دوروزارة الخارجية في تعزيز الدبلوماسية العر اقية بعد عام ٢٠١٣

The role of the Ministry of Foreign Affairs in strengthening Iraqi diplomacy after 2013

أ. م. د. حسن ناصر عبد الحسين الشمري

جامعة الكوفة – كلية العلوم السياسية

Hassann.alshemari@uokufa.edu.iq

أ. م. د. سماح مهدي صالح العلياوي

جامعة الكوفة – كلية العلوم السياسية

samahm.alalayawi@uokufa.edu.iq

المُلخص

تعد العلاقات الدبلوماسية بين الدول، محوراً مهماً في إقامة العلاقات الحسنة مع دول الجوار الإقليمي، والمجتمع الدولي، فضلاً عن أهمية الأدوات الدبلوماسية في وزارة الخارجية، من أجل صيانة المصالح العليا للدولة، وتأمين الأمن القومي من التحديات والتهديدات، لذلك سعى البرنامج الحكومي العراقي بعد عام ٢٠١٣، إلى إعادة رسم العلاقات الدبلوماسية، إذ تطلبت عملية التحول، تطوير قدرات صانع القرار، ومخططي السياسة الخارجية العراقية، عن طريق قنوات يمكن عن طريقها إدارة العلاقات الدبلوماسية.

الكلمات المفتاحية: "وزارة الخارجية، العراق، الولايات المتحدة، إيران، البعثات الدبلوماسية، داعش".

Abstract

Diplomatic relations between countries are an important axis in establishing good relations with neighboring regional countries and the international community, in addition to the importance of diplomatic tools in the Ministry of Foreign Affairs in order to preserve the supreme interests of the state and secure national security from challenges and threats. Therefore, the Iraqi government program after 2013 sought to restore Drawing up diplomatic relations, as the transformation process required developing the capabilities of decision-makers and Iraqi foreign policy planners through channels through which diplomatic relations could be managed.

Keywords: "Ministry of Foreign Affairs, Iraq, the United States, Iran, diplomatic missions, ISIS".

المقدمة

ارتكزت سياسة وزارة الخارجية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ على العامل الإيجابي، عن طريق الاعتماد على الوسائل السلمية في تسوية الأزمات عبر التفاوض، فضلاً عن نبذ لغة التشدد في الخطاب الخارجي، والسعي إلى بناء شراكة السلام مع دول العالم، وتعززت هذه الوسائل بعد صدور قانون وزارة الخارجية الجديد عام ٢٠١٣، لكن التنافس الخارجي على الأراضي العراقية، جعل وزارة الخارجية أمام مهمة شاقة، للتوفيق بين الغايات المتعارضة للدول الإقليمية والقوى الدولية، إذ استخدمت الخارجية العراقية الأدوات الدبلوماسية، للتوفيق بين المصالح المتضاربة، بما يحقق المصالح العليا للعراق، وفق منطق الإصلاح والتغيير.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أنَّ وزارة الخارجية العراقية، بحاجة ماسة لتطوير الأدوات الدبلوماسية، بما يتلاءم مع طبيعة المستجدات في ظل الصراع الأميركي– الإيراني، كما أنَّ وزارة الخارجية العراقية، أدت أدوارا دبلوماسية مهمة في بناء الأهداف السياسية الجديدة للدولة العراقية بهيئة إيجابية.

إشكالية البحث:

يتمحور البحث حول إشكالية مفادها: **"طبيعة الأدوار البناءة في وزارة الخارجية العر اقية، بغية تعزيز الوسائل الدبلوماسية بعد عام ٢٠١٣"**، إذ صادقت الحكومة العراقية على قانون وزارة الخارجية الجديد، الذي تضمن المبادئ التي ينبغي أن تقوم عليها الدبلوماسية العراقية، من أجل التواصل مع الأطراف الإقليمية والدولية. وعليه تتضح التساؤلات الآتية:

- ما طبيعة محددات الدبلوماسية في وزارة الخارجية العراقية بعد عام ٢٠١٣؟
- ما امتيازات البعثات الأجنبية وحصاناتها وتداعياتها في العراق؟

فرضية البحث:

يفترض البحث أنَّ الدبلوماسية العراقية في ظل قانون وزارة الخارجية الجديد عام ٢٠١٣، سعت إلى أداء أدوار حيوية في تقليص الصراعات الداخلية، وتقريب وجهات النظر الإقليمية، فضلاً عن إيجاد مجالاً جديداً تنقل عن طريقه صراعات دول الجوار الإقليمي إلى التعاون.

منهج البحث:

اعتمد البحث على المنهج التاريخي، والمنهج الوصفي التحليلي، بغية تتبع تطور الدبلوماسية العراقية، والآليات المتبعة في وزارة الخارجية، لإقامة العلاقات الحسنة مع الأطراف الإقليمية والدولية، وتحقيق المصالح العليا للدولة، في محاولة لإبعاد العراق عن الصراعات في الشرق الأوسط.

هيكلية البحث:

اشتمل البحث على ملخص، ومقدمة، وخاتمة، كما تضمن مطلبين: تناول المطلب الأول: **"المحددات الدبلوماسية في وزارة الخارجية العر اقية بعد عام ٢٠١٣"**. وتناول المطلب الثاني: **"امتيازات البعثات الأجنبية وحصاناتها وتداعياتها في العراق"**.

المطلب الأول

المحددات الدبلوماسية في وزارة الخارجية العر اقية بعد عام ٢٠١٣

تعد وزارة الخارجية الكيان المعبر عن السلوك السياسي لأنماط التفاعل الخارجي، إذ تسهم في تحقيق المكاسب الإيجابية في الإستراتيجية العليا للدولة، لاسيّما صيانة الأمن القومي وديمومة حماية المصالح من المؤثرات الداخلية والخارجية، لذلك أصدرت وزارة الخارجية العراقية قانوناً يعنى بطرح خطط استراتيجية، تمزج بين عوامل القوة الوطنية وتضارب الإرادات الخارجية، مع استثمار التحديات وإدارتها، فضلاً عن تعميم برامج في السياسة الخارجية، ذات قدرة عالية قائمة على التخطيط الدبلوماسي المنطقي، تأخذ في الاعتبار الصفة التوازنية، والتفاعل مع الأحداث الإقليمية والدولية بصيغة الفعل في أنساق سياسية، لإحداث التأثير في السلوكيات الخارجية. وبناءً عليه، نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، هي: الفرع الأول، العلاقات التبادلية بين الدبلوماسية والسياسية الخارجية. والفرع الثاني، مبادئ وزارة الخارجية العراقية. والفرع الثالث، آليات التخطيط في وزارة الخارجية العرقية لتدعيم الوسائل الدبلوماسية.

الفرع الأول: العلاقات التبادلية بين الدبلوماسية والسياسية الخارجية:

يعود أصل كلمة الدبلوماسية إلى اللغة اليونانية المشتقة من الاسم "دبلوما"، تدل على الوثيقة الصادرة من أصحاب السلطة، تعطي حاملها امتيازات محددة، وقد أستعملها الرومان للدلالة إلى الوثيقة المطوية، التي تعطي حاملها امتيازات، وحتى نهاية القرن السابع عشر، أشارت الدبلوماسية إلى الوثائق الرسمية وحفظها وتبويبها من طرف "أمناء المحفوظات"، الذين أطلق عليهم اسم الدبلوماسي[1]، وأطلق على وظيفة المتخصص بالمحفوظات اسم الدبلوماسية، ومع نهاية القرن الثامن عشر أطلقت لفظة الدبلوماسي على ممثلي الدول الأجنبية، وبعد قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، عرفت الدبلوماسية بمعنى "التفاوض"، والدبلوماسي بمعنى "المفاوض"، واكتسبت الدبلوماسية قواعدها الخاصة في ظل مؤتمر فينا عام ١٨١٥.

ويعرف الفرنسي "شارل كالفو" **(Charles Calvo)** الدبلوماسية، بأنَّها: "علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول، كما تنشأ عن مصالحها المتبادلة، وعن مبادئ القانون الدولي، ونصوص المعاهدات والاتفاقيات التي تنشأ، وهي ضرورية

[1] Roberts, Sir Ivor, Satow's Diplomatic Practice, 3 edition, (England: Oxford University Press , 2018), P. 5.

لقيادة الشؤون العامة، ومتابعة المفاوضات"[١]. ويعرف السياسي البريطاني "ايرنيست ساتو" **(Ernest Sato)** الدبلوماسية، بأنَّها: "تطبيق الحيلة والذكاء في إدارة العلاقات الرسمية بين الحكومات والدول المستقلة". ويعرف السياسي البريطاني "هارولد نيكولسن" **(Harold Nicolson)** الدبلوماسية، بأنَّها: "إدارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات، والأسلوب الذي يستخدمه السفراء والمبعوثون، لإدارة هذه العلاقات وتسويتها، وهي وظيفة الدبلوماسي أو فنه"[٢]، وعرف الدبلوماسية العالم الفرنسي "تشارلز مارتنز" **(Charles Martens)**، بأنَّها: "علم العلاقات الخارجية أو الشؤون الخارجية للدول، وبمعنى آخر هي علم أو فن المفاوضات"[٣]. وعرَّفها العالم السويسري "ألفونس ريفير" **(Alphonse River)**، بأنَّها: "علم وفن تمثيل الدول وإجراء المفاوضات"[٤].

إنَّ الدبلوماسية تشكل علم إدارة العلاقات الخارجية وفنها، والتي تأخذ بالأبعاد طبيعة الروابط التاريخية والسياسية والقانونية بين الدول، إذ تتفاعل المجتمعات السياسية في إطار النظام الدولي، عن طريق الأدوات الدبلوماسية التي لا ترتبط بالعلاقات الثنائية فحسب، بل انبسطت لتشمل اتصالات الدول مع المنظمات الإقليمية والدولية، فضلاً عن المؤسسات والوحدات السياسية في المجتمع الدولي، وعليه يتحدد العمل الدبلوماسي في مراقبة تحديات الأوضاع، والعمل على حماية مصالح الدولة، وإجراء المفاوضة إزاء القضايا المهمة للدولة، وتعد العلاقات الدبلوماسية مصدراً للاعتراف المتبادل من قبل كل دولة، بسيادة الدول الأخرى القائمة على المساواة والاستقلال، كما تدل على المجتمع الدولي المنظم، الذي ينبه الدول بأهمية التعامل وفق مبدأ احترام السيادة الوطنية، وتقييد العلاقات الخارجية بمبدأ عدم الاعتداء على الدول الأخرى.

---

(1) Calvo, Charles, Dictionnaire de Droit International public et privé, (Amsterdam, Puttkammer & Mühlbrecht , 1885), P. 250.

(2) Nicolson, Sir Harold George, Diplomacy, (England: Oxford University Press , 1964), P. 21.

(3) Martens, Charles De, Le Guide diplomatique. Précis Des Droits Et Des Fonctions Des Agents Diplomatiques Et Consulaires, (Paris: Cinquiéme Édition, Leipzig: F. A. Brockhaus, vol. 1, 1866), P. 2 – 5.

(4) Rivier, Alphonse, Principles Du Drot des Gens, (Paris: Librairie Nouvelle De Droit Et De Jurisprudence , 14, Rue Soufflot Et Rue Toullier, 13, 1896), P. 432.

أمّا السياسة الخارجية فقد عرفها الكاتب الأميركي "والتر ليبمان" **(Walter Lippmann)**، بأنّها: "العمل على إيجاد القوانين التي تفصل بين الالتزام الخارجي لدولة ما، والقوة التي تلتزم لتنفيذ هذا الالتزام"[١]، ويرى العالم السياسي الأميركي "جيمس ن. روزيناو" **(james n. Rosenau)**، بأنَّها: "جزءاً من السلوك المتكيف للمجتمعات الوطنية، التي تحركه باتجاه بيئاتها الخارجية، مع الحفاظ على تدفقه لبنياتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية بالحدود المقبولة، والسلوك المتكيف هنا يتم توضيحه عن طريق الإشارة إلى الجهد المبذول، الذي يحافظ على الوضعيات الملائمة في البيئة الخارجية، والمحاولة على تغيير الوضعيات التي لا تلائم الوحدة الدولية"[٢].

وعرَّف العالم السياسي الأميركي "ريتشارد سنايدر" **(Richard Snyder)** السياسة الخارجية، بأنَّها: "منهج للعمل أو مجموعة من القواعد أو كلاهما، تم اختياره للتعامل مع مشكلة أو واقعة معينة حدثت فعلاً، أو تحدث حالياً، أو يتوقع حدوثها في المستقبل"[٣]، وعرفها عالم القانون الأسترالي "باتريك مورجان" **(Patrick Morgan)**، بأنَّها: "التصرفات الرسمية المحددة التي يقوم بها صانعو القرار السلطويون في الحكومة الوطنية أو ممثلوهم، بهدف التأثير في سلوك الفاعلين الدوليين الآخرين"[٤]، في حين يرى أستاذ العلوم السياسية الأميركي "جورج موديلسكي" **(George Modelski)**، بأنَّها: "نظام الأنشطة الذي تطوره المجتمعات، لتغيير سلوكيات الدول الأخرى، ولإقامة أنشطتها طبقاً للبيئة الدولية"[٥].

ويرى المؤرخ العراقي "فاضل زكي محمد" أنَّ السياسة الخارجية "هي الخطة التي ترسم العلاقات الخارجية لدولة معنية مع غيرها من الدول"، ويعتقد الكاتب المصري "محمد طه بدوي" أنَّها: "برنامج عمل الدولة في المجال الخارجي"، ويشير المفكر المصري "حامد ربيع" إلى أنَّها: "جميع صور النشاط الخارجي، حتى إن لم تصدر عن الدولة كحقيقة نظامية، وإنَّ نشاط

---

(1) Riccio, Barry D., Walter Lippmann Odyssey of a Liberal, (New Jersey: Transaction Publishers, , 1994), P. 184.

(2) Rosenau, James N., The Scientific Study of Foreign Policy, (London and New York: Frances Pinter and Nichols Publishing, 1980), P. 577.

(3) Snyder, Richard and Spain, Burton, Foreign Policy Decision – Making: An Approach to the Study of International Politics, (New York: Free Press, 1962), P. 78.

(4) Morgan, Patrick M., Theories and Approaches to International Politics What are We to Think?, (New Jersey: Transaction Books, 1986), P. 153.

(5) Modelski, George, A Theory of foreign Policy, (New York: Frederick A. Praeger, 1962), P. 6, 7.

الجماعة أو التغييرات الذاتية، كصور فردية للحركة الخارجية، تندرج تحت هذا الباب الواسع الذي نطلق عليه اسم السياسة الخارجية"[١].

إنَّ السياسة الخارجية تدل على الأفعال المنتظمة للدولة، تجاه الدول أو الوحدات الدولية الأخرى، لإنجاز الأهداف السياسية، والتي تدفع الدول إلى نمط معين من السلوك، بوصفه الخطة التي تتأثر بالبنية الاجتماعية والسلوكية، وعملية صنع القرار في النطاقين: الداخلي والخارجي.

وبناء عليه، فإنَّ الدبلوماسية ليست أداة تنفيذ السياسة الخارجية فحسب، بل تسهم في إعداد السياسة الخارجية، وتحقيق أهدافها، لذلك يرى بعض الفقهاء أنَّ الدبلوماسية هي علم وفن تنفيذ السياسة الخارجية للدولة، عن طريق وزارة الخارجية وأجهزتها، في إطار القانون الدولي العام، وقد يحدث التداخل بين مفهوم الدبلوماسية والسياسة الخارجية، إذ تستخدم الدبلوماسية أحياناً للدلالة على السياسة الخارجية، فيرى العالم السياسي الألماني "هانز مورغنثاو" **(Hans Morgenthau)** أنَّ السياسة الخارجية والدبلوماسية شيء واحد، انطلاقاً من مبدأ أنَّ الدبلوماسية تقوم بتشكيل السياسة الخارجية وتنفيذها بالاشتراك مع وزارة الخارجية[٢].

إنَّ السياسة الخارجية تمثل أهداف الحكومة في السياسة الوطنية، التي تسعى إلى تنفيذها باستخدام الوسائل الدبلوماسية والعسكرية، ويرتبط تحقيقها بمدى توفر الإمكانات الذاتية في الدولة، في إطار حدود قوتها وواقع بيئتها الخارجية، والتي تتيح لصانع القرار، تحديد القواعد والأعمال الملائمة للدولة، فهناك تأثير للبيئة الخارجية على عملية صنع القرار السياسي الخارجي، وهناك علاقة جدلية بين الدور الذي تضع الدولة نفسها فيه، والقرار السياسي الخارجي الذي تسعى إلى تنفيذه، لاسيّما إذا جاء القرار كرد فعل على موقف معين، كما أنَّ العلاقات الخارجية تمثل إطاراً تنظيمياً، يتضمن المبادئ والضوابط القانونية، التي تقوم على احترام المصالح المشتركة، أو المتبادلة، أو مضمار الوسائل الدبلوماسية.

الفرع الثاني: مبادئ وزارة الخارجية العر اقية:

تعد المبادئ العامة لوزارة الخارجية، المحور الأساسي للسياسة الخارجية، إذ إنَّ أهداف الدولة متعددة ومتنوعة، وأنَّ اختلافها وتنوعها يرتبط بعناصر قوة الدولة، وطبيعة المحيط الإقليمي، وتداعيات العلاقات الدولية، وأنَّ أهداف

---

[١] الجاسور، ناظم عبد الواحد، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، (بيروت: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨)، ص٣٥٥.

[2] Blannin, Patrick, Defence Diplomacy in the Long War, (Leiden: Brill, 2017), P. 11.

الدولة ليست متساوية الأهمية، بل متدرجة في الأولويات[١]، وبشكل عام تسعى وزارة الخارجية في الدول على مستوى السياسة الخارجية، إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، أبرزها[٢]:

١- المحافظة على استقلال الدولة، وسيادتها، وأمنها القومي.

٢- إقامة العلاقات الحسنة مع أشخاص القانون الدولي العام.

٣- تدعيم وسائل السلم والأمن على المستوى الإقليمي والدولي.

٤- الانضمام إلى مختلف الاتفاقيات والمعاهدات مع الدول والمنظمات الدولية لتحقق المصالح العليا.

٥- السعي إلى نشر الأيديولوجية الوطنية الخاصة بالدولة خارج حدودها، بما يتلاءم مع فكرة التواصل الثقافي بين الشعوب، وعدم الاعتداء على الثقافات الأخرى.

٦- الدخول في التحالفات والتكتلات التي تعزز الجانب السياسي والعسكري للدولة.

٧- تطوير الجانب الاقتصادي للدولة، بالاستناد إلى قاعدة اقتصادية يتوفر فيها الحد الأدنى من الثروات الوطنية، فضلاً عن الحصول على المعونات الاقتصادية، من المنظمات والدول الحليفة والصديقة.

٨- زيادة عناصر قوة الدولة، وهي مزيج مركب من مجموعة من العناصر الديموغرافية والاقتصادية والسياسية، فضلا عن عناصر القوة في السياسة الخارجية القائمة على التخطيط الاستراتيجي.

وبناءً عليه، فإنَّ دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥، تضمن مواد تؤكد على استقلالية السياسة الخارجية العراقية، إذ جاء في المادة (٨) بأن "يرعى العراق مبدأ حسن الجوار، ويلتزم عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى إلى حل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة، والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية"[٣].

---

[1] Snyder, Richard C., H. W. Bruck and Burton Sapin, Foreign Policy Decision – Making: (Revisited), (New York: Palgrave, 2002), P. 78.

[2] Neack, Laura, The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era, (Maryland: Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc. , 2008), P. 10, 11.

[٣] العراق، دستور جمهورية، المادة (٨)، عام ٢٠٠٥.

ونص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في شباط/فبراير ٢٠٠٧، على تشكيل لجنة العلاقات الخارجية، ضمن المادة (٩٣)، وجرى تعزيز مهام هذه اللجنة في الدورة الخامسة في حزيران/يونيو ٢٠٢٢، وتتضمن قيام اللجنة بالمهام الآتية[١]:

١- اقتراح التشريعات المنظمة للسلك الدبلوماسي والقنصلي، ووضع مقترحات القوانين للجهات المعنية.

٢- دراسة مقترحات ومشروعات القوانين والاتفاقيات والمعاهدات المرتبطة بالعراق مع الدول والمنظمات.

٣- متابعة المواقف والتطورات الإقليمية والدولية، والشؤون الخاصة بالمنظمات الإقليمية والدولية.

٤- مراقبة أداء السياسة الخارجية ووزارة الخارجية ومتابعتهما وتقييمهما، بما فيها التمثيل الدبلوماسي والقنصلي.

٥- متابعة أعمال المنظمات الإقليمية والدولية والسفارات والملحقيات والقنصليات في العراق.

٦- مراقبة تنفيذ تعليمات الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والبروتوكولات ومذكرات التفاهم.

٧- متابعة شؤون المغتربين والجاليات العراقية في الخارج بما يرعى حسن أدائها.

٨- تشكيل لجان الصداقة البرلمانية، وتنظيم العلاقة مع البرلمانات الصديقة.

٩- المشاركة في الوفود الرئاسية لمجلس النواب، والمؤتمرات والزيارات لرئيس الجمهورية.

وأشارت استراتيجية الأمن القومي العراقي عام ٢٠٠٧، بعنوان: "العراق أولاً: استراتيجية الأمن الوطني العراقي ٢٠٠٧ – ٢٠١٠" إلى مصداقية السياسة العراقية في تدعيم وسائل الأمن والاستقرار، فقد أكدت على "إدراك العراقيين ومنذ سقوط النظام السابق، أنَّهم بحاجة إلى بناء علاقات إقليمية ودولية فعلية مع دول الجوار الإقليمي للعراق، تتمايز تماماً عمّا استند إليه النظام العراقي السابق، من علاقات ذات صبغة تصارعية عدوانية، ليس ضمن إطار المحيط الإقليمي فقط، ولكن مع المجتمع الدولي"[٢]، كما أشارت استراتيجية الأمن القومي، إلى أنَّ العراق عضو مؤسس وفعال في منظمة الأمم المتحدة، ويقع على عاتق العراق التزامات دولية كبيرة، تقتضي المشاركة الفعالة. وقد نصَّ برنامج الحكومة العراقية المقدم إلى مجلس النواب عام ٢٠٠٧، على مجموعة من المبادئ في السياسة الخارجية، أبرزها[٣]:

١- التزام العراق المطلق بتسديد التزاماته تجاه منظمة الأمم المتحدة.

٢- السعي نحو بناء علاقات الصداقة القائمة على الاحترام المتبادل، والأطر التعاونية مع دول الجوار والعالم، بما يحقق المنافع المتبادلة والمشتركة لجميع الأطراف.

---

[١] العراق، جمهورية، النظام الداخلي لمجلس النواب، (بغداد: صحيفة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢، شباط/فبراير، ٢٠٠٧).

[٢] المشترك، مركز التخطيط، استراتيجية الأمن الوطني العراقي ٢٠٠٧ – ٢٠١٠، (بغداد: مستشارية الأمن الوطني العراقي، ٢٠٠٧)، ص١٣.

[٣] المصدر نفسه، ص١٤.

٣- عدم التدخل في الشؤون الداخلية، واعتماد آليات الحوار الدبلوماسي المتبادل لحل المشكلات العالقة.

٤- مشاركة العراق الفاعلة في جميع المحافل الإقليمية والدولية، بما يضمن استقلالية العراق، وترصين علاقاته مع دول المحيطين الإقليمي والدولي.

وأعلنت وزارة الخارجية العراقية عن استراتيجية الوزارة عام ٢٠١٩، وتتضمن إزالة العزلة والتخلص من تركة العدوان، وانعدام الثقة بسبب سياسات النظام السابق غير المسؤولة، والتأكيد على السياسة الخارجية العراقية السلمية، الراغبة في تطبيع علاقات العراق الدبلوماسية مع المجتمع الدولي، وفق مبدأ التعاون، واحترام المصالح المتبادلة في إطار القانون الدولي، وتحقيق أهداف السياسة العراقية وفق المبادئ الآتية[١]:

١- صيانة الأمن العراقي، وتعزيز استقرار الدولة، والحفاظ على وحدتها الاجتماعية.

٢- توسيع العلاقات الدبلوماسية الثنائية مع الدول والمجتمع الدولي لإعادة إعمار العراق.

٣- المساهمة في بناء الاقتصاد لرفع المستوى المعاشي للشعب العراقي.

٤- تمتين نشاط بعثات العراق الدبلوماسية، وتعزيز مصالحه في جميع الميادين.

٥- دعم دور العراق في الهيئات المتعددة الأطراف، لاسيّما الهيئات الاقتصادية.

٦- الارتقاء بأداء وزارة الخارجية القائمة، وفق الضوابط القانونية والأسس الدستورية.

٧- تعزيز دعائم الديمقراطية في إطار السيادة والوحدة والمساواة بين المواطنين.

وقد صادق نائب رئيس الجمهورية العراقي "خضير الخزاعي"، على قانون وزارة الخارجية المرقم (٣٦) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، وقد نصت المادة (٢) بأنَّ الوزارة تسعى إلى تحقيق الأهداف الآتية[٢]:

١- "تعزيز وتطوير العلاقات مع الدول العربية، والدول المجاورة، ودول العالم، على أساس الاحترام المتبادل، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية".

٢- "تنشيط دور العراق في المنظمات والمؤتمرات الدولية، بما يخدم مصالح العراق، ويعزز الأمن والسلم الدوليين".

٣- "تعزيز التعاون الاقتصادي والتجاري والفني والعلمي، وتشجيع الاستثمار مع الدول والمنظمات الدولية المتخصصة".

٤- "الدفاع عن سياسة جمهورية العراق في المجالات المتنوعة".

---

[١] العراق، جمهورية، استراتيجية وزارة الخارجية، على الموقع الإلكتروني:

https://mofa.gov.iq. Visited 12/1/2024.

[٢] العراق، جمهورية، قانون وزارة الخارجية، (بغداد: صحيفة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩٤، تشرين الأول/أكتوبر، ٢٠١٣).

٥- "حماية مصالح العراق السياسية والاجتماعية ورعاياه في الخارج".

ونصَّ قانون وزارة الخارجية العراقية في المادة(٣)، على أنَّ جمهورية العراق تسعى إلى تحقيق أهدافها في السياسة الخارجية، عن طريق مجموعة من الوسائل، هي[١]:

١- الإدارة والاشراف على بعثات العراق الدبلوماسية في الدول العربية والأجنبية والمنظمات الدولية.

٢- تنظيم زيارات الوفود العراقية، الموفدة لدى الدول العربية والأجنبية، فضلاً عن التنسيق مع الوفود العربية والأجنبية المبعوثة لدى العراق، بهدف تعزيز العلاقات الثنائية وترسيخها.

٣- التنسيق بين الوزارات وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة، بهدف متابعة شؤون المؤتمرات والمنظمات الدولية.

٤- دعم التمثيل الدبلوماسي والقنصلي مع الدول العربية والأجنبية والمنظمات الدولية.

٥- تقوم وزارة الخارجية بالإعداد والمشاركة في المؤتمرات والندوات والدورات التدريبية المتعلقة بالوزارة.

٦- تعمل وزارة الخارجية على تنسيق الجهود مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، بشأن القضايا الدولية ذات الاهتمام المشترك، ولاسيَّما الحدود المشتركة والأنهار.

وعلى هذا الأساس سعت وزارة الخارجية العراقية إلى هيكلة سياسة خارجية قوية، تمنع التدخل في شؤون العراق الوطنية من قبل أي دولة، فضلاً عن إعادة الارتباط بالإطارين الإقليمي والدولي، عن طريق توظيف النظام السياسي والدستوري القائم على المبادئ الوطنية، التي تراعي التعددية، وتأخذ على عاتقها النهوض بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وتقوية المسارات الدبلوماسية، في محاولة لتوضيح وجهات النظر الحكومة عبر نشر الحقائق، إذ تتطلب ضرورة العمل الدبلوماسي الإعلان عنها، بغية كسب الأطراف والقوى، فضلا عن التأكيد على مصداقية المسارات الدبلوماسية العراقية، عبر المواقف المتخذة إزاء القضايا الإقليمية والدولية، بهدف تعزيز روابط الثقة مع المجتمع الدولي.

وأخذت وزارة الخارجية العراقية توطد العلاقات العربية – العربية، ضمن منظومة العمل الجمعي الإيجابي، لبناء المصالح المشتركة، والانفكاك من أرث السياسة العراقية السابقة، القائمة على إعلان الحروب والتشدد، فضلاً عن استخدام الأدوات الدبلوماسية مع القوى الإقليمية المؤثرة، في عمليات التوازن الدولي، لاسيّما إيران وتركيا والسعودية،

[١] العراق، جمهورية، قانون وزارة الخارجية، (بغداد: صحيفة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩٤، تشرين الأول/أكتوبر، ٢٠١٣).

إذ بدأت وزارة الخارجية العراقية، خطة استراتيجية للتقريب بين هذه القوى، في نطاق التأكيد على إبعاد العراق عن صراعات إثبات الوجود بسبب تضارب المصالح.

وسعت وزارة الخارجية العراقية إلى توظيف ثقل العلاقة مع الولايات المتحدة، في دعم الأهداف الاستراتيجية العليا للعراق، مع التوكيد على ضرورة الحوار المثمر مع الولايات المتحدة، من أجل إزالة الغموض والتوتر الذي يكتنف العلاقة الثنائية، والتشديد المستمر بأنَّ العراق دولة مستقلة ذات سيادة كاملة[١]، وأنَّ القرار السياسي الوطني المستقل، يقوم على إنهاء الوجود العسكري الأجنبي في العراق، وذلك عبر الاتفاقية الموقعة مع الولايات المتحدة، والاتفاقيات الأجنبية الموقعة في السياق ذاته.

الفرع الثالث: آليات التخطيط في وزارة الخارجية العر اقية لتدعيم الوسائل الدبلوماسية:

يعرف التخطيط السياسي الخارجي، بأنَّه: التفكير العقلاني الواعي المسبق والدقيق، للأهداف المطلوب انجازها في السياسية الخارجية، وترجمتها إلى واقع ملموس، باتجاه زيادة فاعلية سياسية الدولة الخارجية، في تعاملها مع المشكلات المعقدة، ويتضمن التخطيط السياسي الخارجي أبعاداً، أهمها: "التخطيط العام للسياسة الخارجية"، يضم هيكلة استراتيجيات سياسية خارجية، بما يتلاءم مع إمكانات الدولة، و"تخطيط البرامج" يشمل وضع البرامج الخاصة للتعامل مع القضايا المحددة، و"تخطيط الطوارئ" يحتوي على خطط بديلة للتعامل مع القضايا الطارئة في المستقبل، و"التخطيط المؤسسي" وهو تنظيم جهاز تخطيط السياسة الخارجية، والتنسيق بين أداء المؤسسات النشيطة في مجال السياسة الخارجية[٢].

ويعد التخطيط السياسي والاستراتيجي أحد دعائم وزارة الخارجية لأي دولة، وهو ضروري لتحديد أولويات الوزارة وخياراتها في علاقاتها مع الدول والمنظمات الدولية، واستجابة للتوجهات الجديدة بدأت وزارة الخارجية العراقية تتبنى معايير علمية، تأخذ في الحسبان مصالح العراق الاستراتيجية، والحفاظ على أمنه الداخلي، وبما يؤمن حضور العراق في المحافل الإقليمية والدولية، إذ تم استحداث دائرة التخطيط السياسي في وزارة الخارجية، بما يتلاءم مع مكانة العراق

---

(1) Mazarr, Michael J., The Iraq War and Agenda Setting, Foreign Policy Analysis, (England: Oxford University Press, Vol. 3, No. 1, January, 2007), P. 13.

(2) Snyder, Jack, One World, Rival Theories, Foreign Policy, (Washington, DC: No. 145, November /December, 2004), P. 52.

التاريخية، وإمكاناته البشرية والفكرية والثقافية، وتطلعاته المستقبلية، وقد تمثلت أهداف دائرة التخطيط السياسي بالمهام الآتية[١]:

١- رصد المتغيرات المستجدة الاقتصادية على المستويين: الإقليمي والدولي.

٢- تحديث بيانات موظفي الوزارة والبعثات الخارجية.

٣- مراقبة التقارير الصادرة من البعثات المعنية بالجوانب السياسية والصحفية والاقتصادية.

٤- إعداد تقارير أسبوعية أو شهرية للظواهر الإقليمية والدولية المستجدة لإلمام مراكز القرار.

٥- متابعة تطورات حالات العنف والجماعات الإرهابية المسلحة الإقليمية والدولية.

٦- تطوير علاقة وزارة الخارجية مع المراكز البحثية المهتمة بالأوضاع الاستراتيجية والدولية.

٧- إعداد مطالعات وتقارير سياسية، تتضمن نشاط المنظمات الدولية، وتغطية نشاطات المؤتمرات الدولية.

وكان ينبغي أن تأخذ دائرة التخطيط السياسي في وزارة الخارجية العراقية على عاتقها، تحديد الأولويات، واستشراف الجديد والمتغير في المجالين الإقليمي والدولي، بهدف وضع الخيارات للتعامل مع المستجدات في حال حدوثها، فضلاً عن تعزيز قدرات السياسة الخارجية العراقية، للتعامل مع أي حدث طارئ غير متوقع، أو لم يبحث مسبقاً، أو قد يقع بخلاف ما هو مخطط، وتطوير طرق أكثر فاعلية لتحفيز التفكير المتجدد، حول بناء السياسة الخارجية والوسائل لتحقيق ذلك.

إنَّ وزارة الخارجية العراقية انتهجت سياسة تقوم على الانفتاح العالمي بعد عام ٢٠٠٣، بهدف إعادة العراق مكانته المرموقة في المجتمع الدولي، إذ بدأت وزارة الخارجية بإنجاز التزامات العراق الدولية الضامنة للخروج من الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، فضلاً عن تأكيد التوجهات السلمية القائمة على تحقيق المصالح بالوسائل الدبلوماسية، عن طريق التوصل إلى حلول حول المسائل العالقة، والتعويضات المالية مع دول الجوار بسبب الحروب السابقة، أو مع الولايات المتحدة وروسيا والصين حول ديون الأسلحة المتراكمة، والتوصل إلى عقد اتفاقية انسحاب القوات الأميركية عام ٢٠١١[٢].

---

[١] العراق، جمهورية، وزارة الخارجية، دوائر الوزارة، على الموقع الإلكتروني:

https://mofa.gov.iq. Visited 22/1/2024.

[٢] خليفة، حسين علاوى، تخطيط السياسة الخارجية العراقية في مطلع العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين: دراسة مستقبلية، المؤتمر السنوي بعنوان: استراتيجية بناء دولة العراق بعد الانسحاب الأميركي، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١١)، ص٢٩١، ٢٩٢.

وبسبب المتغيرات الأمنية السريعة في منطقة الشرق الأوسط، أبرزها: موجة الحراك الشعبي فيما يسمى "ثورات الربيع العربي عام ٢٠١٠"، والتوترات الأمنية المستمرة في المنطقة العربية جرَّاء الصراع الإيراني– السعودي في الخليج العربي، وتشديد العقوبات الأميركية على إيران جرَّاء الملف النووي، واستمرار حالة الحروب الخاطفة بين حركة حماس في فلسطين وحزب الله في لبنان وبين إسرائيل، ناهيك عن انعكاس التنافس الاقتصادي والصعود القطبي، لإنهاء النظام العالمي الأحادي القطبية، وإيجاد نظام عالمي متعدد الأقطاب بين الولايات المتحدة وبين روسيا والصين، وانعكاسات هذا التنافس على المنطقة.

لهذا حرصت وزارة الخارجية العراقية عن طريق الدبلوماسية الهادئة والفعالة، بالوقوف على مسافة واحدة من جميع أطراف التغيير، ضمن حدود المسار الاخلاقي والقانون، داعية إلى تحقيق التطلعات الشعبية عبر الحوار والاصلاح السياسي والاقتصادي، مع مراعاة تطبيق مبادئ حقوق الإنسان في التعاطي مع التحركات الشعبية والأزمات الإقليمية والدولية، فضلاً عن قيادة وزارة الخارجية للمؤتمرات التي تقرب وجهات النظر بين الأطراف المتنافرة، لاسيّما عقد مؤتمر القمة العربية في بغداد عام ٢٠١٢[١].

وأسهمت وزارة الخارجية العراقية عن طريق السلك الدبلوماسي، بتحقيق نجاحات فيما يتعلق بإلغاء الديون من النظام السابق، وتعزيز مكانة العراق الدولية، عن طريق افتتاح المزيد من البعثات العراقية في الدول العربية والأجنبية، التي وصل عددها إلى حوالى (٩١) دولة عام ٢٠٢٣، وفتح العشرات من البعثات الأجنبية في العراق، التي وصل عددها إلى حوالى (٥٠) دولة[٢].

ويعد تعزيز الممثليات الدبلوماسية في الخارج من أولويات وزارة الخارجية العراقية، إذ تحقق البعثات الدبلوماسية والسياسية الانفتاح على العالم، وتقدم الخدمات القنصلية للجالية، وحل المشكلات العالقة مع دول الجوار، وتوثيق العلاقات بين العراق والمجتمع الدولي، على أسس الاحترام المتبادل، والمصالح المشتركة، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، وضبط الحدود الدولية، وتوفير المعلومات الدقيقة لأصحاب القرار، وإقامة الاتصالات الدولية لدعم المصالح العراقية في المجالات السياسية، والاقتصادية، والأمنية، والثقافية، فضلاً عن زيادة النشاطات الدبلوماسية العراقية

---

[١] حمود، محمد الحاج، سياسة العراق الخارجية في مائة عام (١٩٢١ – ٢٠٢١)، (بغداد: مكتبة دار دجلة للنشر والتوزيع، ٢٠٢٣)، ص٣٨.

[٢] العراق، جمهورية، وزارة الخارجية، البعثات العراقية في الخارج والبعثات الأجنبية في العراق، على الموقع الإلكتروني:

https://mofa.gov.iq. Visited 22/1/2024.

على صعيد العلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف، للوصول إلى مرحلة تعزيز التجارة والاستثمار مع مختلف دول العالم، والمنظمات الإقليمية والدولية.

وبدأت حكومة "حيدر العبادي" خلال الأعوام ٢٠١٤ – ٢٠١٨، بتوطيد العلاقات مع دول الجوار بما يضمن عدم العزلة، والتركيز في المصالح المشتركة، لاسيّما استثمار الدعم الإقليمي والدولي في مكافحة تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام "داعش"، إذ أسهمت دبلوماسية العراق في تعزيز العلاقات، وإطفاء الخلافات بالجهد الوطني، والابتعاد عن المناطقية والفئوية. في حين حكومة "عادل عبد المهدي" خلال الأعوام ٢٠١٨ – ٢٠٢٠، كانت متوجسة من التحديات القادمة جرَّاء تطور الصراع الأميركي– الإيراني، واحتمالية عودة تنظيم" داعش" إلى المناطق النائية. وعلى الرغم من رهان الأطراف بأنَّ "عادل عبد المهدي" مرشحاً مستقلاً يمتلك خبرة سياسية، لكن إجراءاته خيبت معظم التوقعات، إذ اتبع استراتيجية تحويل الأزمات إلى أطراف الصراع في الأحزاب السياسية، مع عدم وجود استراتيجية اقتصادية أو مشروع لمحاربة الفساد والإصلاح الحكومي، ولم يضع استراتيجية للسياسة الخارجية العراقية، للتعامل مع القضايا الإقليمية والدولية، ولم يجد حلول لمشكلة وجود قوات التحالف الدولي في العراق[١].

وخلال حكومة "مصطفى الكاظمي" في الأعوام ٢٠٢٠ – ٢٠٢٢، سعت السياسة الخارجية العراقية إلى تشكيل علاقات متوازنة مع جميع دول العالم، بعيداً عن سياسة المحاور التي أثرت في أمن العراق واستقراره، وأدى العراق دوراً ريادياً في تقريب وجهات نظر الفرقاء الإقليميين السعودية وإيران، في "قمة بغداد" في آب/أغسطس ٢٠٢١، مع مشاركة "مصطفى الكاظمي" في "قمة جدة للأمن والتنمية"، بمشاركة الرئيس الأميركي "جوزيف بايدن" **(Joseph Biden)** في تموز/يوليو ٢٠٢٣. وشهدت حكومة "محمد السوداني" عام ٢٠٢٢، تغيرات دولية حاسمة في ظل الصراع الأميركي– الروسي، لإعادة تشكيل النظام العالمي، وبزوغ بعض القوى الإقليمية الطامحة، مثل: إيران وتركيا والهند، وازدياد التنافر الأوروبي في ضوء الاجتياح الروسي إلى أوكرانيا، مما دفع السياسة الخارجية العراقية إلى الموازنة العقلانية بعيداً عن التمحور، وعدم التدخل في الشؤون الإقليمية والدولية، وأن يكون العراق محوراً لالتقاء المتخاصمين.

وتعاني وزارة الخارجية العراقية من ضعف الأداء الدبلوماسي، نتيجة لعدم استقرار الأوضاع السياسية الناجمة عن التدخلات الخارجية، فضلاً عن عوامل المحاصصة الحزبية والطائفية في انتقاء العاملين في السلك الدبلوماسي، فضلا عن مشكلات ناتجة من التنازع بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، جرَّاء تعارض الصلاحيات الدستورية، لاسيّما

[١] الصباغ، عثمان، العملية السياسية العراقية في ظل حكومة عادل عبد المهدي، المجلة العلمية لرئاسة الشؤون الدينية التركية، (أنقرة: العدد ٢، كانون الأول/ديسمبر، ٢٠١٩)، ص٤٦.

حكومة إقليم كوردستان، وكان ينبغي على وزارة الخارجية العراقية، تطوير البعثات الدبلوماسية والعوامل الفاعلة المؤثرة في أداء العاملين، في مختلف المستويات الفكرية والمهنية والشخصية، لتحقيق الأهداف المرجوة، فضلا عن تعزيز العلاقات بين بعثات العراق الدبلوماسية، وبين بعثات الدول المضيفة، ومكاتب المنظمات والإقليمية والدولية، وتطوير أداء السفارات لكي تكون أداة فاعلة في خدمة أهداف سياسة العراق الخارجية، لاسيَّما تنمية العلاقات مع الدول والمنظمات، وإقامة شراكات بعيدة في المجالات المختلفة المبنية على المصالح المشتركة[١].

المطلب الثاني

امتيازات وحصانات البعثات الأجنبية وحصاناتها وتداعياتها في العراق

تعد العلاقات الدبلوماسية وسيلة اتصال الشعوب، لإشباع حاجاتها المختلفة بدءا من تسوية الخلافات والمنازعات، إلى تنمية العلاقات الدولية وتطويرها في شتى المجالات، لذلك تعد الحصانة الدبلوماسية الضمانات القانونية والسياسية المتبعة، بين الحكومات الممنوحة للبعثة الدبلوماسية، لاسيّما عدم ملاحقة الدبلوماسيين ومحاكمتهم تحت طائلة قوانين الدولة المضيفة، والتي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١، وبموجب الحصانات الدبلوماسية، وضعف الإرادة السياسية، والاتفاقيات الأمنية الثنائية بين العراق وبين الولايات المتحدة وإيران، تحول العراق إلى مكاناً لتصفية الحسابات، مما أثر في مبادئ السياسة الخارجية العراقية في صيانة أمن العراق، وتعزيز استقراره. وبناءً عليه، نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، هي: الفرع الأول، الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية في القانون الدولي. والفرع الثاني، الاتفاقيات المؤثرة في الحصانات والامتيازات للبعثات الدبلوماسية في العراق. والفرع الثالثة، الخروقات الأمنية جرَّاء تدخل البعثات الدبلوماسية الأجنبية في العراق.

الفرع الأول: الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية في القانون الدولي

تنص حصانات وامتيازات مقار البعثات في اتفاقية فيينا المادة (٢٢)، على حرمة دار البعثة الدبلوماسية، إذ لا يحق للدولة المضيفة دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة، ويجب على الدولة المضيفة اتخاذ التدابير اللازمة لحماية دار

[١] الجميلي، غانم علوان، السياسة الخارجية، (بيروت: مطبعة كركي، ٢٠١٣)، ص١٢٠.

البعثة من الاقتحام[١]، مثل: اتخاذ الإجراءات الأمنية لحماية مقر البعثة، والحفاظ على سلامتها. كما تضمنت المادة (٢٤) حرمة المحفوظات الخاصة بالبعثة الدبلوماسية ووثائقها، وهي حصانة مطلقة في أوقات السلم أو الحرب أو في حال قطع العلاقات. كما نصت المادة (٢٧) على حرية البعثة بالاتصال للأغراض الرسمية، وأن تستخدم الرسائل والرموز والشفرات، ولا يحق للدولة المضيفة، ولا يجوز للبعثة استخدام جهاز لاسلكي إلا بموافقة الدولة المضيفة[٢].

إنَّ الحصانة للبعثات ليست مطلقة، فإذا كانت وسائل اتصال البعثة تمتاز بالحصانة، فإنَّ ذلك يرتبط بالحفاظ على أمن الدولة المضيفة وسلامتها. كما أنَّ القاعدة العامة تقضي بعدم جواز دخول الشرطة لمقر البعثة إلا بموافقة رئيسها، وفي حال قيام البعثة الدبلوماسية بإيواء الفارين من العدالة، فإنَّ ما تملكه الدولة المستقبلة هو التربص للاجئ خارج مقر البعثة، وعدم السماح له بالرحيل إلى خارج الدولة.

ويتمتع مبعوثو الدولة بالحصانة الشخصية بموجب المادة (٢٩)، فلا يجوز القبض على الدبلوماسي أو احتجازه، وتلتزم الدولة المضيفة بمعاملته باحترام، واتخاذ الإجراءات لحمايته من الاعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته[٣]، والرأي الراجح في فقه القانون الدولي العام، أنَّه من الجائز في حالة الدفاع الشرعي أو الضرورة القصوى، أن يقبض على الدبلوماسي أو يحتجز في حالة التلبس، لمنعه من ارتكاب الجرائم البالغة الخطورة، وترحيله فوراً إلى دولته[٤]. كما يتمتع الدبلوماسي بالحصانة القضائية الجنائية والمدنية بموجب المادة (٣١)، وتشمل عدم المثول أمام أي جهة للشهادة، لكن الحصانة أمام القضاء المدني ليست مطلقة، إذ استثنت المادة (٣١) ثلاثة أنواع من الدعاوي، هي: الدعاوي العينية العقارية في إقليم الدولة المضيفة، لحساب الدبلوماسي بصفته الشخصية، والدعاوي المتعلقة بميراث أو تركة عهدت إلى الدبلوماسي بصفته الشخصية، والدعاوي المرتبطة بالنشاطات التجارية أو المهنية التي يمارسها الدبلوماسي في الدولة المضيفة بصفته الشخصية[٥].

---

(1) Nations, United, Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961, Done at Vienna on 18 April 1961, Entered into force on 24 April 1964, (New York: General Assembly, 2005), P. 7.

(2) ibid, P. 8.

(3) ibid, P. 9.

(٤) عبد الحميد، محمد سامي، أصول القانون الدولي العام: الحياة الدولية القانون الدبلوماسي والقانون القنصلي والقانون الدولي للبحار، ج٣، ط٣، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨)، ص٨١، ٨٢.

(5) Nations, United, op. cit, P. 9.

كذلك إعفاء البعثة الدبلوماسية ورئيسها من الضرائب والرسوم الجمركية في المادة (٢٣)، والمتعلقة بنظام التأمينات الاجتماعية في الدولة المستقبلة، ويستثنى أسعار السلع والخدمات، ودفع الضرائب والرسوم على عقارات يتملكها الدبلوماسي بصفته الخاصة في الدولة المستقبلة، والرسوم المستحقة نظير الخدمات الشخصية، والضرائب على السلع الشخصية المستوردة[١].

الفرع الثاني: الاتفاقيات المؤثرة في الحصانات والامتيازات للبعثات الدبلوماسية في العراق

أولاً- اتفاقية وضع القوات الأميركية في العراق:

إنَّ الدولة القائمة بالاحتلال تسعى دائماً إلى إخفاء وجودها العسكري المباشر، وتحويله من أمر غير قانوني إلى حالة طبيعية، لذلك شكلت الولايات المتحدة أضخم سفارة في العراق، بكلفة تصل إلى (٦٠٠) مليون دولار، ويعمل فيها أكثر من (٤٠٠٠) موظف، وتمتلك ميزانية تفوق ميزانية دولة نامية، وهي أكبر موازنة لسفارة في التاريخ الدبلوماسي، إذ جسدت بيتاً أبيض مصغراً، وأنَّ وجود سفارة بهذه المساحة المترامية والضخامة بعدد الدبلوماسيين والموظفين، والشركات الأمنية لحمايتها المزودة بالأسلحة التكنولوجية عالية الدقة، يحتم اعتبارات استعمال السفارة لعمليات استخباراتية[٢]. وجاء الإعلان عن إنهاء الوجود الأميركي في العراق، بتوقيع "اتفاقية مركز القوات" في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، ومن الناحية الشكلية تعكس الاتفاقية رغبة "المحافظين الجُدُد"، في أن تكون اتفاقية وليست معاهدة، لتجنب الطعن من أعضاء الحزب الديمقراطي في الكونغرس[٣]، وتفادي الفيتو من روسيا والصين، لتمديد بقاء القوات الأميركية في مجلس الأمن، وأنَّ العراق الطرف الأضعف في المفاوضات، بسبب وجود القوات الأميركية، وعنصر المساومة قبل التوقيع لإخراج العراق من الفصل السابع.

ومن جانب المضمون، نصت المادة (٩) الفقرة (٥) على حرمان العراق من العائدات المالية، نتيجة إعفاء طائرات القوات الأميركية، والشركات المتعاقدة معها من الضرائب والرسوم، وأعطت المادة (١١) الفقرة (٤) القوات الأميركية حق استعمال

---

[1] Nations, United, op. cit, P. 7.

[٢] المعموري، عبد علي كاظم، أميركا من الهزيمة الإستراتيجية إلى المناورة التكتيكية، مجلة حمورابي، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، (بغداد: السنة الأولى، العدد ١، كانون الثاني/يناير، ٢٠١٢)، ص١٠.

[٣] بجك، باسيل يوسف، "مشروع الاتفاقية الأمنية بين العراق والولايات المتحدة الأميركية، الاحتلال التعاهدي عبر منهج اتفاقيات مركز القوات الأميركية"، العراق تحت الاحتلال تدمير الدولة وتكريس الفوضى، بإشراف أنتوني كوردسمان وآخرون، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨)، ص١٦٩.

الموجات والترددات الراديوية دون رسوم ضريبية، ونصت المادة (١٢) الفقرة (٥) لا يكون للسلطات العراقية احتجاز القوات الأميركية، إذ تبقى الصلاحية للأميركيين، وتضمنت الفقرة (٦) أن تطالب سلطة الطرف الآخر التخلي عن حق الولاية القضائية، وتذهب الفقرة (٨) إلى إعطاء الأميركيين الذين يحاكمون في محاكم عراقية، حق الضمانات بموجب القوانين والدستور الأميركي[١].

وأعطت المادة (١٤) الفقرة (١) الحق للقوات الأميركية في الدخول إلى العراق والخروج منه بموجب بطاقة الهوية، وكأنه انتقال داخل الأراضي الأميركية، وليس من دولة إلى دولة ذات سيادة. وأشارت المادة (٢١) الفقرة (١) إلى تنازل الطرفين عن مطالبة الطرف الآخر بالتعويض، عن أيّ ضرر أو خسارة أو تدمير، بالممتلكات العسكرية أو المدنية، مما يمنع العراق من مطالبة بأي تعويض جرّاء الاحتلال، وأعطت المادة (٢٨) الفقرة (١) الحق للسلطة الأميركية أن تتصرف بمفردها إزاء ما تراه من تهديدات تجاه العراق، بعد إجراء مداولات بين الطرفين؛ بمعنى أنَّ وظيفة العراق تنحصر في المداولات، دون الحق بإصدار قرار القبول أو الرفض أو المشاركة الميدانية.

ثانياً- الاتفاقية الأمنية العراقية – الإيرانية:

وقَّع رئيس الوزراء العراقي" محمد شياع السوداني"، وسكرتير مجلس الأمن القومي الإيراني" علي شمخاني "، على اتفاقية أمنية في بغداد في آذار/مارس ٢٠٢٣، بهدف معالجة المخاوف الإيرانية بشأن الجماعات الكردية الإيرانية المعارضة، المتمركزة في كوردستان العراق، وجاءت الاتفاقية في إطار إعلان وزير الخارجية الإيراني "حسين أمير عبد اللهيان"، باستعادة علاقات إيران مع السعودية والإمارات العربية المتحدة. وأشارت الاتفاقية إلى حسم التحديات الأمنية غير المرغوبة، والبت في إدارتها بين الدولتين، إذ تتهم إيران المجموعات الكردية المنفية في العراق، بالتعاون والتنسيق مع إسرائيل ضد إيران[٢]. وينص أحد بنود الاتفاق الأمني العراقي– الإيراني، على عدم إطلاق النار أو تنفيذ عملية تجاه الأراضي العراقية، دون إشعار الحكومة المركزية، لكن قوات الحرس الثوري الإيراني قصفت منزل رجل الأعمال العراقي" بيشرو دزيي"، في إقليم كوردستان العراق في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٤، الذي وصفته إيران بمركز تجسس تابع

---

[١] حسين، خليل، "الإستراتيجية الأميركية تجاه العراق وخلفيات الاتفاقية الأمنية"، رؤية نقد وتحليل للاتفاقية الأمنية الأميركية – العراقية، مجموعة مؤلفين، مؤتمر العراق والاتفاقية الأمنية الأميركية العراقية المنعقد في بيروت للفترة ٢٣ – ٢٤ /٢٠٠٩/٥، (بغداد: مطبعة البينة، ٢٠٠٩)، ص٩٠ – ٩٢.

[٢] السعدون، واثق، سياسة بايدن تجاه العراق: تأهيل العلاقات الأميركية – العراقية لعالم ما بعد حرب أوكرانيا، (عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، ٢٠٢٣)، ص٦.

لإسرائيل، وتجمع لجماعات إرهابية مناهضة لإيران، لذلك أعلن العراق عن وضع تعديلات على الاتفاق، عن طريق اللجنة الأمنية العليا المشتركة، بسبب الخروقات الأمنية الإيرانية.

الفرع الثالث: الخروقات الأمنية جرَّاء تدخل البعثات الدبلوماسية الأجنبية في العراق:

ارتبط الصراع السياسي في العراق بالصراع الأميركي– الإيراني في الشرق الأوسط، إذ بعد الانتهاء من التصدي لتنظيم "داعش" في العراق عام ٢٠١٧، بدأت موجة من المظاهرات والاعتصامات الشعبية، طالبت الحكومة العراقية بإجراء تغيرات سريعة في المشهد السياسي، والتخلص من المحاصصة الحزبية والطائفية، وفي المقابل اتهمت بعض قيادات الأحزاب العراقية، تدخل السفارة الأميركي في بغداد بتوفير الدعم المالي والإعلامي للمتظاهرين، للتخلص من الحكومة العراقية التي وصفت بالموالية إلى إيران، فقد أدت المظاهرات إلى إحراق بعض القنصليات والمراكز التابعة إلى إيران في العراق[١].

وبدأت الولايات المتحدة بحملة واسعة طالت بعض القيادات التابعة" للحشد الشعبي"، وفصائل المقاومة المسلحة، التي أسهمت في القضاء على تنظيم "داعش"، إذ اتهمت الإدارة الأميركية قيام الجماعات التابعة إلى إيران في العراق، باستهداف القوات والمقرات الأميركية في المنطقة، لاسيّما قاعدة "عين الأسد" في العراق، وقد أمر الرئيس الأميركي"دونالد ترامب" **(Donald Trump)** في كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠، بالقيام بغارة جوية بطائرة دون طيار بالقرب من مطار بغداد الدولي، أدت إلى مقتل قائد فيلق القدس الإيراني" قاسم سليماني"، الذي وصفته الولايات المتحدة بأنَّه يشكل تهديداً وشيكاً على الأرواح الأميركية، فضلا عن أحد قادة الحشد الشعبي "جمال جعفر آل إبراهيم" الملقب "أبو مهدي المهندس"[٢].

وبدأت موجة من الحراك الشعبي طالت البعثات الدبلوماسية، ومحاولة اقتحام مقر السفارة الأميركية في بغداد، فضلاً عن اغتيال المواطن الأميركي "ستيفن ترول" **(Stephen Troll)** في بغداد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢، وارتبط الاغتيال بقضية الميليشيات المسلحة في العراق، في حين حاولت بعض المنظمات الربط بين عملية الاغتيال، وبين هيئات المعونة الأميركية التي تزاول أنشطة سرية. وتصاعدات المواقف بعد عملية "طوفان الأقصى"، أو"السيوف الحديدية" بين الجماعات الفلسطينية المسلحة، بقيادة "حركة حماس" في قطاع غزة، وبين الجيش الإسرائيلي في تشرين الأول/أكتوبر

---

[1] Heather Kerrigan, Historic Documents of 2019, (New York: SAGE Publications, 2020), P. 58.

[٢] المنشاوي، محمد، ترامب أولًا: كيف يغير الرئيس أميركا والعالم؟، (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٢٠)، ص٣٠.

٢٠٢٣، إذ تحولت الأراضي العراقية إلى مسرح للعمليات النوعية المتبادلة، إذ اتهمت الولايات المتحدة الجماعات التابعة إلى ايران، باستهداف السفارة الأميركية في بغداد بصواريخ موجهة، وفي المقابل قامت القوات الأميركية الموجودة في إطار قوات التحالف الدولي لمكافحة تنظيم "داعش"، باستهداف مقرات ومراكز عسكرية تابعة لقوات "الحشد الشعبي" والفصائل الموالية إلى إيران.

وقام الحرس الثوري الإيراني بقصف منزل رجل الأعمال العراقي" بيشرو دزيي" في إقليم كوردستان العراق في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٤، جراء اتهامه بالعمل لصالح جهاز الموساد الإسرائيلي، وفي المقابل ردت الإدارة الأميركية باغتيال أحد أهم قيادات كتائب حزب الله "أبو باقر الساعدي" في بغداد في شباط/فبراير ٢٠٢٤، إذ أعلنت القيادة المركزية الأميركية "سنتكوم" بأنَّ "أبو باقر الساعدي" مسؤول عن التخطيط، والمشاركة في الهجمات على القوات الأميركية في المنطقة، الأمر الذي دفع الحكومة العراقية إلى الإعلان بأنَّ الضربات الأميركية التي تستهدف القيادات بصواريخ ومسيرات، تمثل خرقاً للسيادة العراقية، وقد تدفع الحكومة إلى إنهاء مهمة التحالف الدولي، الذي تحول إلى عامل عدم استقرار في العراق.

الخاتمة

إنَّ وزارة الخارجية العراقية في ظل الدبلوماسية الجديدة بعد عام ٢٠١٣، اعتمدت على الوسائل التوفيقية والحلول السلمية للعلاقات الثنائية، إذ مكنت صانع القرار بامتلاك قدرة التوظيف للمقاربات الإقليمية، بغية ضمان الأمن القومي من التهديدات غير المتناهية، وتكشف هذه المقاربات عن محاولات العراق استثمار المعطى الدبلوماسي، بهدي تأمين خيارات جديدة في عملية التخطيط الاستراتيجي، تنقله إلى مجال أوسع بدلاً من التنافس والصراع، لكن إدارة عملية التوازن بين المصالح العراقية العليا، ومصالح الأطراف الأخرى مرتبطة بطبيعة التوازنات والمتغيرات القائمة في الشرق الأوسط.

الاستنتاجات

١- تعتمد السياسة الخارجية العراقية على الوسائل الدبلوماسية والمقاربات التوفيقية وتقريب وجهات النظر، فضلاً عن الأخذ في الاعتبار تقوية البيئة الداخلية، وترتيب العلاقات الخارجية، بوصفها آلية للمخطط الاستراتيجي، الذي

تتبعه الدبلوماسية العراقية في الابتعاد عن الصراعات.

٢- إعادة وزارة الخارجية العراقية النظر بشأن علاقات الصداقة مع دول الجوار، عن طريق رسم برنامج عملي مشترك، مع دائرة التخطيط السياسي والإدارة الدبلوماسية في وزارة الخارجية.

٣- سعت وزارة الخارجية العراقية إلى رسم استراتيجية دبلوماسية جديدة، بشأن أداء الممثليات الدبلوماسية في العالم، تتبنى آليات عمل جديدة للتعامل مع الدول، تتمكن عن طريقها تقريب وجهات النظر.

التوصيات

تمكين المرجعيات المعتدلة في وزارة الخارجية العراقية، لإقامة التفاعلات الإيجابية مع دول العالم كافة، وبما يسهم في توظيف الإمكانات الجيوسياسية في السياسة الخارجية العراقية.

المصادروالمراجع

أولا- المصادروالمراجع:

١. بجك، باسيل يوسف، "مشروع الاتفاقية الأمنية بين العراق والولايات المتحدة الأميركية، الاحتلال التعاهدي عبر منهج اتفاقيات مركز القوات الأميركية"، العراق تحت الاحتلال تدمير الدولة وتكريس الفوضى، بإشراف أنتوني كوردسمان وآخرون، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨).

٢. الجميلي، غانم علوان، السياسة الخارجية، (بيروت: مطبعة كركي، ٢٠١٣).

٣. الجاسور، ناظم عبد الواحد، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، (بيروت: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨).

٤. حسين، خليل، "الإستراتيجية الأميركية تجاه العراق وخلفيات الاتفاقية الأمنية"، رؤية نقد وتحليل للاتفاقية الأمنية الأميركية – العراقية، مجموعة مؤلفين، مؤتمر العراق والاتفاقية الأمنية الأميركية العراقية المنعقد في بيروت للفترة ٢٣ – ٢٤ /٢٠٠٩/٥، (بغداد: مطبعة البينة، ٢٠٠٩).

٥. حمود، محمد الحاج، سياسة العراق الخارجية في مائة عام (١٩٢١ – ٢٠٢١)، (بغداد: مكتبة دار دجلة للنشر والتوزيع، ٢٠٢٣).

٦. خليفة، حسين علاوى، تخطيط السياسة الخارجية العراقية في مطلع العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين: دراسة مستقبلية، المؤتمر السنوي بعنوان: استراتيجية بناء دولة العراق بعد الانسحاب الأميركي، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١١).

٧. السعدون، واثق، سياسة بايدن تجاه العراق: تأهيل العلاقات الأميركية – العراقية لعالم ما بعد حرب أوكرانيا، (عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، ٢٠٢٣).

٨. عبد الحميد، محمد سامي، أصول القانون الدولي العام: الحياة الدولية القانون الدبلوماسي والقانون القنصلي والقانون الدولي للبحار، ج٣، ط٣، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨).

٩. العراق، جمهورية، النظام الداخلي لمجلس النواب، (بغداد: صحيفة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢، شباط/فبراير، ٢٠٠٧).

١٠. العراق، جمهورية، النظام الداخلي لمجلس النواب، (بغداد: صحيفة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢، شباط/فبراير، ٢٠٠٧).

١١.العراق، جمهورية، قانون وزارة الخارجية، (بغداد: صحيفة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩٤، تشرين الأول/أكتوبر، ٢٠١٣).

١٢.العراق، دستور جمهورية، عام ٢٠٠٥.

١٣. المشترك، مركز التخطيط، استراتيجية الأمن الوطني العراقي ٢٠٠٧ – ٢٠١٠، (بغداد: مستشارية الأمن الوطني العراقي، ٢٠٠٧).

١٤. المعموري، عبد علي كاظم، أميركا من الهزيمة الإستراتيجية إلى المناورة التكتيكية، مجلة حمورابي، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، (بغداد: السنة الأولى، العدد ١، كانون الثاني/يناير، ٢٠١٢).

١٥. المنشاوي، محمد، ترامب أولًا: كيف يغير الرئيس أميركا والعالم؟، (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٢٠).

ثانياً- الدوريات:

١٦. عثمان الصباغ، العملية السياسية العراقية في ظل حكومة عادل عبد المهدي، المجلة العلمية لرئاسة الشؤون الدينية التركية، أنقرة، العدد ٢، كانون الأول/ديسمبر، ٢٠١٩.

ثالثاً- المو اقع الإلكترونية:

١٧. العراق، جمهورية، استراتيجية وزارة الخارجية، على الموقع الإلكتروني:

https://mofa.gov.iq. Visited 12/1/2024.

١٨. العراق، جمهورية، وزارة الخارجية، دوائر الوزارة، على الموقع الإلكتروني:

https://mofa.gov.iq. Visited 22/1/2024.

١٩. العراق، جمهورية، وزارة الخارجية، البعثات العراقية في الخارج والبعثات الأجنبية في العراق، على الموقع الإلكتروني:

https://mofa.gov.iq. Visited 22/1/2024.

رابعاً الكتب الأجنبية:

20. Blannin, Patrick, Defence Diplomacy in the Long War, (Leiden: Brill, 2017).

21. Calvo, Charles, Dictionnaire de Droit International public et privé, (Amsterdam, Puttkammer & Mühlbrecht , 1885).
22. Heather Kerrigan, Historic Documents of 2019, (New York: SAGE Publications, 2020).
23. Martens, Charles De, Le Guide diplomatique. Précis Des Droits Et Des Fonctions Des Agents Diplomatiques Et Consulaires, (Paris: Cinquiéme Édition, Leipzig: F. A. Brockhaus, vol. 1, 1866).
24. Mazarr, Michael J., The Iraq War and Agenda Setting, Foreign Policy Analysis, (England: Oxford University Press, Vol. 3, No. 1, January, 2007).
25. Modelski, George, A Theory of foreign Policy, (New York: Frederick A. Praeger, 1962).
26. Morgan, Patrick M., Theories and Approaches to International Politics What are We to Think?, (New Jersey: Transaction Books, 1986).
27. Nations, United, Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961, Done at Vienna on 18 April 1961, Entered into force on 24 April 1964, (New York: General Assembly, 2005).
28. Neack, Laura, The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era, (Maryland: Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc. , 2008).
29. Nicolson, Sir Harold George, Diplomacy, (England: Oxford University Press , 1964).
30. Riccio, Barry D., Walter Lippmann Odyssey of a Liberal, (New Jersey: Transaction Publishers, , 1994).
31. Rivier, Alphonse, Principles Du Drot des Gens, (Paris: Librairie Nouvelle De Droit Et De Jurisprudence , 14, Rue Soufflot Et Rue Toullier, 13, 1896).
32. Roberts, Sir Ivor, Satow's Diplomatic Practice, 3 edition, (England: Oxford University Press , 2018).
33. Rosenau, James N., The Scientific Study of Foreign Policy, (London and New York: Frances Pinter and Nichols Publishing, 1980).
34. Snyder, Jack, One World, Rival Theories, Foreign Policy, (Washington, DC: No. 145, November /December, 2004).

35. Snyder, Richard and Spain, Burton, Foreign Policy Decision – Making: An Approach to the Study of International Politics, (New York: Free Press, 1962).

36. Snyder, Richard C., H. W. Bruck and Burton Sapin, Foreign Policy Decision – Making: (Revisited), (New York: Palgrave, 2002).