



مرکز تحقیقات استراتژیک
معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی

گزارش

شماره ۳۱۳

مرداد ۱۳۹۶



آرش صفار
مرکز تحقیقات استراتژیک

کردستان عراق، رفراندوم استقلال یا اهرم مذاکره؟

مقدمه

در ژوئن گذشته شورای احزاب اقلیم کردستان عراق تصمیم به برگزاری رفراندوم استقلال گرفت و مسعود بارزانی تاریخ ۲۵ سپتامبر را برای برگزاری آن اعلام نمود.

چنین تصمیمی پیچیدگی و عواقب زیادی دارد که بایستی مورد توجه قرار گیرد. از دیدگاه حکومت اقلیم، رفراندوم بایستی در برگیرنده مناطقی فراتر از خط آبی (مدار ۳۶ درجه) باشد. به طور مشخص اقلیم خواهان مشارکت چهار منطقه کرکوک، سنجار، خانقین و مخمور در رفراندوم استقلال است.

کرکوک با منابع غنی نفتی یکی از مهم‌ترین موارد اختلاف اربیل و بغداد است. به طوری که از زمان شکل‌گیری اقلیم کردستان، اربیل همواره خواهان اضافه شدن کرکوک به محدوده اقلیم بوده است. به لحاظ جمعیتی کرکوک متشکل از کردها، ترکمن‌ها و اعراب است. حکومت اقلیم معتقد است حضور اعراب در کرکوک نباید مانع از قائل شدن هویت کردی برای این شهر شود؛ چرا که این امر نتیجه سیاست عرب‌سازی صدام حسین از طریق

اخراج کردها از کرکوک و اسکان دادن خاندان‌های عرب در این شهر بوده است.

از سوی دیگر حکومت اقلیم به اصل ۱۴۰ قانون اساسی عراق که دولت مرکزی را موظف به برگزاری رفراندوم برای اطلاع از تمایل مردم کرکوک، تا ۳۱ دسامبر ۲۰۰۷ کرده بود، استناد می‌کنند (این رفراندوم هرگز برگزار نشد).

از سال ۲۰۱۴، کرکوک در جریان جنگ با داعش در کنترل نیروهای پیشمرگه، تحت رهبری حزب دموکرات کردستان عراق قرار گرفت اما هنگامی که نیروهای پیشمرگه پرچم اقلیم را بر فراز ادارات دولتی کرکوک نصب کردند، با تظاهرات مردمی و مخالفت بغداد روبه‌رو شدند.

سنجار و مخمور حتی پیچیده‌تر از کرکوک هستند چرا که PKK که به شدت مخالف دولت اقلیم کردستان است در هر دو از پایگاه گسترده‌ای برخوردار است و واحدهای مقاومت آن در سنجار بارها با پیشمرگه‌های حزب دموکرات درگیر شده‌اند؛ خانقین نیز زیر نظر استان دیاله است.

۲ کردستان عراق، رفراندوم استقلال یا اهرم مذاکره؟

نزدیک به ۳۰ میلیارد دلار بدهی خارجی دارد. کمبودهای مالی سبب تعطیل شدن دانشگاه‌های دولتی شده، حقوق پرسنل دولت عقب افتاده و فقر مهاجرت اقتصادی به شدت افزایش یافته است.

طرح تصمیم به برگزاری رفراندوم با مخالفت‌های زیادی در داخل و خارج از اقلیم همراه بوده است. در داخل اقلیم، "جنبش گوران" (دومین حزب بزرگ اقلیم کردستان عراق) رفراندوم را غیرقانونی دانست و به همراه برخی احزاب کوچک اسلام‌گرای کرد از مشارکت در بحث راجع به چند و چون برگزاری رفراندوم خودداری کرد.

"شورش حاجی" سخن‌گوی جنبش گوران در مصاحبه با Middle East eye گفت "رفراندوم استقلال غیرقانونی است چرا که ما بر این باوریم که این موضوع، حساس و مهم است و همه را در منطقه تحت تاثیر قرار می‌دهد، بنابراین بایستی بخشی از قانون یا تصمیم پارلمان کردستان باشد نه تصمیم برخی احزاب و رئیس اقلیم؛ کسی که موقعیت و قانونی بودن دوره‌اش زیر سوال است". این امر در حالی است که پارلمان کردستان از سال ۲۰۱۵، هنگامی که نیروهای بارزانی از ورود "یوسف محمد صدیق" (یکی از اعضای گوران) به اربیل جلوگیری کردند تشکیل نشده است.

در بغداد نیز این تصمیم با مخالفت مقامات رسمی دولتی و نیروهای سیاسی این کشور روبه‌رو شد و آن را مغایر با قانون اساسی عراق دانسته‌اند. در عرصه منطقه‌ای این تصمیم با مخالفت ایران و ترکیه در بالاترین سطوح روبه‌رو شده است. اتحادیه عرب نیز اقدام اقلیم بدون هماهنگی و توافق را سبب بحرانی شدن وضع و سوق دادن همه طرف‌ها به سوی اتخاذ مواضعی سخت دانسته است.

حکومت اقلیم در مورد این سه شهر هم به اصل ۱۱۹ قانون اساسی عراق استناد می‌کنند. بر اساس این اصل هر یک از استان‌ها حق تبدیل شدن به اقلیم یا پیوستن به یک اقلیم موجود را دارند.

از آن جا که دولت عراق نفس برگزاری رفراندوم را خلاف قانون اساسی می‌داند راجع به محدوده آن اظهار نظری نداشته است اگر چه قطعاً چنین امری برای بغداد قابل پذیرش نخواهد بود چنان چه طرح‌های در پارلمان عراق برای معرفی کرکوک به عنوان یک اقلیم مجزا وجود داشته است.

یکی دیگر از اختلافات حکومت اقلیم و دولت مرکزی عراق مساله نفت و چگونگی بهره‌برداری و تقسیم منابع حاصل از فروش آن است که ریشه در تفسیرپذیری قانون اساسی دارد. بر اساس اصل ۱۱۲ این قانون، استخراج گاز و نفت از "منابع حاضر" بر عهده هر دو دولت فدرال و اقلیم است که درآمد آن بایستی به صورت عادلانه بین استان‌ها تقسیم شود (بر این اساس سهم اقلیم برابر با ۱۷ درصد از درآمد نفتی عراق است). اما قانون اساسی درباره منابع نفتی عظیم استخراج نشده صریحاً صحبت نکرده است.

این تفسیرپذیری در قانون اساسی سبب شد تا حکومت اقلیم ابتدا مستقلاً، به شکل محدود، اقدام به استخراج نفت و صدور آن با تانکر نماید، این اقدام از دیدگاه بغداد امر پیچیده و مهمی نبود. اما در سال ۲۰۱۳ اقلیم اقدام به صدور نفت از طریق خط لوله به ترکیه و انتقال آن به مدیترانه نمود. در پاسخ به این امر دولت مرکزی از پرداخت سهم اقلیم از فروش نفت خودداری کرد.

با کاهش قیمت نفت، آغاز جنگ با داعش و کاهش درآمد توریسم، شرایط اقلیم رو به وخامت رفته است. بر اساس آمارهای رسمی حکومت اقلیم



همچنین برگزاری رفراندوم استقلال در عرصه جهانی با مخالفت روبه‌رو بوده است. روسیه بر وحدت سرزمینی عراق تاکید کرده است و اتحادیه اروپا نیز نسبت به عواقب این تصمیم هشدار داده است. اما مخالفت آمریکا حتی شدیدتر بوده است. افزون بر مخالفت مقامات وزارت خارجه آمریکا، "برت مک گورک" نماینده آمریکا در ائتلاف بین‌المللی علیه داعش، اجرای این تصمیم را عامل بی‌ثباتی منطقه دانسته است و همچنین نمایندگان کمیته نیروهای مسلح کنگره آمریکا، کمک نظامی به نیروهای پیش‌مرگه را منوط به ماندن اقلیم در چارچوب عراق دانسته‌اند.

مخالفت‌های تمامی قدرت‌ها تاثیرگذار منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای عملاً حکومت اقلیم را در شرایط بغرنجی قرار داده است. سران اقلیم اعلام کرده‌اند که برگزاری رفراندوم استقلال به معنی جدا شدن از عراق نیست. سوال این است که رفراندومی که مورد تایید عراق، جامعه جهانی و حتی اعضای دائم شورای امنیت نیست و بنابراین نمی‌تواند به استقلال کردستان عراق منجر شود، اساساً چرا برگزار می‌شود؟ در توضیح این سوال می‌توان دو دسته عوامل را در نظر گرفت:

رفراندوم به مثابه اهرم فشار برای کسب امتیاز از دولت مرکزی:

درآمد نفتی: بعد از قطع سهم اقلیم از درآمد نفتی در سال ۲۰۱۴، مذاکرات میان بغداد و اربیل شروع شد. با شروع جنگ علیه داعش این مذاکرات متوقف شد اما حالا پس از آزادی موصل و تضعیف داعش مذاکرات بر سر تقسیم درآمد نفتی دوباره مورد توجه قرار گرفته است. مقامات اقلیم امیدوارند بتوانند سهم

بیشتری از درآمد نفتی را دریافت کنند تا از این طریق قادر به بهبود وضع اقتصادی اقلیم باشند. این امر از طریق یک اهرم قدرت در چانه‌زنی ممکن است. رفراندوم استقلال چنین اهرمی را فراهم می‌کند.

توسعه قلمرو: مقامات اقلیم همواره مایل بوده‌اند تا اقلیم به جز اربیل، دهوک و سلیمانیه، در برگرفته مناطق مورد اختلاف (کرکوک، سنجار، خانقین و مخمور) باشد. اکنون که عملاً این چهار شهر در اختیار نیروهای پیش‌مرگه است، با استفاده از اهرم رفراندوم و با استناد به قانون اساسی می‌توان قلمرو اقلیم را افزایش داد. در صورت رای مثبت اهالی این چهار شهر، پیوستن آن‌ها به اقلیم و عدم تحویل شهر به دولت مرکزی از سوی نیروهای پیش‌مرگه امری مشروع جلوه خواهد کرد.

رفراندوم به مثابه ساز و کار سیاست داخلی اقلیم:

بارزانی، قهرمان ملی کرد: بارزانی و حزب دموکرات با بحران مشروعیت روبه‌رو هستند. شرایط نامطلوب اقتصادی، عدم کناره‌گیری از قدرت پس از پایان دوره قانونی ریاست اقلیم و عدم تشکیل پارلمان، اتهام ناکارآمدی و دیکتاتوری و فساد را متوجه حزب دموکرات کرده و باعث شده به شدت از جانب رقیب سنتی خود اتحادیه میهنی کردستان و همچنین جنبش گوران مورد انتقاد و حمله قرار بگیرد. است. بارزانی با برگزاری رفراندوم استقلال برای اولین بار، در میان کردها نه فقط در عراق، به عنوان یک رهبری شناخته خواهد شد که توانسته است بر بغداد پیروز شود.

انحراف افکار عمومی از شرایط وخیم اقتصادی: جلب توجه کردهای عراق به رفراندوم

استقلال که از گذشته خواسته بسیاری از مردم منطقه بوده است، بهترین راه برای انحراف افکار عمومی از نابسامانی‌های اقتصادی است. بارزانی از این طریق خواهد توانست زمان بخرد تا با امید کسب امتیازات اقتصادی از بغداد به چاره‌اندیشی درباره مشکلات اقتصادی بپردازد.

پرسش اساسی اما نوع واکنش بغداد به خواست‌های اقلیم است. مهم‌تر از همه برای بغداد (درست مانند اقلیم) مساله کرکوک است. منابع نفتی کرکوک ضامن توانایی مالی بغداد برای بازسازی عراق و ساماندهی اقتصادی کشور است. بنابراین خط قرمز بغداد محسوب می‌شود. از سوی دیگر الحاق کرکوک به اقلیم به معنی قرار گرفتن منابع مالی عظیم به اربیل است که بالقوه تمایل کردها به جدا شدن از عراق را بیشتر خواهد کرد.

