الاستثناءات الانسانية بوصفها وسيلة للحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان

Humanitarian Exceptions As a way to Reduce the Negative Effects of Economic Sanctions on Human Rights

جنان سلمان ناهي أ.د. حيدر اوهم عبد الهادي

كلية الحقوق – جامعة النهرين

الملخص :

ان الدافع الانساني هو الغاية الاولى لاعتماد فكرة الاستثناءات الانسانية بوصفها وسيلة يرتجى منها الحد او التقليل من التكاليف الباهضة اللانسانية المسجلة خلال عقد الجزاءات المفروضة من جانب الامم المتحدة، والناجمة عن اعتماد الجزاءات الاقتصادية الدولية الشاملة التي تقوم على العشوائية في الجزاء، وعدم التمييز بين المسؤولين عن السلوك المخالف والسكان الابرياء، اذ انها اضرت بابسط حقوق الانسان دون ان تحدث التغير المنشود بالضغط على المسؤولين عن السلوك المخالف.

وفي صدد ذلك فقد وجدت الأمم المتحدة نفسها في تناقض بين وظيفتها كراعية لحقوق الانسان من ناحية، ومنتهكة لها من ناحية اخرى، وهذا ما ادى بها الى ايجاد حلول لذلك من اجل التوفيق بين هدفها المتمثل بحفظ السلم والامن الدوليين وحماية هذه الحقوق، لذلك عمدت الى طرح افكار معينة تجسدت في الاستثناءات الانسانية.

الكلمات المفتاحية: الاستثناءات الانسانية، مجلس الامن، الامم المتحدة، حفظ السلم والامن الدوليين، برنامج النفط مقابل الغذاء.

Abstract

The Human Motivation is the main aim to adopt the idea of humanitarian exception penalties as the mean to be aim to put an end or reduced high costs of Inhumanity which is recorded within imposed penalties contract by united nations, resulted from The adoption of comprehensive international economic sanctions based on the randomness of the penalty, and the lack of distinction between those responsible for Violating behavior and the innocent population, as it harmed the most basic human rights without made a desired change by pressuring on those responsible for violating behavior.

In this regard, the United Nations found itself in contradiction between its position as a human rights sponsor on the one hand, and a violation of it on the other hand

This has led it to find solutions to this in order to reconcile its goal of maintaining international peace and security and protecting these rights. Therefore, it has proposed certain ideas embodied in humanitarian exceptions.

Key words: Humanitarian exceptions, security council , United Nations, keeping international peace and security, oil-for-food program.

اولا: المقدمة

ادى تدارك ما نجم من الجزاءات الاقتصادية الدولية الشاملة المفروضة من جانب الامم المتحدة من اثار سلبية في حقوق الانسان عانت منها شعوب الدولة المخالفة لسنوات طويلة اهم محاور اصلاحها ، ووفقاً لذلك اطلقت الكثير من المقترحات من اجل التوفيق بين هدفها المتمثل بحفظ السلم والامن الدوليين من ناحية ، وحماية حقوق الانسان من ناحية اخرى .

ثانيا: اهمية الموضوع:

نظراً لما يفرزه تطبيق الجزاءات الاقتصادية الدولية الشاملة المفروضة من جانب الامم المتحدة من اثار سلبية في حقوق الانسان اثار ذلك اهمية دراستها ، وذلك من اجل التعرف على اهم الوسيلة المقترحة من قبلها لتلافي ذلك انطلاقا من وصفها راعيه لحقوق الانسان من ناحية ، ومنتهكة لها من ناحية اخرى .

ثالثا: اشكالية الموضوع:

تكمن اشكالية الدراسة حول مدى معالجة الاستثناءات الانسانية في تلافي الاثار السلبية الناجمة عن الجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان، ودورها في تحقيق الهدف التي وضعت من اجله.

والتساؤلات التي يمكن ان تثار في هذا الصدد:

١- ما المقصود بمفهوم الاستثناءات الانسانية ؟
٢- ما هي الوسيلة المستخدمة في تنفيذها؟
٣- ما هي تطبيقاتها؟
٤- ما مدى فعاليتها في تلافي الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان ؟

رابعا: الهدف من الدراسة:

الهدف من اختيار هذا الموضوع هو الاسهام في ابراز اهم الوسيلة القانونية المقترحة من جانب الامم المتحدة لتلافي ما تنتجه جزاءاتها الاقتصادية الدولية الشاملة من اثار سلبية في حقوق الانسان ، وكيفية تنفيذها، ومعرفة مدى فعاليتها في تحقيق الهدف الذي وضعت من اجله.

خامسا: منهجية الدراسة:

استدعت طبيعة الموضوع اعتماد المنهج الوصفي التحليلي من خلال بيان وتحليل فكرة الاستثناءات الانسانية في تلافي الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان، والوسيلة المستخدمة في تنفيذها، وتقويمها من اجل بيان مدى استطاعتها في تحقيق ذلك .

سادسا: هيكلية الدراسة:

انطلاقا من عنوان البحث المتمثل بـ **(الاستثناءات الانسانية بوصفها وسيلة للحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان)** فضلا عن المقدمة والخاتمة، ارتأينا تقسيم هذا البحث الى مبحثين متتاليين، وتبعا للآتي:

المبحث الاول: سأخصصه لبيان ماهية الاستثناءات الانسانية من خلال مطلبين، خصصت في المطلب الاول مفهوم الاستثناءات الانسانية، ثم عرضت في المطلب الثاني ادارة لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة في تنفيذ الاستثناءات الانسانية.

المبحث الثاني: تناولت فيه تقويم فعالية الاستثناءات الانسانية في الحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان من خلال ثلاثة مطاليب ، يتضمن الاول الملامح الاساسية لبرنامج النفط مقابل الغذاء ، ثم افردت الثاني لتأثير برنامج النفط مقابل الغذاء في الاوضاع الانسانية في العراق ، ثم عرضت الثالث لفعالية الاستثناءات الانسانية في الحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان .

واخيرا، انهينا بحثنا بخاتمة ضمناها ابرز ما توصلنا اليه من نتائج، فضلا عن اهم التوصيات الواردة في هذا السياق.

المبحث الأول: ماهية الاستثناءات الانسانية

بدأ الاهتمام يتصاعد تدريجيا بكل من الاستثناءات والاعفاءات الانسانية[1]، والذي لا يصح معه القول بانه مفهوم جديد في مجال الجزاءات الاقتصادية الدولية، الا انه مع ذلك فقد عول عليه جانب كبير من الفقه والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية من اجل معالجة الاثار السلبية الناجمة عن هذه الجزاءات على حقوق الانسان.

ولتوضيح ذلك، ارتأيت تقسيم هذا المبحث على النحو الاتي:

المطلب الاول: مفهوم الاستثناءات الانسانية .

المطلب الثاني : ادارة لجان الجزاءات التابعة للامم المتحدة في تنفيذ الاستثناءات الانسائية .

المطلب الثالث : تقويم فعالية الاستثناءات الانسانية في الحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في ضوء تجربة برنامج النفط مقابل الغذاء

---

[1] يجدر بنا هنا الاشارة الى التمييز مفهومي الاستثناءات الانسانية والاعفاءات الانسانية، وذلك على النحو الآتي:

-الاستثناءات الانسانية: يتطلب تنفيذها اذنا مسبقا من لجنة الجزاءات المعنية.

-الاعفاءات الانسانية: لا يتطلب تنفيذها اذنا مسبقا، وانما يستند في تنفيذها الى نص قرار مجلس الامن بحد ذاته.

المطلب الاول: مفهوم الاستثناءات الانسانية

رافقت الاستثناءات الانسانية الجزاءات الاقتصادية الدولية المفروضة من جانب الامم المتحدة منذ نشوئها، وذلك من خلال السماح لشعوب الدول المخالفة من التمتع بالسلع والخدمات الاساسية اللازمة لممارسة حياتهم اليومية التي تطالها الجزاءات الاقتصادية الدولية عند فرضها، وهذا ما يؤدي في النهاية الى تجنبها الاثار السلبية الناجمة عن فرض هذه الجزاءات من ناحية،وتحقيق هدفها المتمثل بحفظ السلم والامن الدوليين من ناحية اخرى.

ولتوضيح ذلك، ارتأيت تقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

اولا: التعريف بالاستثناءات الانسانية التي تتضمنها الجزاءات الاقتصادية الدولية

ثانيا: انواع الاستثناءات الانسانية

ثالثا: شروط اعمال الاستثناءات الانسانية.

اولا: التعريف بالاستثناءات الانسانية التي تتضمنها الجزاءات الاقتصادية الدولية

يقصد بالاستثناءات الانسانية بانها: (بنود قانونية تتضمنها قرارات مجلس الامن القاضية بفرض الجزاءات الاقتصادية الدولية، وتؤدي الى اخراج فئة معينة من المجالات المشمولة سواء أكانت سلع ام خدمات، اذا ما كانت تستخدم لاغراض ذات طابع انساني وتعود بالنفع على جميع شعب الدولة المخالفة).[١]

وتبلورت اهمية هذه النصوص الانسانية في ظل الجزاءات ذات الطابع الشامل، ولكنها استمرت لتصبح جزءا لا يتجزأ من جزاءات الامم المتحدة على الرغم من تخليها عن هذا النوع من الجزاءات، وعليه تكاد لا تخلو جميع قراراتها بشأن الجزاءات من هذه الاستثناءات الانسانية.[٢]

وتعد الغاية من وراء استخدام فكرة الاستثناءات الانسانية من اجل تحقيق التوفيق بين التزامات الامم المتحدة بحفظ السلم والامن الدوليين من ناحية، والوفاء بمعايير حقوق الانسان من ناحية اخرى.[٣]

ثانيا: انواع الاستثناءات الانسانية

تعددت الاستثناءات الانسانية التي تضمنتها جزاءات الامم المتحدة لتتناسب مع طبيعة هذه الجزاءات، ولعل من اهمها:

١-الاستثناءات الواردة على البضائع والخدمات: وقد تمثلت بالاتي:

---

[١]مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصادية من اثار ضارة على التمتع بحقوق الانسان، ورقة عمل مقدمة امام لجنة حقوق الانسان، اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الانسان، الدورة الثانية والخمسون، البند ١٢ من جدول الاعمال المؤقت، الوثيقة رقم E/CN.4/sub.2/2000/33 تاريخ 2000/6/21، p.15 ، متاح على الموقع الالكتروني الاتي : http://www.undocs.org تاريخ الزيارة (٢٠١٩/١٠/١٢)

[2] David Cortright, Ceorge A. Lopiez, Smart sanctions Targeting Economic Statecraft, Rowman & Littlefield Publishers, NewYork, 2002, P.1.

[٣] عبد اليزيد داودي، التدخل الانساني في ضوء ميثاق منظمة الامم المتحدة (دراسة حالة اقليم كوسوفو نموذجا)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945- قالمة، الجزائر، ٢٠١١، ص٨٣ .

أ-المستلزمات الطبية أو المواد الغذائية: وهو ما تضمنته الجزاءات التي فرضها مجلس الامن على يوغسلافيا الاتحادية.[١] ويذكر في هذا المجال استثناء غاز البروبين للطهي في الجزاءات على هايتي، وبشرط ان يكون بكميات غير تجارية وفي زجاجات وبراميل مخصصة للاستخدام المنزلي.[٢]

ب-استثناء خدمات معينة: اذا كانت تستخدم لاغراض انسانية، كخدمات الاتصالات السلكية أو اللاسلكية التي استثنيت من الجزاءات المفروضة على يوغسلافيا الاتحادية.[٣]

ج-استثناء مادة معينة تستخدم في تمويل برامج ذات طابع انساني: وهذا يتمثل بالاستثناءات التي تضمنتها الجزاءات على تصدير مادة الخشب الى ليبيريا، إذ استثني ما يستعمل من نتاجها لاغراض انسانية.[٤]

٢- الاستثناءات الواردة على حظر السلاح: ويراد بها استثناء المواد أو المعدات العسكرية لكونها تستخدم لاغراض غير عسكرية، وتتمثل بالاتي:

أ-المواد أو المعدات التي تستخدم في مجال نزع الالغام في الدولة التي تواجه الجزاءات، كما في حالة حظر السلاح الذي فرض على رواوندا.[٥]

ب-الاسلحة أو غيرها من المعدات العسكرية التي تستخدم في برامج الحماية وما يتصل بها من تدريبات ذات طابع فني، كما هو الحال في فرض حظر الاسلحة على سيراليون.

ج-الامدادات والمساعدات التقنية اللازمة لتطوير قطاعات الامن، ودعم جهود الجيش والشرطة ضمن جهود بناء السلام في الدولة التي تخضع للجزاءات، كما في حالتي الصومال والكونغو.[٦]

الاستثناءات من المعدات العسكرية غير الفتاكة المستخدمة لاغراض رصد الالتزام بحقوق الانسان والاستخدامات الوقائية وما يتصل بها من تدريب، والمساعدات والامدادات العسكرية ذات الصلة بتنفيذ اتفاقات السلام، كما هو الحال في حالة السودان.[٧]

د-استثناء المواد اللازمة لدعم عمل البعثات الدولية، مثل لوازم التدريب الفني، بما في ذلك تلك التي تقودها المنظمات الاقليمية المأذون لها من الامم المتحدة، أو التي تعمل بموافقة الاطراف المعنية كما هو الحال في السودان.[٨]

---

[١] ينظر: الفقرة (١٢) من قرار مجلس الامن رقم (٨٢٠) الصادر في ١٧ /٤/ ١٩٩٣ .
[٢] ينظر: الفقرة (٧) من قرار مجلس الامن رقم (٨٤١) الصادر في ١٦ /٦ /١٩٩٣ .
[٣] ينظر: الفقرة (١٣) من قرار مجلس الامن رقم (٩٤٢) الصادر في ٢٣ /٩/ ١٩٩٤ .
[٤] ينظر: الفقرة (١٨) من قرار مجلس الامن رقم (١٤٧٨) الصادر في ٦ /٥/ ٢٠٠٣ .
[٥] ينظر: قرار مجلس الامن رقم(١٠٠٥) الصادر في ١٧ /٧/ ١٩٩٥ .
[٦] ينظر: الفقرة (٥) من قرار مجلس الامن رقم (١٣٤٣) الصادر في ٧ /٣/ ٢٠٠١ .
[٧] ينظر الفقرة (٧) من قرار مجلس الامن رقم (١٥٩١) الصادر في ٢٩/٣/ ٢٠٠٥ .
[٨] ينظر: الفقرة (٩) من قرار مجلس الامن رقم (١٥٥٦)الصادر في ٣٠ /٦/ ٢٠٠٤ .

او حظر السلاح الذي شهدته الصومال، إذ استثنيت بعض المواد التي تستخدمها بعثة الاتحاد الافريقي العاملة هناك.[١] ويدخل ضمن هذه الاستثناءات الملابس الوقائية، مثل السترات الوقائية أو الخوذات العسكرية التي قد يستخدمها موظفي الامم المتحدة، أو وسائل الاعلام أو العاملون في الانشطة الانسانية، كما في حالة حظر السلاح المفروض على افغانستان (تنظيم القاعدة وحركة الطالبان).[٢]

٣-الاستثناءات الواردة على السفر أو حركة الملاحة بانواعها كافة: تنصب الاستثناءات في حالة القيود المفروضة على السفر أو حركة الملاحة الى استثناءات فردية لاسباب معينة تحددها قرارات مجلس الامن ذات الصلة:

أ-استثناءات السفر لدواعي العلاج أو ممارسة الفرائض الدينية، وهذا ما يتمثل بالجزاءات المفروضة على ايران.[٣]

ب-استثناءات السفر لافراد لهم دور في ايجاد تسوية سلمية لنزاع ما مرتبط بالجزاءات كما هو الحال في سيراليون،[٤] أو من اجل خدمة جهود المصالحة والاستقرار في نزاع ما كما في حالة الصومال.[٥]

ج-استثناءات السفر من اجل القيام باجراءات قضائية معينة، كما هو في حالة الجزاءات على افغانستان (حركة الطالبان وتنظيم القاعدة).[٦]

د-في حالة القيود المفروضة على حركة الملاحة، فقد تستثنى الرحلات التي تنقل اغذية أو مستلزمات طبية أو احتياجات انسانية من هذه القيود، كما في الاستثناءات على الجزاءات التي طالت حركة الملاحة الجوية في افغانستان، وقد استثنيت الرحلات الجوية التي تنظم لاغراض انسانية من الوكالات الانسانية والانمائية.[٧]

٤-الاستثناءات الواردة على تجميد الاصول أو الودائع المالية: يختلف نطاق هذه الاستثناءات في التفاصيل، ولكن الأنموذج العام لهذه الاستثناءات يتمثل بالجزاءات المفروضة على كوريا الشمالية التي شملت ثلاث فئات رئيسة على النحو الاتي:[٨]

أ-الاموال المخصصة لتغطية النفقات الاساسية: طبقا لقرارات الامم المتحدة التي تناولت استثناءات من هذا النوع ينصرف مفهوم النفقات الاساسية الى الاتي:

ب- تسديد الديون الناجمة من شراء المواد الغذائية، أو ادوية أو تسديد نفقات علاجية طبية.

ج- تسديد ايجارات أو رهن عقاري، أو ضرائب أو اقساط تأمين.

---

[١] ينظر: الفقرة (٦-أ) من قرار مجلس الامن رقم (١٧٤٢) الصادر في ١٥ /٢/ ٢٠٠٧ .
[٢] ينظر : الفقرة (٦) من قرار مجلس الامن رقم (١٣٣٣) الصادر في ١٩ /١٢/ ٢٠٠٠ .
[٣] ينظر: الفقرة (٣) من قرار مجلس الامن رقم(١٧٤٧) الصادر في ٢٤ /٣/ ٢٠٠٧ .
[٤] ينظر: الفقرة (٧-ب) من قرار مجلس الامن رقم (١٣٤٣) الصادر في ٧ /٣/ ٢٠٠١ .
[٥] ينظر: الفقرة (٢-ب) من قرار مجلس الامن رقم (١٨٤٤) الصادر في ٢٠ /١١/ ٢٠٠٨.
[٦] ينظر: الفقرة (٢-ب) من قرار مجلس الامن رقم (١٣٩٠) الصادر في ١٦/١/ ٢٠٠٢ .
[٧] ينظر: الفقرة (١٢) من قرار مجلس الامن رقم (١٣٣٣) الصادر في ١٩ /١٢/ ٢٠٠٠ .
[٨] ينظر: قرار مجلس الامن رقم (١٧١٨) الصادر في ٩ /١٠/ ٢٠٠٦ .

د-رسوم الخدمات العامة أو المبالغ التي تقتصر على سداد رسوم الاتعاب المهنية المعقولة أو النفقات المتكبدة الناجمة عن تقديم الخدمات القانونية أو الرسوم أو تكلفة الخدمات اللازمة طبقا للقوانين الوطنية للعمليات الاعتيادية المتعلقة بحفظ أو صون الاموال والاصول المالية والموارد الاقتصادية الاخرى المجمدة.

هـ-الاموال المخصصة لتغطية نفقات استثنائية: شريطة ان تخطر الدولة أو الدول المعنية لجنة الجزاءات ذات الصلة، وتحصل على موافقتها عن طبيعة هذه النفقات ومدى السماح باستخدام الاصول والودائع المالية المشمولة بالجزاءات للوفاء بها.

و-الاموال المتعلقة برهن أو حكم قضائي أو اداري أو تحكيمي: وفي مثل هذه الحالة تستخدم الاصول والموارد المالية لوفاء مستحقات الرهن أو الاحكام القضائية أو الادارية أو التحكيمية، ويشترط عادةً في مثل هذه الحالة ان يكون الرهن أو الحكم عائد الى تاريخ سابق على صدور قرار مجلس الامن المتضمن الجزاءات، بشروط معينة على رأسها موافقة لجنة الجزاءات المعنية.

ومن الجدير بالذكر ان من الممكن ان يجري تقدير الاستثناءات الانسانية على اساس اخر تبعاً للفئات البشرية الاكثر عرضة لخطر الحرمان الناتج من الجزاءات كالنساء والاطفال، فعلى سبيل المثال اكد مجلس الامن في قراره رقم (١٣٢٥) لعام ٢٠٠٠ على استعداده التام لمراعاة الاحتياجات الخاصة بالنساء في منح الاستثناءات الانسانية، في معرضة تطبيقية لتدابير المادة (٤١).[١]

ثالثا: شروط اعمال الاستثناءات الانسانية

ان اهم الشروط الواجب على الامم المتحدة تجاوزها عند اعمال الاستثناءات الانسانية تتمثل بما يأتي:

١-الاجماع حول تضمين قرار الامم المتحدة بفرض الجزاءا ت استثناءات انسانية

ان الاستثناءات الانسانية ما هي الا بند من بنود قرار الجزاءات، وتخضع للمناقشات وتبادل الاراء وتعارض المصالح لدى التصويت شأنها في ذلك شأن سائر نصوص الجزاءات، وخصوصا اذا كانت هذه الاستثناءات متمثلة بمواد ذات طبيعة مركبة كالمواد ذات الطبيعة العسكرية المستخدمة في الوقت نفسه لتحقيق اغراض انسانية، ومن ثم فان الصعوبة الاولى التي يجب على الامم المتحدة تجاوزها بشأن هذه الاستثناءات هو اجماع الدول الاعضاء حولها.[٢]

٢- تلبية الاستثناءات الانسانية للهدف المنشود منها

تؤدي عملية تقويم الظروف السائدة في الدول التي تفرض عليها الجزاءات دورا بارزا في نجاح هذه الاستثناءات وادائها للدور المطلوب منها، وتتعلق عملية التقويم باثار هذه الجزاءات على النواحي الانسانية من جهة، ودراسة الاوضاع السائدة

---

[١] ينظر: الفقرة (١٤) من قرار مجلس الامن رقم (١٣٢٥) الصادر في ٣١/١٠/ ٢٠٠٠ .

[٢] علاق كمال، لجنة الجزاءات التابعة للامم المتحدة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٠، ص ٣٢ .

في دولة ما لمعرفة كيفية تصميم هذه الاستثناءات والمجالات التي يفترض ان تشملها من جهة اخرى، وهذا يقتضي توفير مجموعة من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية السائدة بشكل مسبق على اقرار الجزاءات للجهة التي تفرض هذه الاخيرة، وذلك من اجل التوصل الى رسم نظام جيد للاستثناءات المرافقة لها.[١]

ومن الجدير بالاشارة ان عملية التقويم ينبغي ان تكون مستمرة باستمرار الجزاءات لمواكبة التغييرات، وعلى سبيل المثال في حالة وجود ازمة انسانية معينة كالكوارث البيئة بالدولة التي فرضت عليها الجزاءات، وهذا ما يؤدي بلجنة الجزاءات من اخذ ذلك بالحسبان لاستيعاب نتائج هذه الازمة في ظل وجود الجزاءات.[٢]

٣- توفير بنية تحتية مناسبة

قد تفتقر الدولة التي تفرض عليها الجزاءات للمقومات اللازمة لتنفيذ الاستثناءات الانسانية، وهذا يعود اما الى لافتقار البنية التحتية اللازمة لتوزيع المواد الانسانية التي يجري الحصول عليها بموجب الاستثناءات الى من هم بحاجة اليها، أو تقضي الازمة الاقتصادية الناجمة عن الجزاءات الى تدني مستوى قدرة الدولة على شراء هذه المواد، ومن ثم تصبح الجزاءات من دون معنى ما لم تأخذ المنظمات والهيئات العاملة في المجال المبادرة، وذلك من اجل تأمين هذه المواد الى الفئات المعنية بها.[٣]

المطلب الثاني: ادارة لجان الجزاءات التابعة للامم المتحدة في تنفيذ الاستثناءات الانسانية

تعد ادارة الاستثناءات الانسانية احدى ابرز مهام لجان الجزاءات التابعة للامم المتحدة، وقد اضفت هذه المهمة الحيوية على عمل اللجان، وذلك نظرا لما تقتضيه من التفاصيل المتعددة والدقيقة والمتابعة الدائمة لها. ولتوضيح ذلك، ارتأيت تقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

اولا: اخطار لجنة الجزاءات.

ثانيا: تعيين محتوى الاستثناءات الانسانية

اولا-اخطار لجنة الجزاءات: اي يقتضي من الجهة التي تتخذ تدبير معين على اساس هذه الاستثناءات من اخطار اللجنة متمثلة برئيسها، وهذه تعد الخطوة الاولى نحو طريق تنفيذ الاستثناءات الانسانية.[٤]

---

[1]Manuel Bessler, Richard Garfield, Gerard Mc Hugh, "Sandions Assessment Hand Book: assessing the Human Anitarian Implications of Sanctions", United Nations, inter Agency standing committee, New York, 2004,Disponible Sure le Sit Internet: http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/docs-handbook/iascsanchb.pdf, p.49.

[٢] د. سعيد فهيم خليل، الحماية الدولية لحقوق الانسان في الظروف الاستثنائية دراسة في ضوء احكام القانون الدولي لحقوق الانسان، مكتبة اميديست، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٥٣ .

[٣] رودريك إيليا أبي خليل، العقوبات الاقتصادية في القانون الدولي بين الفعالية وحقوق الانسان، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩. ص ١١٧ .

[٤] د. فاتنة عبدالعال احمد، العقوبات الدولية الاقتصادية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٨٣

١- الفئات التي تقدم لها الاخطار

وتتعدد الفئات التي يمكن لها تقديم الاخطار وذلك على النحو الاتي:

أ-الدولة التي **فرضت الجزاءات عليها:** فالدولة التي ترغب باستخدام الاستثناءات المسموحة لها اثناء فرض الجزاءات عليها من اخطار لجنة الجزاءات بذلك، ولهذه الاخيرة سلطة تقديرية في ضوء ذلك، وعلى سبيل المثال فقد وافقت لجنة الجزاءات المنشأة عملا بالقرار رقم (٧٤٨) لعام ١٩٩٢ بشأن ليبيا بناء على طلبها بإحدى وتسعين رحلة من رحلات الاجلاء الطبي خلال عام ١٩٩٨، في حين لم توافق عام ١٩٩٧ الا على سبعين رحلة.[١]

ب-الدولة المعنية بسلع أو خدمات تقع تحت طائلة الجزاءات : وهذه تتجسد بالدولة التي يوجد فيها الاصول والموارد المالية التي جرى تجميدها وفقا للجزاءات، وذلك من اجل تأمين الوصول اليها من قبل الاشخاص والمؤسسات العائدة اليها في المجالات المشمولة بالاستثناءات.[٢] أو دولة ترغب بتطبيق الاستثناءات على دولة معينة خاضعة لنظام الجزاءات، ولا سيما فيما يتعلق بالاستثناءات الطبية والسفر، وهذا ما فعلته مصر في اثناء فرض الجزاءات على ليبيا بتقديم طلب الموافقة على تيسير اربع وخمسين رحلة جوية لطائرات تعود لشركة مصر للطيران لنقل الحجاج الليبيين.[٣]

ج- الوكالات أو المكاتب التابعة للامم المتحدة: عند عدم وجود حكومة فاعلة في الدولة المعنية نتيجة لظروف معينة تمر بها، لذلك يمكن ان تتولى احد الوكالات أو المكاتب التابعة للامم المتحدة العاملة في تلك الدولة متابعة ذلك.[٤]

د-منظمة غير حكومية: إذا تتابع الدولة التي فيها مقر المنظمة هذا الطلب، والتأكد من مطابقة هذه المواد مع مقتضيات قرار الجزاءات المعني.[٥]

٢- الشروط الواجب توافرها في اخطار لجنة الجزاءات

ويشترط في اخطار لجنة الجزاءات توافر شروط عدة على النحو الآتي:

أ- ان يكون الاخطار مسبقا: إذ يجب تقديمه قبل البدء في مباشرة تنفيذ الاجراء الذي يستند اليه، وان ينال موافقة اللجنة المعنية على مضمونه، وتقوم اللجنة غالبا بدراسة الاخطارات وفقا لكل حالة على حدة للاجابة عن الجهة التي قامت بتقديمها.[٦]

---

[١] علاق كمال، مصدر سابق، ص ٣١ .

[٢] موساوي امال، التدخل الدولي لاسباب انسانية في القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر-باتنة، الجزائر، ٢٠١١، ص ١٢٢ .

[٣] د. محمد ابراهيم ملتم، الجزاءات الدولية كاسلوب لادارة الازمات دراسة لحالتي الحظر على كل من العراق وليبيا،(١٩٩٠-٢٠٠٣)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٢٤-٣٢٥ .

[٤] د. فوزي اوصديق، مبدأ التدخل والسيادة لماذا وكيف؟، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ١٩٩٩، ص ٧٧ .

[٥] د. محمد غازي ناصر الجنابي، التدخل الانساني في ضوء القانون الدولي العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٠٦ .

[٦] د. بوجلال صلاح الدين، الحق في المساعدة الانسانية دراسة مقارنة في ضوء احكام القانون الدولي الانساني وحقوق الانسان، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٧٠ .

ب-اعتماد الاخطار على نماذج متعددة وفقا للجزاءات المرتبطة وطبيعة المواد المستثناة: فقد تشترط بعض لجان الجزاءات في مبادئها التوجيهية ان يكون الاخطار خطيا، ويرفق به عدد من المعلومات، ويتجسد ذلك مثلا في حالة الاستثناءات الواردة على جزاءات منع السفر، إذ يحتوي الاخطار على اسم وجنسية وبيانات جواز سفر أو وثيقة السفر، والغرض من السفر ومواعيد الرحلة وخط سيرها، وتفاصيل عن وسيلة المواصلات المستخدمة فيه.[١]

وقد يجري الاقتصار على الاخطار البسيط، ويكون تبسيط اجراءاته في بعض الحالات متمثلا بالمواد الطبية والغذائية والحالات الصحية المستعجلة.[٢]

وعليه فقد يعد الخروج عن المعلومات المقدمة الى اللجنة بموجب الاخطار انتهاكا صارخا لقرار الامم المتحدة المتضمن للجزاءات، وهذا ما أكدته لجنة الجزاءات الخاصة بفرض الجزاءات على ليبيا المنشأة عملا بالقرار رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢، والذي اكدت فيه بقيام طائرة تحمل حجاج ليبيين بالتوقف في جدة من دون ان يكون هذا التوقف مشمولا باذنها المسبق انتهاكا لجزاءات الامم المتحدة.[٣]

ثانيا- تعيين محتوى الاستثناءات الانسانية

تؤدي لجنة الجزاءات دورها في تعيين محتوى الاستثناءات اما من خلال طلبات المشورة التي تقدمها الدول والمنظمات، أو من خلال دراسة بعض الاخطارات والبت فيها، وعلى سبيل المثال فقد رفضت لجنة الجزاءات الخاصة بليبيا للعام ١٩٩٢ الطلب المقدم منها لتسيير رحلات جوية من حدود الاراضي الليبية، وذلك لانها لم تجد ما يستدعي في ذلك اساسا لمنح استثناء انساني.[٤]

وفي بعض الاحيان تستعين لجنة الجزاءات في قراراتها بشأن بعض الاستثناءات الانسانية ببعض التقارير المقدمة من الخبراء والمنظمات الدولية، وهذا ما تمثل باستعانة لجنة الجزاءات بشأن العراق بتقرير بعثه اوفدها الامين العام للامم المتحدة (خافيير بييريزدي كوبيار) برئاسة السيد امارتي هتساري لتقويم الاحتياجات الانسانية لسكان العراق، فضلاً عما قدمته اللجنة الدولية للصليب الاحمر من تقارير اليها. كما استعانت لجنة الجزاءات بشأن ليبيا بمنظمة الطيران المدني للموافقة على شراء بعض طائرات الاسعاف الجديدة.[٥]

---

[١] سوران اسماعيل عبد الله بنديان، دور العقوبات الذكية في ادارة الازمات الدولية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ١٦٩-١٧٠ .

[٢] انا سيغال، العقوبات الاقتصادية: القيود القانونية والسياسية، المجلة الدولية للصليب الاحمر، العدد ٨٣٦، تاريخ ١٩٩٩/١٢/٣١ ، ص ٨٧١ والمتاح على الموقع الالكتروني الاتي: http://www.icrc.org تاريخ الزيارة (٢٠١٩/٩/٢٤).

[٣] موساوي آمال ، مصدر سابق، ص ١٢٤ .

[٤] مها عيسى ميخائيل الدير، العقوبات الاقتصادية في منظمة الامم المتحدة وتطبيقاتها الحديثة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الاردنية، ١٩٩٤.، ص ١٠٠ .

[٥] د.اياد يونس محمد الصقلي، الحظر الدولي في القانون الدولي العام، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤،، ص ١٥٣ .

ونلخص من كل ما ذكر آنفاً، ان لجان الجزاءات هي العمود الفقري في اعمال الاستثناءات الانسانية، لا بل ان كلمة الفصل في تنفيذها يعود اليها عن طريق دراسة الاخطارات أو طلبات المشورة المقدمة اليها.

المبحث الثالث: تقويم فعالية الاستثناءات الانسانية في الحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في ضوء تجربة برنامج النفط مقابل الغذاء

ان عنوان هذه النقطة يثير العديد من التساؤلات عن السبب وراء تقويم فكرة الاستثناءات الانسانية ببرنامج النفط مقابل الغذاء، ولعل الجواب سيظهر جليا من خلال دراسة تفاصيل هذا البرنامج الذي يشكل أنموذجا فريدا من الاستثناءات الانسانية، اذ تخطى هذا الأنموذج مجرد كونه نصا في قرار مجلس الامن تشرف لجنة الجزاءات المعنية على تنفيذه، ليصبح بمثابة عملية تقع في صلب نظام الجزاءات المفروضة على العراق، وعليه فان معرفة ما حققه هذا الأنموذج من نجاح أو فشل سيسهم في اعطاء تقويم عام لفكرة الاستثناءات الانسانية. ولتوضيح ذلك، ارتأيت تقسيم هذا المبحث على النحو الآتي:

المطلب الاول: الملامح الاساسية لبرنامج النفط مقابل الغذاء.

المطلب الثاني : تأثير برنامج النفط مقابل الغذاء في الاوضاع الانسانية في العراق.

المطلب الثالث: فعالية الاستثناءات الانسانية في الحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان.

المطلب الاول: الملامح الاساسية لبرنامج النفط مقابل الغذاء

تسلط هذه النقطة الضوء على مبررات ظهور هذا البرنامج، والاطار القانوني الذي استند إليه في التنفيذ، والهيئات القائمة عليه، وابرز المعوقات التي رافقت تطبيقه.

اولاً :- دوافع ظهور برنامج النفط مقابل الغذاء

توالت النداءات على مستويات مختلفة لاحتواء الاوضاع الكارثية التي آل اليها الشعب العراقي في ظل الجزاءات التي بدأت مع القرار رقم (٦٦١) لعام ١٩٩٠، وهو ما اكده تقرير "امارتي اهتيساري" وكيل الامين العام للامم المتحدة، عندما قال: (ان الشعب العراقي قد يواجه كارثة وشيكة اخرى يمكن ان تؤدي الى انتشار الاوبئة والمجاعة ما لم تلبِ على وجه السرعة الاحتياجات الضخمة اللازمة للحياة).[١]

وبدأت الامم المتحدة تبحث عن سبيل لنزع فتيل الازمة الانسانية في العراق الناجمة من نظام الجزاءات الصارم الذي هيمنة على امكانيات هذا البلد ومقدراته، ووجدت في النفط العراقي ملاذها فاقترحت على الحكومة العراقية ان يستثنى جزء

[١] **جيف سيمونز، استهداف العراق العقوبات والغازات في السياسة الامريكية، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٣ .**

محدد من الموارد النفطية العراقية من الجزاءات بموجب القرار السابق ذكره، وذلك ليصار الى تخصيص عوائدها لتلبية الاحتياجات الانسانية للشعب العراقي.[١]

وتنوعت الصيغ التي ورد فيها هذا الاقتراح، وكان من ابرزها قرار مجلس الامن رقم (٧٠٦) لعام ١٩٩١، وقراره رقم (٧١٢) من العام نفسه الذي قوبل برفض من الحكومة العراقية، ولكن مجلس الامن اخذ زمام المبادرة وتصرف في قراره رقم (٩٨٦) لعام ١٩٩٥ بموجب احكام الفصل السابع، وانشأ برنامج النفط مقابل الغذاء ليكون بمثابة تدبير مؤقت لتوفير الاحتياجات الانسانية للشعب العراقي، وليضمن توزيع المعونات الانسانية بشكل منصف على اطيافه كافة، وفي الوقت نفسه ليفي العراق بالتزاماته الدولية التي تضمنتها قرارات الامم المتحدة بفرض الجزاءات.[٢]

وعلى الرغم من رفض العراق الاولي لفكرة ان يصبح نفطه تحت اشراف دولي في انتاجه وتصديره، الا ان الحكومة العراقية وافقت في النهاية على هذا البرنامج بعد مفاوضات واسعة مع الامم المتحدة اسفرت عن توقيعها مذكرة تفاهم مع الامانة العامة التابعة لها في العام ١٩٩٦ بشأن تنفيذ مضمون هذا البرنامج، وليبدأ ذلك فعليا مع نهاية عام ١٩٩٦.[٣]

ثانياً :-الاطار القانوني لمضمون برنامج النفط مقابل الغذاء

جاءت فكرة البرنامج متضمنة بالقرار رقم (٩٨٦) لعام ١٩٩٥ الذي قضى بالسماح للدول في استيراد النفط والمنتجات النفطية العراقية، واجراء المعاملات المالية وغير المالية المتصلة به مباشرةً، بحيث يتمكن العراق من بيع النفط الخام بمبلغ لا يزيد عن مليوني دولار امريكي كل (٩٠) يوما، واستخدم المبالغ النفطية لشراء الاحتياجات الانسانية.[٤]

وقد تضمن القرار الشروط الآتية:

١-تقديم طلب الشراء الى لجنة تنفيذ القرار (٦٦١) مع تأييد الحكومة العراقية على الطلب، ومن ثم تتولى اللجنة قبول ذلك.[٥]

٢- تدفع مبالغ الشراء في حساب ينشأ لهذا الغرض يطلق عليه بـ(حساب النفط العراقي في باريس)، والذي لا يقتصر دوره على الاحتفاظ بمبالغ النفط العراقي فحسب بل يحدد الوقت والمكان المناسب لذلك الاتفاق، وتتولى الامم المتحدة الاشراف عليه.[٦]

---

[١] د.جمال محي الدين، العقوبات الاقتصادية للأمم المتحدة، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٣٩-٢٤٠ .

[٢] ينظر: ديباجة القرار (١٩٩٥) ٩٨٦ /S/Res

[٣] باسيل يوسف بجك، العراق وتطبيقات الامم المتحدة للقانون الدولي ١٩٩٠-٢٠٠٥، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ، ص ١٨٧ .

[٤] ينظر: الفقرة (١) من قرار مجلس الأمن رقم (٩٨٦) الصادر في ١٤ /٤/ ١٩٩٥.

[٥] د. زياني نوال، العقوبات الغير العسكرية في الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة وتطبيقها على العراق، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ، ص ١١٨.

[٦] انتوني كوردسمان واخرون، العراق تحت الاحتلال تدمير الدولة وتكريس الفوضى، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٤٤ .

٣-ان يجري ضخ الجزء الاكبر من صادرات النفط العراقي عن طريق الانبوب النفطي المار بتركيا، والمتبقي منه يكون من خلال ميناء البكر.[١]
٤-تستعمل المبالغ المتحصلة في سداد الاحتياجات الانسانية بعد قبول لجنة الجزاءات.[٢]
٥- توزيع المبالغ الناجمة عن عملية البيع على النحو الاتي: (تخصص ٥٠% للحكومة لشراء الامدادات الطبية والمواد الغذائية، ٣٠% توضع في صندوق التعويضات للكويت، تزويد ١٥% في محافظات كردستان، واخيرا ١٥% لتغطية تكاليف الامم المتحدة).[٣]

وفي ١٨ تموز من العام ١٩٩٦ قدمت الحكومة العراقية خطة التوزيع الخاصة بشراء وتوزيع المواد الانسانية الى الامين العام لاقرارها، وفي ٩ كانون الأول من العام نفسه اخطر الامين العام مجلس الامن باكتمال الاجراءات اللازمة كافة لتنفيذ القرار (٩٨٦)، وان الامانة العامة على الاستعداد الكامل للمباشرة بالتنفيذ ابتداء من الساعة الواحدة بتوقيت الولايات المتحدة الامريكية،[٤] وبدأ البرنامج بالتطبيق في تشرين الاول من العام ١٩٩٧ برئاسة "دنيس هاليداي"، واول شحنة من المواد الغذائية وصلت الى العراق في مارس عام ١٩٩٨.[٥]

وبما ان القرار (٩٨٦) لا يكفي سوى لستة اشهر على النحو الذي ادى بالبرنامج بالاعتماد على استمراره وفقا لسلسلة قرارات اخرى، والتي تسمح بتعديل قيمة الصادرات النفطية والحدود المسموح بها للصادرات، فضلاً عن دخول هذه القرارات يمثل مرحلة جديدة للبرنامج وتمدد فيها لمدة (١٨٠) يوما، وبلغت سبعة مراحل بحلول عام ٢٠٠٠ وصولا الى مرحلة الثالثة عشر عام ٢٠٠٣.[٦]

ثالثاً:- الهيئات القائمة على تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء

تمثلت هذه الهيئات بالاتي:

١- مكتب تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء: ترأسه المدير التنفيذي (بنيون سفيان) الذي تولى تعينه الامين العام للامم المتحدة، وهو مسؤول عن الادارة العامة للبرنامج، وتنسيق جميع الانشطة المرتبطة به.

---

[١] د. عبد الامير الانباري، نظام عقوبات الامم المتحدة (حالة العراق)، مجلة المستقبل العربي، المجلد ١٩، العدد ٢١٥، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧، ص ٣٤ .
[٢] جيف سيمونز، التنكيل بالعراق العقوبات والقانون والعدالة، ط ١ ،مركز دراسات الوحدة العربية ،بيروت ،١٩٩٨، ص ١٦٠، ١٦٢.
[٣] امانج علي عثمان، مبدأ التدخل الانساني واشكالية السيادة الوطنية (دراسة حالة العراق)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٣، ص ١٢٢ .
[٤] د. جمال محي الدين، قدرة نظام العقوبات الاقتصادية في حالة تحقيق السلم والامن الدوليين "الحالة العراقية"، مجلة الدراسات الاستراتيجية، العدد الثالث، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٥٦-٥٧ .
[٥] د. زياني نوال، مصدر سابق، ص ١١٩.
[٦]تيم نبلوك، العقوبات والمنبوذون في الشرق الاوسط (العراق – ليبيا – السودان)، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١١، ، ص ٥٤ .

وذلك بما فيها الانشطة التي تقوم بها لجنة الجزاءات المنشأة بموجب القرار رقم (٦٦١) لعام ١٩٩٠.[١]

٢- مكتب الامم المتحدة للشؤون الانسانية في العراق: ترأسه منسق الشؤون الانسانية الذي عينه ايضا الامين العام للامم المتحدة، ولعل ابرز من شغل هذا المنصب كان (د. هانز كريستوف فون سبونيك) الذي اعلن استقالته من منصبه هذا احتجاجا على سياسة الامم المتحدة في جزاءاتها على العراق، والتي رأى فيها محاباة للولايات المتحدة الامريكية واهدافها الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، وكانت مهمة هذا المكتب رفع تقارير عن التنفيذ الميداني للبرنامج الى مديره التنفيذي.[٢]

٣- مجموعة من هيئات الامم المتحدة ووكالاتها: إذ عمل كل منها في مجال عمله كمنظمة الامم المتحدة للزراعة والاغذية (الفاو)، ومنظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الصحة العالمية، واتحاد الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومنظمة الامم المتحدة للطفولة، وبرنامج الامم المتحدة الانمائي، وبرنامج الاغذية العالمي، ومكتب الامم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل).[٣]

٤- لجنة الجزاءات المنشأة عملا بالقرار (١٩٩٠) S/Res/٦٦١: إذ تمثلت مهمتها برصد عمليات بيع النفط العراقي ومنتجاته بمساعدة مفتشين مستقلين يعينهم الامين العام للامم المتحدة، فضلاً عن مراقبة كميات النفط والاسعار التي بيعت وفقا لها.[٤]

رابعاً :- المعوقات التي واجهت برنامج النفط مقابل الغذاء

واجه برنامج النفط مقابل الغذاء مجموعة من المعوقات تذكر الدراسة منها:

١-**عدم كفاية النفط العراقي لتلبية متطلبات البرنامج:** على الرغم من ان قطاع البترول (النفط) هو القطاع الذي وقع عليه عبء تمويل البرنامج النفط مقابل الغذاء، الا ان هذا القطاع كان الاكثر تضررا من جراء وضع المعوقات وتعليق عقود شراء معدات استخراجه وتصديره، وهذا ما ادى الى حدوث تناقض رئيس بين القول والفعل فيما يتعلق بالبرنامج، ومن ثم فقد تأخرت الادوات والمعدات لصالح الصناعة النفطية، وتقادمت البنى التحتية البترولية بشكل عام على النحو الذي يؤدي الى توفير العديد من المليارات من الدولارات لاعادة تأهيلها.[٥]

---

[١] د. سناء محمد سدخان، مظاهر الفساد المالي في عقود مذكرة التفاهم النفط مقابل الغذاء، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٨، ٢٠١٦، ص ١٥٦، والمتاح على الموقع الالكتروني الاتي: http://www.iasj.net ، تاريخ الزيارة: (٢٠١٩/١٠/٢٦.)

[٢] جيف سيمونز، استهداف العراق العقوبات والغازات في السياسة الامريكية، مصدر سابق، ص ٩٢-٩٣ .

[٣] د. منى محمود مصطفى، القانون الدولي لحقوق الانسان دراسة قانونية تحليلية للقواعد القانونية الانسانية المطبقة في زمن السلم والحرب، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٧٥ .

[٤] ينظر: الفقرة (٦) من قرار مجلس الامن رقم (٦٦١) الصادر في ١٩٩٠/٨/٦ .

[٥] محمد زهير عبد الكريم، تطبيق مجلس الأمن للفصل السابع من الميثاق دراسة حالة النزاع بين العراق والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ٢٠١٤، ، ص ٨٣ .

٢-**المواقف السياسية للدول:** خضع تنفيذ البرنامج لتقلبات المواقف السياسية الدولية، ومثال ذلك اعلان الحكومة العراقية في الثامن من نيسان من العام ٢٠٠٢ وقف الصادرات النفطية لمدة (٣٠) يوماً تأييدا للشعب الفلسطيني.[١]

٣-**تقلبات اسعار النفط:** قام العراق خلال مدة تنفيذ البرنامج بتعليق صادراته النفطية مرارا، وذلك نتيجة عدم حصول اتفاق على اسعار النفط مع الامم المتحدة، ومن ثم فقد ادى ذلك الى حدوث حالة من عدم الاستقرار في اسعار النفط العالمية القائمة على حسن سير البرنامج.[٢]

٤-**كفاءة خطط التوزيع:** كان من المتأمل ان تأتي خطط التوزيع الخاصة بكل مرحلة من مراحل البرنامج منسجمة مع اولويات الاوضاع الانسانية في العراق من جهة، وكفاءة صناعته من جهة اخرى، وعليه فان تصميم هذه الخطط عد تحديا بحد ذاته.[٣]

٥-**المشاكل الاجرائية لتنفيذ العقود:** إذ كانت البيروقراطية تحد من فعالية تنفيذ العقود، فالغالبية منها تم تعليقه الامر الذي قلص من فعالية البرنامج، وهذا ما ادى بالامين العام للامم المتحدة بالتعبير مرارا عن قلقه تجاه تعليق طلبات توريد الموارد الانسانية، أو نقص الامدادات اثر غياب العوائد المالية اللازمة لتنفيذ العديد من العقود والموافق عليها.[٤]

٦-**الظروف الامنية:** ادت الشواغل الامنية غير المستقرة في العراق الى وقف انشطة البرنامج وقفا مؤقتا وجزئيا لمرات عدة، وقد انتقل موظفوه مرارا من العراق الى الاردن.[٥]

٧-**ضمان نزاهة البرنامج:** شكل برنامج النفط مقابل الغذاء وجها غير مشرق في تاريخ عمل الامم المتحدة على الرغم من تسليمه حتى عام ٢٠٠٣ (٣٩) مليون دولار من المساعدات الانسانية لما يقارب (٢٢) مليون نسمة،[٦] الا ان التقارير بشأن تغلغل الفساد في مفاصل ادارته وتنفيذه دفعت الامين العام للامم المتحدة الى انشاء لجنة تقصي مستقلة رفيعة المستوى للتحقيق في التجاوزات التي شهدتها ادارة وتنفيذ البرنامج (IIC, 2005).[٧]

---

[١] خالد غالب مطر التميمي، نظام الأمن الجماعي في ضوء تجربة مجلس الأمن في العراق، ط١، دار الابحاث للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٤، ، ص ١١١ .

[٢] د.هانز كريستوف فون سبونيك، تشريح العراق عقوبات التدمير الشامل التي سبقت الغزو، ترجمة أ.حسن حسن وأ.عمر الايوبي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ، ص ٤٢ .

[٣] د. طه محيميد جاسم الحديدي، الجزاءات الدولية في ميثاق الامم المتحدة، دار الكتب القانونية، مصر، المحلة الكبرى، ٢٠١٣، ، ص ٢٧٤ .

[٤] د.سامي شبر، جزاءات الامم المتحدة ضد العراق وجريمة الابادة الجماعية، ترجمة د. رياض القيسي، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ، ص ٧٠-٧١ .

[٥] رودريك ايليا ابي خليل، مصدر سابق، ص ١٧٩ .

[٦] قردوح رضا ، العقوبات الذكية مدى اعتبارها بديلاً للعقوبات الاقتصادية التقليدية في علاقاتها بحقوق الانسان، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العقيد الحاج لخضر-باتنة،الجزائر ،٢٠١٠،ص١٣١ .

[٧] انتوني كوردسمان واخرون، مصدر سابق، ص٢٤٧.

المطلب الثاني: تأثير برنامج النفط مقابل الغذاء في الاوضاع الانسانية في العراق

اكدت الامم المتحدة مرارا ان هذا البرنامج لا يقصد به ان يكون بديلا عن النشاط الاقتصادي الطبيعي للعراق، وانما نظرت اليه على انه امر لابد منه في مواجهة الاوضاع الانسانية الناجمة من الجزاءات الاقتصادية.[١]

وقد اشارت العديد من التقارير الصادرة عن الامم المتحدة بان هذا البرنامج بمثابة صمام امان للحيلولة من دون زيادة التدهور في الخدمات العامة والهياكل الاساسية في مجالات عدة على النحو الذي يسمح بأمكانية الحصول على السلع والخدمات الانسانية، الا انه في الوقت نفسه لم يكن تأثيره حاسماً في معالجة الاثار الناجمة من الجزاءات.[٢] والدليل على ذلك ما قالته منظمة الاغذية والادوية (برنامج الغذاء العالمي) ان مذكرة التفاهم لم تحل مشكلة سوء التغذية الخطيرة، ولم تلبي الاحتياجات الغذائية الكاملة للشعب العراقي فالحصص الغذائية المسموح بها شحيحة وغير وافية بالبروتين والعديد من المواد الغذائية الاخرى.[٣]

وفي هذا السياق لابد من طرح التساؤل الاتي:

هل تغير الموقف عندما سمح مجلس الامن للعراق ببيع كمية من نفطه بموجب القرار (٩٨٦) على وقف صيغة برنامج النفط مقابل الغذاء؟

ان الوضع الانساني والمعاشي للشعب العراقي لم يتحسن في ظل برنامج النفط مقابل الغذاء، والحق يقال ان البرنامج افادَ الامم المتحدة اكثر من افادته للشعب العراقي، إذ اذ باشر باستقطاع (٣٠%) من قيمة المبيعات النفطية المتأتية عن تطبيق البرنامج لتغطية عملياتها في العراق، وسداد بعض مبالغ التعويضات المترتبة بموجب قرارات مجلس الامن، فضلا عن تحمل العراق تكاليف اجور الموظفين الذين انتدبتهم الامم المتحدة للاشراف على توزيع المواد الغذائية، والمراقبين والفنيين لعمليات ضخ النفط عبر خط الانابيب العراقي – التركي.[٤]

وبسبب الاثار السلبية المترتبة على استمرار نظام الجزاءات الاقتصادية على العراق اعلنت ممثلة برنامج الغذاء العالمي في العراق الالمانية "جونا بورغهات" استقالتها من منصبها، وقد تبعها في ذلك منسق انشطة الامم المتحدة الانسانية مع العراق الالماني "هانز كريستوف فون سبونيك" اعلن هو الآخر استقالته من منصبه، وخير من وصف البرنامج هو المنسق السابق للبرنامج في العراق الايرلندي (دنيس هاليداي) الذي استقل من منصبه في عام ١٩٩٨ احتجاجا على الضغوط التي تعرض لها في اثناء تنفيذ

---

[١] د. محمد ابراهيم ملتم، المصدر السابق، ص ١٧١-١٧٢ .

[٢] جيف سيمونز، التنكيل بالعراق العقوبات والقانون والعدالة ، مصدر سابق، ص ١٢-١٣ .

[٣] د.هويدا محمد عبد المنعم، القانون الدولي وحقوق الانسان (دور المنظمة الدولية في فرض العقوبات على انتهاك حقوق الانسان)، ط١، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨،، ص ١٠٧ .

[٤] د. نزار جاسم العنبكي، سلطة مجلس الأمن في توقيع جزاءات الفصل السابع وتقدير استخدامها في تطبيق الجزاءات الاقتصادية في حالة العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد الرابع عشر، العددان الاول والثاني، ١٩٩٩، ، ص ٣٧-٣٨ .

البرنامج، إذ وصفه: (ان برنامج النفط مقابل الغذاء هو برنامج فاشل، اريد به تكريس الحصار فهو لا يحقق الكفاية من الغذاء للمواطن العراقي، كما ان الحصار هو حرب غير معلنة ضد العراق عن طريق الامم المتحدة).[١]

وقد نتج من تطبيق البرنامج حدوث انتهاكا لسيادة العراق وشعبه، كما ان دوافعه لم تكن انسانية مطلقا كما يحاول نص القرار وصفها، بل كان يخفي دوافع سياسية تستهدف الدولة التي قدمت مشروع القرار وهي الولايات المتحدة الامريكية التي مارست الضغط داخل مجلس الامن باتجاه فرضه ومن ثم استصداره.[٢]

بقي برنامج النفط مقابل الغذاء عاجزا عن تلبية الاحتياجات الانسانية المتزايدة للشعب العراقي، وذلك نظرا لما تعرض له العراق من عدوان عام ١٩٩١ من دمار شامل في البنى التحتية للبلد، ولما نجم من هذا الدمار من اثار سلبية في جميع القطاعات الاقتصادية والزراعية والصحية والتعليمية، فضلاً عن استمرار فرض الحصار عليه مدة تزيد عن خمس سنوات متواصلة قبل بدء العمل ببرنامج النفط مقابل الغذاء، ومن ثم فقد ادى الى عدم استطاعته لمواجهة الظروف الصعبة الناجمة من الخمس سنوات الماضية من الحصار وإصلاحها.[٣]

ومن خلال ما ذكر آنفاً، ان اسباب فشل برنامج النفط مقابل الغذاء يمكن ارجاعها على النحو الاتي:

السبب الاول: ألية التفكير القصيرة المدى التي بنيّ على اساسها البرنامج، اي انه عالج مشكلات الشعب العراقي الناجمة من الجزاءات بابسط مما تستحق، ولذلك كان يجب ان يجري تصميمه بشكل يتلاءم مع المدة التي من المقدر ان يستمر خلالها، كما كان من اللازم ان تكرس لمعالجة مواضيع اكثر اهمية مثل استعادة القدرة الانتاجية للقطاعات العراقية واصلاح البنية التحتية.[٤]

السبب الثاني: الموقف الدولي من الحكومة العراقية الذي يقوم على ضمان من عدم وصول العملة الصعبة اليها.[٥]

السبب الثالث: الاقتطاعات الكبيرة من موارد البرنامج، وهي التي كانت تسحب من اجل التعويضات التي اصدرها مجلس الامن وفقا لعام ١٩٩٠ لاصلاح الاضرار الناجمة من الحروب، والتعويضات الخاصة بنفقات الهيئات الدولية والعاملين فيها من ضمنهم مفتشين اللجان المتخصصة في الامم المتحدة.[٦] وقد علق بخصوص ذلك منسق الشؤون الانسانية في العراق هانز كريستوف فون سبونيك بقوله: (لماذا كان ينبغي دفع رواتب

---

[١] رودريك ايليا ابي خليل، مصدر سابق، ص ١٧٦ .

[٢] د. جمال محي الدين، العقوبات الاقتصادية للامم المتحدة، مصدر سابق، ص ٢٠٢-٢٠٣ .

[٣] امل حمدي دكاك، اثر الحروب والنزاعات المسلحة على الاسرة العربية، مجلة جامعة دمشق، كلية الحقوق، المجلد ٢٣، العدد الثاني، ٢٠٠٧، ص ٢٣٨ .

[٤] د. طه محيميد جاسم الحديدي، مصدر سابق، ص ٢٧٦ .

[٥] انتوني كوردسمان ، مصدر سابق ،ص٢٤٩. .

[٦] سوران اسماعيل عبد الله بنديان، مصدر سابق ، ص ٧٤ .

موظفي الامم المتحدة من موارد العراق المحدودة التي كانت الحاجة اليها ماسة لابقاء شعب على قيد الحياة وخفض مستوى سوء التغذية وعدد حالات الوفاة بين الاطفال؟).[١]

ويمكن القول إنه في الوقت الذي كان فيه منتظر من برنامج النفط مقابل الغذاء ان يخفف محنة الشعب العراقي ويشكل ردعا في وجه اقسى نظام للجزاءات الدولية، كان هذا البرنامج فرصة للكشف عن مواطن الخلل في عمل الامم المتحدة إذ ابان من جديد دور التجاذبات السياسية التي تجسدت في تأثير الدول دائمة العضوية في مجلس الامن على عمل لجنة الجزاءات المنشأة عملا بالقرار رقم (٦٦١) لعام ١٩٩٠ عن طريق عضويتها في هذه اللجنة، كما كشف عن الفساد الاداري المتغلغل في البنية الداخلية للامم المتحدة عندما اضحى هذا البرنامج سلسلة فساد ممتدة من بغداد الى نيويورك.

المطلب الثالث: فعالية الاستثناءات الانسانية في الحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان

رافقت الاستثناءات الانسانية الجزاءات الاقتصادية الدولية منذ نشأتها، ولم تستطع ان تخفف من وطأة الآثار المترتبة عند فرض هذه الجزاءات الا نسبياً، وحتى في احسن حالاتها لم تعوض عن اضرارها المروعة الى الحد الذي دفع الى وصفها بانها "محاولة عقيمة لتخفيف الكوارث"، ومرد هذا الرأي الى خيبة الامل الناجمة من استقراء نتائج تطبيق هذه الفكرة، وعليه يمكن القول ان لاستثناءات الانسانية غير قادرة على التدارك الكامل للاخطاء الموجودة اصلا في نظام الجزاءات.[٢] إلا أنه يمكن الاستفادة من هذه الاستثناءات عن طريق تطوير واقع عملها من خلال التركيز على بعض النقاط:

اولاً :-العمل على تحسين اجراءات ادارة لجان الجزاءات المنظمة للاستثناءات الانسانية، وهو ما يقتضي بشكل رئيس الحرص على دقة وشفافية هذه الاجراءات من جهة، وتبسيطها فيما يتعلق بالحالات المستعجلة من جهة اخرى.

ثانياً :-الاهتمام بتقويم العناصر المتوافرة في بيئة فرض الجزاءات، ولاسيما التقويم الاولي الذي يساعد على تصميم الاستثناءات الانسانية بشكل جيد.

ثالثاً :-التقليل من حدة التأثيرات السياسية في عملية تصميم وتنفيذ الاستثناءات الانسانية، والتي تبرز اما في مرحلة اعداد قرارات مجلس الامن المتعلقة بها، أو عن طريق تأثيرات الدول دائمة العضوية في المجلس على عمل لجان الجزاءات.[٣]

وخلاصة القول بغض النظر عن مقدار الجهد المبذول في تحسين واقع عمل الجزاءات الاقتصادية الدولية من خلال الاستثناءات الانسانية، إلا أن هذه الفكرة تبقى قاصرة عن القضاء على اي خلل متغلغل في نظام الجزاءات بحد ذاته، وبدلا من محاولة

---

[١] د. هانز كريستوف فون سبونيك، مصدر سابق، ص ٥١ .
[٢] مارك بوسويت، مصدر سابق، ص ١٥ .
[٣] رودريك ايليا ابي خليل، مصدر سابق، ص ١١٦-١١٧-١١٨ .

اصلاح نظام الجزاءات بوجود هذه الاستثناءات ذهبت اراء بعض القانونيين الى اعادة النظر في هذا النظام الامر الذي تجسد بفكرة الجزاءات الذكية.

الخاتمة

من خلال الدراسة البحثية التي جاءت تحت عنوان (الاستثناءات الانسانية بوصفها وسلية للحد من الاثار السلبية للجزاءات الاقتصادية الدولية في حقوق الانسان)، يمكن تلخيص اهم النتائج والتوصيات التي توصلت اليها في النقاط الآتية:

اولا: النتائج

١- تهدف الاستثناءات الانسانية الى التوفيق بين هدف الامم المتحدة المتمثل بحفظ السلم والامن الدوليين وحماية حقوق الانسان ، وعلى اساس ذلك فقد خولت الامم المتحدة مجلس الأمن سلطة اصدار قرارات بفرض الجزاءات الاقتصادية الدولية على ان تتضمنها استثناءات انسانية، وذلك عن طريق ما تمثل باخراج فئة معينة من المجالات المشمولة سواء أكانت سلع ام خدمات، اذا كانت تستخدم في الاغراض ذات الطابع الانساني، وتعود بالنفع على جميع شعب الدولة المخالفة.

٢- تنوعت الاستثناءات الانسانية لتتلائم مع طبيعة الجزاءات الاقتصادية الدولية ولعل من اهمها : الاستثناءات الواردة على البضائع والخدمات والسلاح والسفر وحركة الملاحة بانواعها وتجميد الاصول والودائع المالية لصناع القرار

٣- تعد لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة العمود الفقري في اعمال الاستثناءات الانسانية، لا بل ان كلمة الفصل في تنفيذها يعود اليها عن طريق دراسة الاخطارات او طلبات المشورة المقدمة اليها.

٤- ينبغي على الامم المتحدة عند اعمال الاستثناءات الانسانية توافر ثلاثة شروط وهي: الاجماع على تضمين قرارات الجزاءات الاقتصادية الدولية استثناءات انسانية والتقويم الاولي للظروف السائدة في الدولة التي تفرض عليها الجزاءات واتاحة بنية تحتية مناسبة تعمل في ظلها.

٥- شكل برنامج النفط مقابل الغذاء ابرز الصور التي جسدت الاستثناءات الانسانية وعد بمثابة صمام امان للحيلولة دون زيادة التدهور في الخدمات العامة والهياكل الاساسية في مجالات عدة من خلال السماح بامكانية الحصول على السلع والخدمات الانسانية، الا انه ما واجه من معوقات وعدم توافر نزاهة في تنفيذه اثبت عكس ذلك مما جسد بسلسلة فساد ممتدة من بغداد الى نيويورك.

ثانيا: التوصيات

١- الحرص على توافر الدقة والشفافية في ادارة لجان الجزاءات المنظمة للاستثناءات الانسانية من جهة، وتسهيل اجراءاتها فيما يتعلق بالحالات المستعجلة من جهة اخرى.

٢- العناية بتقويم العناصر المتوفرة في بيئة فرض الجزاءات الاقتصادية الدولية، ولا سيما التقويم الاولي الذي يؤدي الى تصميم الاستثناءات الانسانية وبشكل جيد.
٣- التخفيف من حدة التأثيرات السياسية التي تظهر اثناء مرحلة اعداد قرارات مجلس الأمن المتعلقة بهما، او عن طريق تأثيرات الدول دائمة العضوية في المجلس على عمل لجان الجزاءات.