاکره را باید به سمت دو برآیندی متمرکز ساخت که مصالحه‌ای واقعی را به وجود بیاورد. وضعیت منطقه‌ای مستقل و خودکفا برای کرکوک در مقایسه با وضع کنونی به دو دلیل برای کردها ارجح‌تر است. اول بدین خاطر که مناطق در مقایسه با استان‌ها از خودمختاری بسیار بیشتری از بغداد برخوردارند، و دوم اینکه، کردها تحت هیچ التزام و محظورات اخلاقی یا قانونی قرار نمی‌گیرند که قدرت را با دیگر گروه‌ها تقسیم کنند (Anderson, 2009: 198).

اگر کردها علی‌رغم ضمانت‌های قانون اساسی در ماده ۱۴۰، فرصت بازپس‌گیری «قلب» کردستان از طریق آراء عمومی را قربانی کنند، مسلماً هیچ تعهد و التزام اخلاقی برای تقسیم قدرت حکمرانی در کرکوک نخواهند داشت. هیچ ماده‌ای در قانون اساسی هم وجود ندارد که حکومت فدرال از طریق آن کردها را مجبور به تقسیم قدرت در سطح منطقه‌ای بکند. مناطق اختیار و قدرت این را دارند که نهادهای سیاسی و نظام انتخاباتی‌شان را طراحی کنند، بنابراین به‌جز مسائل لجستیکی، از نظر فنی هیچ مانعی در برابر کردها برای اعمال تغییرات در نظام

انتخاباتی به منظور تحکیم کنترل سیاسی شان بر کرکوک وجود ندارد. کردها به طور قابل قبولی مدعی اند که فرصتی را که قانون اساسی به آنها داده است تا کرکوک را به بخشی از کردستان تبدیل کنند، در سطحی عمیق تر، شکست پی در پی حکومت‌ها در اجرای ماده ۱۴۰، سؤال‌هایی جدی برای کردها در مورد امکان مشارکت آتی در دولت مطرح می‌کند. ضمانت‌های قانون اساسی به عنوان پناه و حفاظی در برابر بازخیز حکومت مسلط عرب در مرکز تلقی می‌شد و ماده ۱۴۰، از بسیاری جهات آزمون صداقت این راهبرد بود. سرنوشت ماده ۱۴۰ نشان می‌دهد که تمامیت قانون اساسی زیر سؤال رفته، و به طور عملی، ضمانت‌های ارائه شده در مفاد و قیود آن، کمتر از میزان مورد تعهد ظاهر شده‌اند (Barkhoda, 2016: 80-88). این سناریو برای اعراب و ترکمانان کرکوک نیز مصیبت‌بار خواهد بود. بهای پیروزی نمادین بیرون نگاه داشتن کرکوک در خارج از مرزهای کردستان، از دست دادن تمام پست‌ها خواهد بود. پر واضح است که آنها هم هرگونه امکان مشارکت در قدرت در کرکوک را از دست خواهند داد و هم از مشارکت نسبی کنونی که از آن بهره می‌برند محروم خواهند شد. اگرچه مرزی نظری مناطق کردی را از هم جدا نگاه خواهد داشت، اما از نقطه نظر مقاصد کاربردی، کرکوک از همه لحاظ به عنوان بخشی از منطقه کردستان اداره خواهد شد. در این صورت، این سناریو را می‌توان قضیه‌ای باخت-باخت دانست چرا که هیچ‌کدام از طرفین را راضی نمی‌کند.

۲-۸- مصالحه‌ای دیگر برای حل مسئله کرکوک

دومین راهکار مصالحه - در نظر گرفتن کرکوک به عنوان منطقه‌ای با وضعیت ویژه در درون منطقه کردستان با مکانیزم‌های تقسیم قدرت در محل - هرچند ایده آل دولت مرکزی نیست، اما یکی از گزینه‌های روی میز است. بنا به این سناریو، مرزهای کرکوک به مرزهای پیش از حکومت بعثی برگردانده و همه‌پرسی همان‌طور که در قانون اساسی عراق هم به آن اشاره شده است، در مورد وضعیت آتی استان برگزار می‌شود. اگرچه نتیجه همه‌پرسی لزوماً از قبل قابل پیش‌بینی نیست، اما برآیند بسیار محتمل آن، رأی اکثریت به نفع الحاق کرکوک به منطقه کردستان است. به طور منطقی انتظار می‌رود که کردها در قبال کسب حق الحاق کرکوک به منطقه

گردستان در این سه مورد مصالحه کنند: اول، کردها به طور رسمی موافقت نمایند که حکومت فدرال کنترل انحصاری بر مدیریت نفت کرکوک را باز یابد. دوم، کرکوک باید از اختیارات خودمختاری تقریباً برابری با حکومت منطقه‌ای گردستان برخوردار شود، مشابه اختیاراتی که منطقه گردستان در برابر حکومت عراقی از آن برخوردار است. بدین ترتیب، در موارد بسیار حساس، همانند آموزش و امنیت، کرکوک باید اجازه یابد خودش را اداره و از دخالت حکومت منطقه‌ای گردستان (KRG) مصون باشد و سوم اینکه، کردها لازم است ترتیباتی را برای تقسیم قدرت بپذیرند که قدرت اداری در استان را به طور متساوی به هر سه گروه اصلی کرکوک (و سهمی مشخص برای جمعیت مسیحی) اختصاص دهد. این ترتیبات نیز ممکن است بدین ترتیب باشد که یکی از سه پست اجرایی اصلی (استاندار، معاون استاندار و رئیس شورا) به هر کدام از سه گروه اصلی اختصاص یابد، و این کار طبق قانون نیازمند توافق دو سوم آرای شورا باشد تا امکان وتوی تصمیمات شورا وجود داشته باشد. این راهکار به نمایندگان ترکمن و عرب این امکان را می‌دهد که تصمیمات شورایی با اکثریت گرد را وتو کنند. واضح است که جزئیات چنان توافقی به طور مفصل قابل بحث است اما اصول گنجانده شده - مبنی بر اینکه قدرت حکمرانی باید به طور متساوی میان گروه‌های اصلی تقسیم شود - مهم‌تر از جزئیات است.

ماهیت این سناریو این است که کردها بر سر همه چیز مصالحه می‌کنند به جز وضعیت کرکوک به عنوان بخشی از منطقه گردستان و در همین حال ترکمانان و اعراب سهمی نامتناسب از قدرت تضمین شده در خودمختاری کرکوک را به دست می‌آورند در عوض آن تسلیم در قضیه محل اداری کرکوک که بیشتر نمادین است. هیچ کدام از طرفین همه آنچه را که می‌خواهند به دست نمی‌آورند، اما همگی در معامله سهمی مهم به دست می‌آورند. این معنای مصالحه است. راه حل استاندارد که از جانب رهبران سیاسی ترکمانان و اعراب کرکوک مطرح شده و پیشنهاد می‌کند که قدرت باید به طور متساوی تقسیم و کرکوک نیز باید بیرون از منطقه گردستان باقی بماند، به هیچ تعریفی قابل قبول از مصالحه متناسب نیست، زیرا مستلزم این است که کردها همه امتیازی بدهند اما هیچ امتیازی نگیرند. در غرب کسانی که از این رویکرد

پشتیبانی می‌کنند، باید نگاهی به فرهنگ لغت بیندازند تا دریابند که به‌سادگی می‌توان دریافت چنین رویکردی هیچ همخوانی با تعریف مصالحه ندارد. مصالحه واقعی در این مورد، مستلزم سبک و سنگین کردن دو بعد کلیدی یعنی وضعیت اداری و کنترل سیاسی است. اگر کرکوک بیرون از منطقه کردستان باقی بماند، پس اعراب و ترکمانان منطقی‌تر نمی‌توانند انتظار داشته باشند که در قدرت سهیم شوند و به همین ترتیب، کردها نیز نباید انتظار داشته باشند می‌توانند قدرت را در کرکوک به‌عنوان بخشی از کردستان، به‌طور انحصاری در دست خود گیرند (Wolf, 2010: 201).

۳-۸- سناریوی تبدیل کرکوک به اقلیمی مستقل

پس از تحولات سال ۲۰۰۳ کردها و اعراب شیعی پس از هشت دهه تحت ستم واقع شدن از سوی اقلیت حاکم در عراق فرصت حضور در رأس قدرت را یافتند و با همکاری راهبردی خود و البته نیروهای ائتلاف حاضر در عراق موفق به تثبیت نسبی نظم جدید در این کشور شده‌اند. در خلال مذاکرات میان سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ که عراق در یک دوره انتقالی و تحت حاکمیت «پل برمر» آمریکایی بود کردها توانستند حق تعیین سرنوشت کرکوک از طریق سرشماری و همه‌پرسی را به سایر گروه‌ها بقبولانند و آن را به‌عنوان یک ماده قانونی در پیش‌نویس قانون اساسی عراق وارد کنند، این ماده در سال ۲۰۰۵ به‌عنوان ماده ۵۸ قانون اساسی عراق تبدیل شد و در اصلاحات قانون اساسی عراق به ماده ۱۴۰ قانون اساسی تغییر نام یافت. بر اساس این ماده قانونی دولت عراق موظف شده است تا سال ۲۰۰۷ زمینه لازم برای برگزاری این همه‌پرسی و بحث الحاق یا عدم الحاق به منطقه اقلیم کردستان را نهایی کند امری که تا به امروز (در آستانه سال ۲۰۱۸) به وقوع نپیوسته است (Khaki, 2017: 11).

به‌واقع اندیشه الحاق کرکوک به اقلیم کردستان دشواری‌های مهمی پیش‌رو دارد و اندیشه گردزدایی از کرکوک یا غیرکردی کردن آن دشوارتر و شاید محال شده است، نمونه آن را در درگیری بین نیروهای کرد و دولت مرکزی بعد از همه‌پرسی کردستان دیده شد. در این میان تبدیل کرکوک به اقلیمی مستقل لازم است با عادی‌سازی آغاز شود که به‌معنای برگرداندن

و وضعیت به پیش از سلسله عملیات‌های تعریب است که رژیم صدام حسین به منظور از بین بردن هویت کردی کرکوک به راه انداخت، یعنی لازم است که ساکنان کرد کرکوک که از آنجا رانده شده‌اند، به آنجا برگردند و عرب‌هایی که صدام حسین به‌عنوان تبعیدی به کرکوک آورد، از کرکوک بروند، زیرا آنها از ساکنان اصلی کرکوک نیستند. یازدهم فوریه‌ی ۲۰۰۸ طبق بند ۲ ماده‌ی ۱۱۷ و ماده‌های ۱۲۱-۱۱۸ قانونی تصویب شد که اقدامات خاصی را برای تشکیل اقلیم در استان‌ها وضع می‌کند. طبق مفاد این قانون شورای استانی باید درخواستی را به دولت فدرال عراق تسلیم کند و دولت فدرال هم این درخواست را به شورای انتخابات ارجاع می‌دهد تا برای اقلیم شدن همه‌پرسی برگزار کند. تاکنون (۲۰۱۷م) چهار نخست‌وزیری که در این کشور به قدرت رسیده‌اند، که از اجرای ماده قانونی مذکور ممانعت کرده‌اند. ایاد علاوی ملی‌گرا، ابراهیم جعفری از جریان معتدل، نوری المالکی و حیدر العبادی هیچ‌گاه از مشکلات ناشی از اختلافات دولت مرکزی با کردها که در ماده ۱۴۰ بروز یافته، فراغت نداشته‌اند و نتوانسته‌اند یکی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب را عملی کنند.

پیشنهاد تشکیل اقلیم مستقل کرکوک به‌عنوان اقلیمی مستقل در درون اقلیم کردستان بدین معنی است که قدرت بین اجزاء ملی سازنده‌اش تقسیم می‌شود، یعنی قدرت اجرایی در دست کردها، رئیس اقلیم از ترکمن‌ها و رئیس مجلس هم عرب خواهد بود. خالد شوانی، سخنگوی رئیس‌جمهور عراق در دولت حیدر العبادی گفت که اعضای ترکمن شورای استانی کرکوک از پیشنهاد تبدیل کرکوک به اقلیم حمایت می‌کنند، برای آغاز اقدام در این مورد باید اکثریت شورا آن را تصویب کنند، اما جنبه‌های خاص پیشنهاد باید مورد تصویب پارلمان قرار گیرد. اما حزب مردم ترکمن و جبهه‌ی ترکمن تبدیل کرکوک به اقلیمی مستقل را رد کردند درحالی‌که حزب ترکمنلی و جبهه ترکمن‌های عراق از آن حمایت کردند. قاسم حمزه عضو جبهه ترکمن‌های عراق به پایگاه خبری المعلومه گفت: «جبهه ترکمن‌های عراق شورای استانی سال ۲۰۰۶ پروژه‌ی اقلیم شدن کرکوک را طرح کرد. این درخواست نقطه آغاز پروژه ما بود. تبدیل کرکوک به اقلیمی مستقل بهترین راه حل برای پایان دادن به رنج ترکمن‌ها و احقاق حقوق آنهاست. ما شدیداً مخالف هرگونه تصمیم‌گیری یک‌جانبه از سوی دولت عراق یا اقلیم

گُردستان هستیم.» در همین حال گُردها معتقدند که کرکوک بخشی از گُردستان بوده و رژیم سابق با زور آن را از گُردستان جدا کرد. برخی گُردها خواهان انضمام کرکوک به اقلیم گُردستان هستند، اما برخی دیگر هم از پیشنهاد جدید اقلیمی شده کرکوک حمایت می‌کنند. عبدالقادر محمد از اعضای جبهه‌ی پارلمانی متحد گُردها در بغداد به المانیتور گفت: کرکوک یکی از استان‌های گُردستان است و باید با استفاده از ابزارهای پیش‌بینی شده در ماده‌ی ۱۴۰ قانون اساسی عراق به اقلیم گُردستان بپیوندد. جناح‌های عرب از اجرای این ماده ممانعت کرده‌اند و به همین دلیل تبدیل استان کرکوک به اقلیمی مستقل می‌تواند سازی قابل قبول باشد و نیز تبدیل کرکوک به اقلیمی مستقل باید با عادی سازی آغاز شود که به معنای برگرداندن وضعیت به پیش از سلسله عملیات‌های تعریب است که رژیم صدام حسین به منظور از بین بردن هویت گُردی کرکوک به راه انداخت پس لازم است که ساکنان گُرد کرکوک که از آنجا رانده شده‌اند، به آنجا برگردند و عرب‌هایی که صدام حسین به عنوان تبعیدی به کرکوک آورد، از کرکوک بروند زیرا آنها از ساکنان اصلی کرکوک نیستند، پس کسانی که مخالف طرح اقلیم مستقل کرکوک هستند، باید اجرایی شدن ماده ۱۴۰ قانون اساسی را بدون هیچ تأخیر و طفره رفتنی بپذیرند و این بهانه را کنار بگذارند که این ماده منسوخ شده است.» عرب‌های کرکوک در مورد این مسئله اختلاف نظر دارند و نه موضعی گرفته و نه درخواستی مطرح کرده‌اند. برخی جناح‌ها به خاطر اتمام مهلت عادی سازی ادعا می‌کنند که ماده‌ی ۱۴۰ منسوخ شده است، اما طبق قانون اساسی عراق، نمی‌توان مواد قانون اساسی را پیش از اجرایی شدن منسوخ دانست (Sattar, News agency of Almonitor, 2016). قانون اساسی ملزومات تبدیل استان‌ها به اقلیم را مشخص کرده و مناطق محل مناقشه مانند کرکوک موضوع ماده‌های خاصی از قانون اساسی هستند. بنابراین مراحل اقلیم سازی قانونی را برای این مناطق می‌توان به کار بست. ۱۱ فوریه‌ی ۲۰۰۸ طبق بند ۲ ماده‌ی ۱۱۷ و ماده‌های ۱۲۱-۱۱۸ قانونی تصویب شد که اقدامات خاصی را برای تشکیل اقلیم در استان‌ها وضع می‌کند. طبق مفاد این قانون شورای استانی باید درخواستی را به دولت فدرال عراق تسلیم کند و دولت فدرال هم این درخواست را به شورای انتخابات ارجاع می‌دهد تا برای اقلیم شدن همه‌پرسی برگزار کند.

۹- نتیجه‌گیری

مسئله کرکوک یکی از پیچیده‌ترین مسائل عراق بوده است. استانی متنوع و شهری با سه گروه قومی اصلی - عرب، کُرد، و ترکمن - که همگی حقوقی برای درخواست دارند. با تشدید اختلافات اقلیم و بغداد به‌ویژه پس از برگزاری فرماندوم کُردی و درگیری بین نیروهای امنیتی دولت فدرال با نیروهای کُردی و پررنگ شدن اختلافات موجود و نیز با توجه به منابع نفتی عظیم کرکوک احتمال هرگونه توافقی در مور آن در آینده نزدیک ضعیف است. به‌وضوح دیده شد وقتی اختلافات در مورد آینده‌ی کرکوک شدت گرفت، درگیری مسلحانه تبدیل به یکی از گزینه‌های پیش رو شد. بنابراین عدم سرپیچی از قانون اساسی عراق از سوی سیاستمداران این کشور پاشنه آشیل و گره گم شده دموکراسی و ناکارآمدی روندی دموکراتیک در این کشور است و تا زمانی که این مشکل به صورت ریشه‌ای حل نشود، مهمترین مؤلفه حکمرانی خوب در عراق همچنان کمرنگ خواهد ماند و این کشور حتی با دارا بودن ساختاری به ظاهر دموکراتیک قادر نخواهد بود در مسیر دموکراسی گام بردارد. پس شکل نگرتن فرهنگ سیاسی مترقی در عراق را می‌توان ضعف در اجرای قانون اساسی دانست و تا زمانی که نتیجه تحولات تابعی از وضعیت قومی - مذهبی این کشور است، نمی‌توان به شکل‌گیری یک عراق واحد و حل مسئله کرکوک از راه مصالحه امید داشته باشیم. حتی اگر دارای سامانه دموکراتیک بوده و انتخابات هم به صورت منظم در این کشور برگزار شود. بر اساس نظریه این پژوهش مبهم نگه داشتن اجرای ماده ۱۴۰ قانون اساسی عراق از سوی دولت فدرال مرکزی یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب را زیر سؤال می‌برد، این در حالی است که قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی که باید مشکلات جامعه با رجوع به آن حل و فصل شود نه باعث تشدید اختلافات شود. مسئله وضعیت کرکوک، قضیه کلیدی مانع بر سر راه فرایند آشتی و مصالحه سیاسی است. تا زمانی که راه‌حل قابل قبولی برای حل این مسئله ارائه نشود نظام سیاسی عراق در بن بست باقی خواهد ماند. آشکار است تحمیل هر راه‌حلی به کُردها خطر بی‌ثباتی عراق را در پی خواهد داشت و تا زمانی که مصالحه متقابل قابل قبولی برای قضیه کرکوک پیدا نشود، عراق در درون دام نظام سیاسی نامساعدش باقی خواهد ماند. با توجه به چالش‌ها و موانع ساختاری موجود

پس از برگزاری رفراندوم اقلیم کردستان و تشدید اختلافات دو طرف، سناریوی تشکیل «اقلیم مستقل کرکوک» می‌تواند سازشی قابل قبول و مفید برای طرفین باشد.

۱۰- قدردانی

مقاله حاضر مستخرج از طرح پژوهشی می‌باشد، لذا نگارنده بر خود لازم می‌داند از مساعدت‌های همه‌جانبه معاونت پژوهشی دانشگاه پیام نور سنندج جهت فراهم ساختن بستر مناسب در راستای به سرانجام رسیدن پژوهش حاضر قدردانی را به عمل آورد.

References

1. Anderson, Liam. Power-Sharing in Kirkuk: (2009), Conflict or Compromise? Paper prepared "Globalization, Urbanization and Ethnicity Conference" (Ottawa, December 3-4).
2. Barkhoda, Dalir (2016), The Experiment of the Rojava System in Grassroots Participatory Democracy: Its Theoretical Foundation, Structure, and Strategies. Journal of Research in Humanities and Social Science. Volume 4. Issue 11 pp: 80-88.
3. Cayer, Anne Drill (2007), Governance (Key Concepts), Translated by Ibrahim Golshan and Ali Adosi, Tehran, High institute of Education and Research to Management and programming [in Persian].
4. Faraj Fateh, Latif (2002), "Kurd and Kirkuk", Translated by Mohammad Sadeghi, Political, Social quarterly of Rave. No. 3 [in Persian].
5. Heywood, Andrew (2011), Global Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
6. Imani Jaajrumi, Hossein, Sediq Sarvestani, Rahmatollah, Firouzabadi, Ahmad (2007), Analysis of governance models, quarterly of Social welfare, Vol. 7, No. 24 [in Persian].
7. khaki, Shilan (2017), disordered face of Kirkuk, Kurdish-Persian, Social Cultural, Monthly of Biroohzr [in Persian].
8. Mazhar Ahmad, Kamal (2013), "Kirkuk and its functions at the time of the Ottoman Empire", Kurd News site [in Persian].
9. Mirdi, Ahmed (2006), "An Introduction to Good Governance Theory", Scientific research Journal of Social Welfare, Vol. Sixth year, No. 22 [in Persian].
10. Moradi, Abdullah, (2017), "The background and process of the crisis in Kirkuk; the future of the Kurdistan region of Iraq", publication in strategic thinking of Tabyin Accessibility in: www.tabyincenter.ir/19593 [in Persian].
11. Mubarakshahi, Mahmoud (2016), "A Look to the Political Geography of Iraqi Kurdistan with Emphasis on the probleme of Kirkuk," published by Ahwin Marivan [in Persian].
12. Nasri, Qadir, Salimi, Arman, Valadbaigy, Aram (2013), "The position of Kirkuk in Iraq's strategic equations: with focusing on key issues and development actors." Quarterly of Afagh Security, Fifth Year, No. 19. Summer [in Persian].
13. Nasri, Qadir (2012), "The Future of Iraqi Kurdistan", Analytical Site of Kurdha, Accessibility in: <http://www.kordha.ir/?p=1790> [in Persian].
14. Anderson, L. and G. Stanfield (2009), Crisis in Kirkuk: The Ethnopolitics of Conflict and Compromise. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, p. 43.
15. Peshang, Ardeshir (2016), "Kirkuk; A Critical Identity on Oil Field", Specialty journal of Estesna, No. 39 [in Persian].
16. Report on the Administrative Changes in Kirkuk and the Disputed Regions Introduction.

- 17.Sanei, Mehdi (2006), "Good Governance; A New Concept in Urban Management", Monthly of Tadbir , 17, No. 178, March [in Persian].
- 18.Sasanian, Saeed (2017), "Case of Kirkuk; Why must creating a new plan? ", Strategic thinking of Tabyin , Accessibility in: <http://tabyincenter.ir/218016/>[in Persian].
- 19.Sattar, Omar (2016), "Will be Kirkuk become to an Independent climate?" News agency of Almonitor [in Persian].
- 20.Talabani, Nouri (2002), "A policy of change all over in Kirkuk from past until present," Translation: Arami,Azad. Political, Social and Cultural quarterly of Rave, No. 3 [in Persian].
- 21.UN-HABITAT(2006), Global campaign on urban Governance: concept paper, 2nd Edition, Nairobi.
- 22.UNHABITAT(2006), the urban governace index: a tool of the quality of urban governance, Beirut.
- 23.Wolf. Stefan (2010), Governing (in) Kirkuk: Resolving the Status of a Disputed Territory in post-American Iraq. Conference of "Post-American Iraq", Chatham House, London, 24 March.