

قطع العلاقات الدبلوماسية: المفهوم والأسباب

محمد الأخضر كرام

أستاذ القانون الدولي والقانون المقارن
في جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر.

مقدمة

كان الزخم الذي يشهده مسرح العلاقات الدولية من تعدّد وتنوع في أشكال المبادلات التجارية والاقتصادية هو الدافع الأول إلى ضرورة إيجاد قنوات تكفل استقرار العلاقات بين الدول في ظل اختلاف المصالح وتشابكها، هذه القنوات التي حالت في كثير من الأحيان دون اندلاع خلافات ونزاعات تتحول في أغلب الأحيان إلى حروب مدمرة.

بعد أن شهد المجتمع الدولي العديد من الحروب والنزاعات التي خلفت وراءها مآسي وآلاماً كثيرة كابدتها الشعوب والأمم، حاولت الدول جاهدة الحدّ من النزاعات تلافياً لما يتمخض عنها من نتائج وخيمة على الإنسانية. وقد تكفلت الدبلوماسية بهذه المهمة على اعتبارها معاكسة لمنطق القوة وتميل دائماً إلى منطق الحكمة وحسن التدبير، وهذا من خلال تبادل الدول بعثات دائمة في ما بينها تشكل أداة للتشاور والتفاوض حول كل المسائل المشتركة بينها. ومن ناحية أخرى، فإن هذه البعثات تعتبر قرينة على حسن العلاقات بين الدول ومعيّاراً لحرصها على إرساء دعائم السلم والأمن الدوليين.

وقد ظهر العديد من الاتفاقيات والمعاهدات التي تهدف إلى تنظيم العلاقات بين الدول في مختلف مجالاتها السياسية والاقتصادية والثقافية والعسكرية... منعاً لحدوث أي نزاع في ما بينها. وجرى تنظيم العلاقات الدبلوماسية بجملة من المعاهدات هي على التوالي اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة ١٩٦١، واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية سنة ١٩٦٣، واتفاقية فيينا للبعثات الخاصة سنة ١٩٦٩. وتعدّ نصوص هذه الاتفاقيات أهم النصوص القانونية الدولية في المجال الدبلوماسي، إذ تشكل أساس التعامل الدبلوماسي. وجاءت هذه الاتفاقيات لتحديد التزامات الدول في هذا المجال الشديداً الأهمية والحساسية، وما هي في واقع الحال إلا تقنين للعرف الدبلوماسي الذي كان يحكم علاقات الدول قبل ظهور هذه الاتفاقيات، وهو على رغم ذلك ما زال يبرز في العديد من المبادئ، مثل مبدأ المعاملة بالمثل ومبدأ المجاملة... هذه المبادئ التي تعود في حقيقتها إلى زمن السيادة المطلقة التي كانت في كثير من الأحيان مصدراً للحروب والنزاعات بين الدول. ولعل أبرز أشكال توتر العلاقات

الدولية في المجال الدبلوماسي «قطع العلاقات الدبلوماسية».

لقد أسهب فقهاء وكتاب القانون الدولي والقانون الدبلوماسي، وخصوصاً في كتاباتهم الدبلوماسية لدى تناولهم موضوعات إنشاء البعثات وحصاناتها وامتيازاتها والبروتوكول والمجاملات والأسبقية... غير أبهين بانتهاء المهام الدبلوماسية على رغم أهميته البالغة مقارنة بتلك الموضوعات، لا سيما إذا تعلق الأمر بقطع العلاقات الدبلوماسية وما ينجم عنه من آثار في العلاقات بين الدول، وهو موضوع على قدر كبير من الأهمية، ولا سيما بوصفه واحداً من موضوعات القانون الدبلوماسي ذي الحساسية والمكانة الخاصة بين باقي فروع القانون الأخرى. كما أن قطع العلاقات الدبلوماسية في ذاته، على حدّ تعبير د. أحمد أبو الوفا، يشكل «بارومتراً» لقياس مستوى التوتر في العلاقات الدولية، إذ يعكس السمة الغالبة لها، جيدة أكانت أم متردية، وذلك بأن قطع العلاقات غالباً ما يصاحبه أو يعقبه إعلان الحرب أو قيام نزاعات بين الدول.

إنّ العالم اليوم في حاجة ماسة جداً إلى الحوار والتفاوض، ولا سيما بعد التطورات التي حدثت في زمن العولمة، من تطور في تقنيات الاتصال والتكنولوجيا، الأمر الذي يكاد يغطي على دور البعثات الدبلوماسية. على رغم ذلك، فإن الدول أبقت على هذه البعثات نظراً إلى أهميتها البالغة، فوجود بعثات دبلوماسية تمثلها لدى الدول والمنظمات الدولية أمر لا يمكن الاستغناء عنه. من هنا تبرز أهمية دراسة موضوع قطع العلاقات الدبلوماسية في كونه يشكل انسداداً في مسار العلاقات الاقتصادية والسياسية والثقافية بين الدول، فيصبح حينها من المتعذر إيجاد تسويات سلمية للنزاعات الدولية لأن الهوة تتسع كلما انهارت العلاقة الدبلوماسية.

وتتجلى أيضاً أهمية قطع العلاقات الدبلوماسية في كونها واحدة من الوسائل التي أقر ميثاق الأمم المتحدة في مادته الحادية والأربعين (م ٤١) إمكانية استخدامها من طرف مجلس الأمن كوسيلة للضغط على الدول المهددة للسلم والأمن الدوليين، إلى جانب الحصار الاقتصادي وقطع الاتصالات .

وعلى رغم ذلك، لم تنجح الولايات المتحدة الأمريكية من خلال هيمنتها على الأمم المتحدة، وبالتالي مجلس الأمن، إلى اتباع هذه الوسيلة التي كانت ربما ستحقق نتائج أفضل من النتائج التي حققتها الحرب على الإرهاب في أفغانستان والعراق، ولجئبت الإنسانية ما يحدث من خسائر بسببها. أما على الصعيد العربي، فإن غياب مقاطعة قوية لإسرائيل جعل الأخيرة تتمادى في خططها التوسعية، وكذا عمليات التصفية الجسدية لأبرز قادة الفصائل الفلسطينية، وما حدث مؤخراً للرئيس العراقي من مأساة ومهزلة يندى لها جبين كل إنسان، مسلماً أكان أم غير مسلم، عربياً أكان أم غربياً، وهي لا تدل إلا على مدى الهوان الذي آل إليه حال هذه الأمة.

إضافة إلى ما تقدم، توضح دراسة قطع العلاقات الدبلوماسية جملة من المفاهيم والمصطلحات المتقاربة في مجال العلاقات الدبلوماسية، وتسلط الضوء على حقيقة هذه

العملية التي تبدو للكثيرين ذات معنى سلبي فحسب، لكن يمكن أن تتحول من أداة هدم للعلاقات الدولية إلى أداة للضغط على الدول المعتدية والدول التي تسير في فلكها، مفرقة السرب وشاقة صفوف الوحدة.

إن الهدف الرئيسي لهذه الدراسة هو البحث في مسألة قطع العلاقات الدبلوماسية من خلال تحليلها وتحديد أسبابها وتبيان النتائج السلبية التي تنجم عنها من أجل التوصل في الأخير إلى وضع حلول تقلل من استخدامها. كما أن هنالك هدفاً آخر مهماً، وهو تشجيع المبادرة الدولية الجماعية على اعتمادها كوسيلة للضغط على الدول المعتدية بدلاً من إعلان الحرب عليها، فالتوفيق بين كون قطع العلاقات الدبلوماسية حقاً من الحقوق السيادية للدول، وكونه تصرفاً غير ودي، مسألة بحاجة إلى بحث وتوضيح. أضف إلى ذلك أن البحث في مسألة تفاضى عنها أغلب فقهاء وكتّاب القانون الدولي يفيد في إثراء المكتبة العربية والجزائرية، التي تفتقر إلى كتابات في هذا المجال، وليس هذا فحسب بل إنها تساعد الباحثين، وكذا الدبلوماسيين بتبنيهم إلى أسباب القطع والسبل للحيلولة دون وقوع نتائج الوخيمة.

إن موضوع قطع العلاقات الدبلوماسية ظاهرة طارئة تعوق وتغلق سبل التفاوض والتحاور بين الدول، وتحدث انسداداً في علاقاتها، الأمر الذي يدعو إلى تحليل هذه الظاهرة بالبحث في أسبابها واستقراء ما ينجم عنها من آثار. ولما كان الأمر كذلك، فإن أنسب منهج لتناول هذا الموضوع هو المنهج التحليلي، هذا التحليل الذي ينطلق من المواد القانونية للاتفاقيات الدولية المبرمة في هذا المجال، وخصوصاً اتفاقيات فيينا للسنوات ١٩٦١ و١٩٦٣ و١٩٦٩، وكذا بعض النصوص القانونية الأخرى ذات الصبغة الدولية، مثل ميثاق الأمم المتحدة... كما يتناسب المنهج التحليلي مع تتبع القرارات الدولية التي تصدرها الدول والمنظمات بالبحث في أسبابها وحيثيات اتخاذها من خلال تحليل بعض القرارات المهمة، مثل توصية الجمعية العامة سنة ١٩٦٢ بقطع العلاقات مع جنوب أفريقيا بسبب التمييز العنصري، وقرار الجامعة العربية بقطع العلاقات الدبلوماسية العربية مع ألمانيا الغربية بسبب إقامتها علاقات مع إسرائيل، وكذلك قرار منظمة المؤتمر الإسلامي بمقاطعة مصر بسبب إبرامها اتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل.

ولما كان قطع العلاقات الدبلوماسية يشكل مأزقاً خطيراً في العلاقات بين الدول لاستحالة التفاوض والحوار من دون وجود قناة لتبادل وجهات النظر حول المسائل المشتركة، والتي أدت إلى توتر العلاقات بين الدول، وكذا مآل المعاهدات المبرمة في ظل ذلك الجو المكهرب، إضافة إلى مركز أعضاء البعثة الدبلوماسية في ظل هذه الظروف من حقوق وواجبات، الأمر الذي يبعث على الكثير من التساؤل حول الطبيعة القانونية لقطع العلاقات الدبلوماسية، وكذا أسبابه والآثار الناجمة عنه؛ فإن هذه التساؤلات وغيرها تهدف جميعها إلى تحديد مدى ما يشكله قطع العلاقات الدبلوماسية من تهديد للعلاقات الودية بين الدول، وإلى معرفة النظام القانوني الذي يحكم العلاقات الدولية في أثناء عملية القطع وكيفية الحد من آثاره السلبية.

وفي سبيل الوصول إلى ذلك، لا بد أولاً من تحديد مجال الدراسة من خلال ضبط مفهوم قطع العلاقات الدبلوماسية وتمييزها من باقي صور انتهاء العلاقات الدبلوماسية، ثم

توضيح أسبابها، وصولاً إلى الآثار الناجمة عنها لتتكلل الدراسة في الأخير بالحلول التي يمكن اعتمادها للتقليل من استخدام قطع العلاقات الدبلوماسية. وهذا هو ما حاولت الإجابة عنه من خلال خطة ثنائية تنقسم إلى فصلين: الأول حول مفهوم قطع العلاقات الدبلوماسية، والثاني يتناول أسباب حصوله.

أما المبحث الأول منها، فيعرّف بالموضوع انطلاقاً من تعاريف فقهاء وكتاب القانون الدولي للقطع، ومن ثم معرفة الأساس القانوني له، وكذا طبيعته القانونية وتمييزه من باقي المصطلحات المشابهة له. أما المبحث الثاني فتحدّد فيه أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية، إذ نجد أن الحرب تعدّ أقوى سبب للقطع نظراً لما ينجم عنها من تهديد للمصالح الحيوية للدولة. كما أن المواقف السياسية قد تكون سبباً من أسباب القطع، إما تضامناً مع دولة ما وإما احتجاجاً على موقف من دولة أخرى، كما قد يكون القطع تطبيقاً لقرار متخذ مسبقاً أو تنفيذاً لقرار منظمة دولية.

أولاً: ماهية قطع العلاقات الدبلوماسية

يعدّ قطع العلاقات الدبلوماسية أخطر مظهر من مظاهر توتر العلاقات بين الدول، نظراً إلى ما يحدثه من استحالة التفاوض والتحاور في ما بينها جراء انسداد القنوات الدبلوماسية سواء بعد طرد الدبلوماسيين أو إغلاق السفارات أو غير ذلك من أوجه التوتر... وكثيراً ما يضطرب الفهم في تحديد معنى قطع العلاقات الدبلوماسية، ولا سيما أنّه يتشابه مع عدة مفاهيم تقترب منه وتشبهه إلى درجة يصعب التمييز بينهما. من أجل ذلك كان لزاماً أن ننطلق في مستهل هذه الدراسة، من تحديد هذا المفهوم للإحاطة به ومعرفة المقصود منه.

إنّ تحديد ماهية قطع العلاقات الدبلوماسية يحتاج حتماً إلى استقراء آراء كتاب القانون الدولي بهذا الشأن (المطلب الأول)، كما يحتاج إلى معرفة الأساس القانوني الذي ينبني عليه (المطلب الثاني)، وكذا معرفة الطبيعة القانونية لهذا العمل (المطلب الثالث)، ولا يتوقف الأمر عند ذلك الحد، بل لا بد من محاولة تمييز هذا المصطلح من غيره من المصطلحات المشابهة له (المطلب الرابع).

١ - تعريف قطع العلاقات الدبلوماسية

لما كان القطع في اللغة يعني الجزّ والفصل والهجر والإبطال والجزم^(١)، فإن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يختلف كثيراً عن هذا المعنى، غير أن هذا المصطلح، كغيره من المصطلحات الدبلوماسية والسياسية ومصطلحات القانون الدولي، اختلف القانونيون الدوليون فيه وراح كل واحد منهم يعرّف الموضوع من وجهة نظر مغايرة للآخرين. ولتحديد تعريف شامل لا بد من التعرض لكل هذه التعاريف وتحليلها حتى نصل في الأخير إلى أقرب تعريف لهذا المفهوم. ولذلك من المستحسن التعرّض لآراء بعض كتاب القانون الدولي

(١) المنجد في اللغة والأعلام، ط ٢٩ (بيروت: دار المشرق، ١٩٨٧)، ص ٦٣٨.

الغربيين (الفرع الأول) ثم آراء بعض كتّاب القانون الدولي العرب (الفرع الثاني).

أ - تعريف قطع العلاقات الدبلوماسية لدى بعض كتّاب القانون الدولي الغربيين

ورد العديد من التعاريف لقطع العلاقات الدبلوماسية، غير أن أبرزها ما جاءت به باستيد (Bastid)، إذ عرّفته بأنه قرار تتخذه دولة ما بأن لا يكون لها ممثلون دبلوماسيون لدى حكومة أو دولة أخرى، وبعدم استعدادها لاستقبال ممثلي هذه الأخيرة^(٢).

ومما يلاحظ في هذا التعريف أنّه تعريف إجرائي، إذ حدّدت باستيد في تعريفها إجراءات القطع، فاعتبرت قرار القطع تعبيراً عن عدم رغبة الدولة في إيفاد مبعوثيها إلى دولة ما أو استقبال مبعوثين هذه الأخيرة لديها.

أما سيفز (Sefz)، فيعرّفه بأنه عمل انفرادي يعبر عن اختصاص تقديري للدول والذي تختلف معانيه وأشكاله طبقاً لأسباب ونيات الأطراف المعنية، ويترتب عليه انتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية الدائمة وبعض الآثار القانونية المحددة^(٣)، وهو نفسه التعريف الذي اعتمده جان سالمون (Jean Salmon)^(٤).

وما يلاحظ في هذا التعريف هو أنه استطاع أن يحدّد طبيعة القطع بوصفه قراراً انفرادياً تتخذه الدولة بمقتضى سيادتها، وأنه أيضاً تطرق إلى اختلاف خلفيات اتخاذه بمعنى أنه لا ينتج من حالة معينة بذاتها، بل هو أمر تقديري بحسب الأوضاع. ولم يتوقف جان سالمون عند هذا الحدّ، بل أشار إلى أنّه يحدث إنهاء العلاقة بين الدولتين، وهذه في مجملها خصائص قرار قطع العلاقات الدبلوماسية.

أما جان روزيتو (Jean Rosetto)، فيعرّفه بأنه تصرف خطير تنهي به الدولة مهام بعثتها الموجودة في إقليم دولة معينة، الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة تسحب بعثتها الموجودة في إقليم تلك الدولة^(٥).

(٢) أحمد أبو الوفا، **قطع العلاقات الدبلوماسية** (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩١)، ص ٢١، بإحالة إلى: Suzanne Basdevant Bastid, *Cours de droit international public* (Paris: Les Cours de droit, [1969]), p. 369.

(٣) Lucien Sefz, *La Rupture des relations diplomatiques* (Paris: Editions A. Pedone, 1966), p. 361.

(٤) «La Rupture des relations diplomatiques est un acte unilatéral, expression d'une compétence discrétionnaire des Etats dont les sens est les formes sont variables selon les causes et les intentions des parties, qui aboutit à la fin de la mission diplomatique permanente et qui entraîne certains effets juridiques précis».

(٥) «...La Rupture des relations diplomatiques et en effet un acte grave par lequel un Etat entend mettre fin à l'existence de la mission diplomatique permanente qu'il intertient auprès d'un autre Etat. Il procède ainsi à la clôture de sa mission et cette décision a pour effet d'obliger l'Etat visé à la fermeture de sa propre mission diplomatique auprès de l'Etat auteur de la rupture...»

وقد عمد هذا التعريف إلى توضيح الناحية الإجرائية من قرار القطع، كما إنه لم يهمل وضع البعثات الدبلوماسية في حالة القطع، وما يسري عليها من آثار. وقد أورد روبرتو بابيني (Roberto Papini) وغاتانو كورتيز (Gaetano Cortese) تعريفاً لا يبعد عن التعريفات السابقة، وهو تعريف منقول عن برنود (Perrenoud)^(٦).

ومما تقدم يمكن القول بأن كتاب القانون الدولي الغربيين يرون أن قطع العلاقات الدبلوماسية قرار سيادي انفرادي تتخذه الدول انطلاقاً من سيادتها الوطنية، ويكون الغرض منه وضع نهاية للتعامل الدبلوماسي في ما بينها ودولة أخرى.

ب - تعريف قطع العلاقات الدبلوماسية عند بعض كتاب القانون الدولي العرب

لم يبتعد كثيراً كتاب القانون الدولي العرب في تعريفهم لقطع العلاقات الدبلوماسية عن الغربيين، لكن كان لكل منهم وجهة أو ناحية ينظر من خلالها إلى الموضوع، إذ نجد علي صادق أبو هيف يعرفه بأنه أخطر مظاهر سوء العلاقات بين الدول، لأنّ مؤداه إنهاء الصلات الودية التي كانت قائمة بينها واحتمال الالتجاء إلى وسائل الإكراه أو أعمال العنف لحسم النزاع الذي أدى إلى اتخاذ هذا الإجراء الخطير^(٧). وقد تطرّق هذا التعريف إلى الموضوع من ناحية آثاره السلبية في مجرى العلاقات الدولية، إذ يكون القطع نذيراً بحدوث نزاع أو قرب إعلان حرب تهدّد سلم واستقرار العلاقات الدولية.

أما محمد سامي عبد الحميد، فيرى بأن قطع العلاقات الدبلوماسية إجراء خطير لا تتخذه الدولة إلا لأسباب قوية تبرّره، ولا تلجأ الدولة لاتخاذ هذا القرار إلا في حالات معينة، لكنه على رغم ذلك يعدّ عملاً انفرادياً تكون للدولة السيادة الكاملة في اتخاذه من دون الحاجة إلى تقديم تبريرات أو أسباب^(٨).

= انظر: Jean Rossetto, «Aspects Récents du droit des relations diplomatiques», papier présenté à: *Aspects récents du droit des relations diplomatiques: [actes] du colloque de Tours 1988* (Paris: Editions A. Pedone, 1989), p. 105.

(٦) «La Rupture des relations diplomatiques est, généralement un acte discrétionnaire et unilatéral de l'Etat souverain qui décide de rompre quand bon lui semble et, très souvent même lorsqu'il semblerait plus nécessaire de discuter et d'essayer d'arriver à des accords..»

انظر: Roberto Papini [et] Gaetano Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences* (Paris: A. Pedone, [1972]), p. 21.

نقلاً عن: George Perrenoud, «Les Causes de rappel des agents diplomatiques», dans: *Annuaire suisse de droit international* (Zurich: Polygraphischer Verlag, 1954), p. 43.

(٧) علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي: عموميات عن الدبلوماسية، الجهاز المركزي للشؤون الخارجية، البعثات الدبلوماسية، البعثات القنصلية، البعثات الخاصة (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٧).

(٨) محمد سامي عبد الحميد، محمد السعيد الدقاق وإبراهيم أحمد خليفة، القانون الدولي العام (الإسكندرية: المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٣)، ص ٤٣.

كما يرى عبد الله الأشعل أن قطع العلاقات الدبلوماسية هو أعلى صور انهيار العلاقات الدبلوماسية بين دولتين، وهو بذلك مختلف عن انتهاء العلاقات ووقفها المؤقت^(٩).

وكذلك الأمر بالنسبة إلى علاء أبو عامر الذي يشير إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية هو عمل انفرادي يعكس رغبة الدولة في إنهاء علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى تستند فيه الدولة المبادرة إليه إلى أسباب ودوافع، كالاحتجاج على التصرفات غير الدبلوماسية من الدولة الثانية^(١٠).

وما يبدو من خلال استقراء هذه التعاريف هو أن الفقهاء العرب لم يحدّدوا بدقة معنى قطع العلاقات الدبلوماسية لعدم تناولهم له بشكل خاص، وإنما كان تناولهم له بمناسبة الحديث عن أمر آخر. لذلك، فإن مجمل آرائهم السابقة الذكر انصبّت على مدى خطورة القطع بالنسبة إلى العلاقات بين الدول وأمنها واستقرارها. وعلى العموم، فإن ما ورد من تعاريف لم تبرز بها معالم قطع العلاقات الدبلوماسية إلا عند الذين تأثروا بالفقهاء الغربيين، مثل تعريف أحمد أبو الوفا في قوله: «إن قطع العلاقات الدبلوماسية هو تعبير انفرادي عن إرادة دولة ما في وضع حدّ لوسيلة الاتصال العادية بينها وبين دولة أخرى، وذلك باستدعاء البعثة الدبلوماسية لدى كل منهما»^(١١)، وهو نفسه التعريف الذي اعتمده فوزي أوصديق في كتابه: **قانون التدخل والسيادة: لماذا؟ وكيف؟**^(١٢)، وهو تعريف يوافق تعريف محمد علي أحمد، إذ يعرف القطع بأنه عمل انفرادي يترتب عليه وقف العلاقات الدبلوماسية بين الدول، ولذلك يؤدي إلى إنهاء مهمة البعثة الدبلوماسية الدائمة^(١٣).

وعموماً، فإن التعاريف السابقة تحدد على رغم تباينها الإطار العام لقطع العلاقات الدبلوماسية، حيث يمكن القول إثر ذلك إن القطع هو قرار سيادي انفرادي تتخذه دولة ما تجاه أخرى، ولأسباب قوية تهدف من خلاله إلى وضع حدّ للعلاقة الدبلوماسية بينهما. ويتّرجم هذا القرار قيامها بسحب بعثتها الدبلوماسية الدائمة لدى هذه الدولة أو تغييرها عن عدم استعدادها لاستقبال أي بعثة دبلوماسية منها، فهو بذلك يعدّ أخطر مظهر من

(٩) عبد الله الأشعل، «المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح»، **مجلة الحقوق (الكويت)**، العدد ٣ (١٩٨٤)، ص ١٣٩ - ١٤٠.

(١٠) علاء أبو عامر، **الوظيفة الدبلوماسية: نشأتها، مؤسساتها، قواعدها، قوانينها** (عمّان: دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠١)، ص ٢٣٩.

(١١) أبو الوفا، **قطع العلاقات الدبلوماسية**، ص ٢١.

(١٢) فوزي أوصديق، **قانون التدخل والسيادة: لماذا؟ وكيف؟** (الجزائر: دار الكتاب الحديث، ١٩٩٩)، ص ٣٢٤.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٢١، بإحالة على: Mohammed Ali Ahmed, *L'Institution consulaire et le droit international; étude de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires et la pratique des Etats dans ce domaine*, bibliothèque de droit international; t. 73 (Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1973), p. 75.

وهو نفسه ما أورده الدكتور فوزي أوصديق.

مظاهر توتر العلاقات بين الدول، لأنه يعدّ نذير حدوث نزاع بينها قد تحدث جراءه حرب بين هذه الدول.

٢ - الأساس القانوني لقطع العلاقات الدبلوماسية

إنّ الكلام عن الأساس القانوني لقطع العلاقات الدبلوماسية يأخذ أبعاداً مختلفة، لكننا في هذا المطلب سنقتصر دراسته على وجهين فقط، هما: أساس حق الدولة في قطع العلاقات (الفرع الأول)، والثاني هو الصورة التي يبدو عليها أو الشكلية القانونية التي يأخذها هذا القرار (الفرع الثاني).

أ - أساس حق الدولة في قطع العلاقات الدبلوماسية

لا يوجد نص قانوني صريح يعطي الحق للدولة في قطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى، فهذا الأمر متروك لتقدير الدولة، إذ يعد قرار القطع، كما سيأتي ذكره لاحقاً، قراراً سيادياً يعود إلى قناعة الدولة وتقديراتها للوضع، وهو ما أشار إليه سموحي فوق العادة بقوله: «إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يخضع إلى أي شرط، وتعتبر أي دولة حرة في اللجوء إليه دون استشارة الدولة الثانية أو استمراجها»^(١٤)، فهو إذاً من صميم الاختصاص الخالص للدولة^(١٥).

عادة تقرر الدول قطع علاقاتها الدبلوماسية عند حدوث توتر في علاقاتها مع دولة ما، كحدوث نزاع حدودي أو قيام حرب بينهما، أو بسبب انتهاك إحدى الدولتين حقوق الإنسان والتعدي عليها بتصرف ما. هذا من جهة^(١٦)، ومن جهة ثانية، فقد تستعمل الدول هذا الحق من أجل الاحتجاج^(١٧) أو الضغط على دولة ما من أجل انتهاجها سلوكاً معيناً أو إثنائها عن عزمها في القيام بعمل آخر^(١٨)، كما حصل من احتجاج الدول العربية على توقيع مصر اتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل سنة ١٩٧٨^(١٩).

والجدير بالذكر هنا هو أنّ ميثاق منظمة الأمم المتحدة قد أقرّ إمكانية استخدام القطع كوسيلة للضغط على الدول المعتدية^(٢٠). وورد ذلك في المادة الحادية والأربعين (م ٤١) منه، والتي جاء فيها: «لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من

(١٤) سموحي فوق العادة، *الدبلوماسية الحديثة* (بيروت؛ دمشق: دار اليقظة العربية، ١٩٧٣)، ص ٢٢٨.

(١٥) فاوي الملاح، *سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملي مقارناً بالشريعة الإسلامية* (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤)، ص ١٢١.

(١٦) الأشعل، «المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح»، ص ١٣٧ - ١٣٨.

(١٧) Jean Salmon, *Manuel de droit diplomatique* (Brylant: Bruxelles, 1994), pp. 498-502.

(١٨) عبد الحميد، *الدقاق وخليفة، القانون الدولي العام*، ص ٤٣.

(١٩) أحمد واي، «اتفاقيات كامب ديفيد في ضوء القانون الدولي والصراع العربي الإسرائيلي»، (بحث مقدم

لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ١٩٨٩)، ص ٣٤٥. وقد صدر في كتاب

تحت العنوان نفسه عن المؤسسة الجزائرية عام ١٩٩٠.

(٢٠) Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, p. 75.

التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً جزئياً أو كلياً، وقطع العلاقات الدبلوماسية». فهذه المادة إذاً تشكل أساس الاستخدام الجماعي للقطع، أما بالنسبة إلى الاستخدام الفردي لقطع العلاقات الدبلوماسية، فإنه يعود إلى تقدير كل دولة وسيادتها.

غير أنه يمكن أن يستنتج ضمناً قبول اتفاقيات فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وكذا اتفاقية البعثات الخاصة بهذا الحق المقرر لصالح الدولة، ويفهم ذلك القبول من خلال معالجتها الآثار الناجمة عن القطع واعتباره عملاً مشروعاً لا ممنوعاً، إذ جاء في المادة الخامسة والأربعين (م ٤٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ قولها: «تراجع في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين أو الاستدعاء المؤقت أو الدائم لإحدى البعثات الأحكام التالية:

(١) يجب على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة وجود نزاع مسلح احترام وحماية دار البعثة، وكذلك أموالها ومحفوظاتها.

(٢) يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة دار البعثة، وكذلك أموالها ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها.

(٣) يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها».

أما الفقرة الثالثة من المادة الثانية (م ٢) من اتفاقيات فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ فقد جاء فيها: «قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه تلقائياً قطع العلاقات القنصلية».

أما الفقرة الثانية من المادة السادسة والأربعين (م ٤٦) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ فقد جاء فيها: «في حالة انتفاء أو قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بين الدولة الموفدة أو الدولة المستقبلة وإنهاء وظائف البعثة الخاصة، يجوز للدولة الموفدة....».

ب - السند القانوني وشكلية قرار قطع العلاقات الدبلوماسية

يتخذ قرار القطع أشكالاً وصوراً متعددة، إذ لا وجود لشكلية معينة مفروض اتباعها في إصداره، فقد يأتي شفوياً أو كتابياً أو صريحاً أو ضمناً، وقد يكون مسبباً أو غير مسبب... معنى هذا أن هناك مجاًلاً واسعاً لرأي الدولة وتقديرها في اتخاذ القرار. وهذا أمر عادي لارتباط القانون الدولي عموماً بسيادة الدول، ولا وجود لإرادة أخرى تعلوها^(٢١). غير أن ما دأب عليه العمل الدولي بهذا الشأن هو أن يتخذ القرار شكلاً رسمياً، أي أن يكون مكتوباً،

(٢١) عبد الحميد، الدقاق وخليفة، القانون الدولي العام، ص ٤٣.

ويتم توجيهه إلى الدولة المعتمد لديها وتبليغها بفحواه^(٢٢). وعادة ما يتم استدعاء سفير الدولة المراد قطع العلاقات معها إلى وزارة الخارجية لإخطاره بقرار القطع، إذ يستقبل استقبالاً قصير المدة يكفي لتلاوة وتسليم مذكرة القطع^(٢٣)، وبعدها تتولى إدارة المراسم التفاهم مع رئيس البعثة والتنسيق معه في ما يلي^(٢٤):

(١) تاريخ سفر البعثة وأعضائها ووسيلة المواصلات المستخدمة.

(٢) اسم الدولة الثالثة التي ستقوم برعاية المصالح.

(٣) تحديد أسماء الأعضاء الباقين في مقرات البعثة.

لكن الجدير بالذكر هنا هو أن رئيس البعثة يسارع مباشرة عقب إبلاغه بالقرار إلى إرسال المذكرة المسلمة له إلى وزارة خارجية بلاده ليتلقى منها التعليمات الجديدة حول الوضع^(٢٥). وهناك بعض العناصر يمكن أن يتم ذكرها في مذكرة القطع، مثل سبب القطع، وهذا غير واجب على أي دولة، أو ذكر أسماء الأشخاص المنعنيين بمغادرة البلاد وعدم المكوث بها حتى كمساعدين لبعثة لرعاية المصالح^(٢٦). وأن يعلن قطع العلاقات الدبلوماسية بشكل صريح ورسمي، هي الصورة الغالبة في العمل الدولي، غير أنه قد يحدث في حالات معينة كأن يكون القطع ضمنياً.

٣ - طبيعة قطع العلاقات الدبلوماسية

لقد جاء في المادة الثانية (م ٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ بأن إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول يتم على أساس التراضي بين الدولتين، وهو نفسه محتوى المادة الثانية من اتفاقية هافانا ١٩١٥. فإذا كان الرضا شرطاً لازماً في إقامة العلاقات الدبلوماسية، فماذا عن عملية إنهاء هذه العلاقة، أو بالأحرى ما هي السمات الرئيسية لهذا العمل القانوني؟ هذه السمات التي تبدو واضحة من خلال التعريف البسيط

(٢٢) المصدر نفسه، ص ٤٢.

(٢٣) لقد أورد أحمد أبو الوفا في كتابه **قطع العلاقات الدبلوماسية** نموذجاً لمذكرة القطع وما قد يرد فيها عند إشارته إلى قطع العلاقات بين نيكاراغوا والولايات المتحدة حيث تلقى القائم بالأعمال النيكاراغوي سنة ١٩٠٩ المذكرة التالية: «... وفي مثل هذه الظروف لم يعد الرئيس يشعر بالنسبة إلى حكومة الرئيس زالايا بالاحترام والثقة التي تدعو إلى الاستمرار في الاحتفاظ بعلاقات دبلوماسية معها تتضمن الرغبة والقدرة على احترام وكفالة ما يجب على دولة تجاه دولة أخرى». انظر: أبو الوفا، **قطع العلاقات الدبلوماسية**، ص ٢٧-٢٨، نقلاً عن الملحق في: *American Journal of International Law* [AJIL], vol. 4, no. 3 (1910), p. 250.

(٢٤) عبد القادر سلامة، **التمثيل الدبلوماسي والقنصلي المعاصر والدبلوماسية في الإسلام: مع التركيز على النظام الدبلوماسي والقنصلي المصري والسعودي** (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٧)، ص ٥٥.

(٢٥) أبو الوفا، المصدر نفسه، ص ٥١.

(٢٦) Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, p. 45.

لهذه العملية، بأنها عمل انفرادي (الفرع الثاني) ينبع من سيادة الدولة (الفرع الأول) وتهدف من خلاله إلى إنهاء علاقتها الدبلوماسية مع دولة أخرى (الفرع الثالث).

أ - قطع العلاقات الدبلوماسية عمل انفرادي

إن أي عمل قانوني لا يخرج عن وصفين اثنين: إما أن يكون تصرفاً انفرادياً ينجم عن تصرف دولة ما بإرادتها المنفردة من أجل إحداث أو تغيير مراكز وآثار قانونية وإما أنه عقد ينجم عن اجتماع إرادتين من أجل إحداث أثر قانوني معين، وطبيعي أن يأخذ قطع العلاقات الدبلوماسية الوصف الأول، إذ إنه يشكّل، على حدّ تعبير جان سالمون: «عمالاً انفرادياً بلا شك»^(٢٧)؛ وهذا لأن إرادة الدولة وحدها هي التي تحدّد ضرورة القيام به أو عدمه، ولو أن الحديث توجه إلى إنهاء العلاقة من خلال اتفاق بين الدولتين لخرجنا بذلك من دائرة القطع، وانتقلنا إلى مصطلح آخر له معنى مغاير.

من المعروف أنّ العمل الانفرادي يحدث آثاراً لا تتوقف على قبول الدول ومن دون انتظار رد فعلها عليها، فقطع العلاقات الدبلوماسية ينجر آثاره على هذه الشاكلة، إذ يكون رأي الدولة المعتمد لديها غير ذي أهمية، سواء أقبلت به أم رفضته، ولا سيما إذا ما تعلق الأمر بالأمن القومي للدولة. وفي هذا الشأن، يقول فاوي الملاح إنّ قرار القطع قرار يرجع أساساً إلى المصلحة الخالصة للدولة، فهذه المسألة إذاً تدخل ضمن الاختصاص الخاص لكل دولة^(٢٨).

وقد استند فاوي الملاح في هذا الأمر إلى واقعة قطع العلاقات الدبلوماسية بين أورغواي والاتحاد السوفياتي سنة ١٩٣٢، إذ احتج الاتحاد السوفياتي لدى مجلس عصبة الأمم على قرار القطع باعتباره يعارض المادة الثانية عشرة (م ١٢) من عهد العصبة التي تنص على أنّه: «في حالة قيام خلاف بين أعضاء العصبة من شأنه أن يؤدي إلى قطع العلاقات، فعلى الأعضاء ذوي الشأن أن يعرضوا هذا الخلاف على التحكيم أو على مجلس العصبة». ويعزز ممثل الاتحاد السوفياتي أقواله بأنّ قطع العلاقات الدبلوماسية هو عمل غير ودي ويحتاج إلى تبرير، وتأسيساً على هذا الأمر طلب ممثل الاتحاد السوفياتي من المجلس أن يتخذ قراراً يطلب فيه من أورغواي تبرير هذا القرار مستنداً إلى المادة الحادية عشرة (م ١١) في فقرتها الثانية من عهد العصبة، والتي تنصّ على أنّه: «لكل عضو الحق في لفت نظر المجلس إلى أي حالة من شأنها أن تؤثر في صفو العلاقات الدولية أو تهدد بتعكير السلم أو حسن التفاهم بين الأمم». وقد ردّ ممثل أورغواي بأنّ قرار القطع هو من صميم الاختصاص العام للدولة، ولا

(٢٧) حيث يقول: «La Rupture des relations diplomatiques est sans conteste un acte unilatéral lorsque la rupture se fait par consentement mutuel, ce qui arrive, on ne parle pas de «rupture» mais de décision à l'amiable de fermer les missions des Etats intéressés, les contacts diplomatiques se poursuivant par d'autres canaux»..

Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, p. 497.

انظر:

(٢٨) الملاح، *سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملي* مقارنة بالشريعة الإسلامية، ص ١٢١.

دخل لأي طرف فيه حتى وإن كان هذا الطرف هو الدولة المعنية بالقطع^(٢٩).

وبناء على ما تقدم، يمكننا القول إن لأي دولة الحق في قطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى من دون الحاجة إلى استطلاع رأي الدولة المعنية بقرار القطع. وهذا ما يجعل قرار القطع يبدو دائماً عملاً غير ودي، ولا يتفق أبداً مع قواعد المجاملة، لكنه لا يتعدى ذلك ليصبح عملاً غير مشروع مهما كانت ظروف اتخاذه. ويصدق هذا الكلام ما جاءت به محكمة العدل الدولية عندما أشارت إلى أنه: «لا تلتزم أية دولة بأن تحتفظ بعلاقات دبلوماسية أو قنصلية مع دولة أخرى»^(٣٠).

ب - قطع العلاقات الدبلوماسية عمل سيادي

درج الفقه داخلياً على اعتبار قطع العلاقات الدبلوماسية واحداً من الأعمال السيادية التي تضطلع بها السلطة العامة في الدولة بمقتضى الدستور الذي يعطي للسلطة التنفيذية الحق في تصريف كل الشؤون الخارجية للدولة، وتحديد مواقفها تجاه ما يجول على الساحة الدولية من جهة، ولأن رقابة القضاء في المجال الدبلوماسي محدودة جداً – لإعاقتها بالسرية الدبلوماسية –^(٣١) من جهة أخرى. والأمر نفسه يسري على الصعيد الدولي، فقرار القطع يعدّ من القرارات الصادرة عن إرادة الدولة وحدها، ومنطلقه الوحيد هو السلطة التقديرية للدولة فقط وفق الأسباب التي تراها هي مقنعة لاتخاذها، ومن دون إشراك لأي طرف حتى الدولة المعنية بقرار القطع، فهو أولاً وأخيراً عمل من صميم سيادة هذه الدولة. وحادثة قطع علاقات أورغواي مع الاتحاد السوفياتي أكبر دليل على ذلك، إذ لم يقرر مجلس العصبة آنذاك خطأ أورغواي، بل اكتفى بالتعبير عن أمله في ألا يكون لقطع العلاقات بين الدولتين غير صفة مؤقتة، وأن يزول سوء التفاهم الذي أدى إلى اتخاذ هذا الإجراء^(٣٢). ولم تبتعد محكمة العدل الدولية عن هذا الموقف، إذ أشارت إلى أن الدولة المعتمد لديها تمتلك سلطة تقديرية في أن تقطع علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المعتمدة، وأن تطلب الإغلاق الفوري للبعثة الدائمة^(٣٣).

لكن قد يكون هناك سلطة تقيد من سيادة الدولة وسلطانها التقديرية في اتخاذ قرار القطع باعتباره عملاً قد يحدث تهديداً للسلام والأمن الدوليين، واتخاذها بشكل نوعاً ما تجاوزاً للمادة الثالثة والثلاثين (م ٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة التي تحتم على الدول إيجاد حلّ لنزاعاتها بالطرق السلمية المذكورة في هذه المادة من مفاوضات وتحقيق وتوفيق ووساطة ومساعي حميدة أو التحكيم الدولي أو اللجوء إلى محكمة العدل الدولية^(٣٤). وما يلاحظ في

(٢٩) المصدر نفسه، ص ١٢٢.

(٣٠) أبو الوفا، قطع العلاقات الدبلوماسية، ص ٥٧.

(٣١) المصدر نفسه، هامش ص ٥٣.

(٣٢) أبو هيف، القانون الدبلوماسي: عموميات عن الدبلوماسية، الجهاز المركزي للشؤون الخارجية، البعثات الدبلوماسية، البعثات القنصلية، البعثات الخاصة، ص ٢١٤.

(٣٣) أبو الوفا، المصدر نفسه، ص ٥٩.

Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, p. 37.

(٣٤)

هذه الوسائل كلها هو أنها تحتاج إلى اجتماع رغبة الطرفين في حل النزاع، الأمر الذي يتعذر حدوثه في حالة القطع.

ويحدث الأمر نفسه إذا ما تعلق بقرار قطع العلاقات الدبلوماسية بناء على طلب منظمة دولية، إذ يبدو في هذه الحالة أن إرادة المنظمة تحد من السلطة التقديرية للدولة، وهو ما وقع عندما طلبت منظمة الوحدة الأفريقية من أعضائها قطع العلاقات الدبلوماسية مع جنوب أفريقيا، وما حدث عندما أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة أعضائها الدول بقطع علاقاتها مع نظام فرانكو في إسبانيا، وأيضاً القرار رقم ١١/٣ - س الذي صدر عن منظمة المؤتمر الإسلامي سنة ١٩٨٠ الدول الأعضاء فيها إلى قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر بعد إبرامها اتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل. وما قد يظهر في هذه الحالة هو أن إرادة الدولة قد تحجبها إرادة المنظمة، وهي في واقع الحال اجتماع لإرادات الدول الأعضاء (من خلال التصويت) من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنه قد تصدر العديد من اللوائح الملزمة والتوصيات الاختيارية، لكن الدول الأعضاء قد لا تستجيب لهذه القرارات بسبب أنها لا تتلاءم مع مصالحها.

ج - قطع العلاقات الدبلوماسية عمل ينهي العلاقة الدبلوماسية

من المنطوق أن قرار القطع هو قرار يعقب إقامة علاقة دبلوماسية بين دولتين، فلا مجال للحديث إذاً عن القطع في حالة عدم وجود علاقات أصلاً، كما هو الحال بالنسبة إلى جملة من الدول العربية التي لا تقم ولا تقيم علاقات مع إسرائيل، فالعلاقة بين هذه الدول وإسرائيل تخرج عن إطار القطع لأن القطع لا بد من أن تسبقه إقامة علاقات دبلوماسية. ويجعل قرار القطع هذا حداً لهذه الأخيرة بمجرد صدوره، إذ تتوقف قنوات الاتصال بين الدولتين مباشرة^(٣٥). ويمكن هنا أن نذكر أمثلة عديدة عن قرارات صدرت عن دول أدت مباشرة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية.

(١) قرار المغرب قطع علاقته مع الجزائر في ١٩٧٦/٣/٧ بسبب اعتراف الجزائر باستقلال الجمهورية العربية الصحراوية الغربية.

(٢) قطع مصر علاقاتها مع كوستاريكا والسلفادور بعد نقل سفارتهما من تل أبيب إلى القدس سنة ١٩٨٤.

(٣) قطعت تونس علاقاتها الدبلوماسية مع ليبيا في ١٩٨٥/٩/٢٦ بسبب اختراق أربع طائرات مقاتلة ليبية الأجواء التونسية.

(٤) قطع العلاقات الدبلوماسية بين العراق وليبيا في ١٩٨٥/٦/٢٦ بسبب الدعم الليبي لإيران في حربها ضد العراق^(٣٦).

(٣٥) أبو الوفا، المصدر نفسه، ص ٦٤.

(٣٦) أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية: نشأتها، مؤسساتها، قواعدها، قوانينها، ص ٢٤٠-٢٤١.

(٥) قطع زائير علاقاتها مع كوستاريكا بسبب التآمر ضد أمن الدولة في ٤/٤/١٩٧٧.

٤ - تميز قطع العلاقات الدبلوماسية من بعض المفاهيم المشابهة

إذا كان القطع قراراً تصدره الدولة بإرادتها المنفردة وتهدف من خلاله وضع حدٍّ لعلاقاتها بدولة أخرى، فإنه ولا شك يتشابه مع كثير من المصطلحات الأخرى. لذا، فإن توضيح هذا التشابه أمر في غاية الأهمية، ولعل أقربها إلى القطع وأشبهها به إنهاء العلاقات الدبلوماسية وعدم وجود التمثيل الدبلوماسي (الفرع الأول)، والمقاطعة (الفرع الثاني)، ووقف العلاقات الدبلوماسية (الفرع الثالث)، وانتهاء المهام الدبلوماسية (الفرع الرابع).

أ - قطع العلاقات الدبلوماسية وعدم وجود التمثيل الدبلوماسي

هناك فارق جوهري بين قطع العلاقات الدبلوماسية وعدم وجود تمثيل دبلوماسي يتمثل في كون القطع يحتاج إلى وجود علاقات أولاً حتى يقع، فلا يمكن الحديث عن قطع علاقات غير موجودة أصلاً. وعليه، فإن الحديث عن عدم وجود تمثيل يشير إلى حالتين:

— حالة متأخرة عن القطع حيث يكون هنا القطع سبباً في عدم وجود التمثيل، ويحدث غياب التمثيل مباشرة بعد صدور قرار القطع.

— حالة سابقة للقطع حيث يمكن تصور هذه الحالة عندما لا تكون الدولة قد سبق لها أن أقامت علاقات مع دولة أخرى لأسباب مختلفة، مثل عدم الاعتراف، كما هو الحال بالنسبة إلى أغلب الدول العربية التي لا تعترف بإسرائيل ولا تقيم علاقات معها، أو حالة الدول الحديثة العهد بالاستقلال^(٣٧).

ب - قطع العلاقات الدبلوماسية والمقاطعة

إنَّ المقاطعة (Boycott)^(٣٨) هي تعليق التعامل والعلائق التجارية من جانب رعايا إحدى الدول مع دولة ثانية أو مع رعاياها بهدف التعبير عن الاستياء من مواقفها المضرة أو إرغامها على اتخاذ موقف معين^(٣٩)، مثل الحملة التي شنتها بعض الجهات في العالم الإسلامي لمقاطعة البضائع الأمريكية والإسرائيلية، استياءً منها على ما تقوم به الولايات المتحدة وإسرائيل في العراق وفلسطين.

وبهذا المفهوم، يتضح الفارق بين القطع والمقاطعة، فالمقاطعة تمس الجانب الاقتصادي والتجاري بعكس القطع الذي يمس الجانب الدبلوماسي السياسي للعلاقة بين الدولتين، وأيضاً

(٣٧) أبو الوفا، المصدر نفسه، ص ٦٣.

(٣٨) ولتفاصيل أكثر حول مفهوم المقاطعة، انظر: بوبكر خلف، «العقوبات الاقتصادية في القانون الدولي المعاصر»، (بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة تيزي وزو، معهد الحقوق، الجزائر، ١٩٩٢-١٩٩٣).

(٣٩) أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٠)، ص ٥٩٢.

فإن القطع يتم على مستوى العلاقات بين الدول (أشخاص المجتمع الدولي).

أما المقاطعة، فهي تتم على مستوى الرعايا ما لم تتدخل الدول والحكومات وتقررها^(٤٠)، غير أن هناك من المقاطعة ما يتم بمعرفة مجلس الأمن بتطبيق الاختصاصات المخولة له في المادة الحادية والأربعين (م ٤١) من الميثاق، كما حدث للعراق جراء اجتياحه الكويت سنة ١٩٩٠، إذ صدرت عدة قرارات تقرر المقاطعة الاقتصادية لدولة العراق.

لكن القطع يتشابه مع المقاطعة في كونهما معاً وسيلة لردع الدول المعتدية من أجل إرغامها على العدول عن تصرفها غير المشروع. ولعل هذا هو سبب إدراجهما معاً ضمن تدابير مجلس الأمن التي لا تستدعي استعمال القوة المذكورة في المادة الحادية والأربعين (م ٤١) التي سبق ذكرها.

ج - قطع العلاقات الدبلوماسية ووقفها

لا يفرّق بعض كتّاب القانون الدولي بين قطع العلاقات الدبلوماسية ووقفها، وعلى رغم ذلك فإن هناك فوارق جوهرية بين المسألتين: فالقطع يعدّ أقوى وأشدّ أشكال توتر العلاقات بين الدول، وتعبيراً عن انهيار كل العلاقات الودية التي تربطها بعضها ببعض. أما الوقف، فهو مسألة أقلّ شدة من القطع، إذ كما يدلّ عليه المعنى اللفظي الذي يفيد التأقيت^(٤١)، يعتبر الوقف إنهاءً مؤقتاً للعلاقة الدبلوماسية، أما القطع فهو قرار نهائي. وتجدر الإشارة إلى أنّ الدولة تصنّف علاقاتها مع الدول الأخرى في أربع مراتب: ممتازة وجيدة ومتدنية ومتأزمة، وعلى أساس مستوى العلاقة تقرر الدولة الوقف إذا كانت العلاقة جيدة، والقطع إذا كانت العلاقة سيئة^(٤٢).

ويحق للدولة أن تقطع علاقاتها مع دولة أخرى مؤقتاً، وذلك باستدعاء سفيرها الموجود هناك. وهذا الأمر من وجهة نظر غير هارد فان غلان لا يقطع جميع العلاقات بين الدولتين^(٤٣).

إنّ الفرق بين القطع والوقف، على حدّ تعبير أحمد أبو الوفا، هو النية المصاحبة لقرار القطع، فإن كانت النية تفيد تأييد إنهاء العلاقة فهو قطع، وأما إذا توجّهت نية مصدر القرار إلى تأقيت هذا الإنهاء فهو وقف، وربما يكون تعلّق المسألة بنية مصدر القرار هو سبب التداخل بين القطع والوقف.

(٤٠) المصدر نفسه، ص ٣٩٢.

(٤١) الأشعل، «المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح»، ص ١٣٩.

(٤٢) محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام: القانون الدولي العام أو قانون الأمم زمن السلم (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٢)، ص ٥٦٢، و Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, p. 40.

(٤٣) جير هارد فان غلان، القانون بين الأمم: مدخل إلى القانون الدولي العام، تعريب عباس العمر، ط ٢ (بيروت: دار الآفاق الجديدة؛ دار الجيل، ١٩٧٠)، ج ١، ص ١٢٠.

كما قد يكون سبب التداخل أكثر واقعية، وهو في الواقع وجود لحالات قطع دامت إلى الأبد، فكل قطع سيلحقه لا محالة استئناف وعودة في العلاقات طال الزمن أو قصر، كما هو الحال بالنسبة إلى أغلب الدول التي قطعت علاقاتها مع إيران، ثم استأنفت علاقاتها معها من جديد.

وبعد استدعاء رئيس البعثة الدبلوماسية أبرز صورة من صور وقف العلاقات الدبلوماسية، إذ يترأس البعثة قائم بالأعمال بالنيابة^(٤٤)، ويشرف على مواصلة عمل البعثة في غياب الرئيس إلى حين عودته أو استبداله^(٤٥)، كما يمكن أن يأخذ الوقف شكلاً ثانياً، وهو ما تجسده حالة احتلال الدولة المعتمد لديها أو الانقلاب على نظام الحكم فيها^(٤٦)، كما قد يكون سبب الوقف ناتجاً من سياسة تقشفية للدولة جراء ظروف اقتصادية تمر بها. وفي هذا الشأن قامت الجزائر سنة ١٩٩٠ بغلق عشرين سفارة لها عبر العالم من أجل الحد من المصاريف الحكومية بالعملة الصعبة بسبب الأزمة الاقتصادية التي مرّت بها البلاد في تلك الفترة^(٤٧).

ويمكن أن تقوم الدولة بوقف علاقاتها نتيجة ظروف أمنية أو تهديدات، كما حدث بالنسبة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، إذ أغلقت سفارتها في السودان سنة ١٩٩٨، وأوكلت مهامها إلى دبلوماسييها الموجودين في القاهرة ونيروبي الذين يقومون بتعهد دار البعثة من حين إلى آخر، كما أغلقت الولايات المتحدة أيضاً سفارتها في جاكارتا في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ نتيجة التهديدات التي تعرّض لها سفيرها بالقتل وبتفجير مقر السفارة.

غير أنّ تعبير تجميد العلاقات أو تعليقها الذي استعمله أحمد سرحال يعدّ أقرب إلى هذا المفهوم منه إلى الوقف، لأن التجميد يعني الاحتفاظ بالعلاقات في حالة سكون، أي أن يتغير مستواها من مستوى العلاقات الجيدة أو الممتازة إلى علاقات متدنية، أما القطع فهو قرار تعتزم فيه الدولة عدم الرجوع إلى هذه العلاقات أبداً.

د - قطع العلاقات الدبلوماسية وانتهاء المهام الدبلوماسية

يعتبر أغلب كتاب القانون الدولي قطع العلاقات الدبلوماسية واحداً من أسباب انتهاء المهام الدبلوماسية^(٤٨)، نظراً إلى العلاقة المباشرة بين قرار القطع وسحب المبعوثين وإغلاق

(٤٤) هو من يخلف رئيس البعثة في حالات غيابه عن مقر عمله كإجازات والاستدعاء وغيرها إلى حين عودته أو استبداله برئيس بعثة جديد، وهو يختلف عن القائم بالأعمال بالأصالة الذي يتولى مهام رئيس بعثة بصفة أصلية ودائمة بعد اعتماده بموجب كتاب رسمي توجهه وزارة الخارجية في دولته إلى وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها. لمزيد من التفاصيل، انظر: زايد عبيد الله مصباح، *الدبلوماسية* (بيروت: دار الجيل؛ طرابلس الغرب: دار الرواد، ١٩٩٩)، ص ٢٣٤ - ٢٣٥.

(٤٥) Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, p. 40.

(٤٦) الأشعل، «المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح»، ص ١٤٠.

(٤٧) أبو عامر، *الوظيفة الدبلوماسية: نشأتها، مؤسساتها، قواعدها، قوانينها*، ص ٢٤٤.

(٤٨) انظر: سهيل حسين الفتلاوي، *الوسط في القانون الدولي العام* (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢-١٩٧٣)، وأبو هيف، *القانون الدبلوماسي: عموميات عن الدبلوماسية، الجهاز المركزي =*

المقار الدبلوماسية للدولة المعتمدة في الدولة المعتمد لديها، فهو في الوقت نفسه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بكل أشكال وصور انتهاء المهام الدبلوماسية، سواء تعلق الأمر بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي (أولاً)، أو بإنهاء مهمة البعثة الدبلوماسية وغلق مقرها (ثانياً).

(١) انتهاء مهمة المبعوث وقطع العلاقات الدبلوماسية

تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي إما باستدعائه من قبل دولته لترقيته أو استقالته أو تقاعده وإما بطلب من الدولة المعتمد لديها لأنه لم يعد يحترم وجوده فيها كدبلوماسي^(٤٩) أو بطرده من قبل الدولة المعتمد لديها لاقتراحه أعمالاً خطيرة تمس أمنها أو التآمر عليها أو بسبب التجسس^(٥٠).

وبهذا الشكل يبرز الاختلاف بين قطع العلاقات وانتهاء مهمة المبعوث لأن هذه الأخيرة تتم وفقاً لأشكال وصور محددة، أما القطع فهو قرار يصدر عن الدولة في ظل ظروف وأسباب معينة، لكن الجدير بالذكر أن طرد المبعوث أو استدعائه قد ينجر عنه قطع العلاقات الدبلوماسية، ومن جهة ثانية فإن القطع حتماً يستتبعه إنهاء مهمة المبعوث.

(٢) قطع العلاقات الدبلوماسية وانتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية

إن المقصود بانتهاء مهمة البعثة هو عدم وجود مبرر لبقاء هذه البعثة أو زوال الأساس الذي قامت عليه، وتنتهي مهمة البعثة الدبلوماسية للعديد من الأسباب^(٥١)، مثل قيام الحرب، أو فناء إحدى الدولتين، أو وفاة أحد رئيسي الدولتين، أو بتبديل نظام الحكم في إحدى الدولتين نتيجة انقلاب، إضافة إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية حتماً ينهي مهمة البعثة الدبلوماسية^(٥٢). إن علاقة القطع بانتهاء المهام الدبلوماسية هي علاقة واضحة جداً على رغم تقارب المصطلحين، وتتمثل هذه العلاقة في كون القطع هو سبب مباشر في إنهاء المهام الدبلوماسية.

وفي ختام هذا المبحث يمكن القول إن قطع العلاقات الدبلوماسية قرار انفرادي يصدر

= للشؤون الخارجية، البعثات الدبلوماسية، البعثات القنصلية، البعثات الخاصة، ص ٢٠٩-٢١٠.
(٤٩) عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٦)، ص ٨٠-٨١، وعائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٣)، ص ٩٤-٩٥.

(٥٠) الملاح، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملية مقارنة بالشريعة الإسلامية، ص ١٢٣-١٢٦.

(٥١) انظر: الفتلاوي، الوسط في القانون الدولي العام، ص ٥٤٠-٥٤٧؛ أبو هيف، القانون الدبلوماسي: عموميات عن الدبلوماسية، الجهاز المركزي للشؤون الخارجية، البعثات الدبلوماسية، البعثات القنصلية، البعثات الخاصة، ص ٢١٠، و Salmon, Manuel de droit diplomatique, pp. 493-494.

(٥٢) هذه الأسباب قد تؤدي إلى القطع، وبالتالي إلى إنهاء مهمة البعثة، وقد لا تفضي إلى هذا الإجراء كما هو الحال بالنسبة إلى الحرب العراقية - الإيرانية، إذ ظلت علاقتهما الدبلوماسية قائمة طيلة أكثر من ٧ سنوات من الحرب.

عن الدولة بملء إرادتها المنفردة تعرب فيه عن عدم استعدادها للإبقاء على علاقاتها الدبلوماسية التي تربطها بدولة معينة، الأمر الذي يؤدي إلى إنهاء المهام الدبلوماسية للبعثة الموجودة في الدولة المعتمد لديها، وهذا ما يعني انسداد القناة الرئيسية للحوار والنقاش حول الوضع بين الدولتين، ما يؤدي إلى تدهور العلاقات بينهما، وهو ما ينذر بحصول نزاع قد يتحول إلى حرب مدمرة.

ثانياً: أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية

يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية إلى تعكير صفو العلاقات الدولية، إذ يقضي على وسيلة التفاهم العادية بين الدول المتنازعة، ويفلق المنفذ الطبيعي الذي تستطيع الدول من خلاله حلّ مشاكلها ورعاية مصالحها وإنماء علاقاتها بعضها ببعض. وتعدد أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية وتباين، غير أنّ السمة الغالبة عليها هي تدهور وتدني مستوى العلاقات بين هذه الدول، الأمر الذي يؤدي إلى بروز خلافات بينها تتراوح بين الأزمات والنزاعات والحروب، أو تباين اختلاف المواقف السياسية الذي يحدث دائماً صداماً في المصالح بين الدول.

وقطع العلاقات الدبلوماسية هو إجراء خطير لا تقدم عليه الدول إلا لأسباب جادة وفي حالات معينة، لأنها تمتلك الحق في إجراءات أقل خطورة منه، مثل طرد المبعوثين الموجودين لديها أو استدعاء مبعوثيها من دون الحاجة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية. ويُعزى قطع العلاقات الدبلوماسية إلى أربعة أسباب مختلفة هي: الاعتداء على حق من حقوق الدولة (المطلب الأول)، وقيام الحرب (المطلب الثاني)، وتنفيذ قرار منظمة دولية (المطلب الثالث)، والاحتجاج على المواقف السياسية (المطلب الرابع).

١ - قطع العلاقات الدبلوماسية بسبب الاعتداء على حق من حقوق الدولة

تسود المجتمع الدولي علاقات أساسها السيادة، تحترم فيها كل دولة سيادة الدول الأخرى، وكل مساس بسيادة إحدى هذه الدول يعدّ اعتداء عليها (الفرع الأول)، ويشكل خطراً يعرض مسار هذه العلاقات الودية إلى التدهور والبرود، فالانسداد. كما إن أي تصرف غير ودي من دولة تجاه أخرى يعتبر اعتداء يمكن أن تردّ عليه هذه الأخيرة بقطع العلاقات الدبلوماسية (الفرع الثاني).

أ - المقصود بالاعتداء

إن تبادل المصالح بين الدول وسير علاقاتها بشكل ودي وسليم يستوجب ارتباط هذه الدول برباط من التفاهم والتحاور، هذا الذي يزول كلما انتهكت إحدى هذه الدول سيادة دولة أخرى، لأن حسن النية ومبدأ المعاملة بالمثل يقتضيان الاحترام المتبادل. وكرّد فعل على التعرّض لسيادتها، تتخذ الدول قرار قطع العلاقات الدبلوماسية مع الدولة التي اعتدت عليها، وإجلاء الغموض لا بد من توضيح مفهوم الاعتداء، إذ يرى أحمد أبو الوفا أنّه «كل

انتهاك لحق من حقوق دولة ما من قبل دولة أخرى، مثل حجر أو مصادرة أموال رعاياها، أو تجميد أموال الدولة ذاتها، أو قيام أعضاء البعثة الدبلوماسية للدولة المعتمدة بالتجسس في الدولة المعتمد لديها، أو الاعتداء على سلامة أراضي الدولة واستقلالها، أو التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المعتمد لديها»^(٥٣)، وبذلك يتضح أن مصطلح الاعتداء هو اصطلاح جامع لكل أشكال الانتهاكات التي تتعرض لها الدولة، انطلاقاً من تجميد أموال الرعايا، وصولاً إلى العدوان على الأراضي، فهو بذلك يعني كل تجاوز لقواعد القانون الدولي.

ويمكن القول إن مسألة تقدير الاعتداء هي أمر يعود إلى تقدير الدولة ومدى علاقتها بالدولة المعتمدة، أما الأشكال والصور التي عدّها أحمد أبو الوفا والمبينة في الفقرة السابقة، فتشكل الإطار العام للاعتداء، فهي تعدّ في مجملها إما اعتداء على سيادة الدولة، وإما انتهاكاً لحق من حقوقها، وإما تهديداً لمصلحة من مصالحها؛ لكن ليس تجميد الأموال بشدة الاعتداء الواقع على سلامة الأراضي^(٥٤) أو استقلال الدولة بضم جزء من إقليمها أو بغزوه أو المطالبة به أو إهانة أحد رموزها بالشدة نفسها من عمليات التآمر والتجسس أو التدخل في الشؤون الداخلية للدولة.

ب - وقع الاعتداء على العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين

ليست الاعتداءات التي تحصل بين الدول كلها في مرتبة واحدة من حيث الشدة والقوة، وليست أيضاً كلها من مصدر واحد، فمنها ما يصدر عن الدولة بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الدولي، ومنها ما يصدر عن ممثليها بإيعاز من الدول^(٥٥) أو عن طريق استغلالهم مناصبهم كدبلوماسيين. لذلك فإن ردّ فعل الدول تجاه هذه التصرفات يتغير بحسب وقع هذا الاعتداء، فقد تقوم الدولة بإجراءات أقل شدة من قطع العلاقات، مثل لفت الانتباه أو الاحتجاج الدبلوماسي الذي يتم عن طريق المذكرات الدبلوماسية المتبادلة بين وزارتي الخارجية، أو طلب استدعاء الدبلوماسيين أو طردهم في الحالات الحرجة. وسجل التاريخ الدبلوماسي حافل بالكثير من حالات الطرد للدبلوماسيين الذين اعتدوا على سيادة الدولة المعتمد لديها، خصوصاً عمليات التآمر والتجسس، نذكر منها بعض ما أورده فاوي الملاح في كتابه: **سلطات الأمن ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية**^(٥٦):

– قرار حكومة كندا في ٩ كانون الثاني/يناير ١٩٧٧ بطرد ثلاثة دبلوماسيين كوبيين لاتهامهم بالتجسس.

(٥٣) أبو الوفا، **قطع العلاقات الدبلوماسية**، ص ٢٧.

(٥٤) لمزيد من تفاصيل حول الاعتداء على سلامة الأراضي، انظر صلاح الدين أحمد حمدي، **العدوان في ضوء القانون الدولي**، ١٩١٩ - ١٩٧٧ (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٨٣)، ص ٩٠-١٠٧.

(٥٥) مثل عمليات التجسس الكثيرة التي قام بها الدبلوماسيون السوفييت.

(٥٦) من أجل المزيد من الأمثلة، انظر: الملاح، **سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملية** مقارناً بالشريعة الإسلامية، ص ١٠٥-١١١.

– قرار حكومة زائير في ١٧ حزيران/يونيو ١٩٧٥ بطرد سفير الولايات المتحدة في كينشاسا وتكليفه بمغادرة البلاد خلال ٧٢ ساعة لاتهامه بمحاولة قلب النظام واغتيال الرئيس موبوتو.

– قرار حكومة بوليفيا في ٢٤ آذار/مارس ١٩٧٢ بطرد ٤٩ موظفاً في سفارة الاتحاد السوفياتي بدعوى أن عدد العاملين في السفارة مبالغ فيه. وقد تزامن هذا القرار مع صدور بيان من وزارة الداخلية يشير إلى تدخل بعض الدبلوماسيين في الشؤون الداخلية للبلاد.

– قرار الحكومة التونسية بطرد ثلاثة دبلوماسيين من أعضاء السفارة الليبية في تونس، وتكليفهم بمغادرة البلاد خلال ٢٤ ساعة لاتهامهم بالتآمر ضد الدولة.

(٥) أما عن اقتران الاعتداء بقطع العلاقات الدبلوماسية، فنجد أنه يعود إلى أسباب أكثر قوة من الأسباب المؤدية إلى طرد الدبلوماسيين، وهذا من دون استخفاف بطرد الدبلوماسيين لأن هذا الأخير قد يستتبعه القطع أو قد يمهد له تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، ومن هذه الأسباب التعدي على السيادة والاعتداء على استقلال الدول وسلامة أراضيها^(٥٧). وهناك العديد من قرارات القطع سجلها التاريخ الدبلوماسي كانت بسبب اعتداءات مسّت سيادة بعض الدول، منها:

– قرار تونس قطع علاقاتها مع سوريا في ١٩٦٨/٥/٧ بسبب اتهامها البعثة الدبلوماسية السورية بتحريض المواطنين التونسيين على القيام بأعمال ثورية^(٥٨).

– قرار تونس قطع علاقاتها الدبلوماسية مع ليبيا في ١٩٨٥/٩/٢٦ بسبب قيام أربع طائرات مقاتلة ليبية باختراق المجال الجوي التونسي^(٥٩).

– قرار كينيا قطع علاقاتها مع النرويج بسبب إيواء النرويج عدداً من المعارضين الكينيين لديها^(٦٠).

٢ - قطع العلاقات الدبلوماسية بسبب قيام الحرب

الحرب^(٦١) ظاهرة من الظواهر التي تسود المجتمع الدولي المعاصر، لكنها ليست

(٥٧) أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية: نشأتها، مؤسساتها، قواعدها، قوانينها، ص ٢٤٠.

(٥٨) الملاح، المصدر نفسه، ص ١٢٤.

(٥٩) أبو عامر، المصدر نفسه، ص ٢٤٠.

(٦٠) لمزيد من الأمثلة، انظر: المصدر نفسه، ص ٢٤٠ والملحق رقم (١): «جدول حالات قطع العلاقات الدبلوماسية».

(٦١) «La Guerre, au sens international du terme, est une lutte entre armées nationales clairement identifiées (tenue et marques militaires, etc.) et qui doit se dérouler en respectant un code «des lois de la guerre», sauf à être poursuivie pour «crime de guerre». du coup, les «guerres civiles» et autres conflits tels que les «révolutions idéologiques armées» n'entrent pas dans cette définition classique..»

Raymond Ranjeva et Charles Cadoux, *Droit International Public* (Paris: EDICEF/AUPELF, انظر: 1992).

ظاهرة جديدة ولا غريبة لأنها قديمة قدم الإنسان، لارتباطها بغريزة حبّ البقاء، وهي عبر الزمن شهدت معارضين ومؤيدين لكل منهم أدلته وحججه في إثبات رأيه^(٦٢). وقد صارت الحرب اليوم أمراً مستهجناً تمقته وتمجّه كل القوانين والمعاهدات الدولية، لأن العالم يشهد تحولاً نحو مجتمع أكثر تقدماً وتحضراً من ذي قبل. وزيادة على ما خلفته الحروب من خسائر مادية وبشرية وآلام وويلات، فإنها تخلف أيضاً انقساماً بسبب البون الشاسع في علاقة الدولتين المتحاربتين، إذ يجمع أغلب كتاب القانون الدولي على أنّ الحرب تؤدي حتماً إلى قطع العلاقات الدبلوماسية^(٦٣).

غير أنّ هناك حالات تقوم فيها الحروب، لكن العلاقات الدبلوماسية تبقى قائمة... ولتفصيل هذا الأمر ينبغي تحديد المعنى الصحيح للحرب (الفرع الأول) وومعرفة آثارها على العلاقات بين الدول (الفرع الثاني).

أ - المقصود بالحرب

هناك العديد من التعاريف للحرب تختلف باختلاف وجهة النظر التي تنطلق منها لتعريفها، إذ يعرفها سعيد محمد أحمد باناجا بأنها «صدام بين قوتين مسلحتين لدولتين متنازعتين، ولا تكون هذه الحرب مشروعة إلا في حالتين: حالة الدفاع عن النفس لرفع اعتداء حصل فعلاً أو لحماية حق ثابت لدولة ما انتهكته دولة أخرى من دون مبرر^(٦٤)، وتصبح الحرب غير مشروعة إذا تجاوزت هاتين الصورتين»^(٦٥).

وما يمكن ملاحظته في هذا التعريف هو أنه لم يحدّد بدقة الخصائص والسمات التي تميز الحرب من غيرها من المواجهات المسلحة، والتي تجعل منها سبباً قوياً في قطع العلاقات الدبلوماسية^(٦٦)، بعكس المواجهات والمناوشات المسلحة التي لا تؤدي في أغلب الأحيان إلى ذلك لأنها سرعان ما تحلّ سلمياً.

أما سمحي فوق العادة، فيعرفها بأنها القتال المسلح الذي ينشب بين دولتين أو أكثر في سبيل تحقيق هدف سياسي أو عسكري، وتخوض غمارها جيوشهما النظامية لحلّ النزاع

(٦٢) مصطفى كامل شحاتة، الاحتلال الحربي وقواعد القانون الدولي المعاصر (الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ١٩٨١)، ص ٨٧.

(٦٣) محمد حافظ غانم، الوجيز في القانون الدولي العام (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦)، ص ٤٤٤؛ أبو الوفا، قطع العلاقات الدبلوماسية، ص ٢٧؛ الفتاوي، الوسيط في القانون الدولي العام، ص ٥٤٠؛ البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ص ٨١؛ راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، ص ٩٥، وسرحال، قانون العلاقات الدولية، ص ٤٠٣ - ٤٠٤.

(٦٤) لم تعرف الدول الأوروبية هذه التفرقة إلا في مؤتمر لاهاي سنة ١٩٠٧.

(٦٥) سعيد محمد أحمد باناجا، المبادئ الأساسية للعلاقات الدولية والدبلوماسية وقت السلم والحرب: بين التشريع الإسلامي والقانون الدولي العام (بيروت: مؤسسة الرسالة، ١٩٨٥)، ص ٨٣.

(٦٦) الفتاوي، المصدر نفسه، ص ٥٠٢، و ٥٤٠ - ٥٤١.

القائم بينهما بعد إخفاق جميع المساعي الدبلوماسية لإيجاد تسوية سلمية، وتحاول كل منهما من حيث النتيجة فرض إرادتها بالقوة على الدولة الثانية وإخضاعها لسيطرتها^(٦٧). أما علي صادق أبو هيف، فقد عرّفها بأنها: «تحكيم القوة بدل القانون ومبادئ العدالة»^(٦٨)، بينما عرّفها أحمد سرحال بأنها: «نزاع مسلح بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي بقصد الوصول إلى هدف سياسي»^(٦٩). وفي هذا التعريف تبرز أهم الصفات التي تميز الحرب من باقي صور النزاعات، فلكي يعتبر النزاع حرباً لا بد من:

(١) استعمال القوة بشكل عام وغير محدود، ويشمل النزاع سلاح الجو والبر والبحر، وهذا ما يجعل الحرب تتميز من العمليات الانتقامية (المحدودة).

(٢) أن يكون أطراف الحرب أصحاب شخصيات دولية، أي أن الحرب لا تقوم إلا بين أطراف تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، الأمر الذي لا يدع مجالاً للشك في استبعاد الحرب الأهلية والثورات الداخلية، ما عدا حالة الاعتراف بالثوار والاعتراف لهم ببعض من الشخصية الدولية، وفقاً لمبدأ حق الشعوب في تقرير المصير. وبذلك تدخل ضمن إطار الحرب النزاعات التي تقع في ما بين الدول، والتي تقع بين الدول والمنظمات الدولية، مثل حلف الشمال الأطلسي، وبعض الكيانات المقاربة للدولة، مثل الحكومات الوطنية في المنفى^(٦٩).

(٣) أن يكون الهدف من النزاع سياسياً، فالحرب تكون دائماً لإثبات وجهة نظر سياسية مخالفة لوجهة الدولة الأخرى حول مسألة معينة، وخصوصاً الادعاءات الإقليمية في منازعات الحدود. وبذلك تتميز الحرب من أعمال حفظ الأمن الجماعي التي تضطلع بها المنظمات الدولية، وخصوصاً الأمم المتحدة بمقتضى الفصلين السادس والسابع من الميثاق.

(٤) وعموماً إن الكلام عن الحرب بناء على قواعد القانون الدولي التقليدي يقتضي الإعلان الرسمي لها وفقاً لما قرره اتفاقية لاهاي الثالثة عام ١٩٠٧^(٧٠) تطبيقاً لمبدأ علانية التصرفات الدولية، إذ تمنح الدول مدة للإنذار بوجوب تحقيق مطالبها في ظرف زمني معلوم، تعلن الحرب عقب انتهائه من دون إجابة من الدولة الأخرى. أما الحروب المعاصرة، فهي على حدّ تعبير أحمد سرحال تعتمد بشكل رئيسي على عنصر المفاجأة وسرعة التحرك^(٧١).

ويمكن القول إن الكثير من النزاعات المسلحة التي حصلت بين الدول، ولم ترق إلى

(٦٧) سموحي فوق العادة، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية: إنكليزي - فرنسي - عربي (بيروت: المطبعة الجديدة، ١٩٩٦)، ص ٤٦٢.

(٦٨) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام: النظريات والمبادئ العامة، أشخاص القانون الدولي، النطاق الدولي، ط ١١ (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٥)، ص ٦٩٠.

(٦٩) سرحال، قانون العلاقات الدولية، ص ٣٩٧.

(٧٠) باناجة، المبادئ الأساسية للعلاقات الدولية والدبلوماسية وقت السلم والحرب: بين التشريع الإسلامي والقانون الدولي العام، ص ١٠١.

(٧١) سرحال، المصدر نفسه.

درجة إعلان الحرب، لم تؤد إلى قطع العلاقات الدبلوماسية، بل بقيت هذه العلاقات سليمة، وإن تأثرت ببعض التصرفات غير الودية، مثل طرد الدبلوماسيين أو استدعائهم، لكن علاقة الدولتين الدبلوماسية تبقى قائمة من دون قطع. لكن النزاع الحدودي الجزائري - المغربي سنة ١٩٦٣، والأمر نفسه بالنسبة إلى النزاع المصري - السوداني^(٧٢)، وما حدث أيضاً بين الصين واليابان سنة ١٩٤١ من مواجهات عسكرية، لم تفض إلى إعلان الحرب، لذلك بقيت العلاقات الدبلوماسية قائمة بين الدولتين^(٧٣).

ب - أثر الحرب في العلاقة بين الدولتين

إن معنى قيام حرب بين دولتين هو استبدال حالة الودّ والسلام والتفاهم بينهما بحالة من العداء واللاسلم، وهذا ما جعل كتاب القانون الدولي يتوصلون إلى شبه إجماع على أن إعلان الحرب يعني حتماً قطع العلاقات الدبلوماسية، وهو مبدأ كان قائماً في ظل القانون الدولي التقليدي سابقاً^(٧٤)، إذ تنقطع العلاقات تلقائياً بمجرد إعلان الحرب لتبقى كذلك إلى حين استعادتها من جديد بعد انتهاء الحرب^(٧٥).

ويؤكد غيرهارد فان غلان ذلك بقوله إن نشوب الحرب يؤدي إلى قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول المتحاربة واستدعاء كل دولة دبلوماسيها، هؤلاء الذين يعودون إلى بلادهم حالما تجري الاستعدادات اللازمة لعودتهم^(٧٦)، غير أن محمد عمر المدني يرى أن قيام الحرب لا ينهي في حدّ ذاته مهمة المبعوث الدبلوماسي، بل ينهيها طرده أو سحبه بسبب الحرب وتدهور العلاقة بين الدولتين^(٧٧).

وفي الوقت الحاضر تبقى البعثات قائمة، غير أن العلاقات الدبلوماسية بين الدول تتوقف بسبب عدم اللجوء إلى البعثات الدبلوماسية للاتصال بين الطرفين لتسوية المنازعات بينهما^(٧٨). ويضيف محمد عمر المدني قائلاً إن «الوضع الآن يسير في هذا الاتجاه ولا سيما بعد توقيع ميثاق الأمم المتحدة الذي لا يجيز التهديد بالحرب أو اللجوء إلى استعمال القوة، إذ إن الحروب تنشب لكن العلاقات الدبلوماسية تظل قائمة لأن مصطلح «الحرب» قد

(٧٢) بطرس بطرس - غالي، دراسات في الدبلوماسية العربية (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٣)، ص ١٨٣ - ٢٢٩.

(٧٣) الملاح، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملي مقارنة بالشرعية الإسلامية، ص ٢٨٢.

(٧٤) الفتلاوي، التوسط في القانون الدولي العام، ص ٥٤٠.

(٧٥) أبو هيف، القانون الدبلوماسي: عموميات عن الدبلوماسية، الجهاز المركزي للشؤون الخارجية، البعثات الدبلوماسية، البعثات القنصلية، البعثات الخاصة، ص ٢١٠، والملاح، المصدر نفسه، ص ٢٨١.

(٧٦) غلان، القانون بين الأمم: مدخل إلى القانون الدولي العام، ج ٢، ص ٥٨.

(٧٧) محمد عمر المدني، العلاقات الدبلوماسية للمملكة العربية السعودية، ط ٣ (الرياض: معهد الدراسات الدبلوماسية، ١٩٩٠)، ص ١٢٨.

(٧٨) الفتلاوي، التوسط في القانون الدولي العام، ص ٥٤١.

استبدل بمصطلح «النزاع المسلح» الذي هو مصطلح مائع بين الحرب والسلام»^(٧٩).

وعلى رغم ذلك، فإن الدول وإن كانت في حالة حرب لا بد لها من تطبيق ما نص عليه في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بخصوص وضع المبعوثين في حالة النزاعات المسلحة^(٨٠)، وهو ما جاء في المادة الرابعة والأربعين (م ٤٤) منها: «على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة النزاع المسلح أن تمنح التسهيلات اللازمة لتمكين الأجانب المتمتعين بالمزايا والحصانات من غير رعاياها، وكذا أفراد أسرهم أياً كانت جنسيتهم، من مغادرة إقليمها في أقرب وقت ممكن، ويجب عليها خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسيلة النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم».

ولم تكتف الاتفاقية بالحفاظ على سلامة المبعوثين الدبلوماسيين فحسب، بل أضافت إليها حماية المقار الدبلوماسية في الفقرة الأولى من المادة الخامسة والأربعين (م ٤٥) التي جاء فيها: «يجب على الدولة المعتمد لديها في حالة وجود نزاع مسلح احترام وحماية دار البعثة، وكذلك أموالها ومحفوظاتها».

ومن هذا المنطلق بالذات يمكن القول إن توتر العلاقات الناجم عن الحرب يؤدي إلى قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين، لأنها تمثل جوهر العلاقات السلمية بين الدول، على حدّ تعبير إبراهيم محمد العناني^(٨١).

أما أحمد أبو الوفا، فيرى أنّ الفقه انقسم إلى اتجاهين في تحديد آثار الحرب في العلاقات الدبلوماسية، فهو:

(١) يرى أن وضع العلاقات الدبلوماسية في أثناء الحرب يعود إلى إرادة الدولة، فإن شاءت قطعها، وإن شاءت أبقت عليها، والقطع هنا يأخذ زمنياً ثلاثة مستويات: إما القطع تمهيداً للحرب، وإما القطع جراء الحرب، وإما يكون القطع بعد انتهاء الحرب.

(٢) يرى أنّ القطع أثر آلي (أوتوماتيكي) لإعلان الحرب، لأن ذلك الوضع هو وضع جديد مخالف للوضع السابق الذي كانت العلاقات قائمة فيه وقت السلم، فالحرب إذاً حالة استثنائية تتغير بها كل العلاقات الودّية إلى علاقات عداء^(٨٢).

ويميل أحمد أبو الوفا إلى الاتجاه الأول مستنداً إلى أن الواقع قد أثبت صحة هذه النظرية من خلال قيام حروب بين الدول لم تقطع خلالها العلاقات الدبلوماسية، كما هو الحال بالنسبة إلى الحرب بين باكستان والهند سنة ١٩٦٥ حول مشكلة كشمير،

(٧٩) المدني، المصدر نفسه، ص ١٢٩.

(٨٠) محمود خلف، النظرية والممارسة الدبلوماسية، ط ٢ (عمّان: دار زهران، ١٩٩٢)، ص ٢٩٢.

(٨١) إبراهيم محمد العناني، القانون الدولي العام (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨ - ١٩٧٩)، ص ٣٠٤.

(٨٢) أبو الوفا، قطع العلاقات الدبلوماسية، ص ٣١.

والوضع نفسه حدث في الحرب بين العراق وإيران، إذ لم تقطع العلاقات مدة تزيد على سبع سنوات.

ومن الناحية القانونية أيضاً، هناك عدة نصوص لا تربط الحرب بقطع العلاقات، ولا سيما المادة الخامسة (م ٥) في فقرتها السادسة من البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩، إذ تنص: «لا يحول الإبقاء على العلاقات الدبلوماسية بين أطراف النزاع أو تكليف دولة ثالثة برعاية مصالح أحد الأطراف ومصالح رعاياه، طبقاً لقواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية، دون تعيين الدولة الحامية من أجل تطبيق هذا البروتوكول».

وخلاصة القول إن الحرب تؤدي إلى إنهاء العلاقات الدبلوماسية بالقطع أو غيره من الوسائل كقاعدة عامة يخرج عنها بعض الاستثناءات التي تحتفظ فيها بعض الدول بعلاقاتها حتى في حالات الحرب، وهذا أمر محبذ لأنه يساعد على إنهاء الحرب ومعاودة إحلال السلام، بل يحلّ أيضاً المشكلة التي يسببها قطع العلاقات، وهو انسداد القنوات الدبلوماسية بين الدولتين، سواء بحرب أو من دون حرب، لأن أي خلاف بين الدول لا يحلّه إلا الجلوس إلى مائدة المفاوضات والتحاور.

غير أن الجدير بالذكر هنا أنّ وجود خلاف بين دولتين لا يؤدي بالضرورة إلى قطع للعلاقات، إذ يمكن لأي دولة قطع علاقتها بدولة أخرى إذا رأت أن هناك حاجة إلى ذلك، وهو ما سيتبين في المطالبين التاليين.

٣ - قطع العلاقات الدبلوماسية تطبيقاً لقرار صادر عن منظمة دولية

يعرّف علي صادق أبو هيف المنظمات الدولية بأنها: «تلك المؤسسات التي تنشئها مجموعة من الدول على وجه الدوام للاضطلاع بشأن من الشؤون العامة الدولية المشتركة»^(٨٣). وتسعى كل المنظمات الدولية إلى بثّ روح التعاون بين الدول وحثّها على تنمية علاقاتها الودية من خلال سعيها الدائم للقضاء على النزاعات الدولية، وخصوصاً باعتماد الوسائل السلمية، الدبلوماسية منها والقضائية، وهي في سعيها هذا تعتمد على العديد من وسائل الضغط؛ منها الإدارية كالطرد من العضوية؛ والاقتصادية كتسليط العقوبات الاقتصادية، مثل الحصار والتعويضات المادية؛ والسياسية كأن توصي الدول الأعضاء بمقاطعة الدولة المعتدية دبلوماسياً، وهي كلها عقوبات جماعية تصدر عن المنظمة بغرض إلزام الدولة المعتدية بالرجوع عن عدوانها^(٨٤). وبصدد توضيح هذا الأمر نتتبع عمل المنظمات الدولية وما قامت به في هذا المجال، سواء كانت عالمية (الفرع الأول) أو إقليمية (الفرع الثاني).

(٨٣) غضبان مبروك، التنظيم الدولي والمنظمات الدولية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤).

(٨٤) Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, pp. 500-502.

أ - القطع تطبيقاً لقرار منظمة دولية عالمية

لقد شهد العالم منظمتين ذواتي اختصاص عام عالمي هما: عصبة الأمم (أولاً) ومنظمة الأمم المتحدة (ثانياً)، من أجل ذلك ينبغي معرفة مدى اعتمادهما على قطع العلاقات الدبلوماسية كعقوبة جماعية ضد الدول المعتدية.

(١) عصبة الأمم وقطع العلاقات الدبلوماسية

لم تتخذ عصبة الأمم منذ إنشائها حتى انتهائها قراراً واحداً توصي به الدول الأعضاء فيها بقطع العلاقات الدبلوماسية مع دولة ما اعتدت على القانون الدولي، على رغم أن المادة السادسة عشرة (م ١٦) من عهد عصبة الأمم أشارت إلى إمكانية قطع العلاقات التجارية والمالية مع الدول المعتدية من دون الإشارة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية^(٨٥). لذا لم يكن لها دور فعال في حادثة قطع العلاقات الدبلوماسية بين أورغواي والاتحاد السوفياتي سنة ١٩٣٢.

(٢) منظمة الأمم المتحدة وقطع العلاقات الدبلوماسية

ورد مصطلح «قطع العلاقات الدبلوماسية» مرة واحدة في المادة الحادية والأربعين (م ٤١) من ميثاق منظمة الأمم المتحدة التي اعتبرته واحداً من وسائل الضغط على الدولة المعتدية والمهددة لأهداف المنظمة، إذ جاء فيها: «لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة المسلحة تنفيذاً لقراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً جزئياً أو كلياً، وقطع العلاقات الدبلوماسية». وقد استخدمت الأمم المتحدة هذه المادة عدة مرات، منها التالية:

(أ) أوصت الجمعية العامة بقطع العلاقات الدبلوماسية مع نظام فرانكو في إسبانيا سنة ١٩٤٦ لأنه يخالف مبادئ الأمم المتحدة، وذلك من خلال توصية الجمعية العامة رقم ٣٩ (I) الصادرة بتاريخ ١٢/١٢/١٩٤٦^(٨٦).

(ب) صدرت لائحة عن مجلس الأمم تحت رقم ٧٤٨ بتاريخ ٣٠ آذار/مارس ١٩٩٢ بخصوص فرض عقوبة مشابهة على ليبيا^(٨٧). وكذلك تقرررت الإجراءات نفسها

Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, p. 501.

(٨٥)

(٨٦) التي جاء فيها: «Recommande des maintenant, à tout les Membres des Nations Unies, de rappeler de Madrid les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires qu'ils y ont accrédités...».

انظر: المصدر نفسه، ص ٥٠١.

(٨٧) التي جاء فيها: «Réduire de façon significative le nombre et le niveau du personnel des missions diplomatiques et des postes consulaires libyens et restreindre ou contrôler, sur leur territoire, les déplacements du reste de ce personnel libyen; s'agissant des missions libyennes auprès des

بالنسبة إلى العراق من جراء اجتياحه الكويت^(٨٨).

(ج) التوصية التي صدرت عن الجمعية العامة بخصوص مقاطعة جنوب أفريقيا تحت رقم (XVII) ١٧٦١ بتاريخ ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٢. وبعد تصويت بالموافقة من ٦٧ عضواً، ورفض ١٦ عضواً، وامتناع ٢٣ عضواً قررت قطع العلاقات الدبلوماسية مع حكومة جنوب أفريقيا^(٨٩).

(د) التوصية الصادرة عن الجمعية العامة بخصوص مقاطعة البرتغال تحت رقم (XX) ٢١٠٧ بتاريخ ١٢/٢١/١٩٦٥ بقطع العلاقات الدبلوماسية مع البرتغال^(٩٠).

وقد سارعت الدول إلى تنفيذ هذه التوصيات بمجرد إصدارها^(٩١). وكل هذه التوصيات والقرارات يعود أساسها القانوني إلى المادة الحادية والأربعين (م ٤١) من الميثاق، وتحقيقاً لهدف الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين، وهو ما عبّر عنه نيكولاس أنجليت (N. Angelet) بتأثير عمل مجلس الأمن في قانون العلاقات الدبلوماسية، هذا الأخير الذي يكفل احترامه الاستقرار والسلام للعالم^(٩٢).

ب - القطع تطبيقاً لقرار منظمة دولية إقليمية

إنّ دور المنظمات الإقليمية في مجال حلّ النزاعات الدولية يعتبر مهماً وبارزاً لأن عرض النزاع على منظمة إقليمية يحول دون توسعه وانتشاره، بل يسهل أيضاً التعامل معه لأن المنظمة الإقليمية هي أكثر إماماً من المنظمات العالمية بشؤون منطقة وجودها. لذلك، نجد العديد من الاحتجاجات التي صيغت في قرارات قطع العلاقات مع الدول والحكومات المعتدية والمهددة لاستقرار العلاقات الدولية، ومنها:

(١) منظمة الوحدة الأفريقية وقطع العلاقات الدبلوماسية

قامت منظمة الوحدة الأفريقية بتوجيه طلب إلى كل الدول الأفريقية لقطع علاقاتها

organisations internationales, le pays hôte pourra, s'il le juge nécessaire, consulter l'organisation =
concernée sur les mesures requises pour mettre en œuvre ce sous-paragraphe.»

انظر: المصدر نفسه، ص ٥٠١.

Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, 5^{ème} éd. (Paris: (ΛΛ) Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994), p. 714.

Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, pp. 104-108. (ΛΛ)

«Les Etats membres de prendre individuellement ou collectivement les mesures: (٩٠) التي جاء فيها: suivantes: Rompre les relations diplomatiques et consulaires avec le gouvernement portugais ou s'abstenir de telles relations».

Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, pp. 501-502.

انظر :

(٩١) انظر الملحق رقم (١) «جدول حالات قطع العلاقات الدبلوماسية»، في: أبو عامر، **الوظيفة الدبلوماسية: نشأتها، مؤسساتها، قواعدها، قوانينها**.

Nicolas Angelet, «Le Droit des relations diplomatiques et consulaires dans la pratique récente du (92) Conseil de Sécurité.» *La Revue Belge de droit international*, vol. 1 (1999), pp. 149-177.

مع البرتغال وجنوب أفريقيا، وقد تم هذا الأمر في دورتها المنعقدة في أديس أبابا في ٢٢ - ٢٥ أيار/مايو ١٩٦٣^(٩٣).

(٢) منظمة الدول الأمريكية وقطع العلاقات الدبلوماسية

أصدرت منظمة الدول الأمريكية توصية في ٢٦ تموز/يوليو ١٩٦٤ إلى الدول الأعضاء تطلب فيها قطع العلاقات الدبلوماسية مع كوبا بسبب النظام الشيوعي الذي أقامه فيها فيدال كاسترو^(٩٤).

(٣) جامعة الدول العربية وقطع العلاقات الدبلوماسية

استخدمت دول الجامعة العربية قطع العلاقات الدبلوماسية كأداة احتجاج جماعي ضد تصرفات بعض الدول في العديد من المرات، منها ما يتعلق بدول لا تنتمي إلى الجامعة، ومنها ما يتعلق بدول أساءت إلى كل دول الجامعة أو إلى إحداها بحيث:

(أ) في اجتماع مجلس الجامعة بتاريخ ٢ تموز/يوليو ١٩٧٨ قررت ١٥ دولة عربية قطع علاقاتها مع اليمن الجنوبي باعتباره مسؤولاً عن اغتيال رئيس اليمن الشمالي في ٢٤ حزيران/يونيو ١٩٧٨^(٩٥).

(ب) قررت دول الجامعة قطع علاقاتها مع مصر عقب إبرامها اتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل في أيلول/سبتمبر ١٩٧٨^(٩٦)، واعتبار عضوية مصر مجمدة في الجامعة ابتداء من تاريخ توقيع مصر الاتفاقية، وتم اختيار تونس كمقر مؤقت للجامعة، نظراً إلى ما أحدثته توقيع مصر لهذه الاتفاقية من تصدع خطير داخل المنظمة، وما شكله من خرق لميثاق الجامعة العربية ومعهادة الدفاع المشترك. وقد لاقت مصر معاملة مماثلة من منظمة المؤتمر الإسلامي في قرارها رقم ١١/٣ - س^(٩٧).

إن قطع العلاقات الدبلوماسية تنفيذاً لقرار صادر عن منظمة دولية يأخذ شكل الاحتجاج الجماعي أو العقاب الجماعي لردع دولة ما جزاء قيامها بعمل لا يتلاءم مع أسس ومبادئ هذه المنظمة أو اعتدائها على أحد الأعضاء فيها، غير أنّ هذه القرارات ليست على قدر كبير من الإلزامية، إذ غالباً ما تصدر في شكل توصيات غير ملزمة، ما يفسح فيها المجال كثيراً لإرادة الدول في اتخاذها. إن المنظمة تطلب والدول تتولى التنفيذ كل واحدة بحسب قناعتها، والقرار الأخير هو قرار الدولة بملء إرادتها وقناعتها.

Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, p. 502.

(٩٣)

(٩٤) أبو الوفا، *قطع العلاقات الدبلوماسية*، ص ٢٥؛ Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, p. 81, et Dinh, Daillier et Pellet, *Droit international public*, p. 713.

(٩٥) أبو الوفا، المصدر نفسه، ص ٣٦.

Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, p. 502.

(٩٦)

(٩٧) انظر: قرار منظمة المؤتمر الإسلامي بشأن تطبيع العلاقات بين النظام المصري والعدو الصهيوني على الموقع: <http://www.oic-oci.org/arabic/conf/fm/11/11th-icfm.htm>.

٤ - قطع العلاقات الدبلوماسية بسبب مواقف سياسية

إنّ الدول اليوم ترتبط بعضها ببعض برباط المصلحة أكثر مما ترتبط بالروابط المعنوية التقليدية، مثل التاريخ المشترك أو الأصل المشترك أو اللغة أو الدين... فحيثما تكون المصلحة تزدهر العلاقات، وحيثما تقل المصالح تصبح أرضية العلاقة بين الدولتين شحيحة قاحلة، على رغم ذلك فإن المجتمع الدولي قد شهد عدة مواقف تضافرت فيها جهود الدول من أجل تحقيق العدالة واستنكار الظلم. وقد استخدمت الدول إذ ذاك كل أساليب الضغوط، ولا سيما الضغط الدبلوماسي، فكانت تعبّر عن استيائها من قيام دولة ما بتصرف يهدّد مصالحها بالاحتجاج عن طريق قطع العلاقات الدبلوماسية التي تربطها بتلك الدولة.

وقد ثبت تاريخياً أن أكثر أسباب الاحتجاج بالقطع هو الاعتراف بدولة ما اعترافاً من شأنه الإضرار بالمصالح الحيوية لهذه الدولة، وهو ما حدث بين تونس والمغرب عند اعتراف تونس بموريتانيا، وبين المغرب وإثيوبيا والجزائر وعدة دول اعترفت بالجمهورية العربية الصحراوية الغربية، وكذلك الشأن بالنسبة إلى الدول العربية مع الدول التي اعترفت بقيام إسرائيل، والأمر نفسه بالنسبة إلى العراق مع الدول التي اعترفت باستقلال الكويت سنة ١٩٦٢^(٩٨).

ويذكر كتاب القانون الدولي أن هناك مذهباً قام بهذا الخصوص يسمى مذهب «هالستين»^(٩٩) (الفرع الأول). من أجل ذلك، كان لزاماً أن نتعرف على هذا المذهب، وكذلك الأسباب السياسية الأخرى المؤدية إلى القطع (الفرع الثاني).

أ - مذهب «هالستين»

يعدّ مذهب «هالستين» شكلاً مميزاً من أشكال رد فعل الدول على أفعال دول أخرى أساءت إليها. من أجل ذلك ينبغي الوقوف عنده وتحديد المقصود به بكل دقة (أولاً) ثم متابعة تفاصيله وتطبيقاته الحديثة (ثانياً).

(١) المقصود بمذهب «هالستين»

إنّ المرجعية التاريخية لأصل هذا المذهب تعود إلى وزير خارجية ألمانيا الاتحادية (الذي سمي هذا النهج باسمه في ما بعد) الذي حاول منع الدول من الاعتراف بألمانيا الديمقراطية، إذ حذر كل دولة لها علاقات بدولته وتهمّ بإقامة علاقات مع ألمانيا الديمقراطية من أنّ بلاده ستقوم بقطع علاقاتها الدبلوماسية معها، لأن هذا في نظره يعدّ عملاً غير وديّ تجاه ألمانيا الاتحادية ومخالفاً للمصالح الحيوية للشعب الألماني. وقد تمّ تطبيق مذهب «هالستين» في البداية بصرامة، إذ منّ يوغسلافيا وسوريا ودولاً أخرى كثيرة^(١٠٠).

Salmon, Ibid., p. 499.

(٩٨)

(٩٩) المصدر نفسه، ص ٤٩٩، وأبو الوفا، قطع العلاقات الدبلوماسية، ص ٣٢ وما بعدها.

(١٠٠) المصدران نفسهما، ص ٤٩٩، و ٣٣ على التوالي.

(٢) التطبيقات الدولية المشابهة لمذهب «هالستين»

لقد شاع بين بعض دول العالم استخدام هذه الطريقة بهدف مصادرة حق الدول في الاعتراف بكل دولة ترى بأنها تحتوي على كل مقومات الدولة، وهذا لأن الاعتراف بالدول الجديدة قد يسبب لها حتماً خسارة مصالح سياسية واقتصادية، وكذلك إنقاصاً من حدودها الجغرافية. ومن هذه الحالات نجد:

(أ) قرار الحكومة اليونانية قطع علاقاتها مع كل دولة تعترف بدولة الأتراك القبارصة، وتم تطبيق هذا القرار على بنغلاديش في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٣^(١٠١).

(ب) قرار المغرب قطع علاقاته الدبلوماسية مع كل دولة تعترف بالجمهورية العربية الصحراوية الغربية، وهو ما تم تطبيقه على يوغسلافيا في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤^(١٠٢)، وعلى إثيوبيا، وكذلك الجزائر في ١٩٧٦/٣/٧.

(ج) ما قرره الدول العربية من قطع للعلاقات مع الدول التي تعترف بالقدس عاصمة لإسرائيل، وهو ما طبقته مصر على كوستاريكا والسلفادور من جراء نقلهما سفارتيهما من تل أبيب إلى القدس في نيسان/أبريل ١٩٨٤^(١٠٣).

(د) ما قرره فيتنام الجنوبية من قطع لعلاقاتها مع الدول التي تقيم علاقات دبلوماسية مع فيتنام الشمالية، وهو ما حصل بينها وبين لاوس، وحصل الأمر نفسه لموريتانيا، إذ قطعت كوريا الجنوبية علاقاتها معها من جراء إقامتها علاقات مع كوريا الشمالية^(١٠٤).

(هـ) اتبعت الصين الشعبية هذه الطريقة مع الدول التي تعترف باستقلال تايوان، إذ قطعت علاقاتها مع نيكاراغوا في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠، كما قررت الصين أيضاً قطع علاقاتها مع كيريباتي يوم ٢٠٠٤/٩/٢ للسبب نفسه^(١٠٥).

ب - أسباب سياسية أخرى لقطع العلاقات الدبلوماسية

يمكن أن يحدث القطع من جراء أسباب سياسية أخرى ليس لها صلة بالاعتراف ولا بمذهب «هالستين»، كأن تقوم دولة ما بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى تضامناً مع دولة ثالثة، وكانت تلك الدولة قد اعتدت عليها أو على حق من حقوقها، وهو ما حصل في الفترة الممتدة بين ٢١ أيلول/سبتمبر إلى ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٣، إذ قطعت ٢٠ دولة

(١٠١) أبو الوفا، المصدر نفسه، ص ٢٣.

(١٠٢) المصدر نفسه، ص ٢٣.

(١٠٣) أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية: نشأتها، مؤسساتها، قواعدها، قوانينها، ص ٢٤٠.

(١٠٤) Salmon, Manuel de droit diplomatique, p. 499.

(١٠٥) «الصين تقطع العلاقات الدبلوماسية مع كيريباتي»، ٢٠٠٣/١٢/١، <http://arabic.peopledaily.com.cn/200312/01/ara20031201_72825.html>.

أفريقية علاقتها مع إسرائيل تضامناً مع الدول العربية^(١٠٦)، وما حصل قبلها في حرب حزيران/يونيو ١٩٦٧، إذ قطعت الدول الاشتراكية ودول أوروبا الشرقية علاقاتها مع إسرائيل تضامناً مع الدول العربية.

كما قد يكون القطع انتقاماً لوقوف دولة إلى جانب العدو في الحرب، وهو ما حصل عندما قطعت الدول العربية علاقاتها مع إسرائيل والولايات المتحدة عقب مساعدة الولايات المتحدة لإسرائيل في حرب ١٩٦٧.

ويضيف كتاب القانون الدولي أسباباً سياسية أخرى، مثل فناء إحدى الدولتين^(١٠٧) المعتمدة أو المعتمد لديها بسبب تفككها إلى عدة دول أو اندماجها مع دولة أخرى^(١٠٨) وكذلك الأمر بالنسبة إلى التغيير الثوري لنظام الحكم بالانقلاب على الحكومة^(١٠٩).

إنّ حصر أو إحصاء أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية أمر مستعص جداً، لأن قرارات وحالات القطع كثيرة جداً، وكثرتها تجعل من أسبابها عديدة ومختلفة، هذا إضافة إلى أن الدول غير مجبرة على إبداء سبب لقطع العلاقات.

ولكن يمكن إجمال هذه الأسباب في نقطة واحدة تتفرع عنها كل الأسباب الأخرى، ألا وهي تدهور مستوى العلاقات بين الدول وركودها، الأمر الذي يجعل وجودها كعدمه، كما هو الحال بالنسبة إلى العلاقات الليبية - الأمريكية، إذ يقول عنها حسن المسلاتي بأنها: «من الناحية العملية تعدّ في حكم المقطوعة نظراً إلى أن البلدين أصبحا في حالة قطعية تامة، سياسياً ودبلوماسياً واقتصادياً...»^(١١٠)، فكلما حدث مثلاً اعتداء أو حرب، أو صدر قرار عن منظمة دولية، أو أبدت دولة ما موقفاً يسيء إلى هذه الدولة، تولت هذه الأخيرة قطع علاقاتها معها مباشرة بلا تردد، لأن العلاقات بينهما تكون ضعيفة جداً.

لكن لو أنّ مستوى العلاقات بين الدولتين كان جيداً أو ممتازاً لأمكن التفاوض والتحاور حتى الوصول إلى اتفاق بينهما، أو على الأقل اكتفت الدولة المتضررة بإجراء أقل وطأة من القطع، كاستدعاء مبعوثيها أو طرد المبعوثين المعتمدين لديها، لأن في قطع هذه العلاقات ضياعاً للكثير من المصالح بين الدولتين.

وقد نجد سبباً سياسياً آخر يؤدي إلى القطع، يرجع في الحقيقة إلى تقدم المجتمع

(١٠٦) أبو الوفا، قطع العلاقات الدبلوماسية، ص ٣٩ - ٤٠.

(١٠٧) يذهب جملة من كتاب القانون الدولي إلى اعتبار فناء الدول سبباً في إنهاء المهام الدبلوماسية، لا سبباً في قطعها. انظر: أبو هيف، القانون الدبلوماسي: عموميات عن الدبلوماسية، الجهاز المركزي للشؤون الخارجية، البعثات الدبلوماسية، البعثات القنصلية، البعثات الخاصة، ص ٢١٠: الفتلاوي، الوسط في القانون الدولي العام، ص ٥٢٨، والعناني، القانون الدولي العام، ص ٢٠٤.

(١٠٨) Sefz, *La Rupture des relations diplomatiques*, p. 365.

(١٠٩) Papini [et] Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, pp.127-132.

(١١٠) حسن المسلاتي، «العلاقات الليبية - الأمريكية»، ٢٩/٨/٢٠٠٤، < <http://www.middle-east-online.com/editor/?id=6292> >.

الدولي وتطوره نحو مجتمع أكثر إنسانية، هو أن هناك بعض حالات القطع ناتجة من أسباب إنسانية، كما حصل من جراء انتهاكات حقوق الإنسان في الكونغو كينشاسا والكونغو برازافيل التي أدت إلى قطع العلاقات الدبلوماسية في ما بينهما، وغير بعيد عن ذلك قطع العلاقات الدبلوماسية البريطانية - الليبية من جراء قتل الشرطة إيرون فلاتشر (Yronne Fletcher) من قبل أحد العاملين في السفارة الليبية^(١١١).

يتبين مما تقدم أن قطع العلاقات الدبلوماسية قرار سيادي انفرادي مرجعه الأساسي إرادة الدولة المنفردة في تسيير علاقاتها مع غيرها، إذ تضع من خلاله حداً لعلاقاتها مع دولة معينة، وطبيعي أن أي دولة لا تلجأ إلى اتخاذ مثل هذا القرار إلا انطلاقاً من قاعدة صلبة تدعم حتمية اللجوء إليه، إذ إنها تملك العديد من الوسائل التي يمكن أن تعبّر بها عن استيائها من سلوك معين لدولة معينة، مثل طرد الدبلوماسيين أو استدعاء دبلوماسيها إذا لزم الأمر.

وترتكز الدولة في اتخاذ قرارها بالقطع إلى جملة من الدوافع هي في واقع الحال ليست ملزمة بالإفصاح عنها، لأن هذا القرار من صميم سيادة الدولة ولا سلطان لأي جهة عليها مهما كانت. وإجمالاً تتخذ أسباب القطع أربع صور رئيسية: الاعتداء على حق من حقوق الدولة، وقيام الحرب، وتنفيذ قرار منظمة دولية، والاحتجاج أو التضامن من جراء المواقف السياسية للدول، على رغم أنه قد توجد صور أخرى، لكنها لا تخرج في مجملها عن سبب مهم - هو النقطة المرجحة للقطع - والتي هي تدهور العلاقات بين الدولتين، فلو كانت العلاقات ممتازة فإن أي سبب مهما عظم لا يؤدي غالباً إلى قطعها، لأن الدولة ستخسر كثيراً من جراء هذا العمل. أما عندما تكون العلاقات متدنية، فإن أتفه سبب قد يؤدي إلى قطعها.

لكن أليس القطع اليوم هو أقل تصرف تردّ به الدول العربية والإسلامية على ما تفعله الولايات المتحدة الأمريكية، ومن يسير في فلكها، في كل بلد من هذه البلدان المغلوبة على أمرها؟ ألا يكون القطع أحسن ردّ على الهدية التي أهدها الرئيس الأمريكي بوش إلى الأمة الإسلامية بمناسبة عيد الأضحى المبارك هذه السنة؟ ألا يكون القطع أفضل سبيل لامتناع غضب الشارع العربي والإسلامي من جراء ما يحدث من مجازر يومية في العراق، وفي فلسطين، وفي كل شبر من بلاد الإسلام؟ ■