الملف العراقي

3

دورية فصلية تصدر عن مؤسسة رؤى للتوثيق والدراسات الاستراتيجية والمستقبلية

خروج القوات الأمريكية من العراق

الفرص والتحديات

اتفاقية الإطار الإستراتيجي، تحديات الوجود وفرص البقاء - رؤية قانونية	د. وسام نعمت السعدي
البعد السياسي لخروج القوات الأمريكية من العراق	د. مهدي أمين الستوني
العراق بين فرص وتحديات خروج القوات الأمريكية	د.مهدي نورالدين محمد
أثر الاستقرار الداخلي على مفاوضات إنهاء مهام التحالف الدولي	أ.م.د.علاء مصطفى
تداعيات خروج الجيش الأمريكي من العراق	د. سامان شالي

خروج القوات الأمريكية من العراق

الفرص والتحديات

الملف العراقي

دورية فصلية تصدر عن مؤسسة رؤى للتوثيق والدراسات الاستراتيجية

السنة الثانية -العدد ٣ - أيار ٢٠٢٤

مرخصة من قبل حكومة إقليم كوردستان العراق

رئاسة مجلس الوزراء

رئاسة الديوان - دائرة المنظمات غير الحكومية

رقم 5760 تاريخ 31/10/2022

الإشراف العام

رئيس مؤسسة رؤى

سعد سعاد هموندي

رئيس التحرير

د.هاوژين عمر

الهيئة الاستشارية

أ.م. د.علاء مصطفى

أ.م. آراس إسماعيل

أ.م.د.هشام فالح حامد

د.مهدي أمين الستوني

د. سامان شالي

د.شوان عثمان

الإخراج الفني

مؤسسة مورال

الآراء الواردة في هذا الملف تعبر عن آراء كتابها ولا تعبر بالضرورة عن رأي مؤسسة رؤى للتوثيق والدراسات الاستراتيجية

جميع حقوق هذا الكتاب تعود لمؤسسة رؤى
للتوثيق والدراسات الإستراتيجية والمستقبلية

يمنع نسخ أو استعمال أي جزء من هذا الكتاب بأية وسيلة تصويرية أو إلكترونية، بما فيها التسجيل الصوتي على أشرطة وأقـراص مقروءة أو أي وسيلة نشر أخرى بما فيها حفظ المعلومات واسترجاعها من دون إذن خطي من مؤسسة رؤى للتوثيق والدراسات الإستراتيجية

افتتاحية العدد

بقلم: رئيس التحرير

يمثل ملف خروج القوات الأمريكية من العراق تحديًا مركّبًا أمام صانع القرار العراقي، لقضايا متعددة داخلية (عراقية-أمريكية)، وإقليمية، ودولية تحكم هذا الانسحاب. على الصعيد الداخلي العراقي بالرغم من رمزية التمركز العسكري الأمريكي ما يزال المكونان الكوردي، والسني يرون بقاء هذه القوات ضروريًا للاستقرار الداخلي في مستوياته السياسية، والأمنية، والاقتصادية، ويتحججون بضعف مؤسسات الدولة لا سيما الأمنية، ونفوذ ميليشيات، وجماعات ضاغطة خارج سلطة الدولة، وأمرتها بأوامر من الجمهورية الإسلامية الإيرانية، وفي المقابل تعدّ هذه الميليشيات، والجماعات التي تشكل جزءًا من المكون الشيعي حتمية خروج القوات الأمربكية، وتعد بقاءها انتهاكًا للاستقرار، والسيادة العراقية بعد (هزيمة تنظيم داعش ودحره) في العراق. وعلى الصعيد الإقليمي تتداخل مصالح، وأجندات دول، وجماعات عديدة بين خروج القوات الأمريكية، وبقائها، الإيرانيون مواقفهم واضحة، والخليجيون يرون وجود هذه القوات امتدادًا طبيعيًا، وإستراتيجياً للتمركز الأمريكي في الخليج، ومنطقة الشرق الأوسط، وإن لم يعلنوا هذا جهارًا، ويدخل الآن عامل أمن إسرائيل بقوة في بقاء هذه القوات من عدمها خاصة بعد المواجهة المباشرة بين الإيرانيين، والإسرائيليين. وعلى الصعيد الدولي يمثل خروج القوات الأمريكية من العراق تحديًا لموقع قوة عظمى كالويلايات المتحدة الأمريكية في النظام العالمي، ومنطقة الشرق الأوسط لا سيما بعد دخول لاعبين جدد مؤثرين في هذه البقعة المتوترة، والمؤثرة في الأمن، والسلم العالميين.

لهذا الملف الساخن بوجهيه بقاء القوات الأمريكية، وخروجها اتجاهات، وارهاصات قانونية-فقهية، وسياسية، واقتصادية، وأمنية، وسايبرانية، ومجتمعية تحتاج التحليل، والتفكيك وفق رؤية منهجية تضع الواقعية السياسية في الحسبان، فخص (الملف العراقي) العدد الثالث لهذا الموضوع الساخن، ووضعه بين يدي أكاديميين، وذوي الخبرة في التخصصات القانونية، والسياسية، والإعلامية، والاقتصادية للخروج بتقييم موضوعي ذي طابع استشرافي.

المحتويات

اتفاقية الإطار الإستراتيجي، تحديات الوجود وفرص البقاء رؤية قانونية

د. وسام نعمت السعدي

نظمت المادة (57) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات موضوع إيقاف العمل بالمعاهدة بموجب نصوصها، أو برضا أطرافها، وأشارت إلى أنّه يجوز إيقاف العمل بالمعاهدة بالنسبة لجميع أطرافها، أو لطرف معين فيها: (أ) وفقًا لنصوص المعاهدة؛ أو(ب) في أي وقت برضا جميع الأطراف، وبعد التشاور مع الدول المتعاقدة الأخرى. والملاحظ أنّ الفقرة الثانية من القسم الحادي عشر من اتفاقية الإطار الإستراتيجي لم تحدد الأسباب التي تؤدي إلى طلب الانسحاب، أو الإنهاء من المعاهدة بل جعلت الأمر مطلقًا وغير مقيد بحالة معينة.

البعد السياسي لخروج القوات الأمريكية من العراق

د. مهدي أمين الستوني

يُحيط كثير من الغموض بمستقبل العلاقة الأمريكية-العراقية، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بكيفية إنهاء الوجود الأمريكي في العراق. ويعود هذا الغموض إلى وجود كثير من الفاعلين في هذه العلاقة، وبخاصة الحكومتين الأمريكية، والعراقية، والميليشيات العراقية الموالية لإيران، والحكومة الإيرانية، وبدرجة أقل مكونات عراقية أخرى، مثل الكورد، والسُنّة. سيزيد الانسحاب الأمريكي من العراق من شكوك الحلفاء الإقليميين في مصداقية الحليف الأمريكي، ويؤكد المقولة التي تقول: إنّ السياسات الأمريكية في المنطقة تبدو أنّها تسعى لتعزيز مصالحها بصرف النظر عن مصالح الشركاء.

العراق بين فرص وتحديات خروج القوات الأمريكية

د.مهدي نورالدين محمد

إنّ انسحاب القوات الأمريكية قد يؤدي إلى تحول في ديناميكيات القوة الإقليمية إذ تسعى الدول المجاورة إلى تأكيد نفوذها في العراق. وهذا يمكن أن يؤدي إلى زيادة المنافسة والصراعات بالوكالة مما يزيد من تعقيد السياسة الداخلية في العراق، وربما زعزعة استقرار المنطقة. لذا حريًا بالحكومة العراقية قبل التخلي عن الاتفاقية الإستراتيجية أن تخطو خطوات جدية لكي تتمكن من الانتقال بنجاح إلى مستقبل

مزده.

أثـر الاسـتـقـرار الـداخـلي عـلى مفاوضات إنـهـاء مهام التحالف الـدولي
أ.م.د.علاء مصطفى

إنّ حزمت الحكومة أمرها، وأعلنت عن قرارها بإنهاء التمركز الدولي، وبما فيه الأمريكي فكيف سيكون، ووفق أي صيغة هل باتفاقية تتيح للولايات المتحدة الاستفادة من موطئ قدم يوفر لها مساحة تأثير أمني في منطقة ملتهبة، وهي صيغة مشابهة للصيغة الألمانية، واليابانية؟ أو وفق آلية تعامل اقتصادي تميزها عن غيرها، وتشعرها بأنّ مغامرة (2003م)، وما بعدها لن تذهب سدى؟

تداعيات خروج الجيش الأمريكي من العراق

د. سامان شالي

يحمل انسحاب الجيش الأمريكي من العراق آثارًا اقتصادية كبيرة على البلاد، بدءًا من إنتاج النفط، وتطوير البنية التحتية إلى الاستثمار الأجنبي، والاستقرار الاقتصادي العام مع أنّ خفض الإنفاق العسكري قد يحرر الموارد لقطاعات أخرى، فإنّ رحيل القوات الأمريكية يشكل أيضًا مخاطر على الاقتصاد العراقي بما في ذلك الاضطرابات المحتملة في إنتاج النفط، ومشاريع البنية التحتية، وثقة المستثمرين.

اتفاقية الإطار الاستراتيجي، تحديات الوجود وفرص البقاء ....رؤية قانونية

اتفاقية الإطار الإستراتيجي
تحديات الوجود وفرص البقاء رؤية قانونية

د. وسام نعمت إبراهيم السعدي

مقدمة:

تمثل المعاهدات الدولية، وعلى اختلاف أنواعها، وأشكالها، وموضوعاتها مدخلًا مهمًا لتنظيم القضايا المختلفة، والمشكلات المتعددة التي تلجأ إليها الدول لإيجاد تنظيم قانوني مناسب لها، وتعد المعاهدات الدولية حجر الزاوية للقانون الدولي العام، والركن الأبرز للقانون الدولي الاتفاقي، ونظرًا لأهمية ما يتضمنه موضوع المعاهدات الدولية من إشكاليات، وتعقيدات، ومظاهر مختلفة تتعلق بالبناء التنظيمي، والهيكلي الأساسي للمعاهدات الدولية نجد أنّ الأمم المتحدة، ومن خلال لجنة القانون الدولي، والجمعية العامة أنجزت الوثيقة الدولية الأهم في إطار تنظيم المعاهدات الدولية من خلال المؤتمر الدبلوماسي الذي عقد في فينا، وانتهى إلى إقرار اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية لسنة (1969م) التي تعد الدستور الأهم، والأبرز في مجال تنظيم الآثار القانونية للمعاهدات، وتحديد آليات عقد المعاهدات، وآليات انتهائها، والمسائل المتعلقة بها كافة، وأصبحت الدول تتعامل مع هذه الاتفاقية لكونها الاتفاقية الدولية الشارعة الأبرز في هذا الإطار، وتعد اتفاقية الإطار الإستراتيجي لعلاقات الصداقة، والتعاون بين العراق، والولايات المتحدة الأمريكية واحدة من الاتفاقيات الدولية التي تحكم بمقتضى النظام القانوني الذي أقرته الدول بموجبه اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة (1969م)، وتخضع للقواعد القانونية المقررة فيها.

أولًا: الجدل حول طبيعة الاتفاقية ومبررات عقدها:

تمثل اتفاقية الإطار الإستراتيجي الموقعة ما بين العراق، والولايات المتحدة الأمريكية في عام (2008م) من بين الاتفاقيات الدولية التي أثارت جدلًا حقيقيًا، واختلافًا فقهيًا حول طبيعتها، وأهميتها، ومداها، وثمة من الأطراف داخل العراق من دافع عنها آنذاك، ورأى أنّها مدخل حقيقي لإعادة تكييف العلاقات القائمة ما بين الطرفين لتكون محكومة بأطر قانونية دولية اتفاقية جديدة، ولترسم معالم واضحة من علاقات مستقبلية لواقع بلد عانى حتى تاريخ عقد المعاهدة من تبعات سلبية لوجود القوات

الدولية فوق أراضيه، وبضمنها القوات الأمريكية، وكان العراق ميدانًا لنزاع مسلح غير ذات طابع دولي من خلال المظاهر المسلحة التي عصفت بالمجتمع العراقي بعد احتلاله من الولايات المتحدة بعد (9 نيسان 2003م)، وما شهده المجتمع الدولي من اعتراف الأمم المتحدة بالقوات الأمريكية، والقوات المتحالفة معها بأنّها قوات احتلال، وما استتبعه من مظاهر المقاومة المسلحة للوجود الأمريكي في بعض المدن العراقية ضمن ما يصنف ضمن حركات التحرر الوطنية، وما يدخل النزاع أيضًا في منظور النزاع المسلح الدولي بحسب أحكام القانون الدولي الإنساني، وفي هذا المعترك، ومع استباحة الأراضي العراقية من الإرهاب، والجماعات الإرهابية أصبح الأمر أكثر تعقيدًا، وصار الواقع يفرض على القوات الأمريكية أن تعييد النظر في وجودها، وفي طريقة طرح نفسها كقوة على الأراضي، ولاسيما وأنّ الإحصائيات الرسمية لخسائر القوات الأمريكية باتت تشير إلى تزايد كبير في عدد القتلى، والجرحى في صفوف تلك القوات، وأنّ وجود قوات أجنبية مقاتلة، ومسك الملف الأمني من قبلها بشكل مباشر قد يجعلها تفقد المزيد من الخسائر في الأرواح، والأموال مما استوجب معه البحث عن بديل فعلي، وناجع يكون بمثابة وسيلة لتحقيق مرحلة انتقالية لنقل الملف الأمني إلى الحكومة العراقية، والتقليل من الآثار الناشئة عن وصف القوات الأمريكية بانّها قوات احتلال.

وقد أكدت ديباجة الاتفاقية هذه الحقيقة في الفقرة (2) منها، وعدت هذا المقصد أحد مبررات عقد الاتفاقية الإطارية ما بين الدولتين، فجعلت من مبررات عقد هذه الاتفاقية، والمتمثلة في الترحيب بإنهاء الولاية، والتفويض الممنوحين للقوات المتعددة الجنسية بموجب القرار المرقم (1790) الصادر عن مجلس الأمن للأمم المتحدة استنادًا إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة في موعد أقصاه (31 كانون الأول 2008م)، وأشارت الفقرة (3) من الديباجة إلى الغرض من الاتفاقية أيضًا جاء تماشيًا مع إعلان علاقات التعاون، والصداقة طويلة الأمد بين جمهورية العراق، والولايات المتحدة الأمريكية الذي تم توقيعه في (26 تشرين الثاني 2007م).

وقد خُصص القسم الثالث من الاتفاقية لمناقشة مجالات التعاون على المستوى الأمني، والدفاعي، وحاولت الاتفاقية أن تركز هنا على بناء القدرات العسكرية، والأمنية لدى الأجهزة الأمنية العراقية، وزيادة جاهزية تلك القوات لمواجهة التحديات الأمنية المختلف، ودعم كل مجهودات بسط الأمن، والاستقرار في العراق لمواجهة الظروف

المأساوية التي عاشها العراق في أعقاب اجتياح أراضيه في عام (2003م)، فكانت الاتفاقية واضحة من حيث الإشارة إلى أنّه، ولأجل تعزيز الأمن، والاستقرار في العراق، والمساهمة في حفظ السلم، والاستقرار الدوليين، وتعزيزًا لقدرة جمهورية العراق على ردع كافة التهديدات الموجهة ضد سيادتها، وأمنها، وسلامة أراضيها، فإنّه وبموجب هذه الاتفاقية يواصل الطرفان العمل على تنمية علاقات التعاون الوثيق بينهما فيما يتعلق بالترتيبات الدفاعية، والأمنية دون الإجحاف بسيادة العراق على أراضيه، ومياهه، وأجوائه. ويتم هذا التعاون في مجالي الأمن، والدفاع وفقًا للاتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية، وجمهورية العراق بشأن انسحاب قوات الولايات المتحدة من العراق، وتنظيم أنشطتها خلال وجودها المؤقت فيه. وبموجب الفقرة (4) من القسم الأول من الاتفاقية ينبغي على الولايات المتحدة ألا تستخدم أراضي، ومياه، وأجواء العراق منطلقًا، أو ممرًا لشن هجمات على بلدان أخرى، وألا تطلب، أو تسعى؛ لأن يكون لها قواعد دائمة، أو وجود عسكري دائم في العراق.

ومن ثمَّ هذه النصوص تؤكد على أهمية احترام سيادة العراق، وحماية أراضيه من أي مظهر من مظاهر التدخل العسكري، أو استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، وهي تركز كثيرًا على الوجود المؤقت للقوات الأمريكية، وأنها لا تعني بأي شكل من الأشكال الاعتراف بالوجود الدائم لتلك القوات فوق إقليم دولة العراق، وفوق أراضيه، ولا اعترافًا بوجود قواعد دائمة لها إذ إن إقامة قواعد أجنبية فوق إقليم دولة ما لها أحكامه، ونظامها القانوني الخاص بمقتضى أحكام القانون الدولي المعاصر.

ثانيًا: الاتفاقية وآليات الإقرار والمصادقة والنفاذ:

أدركت الولايات المتحدة أهمية التوصل إلى اتفاقية دولية تعيد ترتيب الأوضاع بشكل يجعل لها حضور في المشهد العراقي، ولكن بموجب اتفاقية دولية ثنائية مع العراق هذه الاتفاقية، واسمها الكامل هو (اتفاقية الإطار الإستراتيجي لعلاقة صداقة، وتعاون بين الولايات المتحدة وجمهورية العراق) هذه الاتفاقية أسست تعاونًا مشتركًا، وطويل المدى بين البلدين في سبع مجالات رئيسية هي:

1- السياسة والدبلوماسية، 2- الدفاع والأمن، 3- الثقافة، 4- الاقتصاد والطاقة،

5- الصحة والبيئة، 6- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، 7- تطبيق القانون والقضاء.

وقد تم صياغة تلك الاتفاقية، وإقرارها بعد مسار طويل من المفاوضات حول

الفقرات الواردة فيها، وهذه الاتفاقية تم تنظيمها من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وفقًا لما يسمى بالاتفاقات التنفيذية، أو الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، وهي نمط من المعاهدات التي تنتهي إجراءات إبرامها بالتوقيع عليها، ومن دون الحاجة إلى تصديقها. أي أنّ الدولة وبموجب هذا الشكل من المعاهدات تعلن عن إرادتها نهائيًا بالالتزام بالمعاهدة في مرحلة التحرير، والتوقيع دون حاجة لمراحل لاحقة أخرى. إذ تنعقد بمجرد تبادل الخطابات، أو مذكرات ما تم التوقيع عليه، وذلك عن طريق رئيس الدولة مباشرًة، أو وزير خارجيتها، أو مندوبيها المفوضين. ونظرًا لبساطة هذه الطريقة المختصرة، وسرعتها في إبرام المعاهدات فقد لجاءت الولايات المتحدة الأمريكية إلى هذا النوع من الاتفاقيات، وبشكل واسع جدًا من جانب آخر تعد هذه الاتفاقية بمثابة معاهدة ثنائية في منظور العراق، ويتعامل معها العراق على هذا الأساس بموجب التكييف المحدد له بمقتضى الدستور العراقي الدائم لعام (2005م)، وبموجب قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (35) لسنة (2015) المنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (4383) في (12 تشرين الأول 2015)، وهذه الثنائية في التعامل مع الاتفاقية، والنظر إليها بإنّها اتفاقية ذات الشكل المبسط من الولايات المتحدة الأمريكية، وهي بالوقت ذاته اتفاقية دولية ثنائية في منظور العراق أمر يقره القانون الدولي، ويتعامل معه كنتيجة لاختلاف موقف النظم القانونية الوطنية من حيث عقد المعاهدات، ودخولها حيز النفاذ، ومدى اشتراط موافقة السلطة التشريعية عليها. وقد ورد في القسم الحادي عشر من الاتفاقية، وتحت عنوان (أحكام ختامية) النص على دخول الاتفاقية حيز النفاذ حيث نصت الفقرة (1) من هذا القسم على ما يأتي: (تدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في الأول من كانون الثاني 2009 بعد تبادل المذكرات الدبلوماسية المؤيدة لاكتمال الإجراءات اللازمة للطرفين لتنفيذ هذه الاتفاقية بموجب الإجراءات الدستورية ذات الصلة النافذة في كلا البلدين).

ولو أردنا أن ننظر في آليات عقد هذه الاتفاقية الدولية في منظور الدستور العراقي، وفي منظور أحكام قانون عقد المعاهدات العراقية لوجدنا أنّ الدستور العراقي حدد صلاحيات مجلس الوزراء في المادة (80) منه بتخطيط، وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، وكذلك التفاوض بشأن المعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، مما يجعل السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص الفعلي في موضوع إجراء المفاوضات، والمباحثات الرسمية حول المعاهدات، والاتفاقيات الدولية، وهذا ما تم

اتخاذه بالفعل بخصوص التفاوض، والتباحث حول اتفاقية الإطار الإستراتيجي لعلاقات الصداقة والتعاون بين العراق، والولايات المتحدة الأمريكية، وتنفيذًا لأحكام المادة (80) من الدستور فقد نظم النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019) المسائل المتعلقة بمهام المجلس في المادة الثانية التي حددت تلك المهامات بالآتي: رسم السياسة الخارجية، والاقتصادية، والتجارية، والمالية، والتوقيع عليها، والتفاوض بشأن المعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله، وكذلك الموافقة على قبول المنح، والمساعدات، والهبات، والتبرعات المقدمة من الحكومات الأجنبيَّة إلى الحكومة العراقيَّة، والجهات الرسميَّة، وبالعكس على وفق القانون.

وما تقدم يكشف عن حقيقية أنَّ المعني برسم السياسة الخارجيَّة للدولة، وعقد المعاهدات، والاتفاقيات الدولية هو مجلس الوزراء العراقي. وعن الإجراءات الخاصة بعقد المعاهدات، فإنَّ مجلس الوزراء هو المعني بإبداء الرأي حول أي مفاوضات بعد الدراسة من قبل وزارة الخارجية، وتدقيق مجلس شورى الدولة وفق ما جاء في المادة الرابعة/ أولًا من قانون عقد المعاهدات العراقي؛ إذ تعرض الجهات المختصة مشروع المعاهدة الثنائيَّة قبل التفاوض في شأن عقده بفترة مناسبة على الجهات ذات العلاقة بالمعاهدة، وعلى وزارة الخارجية لدراسته، وإبداء الرأي فيه، وتعرضه مع آراء الجهات ذات العلاقة على مجلس شورى الدولة لإبداء المشورة القانونية في شأنه، ثم يعرض على مجلس الوزراء للوقوف على رأيه، وقد خول القانون وزارة الخارجية العراقية وفق المادة (25) منه بأنْ: تتولى وزارة الخارجية بناءً على موافقة مجلس الوزراء إعداد وثائق التفويض بالتفاوض، والتفويض بالتوقيع، ووثائق التصديق، أو الموافقة، ووثائق التفويض بتبادل وثائق التصديق، ومحاضر تبادل وثائق التصديق، والمذكرات المؤيدة للتصديق، أو الموافقة، ووثائق الانضمام للأغراض المحددة في هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر أنَّ النظام الداخلي لمجلس الوزراء قد حدد لبعض الموضوعات أغلبية خاصة، وهي الموافقة بنسبة ثلاثة أخماس عند اتخاذ قراراته، فيما يخص بعض الموضوعات ذات الأهمية القصوى، وهذا ما أشارت إليه (المادة 7، ثالثًا من ذلك النظام):

1- بأنْ تتخذ القرارات بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أصوات الحاضرين بمن فيهم الرئيس في الموضوعات الآتية:

أ- الموضوعات ذات الطابع الإستراتيجي.

ب- الموضوعات المتعلقة بالسيادة الوطنيَّة بما فيها وجود قوات أجنبيَّة في العراق، وكيفيَّة تنظيم عملها.

ج- ما يتعلق بالحدود الدولية لجمهورية العراق، والعلاقات الدوليَّة الإستراتيجية.

بعد الاتفاق على عقد المعاهدة، والتوقيع عليها من قبل السلطة التنفيذية لا بدَّ من تنفيذ إجراءات المصادقة عليها حتى تأخذ حيز التنفيذ، ورسم ذلك الدستور عندما نص إلى صلاحيات رئيس الجمهورية: المصادقة على المعاهدات، والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتُعد مصادقًا عليها بعد مضي خمسة عشر يومًا من تاريخ تسلمها (المادة 73، ثانيًا).

وهذا ما أشار إليه قانون عقد المعاهدات (المادة ،27، خامسًا) بعد التوقيع على المعاهدة تقوم الجهة المعنية بإرسالها مع وثيقة التخويل بالتفاوض، والتوقيع إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال موافقته عليها، وإرسالها إلى مجلس النواب لتنظيم عملية المصادقة عليها. وقد اشترط قانون عقد المعاهدات لغرض موافقة مجلس النواب الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، باستثناء المعاهدات، والاتفاقيات الدولية التي لها مساس بمصير الدولة حيث لأجل الحصول على الموافقة عليها لا بدَّ من توفر أغلبية الثلثين من عدد أعضاء مجلس النواب، وقد حدد القانون الموضوعات التي تخضع إلى هذه الأغلبية بالآتي:

1- معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الإقليمية لجمهورية العراق.

2- معاهدات الصلح والسلام.

3- معاهدات التحالف السياسية والأمنية والعسكرية.

4- معاهدات تأسيس المنظمات الإقليمية، أو الانضمام إليها.

5- مصادقة رئيس الجمهورية.

ولأجل المصادقة على عقد المعاهدة نصت (المادة، 27، سادسًا) من قانون عقد المعاهدات العراقي على آليات المصادقة على المعاهدات الدولية، وكما يأتي: تقوم رئاسة الجمهورية بالمصادقة على المعاهدة بعد موافقة مجلس النواب عليها، بعد موافقة مجلس النواب على عقد المعاهدة حسب الأغلبية المطلوبة يصادق عليها رئيس

الجمهورية، وتعدُّ مصادقًا عليها بعد مضي خمسة عشر يومًا من تاريخ تسلمها. وبهذا تكون مصادقة رئيس الجمهورية ذات طابع شكلي، فالأصل بالمصادقة هو مجلس النواب صاحب السلطة الحقيقة بتمرير عقد المعاهدة.

والمتتبع لما تم اتخاذه من إجراءات تتعلق باليات التفاوض، والتباحث، وعقد اتفاقية الإطار الإستراتيجي يجد أنها جاءت مطابقة للشكل الذي أوجب اتخاذه الدستور العراقي، وقانون عقد المعاهدات الدولية العراقية، وأنها استوفت المراحل، والإجراءات الشكلية الواجبة الاتباع مما يتعذر معه الطعن بعدم صحة تلك المعاهدة بدعوى مخالفتها للأطر الدستورية، والتشريعية الواجبة الاتخاذ.

ثالثًا: اتفاقية الاطار الإستراتيجي في ميزان قانون المعاهدات الدولية:

إنّ اتفاقية الإطار الإستراتيجي هي معاهدة ثنائية، ومتى ما استكملت أركانها في الانعقاد، واستوفت شروطها في التطبيق كأية اتفاقية دولية ثنائية، فإنّها تخض للتنظيم القانوني المحدد لها في إطار اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية لسنة (1969م) من حيث إنتاجها لآثارها القانونية، ومن حيث الالتزامات المتقابلة التي تفرضها، ومن حيث إجراءات التعامل مع قضايا التعديل، والانسحاب، والمعاهدات الدولية الثنائية تمثل أنموذجًا للمعاهدات العقدية التي تنبني على معطيات الرضا الواضح، والصريح بأحكامها، وتحكمها قواعد العقد شريعة المتعاقدين، ومبدأ حسن النية في تنفيذ الالتزامات التعاقدية، وتنتج آثارها بحق طرفي العلاقة، ومن هنا ثمة التزامات دولية متقابلة تقع على طرفي العلاقة (العراق، والولايات المتحدة الأمريكية)، وأنّه يجب أن ينظر إلى تلك الالتزامات على وفق مبدأ وحدة الالتزام الدولي، ومبدأ وحدة العمل القانوني، والذي يشير إلى أن يتم التعامل مع البنود الواردة كافة في الاتفاقية الدولية على أنّها كل متكامل لا يجوز التمسك بتنفيذ البعض، وتجاهل البعض الأخر، ومن ثمّ يجب أن يكون تنفيذ هذه الاتفاقية شاملًا للأبعاد السياسية، والدبلوماسية، وللجوانب الأمنية، وقضايا الأمن الوطني، والإقليمي، والدولي، وما يرتبط بها من معطيات تعزيز الأمن، وإرسائه فوق الأراضي العراقية، والملف الثقافي، والاقتصادي، ومجالات تطوير قطاع الطاقة، والصحة، والبيئة، والموضوعات المتعلق بتكنلوجيا المعلومات، والاتصالات، وسيادة القانون، وتعزيز عمل السلطة القضائية.

وما حدث أنّ العراق طالب لأكثر من مرة، وفي أكثر من مناسبة، وبشكل رسمي

حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بأهمية تفعيل كل جوانب العمل، والتعاون المشترك الواردة في الاتفاقية؛ ولكن لم يكن هناك أهتمام حقيقي بالملفات الأساسية المنظمة في إطار أحكام هذه الاتفاقية؛ بل كان الاهتمام الأكبر بالملف الأمني، والعسكري على حساب بقية الموضوعات الأخرى، ومن ثم هذا الجانب يمثل شكلًا من أشكال عدم تنفيذ جوانب أساسية، وجوهرية وردت في هذه الاتفاقية على حساب جزئيات أخرى، الأمر الذي أثر، وبشكل فعلي، ومباشر على قناعة الطرف الأول (العراق) في مدى جدية التعامل مع الاتفاقية لكونها شاملة لمجموعة كبيرة من القضايا، والمحاور التي يحتاج العراق إلى تفعيلها، وتطوير البنى الارتكازية التي لديه في مواجهة التراكمات الناشئة عن السنوات الماضية، وما عاناه العراق من حروب، ومن مشكلات، ونزاعات داخلية، ومن نتائج سابقة ناجمة عن الحصار الاقتصادي الذي فرض من قبل المجتمع الدولي منذ عام (1990م) حتى عام (2003م)، وإبقاء العراق تحت طائلة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وما نشأ عن ذلك من إنهاك حقيقي لقطاعات الحياة الإنسانية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في العراق.

رابعًا: اتفاقية الإطار الإستراتيجي ومظاهر الإلزام الدولي الناشئة عنها:

من جهة أخرى، وكأية اتفاقية دولية ثنائية تبقى نافذة بحق أطرافها، وملزمة لهم، وتعد مصدرًا لإنشاء الالتزامات الفعلية، والمباشرة الناشئة عنها، ولا يمكن أن يكون لأي من أطرافها الحق في إلغائها، أو الانسحاب منها من تلقاء نفسه إلا وفقًا للآلية التي تحددها الاتفاقية في حال ورود النص عليها، لكن هذا لا يعني أنّ الاتفاقيات الثنائية تبقى ملزمة لطرفيها في الأحوال جميعًا؛ بل إنّ اتفاقية فينا لقانون المعاهدات حددت العديد من الحالات التي يجوز لأحد طرفي المعاهدة، أو الاتفاقية التمسك بحقه في عدم تنفيذ الالتزام، أو التحلل المشروع منه في حالات معينة جرى تنظيمها في تلك الاتفاقية. ومن جانب آخر عالجت الفقرة الثانية من القسم الحادي عشر من الاتفاقية موضوع إنهاء العمل بالاتفاقية، وبأحكامها، وإلغائها، وإنهاء آثارها التي تنص على أنّه: (تظل هذه الاتفاقية سارية المفعول ما لم يقم أي من الطرفين إخطارًا خطيًا للطرف الآخر بنيته على إنهاء العمل بهذه الاتفاقية، وتبقى، ويسري مفعول الإنهاء بعد عام واحد من تاريخ مثل هذا الإخطار).

ونظمت المادة (57) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات موضوع إيقاف العمل

بالمعاهدة بموجب نصوصها، أو برضا أطرافها، وأشارت إلى أنّه يجوز إيقاف العمل بالمعاهدة بالنسبة لجميع أطرافها، أو لطرف معين فيها:

(أ) وفقًا لنصوص المعاهدة، أو (ب) في أي وقت برضا جميع الأطراف، وبعد التشاور مع الدول المتعاقدة الأخرى. والملاحظ أنّ الفقرة الثانية من القسم الحادي عشر من اتفاقية الإطار الإستراتيجي لم تحدد الأسباب التي تؤدي إلى طلب الانسحاب، أو الإنهاء من المعاهدة بل جعلت الأمر مطلقًا، وغير مقيد بحالة معينة كوجود إخلال جسيم من قبل أحد الأطراف، أو وجود قوة قاهرة، أو ضرورة ملحة، أو تغير جوهري في الظروف، والمطلق يجري على إطلاقه مالم يرد نص التقييد، ومن ثم ثمة مرونة عالية في موضوع الإنهاء، وهي مقيدة فقط باتباع الإجراءات الدستورية التي يجب اللجوء إليها في حالات الانسحاب، أو حالات الرغبة في إنهاء الالتزام الدولي التعاقدي بالإضافة إلى قيد الإخطار، وهو عمل قانوني يصدر من قبل الجهة الرسمية داخل الدولية يتم من خلاله إبلاغ الطرف الثاني، والأمم المتحدة لكونها جهة إيداع برغبته في إلغاء الاتفاقية، وبمجرد أن يتم تسليم هذا الإخطار الرسمي الذي يكون عادة بصيغة مذكرة رسمية دبلوماسية تقدم من قبل السلطة التنفيذية في العراق بعد استحصال موافقة مجلس النواب تقدم عبر وزارة الخارجية العراقية إلى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، أو بالعكس في حال رغبة الأخيرة في إنهاء الاتفاقية الدولية، أما القيد الزمني المحدد في هذه الاتفاقية، فأنه جاء منسجمًا، ومتناسقًا مع منهج الاتفاقيات الدولية الأخرى التي تشترط في الغالب عدم دخول الإلغاء حيز التنفيذ الفعلي إلا بعد مرور سنة من تاريخ تقديمه، وذلك لأجل إعطاء الطرفين الفرصة الكافية لإعادة ترتيب الأوضاع المختلفة محل المعالجة من الاتفاقية الدولية، وتنظيم الأعمال المختلفة المترتبة على إلغاء الاتفاقية، ومن ثمّ يجري خلال هذا العام تصفية كل المتعلقات المرتبطة بالاتفاقية الدولية التي يراد إلغائها، وإنهاء آثارها.

كما ناقشت الفقرة الثالثة من القسم الحادي عشر من الاتفاقية موضوع التعديل لأحكام الاتفاقية حيث نصت هذه الفقرة على ما يأتي: «يجوز تعديل هذه الاتفاقية بموافقة كلا الطرفين خطيًا وفق الإجراءات الدستورية في كلا البلدين». وهذا الأمر يمنح طرفي الاتفاقية الدولية مطلق الحرية في دراسة إجراء أي تعديلات يمكن إدخالها على هذه الاتفاقية بعد أن يتم مناقشتها، والنظر فيها من قبل الجهات المعنية داخل الدولتين، ومن ثم يمكن منح المرونة الكافية في موضوع تعديل أحكام اتفاقية

الإطار الإستراتيجي، وجعلها أكثر فاعلية، وأكثر انسجامًا مع التغييرات الحاصلة في الواقعي العراقي، والإقليمي، وحدوث تغييرات مختلفة في واقع الظروف التي تمر بها المنطقة التي يمر بها العراق. والنص الخاص بتعديل المعاهدة جاء منسجما مع نص المادة (39) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات والتي نصت على ما يأتي: «يجوز أن تعدل المعاهدة باتفاق أطرافها، وتسري على هذا الاتفاق القواعد الواردة في الجزء الثاني ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك».

خامسًا: اتّفاقية الإطار الإستراتيجي وإمكانات التحلل المشروع منها:

واتفاقية الإطار الإستراتيجي هي اتفاقية ذات أهمية خاصة بسبب خصوصية، وأهمية، وخطورة الموضوعات التي تصدت لمناقشتها، وبسبب طبيعة العلاقة القائمة ما بين الدولتين الطرفين بها، وبسبب الظروف التي أبرمت فيها هذه الاتفاقية، وعدم التكافؤ ما بين طرفيها من حيث المركز الذي تتمتع به الولايات المتحدة في إطار المجتمع الدولي، وما تحتله من مركز ثقل داخل مجلس الأمن الدولي بالإضافة إلى ما تحتله الأخيرة من مركز متقدم في الجوانب العسكرية، والاقتصادية، وتأثيراتها على الواقع الدولي المعاصر، ومن ثم في الغالب ينظر الفقهاء، والمختصين في القانون الدولي العام إلى هذا النوع من الاتفاقيات بوصفه اتفاقيات دولية غير متكافئة، ويعطي لهذا النوع من الاتفاقيات أحكامًا قانونية من حيث إمكانية الاحتجاج بعدم الالتزام بأحكامها لعدم تحقق عنصر الرضا بشكل حقيقي، وفعلي، على الرغم من أنّ الإجراءات الشكلية المتعلقة بانعقاد الاتفاقية، والمصادقة عليها قد تكون مستوفاة من الناحية الشكلية، لكن المختصين لا يعولون كثيرًا على الجوانب الشكلية بقدر النظر إلى الوقائع الفعلية، وحقيقية وجود القدرة على استبعاد وضع بعض الالتزامات من قبل طرفي الاتفاق الدولي، ولو ذهبنا إلى الاتجاه الفقهي الذي يؤكد على أنّ هذه الاتفاقيات تنعقد صحيحة، ونافذة استنادًا إلى مبدأ استقرار العلاقات الدولية، وحسن تنفيذ الالتزامات الدولية، فأن هذه الاتفاقية كانت واضحة جدًّا في إمكانية إنهاء آثارها، وإلغائها من قبل أي طرف من طرفي العلاقة الاتفاقية.

خلاصة:

إنّ اتفاقية الإطار الإستراتيجي لعلاقات الصداقة والتعاون بين العراق، والولايات المتحدة الأمريكية تجسد واحدة من بين أبرز الاتفاقيات الدولية التي أثارت خلافًا حقيقيًا حول الوضع القانوني لها، ومدى قدرتها على البقاء، والاستمرار، وبالرغم من أنّ الاتفاقية الدولية تصنف بأنّها معاهدة دولية ثنائية، وقد تضمنت العديد من النصوص الواضحة، والقطعية الدلالة التي تؤكد على احترام الولايات المتحدة للسيادة العراقية، والتزامها بعدم التدخل بالشؤون الداخلية للعراق، واعترافها بأنّها لا تؤسس لوضع دائم من حيث الاعتراف بوجود قواعد عسكرية دائمة فوق إقليم العراق، وعلى الرغم من الإقرار بأهمية المواضيع التي تطرقت إليها هذه الاتفاقية، وأنّها تمثل مدخلًا لتطوير مجالات أخرى للحياة الاقتصادية، والثقافية، والسياسية، وتعزيز حاجة العراق إلى تكنلوجيا المعلومات، والإسهام في بناء قدرات الجيش العراقي، والقوات الأمنية في العراق إلا أنها وبالنظر لانتهاء العمليات المسلحة ضد عصابات داعش الإرهابية، واستتباب الوضع الأمني في مختلف أرجاء العراق، فإنّه ينبغي أن يتم إعادة النظر في هذه الاتفاقية بشكل كامل، وأن يتم التباحث، والتفاوض بين البلدين حول آليات جديدة للعمل المشترك بما يعزز من قدرات العراق الدفاعية، ويسهم في وضع حدود واضحة لمركز القوات الأمريكية في العراق، ويحد من أي مساس بسيادة العراق، ولاسيما أنّ الحكومة العراقية قد عبرت، وفي أكثر من مناسبة عن انزعاجها الحقيقي، وإدانتها المباشرة لما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية من هجمات مسلحة استهدفت أهدافًا مختلفة داخل العراق، وجعلت من هذه الاتفاقية غطاءً رسميًا لعملياتها المسلحة.

ويجب أن يكون هذا الموضوع محاطًا بإجراءات تعزز الثقة بين العراق، والولايات المتحدة الأمريكية، وتفرض احترام طرفي الاتفاقية لالتزاماتهم الدولية، ونعتقد أنّ الأمم المتحدة هي الأخرى مطالبة من أجل التدخل لدى طرفي العلاقة، وأن تشرف على عملية الامتثال لهذه الاتفاقية كونها معنية بالموضوع بحكم التزامها في مراقبة أمتثال الدول لأحكام القانون الدولي العام، وكونها مشرفة على ملف العراق منذ سنوات طويلة أعقبت دخول العراق إلى الكويت حتى يومنا هذا، وفي الأحوال جميعًا يبقى الأمر برمته محكوم بالوضع الدولي القائم، والوضع الإقليمي، وما تشهده المنطقة من أعمال مسلحة، وما يجري من صراع مصالح ما بين الدول العظمى في

منطقة الشرق الأوسط، وباعتقادنا أنّ هناك المزيد من التعقيد في علاقات التحالف التي قد تحصل في الواقع الدولي، والإقليمي يكون لها انعكاسها الفعلي على الملفين الأمني، والسياسي في العراق، وأنّ انتهاج أسلوب دبلوماسي، وقائي من قبل العراق في محاولة تجنب الدخول في تلك الصراعات هو أفضل نهج يمكن اتباعه على المستوى الرسمي في العراق لتجنب مخاطر الانجرار إلى صراع الإرادات المختلفة في الواقع الدولي المعاصر.

مؤسسة رؤى للتوثيق والدراسات الاستراتيجية

WWW.RUAAFOUNDATION.COM

العدد الثالث - ٢٠٢٤ م