

نقش ضروری آمریکا در حل و فصل مناقشه انرژی بغداد و اقلیم کردستان

مایکل نایتز



در ۱۵ فوریه ۲۰۲۲، دیوان عالی عراق درباره یک مرافعه حقوقی دهساله (شماره ۵۹، سال ۲۰۱۲) مربوط به مطابقت قانون نفت و گاز اقلیم کردستان عراق با قانون اساسی رأی داد. مطابق رأی دیوان عالی فدرال، قانون مورد بحث مغایر با قانون اساسی است، و تعداد زیادی از قراردادهای مشارکت-در-تولید و موافقت نامه های فروش نفت که به آن استناد دارند، باید مورد بازنگری قرار گیرد. با صدور این رأی، روابط بین دولت فدرال عراق در بغداد و دولت اقلیم کردستان در اربیل به سرعت خراب شد. بغداد حقوقدانان خود را به جنگ سرمایه گذاران بین المللی نفت و گاز در اقلیم کردستان فرستاد و تهدید کرد انتقال معمول ماهانه ۱۳۸ میلیون دلار از وزارت دارایی فدرال به اقلیم کردستان را متوقف خواهد کرد.

دلیل این تنش افزایشی سریع آن است که سیاست های پشت این مسئله فوق العاده مسموم

است و بالقوه برای منافع آمریکا در عراق و همین‌طور اقتصاد جهان بسیار مخرب خواهد بود. موضوع بحث، حل مناقشه دیرینه درباره فدرالیسم در عراق و تقسیم قوا بین بغداد و دولت اقلیم کردستان است که می‌تواند به شکست یا موفقیت ایده دموکراسی فدرال چندقومیتی، آن‌گونه که در قانون اساسی سال ۲۰۰۵ عراق پیش‌بینی شده، بینجامد. فراتر از این دعوای طولانی، جناح‌های شیعه مورد حمایت ایران و جناح‌های کرد ضد-بارزانی از رأی دیوان عالی فدرال استفاده می‌کنند تا رهبری دولت اقلیم کردستان را به خاطر مواضع متعددی که اتخاذ کرده است تنبیه کنند یا تحت فشار قرار دهند؛ مثل حمایت آن از تلاش مقتدی صدر رهبر شیعه برای اخراج جناح‌های مورد حمایت ایران از دولت، و درخواست ادامه حضور نظامی آمریکا در عراق.

اگر وکلای بغداد موفق شوند از صادرات نفت از طریق کردستان جلوگیری کنند، آنگاه بازار جهانی تقریباً بلافاصله ۵۰۰ هزار بشکه در روز از دست خواهد داد. در این سناریو، آینده یعنی افزایش بهای نفت، افزایش سودهای بادآورده برای روسیه و ایران، تشدید ریسک بروز رکودهای اقتصادی، فروپاشی روابط بغداد و اربیل و شاید هم روابط بغداد و آنکارا، و فرارسیدن بحران اقتصادی در کردستان عراق که بر زندگی پنج میلیون نفر جمعیت این منطقه اثر می‌گذارد؛ یعنی منطقه‌ای در نزدیکی اروپا که استخدام‌کنندگان گروه‌های متعدد تروریستی دسترسی آسانی به آن دارند. بیشتر سودی هم که از افزایش تولید اوپک در سال جاری به دست آمده از بین خواهد رفت.

این جستار به دولت آمریکا توصیه می‌کند با همکاری دیگر کشورهای ذی‌نفع دست به اقدام بزند. اول، مسائل فرعی اجرای رأی دیوان عالی فدرال در طیفی از موارد از اجماع زیاد تا اجماع کم—دسته‌بندی می‌شود و دیدگاه‌های هر دو طرف را به شکل مستقیم و بی‌پیرایه توضیح می‌دهیم. دوم، این جستار نشان می‌دهد که کجا هنوز «فضای معامله» در مسائل فرعی کلیدی وجود دارد، و تامل و بحث بر سر یک راه‌حل برد-برد را تشویق می‌کند. سوم، راه‌هایی مطرح می‌شود که بر اساس آنها تلاش‌های آمریکا و شرکا از ترغیب سیاسی تا کمک همزمان فنی و مالی—می‌تواند مناقشه بغداد-اربیل را به سمت راه‌حلی سوق دهد که مدت‌هاست به تاخیر افتاده و بسیار به منافع آمریکا و تلاش جهانی برای یافتن جایگزینی برای نفت و گاز روسیه و ایران کمک خواهد کرد.

اسامی و اصطلاحات استفاده شده

اقليم کردستان عراق	ديوان عالی فدرال عراق
شرکت نفت اقلیم کردستان	شرکت ملی نفت عراق (اینوک)
وزارت منابع طبیعی کردستان	خط لوله عراق-ترکیه
قرارداد مشارکت-در-تولید	حزب دموکراتیک کردستان
اتحادیه میهنی کردستان	سازمان بازاریابی نفت کردستان، کومو
سازمان بازاریابی نفت کشور، سومو	سازمان تراست نفت کردستان، کوتو
هیئت مساعدت سازمان ملل برای عراق، یونامی	دولت اقلیم کردستان

چه چیزی برای آمریکا در خطر است؟

نگارنده از مدت‌ها پیش معتقد بوده است که کمک به حل مناقشه بغداد-کردستان، می‌تواند ارزشمندترین نقشی باشد که برای آمریکا و شرکایش در عراق باقی مانده است. تهاجم آمریکا در سال ۲۰۰۳ عراق را از یک جنبه اساسی متحول کرد - از یک دیکتاتوری وحشیانه به یک دموکراسی شکننده - ولی یک عامل بزرگ تفرقه را به حال خود رها کرد: شیوه‌ای که دولت عراق مدام از بزرگ‌ترین اقلیت قومی کشور یعنی کردها بیگانه افتاده است. کمک به عراق برای سازش با بزرگ‌ترین جامعه غیرعرب خود یک ابتکار استراتژیک ارزشمند است که شرکای آمریکا مثل بریتانیا، فرانسه، کانادا، و تعداد زیادی از کشورهای اروپایی خواهان آن هستند.

اگر کسی به کردستان عراق امروز نگاه کند آثار منفی تخاصم بغداد و کردستان را خواهد دید. اگر بغداد بر اساس رأی دیوان عالی فدرال احکام قضایی علیه صادرات نفت اقلیم کردستان صادر کند، این احکام بلافاصله حدود ۵۰۰ هزار بشکه در روز از نفت بازار جهانی می‌کاهد؛ این رقم شامل حدود ۴۱۰ هزار بشکه در روز از نفت خام تحت کنترل کردستان و حدود ۹۰ هزار بشکه در روز از نفت خام کرکوک تحت کنترل بغداد است، که همه آنها از خط لوله نفت کردستان برای رسیدن به بازارهای صادراتی ترکیه استفاده می‌کنند. چنین تحولی، در زمانی که قیمت نفت برنت هم‌اکنون بیش از ۱۰۰ دلار در بشکه است، تاثیر جبران‌کننده افزایش تولید اوپک را کاملا نابود خواهد کرد.

با توجه به تلاش طولانی آمریکا برای جلب حمایت عربستان در جهت افزایش ۲۰۰ هزار بشکه تولید نفت اوپک، آیا واشنگتن و دیگر پایتخت‌های اروپایی وابسته به انرژی، وقتی نیم میلیون بشکه در روز جلوی چشم‌شان از دست برود، که می‌توان از آن پرهیز کرد، واقعا کاری برای حفظ آن نخواهند کرد؟

همکوشی بغداد و کردستان فقط به تثبیت قیمت نفت در امروز کمک نمی‌کند؛ در آینده، جریان انرژی به سوی شمال همچنین می‌تواند از وابستگی ترکیه و اروپا به نفت و مهم‌تر از آن گاز روسیه و ایران بکاهد. ایده «کریدور گاز جنوب» - از آسیای میانه و خاورمیانه به اروپا - دوباره در خط مقدم نگرش امنیت انرژی قرار گرفته، و تامین جریان گاز از طریق اقلیم کردستان و عراق می‌تواند به ترک وابستگی ترکیه و اروپا به گاز روسیه کمک کند. اگر کف مسئله را هم در نظر بگیریم، چرا آمریکا باید اجازه دهد این جریان انرژی بالقوه، به خاطر بحران حقوقی و قانون اساسی بین بغداد و کردستان، که قابل احتراز است، از دست برود؟

در ۱۵ فوریه ۲۰۲۲، دیوان عالی فدرال عراق درباره مرافعه دهساله (شماره ۵۹، سال ۲۰۱۲) مربوط به قانون نفت و گاز اقلیم کردستان عراق مصوب ۲۰۰۷ و مطابقت آن با قانون اساسی رای خود را صادر کرد. مطابق این رأی، قانون مورد بحث خلاف قانون اساسی است و تعداد زیادی از قراردادهای مشارکت در تولید و موافقت‌نامه‌های فروش نفت که مستند به این قانون است باید مورد تجدید نظر قرار گیرد. همان‌گونه که بلال وهاب، کارشناس کردستان عراق، در آن زمان نوشت: «دیوان عالی با صدور این رأی که صادرات نفت از سوی دولت اقلیم کردستان و قراردادهایش با شرکت‌های نفتی بین‌المللی غیرقانونی است، به دولت فدرال این حق را داد که این دست قراردادهای را ملغی کند، بر نفت اقلیم کردستان ادعای مالکیت کند، و اربیل را بابت درآمدهای نفتی گذشته با وجود بودجه‌های تخصیصی از سوی بغداد، بدهکار بداند.»^۱

از زمان صدور این رأی، روابط بین دولت فدرال در بغداد و دولت اقلیم کردستان به سرعت خراب شد. اگر اوایل روزه‌ای برای تشنج‌زدایی وجود داشت، حالا تقریباً بسته شده است.^۲ به رغم چند دور مذاکره، و اعلام پیشرفت از هر دو طرف، معلوم شده جستجو برای رسیدن به یک راه‌حل میانی بسیار مشکل است. بغداد وکلای خود را به جنگ سرمایه‌گذاران نفت و گاز اقلیم کردستان فرستاده و تهدید کرده است انتقال معمول ماهانه ۱۳۸ میلیون دلار از وزارت دارایی فدرال به اقلیم را متوقف می‌کند. در این میان، دولت اقلیم کردستان اعلام کرده که خود دیوان عالی فدرال ضد قانون اساسی است و از آغاز به شکلی غلط تاسیس شده است.

از این مواضع ناسازگار باید یک راه میانی جدید پیدا کرد. باید دریچه تازه‌ای برای سازش ایجاد کرد. این جستار به آن مسائل فرعی نگاه می‌کند که امیدوارکننده‌ترین گزینه‌ها برای بازیگران بین‌المللی هستند تا «فضای معامله» را برای مذاکره باز کنند. روابط بغداد و کردستان در حال حاضر رو به سرایشی و در مسیر سقوط است، اما در دست گرفتن این جریان و تغییر جهت آن به سمت بالا همیشه ممکن است.

روایت‌ها و نیازهای دو طرف

نیرومندی هم در حکمیت «اتاق بازرگانی بین‌المللی» علیه ترکیه دارند که موضوع آن سهمیه آنکارا از صادرات نفت کردستان از طریق سیستم خط لوله عراق-ترکیه است. مقامات صنعت نفت و وکلای آنها همچنین واقعا باور دارند حق با آنهاست که عراق باید فقط یک وزارتخانه برای تنظیم بخش انرژی و یک سازمان بازاریاب نفت داشته باشد نه سازمان‌های موازی در اربیل و بغداد.

این موضع تا حدی درست است. عراق یک سهم اوپک دارد که شامل تولید کردستان می‌شود، ولی بغداد کنترل محدودی بر تولید کردستان دارد. قرار-و-مدارهای بازاریابی دوگانه باعث شده نفت کردستان بسیار ارزان‌تر از نفت خام بغداد که مشخصات تقریباً برابری دارد فروخته شود، و تنش‌های رقابتی ایجاد کند و بیش از ۱۰ دلار در بشکه افت ارزشی قابل احتراز را موجب شود. دلالتان نفت و مقامات ترکیه از مناقشه بغداد-کردستان برای تخفیف گرفتن و تحمیل تعرفه بیشتر برای خط لوله بهره‌برداری کرده‌اند؛ موضوعی که اگر بغداد نقش قوی‌تری در بازاریابی نفت و صادرات نفت خام کردستان داشت، به احتمال زیاد متوقف می‌شد.

دیدگاه‌های اقلیم کردستان

مقامات بغداد سعی کرده‌اند اجرای رأی دیوان عالی فدرال را یک اقدام کنترلی با محدوده کوچک نشان دهند که اجازه می‌دهد برخی نکات صوری تغییر کند اما بیشتر کارکردهای فعلی بخش انرژی کردستان همچنان در دست کردها می‌ماند. برای مقامات کردستان، رأی دیوان عالی فدرال بیشتر مثل افتادن به شیب لغزنده‌ای است که در پایین آن انحلال امتیازات منطقه‌ای ویژه اقلیم کردستان در قانون اساسی عراق قرار دارد؛ امتیازاتی که بسیار فراتر از حقوق استان‌های منفرد است. از این رو، برای کردها این مسئله اصلاً کوچک نیست: آنها نه از نقطه شروع این جریان بلکه از نقطه پایان آن می‌ترسند.

موضع کردستان مثل دیدگاه‌های بغداد کاملاً عملگرایانه نیست: به دلایل قابل فهم، تصمیمات کردها بسیار احساسی است. کردهای عراق ملتی پسا-نسل‌کشی هستند که جنایات غیرقابل وصفی را در زمانی نه چندان دور به دست دولت عراق در حکومت صدام حسین متحمل شده‌اند. اعتماد به راحتی حاصل نمی‌شود و، برای همین، قابل فسخ بودن هر گونه قرار-و-مداری با بغداد اهمیت ویژه‌ای دارد. اگر اقلیم کردستان قبول کند بازاریابی نفت و مسئولیت‌های بانکی را با بغداد سهیم شود، مقاماتش باید اطمینان کسب کنند که اگر روابط با بغداد خراب شود که معمولاً علت شکست موافقت‌نامه‌های بغداد و اربیل هم همین است-آن وقت می‌توانند این روند را فسخ کنند. از این رو، فروش مستقل نفت که محل مسلم درآمدزایی برای کردستان است، نباید به طور کامل و غیرقابل فسخ در مراحل اولیه هر گونه معامله‌ای به بغداد واگذار شود. این واگذاری نیازمند روندی تدریجی است. به ضامن‌های بین‌المللی با تعهد واقعی نیاز است تا تضمین شود که هر

اگر آمریکا و شرکایش قرار باشد به رفع شکاف عمیق بین بغداد و کردستان بر سر مسائل انرژی کمک کنند، مهم است که به روشی بسیار صریح و بی‌پرده به محاسبات طرف‌های مختلف در بغداد و کردستان توجه داشته باشند. این بدان معناست که فراسوی جنگ لفظی و زبان دیپلماتیک را ببینند، و آنچه را که هیچ کس علناً در مذاکرات و بیانیه‌ها نمی‌گوید عمیقاً کاوش کنند. این همچنین بدان معناست که نسبت به فشارهای شخصی روی سیاست‌گذاران عراقی و گُرد، که مرزهای واقعی توافق عملی را تعیین می‌کنند، باید واقع‌گرا بود. مشاوران اندیشکده‌ها، بدون درک نحوه کمک به سیاست‌گذاران برای کاهش دادن ریسک‌ها و نیز درک مشوق‌ها، معمولاً ممکن است انگیزه‌های کمک‌کننده به حل مناقشه یا موانع آن را درک نکنند.

دیدگاه‌های بغداد

در بغداد، مقامات واقعا هراس دارند که مانع اجرای رأی دیوان عالی فدرال دیده شوند، تحت تعقیب قرار بگیرند یا دست‌کم اخراج شوند. آنها به یاد دارند که همین اواخر، مقامات ارشد کابینه مثل هشیار زیباری و لوی الخطیب از سوی پارلمان استیضاح و بعد از رأی عدم اعتماد از سمت‌های خود برکنار شدند؛ الخطیب بازداشت و اموالش مصادره شد. آقوه قضاییه عراق در حال حاضر احکام «فرمایشی» علیه اقلیم کردستان صادر می‌کند که از سوی سیاسیون مورد حمایت ایران و حتی مقامات اطلاعاتی ایران، هر دو، دیکته می‌شود. از این رو، اگر شما یک مقام عراقی باشید و رأی دیوان عالی فدرال را صرفاً رد کنید یا حتی آن را به تاخیر بیندازید، واقعا می‌ترسید که هدف قرار بگیرید. این به طور اجتناب‌ناپذیر الگویی تش‌آمیز از حملات حقوقی علیه بخش انرژی اقلیم ایجاد خواهد کرد؛ تا وقتی که تغییری در رابطه کلی بغداد-کردستان روی دهد.

برخی مقامات بغداد به اجبار نیاز ندارند و صراحتاً از رأی دیوان عالی فدرال خوشنودند. در وزارتخانه‌های عراق مثلاً وزارت نفت و بازاریابی آن، یعنی سازمان بازاریابی نفت کشور (سومو)، سال‌ها شنیدن حرف‌هایی از این دست معمول بوده است: «ما به عنوان تکنوکرات معتقدیم که کردستان نباید این کار یا آن کار را در بخش انرژی انجام دهد، اما این یک مسئله سیاسی است، و ما دستورات مان را از دولت می‌گیریم.» حالا بسیاری از مقامات وزارت نفت خوشنودند که سیاسیون دستورات عمل‌هایشان را از رأی دیوان عالی فدرال می‌گیرند-رأیی که منعکس‌کننده نگاه وزارتخانه به لزوم متمرکزکردن دوباره بازاریابی نفت در چارچوب سومو و ادغام مجدد بخش انرژی مستقل اقلیم کردستان در این وزارتخانه است.

نهایتاً، این را باید کاملاً درک کرد که مقامات بغداد احساس می‌کنند در مقابل اقلیم کردستان در موضعی بسیار قوی قرار دارند، و موضع

گونه معامله‌ای تحت نظارت اجرا خواهد شد.

غالباً مذاکره‌کنندگان به دلایل ناگفته نمی‌توانند آنها را در نشست‌های دوجانبه به طور کامل مطرح کنند. بخش‌های بعدی این جستار به بررسی مسائل کلیدی می‌پردازد؛ از آسانترین مسائل برای فیصله‌یابی تا دشوارترین آنها.

بازنگری قراردادهای انرژی اقلیم کردستان (اجماع بیشتر)

عراق دو مشکل ظاهری با قراردادهای مشارکت-در-تولید اقلیم کردستان دارد که با شرکت‌های نفتی بین‌المللی امضا شده است. اول این که آیا اقلیم کردستان اصلاً حق امضای قراردادها را دارد، و دوم ملاحظات درباره شروط انواع قرارداد است. در قانون اساسی عراق، نفت دارای مردم عراق اعلام شده است-بندی که در بغداد به انواع شیوه‌های لفظی تفسیر شده است که به مخالفت با استفاده اقلیم کردستان از قراردادهای مشارکت-در-تولید می‌رسد. با وجود اینکه بغداد برای فروش نفت خام خود محدودیت مصرف‌کننده تعیین کرده است-یعنی نفت فقط به پالایش‌کنندگان ارسال شود تا از فروش مجدد خارج از کنترل ممانعت شود-کردها نفت را به دلال‌هایی چون گلنکور، ویتول، ترفایگورا، و روس نفت می‌فروشدند. به همین ترتیب، بغداد با قراردادهایی که اسماً این انتظار را ایجاد می‌کند که سرمایه‌گذار سود خود را به صورت نفت خام دریافت کند، مخالف است.

در واقعیت، شکاف بین نحوه کار کردستان و بغداد بسیار ناروشن است. عجیب است که خود بغداد در حال حاضر به سرمایه‌گذاران خارجی خود به جای پول نقد، نفت خام می‌دهد، در حالی که دولت اقلیم کردستان هنوز به هیچ یک از پیمانکاران خود به شکل نفت خام پرداخت نکرده-گرچه آن را ترجیح می‌دهد. افزون بر این، قراردادهای بغداد به آرامی در جهت مدل کردستان حرکت می‌کند، و میزان بیشتری از مشوق‌های قیمتی و تخصیص تضمین‌شده سهم از نفت را به عنوان پرداخت به سرمایه‌گذاران می‌دهد. دولت اقلیم کردستان عملاً در جهت عکس حرکت می‌کند، و دنبال «سهم» بزرگ‌تر دولتی در قراردادهای نفتی خود و کاهش تدریجی مشوق‌ها است. به نظر می‌رسد درجه‌ای از همگرایی در مدل‌های قرارداد وجود دارد که هم‌اکنون آشکار است و می‌تواند در سال‌های آینده بسیار آشکارتر شود.

بغداد به صورت کتبی درخواست کرده است که سرمایه‌گذاران انرژی در اقلیم کردستان قراردادهای خود را با بغداد به اشتراک بگذارند تا روند بازنگری حقوقی را طی کند. وزارت نفت بغداد ادعا می‌کند-و تا حدودی این ادعا معتبر است-که قصدش این است که مطلقاً از حکمیت‌های بین‌المللی بی‌شماری که می‌تواند در ادامه رخ دهد اجتناب شود؛ چون سرمایه‌گذاران انرژی ممکن است حس کنند باید از قراردادهای خود بر مبنای «حقوق انگلستان» (یعنی قانون بریتانیا) دفاع کنند. دیدگاه بغداد این بوده است: به ما اعتماد کنید، تغییرات صوری خواهد بود. وزارت نفت عراق به عنوان یک بوروکراسی ریسک‌گریز که دنبال راه‌هایی با کمترین مقاومت در مقابل آن است، شاید خیلی

مقامات کرد نمی‌توانند به بعضی از مخالفت‌های خود درباره مشارکت با بغداد علناً اذعان کنند. بخش نفت و گاز اقلیم کردستان واقعاً آن بستر فساد نیست که بسیاری از عراقی‌ها-از جمله کردهای عراقی-باور دارند؛ و این تا حدی به خاطر مقررات کنترلی سرمایه‌گذاران بین‌المللی و سیاست‌های سختگیرانه آنها برای رعایت این مقررات است. اما بخش نفت و گاز بی‌شک نامتعارف است و این تا حدی به خاطر مشکل استقراض یک دولت محلی مثل کردستان عراق است. این موقعیت موجب شده که طی سال‌های گذشته مدل‌های ابتکاری برای استقراض و بازپرداخت استفاده شود که می‌تواند مشوق رفتار غارتگرانه از سوی قرض‌دهندگان باشد. ابهامات این شیوه مانع مهمی علیه اقدامات حقوقی بازیگران بغداد با انگیزه سیاسی علیه این گونه قرار-و-مدارهای اقتصادی اضطراری بوده است. برای همین، اگر بغداد بخواهد از این حق دسترسی به شکلی تهاجمی و خارج از روح سازوکار حل مناقشه بهره‌برداری کند، باز کردن کامل همه دفاتر حساب فروش نفت، تعرفه‌های خط لوله، و شروط قراردادهای می‌تواند آسیب‌پذیری بزرگی برای کردستان باشد.

سرانجام، این را هم باید گفت که دیدگاه کاملاً متحدی در میان کردها وجود ندارد. با تشدید اختلافات سیاسی بین دو حزب سیاسی خاندانی-یعنی حزب دموکراتیک کردستان به رهبری خاندان بارزانی و اتحادیه میهنی کردستان به رهبری خاندان طالبانی-موضع اتحادیه میهنی در مناقشه انرژی به بغداد نزدیک‌تر شده است تا به حزب دموکراتیک کردستان که در اداره اقلیم دست بالا دارد. اتحادیه میهنی ظاهراً مایل است منطقه کردستان به سطح استان تنزل یابد، مگر آنکه حزب دموکراتیک کردستان با افزایش تقسیم قدرت موافقت کند. اتحادیه میهنی ترجیح می‌دهد به هزینه از دست رفتن استقلال سیاست‌های انرژی کردستان، استان سلیمانیه که تحت تسلط این حزب است به استان اصلی در مدیریت کردستان از نگاه بغداد تبدیل شود. در نتیجه، فعلاً، دیدگاه‌های اتحادیه میهنی در زمینه اداره بخش انرژی و مدیریت درآمدها به بغداد نزدیک‌تر است.

بیشترین و کمترین اجماع در مورد جوانب مناقشه

همه مسائل فرعی مربوط به اجرای حکم دیوان عالی فدرال عراق منشأ یکسانی ندارند. در برخی موارد، رسیدن به یک راه میانی قابل قبول به صورتی غیرمنتظره می‌تواند آسان باشد. در این حوزه‌ها، از مدت‌ها پیش درباره راه‌حل‌ها بحث شده و حساسیت نسبتاً کم است. شماری دیگر از مسائل فرعی شدیداً سیاسی و عمومی شده است و احساسات تندی نسبت به آنها وجود دارد. برخی مسائل فرعی از نگاه کسی که از بیرون نگاه می‌کند ظاهراً راحت قابل حل است ولی، در واقع، توافق بر سرشان دشوار است، چون همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد،

صادقانه چنین چیزی می‌گوید دست‌کم فعلا.

که به موجب آن حتی اگر بغداد دارنده حساب باشد، وجوه پرداختی ماهانه توافق شده به اقلیم کردستان به طور خودکار طی حداکثر دو هفته بعد از پایان هر ماه انتقال یابد مگر آن‌که بغداد و دولت اقلیم کردستان هر دو به طور کتبی مخالفت خود را اعلام کنند که منطقی‌تر است. چنین نخواهد کرد.

برای اطمینان بخشی به کردها، این به اصطلاح امکان‌الغای از سوی دولت اقلیم باید به دقت نوشته و نظارت شود. احتمالا از سوی ناظران بین‌المللی و خود بانک. بدون فرمولی برای محاسبه دیون کردها که بر مذاکره‌ای بسیار پیچیده‌تر متکی است و، به طور ایده‌آل، باید بر اساس قانون تسهیم درآمد باشد. توافق امانی ممکن است مبهم و غیرعملی شود. اما در نیمه پر لیوان، این می‌تواند فرصتی باشد برای هر دو طرف، و همین‌طور میانجی‌های بین‌المللی، تا تلاش و عزم واقعی خود را برای تدوین یک فرمول ماندگار برای تسهیم درآمد به کار ببرند که مولفه منطقی توافق بر سر امور بانکی خواهد بود.

بازاریابی تولید نفت کردستان (اجماع متوسط تا کم)

در ظاهر، بغداد و کردستان، و سرمایه‌گذاران خارجی، در مورد منافع حاصل از مشارکت بیشتر سازمان بازاریابی نفت کشور در امر بازاریابی نفت کردستان با یکدیگر هم‌رأی هستند. با توجه به ریسک سیاسی و تخفیف پیش‌پرداخت که دلالتان نفت تحمیل می‌کنند و، همین‌طور، تعرفه سنگین خط لوله صادرات نفت، به طور معمول نفت خام کردستان با تخفیف زیادی نسبت به بهای شاخص برنت فروخته می‌شود که کمتر از حداقل ۱۰ دلار در هر بشکه نیست و اغلب خیلی بیشتر می‌شود. این تخفیف می‌تواند در نتیجه افزایش بی‌اطمینانی ناشی از رأی دیوان عالی فدرال افزایش پیدا کند.

اگر سازمان بازاریابی نفت کشور (سومو) در فروش نفت خام تحت کنترل کردستان مشارکت کند، قیمت آن ناگهان بالا خواهد رفت. سومو نفوذ بیشتری بر دلالتان نسبت به دولت اقلیم خواهد داشت، چون همان دلالتان می‌خواهند دسترسی خود به فروش نفت بسیار بزرگ‌تر بغداد را در بصره حفظ کنند. سومو می‌تواند در ترکیه اعمال نفوذ کند تا تعرفه خود را برای صادرات نفت کمتر کند؛ احتمالا با استفاده از اهرمی که از حکمیت به دست می‌آورد: عراق شانس زیادی دارد برای اینکه از سوی اتاق بازرگانی بین‌المللی رأی مطلوب و غرامتی چندمیلیارد دلاری در پرونده حکمیت خط لوله عراق-ترکیه دریافت کند.^۴ (سومو نفت خام را به بهایی کمتر ۱/۷۵ دلار در بشکه از طریق خط لوله عراق-ترکیه منتقل می‌کند، ولی کردستان برای حق انتقال نفت خام بیش از ۳ دلار در بشکه می‌پردازد که توجیه آن دشوار است.) این هزینه‌ها می‌تواند کم شود، و سومو می‌تواند به کردها در استانداردسازی ترکیبات نفتی که هم عراق و هم اقلیم در بندر جیحان ترکیه می‌فروشند، کمک قابل توجهی کند. مشارکت سومو احتمالا آرامش خاطر برای شرکت‌های نفتی خارجی هم خواهد بود، چون آنها برای کسب شفافیت در نحوه

در حالی که اقلیم کردستان با بغداد برای تامین مستقیم قراردادهای سرمایه‌گذاران خارجی مخالف است، دولت اقلیم ظاهرا با مذاکره با بغداد و بازبینی مشترک قراردادهای به عنوان دو دولت مخالفتی ندارد.

علت اصلی اختلاف نحوه احتمالی بازبینی قراردادهای است: بغداد می‌خواهد هیتتی از مشاوران خارجی را برگزیند که تغییرات لازم را برای انطباق قراردادهای مورد بحث با قوانین حقوقی عراق و قانون اساسی عراق توصیه کنند. کردها می‌خواهند در گزینش مشاوران و تایید تغییرات توصیه‌شده پیش از صدور گزارش آنان نقش داشته باشند. سرمایه‌گذاران خارجی و دولت‌هایشان بهبود بزرگی در موضع تجاری خود کسب خواهند کرد اگر در پایان مذاکرات بغداد-اربیل، قراردادهای تابع حقوق بین‌الملل (و در نتیجه حکمیت بین‌المللی) باقی بماند و به هر قانون نفت و گاز کردستان، که با توافق بغداد دوباره تنظیم شود، ملتزم باشد. سرمایه‌گذاران خارجی و دولت اقلیم کردستان، هر دو، در موضوع مجوزها پیروزی بزرگی کسب خواهند کرد چون نهایتا بغداد قراردادهای بازنگریسته را کاملا قانونی دانسته است.

امور بانکی و مدیریت درآمدها (اجماع متوسط)

یک مسئله دیگر که اجماع نسبی در مورد آن وجود دارد شیوه دریافت درآمدهای ناشی از فروش نفت، و گاز بنا به فرض، از سوی اقلیم کردستان است. با فرض اینکه بازاریابی برای نفت خام تحت کنترل کردستان، به شکلی از قرار-و-مدار بازاریابی مشترک با همکاری سازمان بازاریابی نفت کشور (سومو) تغییر کند، درآمدهای فروش نفت ناشی از آن باید به یک بانک واریز شود و بعد به دست دولت اقلیم کردستان برسد (بخش‌های پایین را ببینید). در آینده، مفاد قانون بودجه سالانه یا قانون دائمی تری برای تسهیم درآمدها می‌تواند فرمول‌هایی را تدوین کند که به تعیین مقادیر دقیقی بپردازد که بعد از پرداخت‌ها به شرکت‌های تولید نفت، باید به منطقه منتقل شود (پایین را ببینید). در حال حاضر، یک مسئله مکانیکی‌تر مورد بحث است: یعنی چه کسی صاحب حساب بانکی است و چطور کردها می‌توانند مطمئن شوند پول‌شان را مثل امروز به شکلی قابل اتکا دریافت خواهند کرد.

هم بغداد و هم اربیل موافق اند که یک بانک بین‌المللی باید برای دریافت درآمدها از خریداران نفت استفاده شود. هر دو موافق اند که هر کدام دسترسی نظارتی کامل به حساب داشته باشند که شفافیت بیشتر و اعتمادسازی ایجاد می‌کند. تنها بین بغداد و کردستان، که احتمالا بین حزب دموکراتیک کردستان و اتحادیه میهنی کردستان، و بین جامعه کرد و پارلمان و دولت اقلیم. درباره این مسئله مهم که چه کسی دارنده و مدیر حساب باشد، قابل پیش‌بینی است که هر دو طرف می‌خواهند تنها مدیر آن باشند. ولی بغداد این را یک قرار-و-مدار صرفا صوری جلوه می‌دهد، و یک قرارداد امانی را پیشنهاد می‌دهد

عالی‌فدرال پا را فراتر بگذارند و یک دستور کار کلی‌تر را دنبال کنند، مسئله حاکمیت بر بخش انرژی کردستان و به‌خصوص تلاش برای تنزل وزارت منابع طبیعی کردستان به سطح یک اداره تابع بغداد است.

در مورد کنترل بخش نفت، ایده بغداد ظاهراً تشکیل شرکتی جدید با عنوان شرکت نفت اقلیم کردستان (در اختصار انگلیسی: کروک) است که در بغداد و تحت قوانین عراق ثبت شده باشد ولی در اربیل فعالیت کند. در نگاه بغداد، کروک هم‌تای شرکت ملی نفت عراق (اینوک) نیست بلکه شبیه «شرکت نفت شمال» است که در کرکوک واقع شده و تابع وزارت نفت است یعنی زیرمجموعه شرکت ملی نفت عراق. به بیان ساده، بغداد می‌گوید کروک تمام جوانب بخش نفت و گاز کردستان را اداره کند به جز دو حوزه مشترک که وزارت نفت ابتکار عمل را در دست خواهد داشت: اول، بازاریابی، همان‌طور که پیش‌تر بحث شد؛ و دوم، تأیید سالانه طرح‌ها و بودجه‌های توسعه می‌دانی.

این شرط دوم—یا کلید پادشاهی، به قول اهالی صنعت انرژی—ناشی از این سوءظن عمیق و عملاً بی‌اساس وزارت نفت است که بخش انرژی کردستان به کارآمدی بخش انرژی بغداد اداره نمی‌شود. گویا فقدان شفافیت، بغداد را متقاعد کرده است که عمر ذخایر، مثلاً به خاطر شیوه‌های نه‌چندان پایدار در عملیات استخراج در کردستان، کمتر شده است. اما در حقیقت، مهندسان نفتی خارجی تخصص بالایی را برای هر کدام از این پروژه‌ها به کار می‌بندند. واقعیت این است که شناخت کارشناسان بغداد از زمین‌شناسی پیچیده و عملیات‌های اکتشافی کردستان بسیار کمتر از وزارت منابع طبیعی و سرمایه‌گذاران نفتی کردستان است. کردستان با کمک پیمانکاران نفتی خارجی خود می‌تواند ظرفیت فنی وزارت نفت عراق را هم به میزان زیادی افزایش دهد.

در مقابل، مقامات کردستان شرکت نفت جدید اقلیم کردستان (کروک) را برابر با شرکت ملی نفت عراق (اینوک) می‌دانند و می‌خواهند در اربیل و تحت قوانین کردستان ثبت شود. برای رهبران کردستان، داشتن دو قاعده‌گذار در بخش انرژی ضروری است، چون نشانه حق اساسی این اقلیم در نظام نامتمرکز و نامتقارن عراق است—نظامی که در آن، اقلیم‌ها قدرت بیشتری از استان‌ها دارند. اما در پشت حرف‌های کردها درباره این مسئله ظاهراً بی‌نتیجه—که کروک در کجا ثبت شود و چطور با وزارت نفت هماهنگ کند—ترس بزرگ‌تری وجود دارد؛ یعنی ترس از تضعیف جایگاه ویژه اقلیم کردستان. اگر وزارت منابع طبیعی کردستان هم‌تای وزارت نفت نباشد، پس چرا بقیه وزارتخانه‌های دولت اقلیم کردستان تنزل سطح داده نشود؟ اگر یک اداره تابعه وزارتخانه در دولت اقلیم کردستان (مثلاً شرکت نفت) قرار است مستقیماً زیر نظر وزارتخانه‌ای در بغداد باشد، چرا اصلاً در اقلیم کردستان باید وزارتخانه داشت؟ این به کجا ختم می‌شود؟

قیمت‌گذاری نفت خام از سوی دولت اقلیم کردستان و حقوق حاصله از قراردادهای خودشان کشمکش دارند.

برای بغداد، گذار آشکارا نتیجه‌بخش به بازاریابی سومو، برای اثبات اینکه حکم دیوان عالی فدرال اجرا شده است، ضرورت دارد. انتقال بازاریابی به بغداد یا اشتراک وظایف بازاریابی مسئله‌ای احساسی برای سیاسیون بغداد و مقامات وزارت نفت است؛ چون آنها در صنعت نفت متمرکز عراق، که در آن سومو نهادی مورد احترام بوده، سال‌ها کار کرده‌اند. اگر عراق به اصل خود برگردد و، مثل زمان پیش از صادرات مستقل نفت کردستان، فقط یک بازاریاب نفت داشته باشد که ارزش نفت فروخته‌شده را به حداکثر برساند، حکم دیوان عالی فدرال انجام‌شده محسوب خواهد شد. بغداد آن‌قدر این پیروزی را می‌خواهد که احتمالاً حاضر است دیون باقیمانده دولت اقلیم کردستان به دلالتان نفت (بین ۱ تا ۳ میلیارد دلار) را به عنوان بدهی فدرال به دلالتان قبول کند.

مخالفت کردها با واگذاری بازاریابی در لفافه اصطلاحات سازمانی بیان شده است—مثلاً، پیشنهاد بازسازی عمدتاً صوری قرار—و—مدارهای بازاریابی فعلی با ظاهری شسته‌رفته‌تر—یک سازمان بازاریابی نفت کردستان (کومو) که کاملاً تحت کنترل دولت اقلیم باشد یا با مشارکت اسمی [نمادین] سومو عمل کند. پشت این‌گونه ایده‌ها، مسئله حساس قابلیت فسخ نهفته است—یعنی اطمینان از اینکه اگر توافق بغداد با اقلیم کردستان دوباره به هم بخورد، کردستان هنوز روابط خود با دلالتان را برای ازسرگیری فروش مستقیم نفت دارد.

اقلیم کردستان تلویحاً اشاره کرده که اگر بخواهد حقوق بازاریابی آینده خود را دوباره به عراق در واقع «بفروشد» و، در عوض، بغداد بدهی‌های کردستان را به عهده بگیرد، این بدهی‌ها باید از ۱ تا ۳ میلیارد دلار باقیمانده بدهکاری دلالتان فراتر برود و مشمول گذشته نیز بشود تا تمام دیونی را که از زمان قطع سهم درآمدهای کردستان در سال ۲۰۱۴ به این منطقه تحمیل شده، نیز شامل شود. مجموع این رقم احتمالاً ۵ تا ۱۰ میلیارد دلار (شاید هم بیشتر) استقراض خواهد بود که مقداری از آن قبلاً پرداخت شده است. به این ترتیب، مسئله بازاریابی چالشی دشوار است چون کردستان حق فسخ می‌خواهد و بغداد خواهان تغییر واقعی در سازوکار فروش نفت کردستان است.

کنترل بخش انرژی اقلیم کردستان (اجماع کم)

یک مسئله بسیار پرچالش دیگر، کنترل آینده بخش انرژی دولت اقلیم کردستان است. وزارت نفت بغداد قلباً همیشه از وجود یک وزارت انرژی موازی در اربیل عمیقاً آزرده خاطر بوده است. ورای رقابت ساده سازمانی، مقامات نفت عراق عمیقاً باور دارند که داشتن دو قاعده‌گذار انرژی در یک کشور اصولاً غلط است؛ به همین دلیل هم داشتن دو سازمان بازاریابی را اشتباه می‌دانند. اگر یک حوزه باشد که مقامات وزارت نفت عراق ظاهراً مایل اند از الزامات سفت و—سخت رأی دیوان

نقشه راه پیشرفت

با در نظر داشت تصویری که تا اینجا ارائه شد، باید از رویکرد بین‌المللی واقع‌گرایانه‌ای برای کمک به مذاکرات پیروی کرد. (جدول ۱ خلاصه‌ای از دیدگاه‌های کلیدی بغداد و دولت اقلیم کردستان را درباره مسائل فرعی ناشی از رأی دیوان عالی فدرال عراق نشان می‌دهد.) در ادامه، فضای باقیمانده برای معامله، به همراه ایده‌هایی برای نتایج برد-برد که شاید قابل حصول باشد، بحث می‌شود.

جدول ۱. ترجیحات بغداد و دولت اقلیم کردستان در مورد مسائل فرعی کلیدی و مورد مناقشه

مسئله	ترجیحات بغداد	ترجیحات اربیل
بازاریابی	سازمان بازاریابی نفت کشور (سومو) بازاریابی را انجام می‌دهد سببا مشارکت اسمی دولت اقلیم کردستان.	سازمان بازاریابی نفت کردستان (کومو) بازاریابی را انجام می‌دهد، و در مورد قیمت با سومو هماهنگ می‌کند.
حساب بانکی	بغداد افتتاح‌کننده/دارنده حساب است؛ دولت اقلیم کردستان دسترسی نظارتی دارد.	دولت اقلیم کردستان افتتاح‌کننده/دارنده حساب است؛ بغداد دسترسی نظارتی دارد.
مدیریت درآمد	اگر بغداد طی گذشت پانزده روز از آخر ماه انتقال وجه را امضا نکند، دولت اقلیم کردستان به طور خودکار وجه مطالبه خود را دریافت می‌کند.	دولت اقلیم کردستان به طور خودکار وجوه آخر ماه را مطابق با جدول پرداخت‌های آخر ماه از سوی بغداد دریافت می‌کند.
بازنگری قراردادها	بغداد مشاوران بین‌المللی را انتخاب می‌کند که تغییرات لازم را توصیه کنند.	دولت اقلیم کردستان می‌تواند انتخاب مشاوران بین‌المللی را وتو کند، و تغییرات توصیه‌شده تا وقتی به اتفاق آرا در بغداد و اربیل تأیید نشده منتشر نمی‌شود.
حکمرانی	<ul style="list-style-type: none"> ■ شرکت نفت اقلیم کردستان (کروک) ■ زیرمجموعه وزارت نفت فدرال است، نه وزارت منابع طبیعی کردستان. ■ کروک تمام عملیات‌های نفت/گاز دولت اقلیم کردستان را اداره می‌کند به جز دو حوزه مشترک با وزارت نفت: <ul style="list-style-type: none"> ■ بازاریابی ■ تأیید سالانه طرح‌ها و بودجه‌های توسعه میدانی 	<ul style="list-style-type: none"> ■ کروک زیرمجموعه وزارت منابع طبیعی کردستان است. ■ کروک تمام عملیات‌های نفت/گاز به غیر از بازاریابی را اداره می‌کند.
بدهی دولت اقلیم کردستان	بغداد بدهی تجاری باقیمانده جاری (۱ تا ۳ میلیارد دلار) را متقبل می‌شود.	بغداد کل بدهی ناشی از وقفه‌های بغداد در انتقال بودجه از سال ۲۰۱۲ (حداقل ۵ تا ۱۰ میلیارد دلار) را متقبل می‌شود.

گام‌های پیشنهادی برای نتیجه برد-برد

گام‌های پیشنهادی ذیل قرار-و-مداری موقت برای اجرای رأی دیوان عالی فدرال برای دو سال اول است. طی این مدت، دو طرف برای قانون‌گذاری در مواردی از قبیل یک قانون فدرال برای هیدروکربن‌ها، یک قانون فدرال تسهیم درآمدها، و مسائل دیگر همکاری می‌کنند. اگر بعد از دو سال، قوانین ضروری تصویب نشده باشد، هر دو طرف حق پایان قرار-و-مدار موقت یا تمدید آن به مدت یک سال دیگر را دارند. توافق اولیه با مجوز روسای دولت عراق و دولت اقلیم کردستان انجام خواهد شد.

در مسئله پیچیده بازاریابی، یک راه‌حل ابتکاری شاید این باشد که سومو شرکتی تابعه به اسم «سومو شمال» تاسیس کند. این شرکت در بغداد ثبت خواهد شد و مدیر کل آن منصوب عراق است (و فقط صادرات زیر نظر عراق از طریق خط لوله عراق-ترکیه را کنترل خواهد کرد) و معاون او منصوب دولت اقلیم کردستان است (که صادرات زیر نظر کردستان از طریق خط لوله عراق-ترکیه را کنترل می‌کند). مدیر کل «سومو شمال» دسترسی نظارتی به موافقت‌نامه‌های فروش و دلالی نفت اقلیم کردستان خواهد داشت (یعنی شفافیت). به عنوان یک حرکت متقابل، یکی از منصوبین دولت اقلیم کردستان به هیئت مدیره سازمان سومو می‌پیوندد. بغداد باقیمانده دیون اقلیم به دلالان را متقبل نخواهد شد، و دولت اقلیم کردستان دسترسی مستقیم به دلالان نفت را حفظ خواهد کرد. اما هماهنگی برای قیمت‌گذاری، مشخصات محصول، و تعرفه‌های خط لوله، به میزان زیادی بیش‌تر خواهد شد تا منافع دو جانبه تامین شود. با توجه به وجود یک موافقت‌نامه عمومی برای بخش نفت کردستان بین بغداد و اربیل، فارغ از اینکه چه کسی نفت خام را بازاریابی کند، قیمت‌های خالص [خرج‌دررفته] هر بشکه می‌تواند ارتقا پیدا کند. همین‌طور، تسهیم معقول سرانه سهم اوپک بین بغداد و اقلیم کردستان را برای دوره موقت می‌توان مشخص و آزمایش کرد.

در اربیل خواهد بود و یک دفتر نمایندگی در بغداد خواهد داشت. بخش عمده کارکرد و تعداد زیادی از کارکنان وزارت منابع طبیعی به این سازمان منتقل خواهد شد، و این وزارتخانه در حد یک ناظر محض، کوچک‌تر از سابق، در جایگاه وزارتی باقی خواهد ماند. در اقلیم کردستان، کروک هم‌تای شرکت ملی نفت عراق (اینوک) خواهد بود، و مدیر کل آن منصوب دولت اقلیم است در حالی که معاون او منصوب بغداد است. هماهنگی نهادی (جلسات ماهانه) بین وزارت منابع طبیعی/کروک و وزارت نفت/اینوک انجام خواهد شد، و بغداد بر اجرای طرح‌های توسعه میدانی کردستان دسترسی نظارتی (یعنی شفافیت)، اما نه کنترلی، خواهد داشت. به منظور تبادل داده‌ها، توسعه تخصص، و هماهنگی برای تبادل کارکنان، هر سه ماه سمینارهای مشترک بر سر مسائل فنی در بغداد/بصره و اربیل برگزار خواهد شد.

روندی سنجیده و مبسوط برای بازنگری در قراردادهای نفتی دولت اقلیم کردستان را می‌توان با کمیته‌ای آغاز کرد که متشکل از یک مشاور منصوب بغداد، یک مشاور منصوب دولت اقلیم کردستان، و یک مشاور منتخب و استخدام‌شده از سوی یک گروه تماس بین‌المللی (مثلا آمریکا، بریتانیا، و امارات) یا یک سازمان غیردولتی (مثلا صندوق بین‌المللی پول، آژانس بین‌المللی انرژی) باشد. توصیه‌های کمیته فقط وقتی انتشار علنی خواهد یافت که هر دو نخست‌وزیر دولت فدرال و نخست‌وزیر دولت اقلیم اجازه انتشار آن را امضا کرده باشند. بغداد و کردستان، هر دو، هشیار خواهند بود تا از اختلافات حقوقی بالقوه با سرمایه‌گذاران موجود اجتناب کنند و دستورالعمل‌ها را برای سرمایه‌گذاری‌های آینده تدوین کنند. در پایان این روند، بغداد اعلام خواهد کرد که قراردادهای بازنگری‌شده و احتمالا اصلاح‌شده، مدل‌های قراردادی قابل قبول (برای آینده) است و قراردادهای صادره از سوی دولت اقلیم کردستان نیز به همان شکلی که صادر شده معتبر و معاف از مقررات جدید است.

نقش جامعه بین‌المللی به رهبری آمریکا

در برخی روندهای آشتی‌سازی داخلی، حضور میانجیگران بین‌المللی ممکن است موجب انحراف از موضوع یا بغرنج‌تر شدن اوضاع شود. در بدترین حالت‌ها، چنین مشارکتی می‌تواند حتی شرکت‌کنندگان را تشویق به اتخاذ مواضع تندتر کند تا خود را از کمک خارجی‌ان و دیگر مشوق‌ها از سوی بازیگران بین‌المللی، که بیشتر از خود شرکت‌کنندگان دنبال کسب نتیجه مثبت هستند، خلاص کنند.

در مورد مذاکرات بغداد و دولت اقلیم کردستان این‌گونه نیست. بغداد و اربیل، هر دو، وقتی بازیگران بین‌المللی از نزدیک نظارت می‌کنند و مشارکت نرمی در روند دارند، معمولاً رفتار بهتری دارند و بیشتر در گفتگو شرکت می‌کنند. بغداد و دولت اقلیم کردستان هر وقت به حال خود رها شده‌اند، سابقه بسیاری بدی در رسیدن به مصالحه‌های

در مورد امور بانکی و پرداخت امنی رسیده‌های نفتی دولت اقلیم کردستان، راه پیش رو نسبتاً روشن است. بغداد باید از یک بانک بین‌المللی بزرگ برای افتتاح حساب برای دریافتی ناشی از فروش نفت و گاز دولت اقلیم دعوت کند. عراق صاحب حساب خواهد بود ولی فقط با دسترسی نظارتی (یعنی شفافیت). بغداد مجاز نخواهد بود بدون امضای هر دو نخست‌وزیر دولت فدرال و دولت اقلیم حساب را ببندد یا مقررات اداره آن را تغییر دهد. این حساب در آغاز هر ماه درآمدهای نفتی دولت اقلیم کردستان را به وزارت امور مالی و اقتصادی دولت اقلیم واریز می‌کند مگر آنکه با امضای هر دو نخست‌وزیر دولت فدرال و نخست‌وزیر دولت اقلیم از انجام آن ممانعت شده باشد.

در این مدل از توافق، کروک هم‌زمان در بغداد و اربیل ثبت خواهد شد، اما تحت قانون کردستان فعالیت خواهد کرد و مقر اصلی آن

کاملاً روشن کنند. قانون اساسی عراق که با کمک جامعه بین‌المللی متولد شد، ادغام مجدد کردستان را در عراق در سال‌های ۵-۲۰۰۳ میسر کرد. و این کار را بر مبنای وعده عراق برای تمرکززدایی مالی و اداری عمده و دائمی برای اقلیم کردستان عراق انجام داد. مثل سال ۲۰۱۷، زمانی که بغداد تهدید نظامی به تصرف کردستان کرد، دولت بغداد حالا باید از روح قانون اساسی ای که به تاسیس آن کمک کردند حمایت کنند. بازیگران بین‌المللی باید تصریح کنند که رأی دیوان عالی فدرال را نمی‌توان به عنوان پوششی برای تجزیه اداری و قضایی اقلیم کردستان استفاده کرد. دولت اقلیم کردستان استان نیست و هرگز نخواهد بود. مگر وقتی که ساکنین این منطقه خودشان تصمیم بگیرند دولت اقلیم را ساقط کنند.

دولت‌های غربی و آسیایی احکام اخیر دادگاه بغداد را خیلی سیاسی دانستند، و آن را تا حد یک کودتای حقوقی شناختند. زمان‌بندی رأی دیوان عالی فدرال درباره قانون نفت و گاز کردستان - که ناگهان در بحبوحه بحران تشکیل دولت به نتیجه رسید، در حالی که سال‌ها به بوته فراموشی سپرده شده بود - به قدر کافی مشکوک است، اما اگر این رأی حالا با حساسیت و مسئولانه اجرا شود، باز هم می‌شود بدون محکومیت شدید بین‌المللی از آن گذر کرد. مسئولانه یا انسانی نیست که درآمد پنج میلیون سکنه و مهاجران اجباری و پناهندگان در اقلیم کردستان را قطع کرد. مسئولانه نیست که اقتصاد یک‌پنجم عراق را فروپاشید. و قطعاً مسئولانه نیست که وقتی قیمت نفت دیگر از ۱۰۰ دلار در بشکه هم گذشته است و کسری‌های جدید می‌تواند منجر به رکودهای اقتصادی شود، ۵۰۰ هزار بشکه در روز را از بازار جهانی حذف کرد. اگر واقعاً رأی دیوان عالی فدرال به عنوان سلاحی در جنگ سیاسی استفاده شده باشد - همان‌طور که برخی کشورهای غربی می‌دانند و می‌توانند ثابت کنند - در این صورت معماران رأی تازه باید خیلی نگران عواقب ویرانگر آن برای دنیا و احتمالاً برای خودشان باشند.

کمک‌های فنی

همانند آنچه در مورد اصلاح قانون انتخابات در عراق و حالا کردستان اتفاق افتاده، بازیگران بین‌المللی می‌توانند کمک‌های فنی تخصصی و بی‌طرفانه خود را به حل مناقشه انرژی بغداد و دولت اقلیم کردستان ارائه کنند.

- **بازاریابی.** شماری از کشورها - از جمله دیگر تولیدکنندگان نفت - می‌توانند به کردها در توسعه بازاریابی (سومو شمال) کمک کنند تا در تخصص و شفافیت، برابر یا حتی فراتر از عملیات‌های سومو در تاریخ حیات خود باشد. آرامکوی عربستان یا شرکت ملی نفت ابوظبی امارات، یا حتی نروژ یا اندونزی، ممکن است مایل به ارائه این‌گونه امور مستشاری باشند.

به‌موقع و ماندگار داشته‌اند. مشارکت عمیق چندجانبه در مسئله انرژی بغداد - کردستان هنوز به طور کامل آزمایش نشده است، اما نویدبخش است. مشارکت فعلی هیئت مساعدت سازمان ملل برای عراق (یونامی) برای طراحی مجدد قانون انتخابات اقلیم کردستان و گفتگوهای سیاسی مربوط به آن می‌تواند نمونه خوبی از این مدل باشد، که هم با میانجیگری سیاسی سطح بالا و هم کمک فنی از سوی سازمان ملل همراه بوده است. در واقع، ماموریت جدید یونامی شامل میانجیگری بین احزاب است که می‌تواند به حوزه‌های انرژی و اقتصاد هم بسط پیدا کند.

حمایت سیاسی

اگر ابتکاری مشابه یونامی در مناقشه انرژی بین بغداد و اقلیم کردستان شکل می‌گرفت، می‌توانست فوریت و عملگرایی بسیار ضروری را به مذاکرات وارد کند. یک گروه تماس متشکل از بازیگران بین‌المللی متمرکز بر عراق، به رهبری آمریکا، نشان خواهد داد که دنیا به مواضع بغداد و اربیل، هر دو، توجه مستمر نشان می‌دهد. در تلاش متمرکز بر این مسئله می‌توان نکات ظریف در حرف‌ها و اعمال هر کدام از طرف‌ها را تشخیص داد و، در نتیجه، دریافت که چه چیزی یا کسی مانع رسیدن به راه‌حل است.

دست‌کم، گروه تماس بین‌المللی باید به بغداد و اربیل یادآوری کند که اقدامات‌شان می‌تواند به اقتصاد جهان کمک کند یا خسارت بزند. اگر ۵۰۰ هزار بشکه در روز از بازار جهانی گرفته شود، همان‌طور که گفته شد، افزایش اخیر تولید اوپک که به سختی حاصل شد را به باد خواهد داد. پرزیدنت جو بایدن در جولای ۲۰۲۲ به عربستان خواهد رفت تا با محمد بن سلمان ولیعهد عربستان ملاقات کند، و نتیجه این سازش در دناک بر سر موضعی اصولی، که رئیس‌جمهور آمریکا پیش‌تر اعلام کرده بود، کاهش قیمت نفت خواهد بود. اگر احکام قضایی بغداد نفت کردستان را از بازار حذف کند، رفتن رئیس‌جمهور به عربستان کار بیهوده‌ای خواهد بود.

منافع آمریکا آشکارا نیازمند صادرات نفت و بعداً صادرات گاز - از کردستان به عنوان جایگزین تامین انرژی ترکیه و اروپا از روسیه و ایران است. بستن مسیر صادراتی شمال عراق فقط به نفع دیکتاتورهای نفتی دنیا - روسیه و ایران - خواهد بود و آمریکا و اروپا و آسیا را آسیب‌پذیرتر خواهد کرد. تحمیل آگاهانه چنین هزینه‌ای به غرب و آسیا نباید بدون عقوبت بماند. عراق و کردستان باید این را به روشنی دریابند که توانایی جامعه جهانی برای کمک به احیای اقتصادی عراق و اقلیم کردستان مستقیماً وابسته به سلامت اقتصادهای غربی و آسیایی است. اگر اینها به زحمت بیفتند، جریان کمک‌ها به بغداد و بقیه موارد از قبیل معافیت‌های تحریمی ایران (در عراق) هم ممکن است متزلزل شود.

بازیگران بین‌المللی باید موضوع دیگری را هم برای عراق و کردستان

امن تکنولوژی اطلاعات است تا به شکلی متقاعدکننده دقیقاً نشان دهد چقدر نفت و درآمد تولید و چقدر هزینه ایجاد می‌شود. شرکا و اعطاکندگان بین‌المللی با هزینه کمی می‌توانند شکاف دیجیتال بین بغداد، اربیل، پایانه‌های صادرات، بانک‌ها، و مشاوران را به صورت امن پر کنند. این نوع شفافیت می‌تواند نشان دهد که، مثلاً، نفت خام کردستان به اسرائیل فروخته نمی‌شود — موضوعی که مسئله کلیدی در پروپاگاندا شبه‌نظامیان هوادار ایران است.

ورود به «معامله بزرگ»

همزمان با آزمون مرحله اول (که در بالا توصیف شد)، مرحله دوم حمایت هم باید برنامه‌ریزی و ارزیابی شود. هدف این مرحله، ایجاد قوانین مورد نیاز برای تضمین بادوام‌تر هر گونه منافع یک قرار-و-مدار دوساله موقت است. حوزه‌های تمرکز کلیدی این‌هاست:

- **حمایت از حکمیت خط لوله عراق-ترکیه.** یکی از نزدیک‌ترین تهدیدها برای صادرات انرژی شمال عراق، رأی قریب‌الوقوع اتاق بازرگانی بین‌المللی، در پرونده حکمیت خط لوله عراق-ترکیه، در نیمه دوم سال ۲۰۲۲ یا اوایل ۲۰۲۳ است. اگر ترکیه به این حکم یا غرامت با شوک واکنش نشان دهد، این به خودی خود، ۵۰۰ هزار بشکه نفت در روز را از بازار حذف می‌کند. آمریکا و دیگر دوستان عراق انگیزه زیادی دارند که پیش از صدور حکم یا پیش از تعیین غرامت — که هر دو حالتش می‌تواند شوک عمیق و خروج دیپلماتیک ترکیه را (از عراق) سبب شود — دو طرف را ترغیب به سازش کنند. از آنجا که احتمال پیروزی عراق بیشتر است — خصوصاً حالا که رأی دیوان عالی فدرال صادر شده — پس در هرگونه سازش قبل از حکم این بغداد است که باید طرف گیرنده باشد. ترکیه راحت می‌تواند این کار را بکند: با آب، برق، تجارت، و شاید نوسازی خط لوله عراق-ترکیه، سود خالص برای منافع آمریکا و شرکا روشن است: رابطه بهتر ترکیه-عراق و رابطه بهتر عراق-اقلیم، خشکسالی کمتر و برق و تجارت بیشتر در عراق، و ۵۰۰ هزار بشکه در روز در بازار، با مقادیر بیشتر نفت و گاز در آینده.

- **قانون فدرال برای هیدروکربن‌ها.** عمده مواد این قانون از سال ۲۰۰۷ نوشته شده و در دست است ولی منتظر دقیقاً همان سازشی مانده که بغداد و دولت اقلیم کردستان ممکن است به آن برسند. شفافیت در هر کدام از مسائل بحث‌شده در این جستار می‌تواند به رفع موانع در قانون ویژه هیدروکربن‌ها کمک کند. درباره مسائل دیگر هم می‌توان بحث کرد؛ مثلاً، فرمول‌هایی برای اشتراک سهم اوپک بین بغداد و اقلیم کردستان. این قانون، موافقت‌نامه موقت و هر گونه اصلاحات مور نیاز را در جای خود تثبیت خواهد کرد. بازیگران بین‌المللی باید مجدانه و مصرانه

- **بدهی دلان.** دولت اقلیم کردستان بارها به دریافت وام برای اقلیم نزدیک شد، اما هر بار به خاطر فروپاشی روابط با بغداد و هزینه بالای وام برای اقلیم شکست خورد. ولی اگر امکان پایان دادن به مناقشه بغداد-کردستان و راهی برای صادرات کاملاً مجاز نفت اقلیم از طریق «سومو شمال» وجود داشته باشد چه؟ در چنین شرایطی، مجموعه نیرومندی از الزامات استراتژیک برای تشویق اقلیم به پذیرش توافق با بغداد، به ارائه وام کمک خواهد کرد. در آن صورت چه بسا، «شرکت مالی بین‌المللی» یا دیگر نهادهای مالی بین‌المللی به اعطای یک وام ۱ تا ۳ میلیارد دلاری برای تسویه دیون اقلیم علاقه‌مند شوند و امکان شفافیت بیشتر در مجموعه‌ای کاملاً «باز» از توافقات تجاری تازه با امضای «سومو شمال» و با تایید بغداد فراهم شود.

- **بانک و قرارداد امانی.** کاملاً واضح است که هرچه توجه بین‌المللی بیشتری به قرار-و-مدار بانکی و شکل‌گیری اولیه آن به صورت مجموعه‌ای از مقررات مکتوب معطوف شود، احتمال کمتری برای دغلكاری در مراحل بعدی وجود دارد. اعتمادسازی می‌تواند یکی از نقش‌های بازیگران بین‌المللی در حل مناقشه بغداد-کردستان باشد؛ به‌ویژه برای کشورهایی که بانک‌هایشان مورد استفاده قرار می‌گیرد و خاک‌شان میزبان حساب‌های بانکی است. امارات متحده یکی از بهترین گزینه‌هاست.

- **بازنگری قراردادها.** گزینش تمام یا برخی از بررسان از طرف صاحبان قرارداد از طریق یک موافقت‌نامه بین‌المللی — و پرداخت احتمالی هزینه کار از سوی بازیگران بین‌المللی — می‌تواند راهی برای واردکردن ارزیابان بی‌طرف و ایجاد اعتماد در این روند باشد. این امر همچنین مشوق یافتن راه‌های تازه به جای تکیه به روش‌های کهنه نبرد بین مشاوران حقوقی دیرینه بغداد و کردستان خواهد بود.

- **تاسیس شرکت نفت اقلیم کردستان (کروک).** همانند مسئله بازاریابی، به راحتی می‌توان با هدایت و کمک فنی تعدادی از مشاوران بین‌المللی — که حتماً بخشی از دستمزدشان را اعطاکندگان بین‌المللی می‌پردازند — یک کروک کارآمد و شفاف تاسیس کرد. این می‌تواند اعتماد بغداد و مردم کردستان، هر دو، را از این نظر جلب کند که تولید و فرآوری و انتقال نفت عمدتاً عاری از فساد خواهد بود و حسابرسی می‌شود. ظرفیت‌سازی در وزارت منابع طبیعی و کروک آینده بسیار ضروری است، چون در حال حاضر بخش انرژی اقلیم کردستان به خاطر تعداد اندکی از استعدادهای فنی و نهادهای بسیار جدید و توسعه‌نیافته به سختی پیش می‌رود.

- **تبادل اطلاعات و اعتمادسازی.** رسیدن به شفافیت در بازاریابی، مدیریت درآمد، و بازنگری قراردادها نیازمند ابزارهای

خاورمیانه گویا در حال تبدیل شدن به امری قابل قبول است، اما در این مورد اثراتی بسیار منفی برای منافع آمریکا و جهان خواهد داشت.

هنوز می‌توان بسیاری از نتایج منفی را که اجتناب‌پذیر است کاهش داد. اگر بتوان اجرای رأی دیوان عالی فدرال را در زمانی که گفتگوهای سازنده در جریان است متوقف کرد یا به تاخیر انداخت، شاید همه چیز ختم به خیر شود. اگر نه، آینده احتمالاً یعنی قیمت بالاتر نفت، سودهای بادآورده برای روسیه و ایران، و رکود جهانی عمیق‌تر و طولانی‌تر، فروپاشی روابط بغداد و اربیل، و شاید حتی آنکارا، و بحرانی اقتصادی در اقلیم کردستان که بر زندگی پنج میلیون نفر جمعیت این منطقه اثر می‌گذارد؛ یعنی منطقه‌ای در نزدیکی اروپا که استخدام‌کنندگان گروه‌های متعدد تروریستی دسترسی آسانی به آن دارند.

شاید کسی پرسد آیا شرکای خارجی باید بیش از خود عراقی‌ها و کردها خواهان معامله بین بغداد و اقلیم باشند؟ پاسخ یک آری قاطع است: کشورهای خارجی در قبال منافع امنیت ملی خودشان مسئولیت دارند تا از رویدادهای منفی با اثرات جهانی جلوگیری کنند. آمریکا و دیگر دوستان عراق اگر زودتر دست به کار نشوند، ممکن است با نتایجی بسیار بدتر روبه‌رو شوند. وقتی دوستان یک کشور در حال جنگ با یکدیگر باشند، آن کشور باید تلاش کند آنان را از آسیب زدن به هم بازدارد یا از خسارات برگشت‌ناپذیر در تنش‌های مذاکراتی جلوگیری کند. روی برگرداندن اصولاً روش درستی نیست. این درس روشن رفراندوم کردستان و بحران کرکوک در سال ۲۰۱۷ بود—ماجرای فاجعه‌باری که نشان داد اندک توجه سیاست‌گذاری برای ممانعت از یک بحران، بسیار بهتر از صرف زمان زیاد برای رفع هرج‌ومرج بعد از آن است. با توجه به چالش‌های زیادی که سیاست‌گذاران آمریکا با آن روبه‌رو هستند، باید بر پیشگیری تمرکز کنند نه درمان. و به نظر می‌رسد قدری زود باشد که آمریکا و شرکایش درس‌های روشن و دردناک سال ۲۰۱۷ را فراموش کنند.

بلوک‌های سیاسی هر دو طرف، عراقی و کرد، را ترغیب کنند تا این طرح قانون‌گذاری به تاخیر افتاده را کامل کنند.

- **حمایت از قانون نفت و گاز منطقه‌ای کردستان.** اگر مسائل انرژی بغداد و اقلیم کردستان حل شود، قانون نفت و گاز سال ۲۰۰۷ کردستان را می‌توان دوباره از سوی پارلمان اربیل، با ارجاعات جدید به قانون فدرال برای هیدروکربن‌ها، تصویب کرد. این به سرمایه‌گذاران انرژی کردستان مجوز جدید و قوی‌تری برای قراردادهای خود می‌دهد، چون متکی به یک قانون مصوب کردستان است که حالا مورد حمایت بغداد هم هست. دولت اقلیم باید از سوی حامیان بین‌المللی تشویق شود که به طور کامل این قانون را اجرا کند، مثلاً با تشکیل نهادهای پیش‌بینی شده در آن از قبیل «سازمان تراست نفت کردستان» (کوتو)، که یک صندوق ملی برای نگهداری درآمدهای نفت به شیوه‌ای شفاف با مقداری کسورات برای ذخایر استراتژیک است.

- **قانون تسهیم درآمد.** قانون تسهیم درآمد، که آن هم مثل قوانین بالا به تاخیر افتاده، می‌تواند جایگزین قرار-و-مدارهای بودجه بین بغداد و دولت اقلیم باشد که فعلاً سال به سال مقرر می‌شود. بازیگران بین‌المللی می‌توانند به این روند کمک کنند، از جمله با حسابداری پیشرفته و ترازسازی بستانکاری هر طرف طی سال‌ها، ایجاد ترازنامه و بعد تسویه آن با یک وام آسان که به طور برابر از سوی طرف‌ها در بلندمدت بازپرداخت شود.

نتیجه‌گیری

این جستار تقاضایی است در قالب ارائه گزینه‌های روشن سیاسی برای آمریکا و دیگر دوستان عراق تا به طور جمعی بیشتر تلاش کنند و مناقشه انرژی بغداد و دولت اقلیم کردستان را در سریع‌ترین زمان ممکن فیصله بخشند. این روزها بی‌عملی یا کم‌عملی آمریکا در

1. Bilal Wahab, "The Death of Oil Federalism? Implications of a New Iraqi Court Ruling," PolicyWatch 3580, Washington Institute for Near East Policy, February 18, 2022, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/death-oil-federalism-implications-new-iraqi-court-ruling>.
2. Michael Knights, "The Baghdad-Kurdistan Energy Arena: Policy Opportunities," PolicyWatch 3597, Washington Institute for Near East Policy, March 22, 2022, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/baghdad-kurdistan-energy-arena-policy-opportunities>.
3. See Tamer El-Ghobashy, "Iraq's Finance Minister Voted Out of Office," *Wall Street Journal*, September 21, 2016, <https://www.wsj.com/articles/iraqs-finance-minister-voted-out-of-office-1474474717>; and Joe Oliver, "Iraqi Security Storms Home of Ex-Minister Under Cloud of Suspicion," *Arab Weekly*, August 12, 2020, <https://thearabweekly.com/iraqi-security-storms-home-ex-minister-under-cloud-suspicion>.
4. Michael Knights, "Iraq-Turkey Pipeline Arbitration: Avoiding a Policy Train Wreck," PolicyWatch 3118, Washington Institute for Near East Policy, May 7, 2019, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iraq-turkey-pipeline-arbitration-avoiding-policy-train-wreck>.

مایکل نایتز، هموند جیل و جی برنستاین در انستیتو واشنگتن است و بیست سال درباره عراق و اقلیم کردستان هم در عراق و هم بیرون از آن کار کرده است. او با هر دو گروه سیاست‌گذاران عراقی و کرد، که با مذاکرات بغداد-کردستان و بخش انرژی سر و کار دارند، ارتباطات نزدیکی دارد و امسال در سه نوبت به عراق و کردستان سفر کرده است تا برای این جستار و مقالات دیگر تحقیق کند.

