

Enfoques respecto a la autonomía kurda en Oriente Medio

Cengiz Gunes*

Escuela de Ciencias Sociales y Estudios Globales, The Open University, Londres, Reino Unido.

*Persona de contacto. Correo electrónico: c.gunes@open.ac.uk

Resumen

Este artículo se centra en los enfoques y desafíos que plantea la autonomía kurda en Irak, Siria y Turquía. La implementación de los derechos kurdos por medio de acuerdos de autonomía es una idea con una larga historia, pero la negociación concreta de dichos acuerdos de autonomía han resultado a menudo una tarea infructuosa. Sin embargo, el debilitamiento del poder estatal en Irak desde 1991 y en Siria desde 2011 ha creado oportunidades para que los movimientos kurdos en estos Estados se desarrollen y sus administraciones autónomas se consoliden. En consecuencia, en los últimos años, el debate sobre la autonomía kurda en Oriente Medio ha ocupado un lugar central en el discurso político regional. Este artículo analiza, en primer lugar, la literatura relativa a enfoques sobre la autonomía para establecer los principales modelos y evaluar tanto sus puntos fuertes como sus debilidades. A continuación, se da cuenta de los modelos de autonomía que se practican o proponen por actores o entidades kurdas en Irak, Turquía y Siria. La última sección evalúa la capacidad e idoneidad de los modelos propuestos o ya en marcha para la implementación de los derechos y demandas kurdas, y desarrolla percepciones sobre cómo superar las dificultades actuales que impiden la acomodación de los derechos kurdos en Oriente Medio.

Introducción

Los kurdos son una de las naciones más grandes del mundo que no ha logrado establecer su propio Estado. Su patria histórica, Kurdistán, está actualmente dividida entre Irak, Irán, Siria y Turquía y son una de las principales minorías en cada uno de estos Estados, constituyendo aproximadamente el 10% de la poblaciones de Irán y Siria y alrededor del 20% de las poblaciones de Irak y Turquía (Gurses 2018, 1). La lucha de los kurdos por sus derechos nacionales a lo largo del siglo XX, particularmente en Irak durante el decenio de 1960 y en Turquía durante los decenios de 1980 y 1990, plantearon importantes desafíos al Estado y logró movilizar a un sector importante de la población kurda (Stansfield 2003; Gunes 2012). El resurgimiento kurdo en Oriente Medio ha continuado en el siglo XXI en Irak, Siria y Turquía, logrando sus movimientos establecerse como actores importantes en la política interna de estos Estados (Gunes 2019, 100).¹

El debilitamiento del poder estatal en Irak desde 1991 y en Siria desde 2011, ha creado

condiciones para que los actores kurdos de estos Estados fortalezcan sus posiciones y tomen medidas para crear instituciones para gobernar sus propios asuntos. El surgimiento de la autonomía kurda en Irak data de 1991 y el apoyo que los kurdos recibieron de los EE.UU. permitió su consolidación en Irak en el período post-Saddam Hussein. Si bien la región del Kurdistán de Irak (KRG, Kurdistan Regional Government) sigue siendo el principal ejemplo de implementación de los derechos kurdos dentro de los Estados existentes mediante la autonomía territorial, en los últimos años otro ejemplo basado en un modelo diferente está surgiendo en Siria, donde las fuerzas kurdas han controlado gran parte de las regiones de mayoría kurda desde julio de 2012. En este período, se han establecido una administración autónoma kurda y órganos representativos en lo que es actualmente conocida como la Federación Democrática del Norte de Siria (en adelante, FDNS). En Turquía, también la idea de una autonomía kurda ha ido ganando apoyo en los últimos años y los principales partidos políticos kurdos han elaborado propuestas como marco para la implementación de los derechos kurdos.

El retroceso que experimentó el KRG en su intento de ejercer la autodeterminación tras el referéndum de independencia del 25 de septiembre de 2017 muestra que la autonomía sigue siendo la opción más probable para acomodar los derechos y demandas de los kurdos en Oriente Medio. De hecho, excepto por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) durante los años ochenta y noventa, la autonomía ha sido la principal demanda planteada por los partidos políticos kurdos en Irak, Irán, Siria y Turquía. La autonomía y el autogobierno regional dentro de los Estados existentes pueden abordar las demandas populares kurdas de reconocimiento de su identidad y sus derechos. Sin embargo, las demandas kurdas de autonomía o las formas de descentralización del poder político se enfrentan a una fuerte oposición por parte de potencias regionales como Irán y Turquía. Históricamente, las políticas de los Estados con población kurda se han desarrollado en torno a la represión y la negación de los derechos de los kurdos, y tal marco todavía domina el pensamiento de los responsables políticos, especialmente en Irán y Turquía (Gunes y Lowe 2015, 8, 11). Desde la creación del actual sistema estatal en Oriente Medio, los conflictos kurdos han sido una importante preocupación de seguridad en la región, y su resolución mediante formas de autonomía y autogobierno dentro de los Estados existentes con una importante población kurda aumentará la estabilidad política y fortalecerá la democracia y el pluralismo (Romano y Gurses 2014, 7).

Este artículo analiza primero los principales enfoques sobre la autonomía antes de evaluar las experiencias kurdas y las demandas de autonomía en Irak, Siria y Turquía. Una vez expuestos los modelos de autonomía practicados o propuestos por diferentes movimientos y entidades kurdas, pasaremos a discutir las percepciones sobre los enfoques autonómicos expuestos en la literatura existente, a fin de evaluar la idoneidad y perspectivas de los modelos de autonomía kurdos, poniendo de relieve cómo pueden superarse las dificultades y desafíos existentes para la acomodación de los derechos kurdos en Oriente Medio.

Enfoques sobre la autonomía

Los sistemas federales han sido ampliamente utilizados en todo el mundo para acomodar la diversidad étnica y cultural dentro de los Estados nacionales. En los sistemas federales, los habitantes de las regiones o provincias autónomas gozan de autogobierno y también comparten el poder en las instituciones de ámbito nacional (O'Leary 2005, 51; Kincaid 2011, xxii). Sus defensores sostienen que las políticas federales ofrecen más vías a los ciudadanos para participar en el gobierno, son más adecuados para salvaguardar y representar los derechos grupales y gestionar las diferencias étnicas y nacionales (Kincaid 2011, xxii; McGarry y O'Leary 2005). Los sistemas federales descentralizan el poder político y lo distribuyen entre el gobierno central y los gobiernos regionales. De esta manera, ofrecen un marco adecuado para gestionar la autonomía de una minoría nacional. Dependiendo de sus diseños específicos, los sistemas federales pueden promover la integración o la acomodación y pueden tomar formas nacionales o plurinacionales (McGarry, O'Leary y Simeon 2008, 63-67).

Hay una larga lista de casos en los que se han utilizado acuerdos de autonomía para dar cabida a los derechos y demandas de los grupos étnicos, las minorías nacionales y religiosas, y las comunidades de pueblos indígenas. De hecho, los Estados que son homogéneos en términos etnoculturales son bastante raros y la autonomía como instrumento político para dar cabida a la diversidad etnocultural se ha utilizado durante más de seis siglos (Malloy 2015, 1). En algunos casos, sobre todo en el Tirol del Sur y las Islas Åland, la autonomía ha tenido mucho éxito y ha llevado a un ajuste satisfactorio de los derechos y demandas de las minorías (Lapidoth 1997, 4). En otros casos, como en Escocia en el Reino Unido y el País Vasco y Cataluña en España, los acuerdos de autonomía han disfrutado de un éxito razonable pero no han satisfecho plenamente las demandas de las naciones minoritarias y, por consiguiente, han continuado las movilizaciones nacionalistas separatistas. La elaboración de nuevos acuerdos de autonomía o la reforma de las existentes han demostrado ser una tarea difícil en general, ya que los Estados temen que lleven a la desintegración de su territorio y a futuros desafíos aún más fuertes a su soberanía. Como resultado, ponen objeciones a la autonomía con la esperanza de evitar el separatismo (Barter 2018, 300).

El enfoque común de la acomodación de las minorías nacionales se basa en el modelo de autonomía territorial (AT), que supone el reconocimiento de las minorías nacionales y su representación mediante estructuras de autogobierno dentro del territorio en el que son mayoría. Lapidoth (1997, 33) define la AT como "un acuerdo destinado a conceder a un grupo que difiere de la mayoría de la población del Estado, pero que constituye una mayoría en una región específica; un medio por el cual puede expresar su identidad distintiva". Los modelos de AT se desarrollan para ofrecer protección a los grupos etnoculturales que se concentran en una región específica y que sienten un fuerte apego a esa región. Este enfoque aborda eficazmente las demandas de los grupos etnoculturales, especialmente en los casos en que existe un alto grado de homogeneidad étnica. En la práctica, los acuerdos de AT implican una división de

poderes entre el Estado central y la entidad autónoma regional, pero el grado en que la entidad autónoma está facultada varía de un caso a otro, ya que la naturaleza de la autonomía practicada depende de los estatutos y acuerdos específicos que llevaron a su establecimiento. Puede haber, y a menudo hay, variaciones entre los niveles de autonomía de que gozan los diferentes grupos o regiones de un Estado. Por ejemplo, los acuerdos de autonomía en el País Vasco y Cataluña se establecieron aproximadamente en la misma época en 1979-1980; pero debido a los precedentes históricos, el estatuto de autonomía del País Vasco incluye la autonomía fiscal, mientras que tal competencia no está incluida en el estatuto de autonomía de Cataluña.

Aunque un grupo étnico-cultural específico forme la mayoría de la población en una región específica, otros grupos también están presentes en estas regiones. Palermo (2015, 17) sostiene que en los casos en que un territorio está poblado principalmente por una minoría nacional, la TA puede ofrecer una solución efectiva, pero a menudo conduce a la etnificación del territorio y se transforma en "autonomía para" un grupo nacional. Pide un nuevo enfoque de la relación entre un territorio y los grupos étnicos y propone acuerdos de autonomía más inclusivos, que lleven la heterogeneidad étnica a la región y aborden los derechos de todos los grupos de un territorio, incluidas las "minorías dentro de minorías" y las "personas titulares no dominantes", que pueden ser mayorías a nivel nacional pero son una minoría en la región autónoma (Palermo 2015, 19-21). Este enfoque se ofrece como una barrera contra las tendencias secesionistas, aumenta el potencial para una mejor representación de todos los grupos y pide que se pase de un grupo que "posee" o domina un territorio a un mejor gobierno a través de la representación de todos los grupos. Un enfoque inclusivo de la autonomía territorial también es argumentado por Barter (2018, 306), que sugiere descentralizar la autonomía y delegar el poder para permitir que las "minorías de segundo orden" se autogobierren.

A pesar de sus limitaciones, el modelo de AT sigue siendo un enfoque muy eficaz para reducir las tensiones y evitar la reaparición de conflictos. Además, las dificultades asociadas a la secesión de naciones minoritarias de los Estados existentes significa que la AT probablemente siga siendo un atractivo y efectivo modelo para resolver los conflictos étnicos. Cederman y otros (2015) sostienen que la autonomía territorial hace una contribución positiva a la prevención de conflictos en Estados étnicamente heterogéneos y es también eficaz para prevenir la reaparición del conflicto en los casos en que va acompañada de un acuerdo de reparto de poder a nivel del Estado central: "mientras que la autonomía regional parece reducir el riesgo de los primeros ataques, la prevención de conflictos recurrentes depende de la plena inclusión a través de la distribución del poder gubernamental". (364). Sin embargo, sin la inclusión a nivel del Estado central, "la autonomía regional es probable que sea 'demasiado poco, demasiado tarde'" (368). McGarry y O'Leary (2009) también destacan la importancia del gobierno consocial a nivel federal como un factor importante para el éxito a largo plazo de las federaciones plurinacionales: "Las minorías nacionales excluidas del gobierno federal tendrán

un reducido interés en la federación y el gobierno federal estará menos inclinado a promover sus intereses" (15). También subrayan la necesidad de contar con prácticas conectivas a nivel regional para las regiones de mezcla étnica para salvaguardar los derechos de todas las minorías (McGarry y O'Leary 2009, 17). Además, Abushov (2015, 194) destaca la cuestión de la identidad y la compatibilidad étnica como un factor importante para el éxito de los acuerdos de autonomía.

La protección de las minorías había sido un aspecto clave de los esfuerzos de la Liga de Naciones durante las décadas de 1920 y 1930, pero el orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial ha dado prioridad a la protección de los derechos humanos y los derechos individuales (Welhengama 2017). Sin embargo, la idea de que la autonomía debe ser utilizada como herramienta para acomodar a las minorías y así fortalecer la estabilidad y la seguridad del Estado ha sido ganando más fuerza en los debates de política internacional de las últimas décadas. Varias organizaciones internacionales, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa proponen un enfoque que combina la acomodación de las minorías con la promoción de un mejor gobierno, el fortalecimiento de las prácticas democráticas, y participación política a través del autogobierno territorial (Ghai 2005, 43; Packer 2005, 321). Por lo tanto, si bien el derecho a la autonomía todavía no ha pasado a formar parte del derecho internacional, existe una tendencia hacia un mayor reconocimiento de la autonomía como medio para proteger y acomodar eficazmente los derechos de las minorías (Hannum 2005, 153; Skurbaty 2005, 565; Suksi 2015, 83), comenzando a emerger un nuevo marco normativo de la autonomía como forma de prevenir el conflicto abordando las causas fundamentales.

Otro modelo que ofrece cierto grado de autogobierno a las comunidades etnoculturales es el modelo de autonomía no territorial (ANT) utilizado históricamente en los Estados de Europa oriental y central. El sistema *Millet*, utilizado en el Imperio otomano para acomodar a las minorías no musulmanas, es un temprano ejemplo del modelo de ANT (Barkey y Gavrilis 2016). Los orígenes de la ANT se remontan a principios del siglo XX y están asociados con el trabajo de Otto Bauer y Karl Renner. La ANT también es conocida como "autonomía personal" y en este marco "el Estado otorga a las minorías el derecho a tomar las medidas necesarias a través de sus propias instituciones para proteger y aplicar sus derechos". (Lapidoth 1997, 38). La ANT se aplica sólo a las personas que eligieron identificarse con un determinado grupo, es especialmente adecuada para los grupos etnoculturales que están territorialmente dispersos, y es particularmente útil para la implementación de los derechos de idioma. Sin embargo, los proponentes de la ANT argumentan que el modelo en sí mismo contiene características útiles también para naciones con minorías territorialmente centradas y, por lo tanto, puede servir como modelo alternativo de acomodación (Nimni 2005, 1). Cada vez más, los académicos que abogan por un modelo basado en la ANT han vinculado el debate sobre la autonomía a la teorización reciente sobre la demoi-cracia, proponiéndolo como marco para transformar los estados-nación existentes en Estados plurinacionales en los que diferentes naciones coexistan

como socios en igualdad de condiciones (Nimni, 2015)². Aplicaciones contemporáneas del modelo ANT en varios Estados de Europa Central y del Este han demostrado la capacidad del modelo para proporcionar derechos colectivos constitucionalmente garantizados, amplia autonomía cultural y autodeterminación no territorial de las minorías nacionales (Malloy, Osipov, y Vizi 2015; Malloy y Palermo 2015; Nimni, Smith y Osipov 2013; Smith 2013).

Como subrayan Lapidoth (1997, 39) y Kymlicka (2007, 385), ANT y AT no son mutuamente exclusivas y pueden operar conjuntamente. La ANT se practica en casos en que la minoría no constituye una mayoría en parte del Estado, y por lo tanto es poco probable que se persigan las demandas de separación y se ve como una amenaza menor a la integridad del Estado que la AT. Además, la composición de la población en una región puede cambiar con el tiempo y esto crearía problemas si la autonomía se basa en un principio territorial. Además, en el modelo ANT, la autonomía se aplica a todos los miembros de un grupo, independientemente de donde vivan y, por lo tanto, es más capaz de acomodar los derechos de los miembros de un grupo cuya población está dispersa en todo el Estado. Aunque los casos existentes de autonomía personal se limitan a la esfera cultural, su alcance puede cambiar para incluir otras áreas (Lapidoth 1997, 39-40).

Autonomía territorial kurda en Irak

Tras la derrota del Imperio otomano en la Primera Guerra Mundial, las provincias otomanas de Bagdad, Basora y Mosul quedaron bajo el control de las fuerzas británicas, y en 1920 se creó el Estado de Irak bajo el Mandato Británico. Turquía impugnó la soberanía de la antigua provincia otomana de Mosul, donde se encontraban la mayoría de las regiones pobladas por kurdos, pero el 16 de diciembre de 1925, la Liga de Naciones decidió sobre el asunto a favor de Gran Bretaña, reconociendo la provincia de Mosul como parte del territorio del Estado iraquí, incluyendo varias promesas de autonomía kurda en la legislación marco que resolvió la cuestión (Vanly 1993, 148). Sin embargo, no se tomaron medidas adecuadas para satisfacer las demandas de los kurdos a pesar de la disidencia kurda, que desde principios de los años 1960 en adelante se tornó más organizada bajo el liderazgo del Mullah Mustafa Barzani y el Partido Democrático del Kurdistán (KDP, Kurdistan Democratic Party).

La autonomía territorial fue la demanda principal planteada por el movimiento kurdo en Irak durante gran parte del siglo XX. De hecho, se acordó un marco de autonomía por los kurdos y el gobierno de Irak en marzo de 1970 como parte de las negociaciones para poner fin al conflicto comenzado en 1961 y que continuó de manera intermitente a lo largo del decenio de 1960 (McDowall 2004, 328-335; Stansfield 2003, 75-77). El acuerdo ofrecía una amplia autonomía a los kurdos, pero los persistentes desacuerdos sobre la inclusión de la gobernación de Kirkuk dentro de la región autónoma kurda condujeron a un punto muerto. En marzo de 1974, el gobierno iraquí presentó una propuesta alternativa de autonomía con términos reducidos y negándose a ceder Kirkuk a los kurdos, la cual fue rechazada por Barzani y llevó a la

reanudación del conflicto armado en 1974 (McDowall 2004, 337; Romano 2010, 1346).

El actual experimento de autogobierno kurdo en Irak se inició en 1991, después de la creación de una zona de exclusión aérea en el norte y sur de Irak bajo la Resolución 688 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Uno de los objetivos de esta acción era facilitar la ayuda humanitaria a los kurdos civiles que huían de los ataques del régimen dictatorial de Saddam Hussein. En mayo de 1992, se celebraron elecciones para un parlamento, pero debido a la rivalidad y el conflicto entre los principales partidos políticos de la región, el KDP y la Unión Patriótica del Kurdistán (PUK), se pusieron en marcha dos administraciones kurdas, con el PDK controlando las provincias de Dohuk y Erbil y la PUK controlando la gobernación de Sulaymaniyah. El 12 de junio de 2003 se tomó la decisión de fusionar las dos administraciones, y los partidos políticos kurdos participaron en las elecciones de Irak en 2005 como una lista conjunta (Stansfield 2003, 153; Voller 2014, 101-102).

La invasión del Irak por las fuerzas militares estadounidenses y británicas en 2003 anunció una nueva era de influencia para los kurdos, cuya autonomía de facto se reconoce en la nueva constitución del Irak redactada en 2005 y que fue aprobada mediante referéndum en octubre del mismo año (Proyecto de Constituciones Comparativas 2017). Dentro del nuevo Estado federal iraquí, las áreas bajo la administración kurda fueron reconocidas como "Región del Kurdistán" (artículo 117). El idioma kurdo está reconocido constitucionalmente como uno de los dos idiomas oficiales de Irak (artículo 4), y como ciudadanos de Irak, los kurdos quedan representados en las instituciones a nivel federal como en el Consejo de Representantes, siendo algunas de las posiciones políticas más relevantes en el Estado iraquí, como la presidencia y el ministerio de asuntos exteriores, ocupadas por kurdos en el pasado.

Según el artículo 110 de la constitución iraquí, el gobierno federal tiene autoridad en las áreas de política exterior, seguridad nacional y política fiscal (Romano 2014, 194). La gestión del petróleo y los recursos de gas se llevaría a cabo conjuntamente por el gobierno federal, las gobernaciones y los gobiernos regionales (artículo 112), mientras que la política en las áreas de regulación de la energía eléctrica, aduanas, política ambiental, planificación del desarrollo, salud pública, educación y gestión de los recursos hídricos internos son determinados conjuntamente por los gobiernos federales y regionales (artículo 114) (Proyecto de Constituciones Comparadas 2017). El artículo 121 de la constitución iraquí estipula que "los poderes regionales tendrán derecho a ejercer los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de acuerdo con esta Constitución". Las competencias del Gobierno Regional del Kurdistán (KRG) incluyen "la asignación del presupuesto regional, la policía y las políticas de seguridad, educación y salud, la gestión de los recursos naturales y el desarrollo de la infraestructura" (KRG 2018). Ha completado el control y la responsabilidad de su propia seguridad interna y la organización de su policía y fuerzas de seguridad, y sus propias fuerzas militares, conocidas como *los peshmerga*, están fuera del mando de las fuerzas militares iraquíes.

Es importante señalar que sólo tres provincias están actualmente bajo control kurdo, mientras que los territorios en disputa, donde los kurdos no constituían la mayoría o en los que residían importantes poblaciones de otros grupos etnoculturales, quedaron fuera de las áreas bajo control del KRG. Estos territorios en disputa se encuentran en las provincias de Nínive, Kirkuk y Diyala e incluyen la ciudad rica en petróleo de Kirkuk. El artículo 140 de la actual constitución iraquí dispuso que se celebrara un referéndum sobre el estatuto definitivo de los territorios en disputa el 31 de diciembre de 2007, pero por diversas razones no se celebró. Se han hecho muchos esfuerzos para tratar de decidir el estatus de estos territorios en disputa, con el control de Kirkuk convirtiéndose en el punto focal en el conflicto iraquí-kurdo (Anderson y Stansfield 2009; Romano 2010; Wolff 2010). Además, el fracaso del gobierno federal para aprobar una ley de hidrocarburos que abordara las demandas de exploración y gestión de los recursos de petróleo y gas de la región del Kurdistan ha creado nuevas tensiones. Tras la campaña de reconquista de los territorios que el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS) capturó en el norte de Irak en agosto de 2014, muchos de los territorios en disputa han quedado bajo el control de las fuerzas peshmerga kurdas. Sin embargo, tuvieron que retirarse de los territorios en disputa en octubre de 2017, después de que el ejército iraquí y la milicia chiíta avanzaran.

En general, abordar el estatus final de Kirkuk -así como de los otros territorios en disputa- sigue siendo el principal desafío para la autonomía kurda en Irak (Anderson 2013; Anderson y Stansfield 2009). De hecho, Kirkuk ha sido el "problema más difícil" en relación con la acomodación de los kurdos dentro de un Irak unificado y su estatus "se ha convertido en un importante motivo de disputa entre los kurdos y árabes en Irak en su conjunto, y se ha visto envuelto en otras dos disputas, sobre una ley de hidrocarburos y sobre la reforma constitucional" (Wolff 2010, 1361). Las políticas de arabización de Saddam Hussein dieron lugar al desplazamiento forzoso de kurdos durante el decenio de 1980 y al asentamiento de población de etnia árabe en la zona. Esta política se invirtió principalmente después de la caída del régimen baasista de Saddam en 2003, al regresar a Kirkuk los kurdos previamente desplazados. Actualmente, los kurdos constituyen aproximadamente la mitad de la población de Kirkuk (Wolff 2010, 1369), pero se desconoce la composición exacta, ya que no se dispone de datos censales recientes.

La situación de Kirkuk se complica aún más por la dinámica regional y la insistencia de Turquía en que no debería caer bajo control kurdo, ya que esto le daría a los kurdos un poder significativo como actor regional (Wolff 2010, 1364). Determinar el estatus de Kirkuk a favor de los kurdos es visto como una herramienta para el empoderamiento de los kurdos a expensas de las otras comunidades, lo que llevaría a su marginación (Wolff 2010, 1370). Aunque los partidos políticos kurdos han intentado construir una identidad "kurdistaní" inclusiva, llegando a los principales grupos minoritarios del KRG, como asirios y turcomanos, sus esfuerzos no han tenido éxito en general (Stansfield y Ahmadzadeh 2008, 141-145). El artículo 5 del Proyecto de Constitución del KRG, que fue aprobado por su parlamento el 24 de junio de 2009, afirma el compromiso con el reconocimiento del pluralismo, siendo el árabe y el kurdo reconocidos como

sus idiomas oficiales, y los derechos de las comunidades para educar a sus hijos en su lengua materna, incluyendo el asirio, el armenio y el turco, lo que está garantizado por el artículo 14 (KRG 2009). Sin embargo, hay dificultades asociadas con la práctica aplicación de este derecho, ya que sólo puede ejercerse en las zonas donde estas minorías son mayoría de la población (Barkey y Gavrilis 2016, 37). Por lo tanto, la acomodación de los derechos kurdos ha todavía no ha impulsado a Irak ni al KRG a desarrollar un régimen de derechos de las minorías que aborde eficazmente los derechos y necesidades de todas las minorías: "A pesar de la superestructura de un federalismo casi consociacional, el defectuoso enfoque territorial y mayoritario de Irak sobre los derechos de las minorías deja a muchas minorías desprotegidas" (Barkey y Gavrilis 2016, 37).

Propuestas de autonomía democrática de los movimientos kurdos en Turquía

Desde la proclamación de la República en 1923, el nacionalismo y activismo político kurdos han sido un aspecto significativo de la política turca. En los últimos 50 años, el desafío de los kurdos ha tomado una forma más compleja y organizada. Desde principios de los años ochenta en adelante, el PKK ha sido el actor político dominante en la política kurda en Turquía. El programa político inicial del PKK se estructuró en torno al objetivo de unificar a los kurdos en una república independiente y socialista, pero desde finales de los años 90, hizo del reconocimiento de la identidad kurda y la acomodación de los derechos kurdos dentro de Turquía su principal objetivo (Akkaya y Jongerden 2014; Gunes 2013). Actualmente, la solución del PKK a la cuestión kurda se conceptualiza en torno a las propuestas interrelacionadas de "confederalismo democrático" y "autonomía democrática". Estas propuestas han sido desarrolladas por el líder encarcelado del PKK, Abdullah Öcalan, que ha sido la principal figura del movimiento desde sus primeros días y se ha comprometido en el establecimiento de su visión y objetivos estratégicos. Estas propuestas han pasado por una serie de etapas de desarrollo y tratan de abordar una serie de cuestiones: autodeterminación interna, derechos lingüísticos/autonomía cultural de los kurdos como grupo, y a un nivel más amplio, la democratización de la sociedad y del Estado.

Inicialmente, Öcalan describió su enfoque como la "solución democrática" a la cuestión kurda, y su primera articulación tuvo lugar durante su juicio en 1999 (Gunes 2012, 136). Öcalan amplió su propuestas de solución democrática en los años siguientes y a partir de 2004, comenzó a abogar por un marco en el que la "administración democrática del pueblo en el Kurdistán" coexistirá con el "Estado como autoridad pública general" (Öcalan 2004, 402-403). A partir de marzo de 2005, Öcalan comenzó a describir su enfoque como 'confederalismo democrático', que busca organizar las comunidades kurdas en todo Oriente Medio y lograr un grado de unidad sin crear un Estado nacional kurdo (Öcalan 2015). Aunque tiene similitudes con una serie de propuestas de autonomía existentes, como la autonomía cultural, tiene aspectos que difieren significativamente, y como resultado se ha puesto mucho esfuerzo en proporcionar

descripciones claras de ella en el discurso político del PKK.

Una de las primeras descripciones del confederalismo democrático proporcionadas por el PKK lo concebía en términos de profundización en la democracia, exponiéndolo como un sistema para extender la democracia a niveles comunitarios. Se ofrece como marco para unificar las diferentes organizaciones sociales y políticas que representan a los diferentes segmentos de la sociedad kurda, busca organizar a los kurdos como nación y obtener su derechos nacionales en los Estados existentes en Oriente Medio dentro de una estructura confederal democrática para reunir a todas las comunidades autónomas kurdas a nivel local y regional (PKK 2007a, 26). En 2005, se estableció la Unión de Comunidades del Kurdistán (KCK) con la objetivo de poner en práctica la propuesta de confederalismo democrático de Öcalan (KCK 2005). La entidad confederal kurda se concibió para que operara a través de los Estados con población kurda, pero siendo crucial que permanecieran dentro de las fronteras establecidas y reconocidas internacionalmente.

En 2005, el concepto de autonomía democrática también entró en el léxico del movimiento kurdo y es una parte de la solución democrática general de Öcalan a la cuestión kurda. Cuando se describe en términos generales, se refiere a la autonomía de las identidades nacionales y religiosas, su derecho a preservar sus diferencias y originalidad y obtener su libertad (PKK 2005, 22). Más específicamente en el contexto kurdo en Turquía, se trata de la naturaleza de la relación entre los kurdos y el Estado turco, y trata de acomodar los derechos y demandas kurdas en el marco de la integridad territorial de Turquía: "La autonomía democrática es el acuerdo entre el Estado turco y los kurdos de un nuevo contrato para su unidad. Es el establecimiento de una unión política democrática en lugar de una unión basada en la fuerza y la asimilación" (PKK 2007b, 57). Se ve como una forma de limitar el poder y la autoridad del Estado central, y un paso importante en esta dirección implica el reconocimiento de la identidad kurda y la eliminación de los obstáculos que enfrentan actualmente la lengua kurda y los derechos culturales (PKK 2007b, 57). Además, se exige la potenciación de los gobiernos locales como parte de una democratización general y descentralización de las estructuras del Estado. Busca crear un autogobierno kurdo mediante la organización de las comunidades kurdas a través de una red de consejos locales y regionales (Gunes y Gürer 2018, 167). El reconocimiento por parte del Estado de los derechos kurdos debe incluir la libertad de reunión, para permitir a los kurdos expresar libremente su identidad colectiva y establecer partidos políticos.

Además de organizar las comunidades kurdas dentro de niveles administrativos descentralizados, las propuestas de autonomía democrática implican el establecimiento de órganos representativos nacionales kurdos, que tendrían poder de decisión sobre cuestiones específicas relevantes para los kurdos pero cuyas áreas de influencia no se limitan a una región o territorio en particular: "Dentro del marco de la integridad territorial, muchas identidades pueden establecer sus estructuras administrativas y ejercer el autogobierno" (PKK 2009, 94). Se

describe como una "forma de múltiples administraciones en un solo territorio. Sobre esta base, los diferentes grupos nacionales pueden recibir educación en su lengua materna en todos los niveles" (PKK 2009, 94). Según estas propuestas, las comunidades kurdas que residen en las partes occidentales de Turquía podrían organizarse en sus propios órganos representativos y tomar decisiones relativas a cuestiones específicas de su comunidad, como la educación en lengua kurda. De ahí que algunas de las características de la propuesta de autonomía democrática tengan cierta similitud con los modelos de la ANT, lo cual es particularmente relevante dada la dispersión territorial de los kurdos en Turquía. Además, la necesidad de una fuerza de autodefensa kurda para proteger a las comunidades autónomas también se ha examinado como parte de las propuestas de autonomía del PKK (PKK 2004).

Una organización representativa kurda, el Congreso de la Sociedad Democrática (DTK), también ha participado en la elaboración de la propuesta de autonomía democrática. El DTK se estableció oficialmente en octubre de 2007 para organizar políticamente a los kurdos y elaborar y aplicar las propuestas de autonomía democrática que Öcalan ha venido elaborando. Se trata de una organización paraguas que reúne a grupos de la sociedad civil, sindicatos, partidos políticos y muchos actores políticos kurdos locales con sede en las regiones de mayoría kurda. Durante 2010 y 2011, celebró muchas reuniones en las que se debatieron en detalle las ideas de Öcalan y se elaboró un marco de autonomía democrática más detallado (DTK 2012). El marco de autonomía democrática del DTK encarna el principio de descentralización, la democracia de base y la organización popular en consejos locales que participarían activamente en el debate de cuestiones y la adopción de decisiones a nivel local, y elegirían delegados para representar a la comunidad local en órganos representativos superiores a nivel de distrito, provincia y región (Gürer 2015, 301).

Desde 1990, las demandas políticas kurdas han sido articuladas por varios partidos políticos pro-kurdos, y estos partidos han estado exigiendo la acomodación de los derechos kurdos dentro de Turquía mediante la democratización y descentralización de la estructura política de Turquía (Gunes 2017). Durante la segunda mitad del decenio de 2000, empezaron a utilizar la idea de la autonomía democrática en su articulación de las demandas kurdas. Esto comenzó con el Partido de la Sociedad Democrática (DTP) en 2007, cuando propuso una estructura política descentralizada para Turquía y la implementación de los derechos kurdos en ella. El Partido para la Paz y la Democracia (BDP), que se estableció en 2008 y se convirtió en el principal partido político pro-kurdo de Turquía tras el cierre del DTP en diciembre de 2009, adoptó la autonomía democrática como marco para la solución de la cuestión kurda en Turquía. El programa del partido BDP incluía, como uno de sus principales objetivos políticos, la aplicación de las recomendaciones del Consejo de Europa expresadas en la Carta Europea de Autonomía Local para Turquía. Sostenía que ese marco daría poder a las comunidades y administraciones locales y, por lo tanto, sería un paso importante hacia la profundización de la democracia en Turquía (BDP 2008). En mayo de 2011 comenzó a describir su proyecto de descentralización de la estructura política y administrativa de Turquía como "Autonomía Democrática" y planteó la

demanda de establecimiento de asambleas regionales y gobiernos autónomos locales para fortalecer la democracia y el pluralismo nacional en Turquía (BDP 2011).

El principal partido político pro-kurdo en el período actual es el Partido Democrático de los Pueblos (HDP). El HDP propone un sistema político descentralizado para Turquía, con el fin de romper el dominio del centro sobre las regiones y desarrollar modelos de autogobierno local para cumplir con las necesidades de los diferentes grupos minoritarios de proteger y desarrollar su cultura e identidad (HDP 2015; Gunes 2017). La propuesta de autonomía democrática del HDP tiene por objeto descentralizar el poder hacia las administraciones locales y regionales autónomas y propone el establecimiento de regiones autónomas en Turquía. Esa descentralización del Estado en Turquía se propone con el fin de potenciar las administraciones locales, asegurar la participación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en los niveles local, regional y nacional, y para desarrollar políticas socioeconómicas que aborden las necesidades de toda la sociedad en Turquía (Gunes 2018). Las regiones autónomas propuestas tendrían sus propias asambleas, que tomarían decisiones sobre asuntos como la educación, la cultura, los servicios sociales, la agricultura y el medio ambiente (HDP 2015, 10).

La práctica de la autonomía democrática en Siria

Siria surgió como Estado en 1920 tras el colapso del Imperio otomano y estuvo bajo mandato francés hasta 1946. El movimiento kurdo en Siria tiene una larga historia, estableciéndose el primer partido político kurdo en 1957, pero a lo largo de su existencia permaneció fragmentado, habiendo experimentado varias divisiones internas (Tejel 2009, 48). La mayoría de los partidos políticos kurdos se inspiraron en los principales partidos políticos kurdo-iraquíes, siendo sus principales demandas el reconocimiento de la identidad kurda, el fin de la discriminación de los kurdos y la consecución de sus derechos políticos, culturales y sociales (Allsopp 2015, 28). En 2003, los miembros sirios del PKK establecieron el Partido de la Unión Democrática (PYD) y desde el estallido del conflicto en 2011, ha logrado establecerse como el partido político kurdo dominante en Siria y guiar los principales acontecimientos políticos kurdos en ese país (Leezenberg 2016, 681). Los acontecimientos relacionados con la pérdida de la autoridad del Estado a causa del conflicto y la guerra civil en curso en Siria han dado forma a la experiencia kurda de autonomía, pero su proyecto se origina en las propuestas de autonomía democrática y confederalismo democrático de Abdullah Öcalan (Knapp y Jongerden 2014).

El 19 de julio de 2012, las fuerzas estatales sirias se retiraron de las zonas de mayoría kurda en el norte del país para dejar a los kurdos el control. Este acto demostró ser una oportunidad significativa que impulsó el desarrollo de una administración autónoma, y en enero de 2014 se establecieron los cantones de Rojava para gestionar la autonomía de facto de los kurdos. El término "*Rojava*" significa "Occidente" en lengua kurda y se refiere a las zonas pobladas por kurdos de Siria, que se denominan popularmente como *Rojavayê Kurdistanê* (Kurdistán

Occidental). Inicialmente se establecieron tres cantones en Jazira, Kobane y Afrin en el noreste, norte y noroeste de Siria, respectivamente. El 17 de marzo de 2016, los cantones de Rojava se reunieron bajo el paraguas de una administración federal en la Federación Democrática de Rojava-Norte de Siria (Middle East Eye, 2016). El 28 de diciembre de 2016, el término "Rojava" fue eliminado del nombre de la administración federal y actualmente es conocida formalmente como Federación Democrática del Norte de Siria (FDNS). Este nuevo marco para la organización territorial se hizo necesario a medida que aumentaron las áreas bajo el control de la administración kurda, especialmente después de la captura de territorios históricamente poblados por árabes, como Tell Abyad, Manbij y Raqqa. Aunque los kurdos son la principal fuerza detrás de la FDNS, ésta aspira a ser una entidad multiétnica con administración descentralizada y órganos representativos para acomodar a todos los grupos etno-culturales del norte de Siria.

Las zonas de mayoría kurda en el norte de Siria no constituyen un enclave contiguo y las zonas pobladas por árabes y otros grupos étnicos dividen las regiones pobladas por kurdos. Además, antes del conflicto, un número significativo de kurdos residía en zonas de mezcla étnica, como la ciudad de Aleppo y la región circundante. Actualmente, su población se estima en dos millones de personas y constituyen alrededor del 10% de la población siria de antes de la guerra (Allsopp 2015, 18). Además de los kurdos y la población árabe en el norte de Siria, hay otros grupos étnicos más pequeños como los armenios, cristianos siriacos, chechenos y turcos. La población de la comunidad siríaca se estima en 166.000 y la comunidad armenia en 60.000 (Proyecto Josué 2017).

La FDNS está diseñada como una entidad autónoma descentralizada, que reúne a varias entidades autónomas y trata de seguir formando parte de un Estado sirio descentralizado y federal. La descentralización territorial interna de la FDNS se considera necesaria para proporcionar representación a los diversos grupos étnicos de la región y promover la coexistencia entre ellos. La FDNS está diseñada para ser un órgano representativo de más alto nivel y fortalecer la posición de la Administraciones Autónomas Democráticas (AAD) a nivel sirio, regional e internacional. Encarna el principio de descentralización, la democracia de base, la organización popular en consejos locales y su participación activa en el debate y la toma de decisiones a nivel local y la elección de delegados para representar al consejo local en los órganos representativos superiores. Los consejos compuestos por representantes de todas las comunidades también participan en el gobierno a nivel de ciudad y distrito. En agosto 2017, la asamblea constituyente de la FDNS aprobó una Ley de Regiones Administrativas que creó una nueva estructura de la federación, dividiendo todo el territorio en tres regiones y seis cantones (ANF News 2017a).

Las AAD se formaron inicialmente en enero de 2014 y han continuado su evolución desde entonces (Knapp et al. 2016, 114). Las AAD son el órgano de gobierno de los cantones y cada una de ellas tiene un consejo legislativo que elige un consejo ejecutivo encabezado por

copresidentes con la responsabilidad general de supervisar la labor de los diferentes ministerios de la AAD. El órgano administrativo de nivel inferior es el comuna, que suele estar compuesta por los residentes de un pueblo o una calle en el contexto urbano y compuesto por alrededor de 50 hogares. Actualmente se estima que hay alrededor de 3.700 comunas en la FDNS (ANF News 2017b). El consejo vecinal es el órgano representativo de nivel superior que representa a las comunas, así como a las personas que representan a diferentes grupos étnicos y políticos. El nivel siguiente es el consejo de distrito. Cada uno de los cantones tiene una asamblea compuesta por una muestra representativa de la población, donde se toman las decisiones sobre cuestiones relativas a los cantones.

Hay otras organizaciones representativas como el Consejo Democrático Sirio (SDC, Syrian Democratic Council), que se estableció en diciembre de 2015 y está compuesto por representantes de diferentes grupos políticos (Knapp et al. 2016, 116). Tev-Dem (Movimiento de la Sociedad Democrática) es una institución que ha participado en el desarrollo del autogobierno dirigido por los kurdos. Se compone principalmente por el PYD y algunas otras fuerzas políticas más pequeñas y organizaciones comunitarias en la región, incluidos los representantes de otros grupos étnicos. Otra organización coordinadora es el Consejo Popular del Kurdistán Occidental (MGRK), que fue fundado en 2011 y es el paraguas de los consejos locales y de distrito. Actualmente, las fuerzas militares de la FDNS están organizadas bajo las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF), que están compuestas por voluntarios y soldados kurdos y árabes.

En lugar de ser un modelo de gobierno de carácter étnico exclusivamente kurdo, la FDNS está diseñada como un gobierno federal multiétnico que reconoce y proporciona representación a todos los diferentes grupos étnicos en la región y aspira a promover el reconocimiento de la diversidad y la coexistencia. Además de las asociaciones netamente culturales, los sindicatos y otras agrupaciones también están representados en los entes de toma de decisiones. El compromiso con el pluralismo étnico y la descentralización ha sido la base del Contrato Social (CS) de la Administración, que fue ratificado inicialmente por los representantes de los cantones de Rojava el 29 de enero de 2014. El 28 de diciembre de 2016 se adoptó un nuevo proyecto de constitución para la FDNS, que extendió el reconocimiento a todos los grupos étnicos de la región, cuya representación y participación no se basa en una relación de mayoría o minoría numéricas (FDNS 2016).

Cada grupo está facultado para establecer sus propios órganos representativos y ejerce la autonomía sobre sus asuntos, así como para participar en la adopción de decisiones comunes. El artículo 33 del CS establece que "Los grupos y componentes culturales, étnicos y religiosos tendrán derecho a nombrar sus propias administraciones, preservar sus culturas y formar sus organizaciones democráticas. Ninguna persona o componente [de la FDNS] tendrá derecho a imponer por la fuerza sus propias creencias a los demás" (FDNS 2016). El derecho a formar autoadministraciones no se limita a una región determinada, sino que puede disfrutarse en

todo el territorio de la FDNS. Esto demuestra que las características de la autonomía no territorial se incorporan a la descentralización territorial.

Superando las barreras de la autonomía kurda

A pesar de la diversidad de la población en muchos de los Estados de Oriente Medio, los acuerdos de autonomía no han sido populares en la región. Es difícil ofrecer un enfoque único de la autonomía kurda en Oriente Medio, ya que las dinámicas que intervienen en la política kurda en cada Estado son diferentes y el enfoque de la autonomía que adoptan los distintos actores kurdos está determinado por las condiciones políticas específicas en las que se encuentran. En Irak, la autonomía kurda se ha consolidado pero el resultado no ha sido totalmente satisfactorio. En el caso de Turquía, se han elaborado propuestas para la autonomía kurda pero se han tomado muy pocas medidas para aplicarlas y los partidos políticos dominantes en Turquía siguen oponiéndose a la autonomía kurda. En Siria se ha establecido una región kurda autónoma *de facto*, pero su futuro a largo plazo y su estatuto definitivo están relacionados con la búsqueda de una solución duradera al conflicto sirio, y las potencias regionales actuales, como Turquía e Irán, siguen oponiéndose firmemente a su consolidación. Por consiguiente, la autonomía kurda en cada uno de los casos que se examinan aquí se encuentra en un nivel de desarrollo diferente, lo que dificulta un análisis comparativo sistemático. En esta sección se utilizarán las ideas o propuestas en la bibliografía existente para poner de relieve las dificultades actuales relacionadas con la autonomía kurda y la forma en que pueden superarse.

En Irak, el mecanismo diseñado para resolver el estatuto final de los territorios en disputa no ha funcionado y la autonomía territorial no ha puesto fin a la marginación de los kurdos porque el mecanismo de reparto de poder a nivel federal ha sido socavado por el autoritarismo de Nouri al-Maliki (O'Driscoll 2017). Para el gobierno federal y otros actores árabes dominantes, los intentos de reformar la autonomía y resolver el estatuto final de los territorios en disputa se considera una concesión a los kurdos que los fortalecería en su eventual intento de secesión. La marginación que experimentaron los actores políticos kurdos ha aumentado sus deseos secesionistas y han sido bastante claros respecto al mostrar su deseo de separarse de Irak. Sin embargo, la fuerte oposición mostrada por las potencias regionales, así como por la comunidad internacional, al establecimiento de un Estado kurdo separado tras el referéndum de independencia del 25 de septiembre de 2017, hace pensar que la secesión mediante una acción unilateral no es un enfoque realista en el entorno político actual.

Otra debilidad asociada con la autonomía kurda en Irak es que ha dado lugar al acaparamiento de poder y a un creciente autoritarismo y centralización del poder en Irak, lo que en cierta medida se refleja en el KRG. Las tendencias que Palermo (2015) destaca sobre la AT pueden observarse en el caso del KRG, y el éxito y viabilidad a largo plazo de la autonomía kurda en Irak dependen del fortalecimiento de las instituciones democráticas y del desarrollo de un

verdadero mecanismo de reparto del poder a nivel del Estado central. Dentro de ese marco general, el KRG puede introducir medidas que fortalezcan la coexistencia y la cooperación entre las diferentes comunidades etnoculturales de su territorio, lo que permitiría que las demandas kurdas de autonomía y autogobierno obtuvieran un mayor reconocimiento y apoyo de otros agentes y grupos etnoculturales iraquíes. Como también han señalado Barkey y Gavrilis (2016, 38), un mayor esfuerzo por abordar los derechos de las minorías mediante formas de autogobierno basadas en la ANT pueden incorporarse a las disposiciones generales a fin de ofrecer una mayor representación y protección de todos los grupos étnicos y religiosos dentro del KRG e Irak, como los asirios, los turcomanos y los yazidis.

Un marco administrativo basado en la descentralización y la distribución de poder adecuado al carácter multiétnico de Kirkuk, como se ha sugerido en los estudios existentes, contribuiría al desarrollo de un debate y un diálogo más positivos sobre la autonomía kurda en Irak (O'Driscoll 2018; Romano 2014; Wolff 2010; Anderson y Stansfield 2009). La inclusión de Kirkuk en el KRG se enfrenta a una importante oposición por parte de Irak y de las potencias regionales, y tanto si Kirkuk pasa a formar parte del KRG como si permanece bajo control del gobierno federal, el hecho de conceder a la gobernación una amplia autonomía y una forma de reparto de poder que permita a cada grupo participar en su gobierno puede reducir las tensiones interétnicas (Anderson y Stansfield 2009, 192; Anderson 2013, 378). Centrarse en un acuerdo de reparto de poder en lugar del control territorial y la competitividad sobre quién "será el dueño" de Kirkuk también puede eliminar el estancamiento y crear posibilidades para mejorar las relaciones entre el KRG e Irak (O'Driscoll 2018, 43). La idea de que el KRG siga siendo parte de Irak pero obteniendo un mayor grado de autonomía también se ha llevado recientemente a debate, con un comentario reciente de Falah Mustafa Bakir -el ministro de relaciones exteriores del KRG- que aboga por la reforma institucional en Irak hacia un marco político confederal (Bakir 2018). Aunque en la actualidad hay poco apoyo a ese marco entre los actores árabes dominantes en Irak, la idea conservará su pertinencia, ya que puede atender las demandas de los kurdos de una mayor representación y mantener intacta la unidad de Irak como Estado.

En contraste con Irak, la población kurda de Turquía y Siria tiene un mayor grado de dispersión geográfica, lo que crea dificultades para determinar los límites exactos de una región kurda. Además, incluso si la AT se concediera a las regiones de mayoría kurda, muchos kurdos residen en el occidente de Turquía, por lo que la mayoría de las regiones turcas no podrían beneficiarse de los derechos que proporcionaría la autonomía kurda. Sólo alrededor de la mitad de los kurdos residen en las regiones de mayoría kurda, y recordemos que la población asentada en ciudades de Turquía occidental o en zonas adyacentes a las regiones mayoritariamente kurdas constituyen entre el 30% y el 40% de la población. Por lo tanto, sería necesario incorporar un elemento de la ANT en un eventual acuerdo de autonomía para los kurdos de Turquía a fin de que los kurdos en el oeste de Turquía pudieran desarrollar su cultura e identidad "sin poner en peligro su condición de 'ciudadanos' y 'residentes' en Turquía" (Gunes 2013, 81). Un enfoque basado en la descentralización territorial de Turquía como paso hacia una mayor

democratización, tal como exigen los partidos pro-kurdos, en oposición a la AT de base étnica, sería visto como un paso menos separatista. En la actualidad, el debate sobre la autonomía kurda está avanzando como parte de las demandas de democratización y descentralización de la estructura política de Turquía, pero la naturaleza militarizada del conflicto kurdo en Turquía y la aceleración que ha experimentado desde el verano de 2015 hacen que llegar a un acuerdo duradero a largo plazo basado en la autonomía y la acomodación de los derechos del pueblo kurdo dentro de Turquía se vea cada vez más difícil.

La separación territorial de las zonas de población kurda en Siria plantea problemas similares para la acomodación de los derechos kurdos a través de la AT. Aunque la experiencia kurda de autogobierno en Siria está en sus inicios, el modelo de autonomía es potencialmente capaz de representar a la diversa población de la región, y el marco institucional que se está desarrollando allí incorpora mecanismos que abordan los derechos y las demandas de los diversos grupos etnoculturales. Se alienta a los componentes que constituyen la población de la FDNS a participar en las decisiones colectivas y a conservar el derecho a organizar el autogobierno de su comunidad, lo que podría ser un enfoque adecuado para preservar el carácter multiétnico de la región. Hasta ahora, la relativa estabilidad que ha creado la FDNS le ha proporcionado una plataforma para dar pasos hacia un mayor desarrollo de su marco institucional y el aumento de la participación de las comunidades que aspira a representar. Las elecciones a los consejos locales (comunas) se celebraron el 22 de septiembre de 2017 y las elecciones a los órganos administrativos de nivel regional el 1 de diciembre de 2017. Las elecciones para la entidad federal se programaron inicialmente para 2018, pero posteriormente se han aplazado.

Hasta ahora, el éxito de las fuerzas militares de la FDNS para hacer frente a la amenaza que supone ISIS y el apoyo de los Estados Unidos que recibe también han contribuido a aumentar su legitimidad. Como resultado, la FDNS ha integrado en sus estructuras a los representantes de las minorías de la región, pero queda por ver si esta tendencia continúa en la era posterior al conflicto. Periódicamente han surgido tensiones étnicas en las zonas que controla la FDNS, en particular debido a la negativa de los asirios y los árabes a seguir el programa escolar desarrollado por la administración autónoma (Davison 2017). También se ha planteado la preocupación de si la FDNS se comprometerá con el pluralismo democrático y el reparto de poder a nivel regional, alegando que el PYD, la principal fuerza política que lo respalda, es un partido muy jerárquico y centralizado. Además, varios principios en los que se basa la FDNS, como la promoción de la igualdad entre los géneros, también pueden ser objeto de una fuerte oposición de las comunidades de la región por motivos culturales.

Como se pone de relieve en el examen de la bibliografía existente sobre la cuestión de la autonomía, un mecanismo funcional de gobierno compartido que asegure la participación de las minorías nacionales a nivel del Estado central es un componente esencial para un acuerdo de autonomía estable. Por consiguiente, el éxito a largo plazo de la autonomía kurda en Siria

depende de que se logre o no un acuerdo duradero de reparto de poder a nivel del Estado central. El mecanismo de reparto de poder a nivel del Estado central tampoco se aborda ni se formula claramente en el caso de las propuestas de autonomía democrática en Turquía. La participación kurda en las instituciones del Estado y su representación en las estructuras del Estado es una exigencia tanto del PKK como del HDP, pero la forma que adoptará no está claramente articulada. Las propuestas del HDP sugieren que las decisiones sobre diversas cuestiones, como la policía, serían tomadas conjuntamente por el gobierno central y las regiones autónomas, pero más allá de eso no ofrece detalles o un plan claro para la distribución de poder a nivel del Estado central. También subsisten dudas sobre si el Estado turco estará dispuesto a consentir el establecimiento de comunidades autónomas kurdas. La elaboración de un marco apropiado para incorporar las demandas del PKK de fuerzas de autodefensa kurdas sigue siendo otro obstáculo importante para la autonomía kurda en Turquía.

Conclusión

La falta de desarrollo de medidas apropiadas para abordar los derechos y demandas del pueblo kurdo a lo largo del siglo XX ha significado la continuidad de los conflictos kurdos en Oriente Medio. La política adoptada por los Estados nacionales de la región se asemeja mucho entre sí y ha tratado de borrar la identidad y la cultura kurda a través de la asimilación forzada y la represión. Las condiciones políticas de cada región con población kurda han determinado el curso político de los movimientos kurdos en cada Estado y hay diferentes enfoques para acomodar los derechos y demandas kurdas en la región. La falta de precedentes de autonomía kurda y la continua oposición del Estado a las demandas kurdas ha hecho que siga habiendo graves problemas para su adaptación. Sin embargo, los acontecimientos políticos regionales también han creado oportunidades para que los kurdos avancen en su causa por obtener el reconocimiento de su identidad y sus derechos mediante la autonomía o el autogobierno regional dentro de los Estados existentes.

Para el KRG, los desacuerdos con el gobierno central sobre el presupuesto y la determinación de la condición jurídica definitiva de los territorios en litigio siguen siendo los principales desafíos a superar. Continúa la oposición de larga data de Turquía e Irán a la creación de un Estado kurdo independiente y a la creación de una región kurda autónoma en Siria. En el modelo de autonomía que se practica en la FDNS, las diferentes culturas y comunidades son responsables de gobernar sus propios asuntos y su autonomía no se limita a un territorio concreto, lo cual es una característica muy útil para mantener el carácter multiétnico de la región y proteger los derechos de sus minorías más pequeñas. La situación actual de los kurdos en Turquía es precaria y la evolución positiva de los últimos años se ha invertido en un corto período de tiempo desde el verano de 2015.

Los esfuerzos de los kurdos deben ser apoyados por los agentes internacionales que participan en los conflictos de Irak y Siria, y la transformación y la solución pacífica de los conflictos kurdos

en la región mediante mecanismos de autonomía y autogobierno deben incorporarse a los esfuerzos de la comunidad internacional por construir la paz y la estabilidad en la región en general. Los esfuerzos por promover la democracia en la región también deben abordar los derechos y demandas de las diferentes comunidades kurdas, así como de los otros grupos etnoculturales más pequeños en la zona. Ese esfuerzo ayudaría a transformar los conflictos kurdos en la dirección de una solución pacífica y contribuiría positivamente a la creación de un nuevo consenso regional sobre la acomodación de los derechos y demandas kurdos dentro de las fronteras estatales existentes.

Agradecimientos. Me gustaría agradecer al profesor David Smith y a los dos revisores anónimos por su perspicacia y comentarios y sugerencias útiles.

Declaración. El autor no tiene nada que declarar.

Notas:

1. La autonomía es exigida por los principales partidos políticos kurdos que representan a los kurdos de Irán, pero debido a la limitación de espacio, este artículo no cubrirá las propuestas de autonomía desarrolladas por el movimiento kurdo en Irán. Esta demanda es rechazada por el Estado, y los intentos kurdos por obligar a Irán a reconocer sus demandas de autonomía mediante la resistencia armada aún no han tenido éxito.

2. *Demoi-cracy* se refiere a una democracia en la que el demos es plural, una democracia de democracias (Cheneval y Schimmelfennig 2013).

Referencias

- Abushov, Kavus. 2015. "Autonomy as a Possible Solution to Self-determination Disputes: Does It Really Work?" *International Journal on Minority and Group Rights* 22 (2): 182–201.
- Akkaya, Ahmet Hamdi, and Joost Jongerden. 2014. "Confederalism and Autonomy in Turkey: The Kurdistan Workers' Party and the Reinvention of Democracy." In *The Kurdish Question in Turkey: New Perspectives on Violence, Representation and Reconciliation*, edited by Cengiz Gunes and Welat Zeydanlioğlu, 186–204. London: Routledge.
- Allsopp, Harriet. 2015. *The Kurds of Syria: Political Parties and Identity in the Middle East*. London: I.B.Tauris.
- Anderson, Liam, and Gareth Stansfield. 2009. *Crisis in Kirkuk: The Ethnopolitics of Conflict and Compromise*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.
- Anderson, Liam. 2013. "Power Sharing in Kirkuk: The Need for a Compromise." In *Power Sharing in Deeply Divided Places*, edited by Joanne McEvoy and Brendan O'Leary, 364–385. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- ANF News. 2017a. "Northern Syria Made up of 3 Federal Regions Now." <https://anfenglish.com/women/northern-syria-madeup-of-3-federal-regions-now-21474.html>. (Accessed October 10, 2017.)
- ANF News. 2017b. "People Voted in Democratic Northern Syria Federation Elections." <https://anfenglish.com/rojawa/peoplevoted-in-democratic-northern-syria-federation-elections-22286.html>. (Accessed September 22, 2018.)
- Bakir, FalahMustafa. 2018. "To End Conflict in Irak, Kurds, Shias and Sunnis Need to Recognize Common Ties and Reorganize." <http://thehill.com/opinion/international/367519-to-end-conflict-in-irak-kurds-shias-and-sunnis-need-to-recognize-common>. (Accessed January 8, 2018.)
- Barkey, Karen, and George Gavrilis. 2016. "The Ottoman Millet System: Non-Territorial Autonomy and Its Contemporary Legacy." *Ethnopolitics* 15 (1): 24–42.
- Barter, Shane Joshua. 2018. "Rethinking Territorial Autonomy." *Regional Studies* 52 (2): 298–309.
- BDP. 2011. "Democratic Özerklik Projesi." <https://bdpblog.wordpress.com/2011/05/04/demokratik-ozerklik-projesi/>. (Accessed January 6, 2018.)
- BDP. 2008. "Barış ve Demokrasi Partisi Programı." <https://bdpblog.wordpress.com/parti-programimiz/>. (Accessed September 2018.)

Cederman, Lars-Erik, Simon Hug, Andreas Schädel, and Julian Wucherpfennig. 2015. "Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, too Late?" *American Political Science Review*, 109(2): 354–370.

Cheneval, Francis, and Frank Schimmelfennig. 2013. "The Case for Democracy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 51 (2): 334–350.

Comparative Constitutions Project. 2017. "Iraq's Constitution of 2005." https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=en. (Accessed January 10, 2018.)

Davison, John. 2017. "Some Syrian Schools Erase Assad but Tensions Rise over Kurdish." <https://www.reuters.com/article/us/mideast-crisis-syria-kurds/some-syrian-schools-erase-assad-but-tensions-rise-over-kurdish-idUSKCN1B11X6>. (Accessed September 25, 2018.)

FDNS. 2016. "Social Contract of the Democratic Federalism of Northern Syria." <http://vvanwilgenburg.blogspot.co.uk/2017/03/social-contract-of-democratic.html>. (Accessed October 14, 2017.)

DTK. 2012. *Kürt Sorununun Çözümü İçin Demokratik Özerklik*. Diyarbakır: Aram Publishers.

Ghai, Yash. 2005. "Autonomy as a Participatory Right in the Modern Democratic State." In *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy*, edited by Zelim A. Skurbaty, 3–45. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Gunes, Cengiz. 2019. *The Kurds in a New Middle East: The Changing Geopolitics of a Regional Conflict*. London: Palgrave MacMillan.

Gunes, Cengiz. 2018. "The Rise of the Pro-Kurdish Democratic Movement in Turkey." In *The Routledge Handbook on the Kurds*, edited by Michael Gunter, 59–69. London: Routledge.

Gunes, Cengiz. 2017. "Turkey's New Left." *New Left Review* 107 (September–October): 9–30.

Gunes, Cengiz. 2013. "Accommodating Kurdish Demands in Turkey." In *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Case Studies*, edited by Ephraim Nimni, Alexander Osipov, and David Smith, 71–84. Bern: Peter Lang International Publishers.

Gunes, Cengiz. 2012. *Kurdish National Movement in Turkey: From Protest to Resistance*. London: Routledge.

Gunes, Cengiz, and Çetin Gürer. 2018. "Kurdish Movement's Democratic Autonomy Proposals in Turkey." In *Democratic Representation in Plurinational States: The Kurds in Turkey*, edited by Ephraim Nimni and Elçin Aktoprak, 159–175. London: Plgrave MacMillan.

Gunes, Cengiz, and Robert Lowe. 2015. "The Impact of the Syrian War on Kurdish Politics Across the Middle East." London: The Royal Institute of International Affairs.

Gurses, Mehmet. 2018. *Anatomy of a Civil War: Sociopolitical Impacts of the Kurdish Conflict in Turkey*. Ann Arbor, MI: Michigan University Press.

Gürer, Çetin. 2015. *Demokratik Özerklik: Bir Yurttaşlık Heterotopyası*. Ankara: Notabene.

Hannum, Hurst. 2005. "Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession." In *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy*, edited by Zelim A. Skurbaty, 153–160. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Happel, Klaus. 2006. "Introduction." In *Prison Writings: The Roots of Civilisation*, by Abdullah Öcalan. Translated by Klaus Happel. London: Pluto Press.

HDP. 2015. *Büyük İnsanlık-Bizler Meclise*. Ankara.

Joshua Project. 2017. "Assyrian." https://joshuaproject.net/people_groups/10464.html. (Accessed October 5, 2017.)

KCK. 2005. *KCK Sözleşmesi (KCK Contract)*. <https://code.google.com/p/bookstorer/downloads/detail?name=KCK%20%C3%B6zle%C5%9Fmesi.pdf>. (Accessed June 1, 2017.)

Kincaid, John. 2011. "Editor's Introduction: Federalism as a Mode of Governance." In *Federalism (Volume 1)*, edited by John Kincaid, xxi–xxxv. London: Sage.

Knapp, Michael, and Joost Jongerden. 2014. "Communal Democracy: The Social Contract and Confederalism in Rojava." *Comparative Islamic Studies* 10 (1): 87–109.

Knapp, Michael, Anja Flach, and Ercan Ayboga. 2016. *Revolution in Rojava: Democratic Autonomy and Women's Liberation in Syrian Kurdistan*. London: Pluto Press.

KRG. 2018. "Fact Sheet: About the Kurdistan Regional Government." <http://cabinet.gov.krd/p/p.aspx?l=12&p=180.html>. (Accessed January 4, 2018.)

KRI. 2009. "Draft Constitution of Kurdistan Region – Irak." <https://collections.lib.utah.edu/details?id=318869>. (Accessed January 9, 2018.)

Kymlicka, Will. 2007. "National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms." *Ethnopolitics* 6 (3): 379–393.

Lapidoth, Ruth. 1997. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

Leezenberg, Michiel. 2016. "The Ambiguities of Democratic Autonomy: The Kurdish Movement in Turkey and Rojava." *Southeast European and Black Sea Studies* 16 (4): 671–690.

Malloy, Tove H. 2015. "Introduction." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, edited by Tove H. Malloy and Francesco Palermo, 1–9. Oxford, UK: Oxford University Press.

Malloy, Tove H., Alexander Osipov, and Balázs Vizi, eds. 2015. *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Malloy, Tove H., and Francesco Palermo, eds. 2015. *Minorities and Territory: Rethinking Autonomy as Strategy*. Oxford, UK: Oxford University Press.

McDowall, David. 2004. *A Modern History of the Kurds*. London: I.B.Tauris.

McGarry, John, and Brendan O'Leary. 2009. "Must Pluri-national Federations Fail?" *Ethnopolitics* 8 (1): 5–25.

McGarry, John, Brendan O'Leary, and Richard Simeon. 2008. "Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation." In *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation*, edited by Sujit Choudhry, 41–90. Oxford, UK: Oxford University Press.

McGarry, John, and Brendan O'Leary. 2005. "Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation." In *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, edited by Sid Noel, 263–296. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Middle East Eye. 2016. "Syrian Kurds declare new federation in bid for recognition." <http://www.middleeasteye>.

- net/news/kurdish-pyd-declares-federalism-northern-syria-1311505605.html. (Accessed September 25, 2017.)
- Nimni, Ephraim. 2015. "Minorities and the Limits of Liberal Democracy: Democracy and Non-Territorial Autonomy." In *Minorities and Territory: Rethinking Autonomy as Strategy*, edited by Tove H. Malloy and Francesco Palermo, 57–82. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Nimni, Ephraim. 2005. "Introduction: The National Cultural Autonomy Model Revisited." In *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, edited by Ephraim Nimni, 1–14. London: Routledge.
- Nimni, Ephraim, David Smith, and Alexander Osipov, eds. 2013. *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Case Studies*. Bern: Peter Lang International Publishers.
- O'Driscoll, Dylan. 2018. "Conflict in Kirkuk: A Comparative Perspective of Cross-regional Self-determination Disputes." *Ethnopolitics* 17 (1): 37–54.
- O'Driscoll, Dylan. 2017. "Autonomy Impaired: Centralisation, Authoritarianism and the Failing Iraqi State." *Ethnopolitics* 16 (4): 315–332.
- O'Leary, Brendan. 2005. "Power-Sharing, Pluralist Federation, and Federacy." In *The Future of Kurdistan in Irak*, edited by Brendan O'Leary, John McGarry, and Khaled Salih, 57–91. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Öcalan, Abdullah. 2015. *Demokratik Uygurluk Çözümü*. Istanbul: Amara Yayıncılık.
- Öcalan, Abdullah. 2004. *Bir Halkı Savunmak*. Cologne: Weşanên Serxwebûn.
- Packer, John. 2005. "Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE." In *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy*, edited by Zelim A. Skurbaty, 321–336. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Palermo, Francesco. 2015. "Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, edited by Tove H. Malloy and Francesco Palermo, 13–32. Oxford, UK: Oxford University Press.
- PKK. 2009. *Kürt Sorununda Çözüme Doğru Demokratik Özerklik*. Abdullah Öcalan Sosyal Bilimler Akademisi Yayınları (Place not stated).
- PKK. 2007a. "Demokratik Özerklik ve Özerk Demokratik Kürdistan." *Serxwebûn* 312: 21–27.
- PKK. 2007b. "Demokratik Özerklik." *Serxwebûn* 301: 55–58.
- PKK. 2005. "Demokratik Konfederalizm Devletsiz Özgürlükcü ve Demokratik Yaşamdır." *Serxwebûn* 280: 20–24.
- PKK. 2004. 21. Yüzyılın Mücadele Çizgisi Olarak Meşru Savunma Stratejisi. Cologne: Weşanên Serxwebûn.
- Romano, David. 2014. "The Iraqi Kurdish View on Federalism: Not Just for the Kurds." In *Conflict, Democratization and the Kurds in the Middle East: Turkey, Iran, Irak and Syria*, edited by David Romano and Mehmet Gurses, 189–209. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Romano, David. 2010. "Iraqi Kurdistan: Challenges to Autonomy in the Wake of US Withdrawal." *International Affairs* 86 (6): 1345–1359.
- Romano, David and Gurses, Mehmet. 2014. "The Kurds as Barrier or Key to Democratization." In *Conflict, Democratization and the Kurds in the Middle East: Turkey, Iran, Irak and Syria*, edited by David Romano and Mehmet Gurses, 1–14. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Said, Rodi. 2017. "Syrians Vote in Kurdish-led Regions of North." Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisissyria-kurds/syrians-vote-in-kurdish-led-regions-of-north-idUSKCN1BX1PY.html>. (Accessed October 10, 2017.)
- Skurbaty, Zelim A. 2005. "Is there an Emerging Right to Autonomy? Summary Reflections, Conclusions and Recommendations." In *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy*, edited by Zelim A. Skurbaty, 565–568. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Smith, David. 2013. "Non-territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 12 (1): 27–55.
- Stansfield, Gareth. 2003. *Iraqi Kurdistan: Political Developments and Emergent Democracy*. London: Routledge.
- Stansfield, Gareth, and Ahmadzadeh, Hashem. 2008. "Kurdish or Kurdistanis? Conceptualising Regionalism in the North of Irak." In *An Irak of Its Regions: Cornerstones of a Federal Democracy?*, edited by Reidar Visser and Gareth Stansfield, 123–150. New York: Columbia University Press.
- Suksi, Markku. 2015. "Non-Territorial Autonomy: The Meaning of '(Non-)Territoriality.'" In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, edited by Tove H. Malloy and Francesco Palermo, 83–115. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Tejel, Jordi. 2009. *Syria's Kurds: History, Politics and Society*. London: Routledge.
- Wellhengama, Gnanapala. 2017. *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession: International Law and State Practice*. London: Routledge.
- Wolff, Stefan. 2010. "Governing (in) Kirkuk: resolving the status of a disputed territory in post-American Irak." *International Affairs* 86 (6): 1361–1379.
- Vanly, Ismet Sheriff. 1993. "Kurdistan in Irak." In *A People Without A Country: The Kurds and Kurdistan*, edited by Gerard Chaliand, 139–193. New York: Olive Branch Press.
- Voller, Yaniv. 2014. *The Kurdish Liberation Movement in Irak: From Insurgency to Statehood*. London: Routledge.

Para citar este artículo: Gunes, C. 2020. Approaches to Kurdish Autonomy in the Middle East. *Nationalities Papers* 48: 323–338, doi:10.1017/nps.2019.21. Traducción al castellano por Rojava Azadi Madrid.