التجمعات العربية الإقليمية الجديدة
بين الحركات الوحدوية العربية والتنظيمات الأقليمية الحديثة

الدكتور جعفر عبد السلام

« بسم الله الرحمن الرحيم »

تمهيـــد . —

١ — أن توقيع الاتفاقية التى أقامت مجلس التعاون العربى فى النصف الثانى من فبراير الماضى (١٩٨٩) بين رؤوساء أربع دول عربية هى : مصر والعراق والاردن واليمن الشمالية ، يعد خطوة فى مرحلة من المراحل الاساسية فى تاريخ الامة العربية ، خطوة على طـــريق جديد يأمل العرب فيه أن يحققوا الكثير من الآمال التى ظلت تراودهم لأحقاب طويلة ، وحالت العديد من الظروف دون تحقيقها ، فى اطار عمليات مستمرة لاقامة الوحدة بينهم .

فالأمة العربية أمة واحدة تنحدر من أب واحد وان زعم من زعم أنهم لآباء ، ووطنهم واحد ، وان حاول الاستعمار بوسائله أن يجعله أوطانا ، ولغتهم واحدة ، ودينهم واحد ، لذا فان أملهم فى الوحـــدة الشاملة أمل قديم وجد منـــذ كانوا ينطون فى اطار الدولة العثمانيـــة وعبروا عنه فى العديد من المناسبات ، وحاولوا أن يضعوه فى اطارات قانونية أولها جامعة الدول العربية ، ثم تحركات عربية عديدة أعقبتها وحاولت أن تقيم روابط أقوى بين كل الدول العربية ، أو بين بعضها ، وكان حظ بعض هذه الوحدات النجاح ولكن حظ أغلبها كان الفشل .

وقد صرح الرؤساء العرب الذين وقعوا اتفاقية مجلس التعاون أنهم استفادوا من كل هذه التجارب الوحدوية سواء التى نجحت أو التى فشلت ، كما صرحوا بأنهم انما يستجيبون للغة العصر ولا يكونون

محورا ضد أى جماعة دولية أو عربية ، وانما يستهدفون اقامة تكامل اقتصادى يؤدى الى وحدة عربية شاملة (١) .

٢ — ونستطيع أن نقرر أن هذه الحركة الوحدوية الجديدة ، قد واكبت خطا لوحدة عربية أخرى قامت بين دول المغرب العربى الكبير ، اذ تم التوقيع على الاتفاقية المنشأة لها فى نفس التاريخ الذى وقعت فيه اتفاقية مجلس التعاون العربى ، احتوت على نصوص شبيهة بتلك التى وردت فى اتفاقية مجلس التعاون ، واستهدفت الوحدة بين دول المغرب العربى وذلك « لتوطيد العلاقات السياسية باتخاذ خطوات مثل التعريفة الجمركية الموحدة ، وفتح السوق المغربى للبضائع ذات المنشأ المغاربى » وذلك على أساس أن توحيد المغرب العربى هو خطوة لابد منها لانعاش هذه المنطقة اقتصاديا وسياسيا ووقف التدهور ، ولتوطيد العلاقات الطبيعية بين هذه الاقطار وللوصول أيضا الى الهدف المنشود فى الوحدة العربية (٢) .

٣ — كذلك فقد سبق هذان الحدثان بعدة سنوات قيام كيان وحدوى آخر بين مجموعات عربية ترتبط بروابط أوثق من غيرها هى

(١) راجع فى التفاصيل : كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول العربية — رسالة دكتوراه — جامعة القاهرة ١٩٤٨ ص ١٦ وما بعدها ، محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٠ ص ٣٠ وما بعدها ، وللمؤلف ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٦٨ .

دول الخليج حيث أقامت ست دول خليجية هى السعودية والكويت وقطر والبحرين واتحاد الامارات وعمان مجلس التعاون الخليجى لتوجد اطارا ينسق ويوحد بين وجوه نشاطها الاقتصادى والثقافى والاجتماعى والامنى — على الخصوص — كذلك السياسى منذ عام ١٩٨١ .

٤ — وتثار العديد من التساؤلات حول هذه الحركات الوحدوية الحديثة — ولعل من أهم هذه التساؤلات تحديد الاهداف الحقيقية لها وعلى ضوئها يمكن تحديد ما اذا كانت تكتلات ضد بعضها البعض أم وحدات على طريق الوحدة العربية الشاملة ، كما يعلن على ألسنة القادة (٣) . ثم ما هى علاقة هذه الحركات بحركة الوحدة العربية بشكل عام ، وهل هى متصلة بها أم منفصلة عنها ، لقد رأيت أن أقدم اسهاما يوضح بعض حقائق هذه المسألة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى أريد أن أوضح موقف هذه الاتحادات من النظرية العامة للاتحادات الدولية وذلك على ضوء التطورات التى مرت بها هذه النظرية فى العمل الدولى .

أن الاتحادات الدولية تختلف فى طبيعتها وفى مدى القوة التى

(٢) راجع للمؤلف الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسالة الجمعية المصرية للقانون الدولى ، الرسالة رقم (٢٠) القاهرة ١٩٧٢ بالاشتراك مع المرحوم الدكتور محمد حافظ غانم ، والدكتور محمد وفيق أبو اتله ، ص ٦٠ وما بعدها .

(٤) Chr. Durant, Condfèderation d' Etats et Etat Federale Paris, Redone 1955 P. 12.

تتمتع بها ، ومدى الاضافة التى تقدمها لشعوبها وللشخصيات القانونية الدولية ، ونود أن نتعرف على هذه العناصر لكى نصل الى النتائج الصحيحة حول ما أراد العرب أن يحققوه بهذه الوحدات الجديدة .

٥ — على أنه توجد لدينا العديد من التحفظات قبل المضى فى تناول هذا الموضوع بالدراسة : —

(أ) أن الدول تأخذ بشكل أو آخر للاتحادات ليس على أساس نظريات أو أفكار مجردة ، بل تبعا للظروف والملابسات التى تحيط بها . كذلك فان الدول قد لاتستطيع دائما أن تصل الى الشكل الاتحادى الذى تأمله ، اذ الامر يتوقف أحيانا على ظروف خارجة عن قدراتها ، وعلى مراعاة ما يدور من صراعات حولها ، والآثار المحتملة لاتخاذ شكل وحدوى أو آخر تجاه الجماعة الدولية ، والمحيط الاقليمى الذى توجد فيه .

كذلك من المعروف أن كل اتحاد دولى يتطلب توافر مجموعة من الامكانيات بكل دولة ، وتوافر عناصر مشتركة فى كل منها ، وقد لا تتوافر هذه الامكانيات وتلك العناصر فى كل دولة بنفس الدرجة . ومن ثم فيجب دائما تحديد النقطة المناسبة التى يمكن أن تلتقى الدول عندها . ويوحى ذلك بالفصل بين الشكل المأمول فيه من أنواع الاتحادات ، والشكل الذى يمكن أن يتحقق بالفعل بالنسبة لأية جماعة دولية ، وعدم التشبث باتخاذ شكل لا يمكن تحقيقه وكل ذلك يتوقف على عوامل سياسية تزنها الدول الراغبة فى الاتحاد بدقة .

أما دور الفن التشريعى والقانونى هنا فهو يكمن فى استخلاص

الاتجاهات الصالحة للاتحاد بسن التدابير المناسبة والتى يقدر أنها تكفل وضع الاتحاد فى الشكل المرغوب فيه ، وفى تجنب أو التقليل من احتمالات دخول العناصر غير المناسبة للاتحاد والتى قد تؤدى الى اعاقة سيره أو فقدانه فاعليته أو تدبيره (٤) .

(ب) أنه لا توجد معايير محددة تفصل بشكل واضح بين أنواع الاتحادات الدولية ، وان وجدت خصائص عامة لكل اتحاد ، ويوجد فى داخل كل نوع من الاتحادات مجال واسع للاختلاف والتباين بين اتحاد وآخر حتى ان أمكن التصنيف العام لطبيعة الاتحاد .

وعلى ذلك فيجب أن تطبق المعايير العامة للتمييز بين نوع وآخر من الاتحادات بقسط كبير من المرونة ، كما أنه يجب عند اصدار أحكام على طبيعة الاتحادات ومدى قوتها ، مراعاة ظروف تكوين كل اتحاد والدول المنضمة اليه والظروف الجغرافية والتاريخية التى عاشتها وتعيشها (٥) .

ج — أن النظرية العامة للاتحادات قد استخلصت من تجارب وأشكال تاريخية اتخذتها بعض الدول فى مراحل تطورها ، ولا يمكن أن يجمد التاريخ عند فكرة بعينها ، أو أن يتوقف التطور عند مرحلة .

---

(٤) راجع فى التفاصيل هاملتن ومارس وجاى ، الدولة الاتحادية ، اسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد أحمد ، منشورات مكتبة الحياة ، بيروت ١٩٥٩ ص ٩ — وما وما بعدها .

لذا وجدنا أن الاتحادات تتطور من شكل الى آخر ، بل أن نفس الاتحاد قد يقام وفقا لشكل أو أسلوب معين ، ثم يتطور نفسه الى شكل أو أسلوب آخر • يصدق ذلك على الدول الفيدرالية القديمة الثلاث وهى الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا ، فقد تطور الاتحاد الذى اتخذته فى العمل من الشكل التعاهدى الى الشكل الفيدرالى ، وبادخال تعديلات على نفس وثيقة الاتحاد (٦) •

(د) وأخيرا فانه عند البحث فى الطبيعة القانونية للاتحاد لاينبغى التوقف عند حدود المصطلحات الفنية القانونية ، وانما يجب أن يؤخذ فى الاعتبار الصورة التى ينخذها الاتحاد فى العمل • واعتبار الدستور فى دولة ما دستورا اتحاديا « فيدراليا » لا يتوقف على ترتيب المؤسسات فيه بقدر ما يتوقف على الطريقة التى تعمل بها بهذه المؤسسات ، والقرارات التى تتخذها فعلا ، لا تلك الواردة فى الخصوص ، فكم من نصوص لايمكن تنفيدها ، بل لم توضع لكى تنفذ •

بل أن الدول الاعضاء فى الاتحادات قد تضع أهدافا معينة ، وبمرور الوقت ، نجد أن أهدافا أخرى تسيطر على الاتحاد غير تلك التى وضعت من قبل ، وتجعل المؤسسات والاجهزة تعمل فى خدمة هذه الاهداف الجديده • وهكذا من الجائز أن يكون لدى أحد الاتحادات مؤسسات فيدرالية فى ظاهرها ، ولكن المجتمعات تدير هذه المؤسسات وكأنها شىء آخر • لذلك فتسمية الاجهزة والمؤسسات لا تعطى دليلا

(٦) راجع دراستنا عن اتحاد الجمهوريات العربية السابق الاشارة اليها ص ٦١ •

على الطبيعة الحقة للاتحاد ، وقد لا تكون سوى ظواهر سطحية لصفات أخرى أعمق للمجتمعات التى تطبق فيها •

ويلاحظ بعض الفقهاء أن الافراد قد تسود لديهم النزعة الانفصالية فيضعف الاتحاد ، كما أن النزعة الوجودية قد تكون قوية عندهم فيكون الاتحاد قويا ولو كانت النصوص لا تعبر عن هذه القوة تماما (٧) •

نسوق هذه الحقائق فى بداية هذه الدراسة التى تتناول الاتحاد الوليد لكى لا نسرف فى اصدار الاحكام على شكل اتحادى لم تكتمل بعد لنا مقومات الحكم عليه ، ولكى نتأنى فى تكييف الطبيعة القانونية لهذا الاتحاد أو غيره ونعتبر أن ما نقرره الآن ، انما هى أحكام وقتية تنتظر ما سوف يسفر عنه العمل فى أجهزة الاتحاد ودولة •

خطة البحث :

بعد ابراز الحقائق السابقة ، سنقسم دراستنا الى قسمين ، نتناول فى :

القسم الأول :

موقف الاتحاد الجديد من حركة الوحدة العربية وفكرة القومية العربية بشكل عام ، حيث سنعرض لبداية نشأة فكرة القومية العربية

(٧) راجع للمؤلف ، المنظمات الدولية ، طبعة ١٩٨٨ ص ٦٢٨ •

والاشكال التى انحدتهـا هذه الحـركة حتى الآن ، ثم الحـركات الوحدوية الجديدة وما اذا كانت تمثل تكملة للخط القديم أم تنفصل عنه ، وما هى الاضافات التى تقدمها هذه الاشكال الجديدة للوحدة ، للاشكال القديمة التى عرفتها المنطقة العربية •

القسـم الثانى :

فسوف نتناول فيه بالدراسة ظاهرة التنظيمات الاقليمية الدولية والاسس التى تطورت وفقا لها ، وما هو موقف هذا الاتحاد العربى الجديد من هذه الاشـكال الظاهرة الاتحـادية والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد بالمنظمة العالمية الأم ، وهى الامم المتحـدة •

القسـم الأول

التجمعات العربية الاقليمية وحركات الوحـدة العربيـة

أولا : ارتباط حركات الوحدة ، بفكرة القومية العربية :

٦ ــ أن كافة الدول العربية التى اتخذت شكل الدولة القوميـة المستقلة الآن ، توجد فى منطقة جغرافية واحدة ، وترتبط بمجموعة من العناصر المشتركة قبل أن توجد فى مجموعات دولية أخرى • ففضـلا عن وحدة اللغة هناك وحدة الجنس واللون ، بل والديانة ، بحكم أن الدين السائد فيها جميعا هو الدين الاسلامى •

ولم تكن هذه الدول على هذا النحو قبل خمسين سنة ، فلقد كانت أجزاء من وحدة أكبر ، كانت ولايات فى ظل الحكم العربى الاسلامى الذى حكمها منذ القرن السابع الميلادى وحتى القرن السادس عشر ، ثم أقاليم فى ظل الخلافة العثمانية التى ورثت الخلافة العباسية منذ القرن السادس عشر وحتى القرن العشرين (٨) •

ونستطيع أن نقول أن حركة القومية العربية ، كحركة فكرية قد وجدت ابان الحكم العثمانى وفى فترة انحداره التى بدأت منذ أواخر القرن الماضى وبداية هذا القرن • ويطول بنا المقام ان حاولنا تتبـع الاصول العسكرية لهذه الحركة والتوجهات الرئيسية لها ولكن التعبير عنها فى صيغة وحدوية كان فى اطار محادثات الحسين مكماهون والذى

(٨) مؤلفنا المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٠٥ •

تعهدت فيه بريطانيا بمساعدة العرب على تكوين دولة عربية واحدة تضم مختلف الولايات العربية للدولة العثمانية اذا ما ساعدوها فى الحرب العالمية الاولى • ووقائع التاريخ بعد ذلك معروفة ، فقد نكثت بريطانيا بوعدها ، وتركت الاوضاع فى المنطقة فى أسوأ حال ، وراحت تقسم هى وفرنسا الدول العربية بينها ، الى جانب اصدارها اعلان بلفور لاقامة وطن قومى لليهود فى فلسطين (٩) •

٧ — وهكذا تمزق التجمع الذى كان يضم الدول العربية فى نهاية الحرب العالمية الاولى ووجدت نفسها منفردة ، تواجه كل منها مستقبلا غامضا • وكافحت كل منها طويلا لكى تأخذ الشكل القومى المستقل المنفرد • فعلت مصر ذلك منذ نهاية الحرب الاولى واتخذت هذا الشكل القومى المستقل وان ظلت خاضعة بشكل كبير للنفوذ البريطانى •

ومرت العراق بنفس المصير • وخاضت دول الشام الكبير صراعا قويا فى سبيل الاستقلال عن فرنسا ، واتخاذ الشكل القومى الحديث ، حيث استقلت سوريا ثم لبنان — وأنشأت انجلترا شرق الأردن ، ووضعت اسرائيل فى قلب هذا الوطن العربى لتعوق حركته ، وتنفذ مخططات غربية تحمى مصالح الغرب ودولة (١٠) ولقيت دول المغرب العربى نفس المصير ، فقد استقلت كدول قومية وفقا لتقسيمات أملتها نعرات محلية مختلفة •

(٩) راجع دراسة للامم المتحدة بعنوان « منشأ القضية الفلسطينية وتطورها » الجزء الاول ، بنيويورك عام ١٩٧٩ ج ١ ص ٢٠ وما بعدها •
(١٠) راجع : محمد طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٤١١ •

٨ — ويمكن القول بأن مطالب تحقيق الاستقلال لكل دولة عربية قد أخر تحول الفكرة من حيز التفكير الى حيز الواقع ، واستمر التفكير فى اقامة الكيان العربى الواحد ، مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربى — تخف تدريجيا بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، مما جعلها تبذل جهدا لجمع العرب فى وحدة واحدة تخضع لسيطرتها على طريقة « أجمع وأحكم » (١١) واذا بايدن وزير خارجية بريطانيا فى عام ١٩٤١ ، يصرح فى مجلس العموم البريطانى بأن العالم العربى قد خطا خطوات عظيمة الى الامام منذ نهاية الحرب العالمية الاخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق بينها الآن • وممن أجل تحقيق هذا التقارب ، يعولون على مساعدتنا • ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وانه ليبدو من الطبيعى ومن العدل أن تتحول العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وأن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لاى خطة تتمتع بالتأييد التام » (١٢) •

(١١) احمد طربين ، الوحدة العربية من ١٩١٦ — ١٩٤٥ • معهد الدراسات والبحوث العربية القاهرة ١٩٥٩ ص ٢٣٤ ، صلاح العقاد ، العرب والحرب العالمية الثانية معهد ابحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٦ ص ١٧٤ •
(١٢) اعد ميثاق الجامعة لجنة من ممثلين عن كل من مصر وسوريا والاردن والعراق ولبنان ، راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام بالاسكندرية ص ٦٦٦ •

٩ — وقد صدرت تصريحات أخرى متعددة من ايدن تؤيد اقامة كيان يجمع بين الدول العربية ، وان تطلبت أن تأتى المبادرة فى هذا الشأن ، من العرب أنفسهم .

وهكذا يمكن القول أن حركة بعث القومية العربية قد وجدت منذ أواخر القرن الماضى ، وحاولت أن تجمع بين الدول العربية التى قامت فى منتصف هذا القرن على أساس قومى ، ولقد عبر العرب عن هذه الرغبة فى أشكال اتحادية تفاوتت قوة وضعفا بحسب الظروف الدولية التى سادت بعد اقامة وحدتهم الاولى التى عبر عنها فى اطار جامعة الدول العربية .

ثانيا : الاطار الأول للوحدة العربية : جامعة الدول العربية

١٠ — بدأت المشاورات بين الدول العربية بدعوة من حكومة مصر فى مارس عام ١٩٤٣ لبحث كيفية قيام اتحاد أو وحدة تجمع بين مختلف الدول العربية . وترينا المشروعات التى طرحت فى الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ، أن بعض الدول العربية — كانت تطمح الى اقامه اتحاد قوى أقرب ما يكون الى الاتحاد الفيدرالى ومع ذلك فقد انتصرت العناصر الانفصالية ولتهدئة مخاوفها من العناصر الاكثر قوة ، تم الاتفاق على التدرج فى اقامة الوحدة ، والبدء بانشاء هيئة بين الدول العربية ، وليس فوقها ، هى الجامعة العربية ، وبعبارة أخرى ، منظمة اقليمية عربية تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الاعضاء ، حيث وقع على الاتفاق المنشىء لها مندوبون عن كل من مصر وسوريا ولبنان وشرق الاردن

والعراق ، فى ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ ، حيث دخل الميثاق فى دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ (١٣) .

١١ — والمعالم الرئيسية للاتفاقية المنشئة لجامعة الدول العربية ترينا أن هذه الدول قد أنشئت منظمة اقليمية تدافع عن مصالحها الاقليمية أكثر من أن توحد بينها فهى تحافظ على سيادة الدول الاعضاء وتمنع تدخل أى منها فى شئونها الداخلية ، وتعمل على فض المنازعات التى تثور بينها بالطرق السلمية ، ثم تحقق التعاون بينها فى المجالات السياسية والمجالات غير السياسية وهى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية والصحية ، الى غير ذلك (١٤) .

---

(١٣) راجع مؤلفنا « المنظمات الدولية » ص ٦٧٤ وما بعدها .
وجدير بالذكر أن ممثل سوريا سعد الله الجابرى كان يتجه الى تكوين وحدة قوية بدلا من مبدأ التعاون ، كذلك قدم فوزى السعيد — ممثل العراق نموذجين للاختيار بينهما ، الاول هو اقامة اتحاد فيدرالى ، والثانى اقامة هيئة للتعاون الاختيارى بين الدول لا يلتزم بقرارتها الا الدول التى وافقت عليها .
راجع محاضر الاجتماعات الجلسة الرابعة ص ٣٢ .

(١٤) صرح النحاس باشا رئيس الوزراء المصرى فى وقت اقامة الجامعة العربية بأنه : « حبذا لو مهدت السبيل بعد نجاح هذه الفكرة من الناحية الادبية ، الى تعاون سياسى يحتفظ فيه كل شعب بمركزه السياسى بحسب ظروفه ومقتضيات أحواله » ، كذلك ذكر على ماهر باشا الذى رأس الوزارة فى مصر عام ١٩٣٨ أن « وحدة العرب سوف تتحقق فى يوم من الايام أن عاجلا أو آجلا ، على ان يكون استقلال كل قطر من الاقطار معترفا بحدوده ، ثم ايجاد مجلس عام يضم اعضاء من كافة الدول العربية المستقلة لبحث الشئون العامة ولتأمين الصلات الودية الدائمة بين هذه الاقطار » .

على أن هدف الوحدة الاقوى بين الدول العربية قد تم التعبير عنه فى ميثاق الجامعة ، وهى ما يميزها فى نظرنا عن سائر المنظمات الاقليمية . ولعله من الانصاف أن نذكر أن الحكومة السورية عندما جاءت لتتشاور فى مباحثات الوحدة ، كانت ترغب فى أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الاقل حكومة فيدرالية ، واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضل المجتمعون اقامة كيان لتنسيق التعاون بينها (١٥) ، الا أن أمل العرب فى ضرورة قيام وحدة أكبر لم ينته ، لذا ورد فى البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية هذه العبارة :

« مع الارتباط بهذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات » . كما جاء بديباجة ميثاق الجامعة أن الجامعة « قد أنشئت بقصد تثبيت العلاقات الوثيقة، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها » (١٦) ..

كذلك نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه « لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى التعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا

نقلا عن مصر فى جامعة الدول العربية (١٩٤٥ — ١٩٧٠) رسالة : عبد الحميد الموافى ، تقديم أ . د . عز الدين فودة ص ٨٥ .

(١٥) راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام ، مطبوعة عام ١٩٤٩ ص ١٦ وما بعدها .

(١٦) راجع مؤلفنا ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٤٨ .

الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الاغراض » . كذلك توقع الميثاق نفسه أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى المدى الذى يحتاج الى تعديل الميثاق بما يجعل الجامعة العربية أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ من الميثاق على أنه « يجوز — بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأقوى » .

ثالثا . تطور الظاهرة الاتحاديه من خلال الجامعة

١٢ — نستطيع أن نقرر أن الدول العربية قد أقامت بانشاء الجامعة ، حدا أدنى من الوحدة بينها ، حدا أدنى يضمن قدرا من التنسيق بين خططها وسياساتها ، كما أوجدت اطارا يجمعها ويقترح الحلول لمشاكلها ويسعى بها نحو اقامة وحدة كبرى . لذلك نجد أن الجامعة العربية تمثل منظمة اقليمية تسير فى اطار النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وتأخذ بمناهج تحقيق السلم الرئيسية المعترف بها داخل المنظمات وهى مناهج ، التسوية السلمية للمنازعات ، والامن الجماعى الاقليمى ، والمنهج الوظيفى والذى يسعى الى تحقيق التعاون والتنسيق فى المجال غير السياسى (١٧) .

واذا كانت كافة المنظمات الدولية قد اهتمت بهذه الزاوية فى

---

(١٧) قدم مشروع المعاهدة حسين سرى رئيس الوزراء المصرى عام ١٩٤٩ الى اللجنة السياسية بالجامعة التى قامت بدراسته وقد حدد هدف المشروع بأنه « تقوية وتوثيق الروابط بين دول الجامعة العربية » ، راجع الدكتور / سيد نوفل ، العمل العربى المشترك ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨ ص ٩٧٤ .

خطط عملها وبرامجها لاسباب عديدة ، فان جامعة الدول العربية قد سارت بخطى واسعة فيها ، وهذه السياسة من الجامعة تعتبر تكريسا للروابط التعاونية التقليدية التى رسمها ميثاق الجامعة مع الاخذ فى الاعتبار للتطورات التى مرت بها كافة المنظمـات الاقليمية مجتذيه فى ذلك حذو منظمـة الامم المتحـدة التى أقامت العديد من الوكالات المتخصصة التى تعمل فى المجالات غير السياسية ، كذلك فقد كـان لانشاء اسرائيل أثناء وجود الجامعة ، وظهور العجـز العربى عن مواجهتها فى حرب ١٩٤٨ ، أثره فى ببنى الجامعة لافكار للدفاع حيث أنشأت أجهزة عسـكرية للاضطلاع بالوظائف الجـديدة التى أوردتها وهى : مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة ، القيادة العربية الموحدة ثم اللجنة الاستشارية العسكرية (١٨) .

والى جانب ذلك أقامت أجهزة للتعاون وممارسة الصلاحيات فى غير الجوانب العسكرية أهمها المجلس الاقتصادى ، ولكى يحقق الاهداف الاقتصادية التى أناطتها المعاهدة به ، حرصت الجامعة على منحه كيانا مستقلا ، وعلى امكان الاشترك فى عضويته لاى دولة عربية سواء أكانت عضوة بالجامعة أم من غير الاعضاء بها ، كما أن الانضمام اليه لايعنى

(١٨) يبدو أن نموذج حلف الاطلنطى هو الذى قاد الدول العربية الى الموافقة على هذم المعاهدة ، فقد عارضت بعض الدول فى جلسة اللجنة السياسية اضافة الاهداف الاقتصادية ، فأشار رئيس الوفد المصرى ، الى ما تم فى حلف الاطلطى ، فوافقت الاغلبية على ابرام المعاهدة على هذا الاساس وتأخرت بعض الدول فى الموافقة عليها مثل العراق والاردن .

بالضرورة ، الانضمام الى الجانب العسـكرى فى معاهدة الدفـاع المشـترك (١٩) .

الانجازات التى حققها المجلس الاقتصـادى

١٥ ـ نستطيع القول أن هذا المجلس بالتعاون مع الدول الاعضاء فى الجامعة قد حقق انجازات فى المجال الاقتصـادى أهمها ابرام الاتفاقات الآتيـة : ـ

ـ اتفاقية تسهيل المبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت بين الدول الاعضاء وقد وقعت عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات أخرها عـام ١٩٦٠ .

ـ اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الاموال وقد وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ وعدلت عدة مرات .

ـ اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية ـ وقد وقعت عام ١٩٥٦ .

ـ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية ـ وقد أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربية هى : الكويت ومصر والعراق وسوريا والاردن .

وتستهدف هذه الاتفاقية اقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن لها ولرعاياها حريات انتقال الاشخاص ورؤوس الاموال

(١٩) راجع رسالة أروى طاهر رضوان عن اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد ، ص ١٣٧ .

والبضائع والمنتجات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواصلات ، فضلا عن حقوق التملك والارث والايصاء .

وتعتبر هذه الاتفاقية من الاتفاقات الطموحة فهى تستهدف وحدة كاملة وفى كافة الشئون الاقتصادية بين دول الجامعة ، وأنشأت جهازا يقوم بهذه المهمة هو مجلس الوحدة الاقتصادية .

ويعد اقامة سوق عربية مشتركة ، مهمه من المهام الاساسية لهذه الاتفاقية ، وكذلك اقامة اتحاد جمركى بينها ، لكى تحرر المعاملات بين الدول العربية من كافة الرسوم .

ولكن مما يؤسف له أن الذى تمت الموافقة عليه كثير ، أما الذى نفذ فهو قليل .

ولعلنا لا نبالغ اذا قلنا أن أية أهداف نص عليها فى معاهدات أو اتفاقات اقامة الاتحادات الجديدة ، تبدو بالمقارنة الى ما ورد فى هذه الاتفاقات ، متواضعة .

الوكالات العربية المتخصصة

١٦ — أن التطور الثالث الذى حدث فى نطاق تطوير الظاهرة الاتحادية فى اطار جامعة الدول العربية ، هو انشاء الوكالات المتخصصة.

وقد تم هذا العمل بمجهود كبير بذلته أجهزة الجامعة والمجلس الاقتصادى ومختلف الدول الاعضاء . وقد اشترك فى بعضها عدد كبير من الدول الاعضاء ، واشترك فى البعض الآخر ، عدد قليل . كذلك فان كل هذه الوكالات قد قامت بمقتضى اتفاقات بين الحكومات .

وأهم هذه الوكالات هى : اتحاد الاذاعات العربية ، اتحاد البريد العربى ، الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلس الطيران المدنى العربى ، مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية ، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، منظمة الاقطار العربية المصدره للبترول ، المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ، المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس ، المركز العربى لبحوث البترول ، منظمة العمل العربية ، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ، منظمة الصحة العربية ، الهيئة السينمائية العربية (٢٠) .

١٧ — والواقع أن عمر جامعة الدول العربية يزيد على عمر معظم المنظمات الاقليمية التى وجدت فى المناطق الجغرافية الاخرى ، بل أنها أقدم من منظمة الامم المتحدة نفسها ، واذا نظرنا الى حجم الانجازات التى قدمتها ، وجدناه كبير ، ولكن العبرة — ليست دائما بالكم ، بل أن الكيف هو الأهم . لذا فان التقييم الحقيقى للانجازات ينبغى أن يأخذ فى اعتباره ما أحدثه فعلا فى علاقات الدول الاعضاء ، وهو دون تشاؤم أقل بكثير مما آمله العرب منها ، وأقل بكثير مما تحقق فى نطاق منظمات اقليمية أخرى لا يقاس حجم الروابط فيها ، بحجم الرابطه العربيه .

---

(٢٠) راجع محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها .

ومن الناحية التنظيمية بقيت الجامعة غير قادرة على انشاء هيئة تستطيع أن تعطى قرارات ملزمة لمن لا يقبلها من الدول العربية الاعضاء ، وبقيت قاعدة الاجماع ، على ذلك ، حجر عثرة فى سبيل تحقيق فاعلية الجامعة وقدرتها •

وأظهرت كثرة ما يصدر من قرارات وتوصيات وما يبرم من اتفاقات أن هناك صوتا دون صدى فالقليل هو الذى ينفذ من هذا الكثير الذى يصدر • كذلك عجزت الجامعة عن عمل شىء له قيمته فى كثير من المواقف الصعبة التى مرت وتمر بالامة العربية — فقد مرت بهذه الامة أربعة حروب مع اسرائيل ، وشهدت لبنان مأساة مروعة لم تهدأ حتى الآن ، وتغلى الاراضى الفلسطينية المحتلة — بصيحات الانتفاضة وبأنات عشرات القتلى والجرحى من العرب الذين تراق دماؤهم يوميا ويستجيرون بالناس ولا مجير ، وهكذا يبدو العجز العربى فى صورة مقلقة على جنبات الجامعة التى لا تفعل شيئا سوى اصدار القرارات • كذلك لم تفعل شيئا فى الحرب بين العراق وايران التى ذهب ضحيتها آلاف البشر ، وملايين الدولارات من أموال العرب، وهكذا لا نجد آلية لنجده المعتدى عليهم من الدول العربية ، ولا آلية لفض المنازعات بين الدول الاعضاء ، ولا نجد عملا له أثره فى سبيل تجميع قدرات العرب ، مما حدا بالعديد من القيادات العربية الى محاولة ايجاد وحدات أخرى خارج نطاق الجامعة ، وان كان هذا الاتجاه يعارضه اتجاه آخر قوى ، يرى أن الافضل ليس الخروج على الجامعة، وعمل جبهات منصارعة معها أو مع بعضها البعض ، بل الافضل هو محاولة تطوير الجامعة والعمل فى اطارها ، والامر يتطلب تعديل

بعض النصوص فى ميثاقها وفى الاتفاقيات الاخرى المكملة له والتى أبرمت من خلالها ، ثم يتطلب وهو الأهم — النية الصادقة ، والعزيمة الاكيدة فى الاقبال على العمل المتضامن مع الجامعة ومحاولة تنفيذ قراراتها ودعم نشاطها (٢١) •

١٨ — والعمل العربى يسير الآن فى الاتجاه الاول ، اتجاه البعد عن العمل فى اطار ميثاق الجامعة ومحاولة خلق كيانات وحدوية أخرى ، هذا الاتجاه ليس جديدا ، وانما هو اتجاه وجد دائما وعبر عن نفسه فى العديد من الاطارات والكثير من المناسبات وهو ما نبحثه الآن •

الظاهرة الاتحادية العربية خارج نطاق الجامعة العربية

١٩ — ذهب الكثير من المنظرون والقادة العرب الى ضرورة اقامة وحدة أكثر مما قام بينها فى اطار جامعة الدول العربية ، ولقد نشط هذا الاتجاه فى الخمسينات وعلى الاخص فى الستينات مع تعالى المد العربى القومى الذى دفعه الى الظهور الثورات العربية التى قامت فى مصر وسوريا والعراق • ويمكن القول أن تجربة الوحدة المصرية السورية هى أقوى هذه الحركات ، اذ قد أقامت دولة عربية موحدة من اقليمين شمالى وجنوبى هى الجمهورية العربية المتحدة ، والتى وجدت منذ فبراير عام ٥٨ وحتى سبتمبر عام ١٩٦١ ، أى حوالى أربع سنوات•

(٢١) راجع فى تقييم الجامعة ، مؤلفنا المنظمات الدولية ، ص ٧١١ وما بعدها — محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص٤٤٤ •

وقد وجدت فى هذه الفترة مجموعة من الوحدات الاخرى اندفاعا من المد القومى الذى أرسته ، فقد قام اتحاد « الدول العربية المتحدة » بانضمام اليمن الى الجمهورية العربية المتحدة ، ثم الاتحاد العربى الذى تكون فى نفس الفترة من العراق والاردن ردا على التجمع الأول، ثم جرت مفاوضات واسعة بعد ذلك لاقامة وحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق لم تكلل بالنجاح بعد سقوط الملكية فى العراق .

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تعود الى حدودها الاصلية .

وفى السبعينات نشطت الحركة الوحدوية من جديد بعد سقوط الملكية فى ليبيا ، وقيام ثورة السودان فى عام ١٩٦٩ ، فقد مهد ذلك السبيل الى اقامة اتحاد ثلاثى بين مصر وليبيا والسودان عام ١٩٧١ تحت اسم الجمهوريات العربية — وقد كان الامل يحدو هذه الدول فى اقامة كيان عربى قوى تنضم اليه مختلف الدول العربية الاخرى ، ويكون نواة لدولة عربية واحدة على النمط الفيدرالى ، واقامة مؤسسات دستورية فيدرالية هى مجلس للتشريع « مجلس الامة الاتحادى» ، ومجلسين تنفيذيين «مجلس الرئاسة ، والمجلس الوزارى»، ومحكمة اتحادية . ورغم أن معظم مؤسسات هذا الاتحاد قد شكلت ، كما انعقدت أجهزته مرارا ، ومارس العديد من الاختصاصات ، الا أن عوامل الفرقة والانفصال ما لبثت أن سيطرت على دوله ، وعلى الرغم من قيام وحدة شاملة دستورية بين مصر وليبيا فى هذه الفترة عام ١٩٧٣ فقد انتهى هذا الاتحاد ، ولم ينفذ الاتفاق الذى أقام الوحدة

الليبية المصرية وتبخرت من جديد آمال الامة العربية التى علقتها على هذا الاتحاد الكبير ، وتلك الوحدة الشاملة لتنتهى مرحلة السبعينات بدورها بدون أى نتائج ايجابية لهذه الحركات الوحدوية (٢٢) .

الظاهرة الاتحادية العربية فى الثمانينات

٢٠ — رغم الاداء العربى الرائع فى حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، وظهور العالم العربى متحد المشاعر ، متحد الامكانيات ، قادر على العمل حتى جعل البعض يعتبره كتلة سادسة متحدة ، الا أن النتيجة النهائية لهذا العمل القوى الجاد لم تكن على مستوى الاداء أثناء المعركة ، وعند نهايتها ، ولم تلبث القوى الاستعمارية وعلى رأسها الولايات المتحدة الامريكية أن أحاطت بهذه الكتلة السادسة لتقلم أظافرها ولتضرب أسعار البترول وتؤثر على القدرات المالية والمعنوية لدى العرب ، ثم لتحيك المؤامرات التى تفصل العرب عن بعضهم البعض ، وتظهر عوامل الفرقة بينهم حتى يتطاحنوا ويعتال بعضهم البعض ، وهكذا ما أن وصل العرب الى نهاية السبعينات وبداية الثمانينات حتى كانت بؤر الصراع الدموى بينهم قد انفتحت عن آخرها واتخذت من التناقضات السائدة فى العديد من البقاع العربية مجالا لها .

٢١ — وقد قدم رئيس جمهورية مصر العربية الاسبق أنور السادات مفاهيم جديدة للحركة الوحدوية العربية فيما أطلق عليه ورقة أكتوبر استبعد فيها الوحدة السياسية ، وعبر عن بعض الافكار

(٢٢) راجع لنا بعض الجوانب القانونية للمشكلة اللبنانية ، مجلة الاقتصاد والادارة العدد الرابع ١٩٧٥ ص ٣٢٠ وما بعدها .

التى سادت طوال هذه الفترة وحتى الآن ، وذلك فى نهاية عقد السبعينات، منها (٢٣) :

٢٠ ــ أن الافكار الوحدية التى ظهرت فى الستينات كانت تضع من قبيل المستحيلات أن تتم الوحدة أو أن يقوم تضامن عربى أقوى بين دول مختلفة فى أنظمتها الاجتماعية ، وكانت تقيم تفرقة بين الدول التقدمية وهى التى يمكن أن تتوحد معا والدول الرجعية التى لا قبيل الى الوحدة بينها وبين الدول التقدمية ، وقد انتهى هذا وأثبتت حرب أكتوبر أن الوحدة لها جذورها العميقة فى كافة الدول العربية .

٢١ ــ أن الوحدة السياسية للدول العربية ولو أنها مازالت هدفا رئيسيا الا أن الظروف ــ الحالية لا تساعد على تحقيقها ، وأن الاهم من ذلك هو محاولة التركيز على المصالح العربية المشتركة وتقويتها لتجيىء الوحدة السياسية نتويجا لذلك فى النهاية .

٢٢ ــ أن الجانب الذى يجب تركيز عليه فى المرحلة الراهنة هو الجانب الاقتصادى فالعرب يملكون أسلحة اقتصادية كبيرة أثبتت وجودها فى حرب أكتوبر وينبغى أن يندفع التكامل الاقتصادى بين الدول العربية الى أبعد مدى فى المرحلة المقبلة ، ولعل صيغة التكامل الاقتصادى هى الصيغة التى ستطرح نفسها على المسرح العربى خلال السنين القادمة .

(٢٣) راجع تفصيلات عن ورقة أكتوبر فى مؤلفنا المنظمات الدولية ص ٦٧٣ وما بعدها .

خامسا : موقف التجمعات الجديدة من هذا التطور

٢٣ ــ وهذا المفهوم هو الذى ساد بالفعل فى بداية الثمانينات وحتى الآن ، وهو لازال المفهوم الذى أخذ به فى الاتحادات الاخيرة ، مثل مجلس التعاون الخليجى ، ومجلس التعاون الغربى ، واتحاد المغرب تحقيق التناسق والتكامل والترابط فى جميع الميادين وصولا الى وما تتفق عليه ، وما تختلف فيه

٢٤ ــ ففى مجلس التعاون لدول الخليج نجد أن الاهداف هى : تحقيق التناسق والتكامل والترابط بين جميع الميادين وصولا الى وحدتها ، وتعميق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها فى مختلف المجالات ، اضافة الى وضع أنظمة متماثلة فى مختلف الميادين ومنها : الشئون الاقتصادية ، الشئون التجارية والجمارك والمواصلات ، الشئون التعليمية والثقافية ، الشئون الاجتماعية والصحية ، الشئون الاعلامية والسياحية ، الشئون التشريعية والادارية .

وأخيرا جعل من أهداف الاتحاد ، دفع عجلة التقدم العلمى والتقنى فى مجالات ــ الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز البحوث العلمية واقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها .

٢٥ ــ ونجد أن هذه الاهداف هى نفسها أهداف مجلس التعاون العربى مع ملاحظة الفروق الآتيــة :

ــ أن مجلس التعاون الخليجى يجعل الهدف النهائى

للتنسيق والتكامل والترابط هو الوصول الى وحدة الدول الاعضاء ، أما الهدف فى اتفاقية مجلس التعاون من هذه العمليات فهو تحقيق التكامل الاقتصادى والارتقاء بالدول الاعضاء تدريجيا وفق الظروف والامكانات والخبرات .

ـ أن هناك أهدافا نص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون العربى ولم ينص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى ، وهى السعى الى قيام سوق عربية مشتركه بين الدول الاعضـاء ، وصولا الى السوق العربية المشتركة والوحدة الاقتصـادية العربية ، وكذلك النص على هدف تعزيز العمل العربى المشترك وتطويره بما يوثق الروابط العربية، بينما تقصر اتفاقية مجلس التعاون الخليجى أهداف المنظمة على خدمة الدول الاعضـاء .

أما الاتحاد المغاربى فنجده يركز على فكرة الدفاع المشترك بين الدول الاعضاء باعتبار أى عدوان على دولة عضو بمثابة عدوان على الاعضاء الآخرين فضلا عن تنسيق النشاط الاقتصادى بين هذه الدول وصولا الى تكاملها ووحدتها .

٢٦ ـ ونلاحظ على النصوص التى أوردت الاهداف بين المنظمات الثـلاث :

أنها استخدمت عبارات التنسيق والتعاون والتكامل فى مختلف المجالات ، هى عبارات عامة وتحتاج الى اتفاق مفصل حول ما نريده الدول الاعضاء منها فى مختلف مراحل تطورها .

٢ ـ غياب هدف الوحدة العربية الشاملة من هذه الوثائق واحلال

التكامل الاقتصادى بين الدول الاعضاء لكل اتحاد محلها ، أو النص على الوحدة كهدف نهائى يجمع بين دول الاتحاد كما هو الحـال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجى والاتحاد المغاربى ، وهو السمة الغالبة على الاتحادات العربية فى الثمانينات كما أوضحنا .

٣ ـ أن غلبة الطابع العام وعدم التحديد الكافى للاغراض لكل اتحاد ، كذلك عدم منح الاتحادات اختصاصات محددة تمارسها بشكل عام ، والاكتفاء بتقرير اختصاصات لكل جهاز ، أضعف من الشخصية القانونية لهذه التجمعات ، وجعل استقلالها عن الدول المكونة لها محل نظـر .

٢ ـ التقارب بين أجهزة الاتحادات

٢٧ ـ فهى فى مجلس للتعاون الخليجى ثلاثة هى : المجلس الاعلى وتتبعه هيئة تسوية المنازعات ، المجلس الوزارى ، الامانة العامة . وفى مجلس التعاون العربى ثلاثة أجهزة أيضا هى الهيئة العليا ، الهيئة الوزارية ، الامانة العامة . هكذا نجد نفس الاجهزة فيما عدا أنـه لا توجد هيئة لتسوية المنازعات فى مجلس التعاون العربى ، وان كنا نلاحظ الفروق الآتية فى الاحكام التنظيمية لهذه الاجهزة :

ـ أنه يدخل فى اختصاص الهيئة العليا للمجلس العربى المقابل للمجلس الاعلى فى مجلس الخليج اختصاص قبول الاعضاء الجدد ، ولا نجد هذا الاختصاص فى مجلس الخليج لأن العضوية فى المجلس الاخير مقفلة .

ـ أن رئاسة هذا الجهاز فى المجلس العربى تكون لرئيس الدولة

المضيفة لدورة سنوية كاملة ، حيث نصت الاتفاقية على عقد اجتماعا عاديا مرة كل عام فى احدى الدول الاعضاء ، واذا تقرر عقد اجتماع استثنائى له ، فان الاجتماع الاستثنائى يعقد فى مقر الدولة التى يتولى رئيسها رئاسة الهيئة العليا ، أما مجلس التعاون الخليجى فيجتمع فى دورتين عاديتين فى كل سـنة وتكون رئاسـته دورية حسب الترتيب الهجائى لاسـماء الدول ، وتعقد الاجتماعات فى مقـر أى من الدول الاعضـاء (٢٤) .

وهناك نص موحد بين المجلسين فى طريقة الدعـوة لاجتمـاع استثنائى ، فيجب أن يطلبه عضو ويؤيده عضو آخر على الاقل .

ويعتبر انعقاد المجلس العربى صحيحا بحضور أغلبية الاعضاء ، بينما النصاب فى المجلس الخليجى هو الثلثين .

أما بالنسـبة للمجلس الوزارى فان تشكيله فى المجلس العربى مختلف عنه فى المجلس الخليجى ، فهو يشكل من رؤساء الحكومات فى المجلس الاول ، وفى الثانى يشكل من وزراء الخارجية .

وبالنسبة للاختصاصات فاننا نجد أن النصوص الخاصـة بها متشابهة بل وبعضها يتطابق حرفيا مع الآخر .

ونفس الامر نجده فى خصـوص الامانة العامة والتى لا تختلف

(٢٤) عبد الله الاشعل ، الاطار القانونى لمجلس التعاون الخليجى دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ١٦٣ .

مهامها عن المهام المعروفة لمختلف التنظيمات الاقليمية العالمية المعروفة ، وان كان الامر فى المجلس المغاربى مختلف اذا لم يقـرر وجود أمانة عامة ، وانما أناط بكل دولة يعقد فيها المجلس مهمة القيام بشـئون الامـانة .

الاحكام الخاصـة بالعضوية

٢٨ — يعتبر نص المادة الرابعة من اتفاقية مجلس التعـاون العربى أكثر تقدما من اتفاقيتى المجلس الخليجى والمغربى . فقد فتح باب العضوية لكل دولة عربية ترغب فى الانضمام اليه ، بينما هو فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى مغلق على الدول المؤسسـة . وهو مفتوحا فى الاتحاد المغاربى بقيود معينة . وقد علل ذلك بأن الـدول الاعضاء فى المجلس الخليجى تربطهم علاقات خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة « ولذا كان التنسيق والتشاور بينهم موجودا من قبل ومعروفا منذ القدم ، مما جعل من الطبيعى والضرورى تشكيل المجلس لتكوين الاطار التنظيمى الجـامع لمواصـلة العمل بشـكل علمى وجـاد » (٢٥) .

كذلك يرى البعض أن أنه « ليس بمقدور أى دولة حاليا الانضمام للمجلس ، ولكن قد يحدث ذلك فى المستقبل ، وليس ضروريا الآن زيادة حجم المجلس حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الاخرى — من الناحية السياسية والاقتصادية والامنية —

(٢٥) راجع للمؤلف المنظمات الدولية ، مرجع سـابق ص ١٤ وما بعدهـا .

لا تتماثل فى الوقت الحاضر مع الظروف التى تسود الدول الاعضاء فى المجلس على الاصعدة المذكورة ، واذا حدث تحول فى ظروف تلك الدول ، فلا يستبعد دخولها المجلس (٢٦) .

٢٩ — والواقع أن تساؤلات عديدة كانت قد دارت حول استبعاد كل من العراق واليمن الديمقراطية الشعبية من العضوية ، كذلك فان موقف المجلس من رفض دخول دول أخرى فى عضويته قد تأكد عندما رفض طلب تقدمت به الصومال لدخول المجلس عام ١٩٨٢ .

كذلك نلاحظ أن اتفاقيتى مجلس التعاون العربى والاتحاد المغاربى قد تطلبت اجماع الدول الاعضاء للموافقة على دخول أى عضو فيه . ويؤكد هذه المواقف للاتحادات الجديدة الطابع الخاص لكل اتحاد ، وحرص كل مجموعة عربية داخلية ، على قصره عليها أو التحكم فى العضوية فيه بشكل كامل .

الاحكام الخاصة بالتصويت

٣٠ — يعتبر النصاب الذى تصدر به قرارات الاتحادات والمنظمات من الامور الهامة التى نحكم بها على الشخصية القانونية له ، وما اذا كان يعد شخصا قانونيا أم مجرد تجميع لاصوات الدول الاعضاء فيه (٢٧) .

(٢٦) أقوال الممثلى دول الاتحاد وردت بمؤلف الدكتور عبد الله الاشعل السابق الاشارة اليه ص ١٦٧ .

(٢٧) استعرنا التسمية من الزميل أ . د . مفيد شهاب والذى

ونجد نص اتفاقية التعاون الخليجى يميز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية فيجب أن تصدر القرارات فى الاولى بالاجماع ، وتكفى الاغلبية فى الثانية ، ويجوز فيها التحفظ بعدم قبول القرار .

ولم توضح نصوص الاتفاقية ، المعيار المميز للمسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية وانما أعطى سلطة البت فى هذا الامر لقرار يصدر من أغلبية الدول الحاضرة المشتركة فى التصويت .

٣١ — ويختلف الامر فى مجلس التعاون العربى الذى وضع قاعدة التصويت بالاغلبية وجعل القرار يلزم من لم يقبله .

ومع ذلك فقد حرصت نصوص الاتفاقية الاخيرة على النص على بذل الجهد للوصول الى الاجماع وتوافق الآراء (المادة ١٢) ، ولم يستثنى من ذلك الا الاجراءات الخاصة بالعضوية والخاصة بتعديل الميثاق فيجب أن تكون بالاجماع .

٣٢ — وجدير بالذكر حرص نصوص ميثاق مجلس التعاون الخليجى على عدم وجود تعارض فى مواقف أعضائه ، فنص على حق كل عضو فى أن يقترح أثناء المناقشة فى أى موضوع ، وقف الجلسة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة فى الموضوع المطروح للبحث أو اقفال باب المناقشة ولا يجوز — مناقشة هذه المقترحات بل يطرحها للرئيس للتصوت اذا ثنى عليها عضو آخر ، ويكون اقرارها بأغلبية الاعضاء .

استخدمها فى ندوة عقدت بجامعة الزقازيق — مركز البحوث الدولية القانونية والاقتصادية فى ٤ ابريل ٨٩ وشارك فيها المؤلف والاستاذة الدكتورة / عائشة راتب .

ويتضح من استعراض مختلف هذه الاحكام ما يلى :

١ ــ أن أهداف الاتحادات الجديدة تعبر عن شعار المرحلة التى أوضحناه وهو أن الدول العربية لا تستهدف منها اقامة وحدات أو اتحادات دول وانما أيجاد صيغ للتعاون والتنسيق فى المجالات المختلفة التى تتصل بالنواحى الاقتصادية والثقافية والعلمية والاعلامية بعبارة أخرى ما يطلق عليه اصطلاحا ، المنهج الوظيفى •

٢ ــ أن التنسيق السياسى ليس على قمة أهداف هذه الاتحادات بل يأتى فى مرحله متأخرة من اهتمامات الدول الاعضاء •

٣ ــ أن النصوص لا تحتوى على اختصاصات مفرزة يمكن أن تمارسها أجهزة وهيئات الاتحاد استقلالا عن الدول الاعضاء ، مما يضعف من الشخصية القانونية الدولية لها • كذلك يبدو الحرص خاصة فى مجلس التعاون الخليجى ، على اتخاذ القرارات بالاجماع •

القسم الثانى

التجمعات العربية الاقليمية والمنظمات الدولية

تأثير المنظمات الدوليه على العلاقات الدولية

٣٢ ــ أن الخلاصه الرئيسيه للدراسة التى قدمناها فى القسم الاول ، هى بعد مجلس التعاون والاتحادات العربية الاخرى التى أنشأت فى الثمانينات عن أفكار الوحدة الشاملة أو حتى اتحادات الدول أو الدول المتحدة • نذا فهى تسير فى النمط التقليدى للعلاقات الدولية الذى يقوم على وجود دول متساوية فى السيادة لا تخضع لسلطة أو هيئة تأتى من خارجها ، وهذا هو النمط الاكثر شيوعا فى العلاقات الدوليه حتى الآن •

٣٣ ــ ويقال أن التضامن الدولى لم يصل فى معظم مناطق العالم الى الحد الذى يجعل الدول تضحى بأوضاعها السيادية وخاصة فى المجال السياسى ومن ثم لم تتغير الاسس التقليدية لعلاقات الدول مع بعضها البعض حتى مع انشاء المنظمات الدولية فى غالبيتها (٢٩) •

لذلك يمكن القول بأن المنظمات الدولية الاساسية كالامم المتحدة ومعظم المنظمات الاقليميه ، لازالت تدور فى نطاق العلاقات التقليدية ، ولذلك لم تؤثر على الشخصية القانونية للدول الاعضاء فيها ، وتقوم فى عملها على تنظيم التعاون الاختيارى

(٢٩) فريدمان ، الهيكل المتغير للقانون الدولى ، المرجع السابق

بين الدول الاعضاء . ولهذا تعد هذه المنظمات امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، والجديد الذى تقدمه هو أنها تقيم هيئات دائمة للتشاور بين الأعضاء وتبادل الرأى فى مختلف الشئون ، ثم الاتفاق على توحيد نشاط الدول الاعضاء عن طريق ابرام الاتفاقيات بينها أو اتخاذ اجراءات موحدة فى شأن من الشئون الدولية أو الداخلية . ولا تلتزم الدول فى العادة بما تقرره هذه الهيئات الا اذا وافقت عليها بالاجماع (٣٠) .

المنظمات الدولية والعلاقات شبه الدولية

٣٤ — أثرت المنظمات الدولية — مع ذلك — فى المجتمع الدولى باقامة حيز ضخم من العلاقات الدولية فى حقول التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية المختلفة . وقد قامت تلك المنظمات بمساعدة الدول فى ابرام العديد من الاتفاقات الدولية الخاصة والعامة التى تلتزم الدول فيها بوضع قيود على السيادة التقليدية فى سبيل تحقيق المصالح المشتركة لها ، وتحقق التعاون فى مختلف المجالات (٣١) .

وهكذا ساهمت المنظمات الدولية — والوكالات المتخصصة على وجه الخصوص فى اقامة هذا المجتمع شبه الدولى . وأساس هذه التسمية هو أنه رغم احتفاظ الدول بسيادتها فى هذا النمط ، ألا أن

(٣٠) راجع مؤلفنا ، المنظمات الدولية ، ص ١٢٠ .
(٣١) راجع مؤلفنا اتحاد الجمهوريات العربية ، سابق الاشارة اليه ص ١٢٣ .

سيادة الدول تبدو من خلالها مقيدة ومجددة بتنازلات كثيرة عن مظاهرها . ونجد أن بعض هذه الوكالات قد وصلت الى حيز من القوة يجعلها تملك سلطات فوق الدول مثل صندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير (٣٢) .

العلاقات فوق القومية

٣٥ — وهى نمط ثالث من العلاقات الدولية يتميز باقامة هيئات عليا فوق الدول تملك سلطات قويه فى كثير من حقول العلاقات الدولية، وتمارس اختصاصات واسعة تمتد الى النطاق الداخلى للدول .

ويمثل هذا النمط مجموعة من المنظمات الدولية الحديثة العهد والتى تستعير العديد من الانماط التقليدية للاتحادات وخاصة النمطين التعاهدى والفيدرالى ، وهى ما يطلق عليه الآن ، المنظمات فوق القومية (٣٣) .

وأساس وجود هذا النمط الثالث من المنظمات هو احساس الدول — خاصة تلك التى ترتبط فيما بينها بروابط أقوى من المصالح والاهداف والقيم — بعدم كفاءة النظام الدى يقوم داخل حدودها ، واندفعت نحو التكتل فى مجموعات تمثل وحدة جغرافية واجتماعية

(٣٢) محمد حسن الابيارى ، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ص ٢٧٠ — وما بعدها .
(٣٣) راجع : الشافعى محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول رسالة، جامعة الاسكندرية ، عام ١٩٦٣ ص ، المنظمات الدولية طبعة ١٩٨٢ الاسكندرية ص ٢٩٠ .

واحدة ، ويصدق ذلك بصفة خاصة على المجتمعات الاوربية الثلاثة : الفحم والصلب ، والسوق الاوربية المشتركة والجماعة الاوربية للطاقة الذرية (٣٤) .

٣٦ ـ لقد وجدت هذه المنظمات فى الساحة الاوربية لظروف أوربا الغربية وخروجها ضعيفة من الحرب العالمية الثانية ، واحتلال دول أخرى مكان الصدارة فى ادارة شئون العالم ، مما جعل مفكرو أوربا يبحثون عن توحيد أوربا للحفاظ على التراث الاوربى ، والعودة الى اتخاذ مكان لائق فى المجتمع الدولى ـ واذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لاوربا فى الآونة الحاضرة لاسباب عديدة ، أخصها الحياة المطويلة فى اطار تقاليد السيادة ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى أن أفضل طريق لتوحيد أوربا هو ان

---

(٣٤) Pinto, les Onganisation Europeenès, Paris 1963 P. 33.

P. Rnule. les orgamisation Ewopeenés, Paris 1970, P. 203 redone.

ويقول اكسلن فى هذا المعنى : « انه اذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لاوربا لاسباب عديدة أخصها الحياة الطويلة فى اطار السيادة ، ووجود عداوات تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى أن أفضل طريق لتوحيد هذه الدول ، هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المكان الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الاخرى ، ومنها الميدان السياسى ، راجع

W. A. Aztime, European Community law a nq organisi tional Developsment, Ueuiyosk 1968 P. 63.

تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن يبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المجال الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الاخرى ومنها الميدان السياسى (٣٥) .

وتقوم هذه المنظمات على أسس تختلف عن كل المنظمات الاخرى فهى تخضع الدول الاعضاء لسلطة عليا فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، وتتخذ قراراتها بالاغلبيه ، وهذه القرارات وان كانت توجه للدول لتنفيذها ، الا أنها كثيرا ما توجه للافراد أو للمشروعات فى داخل الدول الاعضاء . كما أنها تقيم سلطات مثل سلطات الدولة الاتحادية منها برلمان ، وحكومه ، ومحكمه (٣٦) .

٣٧ ـ اذا فان الدول الاوربية قد أعلنت أن هدف هذه المجتمعات بالاضافة الى ما تقوم بها منظماتها الاخرى وأهمها مجلس أوربا ، هو التطور التدريجى نحو شكل من أشكال الاتحاد التعاهدى ودمج القوانين الوظيفية التى يمكن تطبيقها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية المشتركة (٣٧) .

---

(٣٥) Castamos de Medicis, Thèsons de L'amion Iutern ational R. Hellénique de Droit International 1953 P. 117.

Shawarzenberger. Manual of Pullic Inernational law london 1960 P. 107.

(٣٦) Vellas, Droit International Economique et social, Paris 1971, P, 105.

(٣٧) راجع فريدمان ، الهيكل المتغير للقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٨٥ وما بعدها .

٣٨ — وتمثل هذه المجتمعات بدءا لمرحلة جديدة من مراحل التنظيم القانونى الدولى ، مرحلة وسط بين العلاقات التقليدية للدول المستقلة ، والتى تتخذ الاساليب الدولية فى علاقاتها كالمعاهدات والقرارات والاتفاقات والتوصيات ، والعلاقات الداخلية حيث توجد سلطة عليا فوق الافراد ، تصدر القوانين والقرارات والاوامر والتعليمات . لذا فان هذا النوع من المنظمات يدفع الى الامام تطور القانون الدولى ليدخل حدود توجد خارج نطاق الاتفاقات المختلفة داخل الاسرة الدولية بشكل عام ، ومن ثم تعد الآن نوعا بارزا لتطور القانون الدولى والعلاقات الدولية ، وهى بهذا تتضارب مع الانظمة الاتحادية المعروفة ، وتجمع بين أساليب التعاهدية والفيدرالية من جانب ، وتطور العديد من الجوانب المتصلة بالانظمة التعاهدية بشكل عام (٣٨) .

٣٩ — أن دور هذه المنظمات فى تطوير الظاهرة الاتحادية كبير، ودلالات وجودها على تطوير المجتمع الدولى واضحة ، وفى هذا يقول فيلاس « أن أساس التطور الحديث للقانون الدولى التقليدى هو وجود تضامن اجتماعى دولى محدود وغير كاف وذو طبيعة سياسية غالبة ، وتنبعث من مصلحة الجماعات فى السلم والامن » ومن ثم فقد كان أهم ما يوجه الاتحادات اعتبارات الامن ، لذلك كانت الاتحادات على أمور الامن والدفاع عن الحدود ومواجهة الاخطار المشتركة وتوحيد

(٣٨) راجع مؤلفنا ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧ وما بعدها .

الصلاحيات بشأنها وتترك للدول تصريف أمورها الاخرى (٣٩) .

٤٠ — أما اليوم ، فان عالمنا تجابهه مشكلات من نوع جديد ، ففضلا عن التطور الذى حدث فى ميدان السياسة والامن باختراع العديد من الاسلحة المدمرة ، يواجه العالم مشكلات انهيار النظام القانونى الدولى ، وأخطارا ومشكلات ذات طابع اقتصادى — واجتماعى لم يعرف العالم حجمها من قبل ، ولا يمكن مواجهتها بأساليب التجمعات العسكرية التقليدية . أن أغلبية دول العالم تواجه مشكلات التخلف ونقص الغذاء وانتشار البطالة والفقر والمرض والجهل ، ولم يعد هناك شك فى أن الدولة القومية لم تعد قادرة على الوفاء بهذه الحاجات وتحقيق أمانى شعوبها داخل حدودها وبواسطة مواردها الخاصة وامكانياتها الذاتية ، لذلك لم يعد السلم والامن هو الدافع الوحيد أو الاساسى للاتحاد بين الدول ، لقد أصبحت أهداف تحقيق التنمية ، ورفع مستوى الشعوب وتحقيق رفاهيتهم من أهم أهداف الاتحادات فى العصر الحاضر ، بل أن البعض يرى أن بقاء الدولة القومية وحيدة منعزلة يهددها من نواح عديدة بالظهور كمفارقة تاريخية ، كما صارت اليه دولة المدينة الاغريقية فى العصور القديمة (٤٠) .

٤١ — وهكذا سبقت أوربا غيرها من الجماعات الدولية فى تحقيق اتحادات تقوم على العمل الاقتصادى اقامة ، أو اقامة اتحادات فيدرالية جزئيا حيث تعمل السلطة العليا كوزارة أوربية للاقتصاد ، هو ما يتضمنه تعبير « فوق قومى » حيث يشير الى وسيلة أو منهاج المنظمة الفدرالية (٤٠) .

فأين التجمعات الاقليمية العربية الجديدة من نظرية المنظمات الدولية بشكل عام ، وهل غيرت نطاق أو شكل العلاقات السائدة بين الدول الاعضاء فيها أو حتى تحمل نواة تغييرها ؟

ذلك ما سوف نجيب عليه الآن :

الهيئات العربيـــه الجديدة منظمات دولية

٤٢ ــ لا مجال للشك فى أن الهيئات التى أقامتها الدول العربية وهي اتحادات مجلس التعاون العربى ، ومجلس التعاون الخليجى ، واتحاد المغـــرب العربى منظمات بين الدول التى أقامتها ، وتدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدولية ، فهى رغم اقامتها لهيئة عليـــا ومجلس وزارى ، الا أن هذه الهيئة وذاك المجلس ليس هيئة فوق الدول ولا يملك الزامها بما لا توافق عليه ، واذ جاز اصدار قرار بالاغلبية ، فانه لا توجد هيئة تنفذه فى داخل الدولة العضو ، كذلك فانه لا توجد مسائل محددة تصدر السلطه فيها قرارات استقلالا عن الدول الاعضاء، وكل ما يدخل فى اختصاصها ، يدخل فى اختصاص الدولة العضـو كـــذلك .

الهيئات العربية الجديدة منظمات متخصصة

٤٣ ــ فلا تدخل كل شئون العلاقات الدولية فى اختصاصها ، وانما المجال الاساسى لعملها هو المجال الاقتصادى أو المجال الوظيفى الاوسع بمعنى التعاون فى مختلف المجالات الثقافية والاجتماعيـــة والعلمية والاعلامية ، فضلا عن الاقتصادية ، مع أهمية التعاون فى

المجال الامنى بالمجلس الخليجى ، وأهمية اعتبار الدفاع المشترك فى الاتحـــاد المغربى .

٤٤ ــ ومع ذلك لا تهمل اتفاقات بعض هذه الهيئات ذكر أهداف التنسيق والتعاون فى كافة المجالات ، وكذلك لا تهمل بعضها النص على أن التعاون فى هذه المجالات يستهدف الوحدة الكاملة بين الدول الاعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الخليج .

الهيئات العربية الجديدة لا تمثل منظمات قومية :

٤٥ ــ لا نجد ظاهرة القومية أو الاجهزة التى فوق الدول فى هذه الهيئات ، ولم تستطيع الدول العربية أن تتجاهل سيادتها وضرورة الحفاظ عليها حتى فى المجالات غير السياسية .

٤٦ ــ وهكذا نجد التجمعات العربيـــة التى وجـــدت فى مرحلة الثمانينات تدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدولية ، وأن أعطت اهتماما واضحا للمجال الوظيفى وعلى الخصوص التعاون فى المجال الاقتصادى على النحو السائد فى المجتمعات الاوربية وان كانت لم تأخذ بالاسس التى أسهمت فى تقوية هذه المجتمعات وأهمها قاعدة الاغلبية فى اصدار القرارات وخلق أجهزه لتنفيذها داخل الدول ، وحيازتهـــا اختصاصات محددة لتستقل باتخاذ القرارات فيها استقلالا عن الدول الاعضـــاء .

ان الدول العربية فى هذه المرحلة عليها أن تتجاوز الخلافات حول الزعامة وأن تكف عسكريا عن التدخل فى الشئون الداخلية للدول العربية الاخرى .

ونأمل أن يتطور العمل فى هده المنظمات ليحقق الاهداف المرجوة منها فى تقوية الاوامر بين الدول العربيه .