

السفارة

أ. إبراهيم خوري

باحث متخصص

١- التعريف العام



السفارة أو «البعثة الدبلوماسية» هي الهيئة الرسمية التي تمثل جميع أجهزة الدولة الموقدة، ومصالحها في الدولة المضيفة، وإليها تعود معالجة أمور الدولة والمواطنين في منطقة عملها.

تتألف السفارة من موظفين دبلوماسيين وقنصليين وإداريين تابعين لوزارة الخارجية، ومن عدد من الاختصاصيين التابعين لوزارات أخرى والمحققين بها بصفة فنيين. وهؤلاء جميعاً يشكلون وحدة عمل متكاملة، يديرها وينسق أعمالها رئيس البعثة الذي يعود إليه. ضمن القوانين والأنظمة. حق الإشراف الكامل والتمتع بالصلاحية التامة داخل السفارة، باعتباره المعتمد الرسمي للدولة والممثل الشخصي لرئيسها لدى جميع السلطات المسؤولة في الدولة المعتمد فيها.

٢- المهام والواجبات

١. لما كانت البعثة الدبلوماسية ممثلة برئيسها وأعضائها فإن واجب القيام بأعمالها المحددة بمقتضى القوانين والأعراف الدولية يقع على عاتقهم جميعاً. وهذه الأعمال الملقاة عليهم كواجبات يمكن أن تجمل في المهام الرئيسية التالية:

- (١) التمثيل.
- (٢) المفاوضات.
- (٣) المراقبة والأخبار.

(٤) رعاية مصالح الدولة والمواطنين.

ب. تبدأ صفة رئيس البعثة الدبلوماسية التمثيلية اعتباراً من تاريخ تقديم كتاب اعتماده، ولا يحق له أن يقوم بأي عمل رسمي له صلة بالدولة المعتمد لديها قبل ذلك التاريخ. وبما أن حكومة الدولة المضييفة تعتبر كل تصريح يدلي به رئيس البعثة صادراً عن حكومته التي أوفدته، كان لا بد له من أن يكون شديد التحفظ والحذر فيما يقوله، متأكداً من أن تصريحاته تتفق وتنسجم مع رأي الحكومة. ويظل الممثل الدبلوماسي متمتعاً بجميع ما لهذه الصفة من امتيازات وحصانات، حتى انتهاء مهمته ومغادرته للبلد المضيف نهائياً.

ج. بالإضافة إلى الاتصالات التي يجريها السفير مع السلطات المحلية المسؤولة وخاصة مع وزارة الخارجية، والتي تعتبر السبيل الطبيعي للعمل الدبلوماسي المباشر، يقوم السفير أيضاً بالاتصال بالشخصيات السياسية، والأوساط الاجتماعية، وممثلي اتجاهات الرأي العام في البلد المضيف، وتعتبر هذه الاتصالات سبلاً غير مباشرة للتعرف إلى أوضاع البلد المضيف في كافة جوانبه. وعادة ما تتم هذه الاتصالات عن طريق الحفلات والمآدب واللقاءات الاجتماعية المختلفة، وبذلك تتاح له فرصة تحقيق المهام الموكولة إليه بشكل تام.

د. كثيراً ما تقضي طبيعة التعامل بين دولتين مجابهة بعض المصاعب التي يسعى الفريقان إلى تذليلها عن طريق المفاوضات وبالطرق الدبلوماسية المعتادة، أي بواسطة الممثلين الدبلوماسيين. وهنا تجدر الإشارة إلى أن المفاوضات يجب أن يتحلى بركة الحس، ودقة الملاحظة، وقوة الحجج، وكل هذه الصفات عوامل أساسية في كسب محدثه، بحيث يحمله على تبني وجهة نظره بقوة الإقناع. هذا وان اللباقة والكياسة قد تضمنان النجاح أكثر من العنف أو التلميح أو التصريح بسلوك الطرق التي تهدد مصالح الفريق الآخر، كما أنه يجب أن لا يسهي عن بال المفاوضات أن وجهة نظره التي يدافع عنها، والتي يكون لها أثرها وصداهها العميق في نفسه، باعتبارها تحمل في طياتها مصلحة بلده، قد لا يكون لها نفس الأثر والصدى في نفس محدثه. فالعربي مثلاً عندما يتطرق الى قضية فلسطين ينساق بطبيعة الحال الى درجة من الحماس، لا يمكن أن تتوفر لدى الأجنبي الذي لا تشغل هذه القضية إلا جزءاً ثانوياً من اهتمامه. لذا كان لا بد للممثل الدبلوماسي من معالجة الأمور بشكل موضوعي، محاولاً وضع نفسه مكان محدثه،

وساعياً لرؤية الأمور بمنظاره، ليستطيع بعد ذلك اختيار الأسلوب الناجح الذي يدعم وجهة نظره ويجعلها مقبولة لدى محدثه.

هـ- إن من أولى الواجبات الملقاة على عاتق الممثل الدبلوماسي وأعوانه مراقبة الأوضاع السياسية والاقتصادية والثقافية والعسكرية والاجتماعية في البلد الذي يعملون فيه، والتطورات المحتملة لهذه الأوضاع ومصالح بلدهم. وليس هناك طريقة معينة يمكن التوصية باتباعها لمعرفة حقيقة هذه الأوضاع وتطوراتها سيما وأن لكل بلد ظروفه الخاصة، إلا أنه يمكن الإشارة هنا إلى أن الخبرة العملية قد دلت على أن الدوائر الرسمية في البلد المضيف هي من آخر المصادر التي يمكن الحصول منها على ما نريده من معلومات. ولذا يجب على الممثل الدبلوماسي أن لا يركن فقط إلى هذه المصادر، بل عليه أن يحصل عليها من مصادر أخرى، بفضل العلاقات التي أقامها مع مختلف الأوساط (رؤساء أحزاب - نواب في البرلمان سياسيين معارضين - ممثلي القطاعات الاقتصادية - أصحاب الصحف ومراسلي وكالات الأنباء...).

وذلك ليتمكن بالتالي من مقارنة كل ما يصل إليه من معلومات، وتحليلها وتدقيقها تمهيداً لرفع تقاريره عنها إلى حكومته مع انطباعاته الشخصية عنها، وما يمكن أن يكون نصيبها من الصحة والتأكيد، وما هي المقترحات التي يراها ضرورية في هذا الصدد لتأمين مصالحها.

و- يجب على الممثل الدبلوماسي أن يسعى لإيجاد تفهم صحيح لظروف بلاده وقضاياها لدى حكومة البلد المضيف، ولدى الرأي العام فيها، فينتشر جميع الفرص الملائمة لنشر رأي حكومته، ودعم اتجاهاتها، وشرح قضاياها، مع دحض كل ما يتعارض مع ذلك من آراء وأقوال. ومن الواجب أن تصدر البعثة نشرة دورية بلغة البلد المضيف، أو بلغة أخرى متداولة، يضمونها السفير ما يرى فائدة في نشره من معلومات وآراء وإحصاءات تبين أوجه نشاط بلده في مختلف الميادين، ورأيها في بعض الأحداث الدولية الهامة، كما عليه أن يلبي ما يوجه إليه من دعوات لإلقاء محاضرات في مواضيع معينة تتعلق ببلده، إذ أن ذلك يعتبر فرصة من الواجب انتهازها لشرح مواقف حكومته والتعريف بنشاطاتها بالشكل الذي يحقق ويضمن الفائدة

القصوى لمصالحها. على أنه من الضروري أن يستشير حكومته في هذا الصدد قبل إلقاء المحاضرة، إذ قد يكون لها رأي أو اتجاه تود إظهاره في هذه المناسبة.

ز. قد يكون من الأمور الطبيعية جداً أن تطلب الحكومة من ممثلها الدبلوماسي عقد مؤتمر صحفي توضح فيه وجهة نظرها في موضوع معين، وفي مثل هذه الحالة يجب عليه أن يهيئ ما سيلقيه في المؤتمر ويسترشد بتوجيهات حكومته، ثم يقوم بطبعه بعدد كاف وبلغة متداولة، ليوزع على الحاضرين حرصاً على سرعة النقل، ومنعاً لكل تحريف أو تشويه في الأقوال. وغني عن البيان أنه من واجب الممثل الدبلوماسي في هذه الأحوال أن يتقيد بتوجيهات وتعليمات حكومته، في إجاباته عن أسئلة قد تطرح بصورة مفاجئة، حتى لا يكون فيما يقوله تعارض مع تلك التوجيهات. وعلى كل حال لا يجوز للممثل الدبلوماسي أن يعقد مؤتمراً صحفياً إلا بعد موافقة مسبقة من حكومته.

ح. إن أعمال الممثل الدبلوماسي فيما يتعلق برعاية مصالح الدولة والمواطنين تكون دوماً مقيدة في حدود القانون الدولي والاتفاقات المعقودة والعرف، وهي كثيرة لا يمكن حصرها في هذه المحاضرة، ولكن يكفي أن نشير إلى أنها تشمل كل ما له صلة بمصالح الدولة والمواطنين وحقوقهم في الدولة المضيفة، حيث من واجب الممثل الدبلوماسي الدفاع عن هذه المصالح والحقوق دون المساس بمصالح الدولة المضيفة.

ط. إرشادات وتوجيهات إلى الدبلوماسيين.

١. قال اللورد سالزبوري وهو من أشهر وزراء خارجية بريطانيا في أحد مؤلفاته «إن نجاح الدبلوماسي لا يقوم على تمثيل أدوار باهرة ملأى بالحوادث، بل يقوم على مجموعة من الأعمال الصغيرة الموفقة: كلفت نظر في محله أو مجاملة لبقة، أو تساهل حكيم أو إصرار بعيد النظر إلى جانب حسن ذوق سليم يقظ، وسيطرة على الأعصاب لا يعتربها انفعال، وصبر لا تزعه حماقة والاستفزاز».

٢. ينبغي على الدبلوماسي أن يقابل من يتصل به بحذر شديد دون أن يتظاهر بالحذر والحرص على إخفاء الأسرار، وأن لا يدلي إلا بما تقتضيه مصلحة بلده بشكل واضح ودقيق لا

يسمح بأي تأويل أو تفسير بعيد عن المقصود. والحذر هنا لا يعني الانكفاء والانعزال والابتعاد عن المجتمعات، فلا محذور يذكر في المبالغة بالحذر، بينما قد تنطوي قلة الحذر على مخاطر كبرى.

٣- يجب على الممثل الدبلوماسي أن يكسب ثقة البلد المضيف بما يظهره من كياسة ويديه من صراحة في القول والبعد عن المغالطة، وبما أن واجب الكتمان لا يجيز له أن يكون صريحاً إلا ضمن نطاق محدود كان لا بد من تفادي المواقف المحرجة التي ربما اضطرته إلى قول ما يغير الحقيقة دون أن يقنع محدثه. لذلك عليه أن يبتعد في حديثه عن النقاط التي لا يمكن أن يكون صريحاً في معالجتها، وعندما يسأل عن موضوع لا يتفق التحدث فيه مع واجب الكتمان والحرص فيكون ادعاء عدم الاطلاع أولى من اللجوء إلى الغموض والمغالطة التي قد لا تخفى على المحدث الذكي.

٤- باستطاعة الممثل الدبلوماسي أن يفهم الدولة المضيضة أن له علماً بما تعده من تدابير، وينبهاها إلى خطورة بعض المواقف التي تقفها من حكومتها، أو بعض المفاوضات التي تجريها مع دول أخرى، ولكن دون أن يعطي لقوله مظهر الاندفاع الشديد والحماسة الظاهرة.

٥- يحظر على الممثل الدبلوماسي نشر المذكرات أو المراسلات الرسمية في أية حال من الأحوال قبل أن تستلمها الحكومة الموجهة إليها، لأن ذلك يتنافى مع الآداب الدبلوماسية، وكذلك عليه ألا يطلع على المحادثات الجارية بين المتفاوضين إلا من لهم علاقة مباشرة بالموضوع.

٦- لا يجوز لأعضاء السلك حتى بعد تركهم الخدمة الفعلية نشر خبرتهم عن البلد الذي كانوا يعملون فيه، أو إذاعة أية معلومات حصلوا عليها عن طريق الوظيفة، إلا بتصريح خاص من الحكومة، وكذلك فإنه يحظر عليهم نشر كتب أو تعليقات تتناول بالسوء الأوضاع القائمة في البلد الذي كانوا معتمدين فيه.

٧- تنطبع معاملة الدبلوماسيين لرؤوسهم وزملائهم بطابع اللطف والتهذيب والرقية لأن في ذلك دعوة ملحة إلى إطاعة الأوامر والتقييد بالتعليمات.

٨- إذا دعي الممثل الدبلوماسي إلى حضور حفلة رسمية لا تتفق وشعور بلده يمكنه رفضها،

شريطة أن لا ترى الحكومة الداعية هذا الرفض ماساً بكرامتها، وباستطاعته أن يتجنب إحراجها في ذلك بالتذرع بالمرض «المرض الدبلوماسية».

ي. النشاط الاجتماعي للبعثة

من الطبيعي أن لا يقتصر نشاط البعثة الاجتماعي على قيام السفير بالزيارات لمن يتعامل معهم في البلد المضيف، سواء في الأوساط الرسمية أو الدبلوماسية، بل يتعدى ذلك إلى اتصالات ومقابلات مع الهيئات الشعبية المختلفة. وكذلك على السفير أن يهتم بنشاط أعضاء السفارة الاجتماعي، ويشجعهم على إقامة صلات الصداقة مع مختلف الشخصيات والأوساط الاجتماعية المعروفة، ويرشدهم إلى ما فيه خير العمل الصحيح في هذا الصدد، ويراقب المستويات الاجتماعية التي يلجونها.

■ ٣ - التنظيم الداخلي للسفارة وأسلوب العمل فيها:

أ. ليست السفارة من حيث اختلاف الأعمال التي تمارسها إلا جهازاً مصغراً عن الإدارة المركزية في وزارة الخارجية، ولهذا فإن تنظيمها الداخلي من حيث بنيانه يجب أن يتمشى مع التنظيم العام لتلك الإدارة. وإذا دققنا النظر في مهام وزارة الخارجية بشكل عام وفي تنظيم الإدارة المركزية فيها، نرى أن العناصر التي يقوم عليها ذلك التنظيم تستند إلى عامل تحقيق مهامها بشكل دقيق، لا يفسح المجال لأي لبس أو غموض في ممارسة الواجبات الملقاة على عاتقها.

وعلى هذا الأساس وانطلاقاً من هذا المبدأ التنظيمي، فإن الواجبات السياسية والإدارية والقنصلية والعسكرية والاقتصادية والثقافية التي تقوم بها السفارة تفرض وجود أجهزة تمارسها، ومن جهة أخرى فإن سلطة السفير في أداء مهامه التي سبق وذكرناها في سياق هذا البحث تدور داخل ثلاث دوائر مركزية:

الأولى: ويعمل فيها الأعضاء الدبلوماسيون والإداريون داخل السفارة وهم المساعدون المباشرون للسفير.

الثانية: ويعمل فيها المحققون الفنيون الذين لهم دوائرهم الإدارية الخاصة بهم.

الثالثة: ويعمل فيها القنصليون داخل القنصليات القائمة في البلد المضيف.

ب- من هنا نرى أن تنظيم السفارة يجب أن يشمل الأقسام التالية:

١- القسم السياسي.

٢- القسم الإداري. (داخل السفارة)

٣- القسم الفني: المكاتب الفنية الملحقة بها (حربي - تجاري - ثقافي - صحفي ..).

٤- القسم القنصلي: القنصليات.

قد تكون جميع هذه الأقسام داخل السفارة، ويقوم بمهامها الأعضاء الدبلوماسيون والإداريون فقط عند عدم وجود ملحقين فنيين وقنصليات، وقد تندمج بعض الأقسام بعضها فقد لا يوجد ملحقون فنيون بينما توجد قنصليات، وقد يجوز أن يوجد بعض الملحقين دون سواهم، وعلى كل حال فإنه مهما تعددت هذه الحالات فإن مهام السفارة الأساسية تبقى دون تغيير، وعلى الموجودين من موظفيها فعلاً القيام بها ضمن نطاق التنظيم المذكور أعلاه، سواء أكانت أقسامه الأربعة منفصلة أو متداخلة أو مندمجة جزئياً أو كلياً.

ج- إن توزيع الأعمال على أعضاء السفارة يرتبط إلى حد بعيد بعدد الموظفين الموجودين ومراتبهم وإمكاناتهم من جهة، وبوجود مكاتب فنية ملحقة وقنصليات أو عدم وجودها من جهة ثانية. إلا أن التفاوت الطبيعي في اتساع أعمال السفارة والذي يستلزم تفاوتاً في عدد العاملين فيها يجعل من المتعذر دوماً وضع قاعدة ثابتة لتوزيع الأعمال بصورة متشابهة في جميع البعثات، ومع ذلك فقد دلت التجربة العملية على أن هناك أسساً عامة يمكن الاستناد إليها في كافة البعثات على اختلاف اتساعها تضمن حسن سير العمل فيها إلى حد بعيد.

د- يستند في أسلوب العمل أن يتم توزيع الأعمال والواجبات على الأعضاء على أساس جغرافي فني في وقت واحد، بحيث تحدد لكل منهم واجبات معينة في أمور معينة. فالرجل الثاني في السفارة، وهو عادة الوزير المستشار في السفارات الكبرى أو المستشار في السفارات المتوسطة أو أحد السكرتيرين في السفارات الصغرى، يكون مسؤولاً عن مراقبة

وتنسيق أعمال السفارة باعتباره المساعد الأول للسفير والذي ينوب عنه في حالة غيابه ويشكل صلة الوصل بينه وبين باقي الأعضاء، فهو الذي ينقل إليهم توجيهات وتعليمات السفير، ويحل كافة الأمور التي لا ضرورة لعرضها على السفير بحكم ثانوية أهميتها، وكذلك يدقق كافة المعاملات التي يجب أن تعرض لتوقيع أو اطلاع السفير، ولكن هذا الاشراف لا يحول دون مراقبة السفير الشخصية المباشرة لجميع الموظفين، واتصاله معهم شخصياً في الأمور التي يعالجونها.

هـ. يحسن أن يعقد اجتماع دوري منتظم لكافة الأعضاء برئاسة السفير أو برئاسة الرجل الثاني في السفارة للتداول في شؤون السفارة وأعمالها، بحيث تعطى لهم التوجيهات والتعليمات، وتعرض عليهم المعلومات التي يرى السفير اطلاعهم عليها. ومن الضروري أن يحضر هذا الاجتماع الدوري كافة أعضاء السفارة من دبلوماسيين وملحقين فنيين وقناصل.

و. جميع المراسلات والتقارير والمكاتبات التي تصدر عن السفارة توقع باسم السفير وعلى مسؤوليته المباشرة، أما الدراسات والبحوث التي يكلف بها أعضاء السفارة أو التي يعدونها بعد استمزاز رأي السفير فترفع للوزارة بأسمائهم مع تعليق السفير عليها، وذلك حرصاً على إعطاء الموظفين الفرصة لإظهار كفاءتهم وتقديراً للجهود التي يبذلونها في أعمالهم.

ز. يتولى السكرتيرون الأعمال التالية:

١. إعداد مشاريع التقارير والمراسلات وغيرها أو تهيئة المواد اللازمة لها وفقاً لتوجيهات

السفير.

٢. تصنيف المراسلات وحفظها.

٣. تولي مهام الأمن في السفارة وفقاً للتعليمات الموضوعية.

ح. يعهد للملحقين الدبلوماسيين عادة بممارسة الأمور الإدارية والمالية في حالة عدم وجود إداريين في البعثة، على أن الملحقين الدبلوماسيين يعتبرون نواة السلك الدبلوماسي، كما يعتبر عملهم في السفارة مرحلة تدريب عملي تعقب دراستهم النظرية، لذلك كان لا بد من عناية خاصة بهم، وافساح المجال أمامهم للاطلاع على مختلف الأعمال والقيام ببعض المهام الملائمة

لإمكانياتهم، بحيث يعدون تدريجياً لارتقاء درجات سلم السلك وهم قادرون على أداء واجباتهم على أحسن وجه.

ط. ينظم السفير بالتعاون مع أعضاء السفارة قائمة بمعارف السفارة وأصدقائها وخصومها، لتحفظ فيها بصورة سرية، وتتكامل دوماً مع تتابع رؤساء البعثات، الأمر الذي يسهل عمل الموفدين اللاحقين.

ي. ينظم السفير بالتعاون مع مساعده محفوظات خاصة لأهم الموضوعات السياسية والاقتصادية والثقافية وسواها، والتي لها تأثير مباشر وغير مباشر على علاقاتها الخارجية ومصالحها الداخلية، وبهذا يسهل على الموظفين الجدد الاطلاع على هذه الأمور الهامة بسرعة دون البحث عنها في ملفات السفارة التي تزخر كل يوم بمراسلات جديدة.

ك. لما كانت المكاتب الفنية الملحقة بالسفارة تكون جزءاً من أجهزتها العاملة، فإن هذه المكاتب سواء كانت عسكرية أو ثقافية، أو صحفية أو اقتصادية (تجارية - مالية - زراعية، صناعية سياحية) تقوم بواجباتها الكاملة تحت إشراف ومراقبة السفير، ولا يجوز للمحققين الفنيين أن يعملوا بمعزل عن السفارة متذرعين بأنهم تابعون لوزارات أخرى. لذا عليهم إطلاع السفير على القضايا الهامة، وتزويد السفارة بنسخ من التقارير التي يعدونها في حقول اختصاصاتهم والتي يوجهونها لوزاراتهم الأصلية. وللسفير الحق بمطالبتهم بتقديم تقارير دورية، لها علاقة بالاختصاصات التي يمارسونها، وكذلك الطلب إليهم رفع تقارير تبين مدى الانجازات التي حققوها في ميدان تلك الاختصاصات.

ويحق للسفير في الحالات الطارئة تكليف المحققين الفنيين وموظفيهم بمؤازرة زملائهم الدبلوماسيين، والمساهمة معهم بأعمال إضافية ضمن اختصاصاتهم أو خارجها لمواجهة تلك الحالات الطارئة. وقد يكلفهم السفير بمهام خارج مقر السفارة تستهدف الحصول على معلومات هامة داخل اختصاصاتهم، إلا أنه من الطبيعي أن يشذ مكتب الملحق العسكري عن بعض هذه القواعد والتدابير نظراً للصفة العسكرية السرية التي قد يكون من الأفضل الحرص عليها وعدم الخروج بها من دائرة اختصاصه. ولذا فلا علاقة للسفير بالرموز والشفيرة التي يستخدمها الملحق العسكري، وكذلك ليس له علاقة بالاعتمادات المالية السرية الموضوعة تحت

تصرفه . وكذلك من الضروري وضماناً لتنسيق العمل للصالح العام أن يطلع الملحق العسكري السفير شخصياً وبالذات على بعض الموضوعات الهامة ، كإعطائه فكرة عن صفقات الأسلحة التي يتم التعاقد عليها أو كإبلاغه بموقف الخبراء العسكريين الموفدين من الدولة المضيفة أو الدولة الموفدة ، وكذلك عن الموفدين بمهمة للتدريب ، كذلك من ناحية أخرى من واجب الملحق العسكري أن يقدم للسفير تقريراً في موضوعات أخرى منها الأمور المتعلقة بالانضباط العام والتي يتعرض لها العسكريون الموفدون إلى الدولة المضيفة ، والمعلومات التي تتوفر لديه عن إسرائيل والنشاط الصهيوني .

