

يشكل الوصول إلى الموارد (الثروات) الطبيعية، وتوزيع إيرادات استغلالها عوامل محورية في اندلاع الكثير من النزاعات، فضلا عن تسببها في تأجيج نزاعات أخرى أيضا. ومنذ عام 1990، اندلع نحو 20 نزاعا لأسباب تتعلق باستغلال الموارد الطبيعية، وهو السبب ذاته الذي تسبب في نشوب 40 في المئة (40%) من النزاعات داخل الدول خلال السنين عاما الماضية¹.

وبالمحصلة، تضمّن ما يقرب من نصف اتفاقات السلام المبرمة ما بين عامي 1989، و2004 بنودا مفصلة تتناول مسألة الموارد الطبيعية². ومن عام 2005 إلى عام 2014، تضمنت جميع اتفاقات السلام الرئيسية بنودا حول ملكية الموارد الطبيعية، أو إدارتها، أو تقاسم إيراداتها وتوزيعها³. ويُعد ذلك انعكاسا لأهمية إيرادات النفط، والغاز، والمعادن، والأخشاب في الكثير من الدول الهشة التي تشكل إيرادات استخراج مواردها الطبيعية وبيعها نسبة كبيرة من إجمالي حجم إيراداتها الوطنية⁴.

ويُلاحظ أن احتمالية تجدد النزاعات المرتبطة بالموارد الطبيعية تزيد بمقدار الضعف خلال السنوات الخمس الأولى من عمر إبرام اتفاق السلام⁵. وعندما تملك دولة هشة موارد طبيعية (النفط والغاز على وجه التحديد) بوفرة، تزيد احتمالية نشوب نزاع مسلح داخل تلك الدولة، وتتنزىد احتمالات ميل الكيان غير السيادي المنخرط في النزاع في اتجاه تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال) كوسيلة لتسوية النزاع⁶. وغالبا ما تستولي النخب السياسية على الموارد، ويؤدي ذلك إلى عدم خضوع هيكل الحوكمة للمساءلة، وسرعان ما يتحول ذلك إلى أحد محركات النزاع ودوافعه⁷. كما يشكل اعتماد الدولة على الموارد الطبيعية التي تشكل جزءا كبيرا من إجمالي الناتج المحلي فيها سببا متكررا في "زيادة احتمالات غياب التنمية، ومعاونة الدولة من الهشاشة والضعف، ونشوب النزاع"⁸.

وثمة ثلاثة أنواع رئيسية من النزاعات التي تنشأ بسبب الخلاف على الموارد الطبيعية، وهي: النزاعات المتعلقة بموارد الصناعات الاستخراجية من قبيل النفط، والغاز، والمعادن، والماس، والأخشاب؛ والنزاعات المتعلقة بملكية الأراضي؛ والنزاعات المتعلقة بالموارد المائية⁹.

كما قد يرتبط نشوب النزاعات بسبب الخلاف على الموارد بوفرة تلك الموارد عالية القيمة، أو بشح مورد معين وندرته. وتتسم النزاعات التي تنشأ من أجل السيطرة على الموارد الاستخراجية الطبيعية بكثرة الخلافات بخصوص طرق استغلال المورد المتوفر بكثرة. وعلى سبيل المثال، كانت النزاعات التي دارت في ليبيريا، وأنغولا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية مدفوعة إلى حد بعيد بالارتفاع الكبير في قيمة الموارد الاستخراجية من قبيل خامات الماس، والذهب، والمعادن، والنفط التي كانت متوفرة بغزارة وكميات كبيرة في بعض الأقاليم. وفي المقابل، تتسم النزاعات المتعلقة بالأراضي والمياه

¹ 'From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment' (United Nations Environment Programme, 2009) i

² 'Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners' (United Nations Department of Political Affairs and United Nations Environment Program, 2015) 46

³ *Id.*

⁴ Phillipe Le Billon, 'Resources for Peace? Managing Revenues from Extractive Industries in Post-Conflict Environments' (Political Economy Research Institute Working Paper Series Number 167, Apr. 2008) i

⁵ UNEP, *supra* note 1

⁶ Michael L. Ross, 'How do natural resources influence civil war? Evidence from thirteen cases' (2004) 58(1) International Organization 35; *see also* Michael L. Ross, 'What do we know about natural resources and civil war?' (2004) 41(3) Journal of Peace Research 337, as cited in Simon J. A. Mason, Damiano A. Sguaitamatti, and Maria del Pilar Ramirez Gröbli, 'Stepping Stones to Peace? Natural Resource Provisions in Peace Agreements' (2016) 71, 75 in Carl Bruch, Carrol Muffett, and Sandra S. Nicholas (eds), *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peace Building* (Routledge, 2016)

⁷ *Id.*

⁸ Mauricio O. Ríos, Florian Bruyas, & Jodi Liss, 'Preventing Conflict in Resource-Rich States' (World Bank, June 2015) 7

⁹ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 28

بأنها تنتشبت بسبب شح المورد المتنازع عليه. وهذا هو ما حصل في دارفور وفي غيره من نزاعات الشرق الأوسط¹⁰. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تدور النزاعات بسبب الخلاف على أكثر من فئة من فئات الموارد الطبيعية في آن واحد.

وتتعلق النزاعات أحيانا بمسألة هوية مالك المورد الطبيعي أو الجهة التي تتحكم فيه. وفي أوضاع أخرى، قد لا يكون النزاع على علاقة مباشرة بمسألة الملكية والسيطرة على الموارد، ولكن تشكل وفرتها بغزارة أحد عوامل النزاع عن طريق استغلال إيراداتها في سباق الحصول على السلاح وممارسة النفوذ.

وغالبا ما يكون التوتر بخصوص ملكية الموارد والسيطرة عليها انعكاسا لعوامل النزاع الأخرى، ويتداخل مع بعض منها من قبيل عوامل الإقصاء أو الحرمان السياسي والاقتصادي. وإذا كانت إشكاليات الحوكمة حاضرة عموما، فمن المؤكد أنه ستبرز قضايا على صعيد ملكية الموارد الطبيعية وإدارتها حُكما. وعليه، قد يتطور النزاع الذي نشب لأسباب متعلقة بالحقوق السياسية إلى صراع على ملكية الموارد الطبيعية بمرور الوقت¹¹.

واتساقا مع الخط العام للنهج المعتمد في هذا الكتاب ككل، يستكشف الفصل الحالي بالتفصيل أحد الأبعاد المتصلة بالموارد الطبيعية، وهو في هذه الحالة البُعد المتعلق بوضع وصياغة أحكام وبنود اتفاق السلام تحكم التعامل مع الموارد الطبيعية الاستخراجية.

كما يتناول الفصل الحالي عددا من المعضلات والإشكاليات المتعلقة بملكية الموارد الطبيعية الاستخراجية وإدارتها، وتخصيص إيراداتها. أولا، يناقش الفصل لغز التوفيق بين جدوى طرح موضوع الموارد الاستخراجية منذ بداية المفاوضات قبل البت في مسائل ملكيتها، وإدارتها، وتحصيل إيراداتها بطريقة ترسي دعائم السلام الدائم. ثم يعرض الفصل تاليا إلى تقديم إطلالة مفاهيمية وقانونية لفهم الأطر التي استخدمتها الدول لضبط مسألة ملكية الموارد الاستخراجية، وإدارتها، وما تُدره من إيرادات. بعد ذلك، يستكشف الفصل الحالي عددا من الأمثلة على الممارسات الرئيسية التي تعتمدها الدول في هذا السياق لأغراض تحليل وإبراز السبل التي سعت الأطراف المشاركة في مفاوضات السلام من خلالها إلى التعامل مع المعضلات والإشكاليات التي تعترض سبيل حل لغز أو معضلة الموارد الاستخراجية.

الأحجية: التوفيق بين جدوى طرح موضوع الموارد الاستخراجية منذ البداية، ومن ثم البت في مسائل ملكيتها، وإدارتها، وتحصيل إيراداتها بطريقة ترسي دعائم السلام الدائم.

تصبح مسألة جدوى طرح موضوع الموارد الطبيعية، ومن ثم تناول إشكاليات ملكيتها، وإدارتها، وتحصيل إيراداتها بطريقة تعزز السلام الدائم أكثر تعقيدا جراء حقيقة مفادها أن تلك الموارد هي إحدى عوامل اندلاع النزاع بالإضافة إلى كونها من العوامل الرئيسية في إرساء دائم السلام الدائم في الوقت نفسه. ولذلك تؤثر عدة عوامل على التوصل عن طريق التفاوض إلى تسوية للنزاعات القائمة على الموارد الطبيعية، وتجعل منها عملية فائقة التعقيد.

العوامل المحركة للنزاع

تحرك الموارد الطبيعية النزاعات بسبل شتى؛ فهي قد تتسبب بتأجيلها جراء الجور والإجحاف في توزيع الثروة الناجمة عن استخراجها، أو جراء شح المورد الذي يفوق الطلب عليه مقدار ما هو معروض منه¹². وغالبا ما تستأثر الحكومة

¹⁰ UNEP, *supra* note 1, at 8

¹¹ For more analyses about the relationship between natural resources, peace, and security, see generally Benjamin Smith, 'Resource wealth as rent leverage: Rethinking the oil-stability nexus' (2017) 34(6) Conflict Management and Peace Science 597-617; Paul Collier and Anke Hoeffler, 'Resource Rents, Governance, and Conflict' (2005) 49(4) Journal of Conflict Resolution 625-633; Nils Petter Gleditsch, 'Environmental Change, Security, and Conflict' in Chester A. Crocker et al. (eds), *Leashing the Dogs of War* (United States Institute of Peace, 2007); Sanjeev Khagram and Saleem Ali, 'Environment and Security' (2006) 31(1) Annual Review of Environment and Resources, 395-411; Christine Bell, 'Economic Power-sharing, Conflict Resolution and Development in Peace Agreements' (Political Settlements Research Programme, 2018); Sandra S. Nichols et al., 'When Peacebuilding Meets the Plan: Natural Resource Governance and Post-Conflict Recovery' (2011) 12(1) The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations 9-24

¹² UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 10-12

الوطنية، أو الجهة السياسية الرئيسية الفاعلة ومن يرتبط بها من النخب السياسية بملكية الموارد الطبيعية، وما تُدره من إيرادات. ويؤدي ذلك إلى حرمان أو تهيش اقتصادي فعلي أو وهمي متصور لدى شرائح واسعة من السكان وخصوصاً لدى السلطات في الأقاليم والجهات الفاعلة فيها. وغالباً ما تلجأ تلك الشرائح المحرومة إلى حمل السلاح كما حصل في إقليم آتشيه بإندونيسيا جراء استيلاء الحكومة الوطنية (المركزية) على جميع إيرادات إنتاج حقول النفط في آتشيه تقريباً.

كما تتكرر مسألة تعمد الحكومات الوطنية توزيع إيرادات الموارد الطبيعية على نحو يفتقر للمساواة والإنصاف، ويحابي فئات إقليمية، أو دينية، أو عرقية معينة على حساب باقي سكان البلاد كما حصل في العراق عندما عومل السنة بشكل تفضيلي.

كما قد تقرر السلطات عدم توزيع شيء من الإيرادات، أو تكاد، على أصحاب المصلحة المعنيين. ويلجأ من هم في مراكز السلطة في مثل هذه الحالات إلى استغلال أموال الإيرادات من الموارد لأغراض الإثراء الشخصي للنخبة السياسية وليس لمنفعة الدولة عموماً كما حصل في سيراليون¹³، وأنغولا¹⁴. وثمة الكثير من الأطراف التي لديها "مصلحة استراتيجية في بقاء حالة عدم الاستقرار كي تحقق أرباحاً من المعاملات غير القانونية لاستخراج الموارد وبيع مشتقاتها"¹⁵.

وعلى صعيد متصل، قد تضع الجهات الفاعلة المسلحة غير التابعة للدولة يدها على الموارد لتمويل النزاع كما حصل مع حكومة السودان، وتعتمد بشكل كبير على إيرادات النفط لتمويل النزاع مع جنوب السودان ودارفور. وفي بعض الحالات، تضع الجهات الفاعلة من غير الدولة يدها على الموارد كي تطيل أمد النزاع المسلح. وفي سيراليون، استغلت الجبهة الثورية المتحدة مبيعات الماس الملطخ بالدماء (الماس الموهج للنزاعات) لتمويل أنشطتها الثورية. وفي خضم حالة الإرباك والفوضى التي تعم عقب نشوب النزاع، تتولى بعض الجهات الفاعلة استخراج الموارد وبيعها بشكل غير مشروع لتحقيق مكاسب وأرباح شخصية. وسرعان ما تصبح تلك الجهات الفاعلة طرفاً من أطراف النزاع، وتسعى جاهدة لمقاومة أو تقويض جهود الأطراف الأخرى في التفاوض على اتفاق للسلام. وهذا هو ما حصل في سيراليون التي أصبح فيها الكثير من المنقبين غير الشرعيين عن الماس والمهربين أطرافاً إضافية في النزاع¹⁶.

وقد يتحول النزاع من صراع سياسي في الأصل، إلى نزاع مدفوع بالرغبة في تحقيق مكاسب اقتصادية كما حصل في حالة "الخمير الحمر" عندما رغبوا في التهرب من استغلال موارد الأخشاب في الغابات على الحدود بين تايلند وكمبوديا عقب دحرهم من هذه الأخيرة¹⁷. ونظراً لطبيعة توزيع الموارد الطبيعية الاستخراجية جغرافياً، فقد تتسبب في زيادة صعوبة تسوية النزاع إذا كانت مناطق توافرها تتداخل مع خطوط تقسيم البلد عرقياً، أو دينياً، أو وفقاً لأشكال أخرى من التقسيم الإداري¹⁸. وعلاوة على ذلك، إذا كانت الموارد متركزة في أراضي إقليم أو كيان معين دون مستوى الدولة (غير سيادي) تقطنه شرائح مهمشة من السكان، فقد يُذكي ذلك الأمر الرغبة في طلب تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال عن الدولة الأم) كما حصل في حالة جنوب السودان¹⁹.

¹³ Jimmy D. Kandeh, 'Ransoming the state: elite origins of Subaltern terror in Sierra Leone' (1999) 26 Review of African Political Economy 349

¹⁴ Jesse Salah Ovadia, 'The Reinvention of Elite Accumulation in the Angolan Oil Sector: Emergent capitalism in a rentier economy' (2013) 25 Cadernos de Estudos Africanos 33

¹⁵ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 19

¹⁶ Ian Smillie, Lansana Gberie, and Ralph Hazleton, 'The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds & Human Security' (Partnership Africa Canada, 2000)

¹⁷ Thailand's official policy on the Khmer Rouge was that of non-cooperation. Due to this, the Thai government required that any timber it imported from Cambodia be obtained by the Phnom Penh authorities rather than the Khmer Rouge. The Cambodian government "charged loggers operating in Khmer Rouge zones a flat rate of USD 35 per cubic meter for the provision of these certifications, enabling their enemy, the Khmer Rouge, to raise the funds to pursue their war effort," eventually leading to millions of USD per month paid out to the Khmer Rouge. *The Khmer Rouge and the funding of the civil war* (Global Witness Publishing, 1996); UNEP, *supra* note 1, at 13

¹⁸ Nicholas Haysom and Sean Kane, 'Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control, and Wealth-Sharing' (Centre for Humanitarian Dialogue Briefing Paper, Oct. 2009) 5

¹⁹ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 28

وتلك هي الحال أيضا في إثيوبيا التي تبسط الدولة فيها سيطرتها على الموارد الطبيعية والأراضي ولا تعتبرها ملكا للأفراد أو الوحدات في الأقاليم²⁰. وتُعتبر منطقة غامبيلا الغنية بالموارد موطنا لشعب الأنواك²¹ الذي يجد في الحكومة وقطاع الصناعات الاستخراجية الخاص²² تهديدا لقوته السياسية وثقافته²³. وأدت مصادرة أراضي الأنواك إلى اندلاع أعمال عنف بين السكان المحليين ووكلاء الحكومة الاتحادية²⁴. وردا على ما تتصور الجماعات المسلحة أنه تهديد لوجودها، نفذت حركات من قبيل جبهة تحرير شعب غامبيلا بقيادة عناصر من الأنواك هجمات على منشآت البنية التحتية التابعة للدولة²⁵.

وتكون السيطرة المركزية على الموارد مقرونة في كثير من الحالات بتبعات سلبية بيئية واجتماعيا على مناطق الاستخراج تحديدا كما حصل في حالة بوغينفيل وبابوا غينيا الجديدة؛ إذ لم يعد منجم النحاس في بوغينفيل بعظيم الفائدة الاقتصادية على الإقليم برغم أن شعب الإقليم هو وحده من تضرر بيئيا واجتماعيا دون غيره من عمليات التنقيب في أراضيه. وعلاوة على ذلك، تتحكم مؤسسات عرفية غير قانونية بالموارد الطبيعية في بعض الحالات، الأمر الذي يجعل من الموارد في هذه الحالات عاملا من عوامل النزاع نظرا لافتقار العادات والتقاليد المحصورة في منطقة التنقيب والاستخراج للنظرة الموضوعية أحيانا²⁶.

فرصة إرساء دعائم السلام الدائم

من شأن الإدارة الفاعلة للموارد الطبيعية عقب التوصل إلى اتفاق سلام أن تشجع على دوام سريان ذلك الاتفاق بعدد من السبل. وتبرز في هذا السياق الإيرادات التي تدرها عمليات استخراج الموارد كونها تتخذ شكل مكاسب ملموسة وفورية لاتفاق السلام تبرهن على القيمة الفعلية والعملية للسلام²⁷. كما توفر إيرادات استخراج الموارد موردا ماليا متاحا لتغطية تكاليف إعادة الإعمار، وتنفيذ مختلف مجالات اتفاق السلام²⁸. وبرغم ما يوفره المجتمع الدولي من موارد تدعم تنفيذ اتفاق السلام، فغالبا ما تتسم تلك الموارد المرصودة ببطء وصولها، وربطها بشروط معينة، وتنازع مصالح محددة لكل جهة من الجهات المانحة. ويكفل توافر الأموال المتاحة تحت الطلب من إيرادات الموارد الطبيعية تمكين الدولة من سرعة الاستجابة، ومنح الأولوية للمشاريع التي تراها ضرورية لديمومة حقبة السلام. ويمكن للموارد الطبيعية أن توفر من الناحية النظرية مورد دخل متاح عند الطلب لضمان استقرار اقتصاد الدولة الجديدة إذا كان اتفاق السلام يتيح لأحد طرفيه اتخاذ خطوات على المسار المؤدي إلى تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال) كما حصل في جنوب السودان.

كما يوسع اتفاقات السلام إذا كانت جيدة التصميم وحسنة الصياغة أن تنشئ نظاما يتيح المزيد من الإدارة المهنية والكفؤ للموارد، وتعظيم القيمة المتحققة منها لأن زيادة القيمة التي تنتجها تلك الموارد تفوق تكلفة الفرصة البديلة المتمثلة بخيار إهدارها والعودة إلى النزاع، ولكن شريطة تقاسم الإيرادات على نحو منصف طبعاً²⁹.

ويُعتبر توخي الإنصاف في الحصول على مزايا الموارد ومنافعها من الأساليب الملموسة والظاهرة للعيان التي تسهم في القضاء على أحد أهم عوامل النزاع، وتبرهن على توفر الرغبة والقدرة على التوصل إلى ترتيبات منصفة في قطاعات الحوكمة السياسية، والأمنية، وغيرها من القطاعات التي يشملها اتفاق السلام. ومن شأن سيطرة الدولة على الموارد لا سيما إذا جاء ذلك ضمن سياق اتفاق فعال لتقاسم السلطات أن يقود إلى إقصاء الجهات الفاعلة غير الشرعية، أو جهات تعطيل الاتفاق وكف يدها عن التحكم بتلك الموارد، وتجفيف منابع تمويل الجهود التي تبذلها كي تقوض من تنفيذ مقتضيات اتفاق السلام³⁰.

²⁰ Ethiopia Constitution (1994) arts. 51, 52

²¹ State of the World's Minorities 2006 – Ethiopia' (Minority Rights Group International, 22 Dec. 2005)

²² Kaleyesus Bekele, 'Ministry of Mines, South West to Sign PSA for Gambella Block' (The Reporter, 7 Jan. 2012)

²³ Felix Horne, 'Forced Displacement and "Villagization" in Ethiopia's Gambella Region' (Human Rights Watch, 16 Jan. 2012)

²⁴ State of the World's Minorities 2006 – Ethiopia' (Minority Rights Group International, 22 Dec. 2005)

²⁵

²⁶ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 12

²⁷ *Id.* at 96

²⁸ UNEP, *supra* note 1, at 20-21

²⁹ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 96

³⁰ *Id.* at 95

ومع أن الصناعات الاستخراجية تتيح فرصة لتمويل عملية السلام على الأجل القصير، فهي تحمل بين ثنايا تفاصيلها في الوقت نفسه مخاطر ترتبص باحتمالات التوصل إلى سلام دائم إذا لم تكن مشفوعة بضمانات وقائية وإنشاء المؤسسات اللازمة لدعم العملية ومساندتها. وغالبا ما تتبلور وتيرة التفاوض بقدرة الموارد الاستخراجية على تمويل عملية التنمية بشكل أسرع من وتيرة إعداد أنظمة وتعليمات، واستحداث ضمانات وقائية خاصة بمسائل مكافحة الفساد، وعدم انتهاك حقوق المجتمعات المحلية، والتلوث البيئي³¹. وبخلاف ذلك، ستتحوّل الموارد الاستخراجية إلى مورد لتمويل الجهات المسلحة غير التابعة للدولة، سواء أكانت جهات جديدة على الساحة أم قديمة في النزاع إذا كان الإطار التنظيمي لقطاع الصناعات الاستخراجية ضعيفا أو فاسدا كما حصل في حالة الخمير الحمر وتجارتهم غير المشروعة في الأخشاب³². كما أن الإسراع دون ضوابط في فتح مجال التعدين على نطاق واسع، وعدم مراعاة نزوح المجتمعات المحلية جراء ذلك، والتلوث الحاصل، ونشر عناصر قوات الأمن الخاصة سيخلق مظالم محلية مباشرة، ويحد من الفرص المتاحة لتوفير مصادر مستدامة لكسب الرزق³³.

وما لم تتوفر آليات موثوقة لتسوية المظالم والمنازعات المحلية، فقد تُضطر المجتمعات المحلية إلى الاستقواء مجددا بجماعات المتمردين وأعمال العنف. وهذا هو ما حصل في أفغانستان حيث أدت المظالم المحلية الناجمة عن التسرع في السماح للشركات العالمية بالاستثمار في المناجم والتعدين إلى دفع المجتمعات المحلية باتجاه الاقتراب من الجماعات المتمردة، وساهمت في إعادة إشعال فتيل العنف في مناطق كانت مسالمة فيما مضى³⁴.

تعقيدات التوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض

ثمة عددٌ من العوامل التي تجعل من لغز الموارد الطبيعية أكثر تعقيدا عندما يتعلق الأمر بموضوع ملكيتها، وإدارتها، والاستفادة من إيرادات صناعاتها الاستخراجية وكيفية القيام بذلك كله من أجل إرساء دعائم سلام دائم.

وتُعتبر هذه المعضلة عضية على الوسطاء والأطراف غير التابعة للدولة جراء تعقيد الطابع الفني لأنظمة التعامل مع المسائل المتصلة بالموارد الطبيعية. وغالبا ما يكون الوسطاء ماهرين في المفاوضات السياسية، وتكثر بينهم الخبرات في مسائل الحوكمة والأمن بحكم المناصب الرسمية أو المهنية التي شغلوها سابقا. ولكن نادرا ما نجد وسطاء دوليين ممن بحوزتهم خبرة في مجال إدارة الموارد الطبيعية.

كما تفتقر الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، والدول نفسها في أغلب الأحيان، للمعرفة والخلفية اللازمين للإحاطة بكامل تفاصيل تبعات القرارات المتخذة بخصوص الموارد الطبيعية أثناء سير مفاوضات السلام³⁵. وكما سيرد لاحقا، من الممكن أن تُترجم تلك القرارات ماليا إلى الموافقة على تخصيص مليارات الدولارات كإيرادات مستحقة من الموارد. وبرغم أنه بوسع الوسيط أن يستعين بخبراء فنيين أثناء مفاوضات السلام، إلا أنه يصعب كثيرا على الجهات الفاعلة من غير الدولة أن تستقدم مثل هؤلاء الخبراء.

وتغدو المعضلة أو الأحجية أكثر تعقيدا جراء كثرة الأطراف من الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة في أي نزاع دائر بخصوص السيطرة على الموارد الطبيعية. ويجب على الوسطاء أن يدرسوا احتمالية أن تكون الجهات الفاعلة الغائبة عن طاولة المفاوضات هي في الواقع من سيقدر في نهاية المطاف طبيعة الأثر الطويل الأجل لأي اتفاق مزعم وانعكاساته³⁶. كما قد تختلف مصالح المجتمعات المحلية، وتجمعات السكان الأصليين تحديدا عن مصالح الجهات الفاعلة الممثلة حول طاولة

³¹ Le Billion, *supra* note 4, at 14; UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 29

³² *The Khmer Rouge and the funding of the civil war* (Global Witness Publishing, 1996); UNEP, *supra* note 1, at 13

³³ Sadaf Lakhani, 'Extractive Industries and Peacebuilding in Afghanistan: The Role of Social Accountability' (United States Institute of Peace, 30 Oct. 2013) 4-7; *see also* Javed Noorani, 'Afghanistan's Emerging Mining Oligarchy' (United States Institute of Peace, 22 Jan. 2015) 7-8; UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 29

³⁴ Javed Noorani, 'Afghanistan's Emerging Mining Oligarchy' (United States Institute of Peace, 22 Jan. 2015) 7

³⁵ UNEP, *supra* note 1; UN DPA and UNEP, *supra* note 2

³⁶ Simon J.A. Mason, Damiano A. Sguaitamatti, and María del Pilar Ramirez Gröbli, 'Stepping Stones to Peace? Natural Resource Provisions in Peace Agreements' in Carl Bruch, Carrol Muffett, and Sandra S. Nicholas (eds), *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peace Building* (Routledge, 2016) 71, 92; UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 29

المفاوضات³⁷. وإذ ينصب جل تركيز الأطراف الجالس إلى طاولة المفاوضات على المنافع والمكاسب المتوخاة من الاتفاق بشأن الموارد الاستخراجية في أغلب الأحيان، فقد تكون المجتمعات المحلية ومجموعات السكان الأصليين بالتوازي مع ذلك قلقة جدا حيال الثمن الاجتماعي والبيئي الذي ستدفعه تلك المجتمعات وحدها دون غيرها في كثير من الأحوال³⁸. وإذا أخفق اتفاق السلام في استقراء تلك الشواغل واستباق تبعاتها، وإذا لم يحدد الجهة المسؤولة عن التخفيف من المخاطر المحتملة المرافقة لعملية الاستخراج أو التنقيب، فقد تصبح مظالم المجتمع المحلي بخصوص الأضرار الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية المتوقع حصولها مستقبلا من أسباب إشعال فتيل النزاع مجددا³⁹.

وبالنسبة للمفاوضات الخاصة بكيفية التعامل مع الكميات التجارية من النفط عالميا وغير ذلك من خامات الموارد الطبيعية القابلة للتداول تجاريا، فهي لا تُجرى في فراغ وإنما تحصل في سياق أوسع من منظومة الاقتصاد السياسي التي تشمل أدوارا رئيسية لكل من دول الجوار، والشركات متعددة الجنسية، والجهات التنظيمية الدولية⁴⁰. وإذا غاب الدعم الدولي الكافي لتنظيم السوق إقليميا ودوليا، فستتحول اتفاقات السلام المحلية إلى أدوات غير كافية لإحداث التحول المنشود في دور الموارد الاستخراجية في الصراعات كما حصل في حالة اتفاق لومي في سيراليون الذي ركز أكثر من اللازم على التفاصيل المحلية مغفلا العوامل الأخرى⁴¹.

كما قد يكون للجهات الفاعلة الخارجية غير الموجودة حول طاولة المفاوضات دور فعال في تحديد مسار عملية السلام برمتها. فما من شك في أن شركات النفط الوطنية والدولية، والجهات الضالعة في استخراج الموارد وبيعها بشكل غير قانوني تمارس نفوذاً على أطراف عملية السلام، حتى لو كانت غير حاضرة رسمياً على الطاولة. وفي حالة اليمن، تدخلت شركة النفط الفرنسية (توتال) وأثرت خارجياً على الحوار الوطني والعملية الدستورية. ويرغم أن الدول الأطراف قد وافقت على شكل من الحكم الاتحادي (الفيدرالي) في اليمن، استمرت شركة (توتال) في الضغط من خلال الحكومة الفرنسية من أجل الأخذ بنموذج الدولة الوحوية إلى درجة أنها انتدبت خبيراً فرنسياً كمستشار لعملية الحوار الوطني لإبراز مزايا المجالات الدستورية المتعلقة بنموذج الدولة الوحوية، وذلك لأن مصلحة شركة توتال اقتضت من ناحية الكفاءة أو الجدوى الاقتصادية التفاوض مع حكومة واحدة، وإبرام العقود معها عوضاً عن التفاوض مع حكومات الأقاليم الاتحادية.

ومما يزيد من الطابع المعقد للعلاقة بين عمليات السلام والموارد الطبيعية هو قصر النظر المتمثل بالإفراط في التركيز على مسألة ملكية الموارد في مقابل إغفال تفاصيل إدارتها، وتوزيع إيراداتها. ولعل الوسطاء يلامون أيضاً فيما يتعلق بإغفال هذه المسائل أو تجاهلها لما عُرف عنهم من رغبة جامحة كوسطاء بترحيل "المسائل الفنية" إلى مرحلة لاحقة تعقب توقيع اتفاق السلام⁴². وهذه رغبة مفهومة نوعاً ما في ضوء تنافس الأولويات ضمن نافذة زمنية صيقة لا بد من إنجاز مفاوضات السلام خلالها، إذ تبرز جراء تلك الأولويات تحديات متصلة بأمور من قبيل ضرورة إنشاء قوة موحدة تسيطر على الأوضاع، ووضع خطة لتحديد تقرير المصير بمساره الداخلي أو الخارجي (الحكم الذاتي أو الاستقلال)، وإيجاد الظروف المواتية لعودة اللاجئين، وإعداد ترتيبات تقاسم السلطات والصلاحيات، وإنشاء هيكل الحوكمة ومؤسساتها من بين جملة تحديات أخرى.

وبما أن النزاعات غالباً ما تكون متعلقة بتأمين طريقة حصول الجماعة السياسية المهيمنة على الموارد المالية باستمرار، يصبح موضوع تخصيص إيرادات الموارد الطبيعية وإعادة توزيعها أكثر صعوبة من التفاوض على مواضيع أخرى في الحقلين السياسي والأمني. كما من الصعب بشكل استثنائي أيضاً التواصل مع الجهات غير الشرعية، والكيانات التي تسعى للتخريب أو التعطيل، والتفاوض معها من أجل حملها على تغيير سلوكها لا سيما إذا اتضح لدى تلك الجهات أنها ستكون الخاسر الأكبر من عملية الإدارة السليمة للموارد الطبيعية والتعامل مع تفاصيلها وإدارتها بمهنية وكفاءة⁴³.

ويستدعي التوصل عن طريق التفاوض إلى تسوية للنزاع القائم على خلاف بخصوص الموارد الطبيعية الاستخراجية وضع ترتيب بين الكيان دون مستوى الدولة (غير السيادي) والدولة الأم، فضلاً عن ضرورة التوصل إلى ترتيبات بين مختلف

³⁷ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 28

³⁸ Mason, Sguaitamatti, and Gröbli, *supra* note 36, at 100; *See also* Haysom and Kane, *supra* note 18, at 28

³⁹ Lakhani, *supra* note 33, at 4-5

⁴⁰ Le Billion, *supra* note 4, at 122

⁴¹ Haysom and Kane, *supra* note 18 at 91-101

⁴² UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 91

⁴³ *Id.* at 10-12

الكيانات دون مستوى الدولة لأنه غالبا ما يُعاد توزيع إيرادات ثروة الموارد الطبيعية بين الأقاليم والكيانات غير السيادية إلى حد ما⁴⁴، الأمر الذي من شأنه أن يتيح للأقاليم أو الكيانات التي ليست لديها موارد طبيعية في أراضيها فرصة التفاوض على حصة في ملكيتها، وإدارتها، وتوزيع إيراداتها. وهذا هو ما حصل في اليمن التي أقرت مشروع دستور 2011 فيها الحوثيين من هيكل الدولة المكون من ستة أقاليم، وحرّمهم من الحصول على حصة من إيرادات الموارد النفطية الغنية والساحلية⁴⁵. وعلى شاكلة ما يحصل في موضوع تقاسم السلطة، سرعان ما ينتشعب موضوع الموارد ويصبح متعدد الأبعاد بما يتجاوز المواضيع المدرجة على جدول أعمال مفاوضات السلام، وقد يتسبب بتضخيم دور بعض الكيانات غير السيادية وغير الغنية بالموارد، ويعطيها حجما أكبر مما كان متوقعا بادئ الأمر.

الإطالة المفاهيمية والقانونية

ثمة عدد لا يُستهان به من الدول في مختلف أنحاء العالم ممن لديها وفرة في الموارد الطبيعية، وأخرى تعاني من شح الموارد اللازمة. وتقدم في مجملها مجموعة من المقارنات الثرية بين ممارسات الدول على صعيد اعتماد مقاربات مفاهيمية رئيسية في التعامل مع مسائل ملكية الموارد، وإدارتها، وتوزيع إيراداتها فضلا عن بيان ما اعتمدته من قواعد، ومعايير، وعمليات، وإجراءات قانونية لإعداد ترتيبات التعامل مع الموارد الطبيعية وتنفيذها. وثمة عدد من الالتزامات الدولية القانونية ذات الصلة بالموارد الطبيعية التي تأخذ في الحسبان مصالح شرائح السكان المحليين والشعوب الأصلية إلى جانب عملية كيمبرلي الدولية (نظام اعتماد دولي) لتنظيم تجارة الماس الخام.

ملكية الموارد الطبيعية، وإدارتها، وتوزيع إيراداتها

يستكشف القسم الحالي الممارسات المعتمدة لدى الدول فيما يتصل بمسائل ملكية الموارد الطبيعية، وإدارتها، وتوزيع إيراداتها، أو تخصيص إيراداتها، ويعقد مقارنة فيما بينها.

الملكية

عموما، تطبق الدول ثلاث طرق لتوزيع ملكية الموارد الطبيعية على النحو التالي: الملكية الوطنية (الملكية على المستوى الوطني حيث تكون الثروات الطبيعية ملكا للدولة)؛ والملكية المحلية (على المستوى المحلي من أقاليم وكيانات)؛ والملكية المشتركة (بين الحكومة المركزية والأقاليم).

الملكية الوطنية (على المستوى الوطني)

كانت جُل الموارد الطبيعية قبل القرن التاسع عشر موجودة في أراض يملكها أفراد بصفتهم الشخصية، أو كيانات غير سيادية دون مستوى الدولة. ثم بدأت الدول القومية بالظهور خلال تلك الفترة انطلاقا من كيانات غير سيادية فضلت أن تنضم لبعضها البعض تحت مظلة اتحاد سياسي. وعليه وكما سيرد لاحقا، نجد في بلدان من قبيل كندا، والإمارات العربية المتحدة، والولايات الأمريكية المتحدة درجة أعلى من الملكية المحلية (للكيانات والأفراد والجماعات) فيما يتعلق بالموارد الطبيعية. ولكن نشأت أيضا دول أخرى على شكل دول وحدوية (مركزية)، أو أنه كانت في بداية عهدها دولا وحدوية قبل أن تتنازل عن بعض سلطاتها لكيانات أخرى داخلها. ويمارس النوع الثاني، والذي يشكل غالبية دول اليوم، قدرا أكبر من تطبيقات الملكية الوطنية فيما يخص الموارد الطبيعية، وتزعم أنها توظف إيراداتها في خدمة الشعب أو الدولة ككل⁴⁶.

ويحتفظ الكثير من الدول بصيغة الملكية الوطنية لمواردها الطبيعية الاستخراجية، وهو نظام ملكية يتمتع بحماية دستورية في الكثير من تلك الدول بما فيها كازخستان⁴⁷، وروسيا، والنرويج، واندونيسيا، وفنزويلا⁴⁸، وغالبية الدول المنتجة

⁴⁴ *Id.* at 95

⁴⁵ Mohammed Ghoari and Agnus McDowall, 'Houthis Abduct Yemeni Official Amid Wrangling over Constitution' (Thomson Reuters Africa, 17 Jan. 2015)

⁴⁶ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 10

⁴⁷ Kazakhstan Constitution (1995) art. 6(3)

⁴⁸ Venezuela Constitution (1999) Ch. VII, art. 113

للنفط في الشرق الأوسط وإفريقيا من قبيل الكويت⁴⁹، ونيجيريا⁵⁰، وقطر⁵¹، وسوريا⁵². وفي واقع الحال، ثمة 13 دولة شرق أوسطية وإفريقية من أصل 14 دولة منتجة للنفط في المنطقتين⁵³ تطبق نموذج الملكية الوطنية الكاملة للموارد النفطية. وتأخذ الدول التي تعتمد نظام ملكية الدولة (الملكية الوطنية) للصناعات الاستخراجية والموارد الطبيعية بنظام الحكم المركزي. ويُذكر أن معظم دول الخليج هي عبارة عن أنظمة ملكية أو أميرية فيما تتسم أنظمة الحكم في باقي دول الشرق الأوسط بميلها إلى النظام المركزي (مثال: مصر وإيران). وثمة عدد كبير من الدول غير الخليجية المنتجة للنفط ممن يعتمد أحد أشكال نظام الحكم الجمهوري، ولكنها عادة ما تكون عبارة عن ديمقراطيات ضعيفة (من قبيل إندونيسيا، وروسيا، وفنزويلا)، أو قد تكون أنظمة غير ديمقراطية (مثل تشاد)، أو أنظمة ديكتاتورية عسكرية سابقة بحكم الأمر الواقع (مثال: ليبيا، وأنغولا).

الملكية المحلية (على المستوى المحلي)

قلّة هي الدول التي تبقي على ملكية مواردها الطبيعية في أيدي الكيانات دون مستوى الدولة. ويشيع هذا الشكل من أشكال الملكية في الدول الاتحادية (الفيدرالية)، بما يعكس الإطار العام لنظام الحكم اللامركزي فيها. ومن الملاحظ أن الملكية المحلية للموارد غالباً ما تكون مقرونة بوسائل أخرى تكفل إشراك الحكومة الوطنية (المركزية) عن طريق المؤسسات والمصالح الضريبية، أو التعليمات الناظمة للاستثمار الأجنبي المباشر.

وعلى سبيل المثال، تُعتبر دولة الإمارات العربية اتحاديًا (فيدراليا) يضم سبع إمارات، وتتركز السلطة السياسية في يد إمارة أبو ظبي التي تسيطر على الغالبية العظمى من ثروات البلاد الاقتصادية والطبيعية⁵⁴. وينص الدستور الإماراتي على أن كل إمارة تملك ملكية عامة مواردها النفطية الخاصة بها، وتتحكم بإنتاجها وتطويرها كلّ ضمن أراضيها؛ ومع ذلك، يوكل الدستور للإمارات المنفردة مسؤولية استغلال تلك الموارد النفطية "الصالح الاقتصادي الوطني"⁵⁵. كما تتيح الأرجنتين اعتبار الثروات الطبيعية ملكاً للمقاطعات التي توجد فيها⁵⁶. ويلاحظ أن للمقاطعات الحق أيضاً في إبرام اتفاقيات دولية في هذا المجال "عقب إطلاع مجلس النواب (الكونغرس)" وبدون التعدي على صلاحيات الحكومة الوطنية، وعلى أن يكون ذلك متسقاً مع السياسة الخارجية للبلاد⁵⁷.

الملكية المشتركة

يأخذ بعض الدول بنظام مشترك لملكية الموارد الطبيعية يجمع بين ملكية الدولة، وملكية الكيانات المحلية لها. ويبرز نهج الملكية المشتركة في صورة حل وسط أحياناً بين الكيانات غير السيادية التي تفضل الاحتفاظ بحقها في ملكية الثروات أو الموارد الطبيعية من جهة، وبين الدولة المركزية التي لا ترغب في التخلي عن سلطاتها الواسعة التي تتيح لها التحكم بموارد مهمة ذات قيمة استراتيجية عالية من جهة أخرى. وتتيح الاتفاقات المبرمة في سياق الملكية المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية لمستويات مختلفة من السلطات الحكومية صلاحيات متفاوتة بخصوص استخدام الموارد وإدارتها، أو تفتح قنوات مختلفة تُحول من خلالها الإيرادات لصالح الحكومة الوطنية.

وغالباً ما يُشار إلى كندا بصفتها مثلاً على تقاسم السيطرة على الموارد الطبيعية بطريقة معقدة لاتناسقية؛ إذ تملك كل مقاطعة في كندا مواردها الاستخراجية الواقعة داخل حدود المقاطعة وتدير عملياتها⁵⁸. وتحصل المقاطعة الضرائب ورسوم الريع (الإتاوة) مقابل الموارد المستخرجة من أراضيها. وتحفظ الحكومة الاتحادية بالسيطرة على التجارة البينية (المشتركة

⁴⁹ Kuwait Constitution (1962) art. 21

⁵⁰ Nigeria Constitution (1999) art. 44(3)

⁵¹ Qatar Constitution (2003) art. 29

⁵² Syria Constitution (1973) art. 14(1)

⁵³ Middle Eastern and African oil-producing states include Algeria, Angola, Chad, Egypt, Iran, Kuwait, Libya, Nigeria, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Syria, the United Arab Emirates, and Yemen.

⁵⁴ United Arab Emirates Country Analysis Brief' (U.S. Energy Information Administration)

⁵⁵ United Arab Emirates Constitution (1996) art. 23

⁵⁶ Argentina Constitution (1994) § 124; Ann L. Griffiths (ed), *Handbook of Federal Countries* (McGill-Queen's University Press, 2005)

⁵⁷ Argentina Constitution (1994) § 124

⁵⁸ See Canada Constitution (1867) Ch. 6, art. 92(A)

بين المقاطعات) والدولية المتعلقة بالموارد الطبيعية ومشتقاتها⁵⁹. كما تملك الحكومة الاتحادية وتدير الموارد الطبيعية الموجودة في براري كندا وقبالة سواحلها برغم ما يثيره هذا الموضوع من منازعات مع بعض المقاطعات.

ويرغم أن إيرادات الموارد هي من حق المقاطعة التي توجد تلك الموارد داخل حدودها، تتولى الحكومة الكندية سداد دفعات تسوية لباقي المقاطعات توخيا لاحتفاظ كل مقاطعة أخرى بفرصة توفير مستوٍ مقارب من الخدمات العامة نسبة وتناسب مع معدلات الضريبة المقارنة⁶⁰. وعند تحديد مبلغ دفعات التسوية المستحقة لباقي المقاطعات، تدرس الحكومة احتياجات كل مقاطعة على حدة بناء على إيراداتها المتأتية من قطاعات مختلفة بما في ذلك قطاع الموارد الطبيعية⁶¹.

إدارة الموارد

يرتبط مفهوم ملكية الموارد ارتباطا وثيقا بمسألة إدارتها، ولا يُعد مفهوم ملكية الموارد مرادفا لمفهوم صلاحية أو سلطة الإدارة، إذ تتناول اتفاقات كثيرة هاتين المسألتين على نحو منفصل. وأحيانا، قد يتمتع الكيان المالك للموارد أو الثروات الطبيعية بسلطة وصلاحية إدارة استخراج الموارد وبيعها، ولكن ليس على الدوام.

تشمل عملية إدارة الموارد تحديد طبيعة الموارد التي سيجري استخراجها وموعد استخراجها، وإصدار التصاريح اللازمة، وتراخيص التنقيب، والتفاوض على عقود تقسيم الإيرادات وإيراداتها، وسحب الرخص، وإنهاء العقود، وإعداد خطط تنموية كلية، ومراعاة صحة وسلامة العاملين في القطاع، ووضع تدابير لحماية البيئة⁶².

كما يُلاحظ أن مسألة إدارة الموارد الطبيعية توازي مسألة الملكية في أهميتها، بل وقد تفوقها في الأهمية أيضا. وإذ تحرص الأطراف بكل تأكيد على مسألة تحديد الجهة مالكة الموارد أثناء مفاوضات السلام، فنادرا ما تتناول تفاصيل المسائل المتعلقة بإدارتها. وفي واقع الحال، "ركز أقل من ربع النزاعات الدائرة بسبب تنازع ملكية الموارد على آليات إدارة الموارد الطبيعية"⁶³.

وعموما، يؤدي اعتماد نموذج الاحتفاظ بملكية الموارد على المستوى الوطني إلى التوصل لنظام إدارة مصمم على مستوى الدولة ككل (وليس على المستوى المحلي)، وبحيث تحرص الحكومة الوطنية (المركزية) على تقييد هامش التوسع في نظام الملكية المحلية (ملكية الأقاليم للموارد)، إن وُجد، وذلك عن طريق إصدار اللوائح والأنظمة، أو فرض الضرائب، وغير ذلك من شروط تقاسم الإيرادات.

ومع أنه بوسع الجهة المالكة للموارد أن تتولى إدارتها في الوقت نفسه، تحرص دول كثيرة على إنشاء كيان أو مؤسسة تضم ممثلين عن الحكومات على المستوى الوطني والمحلي، وتمنحهم صلاحية إدارة الموارد الطبيعية المعنية. وتشمل الأمثلة على ذلك استحداث أجهزة من قبيل سلطة الموارد الطبيعية، وهي مؤسسة مشتركة ومستقلة في العادة، وتعمل بدون وجود رقابة وطنية أو محلية محصورة في جهة معينة، وتتألف من ممثلين عن مختلف مستويات الحكم في البلاد. ويشيع استخدام سلطات الموارد الطبيعية المشتركة في الدول الاتحادية (الفيدرالية) التي تشمل تقاسما كبيرا للسلطات بين الحكومة على المستوى الوطني، والكيانات دون مستوى الدولة في البلد.

وتختلف تركيبة أو عضوية سلطات الموارد المشتركة باختلاف الظروف الخاصة بكل دولة، وطبيعة المصالح والقوى المتناحرة. وينشئ بعض الدول سلطة واحدة مشتركة تدير الموارد، وتمثل الحكومة الوطنية وجميع الكيانات غير السيادية، فيما يحدب البعض الآخر من الدول إنشاء أكثر من سلطة مشتركة واحدة لإدارة الموارد تتولى كل واحدة منها إدارة العلاقة بين كيان محدد بعينه، والإقليم المعني، والحكومة الوطنية.

⁵⁹ *Id.* at Ch. 6, art. 91, cl. 2. (This provision establishes the authority of the Parliament of Canada to regulate trade and commerce.)

⁶⁰ Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance' (The Council of the Federation, 2006) 6

⁶¹ Paul Boothe, 'Taxing Spending, and Sharing in Federations: Evidence from Australia and Canada' in Paul Boothe (ed), *Fiscal Relations in Four Countries: Four Essays* (Forum of Federations, 2003) 9

⁶² See Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord (1986) Arts. 12-13

⁶³ UNEP, *supra* note 1, at 5

وقد تقرر الدول أن تمنح مستويات مختلفة من الصلاحيات لسلطة الموارد الطبيعية، إذ نجد في بعض البلدان أنها تتمتع بصلاحيات مطلقة تقريبا في مسائل صون الموارد الطبيعية، وتنظيم قطاعها، وإصدار التراخيص المطلوبة، فيما يكون دورها محدودا نوعا ما في دول أخرى. وغالبا ما تأخذ الدول في الحسبان هيكل مؤسسات الحكم والحكومة في الدولة، ومكان تلك الموارد، وطبيعة القدرات المتاحة للأطراف المعنية قبل أن تقرر الصلاحيات الممنوحة لهذا النوع من المؤسسات المعنية بإدارة الموارد الطبيعية.

وفي أستراليا، تتخذ سلطة الموارد الطبيعية فيها شكل لجنة ثنائية تضم ممثلا عن الحكومة الأسترالية، وهو وزير الموارد، إلى جانب عضو ثانٍ من الوزارة النظيرة على مستوى المقاطعة⁶⁴. وتتمتع سلطة الموارد الأسترالية بصلاحيات واسعة نوعا ما، ولها حق منح حقوق التنقيب، وسحب الرخص، وتنظيم اتفاقيات ترخيص عمليات استكشاف حقول النفط، وحفر آبارها، واستخراج كمياته⁶⁵.

وفي عام 1990، أنشأ المجلس المشترك بين كندا ومقاطعة نونافا سكوشا لاستكشاف البترول قبالة السواحل ليكون سلطة مشتركة تُعنى بإدارة موارد النفط قبالة سواحل مقاطعة نونافا سكوشا. وأنشئ المجلس بموجب اتفاق بين الحكومة الاتحادية وحكومة مقاطعة نونافا سكوشا، ويتألف من ممثلين عن الحكومتين، ومُنح صلاحيات تتعلق بجميع مجالات استغلال الموارد النفطية تقريبا⁶⁶. كما مُنح ممثلا الحكومة الاتحادية وحكومة مقاطعة نونافا سكوشا حق النقض (الفيتو) في التصويت على قرارات المجلس⁶⁷.

وقبل عام 2009، شكلت غرينلاند والدنمرك لجنة مشتركة للموارد المعدنية في جزيرة غرينلاند، وأنيط بها دور تيسير النقاش بين حكومتي الدنمرك وغرينلاند وتقديم المشورة لهما بخصوص استغلال الموارد الطبيعية. ولم تُنشط اللجنة المشتركة صلاحية منح التراخيص وإرساء العقود، ولكن طُلب منها أن تدلي بدلها بخصوص أعمال التنقيب، والاستكشاف، ومنح تراخيص الإنتاج التعديني⁶⁸.

توزيع الإيرادات وتخصيصها

طبقت الدول المنتجة للنفط الكثير من الصيغ لتخصيص الإيرادات وتوزيعها. وأثر بعضها الأخذ بنموذج تقاسم إيرادات النفط من خلال توزيعه على مخصصات الموازنة الأخرى، فيما طبق البعض الآخر مبدأ الاشتقاق لحساب حصة أو نصيب كل كيان غير سيادي من الإيرادات قياسا إلى كميات النفط المستخرجة من أراضي الكيان أو الإقليم. وثمة قسم ثالث من الدول يطبق معايير مختلفة مثل عدد السكان، وحجم احتياجاتهم الاجتماعية، أو الطاقة الضريبية في حساب معادلة أو صيغة تقاسم الإيرادات⁶⁹.

وعموما، يعتمد نهج الدولة في توزيع الإيرادات على معلومات ملكية الموارد وهيكل إدارتها فضلا عن السمات الفريدة الخاصة بكل دولة. وبناء على ذلك، لا يمكن تصنيف المقاربات التي تعتمد على تقاسم إيرادات النفط ضمن فئات واضحة فضلا عن غياب طريقة منهجية منتظمة للتعامل مع مسألة توزيع الإيرادات.

⁶⁴ Petroleum (Submerged Lands) Act 1967 (Australia), § 8(a) (Although the Offshore Petroleum Act repeals the Petroleum (Submerged Lands) Act 1967, it maintains the structure and most of the powers of the Joint Authorities. See Offshore Petroleum Act 2006 (Australia))

⁶⁵ 'Mineral and Petroleum Exploration & Development in Australia: A Guide for Investors' (Department of Industry, Tourism and Resources, 2005) 1

⁶⁶ Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord (1986) art. 3

⁶⁷ Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord (1986) arts. 12-18

⁶⁸ 'Legal Foundations' (Website of Bureau of Minerals and Petroleum, Greenland)

⁶⁹ Ehtisham Ahmad and Eric Mottu, 'Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues' (International Monetary Fund Working Paper, 2002) 203

وفي الإمارات العربية المتحدة على سبيل المثال، تحسّل كل إمارة على حدة إيرادات كميات النفط المنتجة فيها، ولكن شريطة سداد حصة معينة لصالح الحكومة الوطنية (الاتحادية)⁷⁰. وفي كندا، تملك كل مقاطعة الموارد الطبيعية في أراضيها وتتحكم فيها، ولها أن تخصص أو توزع إيراداتها كما تشاء⁷¹، ولكن تشترط الحكومة الاتحادية كما ورد أنفا أداء منحة التسوية لتسديدها لصالح المقاطعات غير الغنية بالموارد الطبيعية عن طريق مصادر أخرى من الإيرادات الاتحادية⁷².

واعتباراً من عام 2011، أصبحت الحكومة الوطنية في إندونيسيا تحصل على 85 في المئة من إيرادات إنتاج النفط بينما تحصل المقاطعات على 15 في المئة منها⁷³، وهي نسبة جاءت انعكاساً لتفويض المقاطعات من طرف السلطة السياسية بالتزامات متعلقة بجوانب الصحة، والتعليم، والأشغال العامة⁷⁴. وفي المملكة العربية السعودية وغيرها من دول الخليج المنتجة للنفط، تتحكم الأسرة الحاكمة بتوزيع إيرادات النفط بشكل مباشر، ولا توجد صيغة واضحة المعالم لتخصيص إيرادات النفط بشكل قطعي.

كما يُلاحظ أن البنك الدولي عندما قرر في 1998 أن يمول مشروع تطوير أنابيب النفط في منشآت الإنتاج النفطي في تشاد اشترط أن يصدر البلد قانوناً لإدارة إيرادات النفط يلزم الدولة بتخصيص 80 في المئة من إيراداتها النفطية "للقطاعات ذات الأولوية" (وهي التعليم، والصحة، والخدمات الاجتماعية، والبيئة، وتطوير البنية التحتية). كما تم تخصيص النسبة الباقية من الإيرادات، والبالغة 20 في المئة، كما يلي: 5 في المئة لصالح إقليم دوبا المنتج للنفط، و10 في المئة منها تودع في حساب ضمان للأجيال القادمة، و5 في المئة توضع تحت تصرف الحكومة⁷⁵. ولكن لم تقم حكومة تشاد بتوزيع الإيرادات وفقاً لنصوص القانون، وسدّدت في 2008 قروضها المستحقة لصالح البنك الدولي، واعتبرت أنها في حل من الالتزام بتخصيص الإيرادات كما ورد في القانون.

كما يعتمد الكثير من الدول المنتجة للنفط نموذج صناديق التثبيت/ الاستقرار الاقتصادي، أو ما يُعرف بصندوق الأجيال القادمة، لمجابهة التقلبات المحتملة في كميات الإنتاج والإيرادات المتأتية منها حرصاً على الاحتفاظ بثروة الموارد لقادم الأجيال.

كما يهدف صندوق الاستقرار أو التثبيت إلى الحد من آثار تقلب أسعار النفط أو تفاوت مستويات الإنتاج، وما تنطوي عليه من فروقات كبيرة وتفاوت إيراداتها من سنة لأخرى في الدول المنتجة للنفط، وتأثير ذلك سلباً على الاقتصاد الوطني. وتستخدم الدول صناديق الاستقرار لإيداع كل إيراداتها السنوية النفطية أو جزء منها فيها قبل أن تستعملها لتمويل نفقات الدولة. ويكفل هذا الإجراء عدم تقلب مخصصات موازنة الدولة بشكل كبير من سنة لأخرى، لا سيما في البلدان التي تعتمد موازنتها على إيرادات النفط بشكل كبير جداً. كما يجوز اللجوء إلى سحب مبالغ من تلك الصناديق في حالة حصول أزمة اقتصادية وطنية، أو من أجل تطوير القطاعات غير النفطية.

وفي مقابل نموذج صناديق الاستقرار أو التثبيت، يهدف نموذج صندوق الأجيال القادمة إلى الحفاظ على جزء من متحصلات ثروات الموارد لصالح قادم الأجيال مستقبلاً. وبوسع هذا النوع من الصناديق أن يكفل دوام انتفاع مواطني الدولة من إيرادات الموارد النفطية غير المتجددة بشكل عابر للأجيال. وإذ تحرص بعض الدول المنتجة للنفط على الفصل بين صناديق الاستقرار لتثبيت الاقتصاد، وصناديق الأجيال القادمة، تنشئ دول أخرى صناديق نفطية داخل الدولة لتحقيق الهدفين معاً.

⁷⁰ United Arab Emirates Constitution, art. 127 (In reality, only the oil-rich Abu Dhabi Emirate and the economically strong Dubai Emirate fund the federal budget.); UNDP-POGAR, 'Local Government: United Arab Emirates'

⁷¹ See Canada Constitution (1867) Ch. 6, art. 92A

⁷² Boothe, *surpa* note 61

⁷³ Law No. 22/2001 Petroleum and Natural Gas (23 Nov. 2001); See also Mark Turner, 'Implementing Laws 22 and 25: The Challenge of Decentralization in Indonesia' (2001) 8 Asian Review of Public Administration 69, 73

⁷⁴ Mark Turner, 'Implementing Laws 22 and 25: The Challenge of Decentralization in Indonesia' (2001) 8 Asian Review of Public Administration 69, 72

⁷⁵ See The World Bank, 'Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project'

وفي 1990 على سبيل المثال، أنشأت النرويج صندوق البترول الحكومي للحد من آثار تقلبات إيرادات النفط على الأجل القصير⁷⁶. كما يُستخدم الصندوق كآلية للتعامل مع التحديات التي قد تنشأ على الأجل الطويل عقب نضوب الموارد النفطية. وتسعى الحكومة النرويجية تحديداً إلى ضمان تمويل مستحقات التقاعد الحكومي مستقبلاً⁷⁷. وأنشأت حكومة كازخستان صندوقاً مشابهاً أطلقت عليه اسم "صندوق كازخستان الوطني" للحد من التأثير السلبي على الاقتصاد جراء تقلب أسعار النفط، وليكون بمثابة صندوق ادخار للأجيال القادمة⁷⁸.

وتحتفظ ولاية ألاسكا الأمريكية بصندوق نفطي خاص يؤدي وظيفة صندوق الاستقرار والتثبيت الاقتصادي، إلى جانب كونه شكل معدل من أشكال صناديق الأجيال القادمة. ويقتصر توزيع إيرادات "صندوق ألاسكا الدائم" على هدفين لا ثالث لهما، هما: دفع مبالغ سنوية من أرباح الموارد لسكان الولاية⁷⁹ الذين تنطبق الشروط عليهم؛ وحماية الاقتصاد من آثار التضخم وارتفاع معدلاته⁸⁰.

حقوق السكان المحليين

نص قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1803 لعام 1962 على أن للشعوب الحق في "السيادة الدائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية" بالإضافة إلى مراعاة حقها في "التنقيب عن تلك الموارد وإثرائها والتصرف بها" على أن يتمشى ذلك مع "القواعد والشروط التي ترى الشعوب والأمم بمطلق حريتها أنها ضرورية أو مستحسنة"⁸¹. وطُبق القرار بادئ الأمر على حالات النزاع بين الدول في سياق حقبة إنهاء الاستعمار، ولكن توسع نطاق تطبيقه ليشمل المنازعات داخل الدولة الواحدة أيضاً⁸².

ومع أنه قد سبق تاريخياً وانطبق القانون الدولي المتعلق بالموارد الطبيعية على النزاعات بين الدول، فثمة اهتمام متزايد بموضوع دراسة أثر القانون الدولي على طريقة توزيع الموارد وتخصيص إيراداتها في النزاعات داخل الدولة الواحدة، وخصوصاً فيما يتعلق بمسألة "ارتباط الشعب ثقافياً كجماعة" بالأرض والموارد⁸³.

وتقتضي حقوق الشعوب الأصلية اشتراط إرادتها الحرة، والمستنيرة عن علم، والمسبقة كي "توافق أو تتحفظ على تنفيذ مشروع قد يعود عليها أو على أراضيها بالضرر"⁸⁴. ويكفل عدد من الصكوك الدولية الحق في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من قبيل "إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية"، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169، واتفاقية التنوع البيولوجي⁸⁵. وتشمل الموافقة المسبقة والحرة عن علم إشراك الشعوب الأصلية باستمرار في المشاورات وإجراءات التنفيذ التي من شأنها أن تؤثر عليها بشكل مباشر، بما فيها ممارسات من قبيل رسم الخرائط وجمع البيانات بطريقة تشاركية⁸⁶. وغالباً ما يكون هذا الإطار الذي يساعد في ضمان عدم إساءة استغلال الأراضي والموارد العائدة للشعوب الأصلية مهما في سياق عمليات السلام الجارية من أجل إنهاء النزاعات المتعلقة بالموارد.

⁷⁶ In 2006, the Norwegian government changed the Fund's name to the "Government Pension Fund."; Norges Bank Investment Management (Norway GPF) (SWF Institute)

⁷⁷ Benn Eifert, Alan Gelb, and Nils Borje Tallroth, 'The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries' (The World Bank Policy Research Working Paper 2899, 2002) 10

⁷⁸ 'Republic of Kazakhstan: Selected Issues' (International Monetary Fund, 2005) 14

⁷⁹ Alaska residents receive an annual tax dividend that is allocated from the state's oil revenue through the Alaska Permanent Fund. This dividend is called the "Permanent Fund Dividend" and is distributed to qualifying Alaska residents; 'The Permanent Fund Dividend' (Alaska Permanent Fund Corporation)

⁸⁰ Inflation proofing is the annual transfer (by legislative appropriation) of a portion of Fund income to the principal to protect the value of the principal from inflation.

⁸¹ G.A. Res. 1803, U.N. GAOR, 17th Session., U.N. Doc. A/RES/1803 (XVII 1962)

⁸² See Lillian Aponte Miranda, 'The Role of International Law in Intrastate Natural Resource Allocation: Sovereignty, Human Rights, and Peoples-Based Development' (2012) 45(3) Vanderbilt Journal of Transnational Law 785, 787

⁸³ *Id.* at 840

⁸⁴ Free, Prior and Informed Consent' (Food and Agriculture Organization of the United Nations)

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 29

عملية كيمبرلي

غالباً ما يُشار إلى الماس الممول للصراعات بعبارة "الماس الدموي"، وهو عبارة عن ماس خام تتاجر به الدول والجهات الفاعلة المسلحة غير التابعة للدول لتمويل النزاع المسلح⁸⁷. ومول الماس الدموي عدداً من نزاعات حقبة ما بعد انتهاء الحرب الباردة، وتسبب بتفاقمها بما في نزاعات في سيراليون التي شهدت بيع خامات ماس تتراوح قيمتها بين 300، و450 مليون دولار أمريكي من طرف فصائل مختلفة لتأجيج النزاع وتمويل أنشطته⁸⁸.

في محاولة للتعامل مع تزايد انتشار هذه الآفة في أواخر تسعينيات القرن الماضي، اجتمعت الأمم المتحدة وعددٌ من المنظمات غير الحكومية في سلسلة من جولات التفاوض عُرفت باسم "عملية كيمبرلي". وتوجت المفاوضات بوضع ما يُعرف باسم "نظام عملية كيمبرلي لإصدار الشهادات"، وهو عبارة عن "اتفاق دولي طوعي لتنظيم تجارة الماس الخام عن طريق إصدار شهادات تثبت أن الماس مستخرج بشكل مشروع، ولا يمول النزاعات"⁸⁹. ويستدعي نظام عملية كيمبرلي أن يقوم الأعضاء باستصدار شهادات تؤكد أن أصل شحنات الماس الخام التي يتاجرون بها جاءت من مصادر لا توجع النزاعات، وأن تُشترع، أو تُسن قانوناً ينص على اقتصار التجارة بخامات الماس على الخام غير المرتبط بالنزاعات، وتلتزم بتوخي الشفافية بخصوص بياناتها المتعلقة بخام الماس⁹⁰. وانضمت 81 دولة إلى عملية كيمبرلي منذ انطلاقتها في عام 2003، ويمثل إنتاج هذا العدد من الدول ما نسبته 99.8 في المئة من حجم الإنتاج العالمي من الماس الخام. ودُعمت المفاوضات والاجتماعات الأولية التي عُقدت في سياق عملية كيمبرلي بصدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 55/56 في عام 2000، والذي نص على "توسيع عضوية عملية كيمبرلي، وتكليفها بوضع مقترحات مفصلة لخطة دولية لإصدار الشهادات للماس الخام"⁹¹.

الممارسات الرئيسية المعتمدة في الدول

يستعرض الفصل الحالي أمثلة على أهم الممارسات التي تعتمدها الدول لحل المعضلات التي تواجه أطراف مفاوضات اتفاق السلام أثناء محاولة فك رموز لغز صيغة تقاسم ملكية الموارد الطبيعية، وإدارتها، وتخصيص إيراداتها. وتبرز الفقرات التالية في الفصل تفاصيل العلاقة بين فرادى عمليات السلام والترتيبات الخاصة بالموارد الطبيعية في كل واحدة منها. وللإطلاع على المزيد من التفاصيل المتعلقة بتلك النزاعات، ومفاوضاتها، وترتيباتها، يُرجى الرجوع إلى الملحق.

تعود جذور النزاع بين إقليم آتشيه واندونيسيا إلى مطالبة أهالي الإقليم بإنصافهم عقب حرمانهم من مكاسب التنقيب عن موارد النفط والغاز المتوفرة بكثرة في أراضي الإقليم⁹². ووقع الطرفان في 2005 مذكرة تفاهم وضعت حداً للنزاع بينهما، ونصت على منح الإقليم حكماً ذاتياً خاصاً يشمل صلاحيات السيطرة على الشؤون العامة الداخلية في آتشيه. وجاء الاتفاق بهدف تيسير حصول الإقليم بشكل مباشر على المزيد من المكاسب المتأتمية من استخراج موارده من قبيل اشتراط "سيطرة الإقليم على 70 في المئة من إيرادات إنتاج النفط والغاز في أراضيه"⁹³. وسن البرلمان الإندونيسي قانوناً في فترة لاحقة يكفل تنفيذ مبادئ الحكم الذاتي المنصوص عليها في مذكرة التفاهم المبرمة في 2005.

وفي العراق، تشكل عائدات النفط 95 في المئة من مجموع إيرادات الحكومة. ولا تتوزع الموارد النفطية في العراق بشكل عادل جغرافياً بين مختلف محافظات الدولة، وتتركز جلها في محافظات الكرد في الشمال، ومحافظات الشيعة في الجنوب. وأثناء حوارات عملية صياغة الدستور العراقي عام 2005، برزت إلى الواجهة مسائل الشكل الاتحادي (الفيدرالي) للدولة، وارتباطها بمسألة تقاسم الثروات الطبيعية فيها. ونص الدستور العراقي الجديد في نهاية المطاف على اعتبار إقليم

⁸⁷ Franziska Bieri, *From Blood Diamonds to the Kimberley Process: How NGOs Cleaned Up the Global Diamond Industry* (Routledge, 2016) 1

⁸⁸ J. Andrew Grant and Ian Taylor, 'Global Governance and Conflict Diamonds: The Kimberley Process and the Quest for Clean Gems' (2004) 93(375) *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 385, 387

⁸⁹ Bieri, *supra* note 87

⁹⁰ 'About' (KimberleyProcess.org)

⁹¹ Grant and Taylor, *supra* note 88, at 392

⁹² Briefing: Aceh' (Minority Rights Group International, 2001)

⁹³ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (Helsinki, 2005)

كردستان إقليمًا يتمتع بالحكم الذاتي، مع احتمال تشكل أقاليم مشابهة مستقبلاً، ومُنحت الأقاليم الاتحادية صلاحيات أوسع في إدارة مواردها النفطية والحصول على إيراداتها⁹⁴. وفي الوقت نفسه، نص الدستور على أن "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات"⁹⁵.

وبموجب اتفاق السلام بين بابوا غينيا الجديدة وإقليم بوغينفيل في 2001، مُنح الإقليم الحكم الذاتي، وتُركت مسائل الموارد الاستخراجية للاتفاق عليها لاحقاً في سياق عملية صياغة الدستور. وفي 2004، نص دستور بوغينفيل على منح "شعب بوغينفيل"⁹⁶ حقوقاً عرفية بخصوص جميع الموارد الطبيعية. كما تناول دستور بوغينفيل بشكل صريح مسألة التعامل مع إرث الأضرار البيئية، وكلف حكومة الإقليم المتمتع بالحكم الذاتي "اتخاذ جميع التدابير الممكنة لمنع أو الحد من حجم الأضرار والدمار"، وإدارة الموارد "بما يلبي الاحتياجات التنموية والبيئية للأجيال الحالية والمستقبلية"⁹⁷.

وفي اتفاق بانغسامورو الشامل المبرم عام 2014 بين حكومة الفلبين وجبهة تحرير مورو الإسلامية في إقليم مينداناو، أورد النص تفاصيل عملية تشكيل إقليم متمتع بالحكم الذاتي في بانغسامورو في مقابل نزع سلاح الجبهة. وجاء الاتفاق الشامل لتتويجا لعدد من الاتفاقات والمفاوضات الأخرى بين الطرفين. وشمل اتفاق طرابلس في 2001 عدداً من البنود المتعلقة بتقاسم السيطرة على الموارد النفطية في الإقليم وإدارتها.

وفي الفترة بين عامي 1991، و1999، شكلت إمدادات "الماس الدمى" (الممول للنزاع) من سيراليون حافزاً أسهم في إطالة أمد نزاع مدمر حصد أرواح أكثر من 75 ألف إنسان، ونزوح أكثر من نصف سكان البلاد⁹⁸. وفي 1999، نص اتفاق لومي للسلام على منح حكومة سيراليون صلاحية السيطرة على خام الماس، واعتباراً أرباح هذا المورد بمثابة أموال عامة يجب إنفاقها على مشاريع التنمية والإعمار وإعادة تأهيل مرافق البلاد في فترة ما بعد الحرب. واستحدث الاتفاق هيئة للإشراف على تنفيذ بنوده أطلق عليها اسم "مفوضية إدارة الموارد الاستراتيجية، وإعادة الإعمار والتنمية الوطنية" لتكون جهة مستقلة تُكلف بمهام متابعة الامتثال لبنود الاتفاق وأحكامه⁹⁹. ويُلاحظ أن الاتفاق نص أيضاً على تعيين زعيم الجبهة الثورية المتحدة، فوداي سانكو، رئيساً للمفوضية، والذي تجاهل بدوره المسؤوليات والواجبات المكلف بها بحكم منصبه، واستمر في تمويل جبهته الثورية من خلال الاتجار بالماس بشكل غير مشروع¹⁰⁰.

ووضع التوصل إلى اتفاق السلام الشامل بين السودان، وجنوب السودان في 2005 حداً لحرب دارت رحاها لسنوات لأسباب عدة تشمل التنافس على السيطرة على الموارد النفطية من بين جملة أسباب رئيسية أخرى. واستخدم "الجنوب النفط كعامل لدعوة أهالي للالتفاف حول المطالب الناجمة عن استئثار الحكومة السودانية بعائدات هذا المورد من دون أن يعود ذلك بأي منفعة على السكان المحليين"¹⁰¹. وتتركز غالبية الموارد النفطية في ولايات وسط السودان وجنوبه، وتُنقل الكميات المنتجة بالأنايب شمالاً إلى مصافي ومعامل التكرير وموانئ التصدير السودانية. وألحق بالاتفاق الشامل ست بروتوكولات يركز أحدها على تقاسم الثروات الطبيعية، ويشمل بنوداً مفصلة حول إدارة الموارد الطبيعية وتوزيع إيراداتها¹⁰². ولكن يُلاحظ أن الاتفاق لم يمر على ذكر ملكية تلك الموارد.

وفي 2020، توصل السودان إلى اتفاق جوبا للسلام، وهو اتفاق متعدد المسارات، مع الأطراف غير التابعة للدولة التي تمثل دارفور، وأطرافاً أخرى غير تابعة للدولة في ولايتي جنوب كردفان، والنيل الأزرق، إلى جانب أقاليم أخرى داخل السودان نفسه. ونصت تلك الاتفاقات على أن الموارد الطبيعية، وتحديدًا النفط والذهب، ملك لشعب السودان، وأُتفق على

⁹⁴ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 32

⁹⁵ Iraq Constitution (2006) art. 111 ("Oil and gas are owned by all the people of Iraq in all the regions and governorates.")

⁹⁶ The Constitution of the Autonomous Region of Bougainville (2004) Part 3, 23

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ Ian Smillie, Lansana Gberie, & Ralph Hazleton, 'The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds & Human Security' (Partnership Africa Canada, 2000)

⁹⁹ Lomé Peace Agreement (Lomé, 1999) Article VII (1-6)

¹⁰⁰ 'Implementing the Lomé Peace Agreement,' (Conciliation Resources, 2000) 39

¹⁰¹ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 30

¹⁰² *Id.*

تخصيص مبالغ من إيراداتها للمناطق التي عانت التهميش في الماضي. كما نص الاتفاق الشامل على تفاصيل ترتيبات الإدارة التعاونية للموارد، ومراجعة العقود المبرمة حتى تاريخه، وتوزيع الإيرادات وطريقة تخصيصها.

قبل اندلاع الحرب الأهلية في اليمن عام 2015، كانت الحكومة اليمنية تعتمد بشكل كبير جدا على الموارد النفطية الآخذة بالنضوب لتأمين القسم الأكبر من إيراداتها¹⁰³. وساهم الفساد المستشري بشكل مزمن، وسوء إدارة قطاع الموارد في اندلاع القتال في 2014 وتأجيجه، وأصبح تقلب كميات الإنتاج من الموارد وتضاؤل إيراداتها عقبة كؤود حالت دون تسوية النزاع¹⁰⁴. وجاء دستور عام 2015 كمحاولة للحيلولة دون اندلاع حرب أهلية عن طريق استحداث نظام حكم اتحادي (فيدرالي) تتقاسم فيه الحكومة الاتحادية السلطات والصلاحيات مع حكومات الأقاليم، والولايات (والمحافظات والمديريات). كما اقترح الدستور صيغة تحكم تقاسم إيرادات الموارد مستقبلا، وإصدار قانون اتحادي بخصوص إدارة الموارد يُنشأ بموجبه "مجلس وطني مستقل للموارد الطبيعية يتشكل من ممثلين للحكومة الاتحادية، والأقاليم، والولايات"¹⁰⁵. وبشكل يكتنفه الغموض، أنط مشروع الدستور مهمة إدارة الموارد الطبيعية وإرساء عقودها بالولايات والمجلس الوطني المستقل (الذي يضم ممثلين عن الولايات)، وكان مثل هذا الغموض والإبهام وعدم توضيح مسائل تقاسم صلاحيات إدارة الموارد سببا في عدم إقرار مشروع الدستور، وانزلاق اليمن في أتون حرب أهلية على نطاق واسع¹⁰⁶.

المعضلات

يجب على الأطراف التي تتفاوض من أجل التوصل إلى سلام دائم في نزاع له علاقة بالموارد الطبيعية الاستخراجية أن تقرر أولا ما إذا كانت ستطرح الموضوع للنقاش بادئ الأمر، وثم عليها أن تحدد الوقت المناسب لطرحه أثناء المفاوضات. وبمجرد البت في توقيت مناقشة موضوع الموارد الطبيعية ضمن سياق المفاوضات الأوسع نطاقا، تطرح في أغلب الأحيان المسائل الفنية المتعلقة بملكية تلك الموارد، وإدارتها، وطريقة توزيع الإيرادات وتخصيصها¹⁰⁷. وتطرح كل مسألة من تلك المسائل الأربع عددا من المعضلات أو الإشكاليات.

التوقيت

قبل الدخول في تفاصيل الجوانب الفنية من التفاوض على الموارد الطبيعية، يتعين على الأطراف أن تقرر النقطة الزمنية المناسبة لدخول الموارد الطبيعية إلى المشهد وإدراجها على جدول أعمال عملية السلام. وقد يساعد التفاوض على ملكية الموارد، وإدارتها، وتوزيع إيراداتها أثناء سير عملية السلام في تمكين الأطراف من التوصل إلى اتفاق دائم، وخصوصا إذا كانت الموارد هي السبب الرئيس وراء التوتر الذي أدى إلى اندلاع النزاع. وفي المقابل، قد يؤدي الخوض في مسألة الموارد الطبيعية إلى إخراج عملية السلام عن مسارها لا سيما إذا كانت القضية مثار جدل شديد، وسببا في حصول انقسام حاد بين الأطراف.

وثمة معضلة رئيسية تواجه الأطراف تكمن في اختيار الترتيب المناسب لمسألة الموارد الطبيعية ضمن بنود جدول أعمال المفاوضات. فمن شأن التمهيد لأسس الموعد الدقيق والمناسب لإدراج مسألة التفاوض على الموارد الطبيعية على جدول أعمال مفاوضات السلام الأوسع نطاقا أن يعود بنتائج ملموسة على سير المفاوضات، واحتمالات التوصل إلى سلام دائم. كما قد يؤدي الانتقاء المتأني لترتيب البنود المدرجة على جدول أعمال المفاوضات إلى بناء زخم ينتهي بالتوصل إلى اتفاقيات دائمة حول مواضيع عدة بما فيها الموارد الطبيعية. وبخلاف ذلك، فإن التسرع بإدراج مفاوضات الموارد الطبيعية على جدول المفاوضات في مرحلة مبكرة جدا من العملية قد يقود إلى استثارة الجدل بخصوص مجالات أخرى مهمة، أو تعطيل الزخم أو التقدم المحرز على صعيد موضوعات أخرى.

¹⁰³ Sujit Choudhry and Richard Stacey, 'Oil and natural gas: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa' (Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme, 2014) 75

¹⁰⁴ Charles Schmitz, 'Building a Better Yemen' (Carnegie Endowment, 2012) 1

¹⁰⁵ Yemen Draft Constitution (2015) arts. 357, 387-390

¹⁰⁶ Darin Johnson, 'Conflict Constitution-Making in Libya and Yemen' (2017) 39(2) University of Pennsylvania Journal of International Law 293, 325

¹⁰⁷ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 26

النهج والمقاربات المعتمدة في حل معضلة توقيت طرح موضوع الموارد الطبيعية

تعود جذور النزاع في إقليم آتشيه إلى انعدام المساواة في توزيع الثروات المرتبطة بالموارد، الأمر الذي أدى إلى تهميش أفراد المجتمع المحلي في الإقليم¹⁰⁸. واحتلت الموارد الطبيعية صدارة الأسباب التي أوجت النزاع، وساهمت في حصد أرواح عشرات الآلاف، وحظيت بأولوية طرفي النزاع قبل أن يتمكنوا من تسوية قضايا تسريح المقاتلين، ونزع السلاح، وإعادة الدمج، وذلك قبل الخوص في موضوع تقرير المصير بمظهره الخارجي (استقلال الإقليم).

قدم طرفا النزاع موضوع توزيع إيرادات الموارد على مسائل تسريح المقاتلين، ونزع السلاح، وإعادة الدمج، ورفضت الجهات الفاعلة المسلحة غير التابعة للدولة في إقليم آتشيه إدراج ما يشير إلى برامج التسريح، ونزع السلاح وإعادة الدمج، قبل حل السبب الرئيسي وراء اندلاع النزاع. وعلى نحو مشابه، تشمل أهداف تقرير المصير بمظهره الخارجي تحقيق الاستقلال الاقتصادي للإقليم واعتبار الموارد ملكا له، ولكن ضمن أراضي الدولة. ومن منظور الحكومة الإندونيسية، تكفل تسوية مسألة ملكية الموارد الطبيعية قبل كل شيء الحد من رغبة أهالي الإقليم بالاستقلال عن الدولة الأم. وأثبتت هذه المقاربة بأنها مفيدة للطرفين شريطة أن تُستهل المفاوضات بموضوع الموارد الطبيعية وحسمه منذ البداية.

وبرغم حدة الخلاف بين الطرفين، أدى الدمار الذي خلفته موجات المد العاتية (تسونامي) التي ضربت المناطق المطلة على المحيط الهندي في 2004 إلى إجبار الطرفين على التوصل إلى اتفاق. ولقي عشرات الآلاف من سكان إقليم آتشيه حتفهم، وتكبّدوا خسائر فادحة في الممتلكات لأن الإقليم يقع على بعد 90 ميلا من مركز الزلزال في المحيط الهندي؛ ووافقت الجهات المسلحة غير التابعة للدولة على وقف لإطلاق النار مدة أربعة أيام عقب حصول موجات (تسونامي)، وسرعان ما وافقت على الدخول في محادثات السلام مع إندونيسيا. ونظرا لأهمية جهود إعادة الإعمار والحاجة إليها على وجه السرعة، تراجعت أولوية خيار تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال) لصالح تزايد أهمية تأمين الحصول على إيرادات الموارد الطبيعية¹⁰⁹.

وعلى النقيض من حالة إندونيسيا وإقليم آتشيه، نوقش موضوع إيرادات الموارد الطبيعية في المراحل النهائية فقط من عملية السلام بين السودان، وجنوب السودان¹¹⁰. وعلى النقيض من النزاع في آتشيه، اتسم النزاع المتعلق بجنوب السودان بكونه مدفوعا بعدد من العوامل بما فيها سوء تخصيص إيرادات النفط، والعنصرية، والصراعات القبلية، والتهميش السياسي، وكان لزاما أن تُرحل مسألة توزيع إيرادات الموارد إلى نهاية المفاوضات كي لا تصبح عقبة تحول دون الاتفاق على مجالات وجوانب أخرى، ولأنها مسألة مشحونة بالعواطف والانفعالات، فضلا عن كونها قضية ذات طابع فني معقد قد تطيح بالمحادثات جملة وتفصيلا.

ولا تخلو مسألة التوصل إلى صيغة يوافق عليها الطرفان بخصوص تقاسم الموارد من تعقيدات فضلا عن كونها محفوفة بالكثير من المخاطر. وشكلت هوية الطرف المالك لثروات النفط سؤالا وجوديا لكل من السودان وجنوبه في سياق النزاع الذي دار بينهما، لا سيما في ضوء عدم إنصاف الترتيب القائم بين الطرفين بهذا الخصوص، وأصبح الأمر مثارا لريبة الطرفين وانعدام الثقة بينهما. وبفعل عدم وضوح واتساق المعلومات المتاحة حول العقود المبرمة بين السودان والمستثمرين الأجانب من الصين وماليزيا، وجد جنوب السودان نفسه في موقف تفاوضي غير مريح أدى إلى تعقيد الأوضاع بشكل أكبر.

وبغية تحقيق الزخم المتوخى لعملية السلام والبناء عليه، تفاوض السودان وجنوبه على قضايا تقرير المصير، والمسائل الدينية قبل أن يفكرا مجرد تفكير في موضوع الموارد الطبيعية. وأرسى بروتوكول مشاكوس لعام 2002 مبادئ تحكم مراحل عملية تقرير المصير بالنسبة لجنوب السودان، ووضع آليات تقاسم السلطة والصلاحيات، وإجراءات وقف إطلاق النار، والاتفاق على دور الدين من بين جملة مواضيع أخرى¹¹¹. ويُلاحظ غياب موضوع النفط عن الاتفاق؛ إذ أعد الطرفان أولا آليات لتبادل المعلومات، وبناء الثقة المتبادلة عن طريق اتفاقهما على بروتوكول موضوعي يتناول عددا من المسائل الخلافية الأخرى، إلى جانب بناء أواصر الثقة مع الجهات الوسيطة من قبيل النزويج التي لديها سابق خبرة في مجال إدارة

¹⁰⁸ Briefing: Aceh' (Minority Rights Group International, 2001)

¹⁰⁹ C. Bryson Hull, Bill Tarrant, 'Tale of war and peace in the 2004 tsunami' (Reuters, 17 Dec. 2009)

¹¹⁰ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 30

¹¹¹ See Machakos Protocol (Machakos, 2002)

الموارد الطبيعية. وأثبتت هذه الاستراتيجية نجاحها لا سيما وأن الطرفين توصلا لاحقا إلى مجموعة مفصلة من الترتيبات المتعلقة بجوانب معينة من إدارة الموارد الطبيعية أدرجت في 16 صفحة شكلت اتفاق تقاسم الثروة في 2004، وأصبح أحد فصول أو مكونات اتفاق السلام الشامل لعام 2005¹¹².

كما ترك اتفاق السلام في بوجينفيل مسألة الموارد الاستخراجية كي يتم الاتفاق عليها لاحقا، ولم يأت على ذكر الموارد الطبيعية، وإنما ركز على السبب وراء النزاع، وهو المطالبة بالحكم الذاتي. كما رسم الاتفاق معالم إجراءات عملية تقضي إلى إجراء استفتاء على الاستقلال مستقبلا، ونزع السلاح¹¹³. ولكن بما أن استخراج الموارد الطبيعية كان أحد المحركات الرئيسية للنزاع بما قد يعرقل جهود التوصل إلى اتفاق للسلام، قرر الطرفين تأجيل التفاوض على هذه المسألة إلى ما بعد التوقيع على اتفاق السلام بينهما¹¹⁴.

وأجل طرفا النزاع في بوجينفيل تناول موضوع الموارد إلى حين انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ إبرام الاتفاق. وفي 2004، تكفل دستور بوجينفيل بحل الصراع على الموارد جزئيا عن طريق منح شعب بوجينفيل "حقوقا في المناطق البرية، والبحرية، والموارد الطبيعية، والتعدين والنفط"¹¹⁵. وتنازلت الشركة صاحبة أكبر حصة ملكية في المنجم عن نصيبها لبابوا غينيا الجديدة وحكومة إقليم بوجينفيل اللتان أصبحتا تملكان 36.4 في المئة من مجموع حصص الملكية في المنجم المستخدم في التنقيب عن المعادن¹¹⁶.

وفي معرض استباق احتمال أن تأتي نتائج التصويت لصالح استقلال إقليم بوجينفيل، ضغطت بابوا غينيا الجديدة في 2019 على حكومة الإقليم كي تعتمد على نفسها ماليا، وتعاود تشغيل عمليات التنقيب في المنجم. وكادت تلك الضغوط أن تنكأ جراح الماضي التي تسبب النزاع بها. وباعت محاولات إعادة تشغيل عمليات التنقيب بالفشل بفعل مقاومة الرأي العام القوية في الإقليم¹¹⁷. ولكن مع اقتراب موعد إجراء الاستفتاء، ضاعفت القوى المتحالفة من أجل إعادة فتح المنجم وتشغيله من جهودها الرامية إلى مجابهة ضغط الرأي العام بهذا المجال. وفي سياق تلك الضغوطات، أصبح اقتصار الاستفتاء على التصويت على الاستقلال السياسي للإقليم مرشحا كي يكون سببا في إطلاق شرارة النزاع مجددا.

ولم تحظ الموارد الطبيعية التي كانت السبب الرئيسي وراء اندلاع النزاع بالاهتمام الكافي لحل المسألة في أي مرحلة من مراحل هذه العملية البطيئة والطويلة من مفاوضات السلام. وتبرهن حالة بوجينفيل على أن ترحيل حسم القرارات المتعلقة بالموارد الطبيعية إلى مرحلة لاحقة في عملية السلام لا يكفل تسوية المسألة بالشكل المأمول دوما.

وتتساق الأطراف دوما وراء السؤال الغريزي والبيدهي المتعلق بتحديد الجهة مالكة الموارد والثروات الطبيعية بصرف النظر عن موعد إدراج الموضوع ضمن محاور مفاوضات عملية السلام، وما إذا كان ذلك في وقت مبكر أم متأخر من عملية التفاوض، أو إذا تقرر تسوية المسألة بالتزامن مع المفاوضات الرئيسية، أو حسمها بقوة الدستور والقوانين لاحقا. ويوضح القسم التالي من الفصل كيف يوازي تحديد الجهة مالكة الموارد مسألة توقيت طرح الموضوع للتفاوض من حيث الأهمية والتعقيد، فضلا عن كونه من المسائل المحيرة التي قد تتسبب بحصول مفاجآت غير سارة.

مسألة الملكية

تُعتبر معضلة تحديد الجهة المالكة للموارد الطبيعية من أبرز المسائل حضورا في مفاوضات التوصل إلى اتفاق سلام، وأكثرها إثارة للاستفزاز. ولكنها تظل مع ذلك أقل المسائل أهمية بالنسبة للأطراف في البداية، الأمر الذي يجعل التفاوض بشأن تفاصيلها عملية فائقة الصعوبة.

وتظل هوية مالك الموارد الطبيعية هي السؤال الطاعني الذي لا مفر للأطراف من تناوله في معرض تسوية النزاع القائم على خلافات بخصوص تلك الموارد وإيراداتها، وغالبا ما يتشكل إطار التعامل معها في سياق اتفاق السلام على اختلاف

¹¹² Comprehensive Peace Agreement, Agreement on Wealth Sharing (Sudan, 2005) Chapter III

¹¹³ Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001) Introduction, arts. 1-3

¹¹⁴ Paul R. Williams and Carly Fabian, 'Bougainville's Faustian Bargain' (The Diplomat, 7 Nov. 2019)

¹¹⁵ The Constitution of the Autonomous Region of Bougainville (2004) Part I, art. 23

¹¹⁶ Williams and Fabian, *supra* note 115

¹¹⁷ RNZ, 'Bougainville mining plan meets with outrage' (RNZ, 6 Feb. 2019)

مراحلها. وفي العادة، يرغب كل طرف في أن يستحوذ بالكامل على ملكية الموارد الطبيعية محط النزاع، وبالتالي، فلن يكون أي طرف على استعداد للتنازل عن حقه في ملكيتها لما لها من قيمة ضخمة مستقبلا.

ومع أنه قد تتوفر لدى الأطراف معلومات أو أفكار أولية حول حجم الاحتياطيات المثبتة من الموارد الطبيعية، فمن غير الممكن تقدير حجم الاحتياطيات التي ستتوفر مستقبلا على وجه اليقين؛ إذ قد يكون حجم تلك الاحتياطيات ضئيلا، أو ضخما، أو قد يتعذر تحديدها حاليا. وقد يخلق ذلك الأمر تعقيدات إذا وافق الكيان غير السيادي على تقاسم ملكية الموارد مع الحكومة الوطنية أو المركزية لا سيما إذا اكتُشف بعد سنوات لاحقا أن احتياطيات النفط موجودة في مكان آخر من البلاد، فضلا عما قد يحدثه ذلك الاكتشاف من تراجع قوة الحوافز التي دفعت باتجاه الموافقة على تقاسم الملكية مع الدولة في بداية المفاوضات.

وعادة ما يلجأ أطراف النزاع إلى اعتماد أربع مقاربات للتعامل مع معضلة ملكية الموارد الطبيعية بما في ذلك اعتبار الثروات ملكا للشعب، أو للدولة، أو للكيان غير السيادي، أو اعتبارها ملكا مشتركا بين الدولة وكيان أو أكثر من الكيانات غير السيادية. وقد تلجأ الدول أحيانا إلى مقاربة خامسة تتمثل في الاتفاق على عدم البت في مسألة ملكية الموارد الطبيعية أثناء مراحل تسوية النزاع ومفاوضات السلام، والتركيز عوضا عن ذلك على إدارة تلك الموارد وتوزيع إيراداتها وليس ملكيتها.

وغالبا ما يؤدي استخدام عبارات فضفاضة عامة من قبيل "الثروة ملك للشعب" إلى المساعدة في التوصل إلى اتفاق يوجد رمزيا أطراف النزاع حول مجموعة من المبادئ في معرض سعيها المحموم لتسوية الصراع. ولكن من الصعب جدا تطبيق مقتضيات عبارة "ملكا للشعب" في سياقات ما بعد الصراعات.

وإذا قررت الأطراف الأخذ بخيار الخوض في ملكية الموارد الطبيعية في سياق حقبة ما بعد النزاع، فستواجه حينها مسألة عدم نضوج المؤسسات الحكومية بالشكل الكافي، واحتمال ارتفاع نسب انتشار الفساد. وإذا كانت الدولة التي أنهكها الصراع تفتقر لمؤسسات قوية، فسيؤدي اشتراط أن تكون الثروات الطبيعية ملكا حصريا للدولة دون غيرها إلى حصول صدام بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم بخصوص الإيرادات، والحدود الجغرافية بين الأقاليم، وأوجه التباين وطنيا على صعيد توزيع الثروة. وشهد عدد من السياقات ما بعد النزاعات التي سُوِّيت مؤخرا نأي الأطراف بنفسها عن حسم موضوع حصر ملكية الثروات في الدولة، إلا إذا تمكنت هذه الأخيرة من دحر الكيان المناوئ لها، وإجباره على الجلوس إلى طاولة المفاوضات مرغما. وفي المقابل، تجنبت تلك الأطراف أيضا حصر ملكية الموارد في الكيان غير السيادي دون مستوى الدولة للأسباب ذاتها.

ويبرز هنا خيار اشتراك الدولة الوطنية وكيان أو أكثر من الكيانات التابعة لها في ملكية الموارد الطبيعية بصفته خيارا فعالا يتيح للكيانات في الدول الاتحادية (الفيدرالية) الاحتفاظ بقدر كبير من صلاحيات الحكم الذاتي الممنوحة لها من الحكومة الوطنية. كما أن الملكية المشتركة تتيح قدرا أكبر من مشاركة المجموعات والمجتمعات المحلية في وضع السياسات الناظمة لمسألة استغلال تلك الموارد، وتمنحها سيطرة أكبر على إيراداتها لإطلاق عملية التنمية على المستوى المحلي. ولكن يستدعي خيار الملكية المشتركة، لا سيما إذا كان مشفوعا بصلاحيات إدارة الموارد محليا، توافر قدرات كافية لدى الحكومة المحلية كي تنهض بمسؤولياتها على النحو الأمثل. وغالبا ما تكون مثل هذه القدرات غائبة أصلا، أو أنها دُمرت بفعل النزاع.

وقد يتفق الأطراف في بعض السياقات على صيغة غير متناسقة لتقاسم الملكية، ولكنها تندرج مع ذلك ضمن صيغ الملكية المشتركة التي يملك بموجبها أحد الكيانات دون مستوى الدولة حصصا أكبر من الكيانات الأخرى، بل وأكبر من حصة الدولة نفسها في بعض الحالات. وتُترجم هذه الصيغة من تقاسم حصص الملكية والإيرادات نسبة وتناسبا على هيئة زيادة حصة الإقليم من إيرادات الثروات المنتجة من أراضيه، وهو ما يحوله إلى سبب محتمل لاندلاع النزاع إذا غابت الآليات الكافية التي تكفل تحقيق التكافؤ وفي توزيع مكاسب الثروة بين الكيانات الغنية بالنفط ونظيراتها الفقيرة بالموارد الطبيعية.

كما يتيح خيار الملكية المشتركة للكيانات التابعة فرصة التحكم بجزء كبير من مواردها النفطية، ولكنه يجعل الحكومة الوطنية قادرة في الوقت نفسه على تنظيم عمليات نقل كميات النفط بين الأقاليم والتحكم بها، وتصديرها إلى الخارج. ويبرز من بين مثالب هذا الخيار أيضا صعوبة صياغة تفاصيل الطريقة المنتقاة لتنفيذ مقتضيات الملكية المشتركة للموارد النفطية بين الحكومة الوطنية والكيانات التابعة بما يرضي الأطراف كافة.

وفي حالات أخرى، قررت الأطراف عدم حسم موضوع ملكية الموارد في اتفاق السلام نفسه برغم أهميتها كعامل من عوامل النزاع، ولعلها رحلت الموضوع إلى وقت لاحق لأن الموارد كانت السبب الرئيسي وراء اندلاع النزاع في المقام الأول.

النُهج والمقاربات المعتمدة في حل معضلة ملكية الموارد الطبيعية

قد تتفق أطراف النزاع في بعض الحالات على صياغة عامة وفضفاضة في الدستور أو اتفاق السلام تنص على أن الثروات الطبيعية "ملك للشعب". وعلى سبيل المثال، ينص دستور العراق لعام 2005 على أن "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات"¹¹⁸.

وعقب انتهاء مفاوضات عام 2005 على الدستور في العراق، استعصت مسألة النفط والغاز على الحل بحيث عطلت تقدم المفاوضات بخصوص باقي المواضيع العالقة إلا بعد الاتفاق على تسوية ملكية الموارد الطبيعية¹¹⁹. وسعت اللجنة الدستورية المؤلفة من 71 عضواً إلى تحقيق تقدم عن طريق التوصل إلى اتفاق نهائي في ظل اقتراب المهل الزمنية المنصوص عليها من نهايتها، والضغط التي مورست عليها من الجهات الفاعلة الدولية¹²⁰، وقررت اللجنة أن تلحق ملكية الموارد "بكل الشعب" بطريقة فضفاضة أتاحت المضي قدماً باستئناف نقاش باقي القضايا. وعضواً عن التوسع فيما تعنيه عبارة "ملك كل الشعب" ومقتضياتها، أورد الدستور صياغة محددة بخصوص إدارة الموارد الطبيعية وتوزيع إيراداتها بشكل منصف ومشارك¹²¹.

وكانت الصياغة الفضفاضة غير الجازمة عاملاً ساعداً في الدفع قدماً بعملية وضع الدستور، ولكن ظلت أوجه عدم اليقين المحيطة بملكية النفط تعرقل الجهود التي بذلها العراق من أجل إدارة موارده الطبيعية. وتعثرت إقرار عدد من مشاريع القوانين الخاصة بإدارة إيرادات النفط في مجلس النواب العراقي عام 2007 جراء الخلاف بين حكومة إقليم كردستان والحكومة العراقية بخصوص ملكية تلك الموارد. وشهد العام 2018 سن قانون جديد للنفط في العراق، ولكنه ركز على جوانب إدارة الموارد وليس على مسألة ملكيتها¹²².

وعلى نحو مشابه، ورد في وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني التي لخصت عملية الحوار للمرحلة الانتقالية في اليمن عام 2014 ما يفيد بأن "الموارد الطبيعية ملك لشعب اليمن"، وذلك قبل أن تخوض في حوار مفصل بخصوص إدارتها وتطويرها والاستثمار فيها¹²³.

وهدف عبارة "ملك للشعب" وليس للدولة أو الكيانات التابعة من ولايات وأقاليم، إلى تحويل الموارد إلى عامل يوحد الشعب اليمني حوله. ولم تقر وثيقة المخرجات بمشروعية بعض الجمعيات وشرعية مطالبتها بأراض معينة غنية بالموارد لأنها سكتت عن الإشارة إلى جماعات أو فئات سياسية أو عرقية بعينها عند الحديث عن ملكية الموارد النفطية، واعتبرتها ملكاً للشعب اليمني الواحد، الأمر الذي عكس مناخاً سياسياً سادته التنشيط والتشتت أثناء عملية التفاوض على وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني. وتمثل الهدف من مشروع دستور 2015 بمنع اندلاع الحرب الأهلية، ولكنه التزم بنفس الخط السائد في وثيقة المخرجات، واعتبر الموارد المائية "ملكاً عاماً للشعب" أيضاً، وذلك قبل أن يخوض في تفاصيل إدارتها والحفاظ عليها¹²⁴.

¹¹⁸ Iraq Constitution (2006) art. 111

¹¹⁹ Ashley S. Deeks and Matthew D. Burton, 'Iraq's Constitution: A Drafting History' (2007) 40 Cornell International Law Journal 1, 66

¹²⁰ Sharon Otterman and Lionel Beehner, 'Iraq: Drafting the Constitution' (Council on Foreign Relations, 27 Apr. 2005)

¹²¹ Iraq Constitution (2006) art. 111

¹²² Ruba Husari, 'Iraqi oil law puts elections before state-building,' (Middle East Institute, 26 Apr. 2018)

¹²³ National Dialogue Conference Outcomes Document (Yemen, 2013-2014) § I art. II(8)

¹²⁴ Yemen Draft Constitution (2015) Ch. VIII, art. 381

وأثرت الفلبين أن تأخذ بصيغة معقدة غير متناسقة تنص على ملكية الأقاليم للموارد الطبيعية من أجل مجابهة تنامي الحركات المطالبة بتقرير المصير، واندلاع النزاعات بهذا الخصوص. وداوم شعب المورو لعقود طويلة على المطالبة بتقرير المصير في إقليم منداناو، وإنشاء هيكل ومؤسسات إسلامية مستقلة تعكس الطابع المميز والخصائص الثقافية لشعب المورو¹²⁵.

وسعى للتعامل مع التمرد الذي استمر منذ عقود، نص دستور الفلبين لعام 1987 على اعتبار جميع الثروات الطبيعية ملكاً للدولة الاتحادية لا يجوز نقلها إلى حيازة جهة أخرى غير الدولة التي "تشرف إشرافاً كاملاً أيضاً على عمليات التنقيب عن الموارد الطبيعية، وتطويرها، واستخدامها" إلى جانب الأراضي الزراعية، ولكن ورد استثناء صريح خاص بأراضي إقليم منداناو ذي الأغلبية المسلمة والتمتع بالحكم الذاتي¹²⁶. ونص الدستور تحديداً على منح الإقليم المتمتع بالحكم الذاتي سلطة تشريعية على "أراضي الأجداد والموارد الطبيعية" الواقعة ضمن أراضي الإقليم¹²⁷.

وإلى جانب الحصول على سلطات تشريعية ضمن نطاق الإقليم، دفعت جبهة تحرير مورو الوطنية التي تحول اسمها لاحقاً إلى جبهة تحرير مورو الإسلامية باتجاه استقلال الإقليم مالياً، واعتبرت ذلك من ركائز الحوكمة الذاتية في الإقليم. وأثناء مراحل عملية السلام الطويلة بين منداناو والفلبين، تفاوضت جبهة تحرير مورو الإسلامية بهدف تحقيق زيادة تدريجية في كميات الموارد الطبيعية وإيراداتها التي تمكنت من تحصيلها وحدها على مدار عدة سنوات¹²⁸. وعقب صدور قانون بانغسامورو الأساسي في 2017 الذي نص على إنشاء إقليم بانغسامورو المتمتع بالحكم الذاتي عوضاً عن إقليم منداناو، أصبحت ملكية الموارد الطبيعية وصلاحيات السيطرة عليها تابعة للإقليم بموجب أحكام القانون¹²⁹.

وبرزت حدة الصراع على الموارد الطبيعية بشكل خاص أثناء النزاع الذي دار في إقليم آتشيه بين حركة تحرير آتشيه وإندونيسيا، ولكن تمت تسوية المسألة من خلال اعتماد صيغة غير متسقة تحكم ملكية الموارد¹³⁰. ويُعرف إقليم آتشيه بكونه منطقة غنية بالموارد الطبيعية، وينتج ما بين 15 و20 في المئة من إجمالي إنتاج النفط والغاز في إندونيسيا إلى جانب موارد أخرى من قبيل الأخشاب والمعادن¹³¹. وشكل التباين بين المقدرات والإمكانات الاقتصادية في الإقليم واستئثار الفقير بين سكانه تجسيدا لمقدار الإهمال وعدم المبالاة¹³² من طرف الحكومة الإندونيسية، الأمر الذي شكل حافزا لدى أهالي آتشيه للمطالبة بتقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال)¹³³.

وثبتت مذكرة التفاهم التي أنهت النزاع في 2005 المعايير الناظمة لطريقة توزيع ملكية الموارد الطبيعية بشكل غير متسق. ومنحت مذكرة التفاهم إقليم آتشيه "الاختصاص والولاية الحصرية" على الموارد الطبيعية في المياه الإقليمية المحيطة بأراضي إقليم آتشيه¹³⁴، وهو ما قد يعني أيضاً منح الإقليم ملكية الموارد. وكما سبق أنفاً، ساهمت الأوضاع الناجمة عن كارثة تسونامي المدمرة قبل أشهر بزيادة رغبة طرفي النزاع في القبول بهذا الترتيب بخصوص ملكية الموارد.

وكانت مسألة ملكية الموارد الطبيعية من أكثر "القضايا إثارة للجدل" في سياق النزاع بين السودان، وجنوب السودان، "ولامتت ملكيتها وإدارتها صميم التنزع على مسألة سيادة الحكومة الوطنية وحق الجنوب في تقرير المصير"¹³⁵. وأجل الطرفين الخوض في الموضوع إلى نهاية مراحل عملية المفاوضات لهذا السبب تحديداً. وادعى جنوب السودان أن المجتمعات

¹²⁵ Bryony Lau, 'The Philippines: Peace Talks and Autonomy in Mindanao' in George Anderson and Sujit Choudhry (eds), *Territory and Power in Constitutional Transitions* (OUP 2019), 20

¹²⁶ Philippines Constitution (1987) arts. 10(15-21), art. 12(2)

¹²⁷ *Id.* at art. 10(20)

¹²⁸ Lau, *supra* note 126, at 210

¹²⁹ Republic Act No. 11054 (Manila, 2017) art. V, § 2(d)

¹³⁰ 'Profile: Aceh's Separatists' (BBC News, 9 Dec. 2002)

¹³¹ *State of the World 2006: Special Focus: China and India* (WorldWatch Institute, 2006) 123

¹³² 'Indonesia: A Reconstruction Chapter Ends Eight Years after the Tsunami' (The World Bank, 26 Dec. 2012)

¹³³ Achim Wennmann and Jana Krause, 'Resource Wealth, Autonomy, and Peace in Aceh' (Center on Conflict, Development, and Peacebuilding Working Paper 3, 2009) 5

¹³⁴ Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (Helsinki, 2005) art. 1.3.3

¹³⁵ Wennmann and Krause, *supra* note 134, as cited in UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at B, 81

المحلية المقيمة فوق قطع أراضي معينة هي الجهة التي تملك موارد تلك الأراضي. وفي المقابل، دفع السودان بأن "الإقرار بملكية الدولة لباطن الأرض وما فوقها من ثروات هو شرط من شروط إعادة توزيع الثروات على نحو منصف وشرعي"¹³⁶.

ونظرا لاحتمال أن تتسبب مسألة ملكية النفط في إخراج عملية السلام في السودان عن مسارها، تعتمد بروتوكول تقاسم الثروة الملحق باتفاق السلام الشامل أن ينص تحديدا على "عدم تناول الاتفاق لمسألة ملكية الموارد" بما يؤكد على إطلاق عملية مستقبلا لتسوية المنازعات المتعلقة بالموارد¹³⁷؛ إذ أدرك الطرفان أن الوصول إلى طريق مسدود بخصوص ملكية النفط من شأنه أن يعرقل التوصل إلى اتفاق بخصوص مسائل أخرى من قبيل تقاسم الإيرادات¹³⁸ وتخصيصها لا سيما وأن القضية كانت شائكة جدا بحيث لم تتبلور بشكل واضح إلا عقب انفصال جنوب السودان في 2011. ولذلك، أثرت أطراف اتفاق السلام الشامل أن تركز على إدارة النفط وتوزيع عائداته من دون الخوض في ملكيته.

وفي سياق اتفاق جوبا للسلام 2020 بين السودان، وأحد الأطراف الأخرى داخل الدولة، نص الاتفاق على استغلال الأراضي والموارد الطبيعية في السودان بما يعود بالفائدة على عموم الشعب السوداني¹³⁹. وبشكل أكثر تحديدا، ورد في اتفاق جوبا ما يفيد بأن "شعب السودان يملك الموارد الطبيعية الموجودة في باطن الأرض وما فوقها، ولكنه اشترط منح سكان المناطق التي يُعثر فيها على تلك الثروات "حقوقا خاصة يجب تلبيةها وفقا لاتفاقات ونسب مئوية محددة"¹⁴⁰. وسعى الطرفان أثناء مراحل التفاوض على الاتفاق إلى منح الشعب ملكية الموارد، ولكن عقب تخصيص مبالغ إضافية للفئات التي هُشمت فيما مضى. وكما سيرد في الأسفل، حاولت أطراف اتفاق جوبا أن تستفيد من الموارد الطبيعية في السودان كي تغطي نفقات تنفيذ مقتضيات الاتفاق، والادخار لقادم الأجيال.

وإذ تبرهن هذه الأمثلة على الممارسات المعتمدة لدى الدول، تظل مسألة ملكية الموارد في صلب الخلاف بين الأطراف في معظم الأحوال، وتنفذ إلى التفاوض بهدف إبرام صفقة مباشرة من الناحية العملية، ونادرا ما يتفاوض الأطراف بشأنها على نحو مفصل، وإنما تعتمد الخوض في المسائل المعقدة والفنية المتصلة بإدارة الموارد، وتوزيع الإيرادات أكثر من أي شيء آخر.

إدارة الموارد

تتمثل المعضلة التي تواجه الطرفان عند إدراج بنود إدارة الموارد الطبيعية ضمن اتفاقات السلام في العثور على السبل الكفيلة بإدارتها على نحو كفؤ وفعال في ضوء توافر طيف واسع من الأطراف المهتمة، والساعية إلى تأمين دور لها في إجراءات وتفاصيل عملية إدارة الموارد الطبيعية. ومن الممكن أن يحقق منح طرف واحد بعينه صلاحيات إدارة الموارد الكفاءة المتوخاة، ولكنه قد يتسبب أيضا في إغفال باقي المصالح والأطراف التي تمثلها في عملية السلام.

ويرغم أنه ليس من الضروري أن يكون تحديد معالم الإطار الخاص بإدارة الموارد الطبيعية هو المسألة الأولى التي تسعى الأطراف إلى تسويتها أثناء محادثات السلام، فما من شك في أن موضوع إدارة الموارد يصلح أن يكون عاملا لتحديد محركات النزاع والتوصل إلى سلام دائم. ولكن كما ورد آنفا، غالبا ما يُرحل هذا الموضوع إلى آخر مراحل العمليات والإجراءات اللاحقة لإبرام اتفاق السلام بسبب الطابع الفني المفصل لنقاشات إدارة الموارد¹⁴¹. ولذلك، فإن نسبة مفاوضات السلام المرتبطة بالموارد التي ركزت على تفاصيل آليات إدارة الموارد الطبيعية لا تتجاوز الربع من بين مجموع عمليات السلام¹⁴².

وإذا قررت أطراف العملية التفاوض على مواضيع إدارة الموارد الطبيعية في سياق تسوية النزاع، فثمة مكونات وأجزاء تشملها المفاوضات في الغالب مع إمكانية التفاوض بخصوص كل واحدة منها على حدة كونها تستدعي توفر قدر كبير من المعرفة الفنية بأمر من قبيل إدارة عمليات الاستخراج، وطريقة التعامل مع العقود المبرمة حاليا ومستقبلا، وتحديد الجهة

¹³⁶ *Id.*

¹³⁷ Comprehensive Peace Agreement, Agreement on Wealth Sharing (Sudan, 2005) Ch. III, art. 2.1

¹³⁸ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at Part B, 81

¹³⁹ Darfur Agreement Between the Transitional Government Sudan and Darfur Parties to Peace (Juba, 2020) § C ¶ 2

¹⁴⁰ *Id.* at § C ¶ 22.1

¹⁴¹ UN DPA and UNEP, *supra* note 2, at 91

¹⁴² UNEP, *supra* note 1

صاحبة الصلاحية والاختصاص في إبرام العقود، وإنشاء آلية مشتركة. ويندرج كل مكون من مكونات مجال إدارة الموارد الطبيعية ضمن صلاحيات واختصاصات الحكومات على مستوى الوطن ككل، أو على مستوى الإقليم، أو على المستوى المحلي، أو بمزيج بينها.

النهج والمقاربات المعتمدة في حل معضلة إدارة الموارد الطبيعية

يُعتبر تكليف الحكومة الوطنية بمسؤولية إدارة الموارد أحد أساليب حل المعضلة. وعقب نزاع مدمر اندلع وتأجج بفعل عمليات استخراج خامات الماس، اتفقت حكومة سيراليون، والجهة الثورية المتحدة على منح الحكومة الوطنية "صلاحيات السيطرة الكاملة على التنقيب عن الذهب، والماس، وغيرهما من الموارد بما يعود بالمنفعة على شعب سيراليون"¹⁴³.

كما نص اتفاق لومي بين الطرفين على أن تنشئ الحكومة الوطنية "مفوضية إدارة الموارد الاستراتيجية، وإعادة الإعمار، والتنمية"، وتكليفها بمتابعة تفاصيل التنقيب الشرعي عن الموارد الاستخراجية مثل الذهب والماس وتصديرها أصولياً. وبرغم استحداث هذه الهيئة الوطنية، نص الاتفاق على أن تتولى الحكومة "إجراء جميع معاملات سيراليون المعنية بخامات الذهب والماس"¹⁴⁴.

وأدت هذه الصيغة من سيطرة الحكومة المركزية على إدارة الموارد الطبيعية إلى إقصاء إحدى الجهات الفاعلة المسلحة. وبغية التوصل إلى اتفاق مقبول، عين الأطراف زعيم الجبهة الثورية المتحدة، فوادي سانكو، رئيساً للمفوضية، والذي تجاهل مسؤولياته بحكم منصبه الجديد، ولم يراع مقتضيات الاتفاق، واستمر في تمويل جبهته عن طريق الاتجار غير المشروع بتلك الموارد. ولربما كانت تلك المفاضلة ضرورية في ضوء الجمود والطريق المسدود الذي وصلت إليه الحرب، وإخفاق المحاولات السابقة للتوصل إلى اتفاق سلام، والدعوات التي أطلقت من أجل المزيد من تقاسم صلاحيات السلطة بالنيابة عن الجبهة الثورية، ولكنها تسببت في الوقت نفسه باستمرار نفس أساليب إدارة الموارد المعتمدة سابقاً، وأدت إلى إطالة أمد الصراع¹⁴⁵.

وعوضاً عن حصر ملكية الموارد الطبيعية في جهة واحدة على المستوى الوطني، بوسع أطراف مفاوضات السلام أيضاً أن تتقاسم صلاحيات الملكية بين جهات اتحادية (فيدرالية) وأخرى على مستوى الأقاليم من خلال إنشاء مجالس أو هيئات لإدارة تلك الموارد. ونص دستور العراق لعام 2005 على النهج المشترك في إدارة عمليات استخراج الموارد، ونص على أن تتولى "الحكومة الاتحادية إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة"¹⁴⁶. كما طبق الدستور هذه الطريقة المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات في إدارة الموارد من خلال إنشاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ومنحه صلاحيات رسم سياسات العراق وخطته المتعلقة بقطاع النفط والغاز¹⁴⁷. كما اشترط الدستور عضوية الحكومات الوطنية والمحلية في المجلس الاتحادي للنفط والغاز¹⁴⁸، وتنسيق القوانين الاتحادية مع تلك الصادرة على مستوى الأقاليم ضمن سياق الإطار التشريعي الاتحادي¹⁴⁹. وتنعكس هذه الطريقة المشتركة في إدارة الموارد القاعدة التي كرسها الدستور العراقي أنفاً حول كون النفط والغاز "ملك كل الشعب".

وعن طريق استحداث نظام مشترك لإدارة الموارد، غطى مشروع قانون النفط والغاز العراقي عدداً من القضايا المتعلقة بإشكاليات المنازعات ضمن نظام الحكم الاتحادي من قبيل منح حكومات الأقاليم والمحافظات صلاحية إبرام عقود تطوير حقول النفط من دون تدخل مباشر من الحكومة الاتحادية. وبرغم أن مشروع القانون لم يُقر ليصبح قانوناً ساري

¹⁴³ Lomé Peace Agreement (Lomé, 1999) art. VII(1)

¹⁴⁴ Lomé Peace Agreement (Lomé, 1999) Part I, art. VII(5); art. VII(1)

¹⁴⁵ 'Implementing the Lomé Peace Agreement' (Conciliation Resources, 2000) 28, 30-33, 39

¹⁴⁶ Iraq Constitution (2005) art. 112

¹⁴⁷ The Federal Oil & Gas Draft Law - The Iraqi Government Version English Translation, as Compiled by the Federal Ministry of Oil (2011) arts. 1-2, 5

¹⁴⁸ The Federal Oil & Gas Draft Law - The Iraqi Government Version English Translation, as Compiled by the Federal Ministry of Oil (2011) art. 5

¹⁴⁹ Christopher M. Blanchard, 'Iraq: Oil and Gas Legislation, Revenue Sharing, and U.S. Policy' (Congressional Research Service, 3 Nov. 2009) 25

المفعول، اعتمدت حكومة إقليم كردستان العراق قانونا أخذ بنفس أحكام مشروع القانون الاتحادي المتعلقة بالنفط والغاز عموماً، وأعدت عقداً نموذجياً يشمل جميع اتفاقيات إنتاج النفط التي تبرمها مع المستثمرين الأجانب¹⁵⁰.

وأدى انعدام اليقين بخصوص حسم مسألة صلاحية الحكومات على مستوى الأقاليم والمحافظات في إبرام عقود متعلقة بالموارد الطبيعية ضمن نظام حكم اتحادي إلى نشوب منازعات طويلة بين الحكومة الاتحادية في بغداد، وحكومة إقليم كردستان. وجذبت بنود العقد "الممتازة" التي عرضتها حكومة إقليم كردستان المتمتع بالحكم الذاتي شركات النفط الأجنبية، ولكن رفضت الحكومة الاتحادية الاعتراف بالعقود المبرمة بين تلك الشركات وحكومة إقليم كردستان، أو تنفيذ بنودها¹⁵¹. لا بل ووصل الأمر إلى حد إعلان الحكومة الاتحادية بطلان وعدم مشروعية الكثير من العقود المبرمة بين الشركات الأجنبية وحكومة إقليم كردستان¹⁵².

كما سعت اليمن أيضاً إلى إدارة الموارد الطبيعية بشكل مشترك بما يشمل الموارد المائية والنفطية أيضاً¹⁵³. ونصت وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني على اعتبار الموارد ملكاً للشعب، وعلى أن تُدار وتُطور من طرف الولايات المنتجة إلى جانب السلطات الوطنية وحكومات الأقاليم¹⁵⁴، وهو ما كرسه مشروع دستور عام 2015، والذي نص أيضاً على إنشاء مجلس إدارة الموارد الطبيعية يتألف من ممثلين عن الحكومات على مستوى المركز، والأقاليم، والولايات، ويتولى إعداد السياسات ذات الصلة، وإجراء التقييم، والتنسيق مع الولايات والأقاليم بخصوص إدارة الموارد الطبيعية¹⁵⁵.

كما نص مشروع دستور اليمن على أن تتولى الولايات مسؤولية إبرام عقود خدمات النفط والغاز محلياً¹⁵⁶، ويبيّن بذلك على مخرجات الحوار الوطني التي دعت إلى "إلغاء العقود الاحتكارية في استكشاف النفط والخدمات ذات الصلة بما في ذلك نقل مشتقات النفط، وبطريقة تحقق المصلحة العامة"¹⁵⁷. ولم تر بنود مشروع وأحكام الدستور النور في نهاية المطاف بعقل الخلافات حول هيكل الدولة الاتحادي.

كما تفادى اتفاق السلام الشامل في السودان الخوض من قريب أو بعيد في مسألة ملكية الموارد، ونص على تأسيس مفوضية وطنية للنفط (مفوضية البترول القومية) لتكون جهة إدارة شؤون النفط بشكل مشترك لا سيما فيما يتعلق بإدارة العقود¹⁵⁸. وتألّفت المفوضية من رئيس الجمهورية، ورئيس حكومة جنوب السودان، ومجموعة من ثمانية أعضاء (دائمين)، ومجموعة أخرى من أعضاء غير دائمين يمثلون الأقاليم¹⁵⁹. واشترط أن يكون أربعة من الأعضاء الدائمين ممثلين للأقاليم المنتجة للنفط، وتوجد بشأنها خطط لتطوير القطاع النفطي فيها¹⁶⁰. كما صُممت المفوضية بحيث تحقق توازناً بين مصالح فئات ثلاث بعينها، وهي: الحكومة الوطنية، وجنوب السودان ذو الميول الانفصالية، والأقاليم المنتجة للنفط.

وآثرت أطراف اتفاق جوبا للسلام أن تحاكي إلى حد بعيد الآليات المدرجة في اتفاق السلام الشامل، ولكن حاولت أن تصوب مواضع الخلل التي جاءت فيه. ونص اتفاق جوبا على أن تكون الأقاليم "شريكة حقيقياً" مع الحكومة الوطنية فيما يتعلق بإدارة الموارد الطبيعية المستخرجة من الأراضي التابعة للأقاليم. وتوخت الأطراف من دارفور أن تضمن تحديداً إشراك إقليم دارفور "في جميع عمليات التوزيع، وإبرام العقود، وإرسالها، والتعاقد، والإنتاج، والتسويق"¹⁶¹. كما منح الاتفاق أولوية لحماية البيئة، واعتبار الأقاليم مسؤولة مسؤولية رئيسية عن إصدار التعليمات والأنظمة البيئية حماية للصحة العامة¹⁶².

¹⁵⁰ Blanchard, *supra* note 150, at 13

¹⁵¹ Tara Patel, 'Total Chief Says Kurdistan Oil Contracts "Better" Than Iraq' (Kurd Net, 11 Feb. 2012)

¹⁵² 'Iraq Approves \$560 Mln for Kurdistan Oil Payments' (Kurd Net, 1 Apr. 2012)

¹⁵³ Yemen Draft Constitution (2015) Ch. VIII, art. 381; National Dialogue Conference Outcomes Document (Yemen, 2013-2014) § I, art. II(8)

¹⁵⁴ National Dialogue Conference Outcomes Document (Yemen, 2013-2014) Sec I art. II(8)

¹⁵⁵ Yemen Draft Constitution (2015) arts. 387-388

¹⁵⁶ *Id.* at art. 389

¹⁵⁷ National Dialogue Conference Outcomes Document (Yemen, 2013-2014) Introduction Decisions art. 42

¹⁵⁸ Comprehensive Peace Agreement, Agreement on Wealth Sharing (Sudan, 2005), Ch. III, B art. 3.4

¹⁵⁹ *Id.* at art. 3.3 a-d

¹⁶⁰ Agreement on Wealth Sharing (Sudan, 2004), art. 3.3 b-d

¹⁶¹ Darfur Agreement Between the Transitional Government Sudan and Darfur Parties to Peace (Juba, 2020) § C ¶¶

23.1

¹⁶² *Id.*

وفي ضوء وجود تاريخ من الفساد المرتبط بإبرام عقود الموارد الطبيعية، اتفقت الأطراف على حق الأقاليم في مراجعة جميع عقود الاستكشاف والإنتاج الحالية، كلٌ فيما يخص الأراضي التابعة له. وبانتظار نتائج عمليات إعادة تقييم العقود، يحق للأقاليم أن "تدخل تعديلات على بنود تلك العقود توخياً لتوزيع الإيرادات بشكل منصف وعادل، وتوفير تدابير كافية لحماية البيئة"¹⁶³. كما مُنحت الأقاليم حق المشاركة في التفاوض على إبرام العقود الجديدة، وأن تصبح خاضعة لأحكام قوانين الإقليم والقوانين الوطنية¹⁶⁴.

كما تعامل اتفاق آتشيه مع مسألة إدارة الموارد الطبيعية من منظور النهج المشترك بين المركز والإقليم، ولكنه لم ينص تحديداً على إنشاء مفوضية أو هيئة مشتركة كما حصل في حالتي السودان أو اليمن. ونص قانون نظام الحكم في إقليم آتشيه الذي صدر عقب إبرام اتفاق السلام على "جواز تنفيذ بنود العقود المستقبلية شريطة موافقة الحكومة المركزية وحكومة إقليم آتشيه بشكل مشترك على جميع بنود العقود التعاونية المشتركة"¹⁶⁵. كما نص القانون على أن تُدار جميع مشاريع النفط والغاز بشكل مشترك بين حكومة إندونيسيا وحكومة آتشيه مستقبلاً، وأشار إلى احتمال إنشاء وكالة أو هيئة مشتركة تشرف على تنفيذ بنود العقود¹⁶⁶. ونص الاتفاق على احترام بنود العقود القائمة، وأقر استمرار سريانها وعدم بطلانها إلى حين انتهاء مدة العقد بشكل طبيعي كما هو متفق عليه¹⁶⁷.

ومن نافلة القول إن فرصة بلورة نهج عملي لإدارة عمليات تطوير الموارد الطبيعية تتيح في الوقت نفسه فرصة أخرى لبناء الدعم والزخم للدفع قُدماً بأبعاد أخرى في عملية المفاوضات من قبيل المسائل المتعلقة بهيكل الدولة وبنيتها، وتقاسم السلطة، والتخفيف من تبعات ممارسات التهميش الماضية. وعلى نحو مشابه، يمكن التعامل مع مسألة تحصيل الإيرادات وتخصيصها بسبل من شأنها أن تدعم الاتفاق على تلك الأبعاد الأخرى، أو قد تقوض فرص الاتفاق إذا أُسيء تطبيقها.

توزيع الإيرادات وتخصيصها

إن أول معضلة تعترض طريق الأطراف عند دراسة موضوع توزيع إيرادات الموارد الطبيعية الاستخراجية هي تحديد طريقة تخصيص تلك الإيرادات بطريقة منصفة وعادلة لكل طرف يعتقد أنه له حق في الحصول على حصة من تلك الموارد.

ويجب على الأطراف أن تعرّف على وجه التحديد مواصفات "المطالب المشروعة" التي تخول صاحبها الحصول على حصة مستحقة في الإيرادات عند البت في أولويات هذا النوع من المطالبات على هامش المفاوضات. كما يتفاقم تعقيد مسألة توزيع الإيرادات جراء شيوع اعتقاد خاطئ بأن حجم الموارد وإيراداتها أكبر مما هو متوفر فعلياً. وعلى صعيد متصل، يتعين على الأطراف أن تفكر في كيفية عقد توازن بين التخصيص المنصف والعادل لإيرادات محدودة وآيلة للنضوب، وتلبية الاحتياجات المتزايدة لتمويل عمليات الحكومة الوطنية ووظائفها.

وبرغم أن هذا الموضوع يقع خارج نطاق تركيز الفصل الحالي، فيجب على الأطراف أن تبت في كيفية إحداث موازنة بين تخصيص إيرادات الموارد، وهيكل أو بنیان الحكومة المعتمد في الدولة. ومن شأن نظام الحكم في الدولة، سواءً أكان وحدويًا (مركزيًا) أم اتحاديًا (فيدراليًا)، أن يغير من طبيعة آليات توزيع الإيرادات، ووجهات نظر المشاركين في مفاوضات السلام.

¹⁶³ Darfur Agreement Between the Transitional Government Sudan and Darfur Parties to Peace (Juba, 2020) § C ¶

24.1

¹⁶⁴ *Id.* at § C ¶ 24

¹⁶⁵ Law on the Governing of Aceh (2006) Law No. 11/2006, Ch. XXXIX, art. 252(A)

¹⁶⁶ *Id.* at Part 4, art. 160

¹⁶⁷ *Id.* at Ch. XXXIX, art. 252(A)

وثمة مقاربات معتمدة في تحصيل إيرادات النفط وتوزيعها تشمل التحصيل المباشر من طرف الحكومة الوطنية أو حكومة الإقليم والاحتفاظ بها دون تحويلها إلى خزينة الدولة الاتحادية، أو تحصيل الإيرادات ومن ثم إيداعها في حساب موحد قبل أن يُصار لاحقاً إلى تقاسمها بناء على صيغة أو معادلة متفق عليها مسبقاً، أو من خلال الجمع بين النهجين معاً¹⁶⁸.

وغالبا ما يترسخ نظام التحصيل المباشر للإيرادات والاحتفاظ بها عن طريق إدراج بند مخصص في نص اتفاق السلام، أو الدستور يكرس صلاحية الحكومة الوطنية، أو حكومة الكيان المحلي بهذا الخصوص، ويتيح لها تحصيل الإيرادات والاحتفاظ بها¹⁶⁹. كما ينطوي نهج التحصيل الموحد للإيرادات على إنشاء حساب واحد تُودع فيه كل الإيرادات المتحصلة من إنتاج كميات النفط قبل أن تُقسم ويعاد توزيعها بين الحكومات الوطنية والمحلية بناء على معادلة يُتفق عليها في نص اتفاق السلام، أو الدستور، أو بموجب قانون يصدر لاحقاً¹⁷⁰. وغالبا ما يعترى الأطراف الكثير من القلق حيال مسألة تحصيل الإيرادات وتخصيصها خشية أن تحتفظ سلطات التحصيل بنصيب الأسد على نحو مجحف لحقوق غيرها، أو بزعم حماية الإيرادات المحصلة من التعرض للنهب والفساد في حالات أخرى.

النهج والمقاربات المعتمدة في حل معضلة تخصيص الإيرادات وتوزيعها

اعتمدت سيراليون نهج التحصيل المباشر للإيرادات والاحتفاظ بها. وصنّف اتفاق لومي للسلام الإيرادات المتحصلة من مبيعات خامات الذهب والماس أموالاً عامة تُودع في حساب لتغطية نفقات مشاريع الأشغال العامة، والتعليم، والصحة في المناطق الريفية عموماً. كما نص اتفاق لومي على وجوب تخصيص أموال من إيرادات الموارد لمصابي الحرب الذي يعانون من عاهات مستديمة، وتمويل جهود إعادة الإعمار¹⁷¹. وكما ورد آنفاً، عُين زعيم الجبهة الثورية الموحدة، فوداي سانكو، رئيساً لمفوضية إدارة الموارد الاستراتيجية، ولكنه استمر في تمويل جبهته من متحصلات الاتجار غير المشروع بخامات الماس¹⁷². وحُلت المفوضية عقب إلقاء القبض على سانكو بتهمة ارتكاب جرائم مروعة¹⁷³.

وفي 2009، وعقب مرور 10 سنوات على إبرام اتفاق لومي، أصدرت سيراليون قانون التعدين في البلاد، وشمل أحكاماً وبنوداً موسعة لتمويل التنمية المحلية عن طريق تقاسم الإيرادات، وتكليف هيكل المجتمعات المحلية بإجراءات الحوكمة¹⁷⁴. ولكن تأخر إنفاذ أحكام هذا القانون، ولم يعد بعض الأثر على المجتمعات المحلية بخصوص طريقة توزيع إيرادات الموارد وتخصيصها¹⁷⁵.

وتعاملت دول أخرى مع مسألة تقاسم الموارد من المنظور القائم على اعتماد صيغة أو معادلة معينة لحساب حصص كل جهة من الإيرادات. ونص اتفاق السلام بين السودان، وجيش/ الحركة الشعبية لتحرير السودان على تخصيص الإيرادات لثلاثة كيانات منفصلة، واشترط تحويل نسبة معينة من عائدات تصدير النفط إلى حساب الصندوق الوطني لاستقرار النفط إذا تجاوزت العائدات مستويات سعرية معينة تُراجع سنوياً. كما نص الاتفاق على تخصيص الموارد عقب سداد النسبة المتفق عليها، وإعطائها للإقليم المنتج للنفط نسبةً متناسبة مع الكميات المنتجة من أراضيه شريطة ألا تقل النسبة التي يحصل الإقليم عليها عن 2 في المئة من إجمالي الإيرادات. ثم يُصار بعدها إلى تقاسم عائدات النفط المتبقية بالتساوي بين حكومة جنوب السودان، والحكومة الوطنية في الشمال¹⁷⁶.

ومباشرة عقب التوقيع على الاتفاق، أصبح إنفاذ أحكام هذه المادة سبباً في حصول نزاع بين السودان وجنوبه. وفي 2006 على سبيل المثال، زعم السودان أن معدل الإنتاج النفطي وصل إلى 330 ألف برميل يومياً بينما أعلن الجنوب أن حجم

¹⁶⁸ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 23

¹⁶⁹ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 23

¹⁷⁰ Haysom and Kane, *supra* note 18, at 24

¹⁷¹ Lomé Peace Agreement (Lomé, 1999) Part I, art. VII(6)

¹⁷² 'Implementing the Lomé Peace Agreement' (Conciliation Resources, 2000) 39

¹⁷³ 'Natural Resource Management: Lomé Peace Agreement' (University of Notre Dame Peace Accords Matrix)

¹⁷⁴ The Mines and Minerals Act (Sierra Leone, 2009), Part XVI

¹⁷⁵ Jared Schott et al., 'Development from the ground up? Mining community development agreements in Sierra Leone' (The World Bank, 2015)

¹⁷⁶ Comprehensive Peace Agreement (Sudan, 2005) Ch.III, art. 5

الإنتاج وصل إلى 450 ألف برميل يوميا¹⁷⁷. وبالمحصلة، اعتبر جنوب السودان أن ما وصله من مبالغ بناء على كميات الإنتاج وفق حاسبة السودان كانت مجحفة وغير كافية على نحو مؤلم¹⁷⁸.

ويعد أن نال جنوب السودان استقلاله بموجب اتفاق السلام الشامل، بسط الجنوب سيطرته على أكثر من 75 في المئة من إجمالي إنتاج السودان من النفط. وبرغم استقلال الجنوب، واحتفاظه بأكثر من ثلثي حقول النفط في الدولة الموحدة سابقا، كانت المرافق والمنشآت النفطية تتركز في الشمال¹⁷⁹. وفي أواخر 2011، اتهم جنوب السودان الحكومة السودانية بسرقة النفط من الجنوب أثناء نقل كميات الإنتاج عبر أراضي الشمال، والاحتفاظ بها في موانئ التصدير هناك¹⁸⁰. واتهم كبير مفاوضي جنوب السودان الشمال بسرقة كميات نفط تعادل قيمتها أكثر من 600 مليون دولار أمريكي¹⁸¹. وفي مطلع العام 2012، أعلن السودان مسؤوليته عن مصادرة كميات النفط، ولكنه حاجج أنه قام بذلك مدفوعا بعدم سداد جنوب السودان لكامل رسوم النقل بالعبور المستحقة عليه¹⁸². ثم عمد جنوب السودان إلى وقف إنتاج النفط كليا جراء الخلاف مع السودان بخصوص رسوم بدل النقل بالعبور، وهو موضوع لم يُناقش بعمق في اتفاق السلام الأصلي.

وبتاريخ 27 أيلول/سبتمبر 2012، وقع رئيسا السودان، وجنوب السودان على اتفاقية التعاون إيدانا بانطلاق عملية طويلة تهدف إلى تسوية النزاع¹⁸³، وشملت الاتفاقية صياغة تورد وصفا لثمانية اتفاقات تُنفذ مستقبلا بخصوص مواضيع متنوعة بما فيها "اتفاق خاص بالنفط والمسائل الاقتصادية"¹⁸⁴ الذي حسم مقدار المبالغ التي يتعين على جنوب السودان أن يسدها للسودان لقاء تكرير النفط ونقله فضلا عن تحديد حصة الحكومة السودانية لتعويضها عن الإيرادات التي خسرتها عقب انفصال الجنوب. كما أرسى الاتفاق قواعد "الإعفاء المتبادل" وتنازل الطرفين عن مطالبه أحدهما الآخر بالمستحقات النفطية الماضية، وأشار إلى إجراء تقييم مشترك لحالة المنشآت والمرافق النفطية¹⁸⁵.

وجريا على ما حصل في موضوع إدارة الموارد، سعت أطراف مسار التفاوض الخاص بدارفور ضمن اتفاق جوبا إلى الاستفادة من الدروس السابقة، وتحسين تفاصيل اتفاق السلام الشامل. واتفقت على صيغة محددة تُخصص بموجبها 40 في المئة من إيرادات التعدين والنفط في دارفور لصالح الإقليم مدة 10 سنوات مبدئيا. ويحصل سكان المنطقة بموجب ذلك على 3 في المئة من الإيرادات أيضا. واتفقت الأطراف أيضا على أن تدرس الحكومة الوطنية والحكومات المحلية احتياجات الأجيال القادمة، وتستثمر نسبة مئوية محددة من الإيرادات بما يعود بالفائدة على أجيال المستقبل¹⁸⁶.

وعمدت بعض أطراف مفاوضات السلام في حالات أخرى إلى تناول مسألة الإيرادات عن طريق المزج بين اشتراط معادلة أو نسبة معينة، والملكية المباشرة في آن واحد. ومنحت مذكرة التفاهم في 2005 إقليم آتشيه الحق في الاحتفاظ بما نسبته 70 في المئة من إيرادات الإنتاج الحالي والمستقبلي من النفط والغاز في محاولة للتصدي للسبب الرئيسي وراء نشوب النزاع في المقام الأول. كما شملت مذكرة التفاهم بندا مبهما ينص على تولي حكومتي إندونيسيا وإقليم آتشيه إدارة الموارد بشكل مشترك¹⁸⁷، وهو ما اعترض عليه المجتمع المدني في آتشيه حينها؛ إذ فسر قيام الحكومة الإندونيسية بتحصيل الإيرادات أولا قبل أن توزعها على الحكومة المحلية في الإقليم على أنه أداة تتيح لإندونيسيا ممارسة نفوذ سياسي عوضا عن المساهمة في

¹⁷⁷ 'Natural Resource Management: Sudan Comprehensive Peace Agreement' (University of Notre Dame Peace Accords Matrix)

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ Ulf Laessing and Khalid Abdelaziz, 'Sudan says taking some South Sudan oil but won't close pipe' (Reuters, Jan. 15, 2012)

¹⁸⁰ 'Sudan 'stealing oil' from South – Pagan Amum' (BBC News, Dec. 1, 2011)

¹⁸¹ Anne W. Kamau and Witney Schneidman, 'South Sudan: Resolving the Oil Dispute' (Brookings Institute, 2012)

¹⁸² Ulf Laessing and Khalid Abdelaziz, 'Sudan says taking some South Sudan oil but won't close pipe' (Reuters, Jan. 15, 2012)

¹⁸³ The Cooperation Agreement between The Republic of the Sudan and The Republic of South Sudan (Addis Ababa, 2012)

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ Agreement between The Government of the Republic of South Sudan and The Government of the Republic of the Sudan on Oil and Related Economic Matters (Addis Ababa, 2012) arts. 4, 7, 9, 10, 12

¹⁸⁶ Darfur Agreement Between the Transitional Government Sudan and Darfur Parties to Peace (Juba, 2020) § C

¶¶23.2, 25.1-2

¹⁸⁷ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (Helsinki, 2005)

عمليات إعادة إعمار الإقليم ونمائه¹⁸⁸. كما شكل تراجع إنتاج كميات النفط والغاز في آتشيه اعتباراً من عام 2001¹⁸⁹ عاملاً آخرًا فاقم من تعقيدات الصراع، وتوقف أحد أكبر حقول الغاز الطبيعي في الإقليم عن الإنتاج في عام 2014.¹⁹⁰ ولم يستشرف الطرفان مسألة احتمال نزوب الموارد، وانخفاض، وتراجع الإيرادات، ولم يركزا على المسألة حق التركيز في نص اتفاق السلام، أو قانون نظام الحكم في إقليم آتشيه الذي صدر لاحقاً¹⁹¹.

كما نص دستور 2015 في اليمن على وضع برنامج لتقاسم الإيرادات بين مختلف مستويات الحكومة المحلية عقب تحصيلها من طرف الحكومة الاتحادية. وأورد الدستور نصاً يوجب أن "تقسم الإيرادات الوطنية المقدرة سنوياً بموجب قانون تقسيم الإيرادات بين الحكومات الاتحادية والإقليمية والولايات والمديريات ومدينتي صنعاء وعدن"¹⁹²، وبما يضمن "شفافية وعدالة توزيعها"، ومراعاة احتياجات الولايات والأقاليم المنتجة، وتخصيص نسبة من العائدات للحكومة الاتحادية¹⁹³.

ولم يصدر ذلك القانون أبداً فضلاً عن مسارعة جماعة الحوثيين المعارضة إلى رفض إقرار دستور 2015 جملة وتفصيلاً¹⁹⁴، بعد أن شاب إجراءات إقرار الدستور الكثير من التوترات والتجاذبات الطائفية. وعلى سبيل المثال، اختطف مدير مكتب الرئيس اليمني على أيدي عناصر مسلحة من جماعة الحوثيين وهو في طريقه لتقديم مشروع الدستور إلى مجلس النواب¹⁹⁵. وعارض الحوثيون الدستور معارضة شديدة، ورفضوا نهج تقاسم الإيرادات نظراً لافتقار محافظاتهم الثلاث للمنافذ البحرية أو الموارد النفطية. وأسهمت تلك التوترات في اندلاع الحرب الأهلية برغم أن ذلك هو ما سعت مسودة الدستور إلى الحيلولة دون وقوعه بادئ الأمر.

كما حدد دستور العراق برنامجاً لتقاسم عائدات النفط من خلال تطبيق مقاربة مختلطة تمزج بين الأمرين. ونصت المادة 112 من الدستور على ضرورة توافر شرطين فيما يتعلق بتوزيع إيرادات النفط. أولاً، يتعين توزيع إيرادات الكميات المنتجة من الحقول "الحالية" بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد¹⁹⁶، وبما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. وثانياً، لا بد من تحديد حصة تُخصص لمدة محددة للأقاليم "التي حُرمت منها بصورة مجحفة" من قبل النظام السابق، وللأقاليم التي تضررت بعد ذلك¹⁹⁷. كما نص الدستور على أن تخصص للأقاليم والمحافظات حصة متساوية بما يمكنها من الاضطلاع بمهامها، ومسؤولياتها وأداء وظائفها¹⁹⁸.

ولكن استمرت عقب تطبيق الدستور العراقي جدلية وإشكالية صيغة الملكية المشتركة وتقسيم الإيرادات لا سيما فيما يتعلق بإشكالية صلاحيات حكومة إقليم كردستان في إبرام العقود وإدارة الاحتياطي النفطي في الإقليم بمعزل عن الحكومة الاتحادية. وحملت تلك المنازعات الحكومة الوطنية في بغداد على تقليص سداد مستحقات إقليم كردستان من الإيرادات التي كان الإقليم يأمل بالحاجة إليها كي يسدد بدوره مستحقات شركات النفط الخاصة العاملة في الإقليم. وأكدت الحكومة الوطنية (الاتحادية) أنها السلطة الوحيدة المخولة بتصدير النفط إلى خارج العراق. وعقب نحو ستة أشهر من النزاع حول الموضوع، وافقت بغداد على دفع مبلغ 560 مليون دولار أمريكي لمنتجي النفط في كردستان كي يتسنى استئناف تصدير كميات النفط

¹⁸⁸ 'Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?' (International Crisis Group, 2001) 8 as cited in Wennmann and Krause, *supra* note 134; Michelle A. Miller, 'What's Special About Special Autonomy in Aceh?' in Anthony Reid (ed), *Varandah of Violence: The Background to the Aceh Problem* (Singapore University Press, 2006) 297 as cited in Wennmann and Krause, *supra* note 134

¹⁸⁹ Craig Thorburn, 'Building Blocks and Stumbling Blocks: Peacebuilding in Aceh' (2012) 93 *Indonesia* 83, 89

¹⁹⁰ Fergus Jensen, 'Indonesia's Arun LNG project to ship final cargo, imports due soon' (Reuters, 14 Oct. 2014)

¹⁹¹ 'Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?' (International Crisis Group, 2001) 8 as cited in Achim Wennmann, 'Breaking the Conflict Trap? Addressing the Resource Curse in Peace Processes' 17(2) *Global Governance* 265, 271

¹⁹² Yemen Draft Constitution (2015) art. 357

¹⁹³ *Id.* at art. 390

¹⁹⁴ 'Yemen's Houthis Reject Draft Constitution' (Project on Middle East Democracy, 9 Jan. 2015)

¹⁹⁵ Chris Johnston, 'Yemeni president's chief of staff seized by gunmen' (The Guardian, 17 Jan. 2015)

¹⁹⁶ Iraq Constitution (2006) arts. 111, 112

¹⁹⁷ *Id.* at art. 112(1)

¹⁹⁸ *Id.* at art. 121(3)

العراقي¹⁹⁹. وساهم ذلك الخلاف جزئياً في دفع إقليم كردستان نحو إجراء استفتاء على استقلال الإقليم، وحصول تداعيات هددت بزعة للاستقرار.

خلاصة واستنتاج

قد تصلح مواضيع ملكية الموارد الطبيعية، وإدارتها، وتوزيع إيراداتها كعوامل للتخفيف من حدة محركات النزاع والتوصل إلى سلام دائم. ولكنها قد تتحول إلى عامل يقود إلى نتائج عكسية كونها من المواضيع المشحونة عاطفياً، فضلاً عن طابعها الفني المعقد الذي يجعل تفاصيلها بعيدة المنال بالنسبة للكثير من الأطراف. ومن شأن الإدارة السليمة للموارد الاستخراجية الثمينة من قبيل النفط والغاز أن تكفل إتاحة فرص سانحة لتحقيق المصالحة، وبناء الثقة، والتمكين، وبوسع الاتفاق على أنظمة تقاسم الإيرادات أن يوفر الكثير من الموارد اللازمة للمناطق المتضررة بالنزاع، والاستثمار في الخدمات العامة، وتحقيق مكاسب السلم الأهلي، وهو من أكبر المكاسب من دون شك. وفي المقابل، بوسع الاتفاقات المبرمة بخصوص ملكية الموارد، وإدارتها، وتوزيع إيراداتها أن تتحول أيضاً، وبكل بسهولة، إلى عامل محفز يشجع على نشوب النزاع مجدداً لأنها قادرة على تهيئة مناخ خصب لبروز المزيد من التوتر والتصعيد بفعل القرارات التي يتخذها كل طرف من أطراف التفاوض على الموارد.

وحاول الفصل الحالي أن يبرهن على وجود فرصة سانحة وفريدة من نوعها في متناول أطراف مفاوضات السلام كي تتوصل إلى صياغة بنود تعيد تشكيل اقتصاد البلد، ورسم علاقة جميع الأطراف بموارده، وتحديد أولويات ميزانيته، وتنظيم العلاقة بين مختلف الشرائح السكانية فيه. كما من شأن منح إقليم معين، وليس الدولة، ملكية الموارد الطبيعية الموجودة داخل حدود أراضيه، كما حصل في نزاع الفلبين مع مينداناو، أن يعجل في نهاية تمرد منجذر ومستمر منذ عقود من الزمن. كما من شأن عبارات صياغية من قبيل "ملك كل الشعب" كما حصل في العراق أن يهدئ من حجم التوتر الذي تتلبد به الأجواء السائدة بين فئات تطالب بملكية الموارد من جانب، وأن تمهد من جانب آخر الطريق أمام إجراء المزيد من النقاشات الفنية المتعلقة بإدارة الموارد، وتقاسم إيراداتها.

كما برهن الفصل الحالي على نتائج التسرع في اتخاذ القرارات بحسن نية أثناء مفاوضات السلام بخصوص الموارد الطبيعية، وبيّن مدى سهولة انزلاق الدولة في أتون الصراع مجدداً، وانحسار الآمال باحتمال التوصل إلى سلام دائم. وبرهنت حالة سيراليون على أن إنشاء هيئة مركزية، ونزع صلاحية التحكم بالموارد رسمياً من أيدي الجهات المسلحة غير التابعة للدولة التي تستخدمها لتمويل أنشطة تمردتها لم يكونا كافيين لمنع الجهات المسلحة من الوصول إلى خامات الماس؛ وبرغم أن تعيين زعيم الجبهة الثورية المتحدة فوداي سانكو رئيساً لتلك المفوضية جاء ضمن التنازلات والحلول الوسط اللازمة من أجل التوصل إلى اتفاق، فلقد قاد ذلك الإجراء إلى تهيئة الظروف المناسبة لعودة الممارسات التي لطالما أوجبت النزاع في المقام الأول. وفي السودان، ساهم عدم دقة صياغة الاتفاق في استمرار التوتر بين السودان وجنوبه، ولم تهدأ أجواء التوتر إلا عقب انفصال جنوب السودان في 2011، وبعد مرحلة مزعومة للاستقرار بفعل إنتاج النفط بأقل من الكميات المتوفرة وإبقائه داخل آبارهِ.

وتناول الفصل الحالي أمثلة شملت نزاعات بابوا غينيا الجديدة/ بوجينفيل، وإندونيسيا/ أتشيه، والعراق/ كردستان، والفلبين/ بانغسامورو، وسيراليون، والسودان/ جنوب السودان، والسودان/ دارفور، واليمن بهدف بيان الممارسات التي اعتمدها الدول في معرض السعي لتسوية المنازعات على الموارد. كما برهن على طبيعة كل عنصر من مسائل ملكية الموارد الطبيعية، وإدارتها، وتخصيص إيراداتها، وأثارها على أفاق واحتمالات التوصل إلى سلام دائم. ويتعين على أطراف مفاوضات السلام أن تدرك كل جزء من التفاصيل الفنية، والتعامل مع كل معضلة أو إشكالية وفقاً للسياق الخاص بكل نزاع وعدم تجاهلها. ويجب أن تُتخذ القرارات الخاصة بطرح المسألة، أو التفاوض عليها، أو تقاؤها في مرحلة معينة بعد كثير دراسة وتأن، وعقب فهم وإدراك تبعات كل خيار وارد، وموقعه في المشهد الأوسع نطاقاً في سياق النزاع.

سيستكشف الفصل التالي موضوعاً وثيق الصلة بمواضيع الفصل الحالي، ألا وهو تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال الكامل).

¹⁹⁹ Serena Chaudhry and Mariam Karouny, 'Iraq approves \$560 mln for Kurdish oil payments' (Reuters, 27 Mar. 2012)

