

المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح

الدكتور عبد الله الأريش
قنصل جمهورية مصر العربية - جدة

بعد توقيع مصر لاتفاقيتي كامب دافيد في سبتمبر ١٩٧٨ م ، اتخذت الدول العربية في بغداد قرارا بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع مصر ، ولكنها أرجأت تنفيذ هذا القرار حتى تم توقيع اتفاقية الصلح بين مصر واسرائيل في مارس ١٩٧٩ م ، ولم يشذ عن تطبيق هذا القرار سوى ثلاث دول هي السودان والصومال وسلطنة عمان . ورغم أن منظمة الدول الأمريكية كانت قد اتخذت قرارا مماثلا عام ١٩٦٤ ضد كوبا ، إلا أنه لم يحدث أن استجاب أعضاء منظمة عالمية أو اقليمية لقرار مثلما استجابت الدول العربية لقرار قطع العلاقات مع مصر .

وقد بدت مسألة المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح أمرا جديرا بالدراسة والبحث خصوصا في إطار سياسي معين تغلب فيه اعتبارات تفوق مقومات الظروف التي أملت قطع العلاقات . ورغم قدم العلاقات الدبلوماسية ، وتواتر قطع العلاقات ، فإن وضع هذه البعثات لم يلق العناية الكافية .

وسنحاول في هذه الدراسة أن نعالج بعض النقاط الهامة المتصلة بها ، فنمهد لها بعرض عام لأسباب قطع العلاقات ، وأثر القطع على الاعتراف ، وما يلابس علاقة القطع بالاعتراف من أمور عملية ، ثم نحلل بإيجاز الآثار المختلفة لقطع العلاقات ، ونقدم عرضا مفصلا للوضع القانوني لكل من الدولة القائمة بحماية المصالح وعلاقتها بكل من الدولتين المقطوعة بينهما العلاقات ، وكذلك لبعثات رعاية المصالح : تشكيلها ، وظائفها ، حصاناتها وامتيازاتها ، وعلاقتها بدولة المقر وبالدولة القائمة بحماية المصالح ، ودورها في الحماية الدبلوماسية ، والفرق بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية في حالات قطع العلاقات ، وأحوال القطع في التمثيل المتعدد ، ووضع منظمة التحرير الفلسطينية ثم نعالج في إيجاز شديد الوضع في حالات طرد الدول الأعضاء في المنظمات الدولية أو انسحابها أو وقفها ، كما نشير في النهاية إلى وضع الدولة المقطوعة معها العلاقات أمام محاكم الدولة المستقبلية .

أولا : أسباب وظروف قطع العلاقات الدبلوماسية : -

كانت ظاهرة قطع العلاقات الدبلوماسية - ولا تزال - أبرز الظواهر الدبلوماسية في العلاقات الدولية ، وأصبح تعدد أسباب قطع العلاقات من التواتر والكثرة بحيث صار قطع العلاقات معطلا ومعرقلا لانسياب العلاقات الدولية ، إذ أن العلاقات الدبلوماسية هي الاطار العام الذي تسير فيه العلاقات الدولية بأكملها ، وتتطور جوانبها وتكتمل آفاق الازدهار في كنفها ، كما أن توتر العلاقات الدولية ، في أي قطاع منها ، يؤدي بدوره إلى قطع العلاقات الدبلوماسية .

وتقطع العلاقات الدبلوماسية لأسباب عديدة^(١) : فإذا كانت علاقات ثنائية

(١) تعدد أسباب قطع العلاقات بحيث لا تقع تحت حصر وبصفة عامة تواتر قطع العلاقات اما بقرار من منظمة دولية واما احتجاجا على نشاط تجسسي يقوم به ممثلوا الدولة المرسله وهو أمر شائع بين الدول الاشتراكية والدول الرأسمالية . راجع بيانا تاريخيا مفصلا بحالات قطع العلاقات من ١٩٤٥م حتى ١٩٧١م . R. Papini, G. Cortese «la rupture des relations diplomatiques et ses Consequences» A. Pedone, Paris 1972, pp. 249-263 .

تأتي الاعتبارات السياسية في مقدمة الأسباب المؤدية للقطع ، كأن يكون بسبب تعنت الدولة الأخرى في تسوية قضية معلقة^(٢) ، أو بسبب الاساءة إلى الحكومة أو ممثليها أو جاليتها في الدولة الأخرى^(٣) ، أو عدم مراعاة القواعد العامة للمجاملة في علاقاتها . وقد تلجأ الدولة لقطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى لاعتبارات قانونية ، كأن تكون الدولة الأخرى قد عمدت إلى انتهاك التزام قانوني تجاهها ، أو أغفلت الوفاء بالتزام قانوني معين^(٤) وقد يكون سبب القطع عزم الدولة على ممارسة ضغط معين على دولة أخرى^(٥) . وقد يكون قطع العلاقات الدبلوماسية بمثابة جزاء Sanction لدولة أخرى لاغفائها ، أو تجاهلها مستوى معيناً من التعامل في توقع الدولة الأخرى .

والواقع أنه يستحيل تعداد الأسباب التي أدت - ولا تزال تؤدي - إلى قطع العلاقات الثنائية ، وإنما يمكن الإشارة إلى الملامح العامة للحالات القطع ، إذ رأينا أن اشتداد حدة الحرب الباردة بين المعسكرين الشيوعي والرأسمالي يفرز حالات من التوتر ، من مظاهرها قيام الدولة بطرد عدد كبير من الدبلوماسيين أو غيرهم ممن

(٢) على سبيل المثال قطع الولايات المتحدة علاقاتها مع بلغاريا في ١٩٥٠/٢/٢٠ بسبب رفض بلغاريا سحب التهم الموجهة إلى الممثل الأمريكي بالتدخل في شئونها الداخلية ، وقطع كوبا علاقاتها مع الدومينيكان في ١٩٥٩/٦/٢٨ بسبب رفض الأخيرة تسليم الجنرال باتستا لكوبا . انظر أمثلة أخرى في المرجع السابق ص ٢٥٠ وما بعدها .

(٣) فقد قطع الاتحاد السوفيتي علاقاته مع كوبا لرفضها السماح لحملة الحقائق السوفيتية بدخول البلاد وذلك في ١٩٥٢/٤/٣ م ، وقطعت شيلي علاقاتها مع فنزويلا في ١٩٥٧/١١/٢٨ م لأن الأخيرة لم تقدم تفسيراً مرضياً لاعتقال وطرد أحد المحققين في سفارة شيلي . وقطعت السلفادور علاقاتها مع هندوراس في ١٩٦٩/٦/٢٦ م بسبب قيام السلفادور بالتغاضي عن إهانة هندوراس لمواطنيها وطردهم منها بأعداد كبيرة ، راجع القائمة المشار إليها في المرجع السابق ص ٢٦٢ .

(٤) مثلاً قطعت الولايات المتحدة علاقاتها مع ألبانيا في ١٩٤٦/١١/٨ م بسبب عجز ألبانيا عن تأكيد استمرار سريان الاتفاقات المبرمة بين البلدين منذ ٧ أبريل سنة ١٩٣٩ م . المرجع السابق ص ٢٤٩ .

(٥) مثلاً قطعت الدول العربية عام ١٩٦٥ علاقاتها مع ألمانيا الغربية بسبب اعترافها بإسرائيل ، وقطع الدول الأفريقية علاقاتها ببريطانيا في نفس العام بسبب مشكلة روديسيا .

يتمتعون بحصانات دبلوماسية من التابعين لدولة أخرى مناهضة عقائدياً ، بتهمة التجسس أو الاضرار بالأمن العام^(٦) ، وإن كان السبب الذي تعلنه تلك الدولة رسمياً هو « قيام هؤلاء بأنشطة تتنافى مع وضعهم الدبلوماسي »^(٧) ، وقد جرت العادة على أن قيام دولة غربية بطرد الدبلوماسيين التابعين لدولة شرقية ، يستتبع قيام تلك الأخيرة بعملية طرد مماثلة لأولئك التابعين للدولة الغربية مما يؤدي - بعد سلسلة من التوترات بينهما - إلى قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما^(٨) .

ولكن هناك حالات لا يكون القطع فيها بقرار من الدولة ، وإنما يكون هذا القطع أثراً من الآثار المترتبة على تلك الحالة ، وأبرز هذه الحالات اندلاع الحرب بين الدولتين^(٩) ، أو انهيار العلاقات الودية بينهما بشكل خطير يجعل استمرار العلاقات الدبلوماسية أمراً غير ذي موضوع .

القطع وانتهاء العلاقات :-

ويجب أن نميز بين قطع العلاقات الدبلوماسية Rupture, Severance وبين

(٦) حدث ذلك في حالات كثيرة . راجع تفاصيل هذه الحالات في د. فادي الملاح « سلطات الأمن والحصانات الدبلوماسية » .

(٧) مثال ذلك طرد السلطات الإيرانية لثمانية عشرة دبلوماسياً سوفيتياً في ٤ مايو سنة ١٩٨٣ على أثر اعترافات زعيم حزب تودة الشيوعي وكشفه عن النشاط التجسسي للسفارة السوفيتية في طهران وكانت فرنسا وبريطانيا قد قامت بأعمال مماثلة في أبريل سنة ١٩٨٣ م .

(٨) نظراً لكثرة حالات طرد الدبلوماسيين السوفيت في الآونة الأخيرة لاتهامهم بأعمال التجسس فقد أعلنت موسكو أنها لن تقوم بطرد مماثل لدبلوماسي الدول الأخرى على سبيل الانتقام ، حتى لا يؤدي ذلك إلى انهيار علاقاتها بالكثير من دول العالم .

(٩) وهذه هي الحالة العادية بل أن مقدمات الحرب قد تشمل قطع العلاقات مثلما حدث بين إيران والعراق خلال عام ١٩٨٠ م . ولم يحدث أن قامت الحرب بين دولتين دون أن تقطع العلاقات الدبلوماسية بينهما ولكن يمكن أن تظل العلاقات مع استمرار الأعمال العدائية وأعمال القتال حيث لا تعترف الدولتان بقيام حالة حرب قانونية بينهما مثال ذلك مصر وليبيا عام ١٩٧٧ والهند وباكستان عام ١٩٦٥ واليابان والصين عام ١٩٣١ حيث ظلت العلاقات الدبلوماسية قائمة رغم القتال .

انتهاء العلاقات الدبلوماسية Termination^(١٠) ، ذلك أن انتهاء العلاقات الدبلوماسية يحدث في العادة لأسباب مختلفة ، أبرزها اختفاء الدولة Extinction مثلما حدث في حالات مشهورة^(١١) ، سواء باندماجها في اتحاد مع دولة أو دول أخرى^(١٢) ، أو زوال استقلال الدولة بوضعها تحت صورة من صور انتقاص السيادة^(١٣) ، أو غير ذلك من الحالات^(١٤) .

القطع والوقف :

وقطع العلاقات الدبلوماسية هو أعلى صور انهيار العلاقات الودية بين دولتين ، ولذلك ينبغي التمييز بوضوح بين قطع العلاقات الدبلوماسية وبين ما دون القطع من درجات الاقلال من العلاقات الدبلوماسية الكاملة مثل وقف العلاقات الدبلوماسية أو تجميدها^(١٥) Suspension ومن أمثلة الوقف : قيام الدولة بسحب رئيس بعثتها الدبلوماسية لأجل غير مسمى Sine die ويتولى رئاسة البعثة

(١٠) انظر أيضا

Herbert Briggs, The Law of Nations, Appleton century - crafts, Jnco. New York, 1952, pp. 753, 965, 974, et 119

(١١) وهي التهام الاتحاد السوفيتي لدول البلطيق وانقسام الهند إلى كل من الهند وباكستان عام ١٩٤٧ م .

(١٢) ومثالها قيام الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٨ م .

(١٣) ومثال ذلك حالات الغزو الايطالي والالمانى للدول المجاورة ، وإن كانت الدول الأوروبية ظلت تعترف بحكومات تلك الدول .

(١٤) انظر على سبيل المثال أوبينيم International law الطبعة الثامنة ١٩٦٣ ، ص ٨١٤ . ويفرق أوبينيم بين انتهاء العلاقات ، وبين وقفها ، خصوصا من حيث مدة الحصانة نفس المرجع .

(١٥) يشك الأستاذ Genet في وجود أي فارق بين القطع والوقف حيث العبرة بالنتيجة النهائية وهي زوال العلاقات الدبلوماسية ، ولذلك يرى أن القطع لا يعدو أن يكون وقفا بمعني آخر انظر مؤلفه Traite de Diplomatie et de Droit diplomatique, Paris, II, 1931, P. 473 . لايفرق بعض الكتاب بين الوقف والقطع . ولكننا نرى أن الوقف مرتبة أدنى بكثير من القطع ويختلف عنه اختلافا جوهريا سنفصله فيها بعد .

قائم بالأعمال بالنيابة^(١٦) Chargé d'Affaires ad. interim ومن صور الوقف أيضا احتلال دولة لدولة أخرى ، فتقيم الدولة التي احتل اقليمها حكومة في المنفى ، وتبقى على بعثاتها الدبلوماسية لدى الدول الأخرى^(١٧) ، ومن صور ذلك وضع العلاقات في الفترة الفاصلة بين قيام انقلاب في دولة ، وبين اعتراف الدولة الأخرى بحكومة الانقلاب^(١٨) ، وقد تستدعي الدولة رئيس بعثتها « للتشاور » دون أن تحدد موعدا معيناً لعودته^(١٩) . وقد تضطر الظروف الاقتصادية أو متطلبات التقشف إلى اغلاق الدولة لبعض بعثاتها ، مع عدم المساس بالعلاقات الدبلوماسية . وقد تغلق الدول بعثاتها في دولة معينة انتظارا لاتضاح موقفها مثلما أغلقت بريطانيا عام ١٩٣٦ بعثتها في أديس أبابا مؤكدة أن ذلك لايعني الاعتراف بالاحتلال الايطالي ، كما أغلقت أمريكا وبريطانيا بعثتهما في براغ عام ١٩٣٨ م مشيرتين إلى أن ذلك لايعني الاعتراف بالهيمنة الألمانية عليها^(٢٠) .

(١٦) يعتبر Maresca affaiblissement أن هذه الحالة ليست وفقا وإنما هي صورة مختلفة يطلق عليها أضعافا للعلاقات مختلفة عن القطع والوقف . مشار إليه بابيني وكورتيز ، مرجع سابق ، هامش ٤٤ ص ٤١ . وأشهر حالات سحب رئيس البعثة لأجل غير محدد سحب السفير المصري من موسكو منذ أكثر من عشر سنوات وتأجيل النظر في ارسال بديل له ، رغم وجود السفير السوفيتي بالقاهرة ، في تلك الأثناء وأن تم طرده بتهمة التورط في الفتنة الطائفية والسياسية بمصر خلال سبتمبر ١٩٨١ م .

(١٧) مثال ذلك اعتراف الدول الأوروبية بحكومات المنفى للدول التي احتلتها ألمانيا وأبرزها حكومة ديجول والحكومة البولندية والحكومة اليونانية .

(١٨) وهذه فترة مؤقتة يتم فيها تقرير موقف الدولة المرسله من الحكومة الجديدة فتكون فيها العلاقات والبعثات مجمدة انتظارا لذلك القرار .

(١٩) وتشير المادة الرابعة من اتفاقية مونتفيديو لعام ١٩٣٣ إلى حالة خاصة وهي سحب الدولة لبعثاتها للتشاور ، وتبقيه لديها دون احلال محله ، ودون تحديد موعد لعودته ، دون أن تمس بقية أوجه العلاقات ، وذلك احتجاجا على إنكار الدولة الأخرى لحق الايواء الدبلوماسي . مشار إليه في بابيني وكورتيز ، مرجع سابق ص ٤٠ - ٤١

(٢٠) راجع أويينهم مرجع سابق ص ٨١٩ هامش ٥ .

ثانيا : قطع العلاقات وعدم الاعتراف : -

من المعلوم أن تبادل البعثات الدبلوماسية يجب أن يسبقه مرحلتان هما الاعتراف^(٢١) بالدولة أو الحكومة التي سيتم التبادل معها ، ثم الاتفاق على اقامة العلاقات الدبلوماسية ، وقد لاحظنا أن الفرق بين قطع العلاقات الدبلوماسية ووقفها هو فرق بين العلاقات والبعثات ، وأن الوقف ينصب أصلا على البعثات ، علما بأنه يمكن اقامة العلاقات الدبلوماسية دون أن يتبعها بالضرورة تبادل البعثات الدبلوماسية . وفي هذه الحالة لا محل للحديث عن وقف العلاقات الدبلوماسية لغياب موضوعها وهو البعثات الدبلوماسية . وهناك فروق في الاجراءات أيضا تميز قطع العلاقات عن بعض صور وقفها^(٢٢) . ويجمع الفقه والعمل الدوليان على أن إقامة العلاقات الدبلوماسية يمكن أن تكون بمثابة اعتراف من الدولة بالحكومة أو الدولة الأخرى دون حاجة إلى الاعلان عن ذلك ، وهي قرينة قاطعة أبلغ في الدلالة عن الاعتراف ، أو غيره من صور التعبير الضمني عن انصراف نية الدولة

(٢١) انظر المادة الثانية من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ . ينقسم الفقه حول قيمة الاعتراف الواقعي De facto والاعتراف القانوني De jure ومدى كفايتها كأساس لاقامة العلاقات الدبلوماسية . فيرى كافاريه أن الاعتراف القانوني وحده هو الذي تنشأ على أساسه هذه العلاقات . أما كوادري Quadri فيتخفظ في التمييز بين أثر نوعي الاعتراف على امكانية اقامة العلاقات الدبلوماسية ومفهوم أن الفقهاء الذين يعترفون بالأثر المنشئ للاعتراف يشترطون أن يتم في صورة صريحة وقانونية ، وأما أنصار نظرية الاعتراف المقرر فلا يقيمون وزنا للتمييز بين الاعتراف القانوني والواقعي ، إذ يكفي في نظرهم الاعتراف الواقعي لانشاء العلاقات الدبلوماسية راجع شارل روسو ، وانظر أيضا بابيني وكورتيز ، مرجع سابق ، ص ٤٢ - ٤٣ مشار إليه فيها ، خصوصا موقف روسو من حالة اعتراف إيران بإسرائيل عام ١٩٥٠ اعترافا واقعيًا ثم تحويله عام ١٩٦٥م إلى اعتراف قانوني .

(٢٢) في حالة استدعاء رئيس البعثة مثلا للتشاور - كصورة من صور الوقف - يسلم للدولة المستقبلية خطاب الاستدعاء ويتسلم أوراق اعتماده . أما في حالات قطع العلاقات ، فيتم إخطار رئيس البعثة بذلك شفاهة أو بمذكرة مكتوبة وهو الغالب في معظم حالات العمل الدولي . راجع أمثلة للأخطار الشفهي ، بابيني وكورتيز ، مرجع سابق ، ص ٤٤ .

إلى ذلك^(٢٣) ، ومن ناحية أخرى لا يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية - بالضرورة - إلى سحب الاعتراف بالدولة أو الحكومة إلا إذا اقترن قطع العلاقات الدبلوماسية بالرغبة في سحب الاعتراف بالدولة^(٢٤) ، هذا بينما قد يؤدي رفض اعتراف الدولة بالدولة الأخرى أو بحكومتها إلى قطع العلاقات الدبلوماسية معها^(٢٥) . وهذا القطع يكون أثرا من آثار عدم الاعتراف . ومثال ذلك قطع سويسرا لعلاقاتها الدبلوماسية في ٨ مايو ١٩٤٥ م مع ألمانيا بسبب عدم اعترافها بحكومة الأميرال Doenitz التي تشكلت بعد وفاة هتلر^(٢٦) وكذلك يؤدي اعتراف الدولة بحكومة ما اعترافا واقعيا de facto إلى قطع هذه الدولة لعلاقاتها مع الحكومة القديمة التي قامت الحكومة الواقعية الجديدة تحديا لها^(٢٧) ، وهذا يختلف بطبيعة الحال عن اعتراف

(٢٣) راجع أوبينيم ، مرجع سابق ، ص ٧٧٥ ، وقد تقصد الدولة بإقامة العلاقات القنصلية إلى الاعتراف بالحكومة الجديدة ، إذا عمدت صراحة إلى ذلك ، انظر التقليد الفرنسي في هذا الصدد مشار إليه في O'Connell, International Law, London 2nd, ed. 1970, p.154 . وقد تبادل الدولة الممثلين وتمنحهم الامتيازات الدبلوماسية ، دون أن يعتبر ذلك اعترافا . حدث ذلك عام ١٩٣٧ بين بريطانيا وحكومة الوطنيين الأسبانية ، وأفصحت محكمة أول درجة عن ذات القاعدة في قضية Luther V. Sagor عام ١٩٢١ م . المرجع السابق وهامش ٨٦ ص ١٥٤ . والأمر على أية حال مرده تغير سياسة الحكومة تجاه مسألة الاعتراف من مرحلة لأخرى. قارن صور اعتراف بريطانيا باحتلال إيطاليا للحيشة ، وباعترافها بإسرائيل ، وبحكومة البوير في جنوب أفريقيا عام ١٩٠١ م . وقارن سياسات الاعتراف التي اتبعتها الحكومة الأمريكية L. Thomas Galpowoy, Recognizing foreign governments, Washington, 1978 نلاحظ أيضا أن فرنسا لم تكن قد اعترفت بفيتنام الشمالية ، ومع ذلك تبادلت معها الممثلين ، وظلت بعثة فيتنام في باريس تتمتع بالحصانة ، أو كفيل ، مرجع سابق ص ١٥٥ .

(٢٤) مثال ذلك قطع بعض الدول لعلاقاتها الدبلوماسية بالصين الوطنية وسحب اعترافها بها ، والاعتراف بالصين الشعبية كممثل للشعب الصيني كله ، وأحدث الأمثلة على ذلك ساحل العاج في يناير ١٩٨٣ م ، ومن قبلها سلطنة عمان ١٩٧٨ م ، ولبنان ١٩٧٦ م .

(٢٥) راجع بابيني وكورتيز ، مرجع سابق ، ص ٤٢ .

(٢٦) المرجع السابق ص ٤٤ .

(٢٧) أمثلة ذلك أن اعتراف ألمانيا وإيطاليا بحكومة فرانكو ترتب عليه قطع الدولتين لعلاقتها مع الحكومة الجمهورية ، المرجع السابق ص ٤٤ . وسبب ذلك بالطبع هو أن الاعتراف بالحكومة الجديدة الواقعية يعني سحب الاعتراف بالحكومة القديمة إذ لا يمكن الجمع بينهما ، وقد تبقى الدولة على اعترافها بحكومة سقطت لاعتبارات سياسية ، مثلما ظلت أمريكا تعترف بحكومة كيرنيسكي =

بعض الدول بالحكومات الواقعية الانفصالية ، إذ يمكن لتلك الدول أن تظل علاقاتها بالحكومة المركزية قائمة ، ألا إذا قررت الأخيرة قطع العلاقات وفي حالات الدول المجزأة بفعل أحداث الحرب العالمية الثانية وهي كوريا وفيتنام ، اللتان انقسمتا إلى شمالية وجنوبية ، والصين التي انقسمت إلى الصين الشعبية ، والصين الوطنية ، ثم ألمانيا الشرقية والغربية ، نلاحظ أن كلا من ألمانيا الغربية والصين الشعبية قد اعتبر نفسه وريثا عن الدولة الأم قبل التقسيم ، وأصر على عدم جواز الجمع بين الاعتراف به وبالجزء الآخر في نفس الوقت ، فاتخذت ألمانيا والصين الشعبية سياسة عدم الاعتراف التي تقضي بقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدول التي تعترف بألمانيا الشرقية ، أو الصين الوطنية ، على التوالي ، وأطلق على هذه السياسة في ألمانيا مبدأ هالشتاين^(٢٨) Doctrine Hallstein وعرفت في الصين بمبدأ ماو^(٢٩) Doctrine Mao كذلك طبقت الدول العربية سياسة مماثلة تجاه الدول التي كانت تُقدم على الاعتراف بإسرائيل ، كجزء من سياسة المقاطعة الدبلوماسية

= Kernesky الروسية بعد سقوطها ، ولكن بعد اعتراف الحكومة الأمريكية عام ١٩٣٣ بالحكومة السوفييتية ، سحبت أمريكا براءات القناصل المعيّنين في أمريكا من قبل الحكومة الروسية السابقة ، انظر اوبينهم ، مرجع سابق ص ٨١٨ هامش ١ .

ولنفس الاعتبارات السياسية ، لا تزال الولايات المتحدة تعتمد ممثلي حكومات دول البلطيق التي ضمها الاتحاد السوفييتي عام ١٩٤٠م وهي (لاتفيا ، لتوانيا ، واستونيا) المرجع السابق ص ٨١٩ هامش ٣ .

وعلى العكس من ذلك قررت الحكومة الأمريكية بعد غزو إيطاليا لألبانيا أنه رغم صداقتها الحارة للشعب الألباني ، إلا أنها لا تجد مبررا لبقاء بعثتها في تيرانا ، وأنه لذلك يتعين سحبها راجع Briggs ، مرجع سابق ، ص ١٢١ .

(٢٨) نسبت إلى رئيس وزراء ألمانيا الاتحادية الذي قرر هذه السياسة عام ١٩٥٥م ، حتى يقطع الطريق على الدول الأخرى للاعتراف بألمانيا الشرقية . وقد واجهت ألمانيا الاتحادية صعوبات كبيرة في تطبيق هذه السياسة بسبب تزايد تحدي الدول الأخرى لهذا المبدأ ، ولذلك تم إسقاط هذا المبدأ بعد تبادل الاعتراف بين شطري ألمانيا عام ١٩٧٢م ، وقبولها في الأمم المتحدة عام ١٩٧٣م .

(٢٩) نسبت إلى ماوتسي تونغ زعيم الصين الشعبية السابق ، ولا تزال الصين الشعبية تتمسك بهذا المبدأ ، وهذا هو سبب المشاكل التي تعترى العلاقات الأمريكية الصينية حاليا .

العربية للوجود الصهيوني سعيا إلى محاصرته وإضعافه^(٣٠) .

والاجماع منعقد في الفقه والقضاء على أن قطع الدولة لعلاقاتها مع دولة أخرى عمل سيادي Sovereign act ، كما أنه عمل انفرادي ، unilateral لا تجبر الدولة على اعلان دوافعه ومبرراته لغيرها^(٣١) .

وكما يكون قطع العلاقات فرديا ، فقد يكون بقرار من منظمة دولية . وأشهر القرارات من هذا النوع ، قرار الجمعية العامة عام ١٩٤٦م بقطع العلاقات مع حكومة فرانكو ، وقرار الجامعة العربية بقطع العلاقات مع ألمانيا الغربية عام ١٩٦٥م ، وقرار منظمة الوحدة الافريقية عام ١٩٦٥م بقطع العلاقات مع بريطانيا بسبب المشكلة الروديسية ، وقرار الدول العربية في بغداد بقطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر في نوفمبر ١٩٧٨م ، إن هي مضت في طريق الصلح مع اسرائيل على أساس اتفاقيتي كامب دافيد .

ثالثا : آثار قطع العلاقات :-

يترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية اغلاق البعثة الدبلوماسية وتعيين دولة ثالثة يتفق عليها للقيام بمهمة الدولة القائمة برعاية المصالح ، وتحل محل البعثة التي أغلقت بعثة أخرى تابعة لدولة ثالثة يطلق عليها مصطلح « بعثة رعاية المصالح » la mission de la pratection des interets تعمل في اطار عملية رعاية المصالح التي تتولاها دولة ثالثة مقبولة من الطرفين المتنازعين .

(٣٠) ومن جراء هذه السياسة حدثت أزمة دبلوماسية حادة بين الدول العربية وألمانيا الاتحادية بسبب اعتراف الأخيرة بإسرائيل عام ١٩٦٥م ، فصدر قرار من الجامعة العربية بقطع العلاقات معها .

(٣١) ومع ذلك فقد يكون من المفيد إعلان المبررات ، إما أملا في استعادة العلاقات ، والمحافظة عليها ، أو ليتحقق بالاعلان أهداف القطع ، إذا كان القطع يقصد به أن يكون رادعا لمنع الدولة من اتخاذ إجراء معين ، أو لارغامها على تصحيح وضع معين ، ولذلك كان قرار الجامعة العربية بقطع العلاقات مع ألمانيا الاتحادية عام ١٩٦٥م ، وقرار منظمة الوحدة الافريقية بقطع العلاقات مع إنجلترا ، لحثها على إعادة النظر في موقفها تجاه اسرائيل وروديسيا على التوالي .

وهذا الوضع يثير عددا من القضايا العملية الهامة ، بالنظر إلى تواتر حدوثه ، وعدم وجود قواعد شاملة اتفاقية تحكم تفاصيله .
- فيما يتعلق بوضع البعثة التي أغلقت ووضع موظفيها : -

استقر العمل والفقهاء^(٣٢) على أن يتمتع مقر البعثة بحصانات كاملة طوال فترة قطع العلاقات ومع ذلك حدثت انتهاكات لهذا المبدأ المستقر في الفقه والعمل الدوليين ، ففي ٢٤ يوليو ١٩٦٣م نقلت كوبا ملكية السفارة الأمريكية وأثاثها ومقرها إلى الحكومة الكويتية ، وأوضحت أن هذا الاجراء هوردد انتقامي على تجميد الولايات المتحدة للأموال الكويتية فيها وحظر التعامل المالي معها في أوائل يوليو ١٩٦٣م^(٣٣) .

كما تقضي اتفاقية فيينا ١٩٦١ (المادة ٤٥) ، واتفاقية هافانا ١٩٤٨م (المادة ١٤ / ح) بحصانة وثائق البعثة وملفاتها ، ويعطيها الفقهاء^(٣٤) حصانة خاصة تفوق ما عداها من محتويات البعثة وممتلكاتها وحساباتها ووسائل النقل التابعة لها بالنظر إلى خطورتها ، ومع ذلك فهذه الحصانة كانت من أكثر الحصانات التي تعرضت للانتهاك وعدم المراعاة ، مما يدفع بعض الدول إلى اعدام ملفات بعثاتها قبل مغادرة موظفيها مقار هذه البعثات عقب قطع العلاقات مثلما حدث في السفارة الأمريكية في طهران عقب قيام الثورة الإيرانية عام ١٩٧٩م . ومن أمثلة انتهاك هذه الحصانة في الماضي أنه عام ١٩٠٤م ، قطعت العلاقات الدبلوماسية بين حكومة الفاتيكان والحكومة الفرنسية ، وبعد مغادرة القاصد الرسولي باريس ، استولت السلطات الفرنسية على وثائق البعثة البابوية في باريس ، فاحتج الفاتيكان بشدة على ذلك ، وتدخلت حكومة الامبراطورية النمساوية المجرية ، وتوسطت في اعادة وثائق البعثة البابوية بحضور ممثل لسفارتها في باريس في ٨/٢/١٩٠٧م^(٣٥) . وحدث أيضا

(٣٢) انظر المادة ١٦ من اتفاقية هافانا ١٩٢٨م والمادة ٤٥/٤ من اتفاقية فيينا ١٩٦١ بشأن حصانة المقر .

(٣٣) انظر شارك روسو Chronique des Faits, R.G.D.I. 1963, p. 897 .

(٣٤) انظر Cahier وغيره مشار إليه في بابيني ، مرجع سابق ص ١٥١ وما بعدها .

(٣٥) نقلا عن بابيني ص ١٥٣ .

عام ١٩١٨م أن استولت السلطات السوفيتية على وثائق السفارة البريطانية في بتروجراد^(٣٦) .

وقد استقر العمل أيضا على أن حماية مقر البعثة ووثائقها موكول إلى الدولة القائمة برعاية مصالح تلك البعثة ، مثال ذلك أنه عندما قطعت العلاقات الدبلوماسية بين تركيا من ناحية، وكل من بريطانيا وفرنسا من ناحية أخرى خلال الحرب العالمية الأولى عهد إلى الحكومة الأمريكية قبل دخول هذه الحرب عام ١٩١٧م برعاية مصالح الدولتين في أنقرة .

وقد اقترح البوليس التركي مقر القنصلية الأمريكية واستولى على وثائق السفارتين البريطانية والفرنسية فيها ، ونلاحظ أن تعليمات وزير الخارجية الأمريكية إلى القنصل الأمريكي في أنقرة تحدد بوضوح حساسية العلاقة بين الدولة الحامية والدولة المضيغة ، إذ بينما يسمح له بأن يطالب السلطات التركية بإعادة الوثائق فوراً ، وتقديم إيضاح حول الحادث وتأكيدات بعدم تكراره في المستقبل ، يشدد عليه من ناحية أخرى أنه ، وهو يقدم هذا الطلب العاجل للسلطات التركية ، يجب عليه أن يتحلى بالحصانة ، وأن يضع في اعتباره أنه لا يملك سوى الاقتناع الأدبي في صدد حماية مصالح الآخرين ، وليس ملزماً باستخدام القوة لهذا الغرض ، وأن قدرة الولايات المتحدة على خدمة الدول الأخرى ورعاية مصالحها تعتمد على نطاق العلاقات الودية التي تحتفظ بها مع الحكومة التركية^(٣٧) .

ولا يختلف وضع موظفي البعثة عقب قطع العلاقات ، عن وضع البعثة ووثائقها من حيث تمتعهم بالحصانات المقررة حتى مغادرتهم أو انتهاء المهلة الممنوحة لهم فتظل حصاناتهم قائمة حتى بعد انقطاع عملهم . وهذا مبدأ أقره فاتل ومجمع القانون الدولي عام ١٩٢٩ ومشروع هارفارد ١٩٣٢ (المادة ١٦) ، واتفاقية هافانا ١٩٢٨ (المادة ٢٢) ثم قنن هذا المبدأ في اتفاقية فيينا ١٩٦١ في مادتها

(٣٦) المرجع السابق ص ١٥٤ .

(٣٧) راجع نص هذه التعليمات نقلا عن المرجع السابق .

٢/٣٩ (٣٨) . ويظهر العمل الدولي احترام هذا المبدأ ، ولذلك احتج أعضاء السلك الدبلوماسي في فنزويلا عام ١٨٠٦ على اسقاط الحكومة الفنزويلية للصفة الدبلوماسية للمبعوث الفرنسي لديها بمجرد إعلان الحكومة الفرنسية قطع العلاقات مع فنزويلا وقرارها بسحب (٣٩) . وإذا كان هذا المبدأ قد ظل محترما في أوقات قطع العلاقات المترتب على قيام الحروب (٤٠) ، فإنه كان من باب أولى أكثر احتراما في حالات قطع العلاقات في وقت السلم (٤١) .

رابعا : الوضع القانوني للدولة القائمة بحماية المصالح

Puissance Protectrice Protecting Power

من المعلوم أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه بالضرورة قطع العلاقات القنصلية (٤٢) ونظرا لأن العلاقات القنصلية تنصرف أساسا إلى خدمة مصالح المواطنين ورعاية المصالح الاقتصادية والتجارية بين الدول فإن الدول تحرص على الإبقاء على هذه العلاقات دون أن تمس ، اللهم إلا أوقات الحروب بل أنه أصبح من الممكن أن تقوم العلاقات القنصلية حتى دون أن يتم الاعتراف بين الدولتين (٤٣) . بينما يعتبر الاعتراف خطوة أولى - كما أوضحنا - لقيام العلاقات

(٣٨) المرجع السابق أيضا ص ١٥٧ - ١٥٨ .

(٣٩) راجع أيضا المرجع السابق ص ١٥٩ - ١٦٠ .

(٤٠) راجع وضع الممثلين الدبلوماسيين في حالات القطع المترتبة على قيام الحروب ، المرجع السابق ص ١٦٠ - ١٦٣ .

(٤١) راجع أوبنهايم طبعة ١٩٤٤م ص ١٠٧ .

(٤٢) مثال ذلك إبقاء لبنان على علاقاته القنصلية مع ألمانيا الاتحادية رغم قطع علاقاته الدبلوماسية معها عام ١٩٦٥ انظر سهيل فريحي العلاقات القنصلية والدبلوماسية : حصاناتها وامتيازاتها ، بيروت ط ١ ، ١٩٧٠ ، ص ٣ .

(٤٣) مثال ذلك وجود قنصلية لكوريا الجنوبية في القاهرة دون اعتراف مصر بكوريا الجنوبية ووجود قنصلية لبريطانيا في تايوان في وضع مماثل كذلك البعثة التجارية الاسرائيلية في كولونيا حتى مايو ١٩٦٥م نفس المرجع - كذلك وافقت الحكومتان البريطانية والايطالية على عمل بعثات اقتصادية سوفيتية فيها قبل اعتراف الحكومتين بالحكومة السوفيتية الجديدة عام ١٩٢٤م وأن كانت المحاكم البريطانية والايطالية قد رفضت الاعتراف لموظفي هذه البعثات بالصفة دبلوماسية مثلما حدث في =

الدبلوماسية . وعلى العكس من ذلك يتضمن الاتفاق على اقامة علاقات دبلوماسية الموافقة على إقامة علاقات قنصلية^(٤٤) ، ويترتب على ذلك كله أنه قد تقطع العلاقات القنصلية دون أن يؤثر ذلك على العلاقات الدبلوماسية^(٤٥) وقطع العلاقات ، وتعين الدولة القائمة بحماية المصالح ينشئ علاقة ثلاثية الأضلاع بين ثلاثة أطراف هي : الدولة القائمة بحماية المصالح Protecting Power والدولة التي تطلب حماية مصالحها The Represented Power وأخيرا الدولة التي تمارس الحماية على أراضيها أو على أراضي تابعة لها^(٤٦) Governing Power وتمثيل المصالح الأجنبية بين الأطراف الثلاثة هو نوع من الوساطة الودية الذي يجب أن تقبله الدول كأسلوب لاغنى عنه لإدارة العلاقات ورعاية المصالح في أوقات الأزمات .

وقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١^(٤٧) على أنه يمكن للدولة المرسلة - في حالة قطع العلاقات - أن تعهد بحراسة La Garde مباني بعثتها وممتلكاتها وملفاتها إلى دولة ثالثة تقبلها الدولة المستقبلة ، كما يمكنها أن تعهد بحماية

= انجلترا في قضية Fenton Tetile Association Ltd. V. Ierassin أما في ايطاليا فقد حدث في قضية Vorousk عام ١٩٢٢ . انظر
Sir Cecil Hurst Les immunités diplomatiques RCD, 1926-II, Tom 12, P. 160 .

- (٤٤) انظر المادة ٢/٢٥ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ م .
(٤٥) حدث أن قطعت الولايات المتحدة علاقاتها القنصلية مع ألمانيا قبيل دخولها الحرب مباشرة ضدها دون أن تقطع علاقاتها الدبلوماسية معها وكان ذلك ردا على إغلاق ألمانيا وإيطاليا لبعثاتها القنصلية في الولايات المتحدة ، ويذكر أن العلاقات القنصلية كانت في الماضي جزءا من العلاقات الدبلوماسية وأي انقطاع في الأخيرة يشمل الأولى بصورة حكومية . راجع سهيل فريجي ، مرجع سابق ص ٢٩ - غير أن ممارسة الأعمال القنصلية كان أمرا منفصلا عن ممارسة الأعمال الدبلوماسية وكانت اتفاقية كاراكاس لعام ١٩١١ م تحظر الجمع بينهما نفس المرجع ص ١٢١ .
(٤٦) هذه المصطلحات مأخوذة عن التعليمات الفيدرالية الأمريكية مشار إليها في بابيني هامش ٣٢٥ ص ١٧٧
(٤٧) المادة ٤٥ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١ م .

مصالحها Protection ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة تقبلها الدولة المستقبلية^(٤٨) . ويوحى النص بأن الدولة القائمة برعاية مباني البعثة يمكن أن تكون غير تلك القائمة بحماية مصالح الدولة ورعاياها ، ولكن الغالب أن دولة ثالثة واحدة تقوم بالمهمتين معا . وخلال الحروب تقوم هذه الدولة الثالثة بمهمة إضافية هي الرعاية الانسانية للأسرى وامكانية التوسط ونقل الآراء وتوفير الحد الأدنى من الاتصال بين الأطراف المتحاربة . غير أن وضع الدولة الحامية في حالات الحروب أصبح وضعاً متميزاً في نقطتين هامتين : -

أولاهما : إن قبول الدولة الثالثة في حالات السلم لحماية مصالح دولة أخرى أمر اختياري بينما هو في حالات الحرب إجباري ، أي أن الأطراف المتحاربة لا بد أن تقبل بوجود دولة حامية .

وثانيهما : أن صلاحيات الدولة الحامية في أوقات السلم يتفق عليها بين الأطراف الثلاثة ، أي أنها ناجمة عن وضع اتفاقي متغير يمكن أن يسهم في ارساء عرف مقبول في هذا الصدد . أما صلاحيات الدولة الحامية في أوقات الحروب ، فهي صلاحيات تعكس حرص المجتمع الدولي على فرض سلوك معين ، من خلال تلك الدولة ، على تصرفات الدول المتحاربة ، لصالح ضحايا الحرب ، وتهدف إلى تطبيق قواعد القانون الدولي الانساني من خلال تلك الدولة ، ولذلك فإن اختصاصات الدولة الحامية معترف بها عموماً بل أنها تصل إلى حد العرف المستقر في ضمير المجتمع الدولي المحترم من كافة أعضائه^(٤٩) .

ولقد كان الأصل أن الدولة الحامية تقوم بمهمتها أثناء الحروب ، ثم انتشر تقليد الدولة الحامية وقت السلم بعد ذلك .

(٤٨) ولا يشترط لقيام دولة ثالثة بحماية مصالح الدولة أن تكون العلاقات الدبلوماسية مقطوعة إذ يمكن بموجب المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١م أن تطلب دولة ليست ممثلة لدى دولة أخرى من دولة ثالثة قيامها مؤقتاً بحماية مصالحها .

(٤٩) راجع في وظائف الدولة الحامية وقت الحرب ، بابيني ، مرجع سابق ص ١٩١ وما بعدها .

وتعد سويسرا الدولة الحامية النموذجية خلال الحروب ، إذ كانت تقوم بحماية مصالح ٢٥ دولة خلال الحرب العالمية الأولى ، ارتفع خلال الحرب الثانية إلى ٣٥ دولة . وخلال تلك الحروب أيضا قامت السويد بحماية مصالح ٢٨ دولة ، وقامت أمريكا - قبل دخولها الحرب - بحماية مصالح ١٢ دولة .
الطبيعة القانونية للعلاقة بين الدولة الحامية^(٥٠) والدول المستفيدة^(٥١) .

سواء كانت الحماية التي تعهد بها الدولة لأخرى لدى دولة ثالثة ظروفها قطع العلاقات ، أو عدم وجود تمثيل لها أصلا ، فإن الدولة المستفيدة تعهد بالحماية للدولة الحامية بموجب اتفاق ، أو قد يرد ذلك في معاهدة تحالف^(٥٢) .

إن اتفاق الحماية المشار إليه ينشئ علاقة تمثيل Representation الدولة الحامية لمصالح الدولة المستفيدة ، وليس للدولة المستفيدة ذاتها ، وقد اختلف الكتاب ، كما سنرى ، حول طبيعته القانونية . ولكن علاقة التمثيل تفترض أن يكون لدى الممثل سلطة التمثيل Pouvoir والرغبة في القيام بها Intention وأن يعلم

(٥٠) آثرنا تسمية الدولة القائمة بحماية المصالح بالدولة الحامية powoir protecteur على أن يكون الفرق واضحا بين هذا المصطلح ومصطلح الدولة القائمة بالحماية حيث تفرض الحماية على دولة أخرى تنتقص فيها سيادتها وتسمى protectorate مثل المحميات البريطانية في اليمن وعلاقة الحماية بين بريطانيا وإمارات الخليج العربي قبل استقلالها عام ١٩٧١ وعلاقة الحماية التي فرضتها بريطانيا على مصر عام ١٩١٤ ، كما تختلف أيضا عن وضع الدولة القائمة بالادارة administering power في ظل نظام الوصاية أو الدولة المنتدبة mandated في ظل الانتداب أيام عصبة الأمم لأنها في حالاتي الانتداب والوصاية تقوم بذلك نيابة عن المجتمع الدولي في إطار نظام المحاسبة الدولية .
(٥١) أطلقنا على الدولة المطلوب حماية مصالحها « الدولة المستفيدة » حتى لا يختلط وضعها مع الدولة المحمية وهي protected أو represented .

(٥٢) ومثال حماية المصالح وتمثيلها باتفاق ذلك المبرم بين كوريا واليابان في ١٧/١١/١٩٠٥ م ، سيسيل هرسن ص ٨٥ . وهذا لا يختلف عن قيام مصر بموجب اتفاق بحماية مصالح العراق في عدد من الأقطار الأوروبية . أما الحماية بموجب معاهدة تحالف فمن أمثلتها معاهدة التحالف السعودية العراقية لعام ١٩٣٦ م التي أجازت للعراق رعاية المصالح السعودية في البلاد التي ليس فيها للسعودية بعثة دبلوماسية انظر د . محمد فاضل زكي ، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق ، بغداد ط ٣ - ١٩٧٣ م ص ٤٨ - ٤٩ .

الكافة بها^(٥٣) . وفكرة التمثيل فكرة مستوحاة من القانون الروماني ، والقانون المدني بعده ، ولها ثلاثة عناصر هي^(٥٤) : -

أ - إن يكون الطرفان وبقية الدول من أشخاص القانون الدولي

ب - أن يمارس التمثيل في كنف القانون الدولي .

ج - أن يكون لدى الممثل سلطة العمل لصالح الطرف المستفيد الذي يمثله .

يترتب على العنصر الأول أن الحكومات الفيدرالية لا يمكنها تمثيل الولايات ، كما لا يجوز للدول الحامية أن تمثل الدول التي تحميها ، ولا تقوم الدول المنتدبة أو القائمة بالادارة في ظل نظام الوصاية بتمثيل الأقاليم الواقعة تحت الانتداب أو الوصاية ، ولا تقوم الدول المحتلة بتمثيل الأقاليم الواقعة تحت الاحتلال^(٥٥) مثلما هو الحال في علاقة إسرائيل بالأراضي العربية المحتلة .

وتختلف طبيعة التمثيل في جوانب كثيرة^(٥٦) عن المتحدث الرسمي الذي يكتفي بالنقل بين دولتين ويطلق عليه Nuncius وليس من الضروري أن ترتبط الولاية بالتمثيل ، فقد يكون هناك ولاية بلا تمثيل Mandat Sans Representation مثل تدخل فرنسا في مذابح لبنان عام ١٨٦٠ بتفويض من الدول الكبرى ، والمادة ١٠٤ من معاهدة فرساي ، وأعمال الدول المتحالفة لصالح الدانمرك في إقليم سلسفيج الذي اقتطع من ألمانيا^(٥٧) .

والتمثيل قد يكون عاما في إدارة العلاقات الخارجية كما في حالات المحميات^(٥٨) Protectorates وقد يكون مقصورا على تمثيل قطاعات معينة من

(٥٣) راجع سيسيل هيرست ص ٧٦ .

(٥٤) المرجع السابق ص ٨٠ .

(٥٥) المرجع السابق ص ٨١ .

(٥٦) التفاصيل في المرجع السابق ص ٩٦ .

(٥٧) المرجع السابق ص ١٠١ - ١٠٢ .

(٥٨) نفس المرجع ص ١٠٦ وما بعدها .

الأنشطة مثل تمثيل سويسرا لامارة ليختنشتين في ابرام الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية بموجب المادة الثامنة من اتفاقية الاتحاد الجمركي في ١٩٢٣/٣/٢٩^(٥٩) وقد يقتصر التمثيل للمصالح والرعايا في البلاد التي ليس للدولة معها علاقات مثل المادة الخامسة من الاتفاقية الانجليزية العراقية ١٩٣٢ ، ومعاهدات ١٨٦٥ ، ١٩١٨ ، ١٩٢٢ بين فرنسا وإمارة موناكو^(٦٠) وهذه تختلف عن حالة الاتفاق بين الدول المستقلة المتكافئة التي سبق أن أشرنا إلى بعضها .

وقد يكون التمثيل قاصرا على مناسبة معينة ، كما قد يكون متبادلا .

وقد اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية للعلاقة بين الدولة الحامية والدولة المستفيدة . فالبعض يعتبر أن الدولة المستفيدة قد أعطت للدولة الحامية « تفويضا » Mandat لتقوم برعاية مصالحها ومصالح رعاياها .

من ذلك الأستاذ M. Janner^(٦٢) ، الذي يتحدث عن وجود تفويض بالحماية Mandat de Protection يتخذ شكل التوكيل الذي تحدد نطاقه الدولة المستفيدة L'etat Represente بحيث لا تستطيع أن تتجاوز الدولة الحامية حدود هذا التوكيل .

بينما يصف آخرون^(٦٣) ااحلال الحكومة الحامية محل المستفيدة بأن هذه الحكومة الحامية تصبح Personne Interpose أي شخصا وسيطا ويصف فوشي Fou Chille هذا الاحلال بأنه « تمثيل دولي » Representation Internationale بينما يتحدث Probst عن التمثيل والتفويض كصفتين لتصوير هذه العلاقة^(٦٤) .

(٥٩) نفس المرجع ص ١١٠ .

(٦٠) نفس المرجع ص ١١١ .

(٦١) راجع أمثلة للحاليتين في نفس المرجع ص ١١١ .

(٦٢) مشار إليه في بابيني ص ١٧٩ ، ومن أصحاب هذا الرأي أيضا اوينهيم وكاييه وفينويك . انظر هامش ٣٣٨ في الصفحة المذكورة حيث تفاصيل هذه الاشارات المرجعية .

(٦٣) مثل Campiche, Dallot المرجع السابق ص ١٨٠ .

(٦٤) المرجع السابق .

أما النظرية الأخرى التي تحاول تأصيل وتوصيف طبيعة العلاقة بين الدولة الحامية والدولة المستفيدة ، فمن أنصارها Genet الذي يرى أن تلك الدولة « تدير البعثة في غياب الممثل » وكذلك شارل روسو الذي لا يوافق على أن هناك إحلالا لاختصاص تلك الدولة محل اختصاص الدولة المستفيدة وإنما هو تعاون عرضي ومؤقت *Accidentelle et Momentance* معتمد بموافقة الطرف الثالث^(٦٥) .

وتصف تعليمات الخارجية الأمريكية هذا الوضع بأنه ممارسة غير رسمية للمساعي الحميدة^(٦٦) . ويصف Serent^(٦٧) ، هذا الوضع بأنه حماية بالتفويض *Protection Deleeguee* 1 ، أو تفويض بالتمثيل *Mandat de REpresentation* ويفرق بين التمثيل النشط الذي يمارس فيه الممثل عمله دون الرجوع لصاحب التفويض والتمثيل السلبي الذي يرجع فيه الممثل في كل أعماله إلى المفوض ، ويرى أن التمثيل يؤدي إلى ثلاثة صور من العلاقات بين الطرفين : -

فهناك علاقة الخضوع مثلما يحدث في حالة المحميات ، ثم علاقة التعاون (التكافؤ) وأخيرا علاقة التفويض ، وهي علاقة لها أصولها في الفقه الروماني والقانون المدني ولها تطبيقاتها في القانون الدولي كما سلفت الإشارة .

وبصرف النظر عن حدود التفويض الذي تمنحه الدولة المستفيدة للدولة الحامية فهو في نظرنا اتفاق أكفاء *Pactum Inter Pares* وهذا التفويض ليس مطلقا من كل قيد ، فيمكن أن تعترض عليه الدولة الثالثة التي تمارس هذه الحماية على أراضيها كما لا تستطيع الدولة الحامية أن تطالب للمستفيدة من الدولة الثالثة بما هو ليس أصلا مقبولا من المستفيدة لو لم تكن العلاقات مقطوعة . وقد أكدت ذلك محكمة ولاية نيويورك في ٢٨ يناير ١٩٤٤ في قضية شهيرة *Estate of Fulippo Cassola* حيث قررت المحكمة أن القنصل السويسري الذي كان يقوم بحماية مصالح

(٦٥) مشار إليه في نفس المرجع .

(٦٦) نفس المرجع .

(٦٧) نفس المرجع .

(٦٨) مشار إليه في المرجع السابق ص ١٨١ هامش ٣٥١ .

إيطاليا ورعاياها في الولايات المتحدة ليس له سلطة التدخل في اجراءات الوراثة وفقا للقانون الأمريكي ، لأن السلطات الايطالية نفسها ليس لها مثل هذه السلطة (٦٩) .

وإذا رغبت دولة في أن تقوم أخرى بحماية مصالحها لدى دولة ثالثة وكانت الدولة المستفيدة تعترف بأوضاع اقليمية معينة للدولة الثالثة لا تعترف بها الدولة الحامية ، فيحق للدولة الحامية أن تحدد نطاق حمايتها بما يتفق مع موقفها من تلك الأوضاع الاقليمية . وقد يسوغ للبعض القول بأن الدولة الحامية يمكن أن تقبل بالحماية في النطاق الاقليمي الذي تراه الدولة المستفيدة على أن تفرق في كل مرة تقوم بها بالحماية في هذا الاطار بين تصرفها هي ، وبين تصرفها الذي تمارسه تطبيقا لعلاقة الحماية .

والواقع أن الدولة الحامية والمستفيدة لايجوز أن تتفقا على أوضاع تخالف قواعد دولية معينة ، أو قرارات صادرة من منظمات عالمية وهو ما يطلق عليه « مشروعية موضوع الاتفاق » .

ومن نافلة القول أن الدولة الحامية لا تتصرف قبل الدولة الثالثة إلا بناء على طلب محدد في كل حالة من الدولة المستفيدة ، ويجب أن يكون واضحا باستمرار الفرق بين نشاطها بالأصالة وبين نشاطها بالوكالة . ولكن الدولة المستفيدة ليس لها علاقة بالدبلوماسيين التابعين للدولة الحامية وتظل علاقتها باستمرار بحكومة هذه الدولة ، فضلا عن أن تصرفات الدبلوماسيين التابعين للدولة الحامية في نطاق ممارستهم لمهمة الحماية ، أمر يتعلق بالدولة الحامية وحدها (٧٠) ، وإن كان للدولة

(٦٩) مثال ذلك رفض الاتحاد السوفيتي بعد ٢٨/٩/١٩٣٩ قبول قيام أي دولة بحماية المصالح البولندية لديه لأنه لم يعد يعترف بوجود الدولة البولندية ، وطلب حكومة فيشي انهاء الحماية الأمريكية لمصالح بلجيكا ولوكسمبورج ويوغسلافيا في فرنسا انظر روسو في المجلة العامة عام ١٩٦١م ص ٦١٢ .

(٧٠) كانت التعليمات الصادرة من وزارة الخارجية الامريكية إلى بعثاتها في الخارج بتاريخ ١٨٧١/٦/١٦ تجعل هؤلاء الدبلوماسيين الامريكيين في هذه الحالات مسئولين أمام حكومة الدولة =

المستفيدة أن تبدي ملاحظاتها بصفة ودية حول اجراءات ممارسة الحماية للدولة الحامية . وقد أوضح حكم تحكيمى صدر عام ١٩٣١ طبيعة العلاقة بين الدولة الحامية والدولة المستفيدة في قضية Chvreau حيث كانت بريطانيا تحمي مصالح فرنسا في فارس وقررت محكمة التحكيم في حكمها المذكور بأن « الحكومة البريطانية » لا يمكن أن تكون مسئولة عن اهمال القنصل البريطاني خلال عمله في إدارة القنصلية الفرنسية^(٧١) . ولا شك أن تقرير هذا الوضع يخلق أمورا خطيرة منها تشويه طبيعة العلاقة بين الدولتين الحامية والمستفيدة ، وارتباك الوضع القانوني للدبلوماسي الذي يقوم برعاية مصالح دولة أجنبية .

بيد أنه إذا كانت الدولة الحامية هي التي تقدم تظلمات الدولة المستفيدة من تصرفات الدولة الثالثة قبل رعاياها ، فإن هذه الدولة الثالثة لا تكون مسئولة قانونا عن هذه التصرفات قبل الدولة الحامية وإنما قبل الدولة المستفيدة^(٧٢) .

ويشير العمل الدولي إلى أن الدولة التي تمارس الحماية على أراضيها تستطيع أن تطلب من الدولة الحامية انهاء هذه الحماية مثلما طلبت أندونيسيا من بريطانيا انهاء حمايتها للمصالح الهولندية في أندونيسيا عام ١٩٦١ بل وأكدت أندونيسيا أنها لن تقبل قيام أي دولة حامية في المستقبل بحماية المصالح الهولندية .

ويشير Chier إلى أن هذه سابقة لا يقاس عليها^(٧٣) بينما يؤكد بابيني أن تقليد الدولة الحامية أصبح مستقرا في القانون الدولي ، ولا يحق للدولة أن ترفضه وهذا

= المستفيدة . ويشير Moore إلى أنه عندما كانت الولايات المتحدة تقوم بحماية مصالح ألمانيا في نيكاراغوا أرسل وزير الخارجية الأمريكية في ١٨/٦/١٨٧٤ تعليماته إلى القنصل الأمريكي في جواتيمالا بأن الحكومة الألمانية هي المسئولة عن تصرفاته كما أنه مسئول أمامها في ممارسته هذه المهمة . مشار إليه في بابيني ، مرجع سابق ، ص ١٨٢ هامش ٣٥٥ .

(٧١) عاليج هذه القضية بالتفصيل القاضي Manley Hudson في مقال في A.J.I.L. عام ١٩٣١ مشار إليه في المرجع السابق ص ١٨٣

(٧٢) راجع في تفصيل ذلك Ago, Sereni, Quadri, Anzilotti وكلهم من الفقهاء الايطاليين مشار إليهم في المرجع السابق ص ١٨٤ .

(٧٣) مشار إليه في المرجع السابق ص ١٨٥ - ١٨٦ .

التقليد ينهض على أسس مختلفة تعزز بعضها لدى معظم الكتاب^(٧٤) .

ويختلف الفقه حول عقد المشابهة أو التمييز بين الحماية الدبلوماسية وبين مهمة الدولة الحامية^(٧٥) . فمن الفقهاء من لا يرى فرقا ، ومنهم من يرى فروقا ، ونحن ممن يرى أن الوضعين يختلفان من حيث الظروف والأوضاع ووسائل الحماية ولكننا نرى أن الدولة الحامية يمكن أن تقوم نيابة عن الدولة المستفيدة ويطلب منها بالحماية الدبلوماسية لمصالح رعاياها في الدولة الثالثة ولكن الدولة الحامية إبان قيامها بالحماية الدبلوماسية تقوم بالدور الخاص الذي يشبه دور المتحدث الرسمي الذي أشرنا إليه ، وسبق أن قامت به سويسرا خلال حمايتها لمصالح إيطاليا في ألمانيا إذ قامت بنقل الاعلان الايطالي بالحرب على ألمانيا في ٢٨ اغسطس ١٩١٦^(٧٦) .

وقد أوضحت السويد^(٧٧) لمثليها الدبلوماسيين أن مهمة الدولة الحامية ذات طبيعة انسانية وإدارية وأنه يتعين تجنب المسائل السياسية ، وأن يخطر الممثل وزارته بأي طلب ترغب الدولة المستفيدة إبلاغه للدولة الثالثة ، وهذا المنهج يبالغ ، في السلبية والحرص بصدد دور الدولة الحامية .

ويمكن للدولة أن تقوم بحماية مصالح عدة دول لدى دولة واحدة أو مصالح دولة واحدة لدى أكثر من دولة . ومثال ذلك قيام سويسرا في أواخر عام ١٩٦٢ بحماية مصالح كل من الولايات المتحدة والارجنتين وجواتيمالا في كوبا وحماية مصالح كل من فرنسا وتركيا وبلجيكا في مصر . وفي يناير ١٩٦٩ قامت سويسرا بحماية مصالح ٢٠ دولة منها ٩ دول في كوبا^(٧٨) . كذلك قامت السويد بحماية

(٧٤) انظر تفصيل ذلك في المرجع السابق ص ١٨٦ .

(٧٥) التفاصيل في المرجع السابق ص ١٨٧ وما بعدها .

(٧٦) سيسيل هيرست ، مرجع سابق ، ص ٩٦ .

(٧٧) بابيني ، مرجع سابق ص ١٩٨ في الفترة من ٥٢ - ١٩٧٠ مثلت السويد مصالح عشر دول هي إيران في بريطانيا والاتحاد السوفيتي في استراليا ويوغسلافيا في ألمانيا الغربية وتونس في فرنسا وبريطانيا في العراق والمجر في اسرائيل واسرائيل في بلغاريا وتشيكوسلوفاكيا ونيجيريا في زامبيا وزامبيا في نيجيريا .

(٧٨) نفس المرجع .

مصالح إسرائيل لدى كل من بلغاريا وتشيكوسلوفاكيا . وقد تقوم دولة بحماية مصالح دولة أخرى لدى دولة ثالثة بسبب نقص الكوادر الدبلوماسية لدى الدولة المستفيدة في بعض الدول ولا يكون سبب هذا الوضع هو قطع العلاقات الدبلوماسية^(٧٩) .

خامسا : وضع بعثات الدولة المستفيدة : -

استقر العمل على أن الدول الموكول إليها حماية مصالح دولة أخرى لدى دولة ثالثة لا تنفرد بهذا العمل ، وإنما تعين الدولة المستفيدة بعثة خاصة برعاية مصالحها تحت إشراف البعثة الدبلوماسية للدولة الحامية ، وتتم عملية الحماية عادة بالتنسيق بين هاتين البعثتين ويثور البحث حول نقطتين هما : ما هو وضع بعثة الدولة المستفيدة ، ووضع موظفيها ، ثم هل يتأثر وضع بعثتها القنصلية بقطع العلاقات إذا لم ينص على أن القطع يشمل العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، أو أن القطع ليس أثرا من آثار الحرب ؟

(١) وضع البعثة الدبلوماسية ووضع موظفيها : -

البعثة الدبلوماسية التي تشكلها الدولة المرسلة لرعاية مصالحها في الدولة التي قطعت معها العلاقات ، تمثل وضعاً مؤقتاً خلال مرحلة القطع ، ولكنها ليست بعثة خاصة لأن أعضاء البعثة الدبلوماسية يمكن أن يكونوا هم نفس الأعضاء الذين كانت تضمهم البعثة قبل قطع العلاقات عدا من طلبت دولة المقر أبعاده في إطار عملية قطع العلاقات .

كذلك يبدو أن وضع هذه البعثة ووضع موظفيها يختلف عن وضع بعثة الدولة أو الحكومة غير المعترف بها ، وعن تصرفات الدول والحكومات نفسها غير

(٧٩) مثل قيام سويسرا بحماية مصالح التوجو لدى نيجيريا عام ١٩٦٥م وروسيا ١٩٦٥م ص ١٨٠ ، مشار إليه أيضا بالمرجع السابق .

المعترف بها^(٨٠) . فبعثات الدول أو الحكومات في دولة المقر التي لا تعترف بها أو بحكوماتها الدولة المرسله تتمتع بكامل الحصانات والامتيازات خلال الفترة التي يتقرر فيها موقف الدولة المرسله ، فيما أن تسحب بعثتها وتقطع العلاقات ، وإما أن تعترف بالدولة أو الحكومة الجديدة فيستقيم وضعها . أما البعثات التي تعمل في ظل العلاقات المقطوعة ، فإنها لا تظهر في صدد هذه العلاقات ، وإن أمكنها أن تجري اتصالات رسمية مستخدمة اسم الدولة الحامية في مخاطبة السلطات الرسمية في الدولة المستقبلية . أما حصانات البعثة وحصانات ممتلكاتها ووسائل مواصلاتها ، ووسائل اتصالاتها فقد جرى العرف على احترامها . وتتحكم طبيعة العلاقات السياسية في مجملها بشكل عام في تحديد نطاق الامتيازات والحصانات الممنوحة للبعثة ولوظيفيها فإذا كان قطع العلاقات ناجما عن توتر في العلاقات السياسية ، أو كانت ترافقه روح الانتقام والثأر ، والرغبة في تصعيد التوتر ، يضيق نطاق هذه الحصانات وقد تتلاشى الامتيازات ، الأمر الذي يقرره أيضا مدى احترام الدول لمبدأ المعاملة بالمثل .

ويتم ابعاد أعضاء بعثات رعاية المصالح بمعرفة الدولة المستقبلية ، ولكن من خلال الدولة القائمة بحماية المصالح . وتعين رئيس قسم رعاية المصالح لايحتاج قانونا إلى موافقة Agreement عليه من دولة المقر ، ولكن من حسن السياسة أن يتم اتصال بشأنه بين الدولة الحامية والدولة المستفيدة من ناحية ودولة المقر من ناحية أخرى ، لأن هذه الأخيرة يمكنها الاعتراض على تعيينه وإن كان العمل قد جرى على أنه لايزود بأوراق اعتماد ، كما يتم نقله وفقا للقواعد المتبعة في الدولة المرسله والخاصة بتنقلات الأعضاء ، ويبدو أن طبيعة العلاقات السياسية ، والظروف التي لا يست قطع العلاقات ، تحدد إلى حد بعيد مجمل الوضع القانوني لبعثات رعاية المصالح وموظفيها ، إلا أن العرف السائد هو الاتجاه إلى عدم دعوة أعضاء هذه البعثات للمناسبات العامة الظاهرة التي تنظمها الدولة المستقبلية كما لا يمكن لرئيس

(٨٠) انظر في وضع الحكومات غير المعترف بها

D.P. O'connell International Law, Vol.1 2nd ed volod. London, 1970, pp. 166-194 .

البعثة أن يقابل كبار موظفي الخارجية بالدولة المضيقة . لكن ذلك لا يؤثر على علاقة أعضاء هذه البعثات ببقية البعثات الأجنبية المعتمدة في الدولة المستقبلية ، لأن أزمة العلاقات الدبلوماسية بين دولتين لا يجب أن تُخرج الدول الأخرى في اتخاذ موقف معين لصالح إحدهما .

ووضع بعثات رعاية المصالح السالف إيضاحه ، يجب ألا يحجب حقيقة هامة ، وهي أن قطع العلاقات لا يمس مبدأ حصانة الدولة في نظر سلطات الدولة المستقبلية ، إلا إذا اقترن قطع العلاقات بسحب الاعتراف ، وفي هذه الحالة يمكن أن تعامل الحكومة أو الدولة في نظر الدولة الأخرى بوصفها غير معترف بها ، ذلك أن قطع العلاقات - بخلاف ذلك - عرض طارئ لا ينتقص من وضع الدولتين .

(٢) : وضع البعثة القنصلية ووضع موظفيها : -

تختلف العلاقات القنصلية عن العلاقات الدبلوماسية في أن إقامة العلاقات القنصلية لا يتطلب سبق الاعتراف مثلما هو الحال في العلاقات الدبلوماسية ، كما أن انشاء العلاقات القنصلية لا ينطوي - ما لم يتوفر قصد صريح بذلك - على اسباغ الاعتراف . فقد احتفظت بريطانيا بقنصليتها في كومينتانج ، عاصمة الصين القديمة ، دون أن تعترف بحكومة فورموزا ، كما أن مصر انكرت أن يكون قبولها انشاء ألمانيا الشرقية عام ١٩٥٩ قنصلية عامة لها في القاهرة بمثابة اعتراف من مصر بألمانيا الشرقية .

كذلك ظلت العلاقات القنصلية بين أمريكا والصين الشعبية قائمة رغم عدم اعتراف أمريكا بحكومة بكين حتى عام ١٩٥٠ ، حيث تم سحب البعثات القنصلية بسبب النزاع حول مسألة الامتيازات^(٨١) .

(٨١) يلاحظ أن الحديث هنا عن البعثات الخاصة وليس البعثات الدبلوماسية أو بعثات رعاية المصالح وقد تم تقنين وضع البعثات الخاصة عام ١٩٦٩م راجع في موقف السلطات المصرية في هذا الشأن ، وتفصيلا لهذه القضية . R.G.D.I.P.No3 pp. 601 etss; I.C.L.Q., 1963, No4, pp. 1383 et ss.

يترتب على هذا الفارق الهام بين العلاقات القنصلية والعلاقات الدبلوماسية آثار هامة ، منها أن البعثة الدبلوماسية يمكنها أن تمارس الأعمال القنصلية^(٨٢) ، بينما لا تمارس البعثة القنصلية الأعمال الدبلوماسية إلا بموافقة الدولة المضيفة^(٨٣) . ومنها أن نطاق حصانات البعثات القنصلية وموظفيها أضيق من حصانات البعثات الدبلوماسية^(٨٤) . غير أن أهم هذه الآثار المتصلة بموضوعنا ، هو أن قطع العلاقات الدبلوماسية وقت السلم لا يترتب عليه بالضرورة قطع العلاقات القنصلية ، إلا إذا نص على ذلك .

وفي حالة قطع العلاقات القنصلية تلتزم الدولة الموفد إليها - حتى في حالة النزاع المسلح - باحترام وحماية مباني القنصلية ، وكذلك ممتلكات البعثة والمحفوظات القنصلية^(٨٥) . وكما في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية ، يجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحراسة مباني القنصلية وممتلكاتها ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفد إليها . وتسري هذه الأحكام أيضا في حالات الاغلاق المؤقت أو الدائم للبعثة القنصلية^(٨٦) .

والمرجح أن البعثة القنصلية لا يمكنها ممارسة الأعمال الدبلوماسية في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية ، وقد سبقت الإشارة إلى أن العمل الدولي يتجه في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية إلى الابقاء على العلاقات القنصلية كإحدى قنوات الاتصال الهامة ، فضلا على ما للبعثات القنصلية من أهمية عملية تتصل بمصالح

(٨٢) راجع أوكتيل الجزء الأول ص ١٥٤ .

(٨٣) المادة ٢/٣ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية انظر أيضا المادة ٧٠ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي توضح وضع البعثة الدبلوماسية حال ممارستها للأعمال القنصلية ، وانظر أيضا المادة الثالثة من الاتفاقية المذكورة .

(٨٤) راجع المادة ١٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

(٨٥) قارن المواد ٢٩ - ٤٠ من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية مع الباب الثاني من اتفاقية العلاقات القنصلية .

(٨٦) انظر المادة ٣/٢ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ١٩٦٣ م .

(٨٧) المادة ٢٧/١ أ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ١٩٦٣ م .

الدول ومصالح رعاياها ، ولذلك لا تقطع العلاقات القنصلية إلا في أحوال نادرة .

وإذا ما قطعت العلاقات القنصلية ، يمكن للدولة الموفدة أن تشكل بعثة قنصلية تمارس مهامها تحت علم الدولة القائمة بحماية مصالحها ، ويكون لهذه البعثة ولموظفيها حصانات وقدر من الامتيازات يتناسب مع درجة العلاقات السياسية العامة التي تربط البلدين المقطوعة بينهما العلاقات القنصلية . والراجح أن قطع العلاقات القنصلية لا يؤثر على مركز بعثات رعاية المصالح القنصلية تأثيرا ملحوظا كما أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يؤثر إطلاقا على مركز البعثات القنصلية التي تعمل في ظل الابقاء على العلاقات القنصلية ، في ضوء ما أوضحناه من طبيعة العلاقات القنصلية ، وعلاقتها بالجوانب السياسية ، وبمسألة الاعتراف .

على أن قطع العلاقات القنصلية ، أو الدبلوماسية ، يجب ألا يؤثر على نشاط بعثات رعاية المصالح في رعاية مصالح مواطني الدولة الموفدة من حيث امكانية اتصال هذه البعثات بهم وبالسلطات المحلية - من خلال بعثات الدولة القائمة بحماية مصالح الدولة التي تتبعها هذه البعثات - وإذا حدثت مخالفات من قبل بعثات رعاية المصالح أو كان لهذه البعثات ملاحظات على مسلك الدولة الموفدة إليها تجاه حقوق ومصالح معاملة رعايا الدولة المستفيدة ، فليس لهذه البعثات ، أو للدولة الموفدة ، أن تقوم باتصال مباشر معها في هذا الشأن ، وإنما يتم ذلك مع حكومة الدولة القائمة برعاية المصالح .

وإذا كانت الدولة المقطوعة معها العلاقات الدبلوماسية مضيفة لمؤتمر دولي ، وكانت مقرا لمنظمة دولية فإن هذا القطع لا يؤثر على مركز ممثلي الدولة الأخرى في المؤتمر أو المنظمة ، لأن العلاقة لا تكون مباشرة بين الدولة المرسله ودولة المقر ، طالما أن هناك اتفاقية تنظم وضع ممثلي الدول في المنظمة أو المؤتمر المعقود في أراضي الدولة المستقبلة . أما إذا رغبت الدول المرسله في أن يمثلها في المنظمة أو المؤتمر أحد أعضاء

بعثة رعاية مصالحها ، فإن ذلك ممكن بشرط موافقة الدولة المضيفة . وإذا كانت الدولة المضيفة هي التي تقوم على تنظيم المؤتمر والدعوة إليه ، فإن دعوتها للدولة المقطوعة معها علاقاتها رهن بظروف وأسباب وملابسات قطع العلاقات ، كما هو رهن بموضوع المؤتمر ، وعلاقة الدولة الأخرى به ، وحجم العلاقات السياسية بين البلدين ، وغيرها من الاعتبارات التي تجعل من الصعب تقرير قاعدة معينة في هذا الصدد .

أما إذا كان المؤتمر ينعقد في أراضي تلك الدولة في إطار منظمة دولية ، فإن مسألة الدعوات أمر يتقرر وفقا للسياسة العامة لتلك المنظمة ولا يكون للدولة المضيفة من أثر على غيرها في تقرير دعوة الدولة الأخرى المشار إليها ، سوى ما ترعاه الدولة المضيفة من اعتبارات المجاملة للدولة المدعوة وتقديرها لأهمية حضور الدولة المذكورة أو عدمه لانجاح هذا المؤتمر .

قطع العلاقات والتمثيل في المنظمات الدولية : -

ذكرنا أن عضوية الدولة في المنظمة الدولية لا تتأثر بقطع علاقاتها مع الدولة المضيفة طالما أن هذه الأخيرة لا علاقة لها بأعضاء المنظمة في علاقاتهم بهذه المنظمة^(٨٨) . لكننا نلاحظ أن السفراء العرب في القاهرة حين كانت مقرا للجامعة العربية ، قبل نقلها إلى تونس ، كانوا في نفس الوقت مندوبين لدولهم في مجلس الجامعة في اجتماعاته العادية التي لا يحضرها وزراء الخارجية . وقد حدث أن قطعت العلاقات الدبلوماسية عدة مرات بين مصر وبعض الدول العربية^(٨٩) ،

(٨٨) انظر في ذلك اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٥ الخاصة بوضع ممثلي الدول لدى المنظمات العالمية وبصفة خاصة المواد المنظمة للعلاقة بين الدولة المرسله ودولة المقر ، ومثال ذلك المواد ٥ ، ١٠ ، ١٥ ، ٤١ ، ٧٦ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٨٢ .

(٨٩) مثل قطع الأردن لعلاقاتها مع الجمهورية العربية المتحدة احتجاجا على اعتراف الأخيرة بحكومة الثورة العراقية في ١٥/١٠/١٩٥٨ وقطع الجمهورية العربية لعلاقاتها مع الأردن في ١٠/١٠/١٩٦١ لاعترافه بالانفصال السوري وقطع تونس لعلاقاتها مع الجمهورية العربية المتحدة بسبب قضية بن يوسف وقطع السعودية لعلاقاتها مع مصر في ٦/١١/١٩٦٢ لاتهامها بالعدوان =

ومع ذلك استمر سفراؤها في القاهرة يمثلونها في الجامعة ، وأن توقفت الدول مؤقتا صفتهم الأخرى كسفراء معتمدين لدى الحكومة المصرية .

نود الإشارة إلى أن قطع العلاقات لا يتساوى مع عدم الاعتراف ، كما سبق البيان ، ولذلك فقيام الاتصال السياسي بين الدول المقطوعة علاقاتها فيما بينها لا يعني عودة هذه العلاقات ، لأن عودة العلاقات لابد أن تتم باعلان ، أو باعادة رؤساء البعثات الدبلوماسية إلى مقار أعمالهم . ولا يتأثر وضع البعثات الخاصة بقطع العلاقات^(٩٠) ولا بعدم وجود هذه العلاقات أصلا لأن مجال عملها هو حال القطع في بعض الأحيان ، فضلا عن أن اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة لعام ١٩٦٩ قد نظمت وضع هذه البعثات^(٩١) .

سادسا : الوضع في حالة التمثيل المتعدد : -

تجيز اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ولعام ١٩٧٥ أن تقوم دولة واحدة بتمثيل أكثر من دولة لدى دولة معينة ، كما تجيز للدولة الواحدة أن تمثلها بعثتها الدبلوماسية في دولة معينة لدى دول أخرى^(٩٢) . ومثال الوضع الأول ، أن

= المسلح في اليمن وقطع المغرب لعلاقاتها مع مصر في ٣١/١٠/١٩٦٣ م لمساعدتها للجزائر ضد المغرب وقطع تونس لعلاقاتها مع مصر في ٣/١٠/١٩٦٦ بسبب ما أسمته تونس حملة التحقير ضدها . انظر البيان السابق الإشارة إليه في بابيني ، مرجع سابق ص ٢٤٩ وما بعدها .
(٩٠) المادة ٢/٢٠ من اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة عام ١٩٦٩ م « قطع العلاقات الدبلوماسية لا يؤدي تلقائيا إلى انتهاء البعثة الخاصة » .

(٩١) بل إن مشروع بارتوس المقرر الخاص للجنة القانون الدولي حول موضوع البعثات الخاصة كان قد تضمن في فقرته الثانية النص على أن الدول يمكنها أن تستقبل وترسل البعثات الخاصة حيث لا يقوم الاعتراف بينها ولكن بعض الدول وفي مقدمتها فنزويلا اعترضت على هذا النص وانتهى الأمر إلى اسقاطه انظر

Maria Rosaria Donnarumma la convention sur les missions speciales R. Belge de droit international, 1972-1, Vol. VIII, p.41 .

(٩٢) انظر المادة الثامنة من اتفاقية ١٩٧٥ الخاصة بالتمثيل المتعدد ، وكذلك المادتين الخامسة والسادسة من اتفاقية ١٩٦١ .

يعهد عدد من الدول لدولة معينة بأن تقوم بعثتها الدبلوماسية في عاصمة أخرى بتمثيلها في تلك الدولة أو في عدة دول^(٩٣) . ويقدم رئيس البعثة المذكورة أوراق اعتماد إلى حكومة الدولة المستقبلة ، بعدد الدول التي يمثلها^(٩٤) . ويختلف هذا الوضع عن وضع آخر ترغب فيه دولة معينة إلى دولة أخرى أن تقوم برعاية عامة لمصالحها ومصالح رعاياها في دولة ثالثة ، لا تقوم بينهما علاقات دبلوماسية . وهناك وضع آخر ، تتفق فيه دولتان أو أكثر على توحيد التمثيل الدبلوماسي في الخارج ، مثل مصر والسودان اللتان تعترضان مثل هذا التوحيد ، وكذلك ما تعترض الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي الاقدام عليه في هذا الصدد .

في الفرض الأول : -

بعثة دولة تمثل نفس الدولة في دول أخرى ، إلى جانب دولة المقر الأصلية . يسمى هذا النوع من التمثيل « التمثيل غير المقيم » nonresident representan حيث تشرف البعثة المقيمة من خلال الزيارات الدورية لرئيسها على مصالح الدولة التي تتبعها في الدول الممثلة فيها الدولة تمثيلا غير مقيم ، وقد تعمد الدولة إلى إنشاء بعثات في تلك الدول برئاسة قائم بالأعمال بالنيابة^(٩٥) . فإذا قطعت الدولة

(٩٣) نفس المرجع .

(٩٤) نفس المرجع .

(٩٥) يتشابه وضع القائم بالأعمال بالنيابة في هذه الحالة مع مثيله الذي يتولى رئاسة البعثة الدبلوماسية في غياب رئيسها لأي سبب ولكن الفرق بين الحالتين أنه واضح منذ البداية أن التمثيل في حالتنا هذه تمثيل غير مقيم وليس وجود السفير في هذه البعثة سوى للزيارة بخلاف الوضع في الدولة التي بها المقر الدائم للبعثة ورئيسها ، ونظام التمثيل غير المقيم شائع في العلاقات الدبلوماسية للدول العربية جميعا علاقات دبلوماسية مع اليونان ولكن ليس في اليونان سوى تسع سفارات عربية ، وتمثل بقية الدول العربية في اليونان ببعثات يقيم بعضها في باريس وبعضها الآخر في روما وفي غيرهما . وتمثل مصر في بعض الدول الأفريقية تمثيلا غير مقيم حيث يعتمد السفير المصري المقيم في السنغال سفيراً غير مقيم في كل من جمهورية الرأس الأخضر وجامبيا . وكانت بعثة الولايات المتحدة المقيمة في الكويت في أوائل السبعينات تمثلها لدى إمارات الخليج الأخرى حديثة الاستقلال تمثيلا غير مقيم . ولا تزال معظم دول العالم الثالث ممثلة في دول البحرين وقطر والإمارات العربية تمثيلا غير مقيم .

علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة التي تقيم فيها بعثتها الرئيسية ، استمرت علاقاتها الدبلوماسية قائمة مع الدول الأخرى التي تمثل فيها تمثيلا غير مقيم ، ويكون اختصاص رعاية مصالحها الموكول للدولة القائمة بحماية هذه المصالح قاصرا على الدولة التي قطعت معها العلاقات ، على أن تعهد بالاشراف على مصالحها في الدول التي ليس بها تمثيل مقيم إلى إحدى بعثاتها القريبة بالمنطقة ، وهذا يتطلب موافقة كل من الدولة التي بها البعثة المقيمة والدول التي ليس بها التمثيل المقيم^(٩٦) .

في الفرض الثاني : -

أن تقوم دولة بتمثيل أكثر من دولة أخرى ببعثتها لدى أخرى ، أو عدة أخرى . وهذه أعقد صور التمثيل . فإذا افترضنا أن الدولة أ تمثل بعثتها لدى ب أو لدى ج ، د ، هـ أيضا كلا من س ش ص ض من الدول . يترتب على قطع العلاقات بين أ ، ب وبينها وبين جـ د أو هـ ، انقطاع التمثيل بالنسبة للدول أ ، وكل من س ش ص ض لدى الدول المذكورة ، ويتعين تحديد مهام بعثة رعاية المصالح في هذه الحالة ، وما إذا كانت ستقتصر على رعاية مصالح أ أم أنها ستشمل مصالح الدول الأخرى لدى ب ولدى غيرها . وهذا الفرض في الواقع نادر الحدوث .

الفرض الثالث : -

حيث توافق أ على رعاية مصالح ب لدى عدد معين من الدول ليس بينها

(٩٦) لا يجب التقليل من مسألة الانسجام بين الدول التي تمثل فيها دولة معينة تمثيلا غير مقيم وتلك التي بها مقر بعثتها المقيمة . فلا يمكن لدولة مثلا أن تجمع بين اسرائيل والدول العربية في عملية التمثيل الدبلوماسي بل إن الدول العربية لاتقبل الدبلوماسي الأجنبي الذي سبق أن خدم في اسرائيل . مثال ذلك الأزمة التي ثارت بسبب رفض الكويت ترشيح أمريكا لأحد دبلوماسيها سفيرا في الكويت لأنه سبق أن خدم في القنصلية الأمريكية في القدس انظر الصحف الكويتية : الرأي العام ، السياسة خلال الأسبوع الأول من سبتمبر ١٩٨٣ م .

وبينهم تمثيل لأسباب مختلفة . والرعاية في هذه الحالة تكون ودية أغلبها يقع في إطار العلاقات الثنائية بين أ ، ب وتقوم بالتفاهم مع الأطراف الأخرى وقد تكون الرعاية رسمية بالاتفاق بين أ ، ب وكل من الدول الأخرى .

أما الفرض الرابع : -

حيث يتوحد التمثيل دون أن تقوم وحدة بين نفس الدول ، مثل دول مجلس التعاون ، وإنما يكون هناك فقط بعض درجات التنسيق السياسي ، فإن قطع العلاقات بين الدولة أ ، وبين أحد أطراف التمثيل الموحد يؤثر على شكل التمثيل بحسب النمط الذي يتخذه التوحيد .

فقد تعهد دول مجلس التعاون إلى البعثة السعودية بتمثيل بقية الدول لدى عدد من دول أوروبا الغربية ، وإلى البعثة الكويتية بتمثيل بقية الأعضاء في عدد من الدول اللاتينية وهكذا . في هذه الحالة قد يؤدي قطع العلاقات بين أحد الأعضاء ، وبين إحدى الدول الأجنبية إلى قيام البعثة القائمة بالتمثيل ، إلى رعاية مصالح العضو المقطوع معه العلاقات مع استمرار مهمتها التمثيلية الأخرى ، بموافقة الدول المضيفة بالطبع .

والصورة الأخرى من توحيد التمثيل ، أن يشكل مجلس التعاون البعثات الدبلوماسية ويرسلها لدى الدول الأجنبية بديلا عن بعثات أعضائه كل على حدة . وفي هذه الحالة يؤدي قطع العلاقات بين إحدى الدول الأجنبية ، وبين أحد أعضاء المجلس إلى قطع العلاقات بينها وبين أعضاء المجلس جميعا بما يؤدي إلى رحيل رئيس البعثة الموحدة ، وأن يعهد إلى دولة ثالثة بحماية مصالح دول المجلس لدى الدولة الأجنبية المعنية . وإذا وصل المجلس إلى هذه المرحلة زالت عنه صفة المنظمة الإقليمية ، وأصبح اتحادا ، كما أن هذا الوضع يؤدي إلى عدم التمييز بين العلاقات السياسية والعلاقات الدبلوماسية .

سابعا : الوضع القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية^(٩٧) :

تعترف الكثير من دول العالم الثالث ، وبعض الدول الأخرى ، بمنظمة التحرير الفلسطينية ، وتعامل مكاتب المنظمة لديها بوصفها بعثات دبلوماسية كاملة . وطبيعي أن يختلف وضع المنظمة في هذا الصدد عن وضع الدول وعلاقاتها الدبلوماسية ، حيث تفتقر المنظمة إلى كثير من خصائص الدولة أو الحكومة وأهمها الرقعة الجغرافية ، وتبادل البعثات ، وهذا وضع جديد ليس له نظير في التاريخ . ولكن التاريخ عرف حكومات المنفى التي احتلت أراضي دولها خلال الحرب العالمية الثانية ، حيث احتفظت هذه الحكومات بعلاقاتها الدبلوماسية كاملة مع الدول الأجنبية في العاصمة التي اتخذتها مقرا لها ، وهذه نقطة سبقت معالجتها في صدر هذه الدراسة .

وإذا افترضنا أن دولة ممن تعترف بالمنظمة وبالوضع الدبلوماسي لمكتبها ، توترت علاقاتها بالمنظمة فإن تلك الدولة يمكنها إنهاء علاقاتها بالمنظمة وسحب الاعتراف بها ، وإغلاق مكتبها . وقد تسحب الصفة الدبلوماسية من المكتب ، مع الابقاء على اعترافها بالمنظمة ، وقد تطرد أحد أعضاء المكتب أو رئيسه بوصفه شخصا غير مرغوب فيه ، كل ذلك يتم تطبيقا للقواعد العامة للعلاقات الدبلوماسية .

وطالما أنه لا توجد تقاليد معينة في هذا الصدد ، فقد تقوم دولة بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع المنظمة ، إسوة بالدول وتوافق على قيام دولة ثالثة على رعاية مصالح المنظمة لديها ، وبذلك لا يؤثر القطع على الاعتراف بالمنظمة .

وعلى أية حال ، فإن مسلك الدول تجاه منظمة التحرير في مثل هذه الحالات قد يهتدي بالقواعد العامة المعمول بها مع الدول ، وقد يؤدي القطع إلى سحب الاعتراف بالمنظمة ، وذلك وفق ظروف القطع وملابساته .

(٩٧) انظر تفصيلا لهذه النقطة في دراستنا حول « المركز القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية في الأمم المتحدة » مجلة العلوم الاجتماعية مارس ١٩٨١م ص ٥٧ - ١٠٣ .

بيد أن الطابع السياسي لمواقف الدول من المنظمة أغلب من الطابع القانوني ، ولذلك يصعب على الدولة التي تتدهور علاقاتها بالمنظمة أن تعمل هذا الفرق الدقيق بين الاعتراف بالمنظمة ، وقطع العلاقات معها .

أما وضع منظمة التحرير في الدول المضيفة لمنظمة دولية مثل الأمم المتحدة حيث لا تعترف الدولة المضيفة بمنظمة التحرير ، ولا تقيم علاقات معها ، فقد سبق أن عالجناه في دراسة مفصلة على نحو ما أسلفنا .

ثامنا : وضع الدولة المطرودة أو المنسجمة أو الموقوفة في اطار المنظمات الدولية : -

في المنظمات الدولية التي تسمح موثيقها بالانسحاب أو تقضي بجزاءات الطرد والوقف فإن هذه الاجراءات الثلاثة - على خلاف في الآثار القانونية التي ترتبها - تؤدي إلى نتيجة مادية واحدة وهي قطع العلاقات - ان صح التعبير - بين الدولة العضو وبين المنظمة الدولية ويترتب على ذلك اغلاق البعثة التمثيلية للدولة العضو لدى المنظمة الدولية ، مثلما تغلق مكاتب المنظمة في هذه الدولة العضو . فهل يؤدي هذا الوضع إلى اسناد مهمة حماية المصالح المتبادلة بين الدولة العضو والمنظمة الدولية إلى طرف ثالث مثلما هو الحال في علاقات الدول ؟

تدلنا السوابق الدولية على أن علاقة الدول بالمنظمات من هذه الزاوية لا تشبه علاقة الدول مع بعضها ، فعندما انسحبت ألمانيا من العصبة سحبت بعثتها لدى المنظمة في جنيف ولم توكل رعاية مصالحها في العصبة إلى غيرها ، كذلك حدث نفس الشيء عندما طرد الاتحاد السوفيتي من العصبة عام ١٩٣٩م بسبب عدوانه على فنلندا .

وفي ظل الأمم المتحدة لم تتعرض أي من الدول الأعضاء لعقوبات نظامية على شاكلة الوقف أو الطرد ، إلا إذا اعتبرنا رفض الجمعية العامة المتكرر لأوراق اعتماد وفد جنوب أفريقيا منذ الدورة ٢٩ لعام ١٩٧٤م حتى الآن بمثابة عمل من

أعمال الوقف الجزئي تطبيقا للمادة الخامسة من الميثاق ، وهو أمر محل جدل فقهي وحتى في هذه الحالة لم ينسحب وفد جنوب أفريقيا من المنظمة وإنما يحضر الجمعية بصفة مراقب كما يحضر في بقية الأجهزة بشكل طبيعي . وعندما انسحبت أندونيسيا عام ١٩٦٥ من الأمم المتحدة لم يثر موضوع رعاية المصالح أيضا ، ولعل السبب في عدم أهمية هذه النقطة يرجع إلى أن مصالح العضو في المنظمة قد تكون مصالح سياسية أو مالية أو اقتصادية (مشروعات - خدمات - قروض . . الخ) وهي لصيقة بالعضوية ، ومع ذلك قد تثار أهمية الاتفاق بين الدولة موضع التصرف وبين عضو آخر صديق لها على متابعة ما يتعلق بها في المنظمة ، وهذه نقطة تتم تسويتها وترتيبها مع دولة المقر ، بل إن بعثة العضو الدبلوماسية في دولة مقر المنظمة قد تطلع في المنظمة بنفس المهمة ، ويبدو أن ذلك يتم بالتفاهم مع دولة المقر وقد نصت اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٥ على أن تقوم الدولة المضييفة - في حالة سحب البعثة كليا أو جزئيا - باحترام وحماية مقر البعثة وممتلكاتها ووثائقها ، وقد تعهد الدولة العضو إلى المنظمة - إذا وافقت - أو إلى دولة ثالثة بهذه المهمة ، ريثما تنتهي في أسرع وقت من إنهاء الموقف^(٩٨) .

تاسعا : المركز القانوني للدولة المقطوعة معها العلاقات أمام محاكم الدولة المستقبلية : -

ذكرنا أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يؤثر تأثيرا جوهريا على بعثات رعاية المصالح وعلى وضعها القانوني الكافي لاستمرارها كحلقة اتصال بين دولتها وبين الدولة المستقبلية ، ولذلك لا يؤثر القطع على مركز البعثة ، والدولة التابعة لها أمام المحاكم الوطنية في الدولة المستقبلية إذ لا يمس القطع حصانة الدولة التي تظل تتمتع

(٩٨) راجع المادة ٤١/١ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٥ ويلاحظ أن الحماية التي تقوم بها الدولة المضييفة أو المنظمة أو الدولة الثالثة تنصرف إلى حماية المقر والأموال وغيرها مما يتعلق بالبعثة وليس لها علاقة بحماية المصالح . وقد أشارت المادة ٨٢/١ من ذات الاتفاقية إلى أن التزام دولة المقر بهذه الحماية التزام ثابت بصرف النظر عن وجود اعتراف أو علاقات من عدمه مع الأعضاء .

بها الدولة المرسلّة رغم قطع العلاقات ، والسبب في ذلك هو الفوارق التي سبق
ايضاها بين القطع وعدم الاعتراف ، ويبدو أن المحاكم الوطنية في مختلف الدول
لا تخالف هذا التقليد .