المحاضرة الحادية عشرة

الدبلوماسية المؤقتة: مؤتمرات القمة والتفاوض متعدد الأطراف

لو تأملنا الأجندة الدبلوماسية لأي دولة خلال عام واحد، لوجدنا أن أهم لحظاتها لا تجري في السفارات الدائمة، بل في لقاءات عابرة: قمة لرؤساء الدول في عاصمة ما، وزيارة رسمية لوزير الخارجية، ومبعوث خاص يُرسل لاحتواء أزمة، ووفد يشارك في مؤتمر أممي حول المناخ أو التجارة، وجولة مفاوضات حول نزاع حدودي أو اتفاق تجاري. هذه اللقاءات المؤقتة، التي تبدأ وتنتهي في أيام أو أسابيع، صارت تحمل القرارات الكبرى في العلاقات الدولية، في حين تتولى البعثات الدائمة الإعداد لها ومتابعة تنفيذها. وهذا ما يسميه الفقه "الدبلوماسية المؤقتة" أو "الدبلوماسية الخاصة"، في مقابل الدبلوماسية الدائمة التي درسناها في المحاضرات السابقة.

والمفارقة أن هذه الدبلوماسية، رغم أنها الأقدم تاريخياً، إذ عرفت البشرية المبعوث المؤقت قبل السفير المقيم بقرون، والأكثر أهمية سياسياً في عصرنا، هي الأقل تنظيماً من الناحية القانونية. فاتفاقية فيينا لعام 1961 اقتصرت صراحة على البعثات الدائمة، واتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 بقيت محدودة القبول، واتفاقية فيينا لعام 1975 المتعلقة بالوفود إلى المؤتمرات لم تدخل حيز النفاذ. ومن ثم يجد رئيس الدولة الذي يحضر قمة، أو الوزير الذي يقوم بزيارة رسمية، أو المفاوض الذي يشارك في مؤتمر دولي، نفسه في وضع قانوني يحكمه خليط من القواعد العرفية غير المستقرة والاتفاقات الخاصة وقواعد المجاملة.

ويزداد هذا الوضع تعقيداً إذا لاحظنا أن الدبلوماسية المؤقتة لم تعد حكراً على وزارات الخارجية. فرؤساء الدول والحكومات صاروا يمارسون الدبلوماسية بأنفسهم بصورة غير مسبوقة، بفضل سهولة السفر ووسائل الاتصال، وصار الوزراء القطاعيون، كوزراء المالية والطاقة والبيئة والدفاع، يعقدون اجتماعاتهم الدولية الخاصة، وصارت المفاوضات التقنية حول المناخ والتجارة والصحة تحتاج إلى خبراء لا ينتمون إلى السلك الدبلوماسي. وهكذا تحولت الدبلوماسية المؤقتة إلى ميدان واسع يشارك فيه فاعلون متعددون، لكل منهم وضعه القانوني الخاص، أو غير الواضح. وهذا التعدد يجعل من فهم الإطار القانوني لهذه الدبلوماسية ضرورة عملية لكل من يشارك فيها أو يدرسها.

ومن هنا تنبع الإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة: ما مفهوم الدبلوماسية المؤقتة وما خصائصها التي تميزها عن الدبلوماسية الدائمة، وكيف تعمل مؤتمرات القمة والتفاوض المتعدد الأطراف بوصفهما أبرز صورها، وما الإطار القانوني الذي يحكم

المشاركين فيها، وما الدور الذي تضطلع به في إدارة العلاقات الدولية المعاصرة؟ ونعالج ذلك عبر أربعة محاور، نعرض في كل منها فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقبها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: مفهوم الدبلوماسية المؤقتة وخصائصها

أولاً: الدبلوماسية المؤقتة في أعمال لجنة القانون الدولي

تفيد الخلاصة الرسمية لأعمال لجنة القانون الدولي بشأن العلاقات والحصانات الدبلوماسية أن اللجنة، حين اعتمدت مشروعها النهائي عام 1958، أشارت إلى أن المشروع يقتصر على البعثات الدبلوماسية الدائمة، وأن العلاقات الدبلوماسية تتخذ أيضاً أشكالاً أخرى يمكن إدراجها تحت عنوان "الدبلوماسية المؤقتة"، تشمل المبعوثين المتجولين والمؤتمرات الدبلوماسية والبعثات الخاصة الموفدة إلى دولة لأغراض محددة، وأن اللجنة رأت أن هذه الأشكال ينبغي أن تُدرس أيضاً، لتحديد القواعد القانونية التي تحكمها، وطلبت من المقرر الخاص دراسة المسألة وتقديم تقرير بشأنها في دورة لاحقة.

تقدم هذه الفقرة التعريف المؤسس للدبلوماسية المؤقتة في أدبيات التدوين الأممي، وتحدد صورها الثلاث: المبعوث المتجول، والمؤتمر الدبلوماسي، والبعثة الخاصة. والقاسم المشترك بين هذه الصور هو عنصر التأقيت: فهي تنشأ لغرض محدد وتنتهي بانتهائه، في مقابل البعثة الدائمة التي تستمر ما استمرت العلاقات الدبلوماسية. غير أن هذا التعريف، الذي صيغ في خمسينيات القرن الماضي، لم يكن يتصور بعض الصور التي صارت اليوم مركزية، كمؤتمرات القمة المنتظمة لرؤساء الدول، أو دبلوماسية المنتديات غير الرسمية كمجموعة العشرين، أو الاجتماعات الافتراضية عبر الفضاء الرقمي.

ويكشف تأجيل لجنة القانون الدولي معالجة هذه الصور عن حقيقة منهجية: فالدبلوماسية المؤقتة كانت أصعب تدويناً من الدائمة، لأن ممارستها أكثر تنوعاً وأقل استقراراً. فالبعثة الدائمة مؤسسة ذات بنية معروفة: مقر، ورئيس معتمد، وطاقم محدد، ووظائف مستقرة. أما البعثة الخاصة فقد تكون وزيراً يزور عاصمة ليوم واحد، أو وفداً من مئة شخص يشارك في مفاوضات تستمر أشهراً، أو رئيس دولة يحضر قمة. وهذا التنوع جعل صياغة قواعد موحدة أمراً عسيراً، وهو ما سيتجلى لاحقاً في محدودية قبول اتفاقية 1969. ومن الزاوية النظرية، يطرح هذا التنوع سؤالاً عن وحدة مفهوم الدبلوماسية المؤقتة: هل هي فئة قانونية متجانسة، أم مجرد تسمية جامعة لظواهر مختلفة لا يجمعها إلا عنصر التأقيت؟ يبدو لي أن الإجابة الثانية أقرب إلى الواقع، وأن الفقه يحتاج إلى تصنيف أدق لصور الدبلوماسية المؤقتة بحسب مستوى التمثيل وعدد الأطراف وطبيعة الغرض.

ويمكن، بناءً على ذلك، اقتراح تعريف فقهي للدبلوماسية المؤقتة بأنها مجموع الأنشطة الدبلوماسية التي تمارسها الدولة عبر ممثلين يوفدون لمدة محدودة ولغرض محدد، سواء لدى دولة أخرى أو في إطار مؤتمر أو اجتماع متعدد الأطراف، بموافقة الجهة المستقبلة. ويبرز في هذا التعريف ثلاثة عناصر مميزة: التأقيت، وتحديد الغرض، والرضا. وهي عناصر تحدد في الوقت ذاته خصائص هذه الدبلوماسية: المرونة في الشكل والتشكيل، والتخصص في الموضوع، والارتباط الوثيق بالمستوى السياسي الرفيع، والطابع التوافقي الذي يجعل الحماية القانونية متوقفة على إرادة الدولة المستقبلة وترتيباتها المسبقة.

ثانياً: التعريف الاتفاقي للبعثة الخاصة

تعرّف المادة الأولى من اتفاقية البعثات الخاصة المعتمدة في 8 ديسمبر 1969 البعثة الخاصة بأنها بعثة مؤقتة، تمثل الدولة، توفدها دولة إلى دولة أخرى بموافقة هذه الأخيرة، لغرض معالجة مسائل محددة معها أو أداء مهمة محددة لديها. وتنص المادة 2 على أنه يجوز للدولة أن توفد بعثة خاصة إلى دولة أخرى بموافقة هذه الأخيرة، يُحصل عليها مسبقاً بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر متفق عليه أو مقبول من الطرفين. وتنص المادة 7 على أن وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية ليس ضرورياً لإيفاد بعثة خاصة أو استقبالها.

يحدد هذا التعريف أربعة عناصر للبعثة الخاصة. العنصر الأول هو التأقيت، الذي يميزها عن البعثة الدائمة. والعنصر الثاني هو الصفة التمثيلية، أي أنها تمثل الدولة وتتحدث باسمها، وهو ما يميزها عن الزيارات الخاصة للمسؤولين أو عن الوفود التقنية التي لا تحمل صفة رسمية. والعنصر الثالث هو الرضا المسبق للدولة المستقبلة، وهو شرط جوهري سنرى أثره الحاسم في تحديد الحصانات. والعنصر الرابع هو تحديد الغرض، أي أن البعثة الخاصة لا تمارس وظائف دبلوماسية عامة كالسفارة، بل تُوفد لمعالجة مسألة محددة أو أداء مهمة بعينها. ويترتب على ذلك أن نطاق حمايتها يرتبط بهذا الغرض المحدد.

أما المادة 7، التي تجيز إيفاد البعثة الخاصة دون وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية، فتكشف عن الوظيفة الاستثنائية لهذه البعثات: فهي كثيراً ما تكون القناة الوحيدة للتواصل بين دول لا تقيم علاقات فيما بينها، أو قطعت علاقاتها. فحين تريد دولتان متخاصمتان التفاوض على وقف إطلاق نار، أو تبادل أسرى، أو تسوية نزاع، فإنهما تلجآن في الغالب إلى بعثات خاصة تلتقي في أرض إحداهما أو في أرض طرف ثالث. وقد عرفت الدبلوماسية الجزائرية هذا النمط في وساطاتها المتعددة، ومنها وساطتها في أزمة الرهائن الأمريكيين في طهران التي انتهت باتفاقات الجزائر عام 1981، حين كان الوفد الجزائري قناة الاتصال بين دولتين قطعتا علاقاتهما. وتكشف هذه الوظيفة أن الدبلوماسية المؤقتة ليست مجرد مكمل للدائمة، بل قد تكون بديلاً عنها حين تتعطل.

ويتصل بهذا التعريف ظاهرة المبعوثين الخاصين، التي تمثل صورة حديثة من صور "المبعوث المتجول" الذي أشارت إليه لجنة القانون الدولي. فالدول الكبرى، والأمين العام للأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية، صارت تعين مبعوثين خاصين لملفات بعينها: نزاع إقليمي، أو أزمة إنسانية، أو مفاوضات سلام. ويتنقل هؤلاء بين عواصم متعددة، ويلتقون بأطراف مختلفة، دون أن يكونوا معتمدين لدى أي دولة بعينها. ويطرح ذلك سؤالاً عن وضعهم القانوني: فإذا كانوا يمثلون دولة، فإن كل زيارة لهم يمكن أن تُكيف بعثةً خاصة إذا حظيت بموافقة الدولة المستقبلة، أما إذا كانوا يمثلون منظمة دولية، كمبعوثي الأمين العام، فإن حمايتهم تستند إلى اتفاقيات امتيازات المنظمة وحصاناتها، وتحديداً الأحكام المتعلقة بالخبراء الموفدين في مهام لحساب المنظمة. ويكشف هذا الازدواج أن صفة الجهة الموفدة، دولة أو منظمة، تحدد النظام القانوني المطبق على المبعوث.

ثالثاً: الوضع العرفي للبعثات الخاصة

يعالج أندرو سانجر ومايكل وود في فصل ضمن دليل كامبريدج للحصانات والقانون الدولي حصانات أعضاء البعثات الخاصة، فيبدآن بالتطور المبكر لقانون الدبلوماسية المؤقتة، مذكرين بأن ديباجة اتفاقية البعثات الخاصة تستهل بالتذكير بأن معاملة خاصة مُنحت دائماً للبعثات الخاصة. ويبحثان وضع البعثات الخاصة في القانون الدولي العرفي، ويعرضان ما قررته محكمة الاستئناف الإنجليزية في قضية حزب الحرية والعدالة من أن البعثات الخاصة لا يمكن أن يُتوقع منها أداء دورها دون الحماية الوظيفية التي توفرها الحصانات الأساسية، مع الإشارة إلى أن عدد الدول التي قبلت الالتزام بالاتفاقية يبقى محدوداً.

يطرح هذا الفصل سؤالاً محورياً لفهم الإطار القانوني للدبلوماسية المؤقتة: إذا كانت اتفاقية 1969 محدودة القبول، فما القواعد التي تحكم البعثات الخاصة في علاقات الدول غير الأطراف فيها، وهي الأغلبية؟ الإجابة التي يقدمها الباحثان، مستندين إلى الاجتهاد القضائي البريطاني، هي أن القانون الدولي العرفي يمنح أعضاء البعثات الخاصة المعترف بها حداً أدنى من الحصانات الضرورية لأداء وظيفتهم، أبرزها الحرمة الشخصية والحصانة من القضاء الجنائي. ويستند هذا الحد الأدنى إلى منطق وظيفي: فلا يُعقل أن تقبل دولة استقبال وفد للتفاوض ثم تعتقل أعضاءه، لأن ذلك يجعل التفاوض ذاته مستحيلاً.

غير أن هذا الحد الأدنى العرفي يبقى أضيق من الحصانات التي تمنحها الاتفاقية، وحدوده غير مستقرة. فالمتفق عليه هو الحرمة الشخصية والحصانة الجنائية، أما الحصانة المدنية والإدارية والإعفاءات المالية فمحل خلاف. كما أن شرط الموافقة المسبقة يمثل مفتاح الحماية: ففي قضية خورتس بات عام 2011، رفض القضاء البريطاني الاعتراف بالحصانة لمسؤول منغولي لأن زيارته لم تحظ بموافقة الحكومة البريطانية على استقباله بعثة خاصة. ويكشف ذلك عن ثغرة عملية: فالمسؤولون الذين

يسافرون إلى الخارج في مهام رسمية لا يتمتعون تلقائياً بالحماية، بل يتوقف ذلك على طبيعة الترتيبات المسبقة مع الدولة المستقبلة. وتمثل دراسة ممارسة الدول العربية في منح الموافقة على البعثات الخاصة، وتوثيقها، مجالاً بحثياً مهماً، خصوصاً مع تنامي الملاحقات القضائية للمسؤولين الأجانب بموجب الولاية القضائية العالمية في بعض الدول الأوروبية.

رابعاً: حصانة كبار المسؤولين في الدبلوماسية المؤقتة

قررت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 14 فبراير 2002 في قضية مذكرة التوقيف المؤرخة في 11 أبريل 2000 بين جمهورية الكونغو الديمقراطية وبلجيكا، أن من الثابت في القانون الدولي أن بعض المسؤولين الرفيعي المستوى في الدولة، كرئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية، يتمتعون بحصانات من الولاية القضائية، المدنية والجنائية، في الدول الأخرى، وأن هذه الحصانات لا تُمنح لمنفعتهم الشخصية بل لضمان الأداء الفعال لوظائفهم نيابة عن دولهم. ورأت المحكمة أن وزير الخارجية، بحكم وظائفه التي تقتضي سفره المتكرر وتمثيله لدولته في المفاوضات والاجتماعات الدولية، يتمتع طوال مدة ولايته بحصانة كاملة من الولاية القضائية الجنائية وبالحرمة الشخصية حين يكون في الخارج.

يقدم هذا الحكم الأساس القانوني الأهم لحماية كبار المسؤولين في الدبلوماسية المؤقتة، وهم الفاعلون الرئيسيون فيها. فرؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية هم الذين يحضرون القمم ويقودون الوفود ويجرون الزيارات الرسمية. وقد أسست المحكمة حصانتهم على منطق وظيفي صريح: فوزير الخارجية يحتاج إلى السفر بحرية لأداء وظائفه، ومن ثم لا يجوز أن يخشى التوقيف في أي دولة يزورها. واللافت أن هذه الحصانة، بحسب المحكمة، لا تتوقف على وجود بعثة خاصة أو موافقة مسبقة، بل ترتبط بالمنصب ذاته، وهي في ذلك أوسع من الحصانة العرفية لأعضاء البعثات الخاصة العاديين. وتكمل هذه القاعدة العرفية المادة 21 من اتفاقية 1969، التي تقرر أن رئيس الدولة الموفدة، حين يترأس بعثة خاصة، يتمتع بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي لرؤساء الدول في الزيارات الرسمية.

غير أن هذا الحكم أثار نقاشاً فقهياً حاداً لم يهدأ. فقد رأى منتقدوه أنه يتعارض مع الاتجاه نحو مكافحة الإفلات من العقاب، لأنه يمنح حصانة شاملة لمسؤولين قد يكونون متهمين بجرائم دولية جسيمة. وقد حاولت المحكمة التخفيف من هذا الأثر بالتأكيد على أن الحصانة لا تعني الإفلات من المسؤولية، لأن المسؤول يمكن أن يُحاكم أمام قضاء دولته، أو بعد انتهاء ولايته عن الأفعال التي ارتكبها بصفته الخاصة، أو أمام المحاكم الجنائية الدولية المختصة. ويبقى السؤال عن نطاق الأشخاص المشمولين بهذه الحصانة مفتوحاً: فالمحكمة ذكرت رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية، لكنها استعملت عبارة "بعض" المسؤولين الرفيعي المستوى، مما يفتح الباب لمطالبات بتوسيع الحصانة إلى وزراء آخرين كوزراء

الدفاع أو التجارة الذين يسافرون كثيراً في مهام رسمية. وقد تناولت لجنة القانون الدولي هذه المسألة في أعمالها حول حصانة مسؤولي الدولة من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية، دون أن يحسم الخلاف نهائياً.

المحور الثاني: دبلوماسية مؤتمرات القمة

أولاً: القمة بوصفها أداءً سياسياً

ترى مينسون كو في مقالها المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy أن الاهتمام المتجدد بالقمم في أدبيات العلاقات الدولية يتصورها عملية متمحورة حول النخب أو حول السياسة الخارجية، تستهدف الحكومات والشعوب الأجنبية. وتقترح الباحثة مقاربة نظرية تبرز الجمهور بوصفه متلقياً للسياسة الدولية قادراً على ممارسة الفعل. فلما كانت القمم في جوهرها عروضاً تقدمها النخب لمبادئ السيادة الوستفالية، فإنها تولد فضاءً سياسياً يستطيع فيه الجمهور أن يتبنى علناً هذه العروض ومعانيها للسيادة أو أن يعترض عليها، سواء بمشاركتها الأداء أو بمعارضتها بأداء مضاد، وهو ما قد يولد سرديات قادرة على تشكيل المجتمعات المحلية وتغييرها على المدى الطويل.

يقدم هذا التحليل زاوية نظر غالباً ما تغيب عن الدرس القانوني: القمة ليست مجرد لقاء لاتخاذ القرارات، بل هي أيضاً "مسرح" تُعرض فيه السيادة. فالمراسم والأعلام والمصافحات والصور الجماعية والبيانات الختامية كلها عناصر في أداء يؤكد مكانة الدول المشاركة وتساويها في السيادة. وهذا البعد الرمزي ليس ثانوياً: فكثيراً ما يكون مجرد انعقاد القمة، أو مشاركة رئيس دولة ما فيها، أهم من نتائجها الملموسة. ولذلك نرى الدول تتنافس على استضافة القمم، وتبذل جهوداً كبيرة في تنظيمها. وقد عرفت الجزائر هذا البعد حين استضافت قمة عدم الانحياز عام 1973، التي رسخت مكانتها في حركة دول العالم الثالث، ثم القمة العربية الحادية والثلاثين في نوفمبر 2022.

لكن إضافة كو الأهم هي التركيز على الجمهور. فالقمة لا تخاطب الحكومات الأخرى فحسب، بل تخاطب أيضاً الرأي العام الداخلي والخارجي، الذي قد يتبنى رسائلها أو يرفضها. والمظاهرات التي ترافق كثيراً من القمم الدولية، كقمم مجموعة الدول الصناعية، هي صورة من صور هذا "الأداء المضاد". ومن الزاوية القانونية، يطرح هذا البعد مسائل تتعلق بواجب الدولة المضيفة في حماية القمة والمشاركين فيها، وفي الوقت ذاته احترام حرية التجمع والتعبير للمحتجين. فالدولة المضيفة ملزمة بتوفير الحماية الخاصة للوفود الأجنبية، قياساً على الالتزامات المقررة في القانون الدبلوماسي، لكنها ملزمة أيضاً

باحترام الحقوق الأساسية لمواطنيها. والتوفيق بين الالتزامين، في ظل غياب نصوص خاصة بالقمم، يبقى مسألة تقديرية تثير توترات متكررة، و لم تحظ بعد بمعالجة فقهية كافية.

ثانياً: القمم الافتراضية وحدود الدبلوماسية الرقمية

يتناول تريستن نايلور في مقاله المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy الآثار المترتبة على حلول القمم الافتراضية محل اللقاءات الحضورية المتعددة الأطراف للقادة السياسيين، في سياق جائحة كوفيد-19. ويركز على فقدان البعد المادي والجسدي، محاجاً بأن بعدين حاسمين من أبعاد قمم القادة يتأثران بهذا الفقدان، مما يؤدي إلى إفراغ دبلوماسية القمة من جانب من مضمونها في عالم يتسم بالتباعد الاجتماعي.

تكشف هذه الدراسة، المكتوبة في ذروة الجائحة، عن طبيعة القمة بوصفها ممارسة جسدية في جوهرها. فحين انتقلت القمم إلى الفضاء الافتراضي عام 2020، ظهر أن شيئاً أساسياً قد ضاع: اللقاءات الجانبية في الممرات، والأحاديث غير الرسمية على مائدة العشاء، والقدرة على قراءة لغة الجسد، وبناء الثقة الشخصية بين القادة. وكثيراً ما تتحقق الاختراقات الدبلوماسية في هذه المساحات غير الرسمية، لا في الجلسات الرسمية التي تُقرأ فيها كلمات معدة سلفاً. كما أن البعد الرمزي للقمة، أي مسرح السيادة الذي تحدثت عنه كو، يفقد كثيراً من قوته حين يتحول إلى صور متجاورة على شاشة.

ومن الزاوية القانونية، طرحت القمم الافتراضية أسئلة جديدة لم يتصورها القانون الدبلوماسي. فالحصانات والامتيازات المقررة للوفود تفترض حضوراً مادياً على إقليم دولة مستقبلة، فكيف تُطبق على مشاركة افتراضية لا يغادر فيها المسؤول بلده؟ وماذا عن سرية الاتصالات في منصات رقمية تجارية قد تكون خوادمها في دولة ثالثة؟ وهل يمكن أن يُبرم اتفاق دولي أو يُعتمد قرار في اجتماع افتراضي، وبأي إجراءات للتحقق من صحة التفويض والتصويت؟ وقد اعتمدت منظمات دولية عديدة خلال الجائحة إجراءات استثنائية، كالموافقة بالإجراء الصامت، لتجاوز استحالة الاجتماعات الحضورية. ورغم عودة القمم الحضورية بعد الجائحة، فإن الصيغ الهجينة استمرت، مما يجعل هذه الأسئلة راهنة. وتمثل الأبعاد القانونية للدبلوماسية الافتراضية، ولا سيما سرية الاتصالات وصحة الإجراءات، مجالاً بحثياً جديداً لم يُستكشف بعد بصورة كافية.

ثالثاً: الوضع القانوني لرؤساء الدول في القمم

تنص المادة 21 من اتفاقية البعثات الخاصة على أن رئيس الدولة الموفدة، حين يترأس بعثة خاصة، يتمتع في الدولة المستقبلة أو في دولة ثالثة، إضافة إلى ما تمنحه هذه الاتفاقية، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي لرؤساء

الدول في الزيارات الرسمية، وأن رئيس الحكومة ووزير الخارجية وسائر الأشخاص ذوي الرتبة الرفيعة، حين يشاركون في بعثة خاصة للدولة الموفدة، يتمتعون، إضافة إلى ما تمنحه الاتفاقية، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي. وتقرر المادة 29 حرمة أشخاص ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وأعضاء طاقمها الدبلوماسي، وعدم جواز إخضاعهم لأي صورة من صور القبض أو الاحتجاز.

تكشف هذه النصوص عن تقنية تشريعية لافتة: الإحالة إلى القانون الدولي العام. فبدلاً من أن تحدد الاتفاقية حصانات رؤساء الدول في القمم والزيارات الرسمية، أحالت إلى القواعد العرفية المستقرة في هذا الشأن. ويعكس ذلك إدراكاً بأن حصانة رئيس الدولة سابقة على الاتفاقية ومستقلة عنها، تستند إلى مبدأ المساواة في السيادة وإلى القاعدة القديمة التي لا تجيز لدولة أن تخضع رئيس دولة أخرى لقضائها. ومن ثم فإن رئيس الدولة الذي يحضر قمة يتمتع بالحصانة الكاملة بصرف النظر عن كون الدولة المستقبلة طرفاً في اتفاقية 1969 أم لا. والملاحظ أن المادة 21 تذكر "دولة ثالثة"، أي أن الحماية تمتد إلى الدول التي يعبرها رئيس الدولة في طريقه إلى القمة، وهي مسألة ذات أهمية عملية في رحلات القادة.

غير أن الممارسة المعاصرة كشفت عن توتر بين هذه الحصانة ومتطلبات العدالة الجنائية الدولية. فحين يصدر عن المحكمة الجنائية الدولية أمر بالقبض على رئيس دولة، ثم يزور هذا الرئيس دولة طرفاً في نظام روما الأساسي لحضور قمة، تجد الدولة المضيفة نفسها أمام التزامين متعارضين: الالتزام العرفي باحترام حصانة رئيس الدولة الزائر، والالتزام التعاهدي بالتعاون مع المحكمة وتنفيذ أوامرها. وقد عرفت الممارسة حالات متعددة من هذا النوع، أثارت نقاشاً فقهياً واسعاً وقرارات من المحكمة الجنائية الدولية بشأن عدم امتثال دول لالتزاماتها بالتعاون، كما تكرر الأمر في مناسبات إقليمية ودولية. ويكشف هذا التوتر أن الإطار القانوني لدبلوماسية القمة لم يعد يحكمه القانون الدبلوماسي وحده، بل يتقاطع مع القانون الجنائي الدولي، وأن التوفيق بينهما يمثل أحد أكثر المسائل حساسية في القانون الدولي المعاصر.

ولا تكتمل صورة دبلوماسية القمة دون الإشارة إلى تنامي القمم غير الرسمية، كقمم مجموعة الدول السبع ومجموعة العشرين ومجموعة البريكس. فهذه التجمعات لا تستند إلى معاهدات تأسيسية، ولا تملك أمانات دائمة بالمعنى التقليدي، ولا تتخذ قرارات ملزمة قانوناً، ومع ذلك صارت من أبرز منابر تنسيق السياسات الاقتصادية والمالية العالمية. ويطرح هذا التطور أسئلة قانونية عن شرعية هذه المنتديات وعلاقتها بالمنظمات الرسمية، وعن الوضع القانوني للوفود المشاركة فيها، الذي يتحدد عادة بترتيبات تتخذها الدولة المضيفة وفق قواعد البعثات الخاصة. كما يطرح سؤالاً عن تمثيل الدول غير الأعضاء في هذه المنتديات، ولا سيما الدول الإفريقية التي ظلت طويلاً خارجها قبل انضمام الاتحاد الإفريقي إلى مجموعة العشرين

عضواً دائماً عام 2023. ويكشف ذلك أن دبلوماسية القمة تتجه نحو أشكال مرنة وغير رسمية، يصعب على القانون الدولي التقليدي استيعابها.

المحور الثالث: التفاوض الدبلوماسي متعدد الأطراف

أولاً: التراتبية العملية في الدبلوماسية المتعددة الأطراف

يبين فنسان بوليو في مقاله المنشور في مجلة European Journal of International Security أن ممثلي الدول المعتمدين لدى المنظمات الدولية، وهم يتابعون تعليمات حكوماتهم ويديرون السياسات الأمنية، يستثمرون الفرص والقيود التي يتيحها كل موقف، ويتنافسون على المكانة من خلال إظهار كفاءتهم العملية، ويدرس في هذا الإطار تشكل التراتبية في ممارسة الدبلوماسية المتعددة الأطراف وأثرها في حوكمة الأمن الدولي.

يكشف تحليل بوليو عن حقيقة يُخفيها المظهر الرسمي للتفاوض المتعدد الأطراف: فخلف المساواة الشكلية بين الوفود، حيث لكل دولة مقعد وصوت، تقوم تراتبية عملية تحدد من يؤثر فعلاً في النتائج. وهذه التراتبية لا تتطابق دائماً مع موازين القوة المادية، بل تتأثر أيضاً بالكفاءة الفنية للمفاوضين: إتقان القواعد الإجرائية، والقدرة على صياغة النصوص، وبناء التحالفات، والإلمام بتاريخ الملفات. ولذلك نجد وفوداً لدول صغيرة تضطلع بأدوار محورية في مفاوضات معينة بفضل خبرة مفاوضيها، ونجد وفوداً لدول كبيرة تفشل في تحقيق أهدافها لافتقارها إلى هذه الخبرة.

ومن الزاوية القانونية، يطرح هذا التحليل سؤالاً عن العلاقة بين المساواة القانونية والتراتبية العملية. فمبدأ المساواة في السيادة، المنصوص عليه في المادة 2 فقرة 1 من ميثاق الأمم المتحدة، يضمن لكل دولة حقاً متساوياً في المشاركة والتصويت. لكن هذا الحق الشكلي لا يضمن تأثيراً متساوياً. وقد حاولت الدول النامية معالجة هذا الاختلال عبر التكتل في مجموعات تفاوضية، كمجموعة الـ77 والصين، والمجموعة الإفريقية، والمجموعة العربية، التي تتيح لها تجميع ثقلها والتحدث بصوت واحد. ويكشف ذلك أن التفاوض المتعدد الأطراف لا يجري بين دول منفردة فحسب، بل بين مجموعات، وأن للمجموعات قواعدها الداخلية في التنسيق وتوزيع الأدوار. وتبقى الطبيعة القانونية لهذه المجموعات، التي ليست منظمات دولية لكنها تمارس دوراً مؤسسياً، مسألة لم تُدرس بالقدر الكافي في الأدبيات القانونية.

ثانياً: توافق الآراء بوصفه قاعدة لاتخاذ القرار

تعرّف المادة 161 فقرة 8 (هـــ) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982، في سياق تنظيم اتخاذ القرارات في مجلس السلطة الدولية لقاع البحار، توافق الآراء بأنه انعدام أي اعتراض رسمي. وتنظم الفقرة ذاتها إجراءً يقضي بأن يقرر رئيس المجلس، في غضون أيام من تقديم اقتراح، ما إذا كان من المرجح وجود اعتراض رسمي على اعتماده، فإذا تبين وجود اعتراض، يُنشأ فريق توفيق لتسوية الخلافات وتقديم اقتراح يمكن اعتماده بتوافق الآراء.

يمثل هذا النص أحد التعريفات الاتفاقية القليلة لمفهوم توافق الآراء، الذي صار القاعدة الغالبة لاتخاذ القرار في التفاوض المتعدد الأطراف. والتعريف دقيق ومفيد: فالتوافق ليس إجماعاً، أي ليس موافقة صريحة من جميع الأطراف، بل هو "انعدام الاعتراض الرسمي". ومعنى ذلك أن الدولة التي تتحفظ على قرار دون أن تعترض عليه رسمياً لا تحول دون اعتماده. وهذا الفرق بين الإجماع والتوافق جوهري: فالإجماع يتطلب موافقة إيجابية، أما التوافق فيكتفي بعدم الاعتراض، مما يتيح للدول أن تسجل تحفظاتها أو تفسيراتها دون أن تعطل القرار. ولذلك تكثر في المؤتمرات الدولية "بيانات التفسير" التي تصدرها الوفود بعد اعتماد القرار بتوافق الآراء.

وقد انتشر التوافق بوصفه قاعدة لاتخاذ القرار منذ ستينيات القرن الماضي، مع تزايد عدد الدول وتنوع مصالحها، بديلاً عن التصويت بالأغلبية. ومبرره أن القرار الذي يُتخذ بالتوافق يحظى بقبول أوسع ويسهل تنفيذه، في حين أن القرار المتخذ بأغلبية ضد إرادة دول مؤثرة قد يبقى حبراً على ورق. غير أن هذه القاعدة تثير نقاشاً فقهياً وعملياً حاداً. فمن جهة، تمنح كل دولة، مهما صغرت، حق نقض فعلي، إذ يكفي اعتراض رسمي واحد لتعطيل القرار. ومن جهة أخرى، قد تتحول الممارسة إلى ضغط على الدول الصغيرة لعدم الاعتراض، وقد عرفت مؤتمرات المناخ حالات أعلن فيها الرؤساء اعتماد قرارات رغم اعتراض دولة أو دولتين، في ما وُصف بـــ"التوافق ناقص واحد". ويطرح ذلك سؤالاً قانونياً دقيقاً: من يملك سلطة تقدير وجود التوافق، وما حدود سلطة رئيس المؤتمر في ذلك؟ ولا تقدم أغلب الأنظمة الداخلية للمؤتمرات إجابة واضحة، وهو ما يمثل ثغرة إجرائية ذات أثر كبير.

يبين إ. ز. أرونوف وأ. ف. ماكسيموفا في مقالهما المنشور في مجلة Vestnik MGIMO-Universiteta أن العلاقات الدولية المعاصرة، المرتكزة على مبادئ التعددية القطبية، تلجأ كثيراً إلى اتخاذ القرارات بتوافق الآراء، الذي يعطي الأولوية لاحترام جميع الأطراف المتفاوضة ويضمن مراعاة آراء جميع المشاركين على قدم المساواة. ويلاحظان أنه رغم أن التوافق يبقى آلية أساسية لمنظمات دولية كثيرة، كمنظمة التجارة العالمية، فإنه يتعرض بصورة متزايدة للنقد بسبب عدم فعاليته والوقت الطويل الذي يتطلبه، مما يبرز أهمية دراسة العوامل المؤثرة في الوقت اللازم للتوصل إلى التوافق.

تنقل هذه الدراسة النقاش حول التوافق من المستوى المبدئي إلى المستوى العملي: الزمن. فالتفاوض المتعدد الأطراف بقاعدة التوافق قد يستغرق سنوات، بل عقوداً. ومنظمة التجارة العالمية مثال بليغ: فجولة الدوحة للتنمية، التي أُطلقت عام 2001، لم تُستكمل حتى اليوم، ويُعزى جانب من هذا التعثر إلى قاعدة التوافق التي تتيح لأي عضو تعطيل الاتفاق. ويرتبط بطء التوافق بعوامل عدة: عدد الأطراف، وتنوع مصالحها، وتعقيد المسائل المتفاوض عليها، وطبيعة القواعد الإجرائية، وقدرة الرئاسة على إدارة المفاوضات. وتكتسي هذه الدراسات أهمية عملية لتصميم آليات تفاوضية أكثر فعالية.

ويطرح النقد المتزايد لقاعدة التوافق سؤالاً حول البدائل. فبعض الفقه يقترح العودة إلى التصويت بالأغلبية في مسائل معينة، أو اعتماد صيغ "الأغلبية المعززة" التي تشترط أغلبية خاصة تتضمن مجموعات مختلفة من الدول. وبعضه الآخر يقترح "الاتفاقات المتعددة الأطراف المحدودة" التي تلتزم بها الدول الراغبة فقط، على غرار ما عرفته منظمة التجارة العالمية في بعض المجالات. غير أن لكل بديل ثمنه: فالتصويت بالأغلبية قد يدفع الدول القوية إلى الانسحاب من المنظمة أو تجاهل قراراتها، والاتفاقات المحدودة قد تؤدي إلى تجزئة النظام الدولي. ومن زاوية الدول النامية، ومنها الدول العربية، تمثل قاعدة التوافق ضمانة مهمة لعدم فرض قرارات تتعارض مع مصالحها الأساسية، لكنها قد تصبح أيضاً أداة للدول الكبرى لتعطيل الإصلاحات التي تطالب بها الدول النامية. ويمثل التوازن بين الفعالية والشرعية في قواعد اتخاذ القرار أحد أبرز التحديات في التفاوض المتعدد الأطراف.

ثالثاً: ديناميات القيادة في التفاوض المتعدد الأطراف

يقترح كارميلا برناردو ولينغفي وانغ وفرانشيسكو فاسكا وييغوانغ هونغ وغودونغ شي وكلاوديو ألتافيني في مقالهم المنشور في مجلة Science Advances نموذجاً ديناميكياً يصف التوصل إلى اتفاق باريس بشأن تغير المناخ لعام 2015، وهو اتفاق صادقت عليه 196 جهة طرفاً، هي 195 دولة والاتحاد الأوروبي. ولتمثيل عملية التفاوض المعقدة المتعددة الأطراف التي امتدت عقداً وأدت إلى الاتفاق، يستعملون نموذجاً ذا مقياسين زمنيين، يمثل المقياس القصير المناقشات في كل اجتماع، حيث تميل الأطراف إلى التمسك بمواقفها، ويمثل المقياس الطويل تتابع الاجتماعات. ويبينون أن النموذج، المعاير على بيانات حقيقية مستخرجة من اجتماعات اتفاق باريس، يصل إلى التوافق في أفق زمني مماثل لأفق المفاوضات الحقيقية، وأنه قادر على تحديد مجموعة من الأطراف التي اضطلعت بدور قيادي رئيسي في عملية التفاوض.

تقدم هذه الدراسة، القادمة من حقل هندسة الأنظمة، مقاربة كمية مبتكرة لفهم التفاوض المتعدد الأطراف، تكشف عن عنصرين أساسيين. العنصر الأول هو الطابع التراكمي للتفاوض: فاتفاق باريس لم يولد في مؤتمر باريس عام 2015 وحده،

بل كان ثمرة عقد من الاجتماعات المتتالية، كل منها يقرب المواقف قليلاً. وهذا يؤكد أن الدبلوماسية المؤقتة ليست لقاءات منعزلة، بل حلقات في سلسلة ممتدة، وأن القمة الختامية التي يُعلن فيها الاتفاق ليست إلا لحظة التتويج لعمل طويل. والعنصر الثاني هو دور القيادة: فالنموذج استطاع أن يحدد أطرافاً اضطلعت بدور قيادي في تقريب المواقف، مما يؤكد ما تقوله أدبيات التفاوض من أن التوافق لا يتحقق تلقائياً، بل يحتاج إلى فاعلين يبادرون ويقترحون الحلول الوسطى.

ومن الزاوية القانونية، يكشف اتفاق باريس عن ابتكار تفاوضي مهم: فبدلاً من أن يفرض التزامات موحدة على جميع الدول، كما حاول بروتوكول كيوتو، اعتمد نظام "المساهمات المحددة وطنياً"، حيث تحدد كل دولة التزاماتها بنفسها، مع إطار مشترك للشفافية والمراجعة الدورية. وقد مكّن هذا الابتكار من تحقيق التوافق بين دول ذات مصالح متباينة جداً، لكنه أثار نقاشاً حول القوة الإلزامية للاتفاق: هل هو معاهدة ملزمة أم إطار سياسي؟ والإجابة المستقرة أنه معاهدة ملزمة في إجراءاته، لكن مضمون المساهمات الوطنية يبقى في معظمه غير ملزم من حيث النتيجة. ويكشف ذلك عن ثمن التوافق: فكلما اتسع عدد الأطراف وتباينت مصالحها، اضطر المفاوضون إلى صيغ أكثر مرونة وأقل إلزاماً. ويمثل البحث في العلاقة بين قاعدة التوافق ودرجة الإلزام في النصوص الناتجة عنها مجالاً بحثياً خصباً.

ويبرز في هذا السياق الدور المحوري الذي تضطلع به رئاسة المؤتمر وأمانته في إنجاح التفاوض المتعدد الأطراف. فالرئاسة هي التي تدير الجلسات، وتقترح النصوص التوفيقية، وتنظم المشاورات غير الرسمية، وتقرر في النهاية متى يمكن إعلان التوافق. والأمانة هي التي تعد الوثائق، وتحفظ الذاكرة المؤسسية للمفاوضات، وتقدم الخبرة الفنية. وقد كشفت مفاوضات المناخ عن أهمية الرئاسة بصورة خاصة: فنجاح مؤتمر باريس عام 2015 نُسب في جانب كبير منه إلى الإدارة الماهرة للرئاسة الفرنسية، التي اعتمدت أسلوب المشاورات الشاملة والشفافة. ومن الزاوية القانونية، تستمد الرئاسة صلاحياتها من النظام الداخلي للمؤتمر، لكن كثيراً من ممارساتها، كالمشاورات المغلقة والنصوص المقترحة من الرئيس، تجري خارج الإطار الإجرائي الرسمي، مما يطرح أسئلة حول الشفافية والمساواة بين الوفود، ولا سيما الوفود الصغيرة التي لا تملك القدرة على متابعة المشاورات المتوازية.

رابعاً: الإطار القانوني للوفود إلى المؤتمرات

تعرّف المادة الأولى من اتفاقية فيينا لعام 1975 بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي "المؤتمر" بأنه مؤتمر للدول تدعو إليه منظمة دولية أو يُعقد تحت رعايتها، وتعرّف "الوفد إلى جهاز" بأنه الوفد الذي توفده دولة للمشاركة باسمها في مداولات الجهاز، و"الوفد إلى مؤتمر" بأنه الوفد الذي توفده دولة للمشاركة باسمها في مداولات

المؤتمر. وتفيد الوثيقة الرسمية لحالة الاتفاقية أنها لم تدخل حيز النفاذ بعد، وأن جمهورية بيلاروسيا الاشتراكية السوفييتية أعلنت عند تصديقها أنها تعتبر أن مبدأ الحرمة الكاملة للمقار الرسمية للوفود إلى المؤتمرات الدولية قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي ينبغي أن تحترمها جميع الدول.

يكشف هذا النص عن محاولة أممية لتنظيم الوضع القانوني للوفود إلى المؤتمرات الدولية، وهي الأداة الرئيسية للتفاوض المتعدد الأطراف. لكن عدم نفاذ الاتفاقية يعني أن هذا الوضع يبقى محكوماً بمصادر أخرى: اتفاقيات امتيازات المنظمات وحصاناتها، كاتفاقية 1946 التي تحمي ممثلي الأعضاء لدى المؤتمرات التي تعقدها الأمم المتحدة، واتفاقات المؤتمرات الخاصة التي تبرمها المنظمة مع الدولة المضيفة لكل مؤتمر، والتي تحدد امتيازات الوفود وحصاناتها ونطاق الحرمة الممنوحة لمقار المؤتمر. وهذا ما يجعل الإطار القانوني للمؤتمرات الدولية متغيراً من مؤتمر إلى آخر.

أما المؤتمرات التي لا تعقدها منظمة دولية، كالقمم الثنائية أو المؤتمرات الإقليمية التي تدعو إليها دولة ما أو مجموعة دول، فلا تحكمها اتفاقية 1975 ولا اتفاقيات المنظمات، بل قواعد البعثات الخاصة، العرفية أو الاتفاقية، والترتيبات التي تتفق عليها الدولة المضيفة مع الدول المشاركة. ويكشف إعلان بيلاروسيا عن محاولة تكريس بعض الحمايات بوصفها عرفية، لكن هذه المحاولة تبقى محل خلاف. والنتيجة أن المفاوض المتعدد الأطراف، رغم مركزية دوره في العلاقات الدولية المعاصرة، يعمل في إطار قانوني مجزأ وغير مستقر، يتوقف فيه مدى حمايته على طبيعة المؤتمر والجهة الداعية إليه والدولة المضيفة. ويمثل توحيد هذا الإطار، عبر تفعيل اتفاقية 1975 أو صياغة صك جديد أكثر توازناً، تحدياً مطروحاً على المجتمع الدولي.

المحور الرابع: دور الدبلوماسية المؤقتة في إدارة العلاقات الدولية

أولاً: الدبلوماسية المؤقتة أداةً لتسوية النزاعات

تنص المادة 33 فقرة 1 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجؤوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارهم. وتنص المادة 2 فقرة 3 على أن يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر.

تضع هذه النصوص المفاوضة في مقدمة وسائل التسوية السلمية للمنازعات، وتكشف عن الدور القانوني المحوري للدبلوماسية المؤقتة. فالمفاوضة والوساطة والتوفيق، وهي الوسائل الدبلوماسية للتسوية، تمارس في الغالب عبر بعثات خاصة ومبعوثين وجولات تفاوضية ومؤتمرات مخصصة. والبعثة الدائمة، رغم أهميتها، نادراً ما تكون الإطار المناسب لمعالجة نزاع حاد، لأنها قد تكون في حالة الأزمة مقطوعة أو مقيدة، ولأن النزاع يحتاج إلى مفاوضين متخصصين ومفوضين بصلاحيات واسعة. ومن ثم فإن الدبلوماسية المؤقتة هي الأداة الطبيعية لتنفيذ الالتزام بالتسوية السلمية الذي يفرضه الميثاق.

وقد اضطلعت الدبلوماسية الجزائرية بدور لافت في هذا المجال، عبر وساطات متعددة شكلت الدبلوماسية المؤقتة أداتها الرئيسية: من الوساطة في أزمة الرهائن الأمريكيين في طهران التي انتهت باتفاقات الجزائر عام 1981، إلى الوساطة بين إثيوبيا وإريتريا التي أفضت إلى اتفاق الجزائر عام 2000، إلى الوساطة في الأزمة المالية التي أفضت إلى اتفاق السلم والمصالحة المنبثق عن مسار الجزائر عام 2015. وتكشف هذه التجارب عن خصائص الوساطة الناجحة: الحياد، والثقة المتبادلة، والصبر في إدارة جولات تفاوضية متعددة، والقدرة على اقتراح صيغ مبتكرة. ومن الزاوية القانونية، يطرح ذلك سؤالاً عن الوضع القانوني للوسيط ووفده، وعن حماية المفاوضين الذين قد يكونون ممثلين لأطراف غير دولتية كالحركات المسلحة، التي لا تنطبق عليها قواعد البعثات الخاصة بين الدول. ويمثل الإطار القانوني للوساطة الدولية، ولا سيما مع إشراك أطراف غير دولتية، مجالاً بحثياً يستحق عناية خاصة.

ثانياً: القمم أداةً لإدارة الأزمات وبناء الثقة

ترى مينسون كو في مقالها المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy أن القمم، لما كانت في جوهرها عروضاً تقدمها النخب لمبادئ السيادة الوستفالية، فإنها تولد فضاءً سياسياً يستطيع فيه الجمهور أن يتبنى علناً هذه العروض ومعانيها للسيادة أو أن يعترض عليها، وأن هذا الفعل قد يولد سرديات قادرة على تشكيل المجتمعات المحلية وتغييرها على المدى الطويل، في مقابل التصور الشائع في أدبيات العلاقات الدولية الذي يرى في القمم عملية متمحورة حول النخب تستهدف الحكومات والشعوب الأجنبية.

يتيح هذا التحليل فهم الدور المزدوج للقمم في إدارة العلاقات الدولية. فمن جهة، تمثل القمة أداة لإدارة الأزمات: فلقاء القادة مباشرة يتيح تجاوز الجمود البيروقراطي، واتخاذ قرارات لا يستطيع المفاوضون من المستويات الأدنى اتخاذها، وإرسال إشارات سياسية قوية. وقد عرف التاريخ الدبلوماسي قمماً غيرت مسار أزمات كبرى، كقمم الحرب الباردة التي أسست

لاتفاقات الحد من التسلح. ومن جهة أخرى، تمثل القمة أداة لبناء الثقة وإضفاء الشرعية: فمجرد لقاء قائدين متخاصمين يرسل رسالة إلى الجمهور في البلدين بأن الحوار ممكن، ويمهد لتقبل التسويات.

غير أن تحليل كو يكشف أيضاً عن حدود هذا الدور. فالقمة التي تُصمم لأغراض الاستعراض السياسي قد تنتج بيانات طموحة دون مضمون فعلي، وقد تخلق توقعات لدى الجمهور يعجز القادة عن الوفاء بها، مما يولد إحباطاً قد يضر بالعلاقات أكثر مما ينفعها. كما أن اعتماد الدبلوماسية على القمم قد يؤدي إلى "شخصنة" العلاقات الدولية، حيث تتوقف العلاقة بين دولتين على العلاقة الشخصية بين قائديهما، مما يجعلها هشة أمام تغير القيادات. ومن الزاوية القانونية، يطرح ذلك سؤالاً عن القيمة القانونية للبيانات الختامية للقمم والتفاهمات التي يتوصل إليها القادة: فهل تمثل التزامات قانونية، أم مجرد التزامات سياسية؟ الإجابة تتوقف على نية الأطراف وصياغة النص، وكثيراً ما يتعمد القادة الغموض في هذا الشأن. ويمثل تحديد معايير التمييز بين الالتزام القانوني والسياسي في وثائق القمم مسألة ذات أهمية عملية كبيرة لم تُحسم بعد.

ثالثاً: الدبلوماسية المؤقتة وتحول بنية العلاقات الدولية

يعرض بول بهرنز في الفصل الافتتاحي لمؤلفه الجماعي عن القانون الدبلوماسي في الألفية الجديدة الاعتبارات الرئيسية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية، ويتأمل المسار الذي سلكه القانون الدبلوماسي من مرحلة تطوره عبر الخطاب الفقهي وممارسة الدول إلى أعمال لجنة القانون الدولي وإبرام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ثم الصكوك اللاحقة في هذا المجال، وصولاً إلى ظهور فاعلين جدد مثل دائرة العمل الخارجي الأوروبية.

تكشف هذه الفقرة، في إشارتها إلى "الصكوك اللاحقة" و"الفاعلين الجدد"، عن السياق الأوسع الذي تتطور فيه الدبلوماسية المؤقتة. فالصكوك اللاحقة لاتفاقية 1961، ومنها اتفاقية البعثات الخاصة واتفاقية 1975، كانت محاولات لتنظيم الدبلوماسية المؤقتة والمتعددة الأطراف، لكنها بقيت محدودة الأثر. وفي المقابل، تطورت الممارسة بسرعة تفوق قدرة التدوين على مواكبتها: فظهرت صيغ جديدة كالقمم المنتظمة لمجموعات الدول غير الرسمية، والمبعوثين الخاصين للأمين العام للأمم المتحدة، والمؤتمرات التي يشارك فيها فاعلون غير دولتيين كالمنظمات غير الحكومية والشركات والمدن.

ويطرح هذا التحول سؤالاً عن مستقبل التنظيم القانوني للدبلوماسية المؤقتة. فهناك اتجاه يرى أن الحل يكمن في تعزيز القواعد العرفية عبر الاجتهاد القضائي والممارسة، كما فعل القضاء البريطاني في قضيتي خورتس بات وحزب الحرية والعدالة، ومحكمة العدل الدولية في قضية مذكرة التوقيف. وهناك اتجاه آخر يرى ضرورة صياغة صك جديد أكثر مرونة، يستوعب

تنوع صور الدبلوماسية المؤقتة، ويوازن بين مصالح الدول الموفدة والمستقبلة. ويبدو لي أن الاتجاه الأول أكثر واقعية في المدى القصير، لأن التجارب السابقة في التدوين كشفت عن صعوبة التوافق على قواعد موحدة في هذا المجال. لكن الاعتماد على العرف وحده يترك مساحات واسعة من عدم اليقين، ولا سيما في المسائل الجديدة كالقمم الافتراضية ومشاركة الفاعلين غير الدولتيين. وتمثل دراسة الاتجاهات القضائية الوطنية في تحديد حصانات البعثات الخاصة، وتجميعها وتحليلها، خطوة ضرورية نحو فهم أدق للقواعد العرفية القائمة.

خاتمة

يكشف تحليل الدبلوماسية المؤقتة عن مفارقة مركزية في القانون الدبلوماسي المعاصر: فأهم لحظات العلاقات الدولية، من القمم التي تُتخذ فيها القرارات الكبرى إلى المفاوضات التي تُصاغ فيها الاتفاقيات المتعددة الأطراف إلى الوساطات التي تُحل بها النزاعات، تجري في إطار الدبلوماسية المؤقتة، في حين أن الإطار القانوني الأكثر رسوخاً يخص الدبلوماسية الدائمة. فاتفاقية 1961 شبه عالمية ومستقرة، أما اتفاقية البعثات الخاصة فمحدودة القبول، واتفاقية 1975 لم تدخل حيز النفاذ. والنتيجة أن الفاعلين الرئيسيين في الدبلوماسية المعاصرة يعملون في إطار قانوني يغلب عليه العرف غير المستقر والترتيبات الخاصة.

وتكشف الدراسة أن هذا الفراغ التدويني يُملأ جزئياً بثلاث آليات. الآلية الأولى هي القواعد العرفية التي يكرسها القضاء الدولي والوطني، كحصانة كبار المسؤولين التي أكدتها محكمة العدل الدولية، والحصانات الأساسية لأعضاء البعثات الخاصة التي اعترف بها القضاء البريطاني. والآلية الثانية هي الاتفاقات الخاصة، كاتفاقات المؤتمرات بين المنظمات والدول المضيفة، والترتيبات الثنائية للزيارات الرسمية. والآلية الثالثة هي شرط الموافقة المسبقة، الذي يمثل مفتاح الحماية في الدبلوماسية المؤقتة، ويعكس الطابع التوافقي العميق لهذا المجال. وهذه الآليات، مجتمعة، تمنح قدراً معقولاً من الحماية، لكنها تترك مساحات من عدم اليقين، ولا سيما في علاقة الحصانة بمتطلبات العدالة الجنائية الدولية.

أما على مستوى الممارسة، فتكشف الدراسة أن الدبلوماسية المؤقتة تمر بتحولات عميقة. فالقمم صارت أداءً سياسياً موجهاً إلى الجمهور بقدر ما هي أداة لاتخاذ القرار، والتفاوض المتعدد الأطراف صار محكوماً بقاعدة التوافق التي تحقق الشرعية لكنها تبطئ الفعالية، والتقنيات الرقمية فتحت آفاقاً جديدة للدبلوماسية الافتراضية لكنها كشفت أيضاً عن حدودها، إذ ظهر أن اللقاء الجسدي يبقى عنصراً لا غنى عنه في بناء الثقة. وفي كل هذه التحولات، يبقى الدور المحوري للدبلوماسية

المؤقتة في إدارة العلاقات الدولية ثابتاً: فهي الأداة الأكثر مرونة للتفاوض وتسوية النزاعات وبناء التوافق في عالم متعدد الأقطاب.

ومن الزاوية المنهجية، تكشف هذه المحاضرة أن دراسة الدبلوماسية المؤقتة تقتضي تكامل المقاربات. فالقانون الدولي يحدد الإطار الذي تعمل فيه البعثات الخاصة والوفود والقمم، لكن فهم كيفية عمل هذه الأدوات فعلاً يحتاج إلى الاستعانة بأدبيات العلاقات الدولية التي تدرس القمم بوصفها أداءً سياسياً، والتفاوض بوصفه ممارسة ذات تراتبيات، بل وبأدوات كمية كتلك التي استُعملت في نمذجة مفاوضات اتفاق باريس. والدارس القانوني الذي يقتصر على النصوص يفوته جانب كبير من الحقيقة، لأن الدبلوماسية المؤقتة، أكثر من سائر صور الدبلوماسية، مجال تسبق فيه الممارسة القانون، ويتشكل فيه العرف تدريجياً من تراكم التجارب. ولعل أنسب ما يمكن أن يقدمه الفقه في هذا المجال هو رصد هذه الممارسة وتحليلها وتقويمها، تمهيداً لبلورة قواعد أكثر وضوحاً في المستقبل.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: تحديد نطاق الحصانات العرفية لأعضاء البعثات الخاصة تحديداً دقيقاً؛ وتحديد الأشخاص المشمولين بحصانة كبار المسؤولين إلى جانب الثلاثية المعروفة؛ ومعالجة التوتر بين حصانة رؤساء الدول في القمم والتزامات التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية؛ وتوضيح سلطة رئيس المؤتمر في تقدير وجود التوافق؛ ودراسة الطبيعة القانونية للمجموعات التفاوضية ووثائق القمم؛ ومعالجة الأبعاد القانونية للدبلوماسية الافتراضية؛ وبناء إطار قانوني للوساطة الدولية التي تشرك أطرافاً غير دولتية؛ ودراسة التجربة الجزائرية في الوساطة والدبلوماسية المؤقتة دراسة قانونية معمقة. وفي هذه المسائل مجال واسع لإسهام الباحثين في جامعاتنا في فهم أحد أكثر مجالات القانون الدبلوماسي حيوية وأقلها تنظيماً.

قائمة المراجع

1. Aronov, I. Z., & Maksimova, O. V. (2024). Time to consensus in international negotiations. Vestnik MGIMO-Universiteta, 17(4), 83–100. https://doi.org/10.24833/2071-8160-2024-4-97-83-100
2. Behrens, P. (2017). Diplomatic law in a new millennium. In P. Behrens (Ed.), Diplomatic law in a new millennium. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198795940.003.0001
3. Bernardo, C., Wang, L., Vasca, F., Hong, Y., Shi, G., & Altafini, C. (2021). Achieving consensus in multilateral international negotiations: The case study of the 2015 Paris Agreement on climate change. Science Advances, 7(51), eabg8068. https://doi.org/10.1126/sciadv.abg8068

4. International Court of Justice. (2002). Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment. I.C.J. Reports 2002, p. 3. https://www.icj-cij.org/case/121

5. International Law Commission. (n.d.). Diplomatic intercourse and immunities: Summary. Summaries of the Work of the International Law Commission. United Nations. https://legal.un.org/ilc/summaries/9_1.shtml

6. Ku, M. (2022). Summit diplomacy as theatre of sovereignty contestation. The Hague Journal of Diplomacy, 17(4), 628–642. https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10131

7. Naylor, T. (2020). All that's lost: The hollowing of summit diplomacy in a socially distanced world. The Hague Journal of Diplomacy, 15(4), 583–598. https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10041

8. Pouliot, V. (2016). Hierarchy in practice: Multilateral diplomacy and the governance of international security. European Journal of International Security, 1(1), 5–26. https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-international-security/article/abs/hierarchy-in-practice-multilateral-diplomacy-and-the-governance-of-international-security/4EB92054FC1BA99AB40AD5F9F433453F

9. Sanger, A., & Wood, M. (2019). The immunities of members of special missions. In T. Ruys, N. Angelet, & L. Ferro (Eds.), The Cambridge handbook of immunities and international law. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108283632.023

10. United Nations. (1945). Charter of the United Nations. https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text

11. United Nations. (1969). Convention on Special Missions. United Nations Treaty Series, 1400, 231. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_3_1969.pdf

12. United Nations. (1975). Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character (A/CONF.67/16). https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5_1_1975.pdf

13. United Nations. (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea. United Nations Treaty Series, 1833, 3. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

14. United Nations. (n.d.). Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character: Status. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General (Chapter III, No. 11). https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20III/III-11.en.xml