

النظام الأساسي لمجلس التعاون هل استجاب لمطالب ميثاق الأمم المتحدة وشروطه؟

الدكتور جورج عرموني
معهد الحقوق والعلوم الإدارية
جامعة وهران - الجزائر

لن نتسرع بالقول أن مجلس التعاون لدول الخليج العربية، منظمة دولية اقليمية، تستجيب بشكلها ومضمونها لكامل المبادئ والاهداف التي نادى بها ميثاق الامم المتحدة، والشروط التي وضعها القانون الدولي الحديث. إن التوصل إلى استنتاج كهذا يجب أن يمر عبر الكشف عن مجمل الشروط الضرورية، المتعارف عليها لقيام هذه المنظمات، ومن ثم عن مدى تمسك النظام الأساسي لمجلس التعاون بها شكلا وممارسة. بعد هذا نستطيع تحديد المكان الذي يقف عنده مجلس التعاون دون تحيز أو مجاملة، ومنه قياس المسافة الصحيحة التي تفصله عن مفهوم المنظمات الدولية الاقليمية كما وضعه القانون الدولي. ونحن، إذ نقوم بهذه المهمة، فليس بدافع التشكيك بحق مجلس التعاون في الحياة، ذلك أن أحدا لا يستطيع إلغاء هذا الحق عن أي تنظيم دولي يسعى، بشكل خاص، إلى أهداف لا تقوض الأمن والسلم الدوليين أو تهددهما، بل لاعتقادنا الراسخ بضرورة التوقف عند بعض الثغرات الآن وقبل فوات الوقت، خاصة وأن مجلس التعاون ما يزال طري العود. . نديه تسهل عليه الاستجابة لمتطلبات التغير التي لا غنى له عنها، خاصة اذا ما أريد للدول

أعضائه، «مجتمعة أن يكون لها صوت في المجال العالمي والاقليمي يعبر عن مكانتها في الاقتصاد العالمي، صوت محترم ومهاب في علاقاتها مع الشرق والغرب، مع الشمال والجنوب وتكون عضيدا فاعلا في قضايا الأمة العربية»^(١).

ونود، بداية استئذان القارىء لاعتمادنا الأسلوب التقليدي في البحث، والذي يجعل من القوالب المرسومة، مسبقا، معيارا للقياس يقارن بها. ولقد أخذنا بهذه الطريقة بحكم خصوصيات المادة التي نتعامل معها، من جهة، والزاوية التي اخترناها كمكان لعملنا، من جهة ثانية.

ثمة مطالب جاء بها ميثاق الأمم المتحدة تضمن، في حال توافرها، الاستمرارية للمنظمات الدولية بأشكال مختلفة تتراوح بين التعامل المباشر والكامل معها وبين عدم الاعتراض على وجودها من قبل المجموعة الدولية، بما في ذلك المنظمات الدولية الاقليمية وغيرها. تتمثل أهم هذه المطالب بما يلي :-

١ - ضرورة بذل كل جهد للتوصل إلى حل المنازعات المحلية حلا سلميا، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن (فقرة ٢ من المادة ٥٢ من ميثاق الأمم المتحدة).

٢ - حصر مفعول ونتائج الاجراءات المتخذة من قبل تلك المنظمات ضمن حدود الاقليم الجغرافي الواحد الذي يجب أن تنتمي إليه الدول الأعضاء المكونة لهذه المنظمات.

٣ - التنسيق التام مع مجلس الأمن ووضعه دائما في صورة ما يتخذ، أو ما يزمع اتخاذه من إجراءات تهدف إلى حفظ الأمن والسلم الدوليين (المادة ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة).

٤ - عدم تعارض نشاطات تلك المنظمات مع مبادئ الأمم المتحدة وأهدافها. وغير ذلك من المطالب الأخرى التي يمكن استخلاصها من الميثاق.

لقد أولت منظمة الأمم المتحدة المطلب الأول هذا أهمية بارزة، ذلك أنها

(١) راجع ورقة العمل المشترك، الصادرة عن قمة أبو ظبي، المنعقدة في ٢٦ أيار/ماي ١٩٨١.

رأت في تلك المنظمات، منذ نشأتها أداة عون إضافية، قادرة على المساهمة بقسط وافر من الأعباء الملقة على كاهل المنظمة الأممية، وذلك بما تستطيع معالجته من أمور تتعلق بحفظ الأمن والسلم في منطقة تواجدها، إلى جانب ما يمكن أن تقوم به من دور ذي صبغة تعاونية، يسعى إلى تنمية العلاقات بين أقطار النظام الاقليمي . . . (٢) وهذا يعني أنه يجب على كل تنظيم دولي ، يطمح إلى إضفاء الشرعية على وجوده، أن يراعي تطبيق المطالب ويمتنع عن القيام بما يتعارض معها. ونظرا لأهمية ذلك نتوقف فيما يلي عند المطلب الأول، بهدف الكشف عن مدى استجابة النظام الأساسي لمجلس التعاون لدعوة ميثاق الأمم المتحدة إلى فض المنازعات المحلية سلميا. بكلمات أخرى، للكشف عن آلية (ميكانيزم) تسوية المنازعات التي اعتمدها مجلس التعاون، وعن مدى تطابقه مع بنود الفصل السادس من ميثاق المنظمة الدولية.

إن أول ما يلفت النظر في النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي هو استحداثه هيئة مستقلة تتخصص في تسوية المنازعات التي تقوم بين الدول الأعضاء وتتبع مباشرة إلى المجلس الأعلى، صاحب السلطة العليا في المجلس. والهيئة جهاز غير دائم يتم تشكيلها كلما دعت الحاجة لذلك من مواطني الدول غير الأطراف في النزاع. (الفقرة أ من المادة الرابعة من النظام الأساسي هيئة تسوية المنازعات.) ولها الحق في الاستعانة بمن تشاء من الخبراء والمستشارين تبعاً لطبيعة النزاع المعروض عليها. وعند الانتهاء من التداول بشأن هذا النزاع ترفع الهيئة توصياتها إلى المجلس الأعلى الذي يتخذ بشأنه القرار المطلوب.

إن قيام هيئة خاصة بتسوية ما ينشأ من منازعات بين الدول الأعضاء مرهون بوجود فعليين: -

قيام النزاع نفسه، أولاً، والتوصل إلى قرار من قبل المجلس الأعلى بتشكيل الهيئة، ثانياً. ويعتبر الاجراء الأخير عملاً منفصلاً تماماً عن ظهور النزاع، أي نزاع كان، ذلك أن الحاجة إلى تشكيل الهيئة أمر مرتبط كلية بطبيعة النزاع، بدرجة خطورته، بمدى نجاح أو فشل المحاولات التي جرت

(٢) راجع أحمد فارس عبد المنعم، دور جامعة الدول العربية في النظام الاقليمي العربي، مجلة المستقل العربي، العدد ٧٣ آذار/مارس ١٩٨٥ ص ١٧.

حلّه . . . إلخ . والظاهر أن المجلس الأعلى يفرق بين فئتين من المنازعات : بين ما هو أكثر تعقيدا ، وبالتالي تصبح الحاجة إلى جهود هيئة التسوية حاجة ملحة وضرورية ، وبين ما هو أقل تعقيدا ، بحيث تنطبق على طبيعته تسمية «الخلاف» ، فلا حاجة عندها إلى تدخل الهيئة ، بل يحال النزاع إلى المجلس الأعلى أو المجلس الوزاري ، كما يبدو من نص الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من النظام الأساسي . وتباين المنازعات من حيث موضوعها بتباين أوجه نشاطات الدولة نفسها . فمنها ما يحمل طابعا سياسيا ، عندما يتعلق الأمر بحدود الدولة ، بحرمة ترابها ، باستقلالها السياسي ، بكلمات أخرى ، بانتهاك سيادتها . ومنها المنازعات الاقتصادية التي تنشأ بسبب اخلال أحد الأطراف بتعهداته تجاه الطرف الآخر^(٣) . ومنها ما له صبغة قانونية بحتة . بعضها حديث وبعضها مزمن ، بعضها معقد وآخر أقل تعقيدا . بينها ما يقتصر حله على مساعي الأطراف المتنازعة نفسها ، وبينها ما يحتاج إلى اهتمام الهيئات المتخصصة في المنظمات الدولية الاقليمية ، وهناك ما يستدعي عرضه على مجلس الأمن ، تبعا لما تقتضيه الفقرة الثانية من المادة ٥٢ من ميثاق الأمم المتحدة . لكن ، ومهما اختلفت الأسباب ، فأطراف النزاع يجدون استعدادا دائما من قبل الأجهزة المعنية للمساهمة بإيجاد حل لأي نزاع ، وكأنا بالنظام الأساسي لمجلس التعاون وقد وضع المنازعات على طريق يتخللها عدد من المحطات تبدأ بالمجلس الأعلى ، المحطة الأولى التي يتوقف عندها النزاع ، ثم يليها المجلس الوزاري . ولا يصل قاعات هيئة التسوية ، المحطة الأخيرة على هذه الطريق ، إلا بعد فشل المساعي السابقة التي يكون قد قام بها المجلس الأعلى بحثا عن الحل المطلوب . وفي كل هذا دليل على أن النزاع ، منذ ظهوره ، يخضع لمراقبة المجلس الأعلى الدائمة ، تسهيلا للتحكم بنتائجه . والملاحظ هنا أن الشروع باجراءات الحل قد أخضع لمبادرة مزدوجة ، فهي مبادرة مجلس التعاون بأجهزته المختلفة ، من جهة ، ومبادرة الدول الأعضاء ، أطراف النزاع نفسها من جهة أخرى ، وحيث تتعثر الأولى تنجح الثانية . غير أن إحالة النزاع على هيئة

(٣) مع الأخذ بعين الاعتبار أن حل بعض هذه المنازعات يدخل في اختصاص القانون الدولي الخاص .

التسوية أو على أجهزة مجلس التعاون الأخرى لمباشرة الحل لا تفترض، حسب النظام الأساسي، قيام اتفاق مسبق بين الأطراف، على غرار ما تقوم به منظمة الوحدة الإفريقية في حالات مشابهة^(٤). صحيح أن وجود اتفاق من هذا النوع قد يسهل التوصل إلى حل، لكن غيابه، من جهة ثانية لا يعرقله كثيرا، خاصة وأن النظام الأساسي لم يشترط على الأطراف منذ البداية مثل هذا الاتفاق.

بهذا المعنى، يكون مجلس التعاون قد ارتقى بنظام تسوية المنازعات إلى مستوى لم تبلغه من قبل جامعة الدول العربية^(٥)، متخطيا بذلك بعضا من الثغرات الكثيرة التي حملها ميثاق الجامعة، خاصة المتعلق منها بنظام التسوية السلمية للمنازعات. لكن ثمة سؤال يستوقفنا وهو: هل نجحت الخطوة الجديدة التي حققها مجلس التعاون في إقامة نظام تسوية بديل يتجاوز العجز المزمّن الذي حملته الجامعة العربية منذ ظهورها لتواجه به معظم المنازعات على امتداد ما يزيد على أربعين سنة، أم أن هذه الخطوة بقيت معزولة دون أن تقترب بآليات عملية تجعل من حل المنازعات نظاما قادرا على التعامل مع الخلافات بأدوات عصرية فعالة، الأمر الذي أبعد نظام التسوية السلمية للمنازعات عن الاستجابة الكاملة للشروط التي نص عليها ميثاق المنظمة الدولية؟ هذا ما سنحاول الكشف في الصفحات القليلة التالية.

من الملاحظ في النظام الأساسي لمجلس التعاون أن قيام هيئة خاصة بتسوية المنازعات لم يترافق مع وجود نص يشجب التهديد باستعمال القوة أو استعمالها على وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة ويلزم، وبالتالي، الأطراف بالتقيد بالوسائل السلمية كاسلوب وحيد لفض خلافاتها المحلية. والغالب هنا

(٤) نذكر في هذا المجال أن منظمة الوحدة الإفريقية أقرت في مادتها التاسعة عشر نظاما للتسوية السلمية للمنازعات يعتمد على إنشاء لجنة الوساطة والتحكيم، المتخصصة بالنظر في المنازعات التي تقوم بين الدول الأعضاء فقط. والمفترض أن لا يقوم حل إلا باتفاق مسبق للأطراف وإلا فإن الاحالة على لجنة الوساطة لا تكون ملزمة لمن لا يقبلها.

(٥) للمقارنة نلاحظ أن ميثاق جامعة الدول العربية أقر في مادته الخامسة مبدأ التحكيم الاختياري للمنازعات المتعلقة باستقلال الدول، بسيادتها وبسلامة أراضيها. واسند تطبيق هذا المبدأ إلى مجلس الجامعة، وجعل التحكيم مهمة لا يباشرها المجلس إلا بطلب من أطراف النزاع. من جهة أخرى، وبمبادرة ذاتية، تحول مجلس الجامعة القيام بدور الوسيط في المنازعات التي يهدد استمرارها بقيام حرب.

أن النظام الأساسي قد اعتبر انشاء جهاز خاص بالمنازعات اجراء كافيا لحث الأطراف على الامتناع عن استعمال القوة واللجوء عوضا عن هذا، إلى خدمات هيئة التسوية كوسيلة أخيرة. وهذا التوجه مقبول من حيث المبدأ ولا يثير الاعتراض، خاصة وأن أعضاء مجلس التعاون هم، قبل كل ذلك، دول كاملة العضوية في منظمة الأمم المتحدة، تخضع للالتزامات، المنصوص عليها في ميثاقها، وبشكل خاص، ما تقتضيه الفقرة الرابعة من المادة الثانية من تحريم استعمال القوة أو التهديد باستعمالها في العلاقات الدولية. بيد أن الامتناع عن استعمال القوة لا يصبح مبدأ ملزما إلا عندما يتجسد في نص خاص يتوجه إلى الأطراف، مطالبا إياهم التمسك بتطبيقه. في هذه الحالة فقط يصبح عدم التقيد بالالتزام اخلايا يستوجب الادانة، وأحيانا اتخاذ اجراءات رادعة. أما عند غياب نص كهذا، فإن الامتناع عن استعمال القوة يأخذ مفهوم الحق الذي لا إدانة في التراجع عنه أو التمسك به. فعدم الالتزام بالتقيد بالحق لا يمكن اعتباره انتهاكا للقانون.

لنحاول اصطلاحا، تصنيف المنازعات المحلية التي يمكن أن تصبح موضوعا لمناقشات المجلس الأعلى بحسب المعايير التالية:-
أولا: انتهاء الأطراف المتنازعة لعضوية المجلس الخليجي،
ثانيا: درجة خطورتها،

ثالثا: النتائج التي قد تترتب على استمرار تأزمها، وذلك بهدف الوقوف على طبيعة الاجراءات التي يتخذها المجلس الأعلى أو هيئة التسوية بالنسبة لكل منها، وعلى مضمون القرارات التي يصدرها بشأن النزاع الذي يقوم بفحصه وستوقف فيما يلي، باختصار على كل صنف على حدة.

أولا - بالنسبة للعضوية:

تقوم المنازعات بين دول تختلف بعضها عن البعض الآخر من حيث عضويتها في مجلس التعاون، بحيث يأخذ هذا الاختلاف أشكالا متعددة:
أ - كأن يقوم نزاع بين دولتين أو أكثر من الدول العربية، الأعضاء في

المجلس، (كالحلاف القائم، مثلا، بين قطر والبحرين حول جزر حوار)^(٦) والخلافات التي قامت بين المملكة العربية السعودية، من جهة، وبين كل من أبو ظبي وسلطنة عمان من جهة أخرى، حول واحة البوريمي.

ب- أو يقوم نزاع من نوع آخر، بحيث يكون أحد أطرافه فقط من الدول العربية الأعضاء، (كقيام نزاع، مثلا بين الكويت، الدولة العربية العضو في مجلس التعاون، وبين العراق، الدولة العربية غير العضو).

ج- كأن يقوم، أخيرا نزاع بين دول عربية لا تنتمي إلى عضوية هذا المجلس، (كنزاع تصبح اليمن الشمالي والجنوبي طرفين فيه)، أو بين دولة عربية ليست عضوا وبين دولة أخرى أجنبية (مثال ذلك النزاع المسلح، القائم حاليا بين العراق وإيران).^(٧)

ما هي الاجراءات التي يقترحها مجلس التعاون لمواجهة كل تلك الاحتمالات؟

الواقع أنه باستثناء المساعي التي يخصصها المجلس للمنازعات، التي تكون أطرافها من الدول العربية الأعضاء^(٨) لا نعتز في النظام الأساسي على نص يدعو إلى قيام مساع أخرى لحل المنازعات المحلية، التي يكون أحد أطرافها أو جميعهم أعضاء فيه^(٩) بل على العكس من ذلك، نلاحظ وكأن المجلس الأعلى قد حصر كل مساعيه السلمية في منازعات أعضائه دون غيرها من الدول، مستبعدا تماما كل احتمال لقيام منازعات يكون الطرف الآخر فيها دولة أو دول أجنبية عن المجلس. هل هذا يعني أن مجلس التعاون لا يعترف بإمكانية قيام المنازعات بين أعضائه وبين دول المنطقة الأخرى غير الأعضاء؟

(٦) تشير في هذه المناسبة إلى أن المجلس الوزاري، التابع لمجلس التعاون، كان قد خصص اشغال دورته الثالثة (٧- ٩ آذار/مارس ١٩٨٢) المنعقدة في الرياض لمناقشة هذا الموضوع.

(٧) خلافا للنظام الأساسي لمجلس التعاون يفرض ميثاق جامعة الدول العربية مجلس الجامعة بمراقبة النزاع للتحقق من طبيعته ودرجة خطورته، حتى إذا ما بدا له أن استمراره يؤدي إلى الحرب عرض وساطته على المتنازعين.

(٨) نلاحظ أن المادة الخامسة من ميثاق الجامعة تنبئ بإمكانية قيام نزاع بين دولتين أعضاء في الجامعة أو بين دولة عضو وأخرى غير عضو فأخضعتها للشروط نفسها التي تطبق على منازعات الدول الأعضاء.

لا نعتقد. لأن كل الدلائل التي نملكها تشير إلى أن المجلس من الناحية العملية، لم يتخل عن معالجة منازعات من هذا النوع، بل سعى إلى حلها كاحتضانه، مثلاً، للنزاع المسلح القائم بين العراق وإيران لأكثر من مرة^(٩) وكتاهما، كما هو معروف، لا تنتميان إلى عضوية مجلس التعاون. ومع هذا يبقى السؤال قائماً: لماذا جعل النظام الأساسي حل تلك المنازعات حقاً مرهوناً برغبات المجلس الأعلى ولم يجعل منه التزاماً يتعين على المجلس تطبيقه في الحالات المشابهة؟

ثانياً - من حيث درجة خطورة النزاع:

قد يتحول استمرار نزاع ما إلى خطر يمكن أن يؤدي إلى تعريض الأمن والسلم الدوليين في المنطقة للانتهاك. إن وقف تدهور هذا النزاع أمر ضروري، يتطلب اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة من قبل الأجهزة المعنية في مجلس التعاون. ترى كيف يجري هذا؟ ما هي الوسائل المعدة لمواجهة هذه الاحتمالات؟ من يقوم بنزع الفتيل الذي يعطل مفعول الانفجار؟ هل هو المجلس الأعلى، مجلس الوزراء أم هيئة التسوية؟

إن أقصى ما يستطيع مجلس التعاون القيام به لمواجهة نزاع من شأن استمراره تعريض الأمن والسلم في المنطقة للخطر:

١ - إحالته على المجلس الأعلى.

٢ - على هيئة التسوية.

أو أخيراً على المجلس الوزاري للنظر فيه.

وسنحاول فيما يلي التوقف بإيجاز على كل من تلك المراحل، لنرى الخطوات التي يقطعها النزاع أثناء سيره للوصول إلى الحل.

(٩) تقوم بين فترة وأخرى دورات استثنائية لمناقشة مسائل تتعلق بدول ليست أعضاء في مجلس التعاون، مثال ذلك دورة المجلس الوزاري الاستثنائية الثالثة التي انعقدت في ١٥ أيار/ماي ١٩٨٢ والتي خصصت لبحث تطورات الموقف في المنطقة، خاصة الحرب العراقية الإيرانية، وكذلك دورات عادية كقمة مسقط الأخيرة التي انعقدت بين ٣-٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥.

المرحلة الأولى:

إن المباشرة بمناقشة النزاع من قبل المجلس الأعلى اجراء يحتاج من الوقت ما يحتاجه انجاز الأعمال الضرورية لانعقاد الدورة الاستثنائية للمجلس، ذلك أن الأخير لا يتصل بالنزاع عامة إلا من خلال دورتيه العادية أو الاستثنائية. وما دما في مواجهة نزاع لا يحتمل التأجيل، فمن غير المعقول حالته على الدورة العادية، التي قد يطول انتظارها شهورا. ولا يحصل هذا إلا إذا تزامن تأزم النزاع مع موعد انعقاد الدورة العادية. وهذا أمر مستبعد، مع أنه غير مستحيل. ولهذا تصبح دعوة الدورة الاستثنائية لانعقاد هي الاجراء المناسب لحل النزاع المتأزم أو تأجيل انفجاره، على أقل تقدير.

إن انعقاد الدورة، كما سنرى، عملية لا تخلو من التعقيد. فالشرط الأول والضروري لهذا الاجراء هو وجود طلب مقدم إلى المجلس الأعلى من قبل دولة عضو وتأييد دولة ثانية^(١٠). لكن الشروط الأخرى المطلوبة لانعقادها لا تكتمل إلا بعد توجيه الدعوة من جانب الأمين العام إلى الأعضاء قبل موعد الدورة بخمسة أيام على الأكثر^(١١). ما هو الوقت الذي يستغرقه التحضير للدورة الاستثنائية؟ هل من حدود زمنية تنقيد بها أعمال الفترة التحضيرية؟ هل من اجراءات خاصة تسمح بتجاوز تعقيدات المرحلة التي تسبق الدورة الاستثنائية؟ النظام الأساسي لا يجيب على أي من هذه التساؤلات.

١٠) نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الأعلى على أن هذا الأخير يجتمع في دورة عادية مرة في السنة ويجوز له عقد دورات استثنائية بناء على طلب أي من الأعضاء وتأييد عضو آخر.

١١) نشر على سبيل المقارنة إلى وجود دورتين غير عاديتين (استثنائيتين) تعقدتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة في حالات الضرورة، احدهما دورة خاصة تعقد في ظرف ١٥ يوما من تسلم الأمين العام للمنظمة طلبا بهذا المعنى، وثانيتهما دورة استثنائية تعقد في ظرف ٢٤ ساعة من وصول الطلب إلى الأمين العام. أما مجلس الأمن فهو جهاز دائم الانعقاد، أي ليس له دورات.

مع اقتراب حلول موعد الدورة العادية يصل النزاع إلى المجلس الأعلى بطرق متعددة منها:-

أولا - ادراجه في مشروع جدول الأعمال كمسألة عادية، اما باقتراح الدولة المعنية أو أي دولة أخرى، واما بقرار من المجلس الأعلى نفسه^(١٢).
ثانيا - ادراجه في مشروع جدول الأعمال بطلب من الدول الأعضاء كمسألة اضافية لها صفة الأهمية والاستعجال، وذلك قبل التاريخ المحدد لبدء الدورة العادية بخمسة عشر يوما على الأقل^(١٣).

ثالثا - حالته على أي من اللجان التي ينشئها المجلس الأعلى مع بداية اشغال الدورة العادية، بهدف مناقشته وتقديم تقريرها بشأنه^(١٤). أما وقد بدأت اشغال الدورة العادية، فللمجلس الأعلى اثناءها حق إضافة مسائل جديدة تحمل صفة الاستعجال. (الفقرة السادسة من المادة الثامنة من النظام الداخلي للمجلس الأعلى)

المرحلة الثانية:

إن نزاعا وصل من الخطورة حدا لم يعد حله يحتمل التأجيل، لا بد أن يواجه بإجراءات سريعة وفعالة. ولهذا يمكننا اعتبار تشكيل هيئة التسوية وإحالة النزاع عليها، حسب بنود النظام الأساسي لمجلس التعاون، من الاجراءات السريعة والفعالة، التي تدخل في اختصاصات المجلس الأعلى. لكن، هل تصنف الصلاحيات المعطاة للهيئة من النوع الذي يحمل صفة السرعة والفعالية؟ لنر ماذا تقول المادة الثالثة من النظام الأساسي لهيئة التسوية عن هذا الموضوع: «تختص الهيئة عند تسميتها بالنظر فيما يحيله عليها المجلس

(١٢) راجع البندين ج ، د من الفقرة الثانية من المادة الثامنة من النظام الداخلي للمجلس الأعلى.
(١٣) الجدير بالذكر أن ادراج المسائل المستعجلة في جدول أعمال المجلس الأعلى لا يضمن مناقشتها ما دام الأخير لم يصادق بعد على جدول أعماله وهو الاجراء الذي يسبق دائما افتتاح أعمال كل دورة.

(١٤) تقول الفقرة الأولى من المادة العاشرة من النظام الداخلي للمجلس الأعلى: «للمجلس في مستهل كل دورة عادية أن ينشيء ما يراه ضروريا من اللجان على نحو يتيح دراسة وافية للمسائل المدرجة في جدول الأعمال، ويشارك في أعمال هذه اللجان مندوبون من الدول الأعضاء».

الأعلى من منازعات بين الدول الأعضاء. . » إن الافتراض المرجح في نص المادة المذكور يقودنا إلى الاعتقاد أن بلوغ حل ما للمنازعات، أي منازعات كانت، أمر لا يدخل في صميم اختصاصات الهيئة، بل إن نشاطها يكاد ينحصر في النظر في النزاع وليس في حله. أي في الاطلاع على مسبباته ومراحل تأزمه من خلال ما تقدمه الأطراف المتنازعة من حجج ووثائق، ثم في دراسة تلك المعطيات والتداول بشأنها على ضوء النتائج الظاهرة والمتوقعة لتلك المنازعات. وأخيرا، ابداء الرأي فيها، بواسطة تقارير ترفع إلى المجلس الأعلى على شكل توصيات أو فتاوى، بعد التصويت عليها. بهذا ينتهي عمل الهيئة وعند هذا الحد يتوقف مفعول اختصاصها. فهل ينطبق على نشاطها هذا مفهوم الاجراءات السريعة والفعالة ؟

إن اتخاذ الاجراءات المناسبة بشأن النزاع الذي يتطلب استمراره حلا عاجلا أمر متروك كلية إلى جهاز آخر، للمجلس الأعلى. فالهيئة بعملها هذا، تبدو وكأنها لجنة استشارات، مهمتها تقديم النصح والمشورة، حيث لا قيد على دولة في رفض أو قبول ما تقترحه. والحق اننا لا نعترض في هذا المعنى على تقليص مجلس التعاون لصلاحيات هيئة التسوية. إنه أمر مقبول ويتمشى مع نصوص النظام الأساسي، لأنه لا يعقل أن تستوي مع المجلس الأعلى في النفوذ والصلاحيات هيئة تابعة له، تستمد حقوقها من حقوقه وسلطانها من سلطانه. لكننا لا نتفق، من جهة أخرى، مع أسلوب لحل المنازعات، أقره النظام الأساسي، يعجز عن اللحاق باحداث تدفع بنزاع ما إلى حافة الانفجار دون القدرة على التأثير فيها.

واللافت للنظر أن المجلس الأعلى بعد تسلمه توصيات هيئة التسوية، بشأن النزاع المتفجر، يضعها في خزائنه بانتظار شوط جديد من التعقيدات تبدأ مع حلول:-

- أ - موعد الدورة العادية للمجلس الأعلى التي قد يطول ارتقابها أشهرا عديدة.
- (تتعقد الدورة العادية للمجلس الأعلى مرة واحدة في السنة).
- ب - أو الدعوة إلى دورة استثنائية بطلب دولة من الدول الأعضاء وتأييد دولة أخرى، كما رأينا ذلك سابقا. وإلى أن يتم انعقاد أي من الدورتين، يبقى

المجلس الأعلى مشلول الحركة، يتقرب التطورات بانتظار حلول موعد أي من الدورتين لاتخاذ القرار.

المرحلة الثالثة:

بيد أن النظام الأساسي لمجلس التعاون لم يستنفد كل الامكانيات المتوفرة لديه للتوصل إلى حل للمنازعات المتأزمة حلاً سلمياً. ويظهر أن الاستعانة بالمجلس الوزاري لم تستبعد كإجراء، بل اعتبرت فرصة إضافية أتاحت للأطراف لفض خلافها. فكيف يجري العمل هنا لبلوغ الحل؟

على غرار المجلس الأعلى، يلتقي المجلس الوزاري في دورات عادية مرة كل ثلاثة أشهر وفي دورات استثنائية للبحث في المسائل العامة والمستعجلة التي تهم جميع الأطراف. إن شروط انعقاد الدورات الاستثنائية واحدة بالنسبة للمجلسين الأعلى والوزاري، مع فارق واحد يتمثل بحق الأمين العام بالمبادرة لدعوة المجلس الوزاري إلى دورة استثنائية في حالات الضرورة. ويتساوى المجلسان كذلك في إمكانية إنشاء لجان فرعية مع بداية كل دورة عادية، توكل إليها مهمة دراسة المسائل المستعجلة. إن وجود جهازين في إطار تنظيم واحد - مجلس التعاون - مختلفي السلطة والاختصاص، متساوي الحقوق في الحل السلمي للمنازعات أمر، على الرغم من إيجابيته، يثير حرجاً لا مبرر له لدى الأطراف المتنازعة حول الجهاز المختص بحل نزاعها: أهو المجلس الأعلى أم مجلس الوزراء؟ ومن يقوم بهذه المهمة: الأطراف نفسها أم المجلس الأعلى؟ ما هي الاعتبارات المعتمدة في تحديد الاختيار؟ صحيح أن قرب انعقاد الدورة العادية لأي من المجلسين عامل مساعد في تحديد المكان الذي سيحتضن النزاع، لكن موعد الانعقاد معيار غير دقيق لا يمكن استخدامه في تسمية الجهاز المعني بهذه المهمة.

لنفترض أن نزاعاً خطراً تمكن أخيراً من شق طريقه إلى واحدة من أجهزة مجلس التعاون ليصبح موضوعاً لدوراتها الاستثنائية أو حتى العادية. فكيف يتم التوصل إلى اتفاق الأعضاء حول اتخاذ قرار نهائي يضع حداً لاستمرار تدهوره؟ على هذا السؤال تجيب المادتان التاسعة والثالثة عشر من النظام الأساسي لمجلس التعاون بالقول:- «تصدر قرارات المجلس الأعلى

والمجلس الوزاري في المسائل الموضوعية باجماع الدول الأعضاء، المشتركة في التصويت أما في المسائل الاجرائية فباغلبية الأصوات». إن الترجمة الواقعية لهذا التوجه تدفع إلى الاعتقاد بأن النزاع سيجد نفسه محاصرا بحواجز من نوع آخر هذه المرة، حواجز الاجماع، المطلوب توافرها عند التصويت كشرط ضروري لايجاد الحل. إن التوصل إلى اتخاذ قرار من شأنه أن ينهي النزاع يصبح أمرا غير مضمون النتائج بسبب صيغة الاجماع المطلوبة، هذه الصيغة التي حالت، كما هو معروف، دون توصل جامعة الدول العربية إلى انهاء معظم المنازعات التي كانت تقوم بين اعضائها. فالخلافات العربية الخطرة وجدت حلها خارج اطار الجامعة، الأمر الذي طرح ضرورة تعديل مبدأ الاجماع الذي نصت عليه المادة السابعة من الميثاق^(١٥). فلماذا يعيد مجلس التعاون صاغة مبدأ اثبتت الممارسة العملية ضرورة الغائه؟

في رده على مثل تلك التساؤلات يرجع الأمين العام لمجلس التعاون أسباب التمسك بقاعدة الاجماع إلى اعتماد المجلس على فلسفة «الاقناع والاقتناع»، أي الاعتماد على طريقة في العمل تكسب المجلس المرونة وتحرره من الاحراج وتحميه من التعثر والتصلب^(١٦). إن التوفيق بين الرغبة في تحقيق حد أقصى من التنسيق والتكامل بين الدول الأعضاء، وصولا إلى وحدتها^(١٧) وبين ضرورة الاحتفاظ بالسيادة الوطنية كاملة، أي التوفيق بين متطلبات المصلحة العامة لكامل الدول الأعضاء وبين المصلحة الخاصة لبلد واحد. إن التوفيق بين هذا وذاك أمر، على الرغم من صعوبة تحقيقه، لكنه غير مستحيل، بل يتم «بتنازل الدول الأعضاء عن جزء أكبر من سيادتها القطرية لصالح السيادة الاقليمية المشتركة. وهذا يتطلب حصر شرط الاجماع في أضيق نطاق، واقتصاره على قضايا جوهرية محددة ومحدودة مع التأكيد على السعي من أجل

(١٥) إن أسباب فشل التوصل إلى حل سلمي لمعظم المنازعات العربية لا تكمن فقط في شرط الاجماع، الذي صاغته جامعة الدول العربية، بل في حواجز أخرى كثيرة لا مجال لذكرها هنا.

(١٦) راجع عبدالله بشارة - الأمين العام لمجلس التعاون - دور مجلس التعاون في تحقيق الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، عدد ٧٩ ايلول/سبتمبر ١٩٨٥، ص ١٢٥.

(١٧) الفقرة الأولى من المادة الرابعة من النظام الأساسي لمجلس التعاون.

الغائه والاستعاضة عنه باشتراط أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع، وذلك كتعبير عن ارادة الوحدة^(١٨) إن تطبيق اسلوب عمل يعجز عن فرض قرارات المجلس على الدول التي لا تسمح لها ظروفها بالقبول بها لا يخدم، في النهاية، تحقيق الأهداف التي صاغتها دول المجلس: كتأمين مستوى راق من التعاون، حد أقصى من العمل المشترك، تضامن عربي واسع... الخ. فاللجوء إلى فلسفة «الاقناع والاقناع» ماهو، في حقيقة الأمر، إلا اعتراف ضمني بوجود خلافات وبإمكانية قيامها بين الدول الأعضاء حتى في القضايا المصرية نفسها.^(١٩) فعلى الرغم من العلاقات الخاصة والسمات المشتركة والأنظمة المتشابهة، القائمة على أساس العقيدة الإسلامية التي تربط بين أعضاء مجلس التعاون، كما نصت على ذلك مقدمة النظام الأساسي، فإن قيام تعارض في الآراء أمر وارد ولو في أدنى حدوده، مما قد يعطل صنع القرار النهائي بشأن النزاع الذي ما يزال استمراره يعرض أمن المنطقة للخطر.

نحن لا نعيب على واضعي النظام الأساسي تفاؤلهم بالاعتقاد بأن نزاعاً أو خلافاً أو على الأقل، تعارضاً في الرأي لن يجد له مكاناً بينهم، خاصة عندما يتعلق الأمر بالقضايا المصرية. لكننا نحذر لو أضفى القليل من الواقعية إلى هذا التفاؤل. فالمعروف أن العالم العربي الذي ترتبط شعوبه برابطة الانتماء إلى أمة واحدة وتجمع بين أبنائه وأقاليمه من التشابهات ما لانهجه عند تجمع بشري آخر، يفرق بين حكوماته عدد لا حصر له من المتناقضات، قلما وجدنا شبيهاً لها عند قومية أخرى. حقا أن هذه المظاهر مؤلة لكل منا مغايرة لرغباتنا وطموحاتنا، لكنها قائمة بيننا متعايشة معنا، بل أصبحت جزءاً من واقعنا تفرض نفسها على تحركاتنا وأفكارنا فهل يمكن تجاهلها بالقفز فوقها بهذه البساطة؟ صحيح أن الغاء مبدأ الاجماع لا يعني تكريس الانقسامات والتجزئة

(١٨) راجع عمر ابراهيم الخطيب، الاغناء السياسي الخليجي في اطار مجلس التعاون لدول الخليج العربي. مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد الثالث عشر، العدد الرابع، شتاء ١٩٨٥ ص ١٨٦. (استشهاد للدكتور على خليفة الكواري).

(١٩) راجع في هذا الصدد التعقيب الذي أدلت به الدكتورة سعاد الصباح على الموضوع المقدم من قبل الأمين العام لمجلس التعاون، عبدالله بشار، مجلة المستقبل العربي، عدد ٧٩ مرجع مذكور، ص ١٣٦.

المفروضة علينا كما أن العمل به، من جهة أخرى لن يؤدي إلى الوفاق وبناء الوحدة الشاملة. نحن نؤمن بأن محاربة سلبياتنا وعيوبنا لا تكون عن طريق إدارة الظاهر لها وعدم الاعتراف بوجودها بل في مواجهتها والتأكيد عليها، ما دامت قائمة.

ثالثا- من حيث النتائج المترتبة على استمرار تدهور النزاع:

يبقى أن نتساءل ماذا لو فشل المجلس الأعلى، وبعده بقية الهيئات الخاضعة له في التوصل إلى حل نهائي للنزاع، وماذا لو أدى هذا الاخفاق بالاطراف المعنية إلى تصفية حساباتها باللجوء إلى استعمال القوة كوسيلة وحيدة متبقية لديها؟ أي ماذا لو علت أصوات المدافع، ودوت الانفجارات لتصبح لغة الحوار الوحيدة المسموعة في المنطقة؟ هل من أدوات ملائمة أعدها مجلس التعاون لمواجهة تلك الاحتمالات؟ إن النظام الأساسي سكت عن هذا الموضوع وخلا، كذلك، الاعلان التأسيسي لمجلس التعاون من أي إشارة إلى تعاون الدول الأعضاء في المجالات الدفاعية أو العسكرية. وتبين في البداية أن اغفال هذا الموضوع كان مقصودا خشية أن تفهم بعض الأطراف بأن قيام هذا المجلس يمثل تكتلا أو محورا ضدها. بيد أن واقع الأمور اتجه وجهة أخرى فقد قامت محاولات لوضع اتفاقيات تقضي بتحقيق تعاون أمني ودفاعي بين الدول الأعضاء اما عن طريق عقد اتفاقية للدفاع المشترك أو العمل على انشاء قوات مسلحة خليجية مشتركة. لكن حساسية الموضوع دفعت إلى عدم تسرب تفاصيل كثيرة عن ماتم التوصل إليه. هل أبرمت معاهدة للدفاع المشترك بين الأعضاء؟ هل أقيمت قيادة عسكرية مشتركة؟ لم يعلن أي خبر رسمي عن هذا الموضوع^(٢٠). وما أذيع أخيرا، عن لقاء رؤساء الأركان العامة لدول الخليج الست، الذي جرى في الرياض في الخامس من آذار/مارس ١٩٨٦، بهدف تحذير ايران من توسيع رقعة النزاع باتجاه دول الخليج، ان هذا الخبر لا يؤكد وجود قيادة عسكرية موحدة ولا ينفيه^(٢١).

(٢٠) انظر عمر ابراهيم الخطيب، الانماء السياسي الخليجي في اطار مجلس التعاون لدول الخليج العربي، مرجع سابق، ص ١٩١ وما بعدها.

(٢١) انظر جريدة الجمهورية الصادرة بتاريخ ٦ آذار/مارس ١٩٨٦ في وهران - الجزائر.

صحيح أن انفجار النزاع ووقوع اخلال بالسلم عمل يفترض قيام وضع لا يدخل اصلاحه في اختصاص المنظمة الدولية الاقليمية، بل يكون من صلاحية مجلس الأمن وحده. حتى في الحالات التي يتنازل فيها هذا الأخير عن حقه لصالح تلك المنظمات فأى اجراءات قمع ضد دولة معتدية لا تتخذ من قبل المنظمات المذكورة إلا بعلم مجلس الأمن وتحت رقابته واشرافه. ولهذا فمجلس التعاون غير مطالب باتخاذ مالا يحق له اتخاذه، خاصة عندما يتعلق الأمر بالاجراءات القمعية، الموجهة ضد الدول المعتدية، باستثناء حقه الطبيعي في الدفاع عن النفس، وعلى هذا الاساس يعتبر خاطئا كل اعتقاد بوجود تقصير في عمل مجلس التعاون عندما يلجأ أعضاؤه إلى قوة السلاح لفض منازعاتها. لكننا ندرك، من جهة أخرى، أن أي استمرار لتدهور النزاع وأي تهديد باستعمال القوة أو استعمالها ما كان ليتم لو كان هذا المجلس يملك الوسائل الكفيلة بتكريس الحل السلمي.

ليس غريبا أن يستبعد النظام الأساسي لمجلس التعاون لجوء اعضاءه إلى استعمال القوة كوسيلة لحل منازعاتها المحلية، وهذا بحكم طبيعة العلاقات والروابط التي تجمع بين دول المجلس وشعوبها، لكن الغريب أن يعمم هذا الاحتمال ليشمل حتى الدول الأجنبية، فينفي عنها امكانية قيامها بانتهاكات مصحوبة باستعمال القوة ضد سيادة الدول الأعضاء. وهذا ما أدى إلى تقليص صلاحيات المجلس الأعلى الدفاعية إلى أبعد الحدود ضد الدول المعتدية، الأمر الذي ساهم في خلق تناقض حقيقي مع الدوافع الفعلية التي أحاطت بفكرة انشاء المجلس الخليجي. فالمعروف أن أمن الخليج شكل، منذ البداية الحافز الأقوى الذي وحد الجهود في بناء صرح مجلس التعاون. وهذا ما أجمعت عليه معظم الآراء التي تناولت قيام المجلس بشكل أو بآخر^(٢٢).

إن المستجدات السياسية التي طرأت على المنطقة ابتداء من الانسحاب البريطاني المفاجيء عام ١٩٦٨، وقيام ما سمي آنذاك بفراغ القوة، وانتهاء

(٢٢) راجع حسن الابراهيم، الخليج والوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد ٦٦ آب/اغسطس ١٩٨٤، ص ٧، وكذلك أسامة الغزالي حرب أمن الخليج والأمن القومي العربي، مجلة شؤون عربية، العدد ٣٥ كانون الثاني/يناير ١٩٨٤ ص ٦٠.

بالحرب العراقية الايرانية^(٢٣)، أوجدت تربة خصبة لظهور أدوات جديدة تتماشى مع حجم التحديات التي تواجه دول المنطقة. ولقد اعتبر قيام المجلس بمثابة الرد على تلك التحديات، والتعبير عن ارادة الدول وحققها في الدفاع عن أمنها وصيانة استقلالها^(٢٤) لهذا، فمن غير المعقول انشاء هيئة يعهد إليها بحماية أمن وسلامة اعضائها من الأخطار الخارجية ولا تزود بأدوات ووسائل ضرورية وفعالة لانجاز هذه المهمة.

إن خلو النظام الأساسي لمجلس التعاون من أي إشارة تحيل الأطراف على مجلس الأمن عند وقوع عدوان أو اخلال بالسلم لا يلغي دور المجلس بالتدخل في أي مرحلة من مراحل النزاع، بطلب الأطراف المعنية أو دون ذلك، ولا ينتقص من صلاحيته في اتخاذ التدابير الضرورية لمنع وقع مثل تلك الانتهاكات. إن تطبيق الاجراءات التي يقررها مجلس الأمن عند قيام اخلال بالسلم هو التزام لا يرتبط بتنفيذه بوجود أو غياب نص في موثيق المنظمات الدولية الاقليمية. وهذا ما يبرر عدم تضمين النظام الأساسي لمجلس التعاون مطلباً من هذا القبيل. من جهة أخرى، وفي حال قيام اعتداء أو تهديد باعتداء، لا نجد في النظام الأساسي ما يحّد من حرية الأطراف بالتوجه بطلب إلى مجلس الجامعة العربية لعقد جلسة طارئة تخصص للتداول بشأن التدابير الضرورية، المفترض اتخاذها لرد الاعتداء، حسب ما نصت عليه المادة السادسة من ميثاق الجامعة. وهذا الرأي يتماشى، كما نعتقد مع كون الدول العربية، الممثلة في مجلس التعاون، أعضاء في الجامعة العربية، وفي الوقت نفسه أعضاء في منظمة الأمم المتحدة^(٢٥) كما سبقت الإشارة.

(٢٣) بالإضافة إلى تلك الأحداث قامت سلسلة من المتغيرات داخل وخارج المنطقة كان لها النصيب الأكبر في التأثير المباشر على قرار انشاء مجلس التعاون. ومن تلك المتغيرات حرب أكتوبر ١٩٧٣ وما رافقها من حظر نفطي قامت به دول الخليج، الاطاحة بالنظام الشاهنشاهي في إيران في شباط/فيفري ١٩٧٩، أحداث المسجد الحرام في مكة في تشرين الثاني/نوفمبر من نفس العام، الحرب الاهلية اللبنانية، توقيع اتفاقية كمب دافيد وخروج اكبر دولة عربية عن الصف العربي وغير ذلك من الاحداث.

(٢٤) انظر البيان الختامي، الصادر عن الاجتماع الأول لدول مجلس التعاون الذي انعقد في أبوظبي في ٢٦ آيار/ماي ١٩٨١ اثر الاعلان عن قيام مجلس التعاون.

(٢٥) قد يؤدي تعدد ارتباط الدول العربية بعضوية عدة منظمات دولية في آن واحد إلى قيام تعارض =

وفي جميع الأحوال، فلدى قيام انتهاك للسلم في منطقة ما، فإن الحل المرجح يأتي دائما متماشيا: مع نصوص الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، خاصة مع المادتين ٤١ و ٤٢ اللتين تسمحان لمجلس الأمن باتخاذ:-

١ - تدابير غير مقترنة باستعمال القوة العسكرية، مثل قطع العلاقات الاقتصادية، وقف المواصلات بمختلف انواعها وقفا جزئيا أو كليا، قطع العلاقات الدبلوماسية، وذلك لدفع الأطراف المتنازعة على تطبيق ما كان قد أوصى به مجلس الأمن من قرارات تهدف إلى حفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما إلى نصابهما.

٢ - تدابير أخرى مصحوبة باستعمال القوة العسكرية الجوية أو البحرية أو البرية، إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض، أو ثبت أنها لم تف به. واتخاذ مثل تلك الاجراءات حكر على مجلس الأمن دون بقية الهيئات.

ونشير أخيرا إلى أن النظام الأساسي لمجلس التعاون منح الأمين العام في إطار الحل السلمي للمنازعات المحلية، صلاحيات متواضعة جدا تكاد لا تتعدى طلب ادراج مسائل اضافية في مشروع جدول اعمال الدورة العادية للمجلس الوزاري. والملاحظ أيضا أن هذه الصلاحيات محصورة بموعد الدورة العادية من جهة، والدورة العادية للمجلس الوزاري دون غيره من جهة ثانية، مع العلم أنه بإمكان الأمين العام، من خلال رصده المبكر للأحداث، أن يوجه نظر المجلس الأعلى أو المجلس الوزاري إلى الوضع القائم وما يمكن أن ينتج عنه من عواقب فيما لو استمرت الأطراف بالتعنّت بمواقفها، وينبه الدول المتنازعة إلى الاجراءات التي يجب اتخاذها والتي من شأنها انتهاء الخلاف في مراحله الأولى قبل تأزمه. إن أقصى ما نخشاه أن يؤدي الدور الهامشي الذي خصصه النظام الأساسي للأمين العام إلى اتخاذ مواقف ارتجالية في نطاق الحل السلمي للمنازعات لا تستند إلى قواعد قانونية ثابتة أقرها مجلس التعاون، بل تعتمد في معظم الأحيان على المزايا الذاتية لشخص الأمين العام، فيصبح نجاح تلك المساعي أو فشلها مرهونا بصفاته الشخصية وليس بقوة النصوص القانونية.

= بين التزاماتها الناشئة عن هذا التعدد خاصة نتيجة لعضويتها في مجلس التعاون والجامعة العربية معا.

هذه هي أهم ملاحظاتنا بخصوص الحل السلمي للمنازعات، كما صاغه النظام الأساسي لمجلس التعاون. أما حول بقية المطالب التي تضمنها ميثاق الأمم المتحدة فسنحاول تناولها بالكلام بحسب الترتيب الذي وردت فيه.

يلاحظ في المطلب الثاني، المسجل في بداية حديثنا^(٢٦)، أنه يشتمل على نقطتين هامتين لا بد من إبرازهما:

- ١ - عدم خروج نتائج الاجراءات المتخذة في اطار المنظمة الدولية، خاصة المتعلقة منها بحفظ والسلم الدوليين، عن حدود الاقليم الجغرافي لتواجد المنظمة.
- ٢ - ضرورة انتهاء الدول المكونة لهذه المنظمة إلى الاقليم نفسه، وهذا ما يتفق مع طبيعة العمل الاقليمي كما أرادتة الأمم المتحدة وعبرت عنه المادة ٥٢ من ميثاقها.

من المتعارف عليه في القانون الدولي أن الاقليم الجغرافي هو المساحة أو المنطقة التي تضم داخل حدودها عددا من الدول تجمع بينها روابط الجوار والتقارب الثقافي والتاريخي والمصالح المشتركة وتتعاون جميعها على حل ما قد ينشأ من منازعات بينها حلا سلميا، وتعمل على حفظ الأمن والسلم في منطقتها، كما تسعى إلى تنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية^(٢٧). ودون الدخول في مفاهيم نظرية، نرى في الخليج العربي تطابقا كليا مع مفهوم المنطقة الجغرافية، بحيث تضم هذه المنطقة دولا لا تجمع بينهما روابط الجوار فقط، بل هي تنتمي إلى أمة واحدة مع كل ما يترتب على هذه الوضعية من تقارب وترابط وتكامل بين تلك الدول. ومن هنا يتضح لنا أن مجلس التعاون يستجيب لشروط المطلب الثاني، كما ورد في ميثاق المنظمة الأممية. فالقرارات التي يتخذها، حتى تلك المتعلقة منها بالحرب العراقية الايرانية، لا تبتعد نتائجها لتخرج عن حدود منطقة الخليج، ومن جهة أخرى، فإن كامل أعضاء المجلس دول تقع داخل هذا الاقليم. وكان

(٢٦) راجع الصفحة الثانية من هذا المقال.

(٢٧) من المعروف أن الوفد المصري، الذي شارك في الأعمال التحضيرية في سان فرانسيسكو التي خصصت لوضع ميثاق الأمم المتحدة، تقدم باقتراح يعطي الاقليم مفهوما أكثر دقة، لكن الاقتراح رفض من قبل اللجنة المختصة بحجة عدم الرغبة في تضمين الميثاق مفاهيم ذات صفة نظرية. وبغض النظر عن هذا يعتبر التعريف الحالي للاقليم الأكثر انتشارا في القانون الدولي الحديث، وهذا ما دفعنا إلى الاستعانة به عندما تعرضنا إلى موضوع الاقليم الجغرافي.

من الممكن اعتبار هذه الاستجابة تامة وكاملة لولا الشغرة التي تركها مجلس التعاون في نظام العضوية الذي طبقه على دول المنطقة. فما دام كامل الأعضاء دولاً عربية تنتمي إلى منطقة الخليج، فقد بقي في الخليج دول عربية لم تدخل عضوية المجلس. هذه الوضعية، كما هو معروف، خلقت تناقضاً كبيراً بين المبادئ وبين النوايا، بين الأهداف المعلنة وبين الصيغة التطبيقية لها.

إن الوثائق الثلاث (الميثاق وورقة العمل المشترك والبيان الختامي) الصادرة عن الاجتماع التأسيسي لمجلس التعاون، الذي انعقد في ٢٥ - ٢٦ أيار/ماي ١٩٨١ في أبوظبي جاءت خالية من كل إشارة تعطي الصلاحية بقبول أعضاء جدد أو تسمح بالخروج من العضوية. فإغلاق باب المجلس في وجه الدول العربية الخليجية، مثل العراق، اليمن الشمالي واليمن الجنوبي، على النحو الذي رأيناه لم يؤد إلى تعميق وتوثيق التعاون بين دول المنطقة، بل على العكس من ذلك ساهم في تجزئة المنطقة بين محورين: محور مجلس التعاون الخليجي، ومحور معاهدة عدن^(٢٨) مستعيضاً عن صيغة التعاون بين جميع الدول بصيغة مناقضة لها، وهي تكتل فئة ضد فئة أخرى من الدول، الأمر الذي عزز الميل نحو الاعتقاد بأن مجلس التعاون هو في حقيقة الأمر تجمع للأغنياء^(٢٩) ضد الفقراء.

ومهما يكن من أمر فإن نظام العضوية، كما طبقه مجلس التعاون، لم يساهم في تنمية الوعي والشعور بالتضامن الاقليمي على النحو المطلوب، بل أوجد نوعاً من التحفظات والحساسيات من جانب الأطراف الخليجية التي استبعدت، في حين كان من الممكن تجنبها لو تم تبني اطار للتعاون أكثر شمولاً من الاطار القائم حالياً.^(٣٠)

(٢٨) راجع عمر ابراهيم الخطيب، الانماء السياسي الخليجي في اطار مجلس التعاون لدول الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٢٠٢ في هذا المجال يضيف الدكتور عمر ابراهيم، لقد وجدت دولة خليجية وهي اليمن الجنوبي من جراء هذه السياسة مبرراً لأن تعقد تحالفاً مماثلاً وان اختلف في الشكل مع دولة عربية هي ليبيا ودولة غير عربية وهي اثيوبيا وكلتاها دولتان غير خليجيتين، ربما شعورا منها بأن أمنها أصبح مهدداً من الدول المجاورة أو أن استبعادها من المجلس كان تمهيداً لعزلها وتطويقها.

(٢٩) المرجع نفسه.

(٣٠) المرجع نفسه، ص ٢٠٣.

فيما يتعلق بمضمون المطلب الثالث، فالظاهر أن النظام الأساسي قد أغفل كل علاقة مع مجلس الأمن، خاصة في نطاق المادة ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة والتي تنص على نظام اتصالات مباشرة، يضع مجلس الأمن، في صورة ما اتخذ من اجراءات لحفظ الأمن والسلم الدوليين وما يزمع اتخاذه، ويخشى أن يؤدي هذا الاغفال إلى وضع المنظمات الاقليمية خارج مفهوم الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، فيجعل منها كيانات منعزلة، خارجة على طاعة المنظمة الأم، لا تخضع لشروط ولا تستجيب لمطالب. إن مساهمة التنظيمات الاقليمية في معالجة الأمور المتعلقة بحفظ الأمن والسلم في منطقة معينة هي مبرر لوجودها لا يكتمل ما دام عملها لا يخضع لمراقبة مجلس الأمن واشرافه. وهذا فالمطلوب بناء نظام يضمن سرعة الاتصالات مع مجلس الأمن كلما دعت الحاجة لذلك، لأن الأخير هو الجهاز الأعلى المكلف بالسهر على حماية السلم والأمن في العالم.

أما شروط المطلب الرابع والأخير، على الرغم من أن مناقشتها تبقى من باب الشكليات، فهي تطبق بحذافيرها من قبل مجلس التعاون، ذلك أن أي رصد لنشاطات المجلس، مهما كان ميدانها، تظهر بوضوح مدى تمسكه بمبادئ الأمم المتحدة ومدى مساهمته بتحقيق أهدافها.

وأخيرا نستطيع القول أن مجلس التعاون، وإن كان قد وفق في بناء جهاز تعاون حديث يعتمد اسلوب العمل المشترك، إلا أنه أخفق في استكمال انجاز الوسائل الفعالة التي تضمن حماية هذا الجهاز من كل تعثر أو فشل، وهذا ما عرقل وصوله إلى مرتبة المنظمة الدولية الاقليمية، حسب مفهوم القانون الدولي لها. ومع هذا، فمجلس التعاون يقف عند حدود المنظمة الدولية شبه الاقليمية. صحيح أن مؤسسي المجلس لم يظهروا حماسا كبيرا، منذ البداية، لاضفاء طبيعة التنظيم الدولي الاقليمي على مجلسهم، وقد يكون سبب هذا كامنا في عدم الرغبة بالارتباط بالتزامات اضافية يشترطها واقع التنظيم الدولي الاقليمي.

مَجَلَّةُ الشَّرْعِ وَالْإِسْلَامِ الْإِسْلَامِيَّةِ

عِلْمِيَّةٌ مُحْكَمَةٌ تُعْنَى بِالْبَحْثِ وَالدراساتِ الْإِسْلَامِيَّةِ
تُصَدَّرُ عَنْ جَامِعَةِ الْكُوَيْتِ كُلِّ أَرْبَعَةِ أَشْهُرٍ

رئيس التحرير: الدكتور أحمد حسن فرحات

تشمَلُ عَلَى :

- ★ بحوث في مختلف العلوم الإسلامية .
- ★ دراسات قضائية إسلامية معاصرة .
- ★ مراجعات كتب شرعية معاصرة .
- ★ فتاوى شرعية .
- ★ تقارير وتعليقات على قضايا علمية .

الاشتراكات :

للأفراد ٣ دنانير داخل الكويت - ١٠ دولارات أمريكية خارج الكويت
للمؤسسات والشركات ١٣ ديناراً داخل الكويت
٤٥ دولاراً أمريكياً خارج الكويت

جميع المراسلات توجّه باسم رئيس التحرير

ص ب : ١٧٤٣٣ الخالدية

الكويت - هاتف : ٤٨٤٧٢٦٩