

الآراء الواردة في الصفحة تعبر عن وجهات نظر كتابها، وقد لا تتفق بالضرورة مع وجهة نظر الجريدة

# العراق والفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة



(٢-١)

د. جواد كاظم الهنزاوي  
دبلوماسي

## مقدمة

كان احتلال العراق للكويت عام ١٩٩٠ مناسبة لتطبيق وتفعيل بنود الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. فبعد مرور خمسين سنة على تطبيق الميثاق أصبح الموقف الدولي واضحاً وصريحاً تجاه السلم العالمي والشرعية الدولية أو القانون الدولي، وعلى الأقل إزاء بعض الأحداث والنكبات وليس جميعها. فما بين شهر آب وشهر نوفمبر عام ١٩٩٠ أصدر مجلس الأمن ١٢ قراراً تبنى تطبيقاً، وبصورة تدريجية، بنود الفصل السابع لميثاق الأمم المتحدة، وتبدأ بعقوبات اقتصادية ويتحدد مهلة زمنية أو مهديد باستخدام القوة (القرارات ٦٦٠ في ١٩٩٠/٨/٢، ٦٦١ في ١٩٩٠/٨/٦، ٦٦٤ في ١٩٩٠/٨/٩، ٦٦٦ في ١٩٩٠/٨/١٨، ٦٦٥ في ١٩٩٠/٨/٢٥، ٦٦٦ في ١٩٩٠/٩/١٣، ٦٦٧ في ١٩٩٠/٩/١٦، ٦٦٩ في ١٩٩٠/٩/٢٥، ٦٧٠ في ١٩٩٠/٩/٢٥، ٦٧٤ في ١٩٩٠/١٠/٢٩، ٦٧٧ في ١٩٩٠/١١/٢٨، ٦٧٨ في ١٩٩٠/١١/٢٩).

قال بعض المتخصصين في القانون الدولي بأن القرارات الصادرة بحق العراق "تشكل أول ظاهرة معاصرة للمسؤولية الدولية الناشئة عن جرائم للسلام والأمن الدولي ومحورا لتهديد السلام والأمن العالمي وتفرض التزامات على الدول الأعضاء كافة باتخاذ موقف اتجاهاً".

إن هدف الإجراءات يتمثل في إكراه الدولة على تنفيذها والزام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالعمل على تنفيذها، واتجه مجلس الأمن أيضاً إلى السعي إلى تنفيذ تلك الإجراءات بالأكراه ولاسيما بعد سنوات التسعينيات، على أثر احتلال العراق للكويت، ولغرض أن تكون هذه الإجراءات ذات فاعلية وقادرة على تحقيق الهدف المطلوب ينبغي أن تكون ممارستها بشكل تدريجي كي يتوقف وينتهي الاعتداء والتهديد للأمن والسلم العالمي الذي سببه تصرف وفعل الدولة. بموجب المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة، فإن قرار تطبيق الميثاق على العراق من شأنه أن يكون بمثابة انتقام من جانبها، وهذا الصدد، يرى بعض المتخصصين في القانون الدولي بأن الاستمرار في الإجراءات العقابية تجاه العراق حتى بعد تحرير الكويت كان بمثابة انتقام "Chatiment، والبعيد الزمني بين الخطأ والعقاب (الخطأ الممثل بالاعتداء على الكويت وتهديد السلم العالمي والعقاب الذي استمر حتى بعد تحرير الكويت بمدة زمنية طويلة) يدفع نحو الاعتقاد "برغبة المنتصر في افتراس الخاسر" أو بعبارة أخرى "الاتحاد بين الدول في تعاقب القانون نحو منطق الانتقام، علماً بأن دور مجلس الأمن لا يمكن أن يكون أكثر من معاقبة المعتدي".

أدون هذه العبارات، التي هي استنتاجات لدراسات قانونية عميقة، من أجل التفكير والاجتهاد بمدلولاتها وطرح استفسارات مشروعة حول قانونية مشروع ما فرض على العراق من التزامات. نتساءل، على سبيل المثال، هل من اختصاص مجلس الأمن، باعتباره منظمة ذات طابع سياسي، عملها معرف ومحدد بموجب ميثاق الأمم المتحدة، إصدار أحكام قانونية ذات طابع قضائي تم بموجبها تأسيس مسؤولية العراق عن الاعتداءات التي ارتكبتها تجاه الكويت، وكذلك تأسيس وتطبيق "وهذا هو المهم - صندوق التعويضات بموجب الفقرة ١٨ من القرار رقم ٦٨٧ عام ١٩٩١ ٤ هل أن مثل هذه الأحكام هي من اختصاص مجلس الأمن أم من اختصاص محكمة العدل الدولية؟ في هذا الجزء من الدراسة نتطرق إلى هذه الأسئلة وأخرى تتعلق بمسؤولية العراق والتعويضات والالتزامات التي فرضت عليه، وستكون موضوع الجزء الثاني. تتناول الآن الإجراءات التي تم اتباعتها لوضع العراق تحت طائلة بنود الفصل السابع مع مقارنة لحالات أخرى، وكذلك الكيفية التي يمكن بموجبها خروج العراق من الفصل المذكور

وإلى جانب ذلك، فإن قرار تطبيق الميثاق على العراق من شأنه أن يكون بمثابة انتقام من جانبها، وهذا يعني وجوب صدور قرار واضح وصريح من مجلس الأمن يعبر عن إرادة أعضائه بوضع نهاية للقرارات والإجراءات التي تم إصدارها. وصراحة القرار أمر ضروري للحيلولة دون الاجتهاد في التفسير، من ثم الحيلولة دون التنازلات والاختلاف في تطبيق قرار أو اتخاذ مواقف متباينة إزاء تطبيق القرار مما يؤدي إلى فقدان التعاون والتجانس بين الدول في تطبيق أو إلغاء العقوبات.

ولكن عند عدم ذكر أو تناول ميثاق الأمم المتحدة إجراءات إلغاء القرارات التي اتخذت بناء على نصوص الفصل السابع؛ فيودنا متعلق القانون والتفويضات القانونية العامة المعمول بها إلى القول بأن الغاءها يجب أن يخضع إلى مبدأ "Parallesime de Formes". أي إلغاء القرارات والإجراءات المطبقة بناء على الفصل السابع يجب أن يتم بموجب الطريقة نفسها التي أتت إلى إصدارها والمتضمنة مرحلتين: الأولى إثبات وجود الدافع الملزم إلى تطبيق نصوص الفصل السابع، والثانية هي إصدار القرارات والإجراءات التي من شأنها تطبيق النصوص. وإلغاء القرارات والإجراءات يتطلب

إثبات غياب الدافع الذي أدى إلى الرجوع إلى نصوص الفصل السابع ومن ثم تبني مجلس الأمن لقرار الألفاء. إذا إصدار قرار الخروج من الفصل السابع يقتضي من مجلس الأمن أن يعود إلى تقييم الحالة التي أتت إلى تفعيل أو تطبيق نصوص الفصل السابع لكي يستنتج زوال الحالة وأثر الإجراءات العقابية في تحقيق الأهداف المرجوة من النظم المنطقية، ويتم رفع الحصار المفروض على الدولة الخاضعة للإجراءات العقابية وتوضيح صريحة وواضحة.

وتقييم الحالة ينبغي أن يكون بشكل دوري كي يستطيع مجلس الأمن ملاحظة ومراقبة أثر الإجراءات العقابية وتحقيق الأهداف المرجوة من تطبيقها وسلوك الدولة الخاضعة للإجراءات العقابية، وعلى ضوء التقييم؛ إيجابياً أو سلبياً، ينبغي أن يتجه قرار مجلس الأمن إلى تخفيف أو إلغاء الإجراءات العقابية المفروضة.

على سبيل المثال نذكر هنا القرار رقم ٨٤١ / RES في ١٩٩٣/٦/١٦ الصادر من مجلس الأمن والذي ينص على أن رفع العقوبات المفروضة على جمهورية هايتي يبدأ عندما تقوم الحكومة بتوقيع وتطبيق التدابير التي يراها مستتبعاً، ويحسن نية، اتفاق يهدف إلى إعادة الحكومة الشرعية التي يرأسها رستيد. والقرار رقم ٩١٧ عام ١٩٩٤ يؤكد أيضاً على أن هدف المجتمع الدولي هو إعادة الحياة الديمقراطية في هايتي وعودة الرئيس المنتخب شرعياً، ومجلس الأمن يؤكد من خلال هذا القرار أيضاً بأن "الرفع التدريجي للعقوبات أمر ممكن في حالة تحسن الحالة، والرفع الكلي للعقوبات لا يمكن إلا بعد انسحاب القائد العسكري واستقالته ومغادرة هايتي...".

وبموجب القرار رقم ٩٤٤ عام ١٩٩٤، صرح مجلس الأمن بأن العقوبات عن هايتي بعد أن تأكد من عودة الرئيس المنتخب شرعياً وتطبيق الشروط كافة التي نصت عليها القرارات والإجراءات العقابية السابقة. في حالة أخرى تخص النزاع في يوغسلافيا، ثبت مجلس الأمن شروط رفع العقوبات بموجب القرار رقم ٧٥٢ في ١٩٩٢/٥/١٥ واتفاق دايتون Dayton أنشأ في الشروط كافة التي وردت في القرار اعلاه، ووضع مجلس الأمن برنامجاً زمنياً لرفع العقوبات، وبشكل تدريجي، وحدد تاريخ إشعار مجلس الأمن بالتوقيع على الاتفاق قبل الأطراف المتنازعة الثلاثة (جمهورية كرواتيا، جمهورية البوسنة، جمهورية يوغسلافيا الاتحادية) - موعداً لرفع العقوبات المفروضة، وبالفعل تم تنفيذ الشروط وتوقيع الاتفاق من قبل الأطراف المتنازعة وتم بالمقابل رفع العقوبات بموجب القرار رقم ١٠٢١ في ١٩٩٥ ونص القرار على ما يأتي: "خلال المدة الأولى والبالغة ٩٠ يوماً واعتباراً من تاريخ تقديم

الاتفاق الرسمي إلى السكرتير العام للأمم المتحدة، إجراءات الحصار كافة تبقى قيد التنفيذ".

خلال المدة الثانية والبالغة ٩٠ يوماً واعتباراً من تبليغ السكرتير العام للأمم المتحدة، يرفع الحصار المفروض على السلاح جزئياً، وبعد ١٨٠ يوماً، وبعد تطبيق اتفاق استتقرار الأمن في المنطقة، يتم رفع الحصار الكلي عن السلاح".

في كلا الحالتين المذكورتين حالة هايتي وحالة يوغسلافيا (نلاحظ تطابق وتجانس قرارات مجلس الأمن مع المنطق الفاذوني ولبدأ العام وهو مبدأ "التوازن في الإجراءات أو الشكليات" بخصوص فرض الإجراءات العقابية بموجب الفصل السابع وبخصوص الأمن غياب الدافع الذي أدى إلى اتخاذ الإجراءات العقابية. ولكن في حالات أخرى، لا يتبع مجلس الأمن الآلية نفسها في رفع العقوبات، أي غياب الدافع الذي أدى إلى تطبيق الفصل السابع. ونذكر القرار رقم ٦٦١ في عام ١٩٩٠ الذي فرض العقوبات على العراق كمثل مع حالة التغيير في الدوافع التي تقود إلى تطبيق الإجراءات، كان هدف القرار هو انسحاب القوات من الكويت، وقد تدخلت قوات التحالف عسكرياً وتم تحرير الكويت ولكن بقيت العقوبات. أي تم تحقيق الأهداف المرجوة من الدوافع التي تقود إلى تطبيق الإجراءات، مما سمح لها بإنجاز وتطبيق أهداف استراتيجية وسياسية أخرى غير تلك التي تسببت بفرض الإجراءات العقابية. بكل تأكيد فإن القرار المذكور اعلاه، وأعلن مجلس الأمن ذلك ويوضح في قراره الصادر في ١٩٩١/٤/٣ "إزالة كل تهديد للسلام والأمن العالمي".

الحالة الأخرى هي حالة القرار رقم ٧٣١ في ١٩٩٢ بخصوص ليبيا. قراءة القرار جعلنا نفترض بأن رفع العقوبات التي فرضت على ليبيا تتم بعد أن يتم تسليم الشخصين المتهمين بتفجير الطائرة. والقرار رقم ١١٩٢ عام ١٩٩٨ الصادر من مجلس الأمن ينص على أن ليبيا قبلت بتسليم الأشخاص المتهمين بالقتل وأن وقف العقوبات لا يتم إلا بعد أن يؤكد الأمين العام للأمم المتحدة تسليمهم فعلاً.

وبالفعل وعلى ضوء رسالة تأكيد من السكرتير العام للأمم المتحدة يعلن فيها بأن ليبيا قامت بتسليم المتهمين فقد تم فعلاً وقف العقوبات المفروضة وليس رفعها وذلك بتاريخ ١٩٩٩/٤/٥ من دون ذكر وتحديد للشروط التي يتم بموجبها الرفع الكامل وللتفسير هذا التباين والاختلاف في قرارات مجلس الأمن المتخذة بموجب الفصل



القرار رقم ٦٨٧ عام ١٩٩١، فإن مجلس الأمن "تعهد بإعادة النظر بقراراته وبصورة دورية اخذاً بنظر الاعتبار مدى احترام العراق وتطبيقه لقراراته والتقدم الحاصل في السيطرة على التسليح في المنطقة". كما نستنتج، إن القرار يفرض على العراق تلبية شرط آخر كي يتم رفع الإجراءات العقابية (يلاحظ الفارق تغير الأهداف والدوافع) وهذا الشرط هو التقدم الحاصل في السيطرة على التسليح في المنطقة، ذلك أن تنفيذه افتراضي ولا يتعلق بالعراق كما أن تعريفه غير دقيق وغير محدد بزمن، مما يدل على أن الشرط هو حجة لإبقاء العقوبات، والأمر واضح في الرسائل التي تم توجيهها من قبل رئيس لجنة التحقيق في أسلحة الدمار الشامل في العراق بتاريخ ٢٧ و٣٠/٣/١٩٩٩، والتي أشارت إلى أن العراق نفذ بعض الالتزامات المفروضة عليه في مجال التدمير والتخلص من الأسلحة المصنوع عليها في الفقرات ٨-١٢ من القرار المذكور، إلا أن مجلس الأمن لم يتخذ أية خطوة لتخفيف العقوبات المفروضة، بيد أن مثل هذا الإجراء غير منصوص عليه في الفقرة ٢١ من القرار نفسه.

إن المنطق القانوني ومبدأ التوازن في الإجراءات والشكليات يقضيان بأن يتبنى مجلس الأمن قراراً واضحاً وصريحاً في رفع الإجراءات العقابية التي فرضها على دولة ما وقعت تحت طائلة الفصل السابع، ومثل هذا القرار يتطلب موافقة الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن كافة، ولاسيما عدم استخدام حق النقض من قبل أحد الأعضاء. واستخدام حق النقض ضد رفع الإجراءات العقابية لا يهدف إلى منع مجلس الأمن من اتخاذ قرار إيجابي، بل على العكس يمنعه من معالجة قرار سابق أوجد حالة معينة، وهذا ما سعت إليه الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بموجب قرارها ٦٨٧ عام ١٩٩١ الهادف إلى الاستمرار في فرض العقوبات، مما سمح لها بإنجاز وتحقيق أهداف استراتيجية وسياسية أخرى غير تلك التي تسببت بفرض الإجراءات العقابية. بكل تأكيد فإن القرار المذكور اعلاه، وأعلن مجلس الأمن ذلك ويوضح في قراره الصادر في ١٩٩١/٤/٣ "إزالة كل تهديد للسلام والأمن العالمي".

في حالات أخرى (كما ذكرها) غرار الحالات التي سبق ذكرها) هايتي ويوغسلافيا) القانونيون بهذا الخصوص؛ "الموضوع الأساسي للعقوبات الاقتصادية المفروضة بموجب القرار رقم ٦٦٠ عام ١٩٩٠ هو إجبار العراق على ترك الكويت حراً وبدون شرط. وقد تكرر هذا التصريح هذه العقوبات لندا تصبح هذه العقوبات الاقتصادية سابقة".

في رأي آخر للاستاذ Jean Combacau يقول فيه: "من الطبيعي أن تكون العقوبات المنصوص عليها في المادة ٤١ والتي تليها منتهية الفاعلية والأثر عندما تخضع لها الدولة المعنية".

في رأي آخر للاستاذ Jean Combacau يقول فيه: "من الطبيعي أن تكون العقوبات المنصوص عليها في المادة ٤١ والتي تليها منتهية الفاعلية والأثر عندما تخضع لها الدولة المعنية".

في رأي آخر للاستاذ Jean Combacau يقول فيه: "من الطبيعي أن تكون العقوبات المنصوص عليها في المادة ٤١ والتي تليها منتهية الفاعلية والأثر عندما تخضع لها الدولة المعنية".

حسين"٩٠ استخدام حق النقض بهذه الطريقة دفع ممثلي الدول الأعضاء الدائمين في الأمم المتحدة والجمعية العامة إلى القول بأن الإجراءات العقابية يجب أن لا يستمر تطبيقها إلى أجل غير مسمى من دون الأخذ بنظر الاعتبار بالسلوك الإيجابي الذي تتبناه الدول الخاضعة لهذه الإجراءات، الأمر الذي حدا بتشكيل لجان عديدة هدفها هو وضع استراتيجية لكيفية الخروج من الفصل السابع ورفع الإجراءات العقابية المفروضة على دولة بموجب بنود الفصل السابع. ومن تلك اللجان لجنة إنترلاك Interlaken ولجنة Bonn-Berlin.

بون بولرن. وجهود هذه اللجان وموضوع أعمالها هو معالجة الصعوبات التي تحول دون رفع الإجراءات العقابية المفروضة وإيجاد حلول أخرى غير تلك التي تم النص عليها في ميثاق الأمم المتحدة مثل حق النقض أو آلية استئناف القرار من مجلس الأمن. ويمكن أن يكون في صيغ مختلفة لها الأساس فيها هو: في كل قرار صادر بموجب الفصل السابع لميثاق الأمم المتحدة ينبغي أن يكون دافع وموضوع القرار واضحاً وواقعياً: الوضوح يعني اعتماد، وبصورة نهائية ومسبقة لتنفيذ القرار، معايير تقييم الإجراءات العقابية المفروضة على الدولة. (مجلس الأمن - رئاسي برقم S/Prst/1995/9 in 22 fevrier, 1995)

أي الاعتماد على معايير موضوعية محكمة بتقييم زمني يجعل الدولة الخاضعة للإجراءات العقابية أمام حل آخر، خياراً خرفياً إذا التزمت بشروط القرار، وبخلاف ذلك لا نعلم لماذا تستجيب الدولة الخاضعة للإجراءات العقابية إلى شروط القرار إذا كان الالتزام لا يؤدي إلى نتائج إيجابية لتلخص في تحررها من الإجراءات.

وعلى ضوء آلية إدراج شرط رفع الإجراءات العقابية ضمن الشروط التي يتبناها مجلس الأمن، الصادر من مجلس الأمن، يمكن اتباع إحدى الصيغتين التاليتين في كتابة وتحرير الشرط: في الصيغة الأولى، "مجلس الأمن يعبر عن نيته في مراجعة الإجراءات العقابية لغرض رفعها شريطة أن يشير الأمين العام في تقريره بأن الدولة موضوع الموضوع الإجراء العقابية قد امتثلت إلى شروط القرار واحترمت التزاماتها، ١٠ مثل هذا الشرط تم استخدامه في قرارات عديدة خاصة تلك التي صدرت تجاه جمهورية يوغسلافيا الاتحادية سابقاً وهايتي وليبيا.

في الصيغة الثانية، مجلس الأمن يستطيع أن يقرر رفع الإجراءات العقابية المفروضة على العراق من قبل مجلس الأمن، وبموجب قرار سابق أوجد حالة معينة، وهذا ما سعت إليه الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بموجب قرارها ٦٨٧ عام ١٩٩١ الهادف إلى الاستمرار في فرض العقوبات، مما سمح لها بإنجاز وتحقيق أهداف استراتيجية وسياسية أخرى غير تلك التي تسببت بفرض الإجراءات العقابية. بكل تأكيد فإن القرار المذكور اعلاه، وأعلن مجلس الأمن ذلك ويوضح في قراره الصادر في ١٩٩١/٤/٣ "إزالة كل تهديد للسلام والأمن العالمي".

وفقاً للشروط نفسها، ١١ أهمية مثل هذه الصيغة تكمن في محدودية المدة القانونية للعقوبات، والنص على توقف العقوبات بصورة تلقائية أو رفعها بشكل نهائي أو تمديدتها لمدة قانونية أخرى يتوقف على اتفاق أعضاء مجلس الأمن، بعبارة أخرى في نهاية المدة القانونية المتوقعة في الشرط، تصح الإجراءات العقابية أو العقوبات من دون مغفول.

استخدمت هذه الصيغة في قرارات عديدة أهمها القرار رقم ١٣٠٦ عام ٢٠٠٠ بخصوص سيراليون Sierra Leone والذي ينص على عقوبات لمدة محددة الأجل وهي (٨ أشهر) في نهاية هذه المدة قرر مجلس الأمن تمديد فرض العقوبات لمدة (١١ شهراً) أخرى كي يستطع العمل المتفاوض مع حكومة سيراليون لتأسيس محكمة لمقاضاة الذنب ارتكبوا جرائم بحق الشعب وبحق الأفراد العاملين في المنظمات الدولية.

استخدمت هذه الصيغة في قرارات عديدة أهمها القرار رقم ١٣٠٦ عام ٢٠٠٠ بخصوص سيراليون Sierra Leone والذي ينص على عقوبات لمدة محددة الأجل وهي (٨ أشهر) في نهاية هذه المدة قرر مجلس الأمن تمديد فرض العقوبات لمدة (١١ شهراً) أخرى كي يستطع العمل المتفاوض مع حكومة سيراليون لتأسيس محكمة لمقاضاة الذنب ارتكبوا جرائم بحق الشعب وبحق الأفراد العاملين في المنظمات الدولية.