

تنسيق السياسات الخارجية لمجلس التعاون الخليجي (المفهوم والآلية)

مصطفى عبدالعزيز مرسي*

في مقدمة الأهداف الرئيسة للسياسة الخارجية لأي بلد، المحافظة على استقلاله وأمنه وسلامته الإقليمية، وحماية مصالحه الحيوية. والسياسة الخارجية في أحد معانيها هي ذلك الجزء، من النشاط الحكومي لأي دولة، الموجه نحو الخارج، والذي يعالج مشاكل تطرح في ما وراء الحدود. فالسياسة الخارجية هي استراتيجية الدولة التي تتضمن الخطوط الرئيسة لعلاقاتها الدولية، والدبلوماسية هي وسيلة وأداة تنفيذها. وهناك علاقة وثيقة بين الأوضاع الداخلية لدولة ما وسياستها الخارجية. فقوة الداخل تمنح الفعالية للسياسة الخارجية خارج الحدود، فهناك دوماً نوع من الترابط بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية والتأثير المتبادل بينهما. وقد عبر الرئيس الأمريكي الراحل ج. ن. كيندي، عن هذا الواقع بشكل موفق حيثما قال: «إن الحدود التي تفصل المشاكل العالمية عن قضايانا الداخلية هي غامضة، من الآن وصاعداً، مثل الخط الذي نرسمه في الماء، فكل ما يحصل عندنا يؤثر مباشرة، ويعمق، على كل ما نستطيع، وما يجب علينا القيام به في الخارج، وكل ما يحدث في الخارج له تأثير مباشر وعميق على كل ما نستطيع، وما يجب علينا القيام به عندنا».

وتعتبر السياسة الخارجية أحد أهم الميادين التي يتم من خلالها اختبار فاعلية النظم الإقليمية مثل مجلس التعاون لدول الخليج العربية. فكلما التزم أعضاء نظام إقليمي

* د. مصطفى عبدالعزيز مرسي، مساعد وزير الخارجية الأسبق بجمهورية مصر العربية.

ببادئ واحدة لسياستهم الخارجية كلما دل ذلك على الدرجة العالية من التنسيق والفاعلية التي وصل إليها هذا النظام والعكس صحيح. وبطبيعة الحال لا يعني ذلك التطابق التام بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء ومصالحها وأهدافها الذاتية، أو تحركاتها على الساحة الدولية سواء بشكل فردي أو ضمن التوجهات العامة للتجمعات الإقليمية. حيث يبقى هناك دائماً هامش للاختلاف والتباين، الذي يعكس اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمصالح والأهداف الذاتية لكل دولة، إلا أن هذا الاختلاف يظل محكوماً بمبادئ عامة يلتزم بها الجميع^(١).

ويزيد من صعوبة عملية التنسيق داخل التجمعات الإقليمية تزايد الارتباط بين السياستين الداخلية والخارجية، الناجم عن درجة الاعتماد الاقتصادي المتبادل وثورة المعلومات، وتدويل الكثير من المسائل الداخلية (كحقوق الإنسان، وقضايا البيئة، ومكافحة المخدرات، والجريمة المنظمة، والإرهاب... الخ). وقد أدى تشابك المصالح الدولية وتداخلها على هذا النحو، إلى زيادة أهمية تنسيق السياسات الخارجية لدول أي تجمع إقليمي، لتحقيق أفضل النتائج التي تدعم وتعزز مصالحها الإقليمية والدولية المشتركة. وليس من السهل دوماً التوفيق بين المصالح الذاتية أو الوطنية للدول الأعضاء في أي تجمع إقليمي وبين المصالح الإقليمية المشتركة لهذه الدول والمنبثقة عن عضويتها في مثل هذا التجمع. ومن هنا تجيء صعوبة التنسيق الجماعي في مجال السياسة الخارجية.

وقد تضمن النشاط التعاوني بين دول مجلس التعاون الخليجي فيما تضمنه هدف تنسيق السياسات الخارجية لهذه الدول. وبطبيعة الحال فإن المدى الذي يصل إليه هذا التنسيق المشترك شأنه شأن غيره من المجالات الاقتصادية والأمنية وغيرها، يظل محكوماً بالمفهوم الذي منحه الدول الأعضاء لهذا المجلس ومدى صلاحياته وسلطاته، والآليات التي تبناها لتحقيق هذا التنسيق والتكامل في مختلف القطاعات.

فقد وردت كلمتا التنسيق والتكامل في ديباجة النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي حيث تضمنت ما يلي: «إدراكاً منها لما يربط بينها من علاقات خاصة وسمات مشتركة، وأنظمة متشابهة أساسها العقيدة الإسلامية..... وإيماناً بالمصير

المشترك ووحدة الهدف التي تجمع بين شعوبها. ورغبة في تحقيق التنسيق والتكامل فيما بينها بما يخدم الأهداف السامية للأمة العربية.....».

ورغم أن موضوع التنسيق بين السياسات الخارجية للدول الخليجية العربية ومداه، لم يرد به نص واضح ضمن أهداف مجلس التعاون الخليجي التي تضمنتها المادة الرابعة من نظامه الأساسي، إلا أنه يلاحظ أن المادة الحادية عشرة منه نصت على أن المجلس الوزاري للمجلس يشكل من وزراء خارجية الدول الأعضاء، وهو ما يكتسب دلالة وأهمية خاصة لموضوعات السياسة الخارجية سنتناولها بالتوضيح لاحقاً.

والأسئلة المطروحة في هذه الدراسة تدور حول عدد من النقاط، في مقدمتها دلالة وجود تباين في بعض مواقف السياسة الخارجية لدول مجلس التعاون الخليجي في هذه المرحلة. وما معنى تضمين البيانات الختامية الصادرة من اجتماعات قمم المجلس لقرارات جماعية تتعلق بالمواقف الخارجية المشتركة تجاه عدد من القضايا الإقليمية والدولية، ووجود مواقف فردية لاحقة لبعض دول المجلس لا تتفق أحياناً مع هذه المواقف الخليجية الجماعية؟ وهل هناك علاقة بين هذا الواقع وطبيعة مجلس التعاون الخليجي والمفهوم الذي تبناه لصلاحياته حتى الآن وآليات اتخاذ القرارات؟.

وللرد على هذه التساؤلات وغيرها، فإننا سنتناول في هذا البحث البنود التالية:-
أولاً: مفهوم مجلس التعاون الخليجي.

ثانياً: آليات مجلس التعاون لتحقيق التنسيق والتكامل.

ثالثاً: آليات التنسيق بين السياسات الخارجية لدول مجلس التعاون الخليجي.

أولاً: في مفهوم مجلس التعاون الخليجي

تعود أهمية معرفة مفهوم أي تجمع إقليمي أو منظمة إلى أنه يحدد الفلسفة والمبادئ والمنهج الذي تم تبنيه لتحقيق أهداف هذا التجمع أو المنظمة؛ وغالباً ما يتم تضمين هذا المفهوم بشكل مباشر أو ضمني في صلب ما يسمى بالنظام الأساسي أو ميثاق التجمع أو المنظمة. وهذا المفهوم يحدد السلطات والصلاحيات التي قررت الدول الأعضاء منحها لأجهزة هذا التجمع لإدارة شؤونه، وتحقيق أهدافه في التعاون والتنسيق سواء في

مجال السياسة الخارجية أو المجال الاقتصادي أو الأمني أو غيرها، فضلاً عن تحديد مدى التزام الدول الأعضاء في التجمع الإقليمي بالقرارات الصادرة عنه. ففي بعض التجمعات الإقليمية يتم منح مؤسسات التجمع سلطات وصلاحيات فوق وطنية SUPRA - NATIONAL بحيث يكون في إمكان هذه المؤسسات سلطة إصدار قرارات يتم تطبيقها مباشرة داخل الدول الأعضاء في التجمع، وفي معظم الأحيان إن لم يكن دوماً، تكون لهذه القرارات أولوية على القوانين المحلية وهو ما يتطلب تبني مفهوماً مرناً للسيادة الوطنية. ونجد في تجمعات إقليمية أخرى أن مؤسسيها يعبرون عن رغبتهم في تزويد مؤسساتها بصلاحيات إدارية وفنية محددة، وهو ما يطلق عليه الصلاحيات التقليدية. وغالباً ما يتم تبني هذا النمط الأخير في توزيع الصلاحيات في التجمعات الإقليمية لدول العالم الثالث والذي تنتمي إليه الدول العربية، لتمسكها بمفهوم جامد للسيادة. وسنحاول في هذا الجزء التعرف على مدى الصلاحيات التي خولت لمؤسسات وأجهزة مجلس التعاون الخليجي انطلاقاً من المفهوم الذي تبنته الدول الأعضاء فيه.

ويتطلب هذا الأمر عادة في التجمعات الإقليمية أو المنظمات التي تهدف إلى تحقيق الاندماج الاقتصادي والسياسي والأمني، إقامة أجهزة ومؤسسات مزودة بصلاحيات مناسبة لتكون قادرة على اتخاذ قرارات ملزمة للدول الأعضاء بنقل جزء من السيادة / السياسية والاقتصادية إلى تلك المؤسسات^(٢). ولا يعني ذلك بالضرورة أن يتم منح هذه الصلاحيات دفعة واحدة منذ البداية، بل غالباً ما يتم ذلك عبر مراحل زمنية معينة ومتدرجة.

وبداية يلاحظ أن دول الخليج العربية قد اختارت اسماً ذا دلالة لتجمعهم الإقليمي الفرعي وهو "مجلس التعاون"، فلم يسموه "اتحاداً" أو "منظمة وحدة إقليمية"، وإنما "تجمع تعاوني". وفي تقدير البعض أن مرجع اختيار هذه التسمية يعود إلى أنه لاقى قبولاً من الدول الخليجية لأنها تعكس الرغبة الحقيقية للدول الشركاء في إقامة تجمع مرن لا ينقص من صلاحياتهم السيادية. كما جاء اختيار اسم (مجلس) لما يحمله من

مغزى اجتماعي وسياسي وثقافي لدى أبناء دول الخليج العربية، مختلف تماماً عن مفهوم المجلس في قاموس الفكر السياسي المعاصر^(٣).

ويفهم من نصوص النظام الأساسي أن المجلس الخليجي ليس وحدة، وليس اتحاداً، وإنما هو مؤسسة للتنسيق والتعاون والترابط والتكامل وتوثيق عرى الروابط (وهي كلمات وردت في الديباجة) في جميع المجالات.

وهكذا ابتعد المجلس منذ البداية عن المفهوم الاندماجي للوحدة. وهو ما عبر عنه عبدالله بشارة أول أمين عام لمجلس التعاون الخليجي بقوله: "إن مفهوم المجلس جاء حلاً منصفاً لنظرية التدرج والتطور والتكامل"، ووصفة منطقية بسيطة للحيلولة دون التشرذم وجواباً مقنعاً لفن الممكن بعد الابتهاج الذي ساد الوطن العربي في أواخر الخمسينات بنظرية الشمول الوحدوي"^(٤). فالمجلس يمثل في نظر مسؤوليه (إطاراً قابلاً للتحقيق بعكس ما يسمونه "بالمدرسة الشامية" التي ناجت الآمال، لكنها مزجت الممكن بالمستحيل)^(٥). وفي هذا نقد واضح وصريح لتجارب الوحدة السياسية الفورية من ناحية، وفكرة الوحدة الشاملة من ناحية أخرى، والتي كان أبرز تطبيقاتها الوحدة المصرية السورية والتي لم تستمر سوى لفترة زمنية محدودة (١٩٥٨ - ١٩٦١)^(٦).

ويلاحظ أن بعض الكتاب أعطى لكلمة "الوحدة" التي ترددت في أكثر من موضع في النظام الأساسي لمجلس التعاون، دلالة سياسية تتجاوز واقع ونوايا أصحاب العلاقة أنفسهم. فقد ذهب البعض إلى القول أن المجلس وضع هدفاً رئيساً هو تحقيق الاتحاد الفدرالي بين كافة دول الخليج العربية^(٧). بينما وصف أحد الأمناء العاملين السابقين المجلس بأنه "أقرب ما يكون للنظام الكونفدرالي". إلا أنه عاد هو نفسه وتراجع حتى عن هذا التوصيف ليقول أنه "منذ عام ونصف كتبت كلمة وصفت فيها مجلس التعاون بأنه أقرب ما يكون للنظام الكونفدرالي.. ولكن بعد قمة الكويت (٣١ كانون الثاني يناير ١٩٨٥) رأى مؤتمر القمة أن المجلس عبارة عن «صيغة للتعاون بين ست دول متشابهة في أنظمتها واقتصادياتها وجغرافيتها، وترابط في مصيرها وفي مستقبلها. فالمجلس ليس كتلة ولا تجمعاً ولا حلفاً، وإنما

إطار تعاوني يعتمد على التنسيق الاقتصادي والتعاون الدفاعي والتقريب السياسي»^(٨).

وعلى الرغم من أن قيام هذا المجلس يترجم روح الترابط والتضامن القوي بين الدول الأعضاء فيه، والتي تجمع بين شعوب منطقة الخليج، إلا أن المجلس في حد ذاته وبحسب تكييفه القانوني، ومن وجهة نظر فقهاء القانون الدستوري يعتبر تنظيمًا حكومياً بحتاً (INTER - GOVERNMENTAL)، تحتفظ فيه كل دولة عضو فيه بسيادتها كاملة، الهدف منه تحقيق التقارب والتفاهم والتنسيق والتوافق بين أعضائه بعكس المنظمات فوق الدولية (SUPRA - NATIONAL) ذات الطابع الاتحادي التي يتنازل أعضاؤها عن بعض اختصاصاتهم النابعة من سيادتهم، ويكون لمثل هذه المنظمات سلطة ملزمة للدول الأعضاء، في هذه الاختصاصات.

ومن ناحية أخرى يوضح عبدالله بشارة (الأمين العام الأسبق للمجلس)، «أن الأهداف التي حددها المجلس تمثل "عموميات"، فليس هناك تحديد سوى الإصرار على وضع أنظمة متماثلة في "جميع الميادين"، وأن هذا التعاون جاء دون تسمية أو كنية، فهو مفتوح لتعاون أفقي لا يحصر أي مجال، وعمودي لا يقف عند سقف، وإنما ترك مصير الحجم بلا سياج، وارتفاع الحجم بلا سقف لتقرر حجمه وارتفاعه ديناميكية القبول والتراضي اعتماداً على الممارسة»^(٩).

وفي الواقع كانت صيغة (التعاون) المرنة التي تحافظ على سيادة الدول الأعضاء في المجلس، هي أكثر الصيغ قبولاً بالنسبة لدول حديثة الاستقلال حريصة على سيادتها كدول الخليج العربية.

وفي تقديرنا أنه رغم ذكر كلمة "الوحدة" كهدف أو كمرحلة نهائية في ديباجة النظام الأساسي للمجلس وغيرها، فإن ذلك لم يكن في حينه، إلا من قبيل التطلعات والآمال المؤجلة أو الأمانى التي يتم ترديدها عادة في إطار الحماس العربي التقليدي، الذي عادة ما يصاحب المراحل الأولى لإقامة تجمعات أو روابط إقليمية عربية^(١٠). ولعل ما يؤكده ذلك ما عبر عنه بصراحة جميل الحجيلان، عندما كان أميناً عاماً لمجلس

التعاون الخليجي، بقوله « كيف يمكن لدول مجلس التعاون الخليجي، التي مازالت دولاً حديثة عهد بالاستقلال، ومازالت فرحة باستقلالها ونشيدھا، أن يطلب منها أن تذوب في كيان واحد. وفي الحقيقة فإن موضوع الوحدة الخليجية لم يكن وارداً، وإنما المطروح كان البحث عن نمط للتعاون والتنسيق وفق المصالح المشتركة للدول الأعضاء» (١١).

ويعتبر مجلس التعاون الخليجي - على هذا النحو - أكثر من صيغة تقليدية للتعاون، وأقرب لصيغة التجمع الكونفدرالي الذي يتسم عادة بالوهن التنفيذي والقيادي للأجهزة الكونفدرالية المشتركة (١٢). فإذا كان التجمع الكونفدرالي يقوم بتوجيه سياسات الدول الأعضاء في بعض المجالات، فإنه لا يتمتع بسلطات تنفيذية أو قضائية أو تشريعية، وتحتفظ فيه كل دولة بسيادتها واستقلالها الخارجي والداخلي كاملاً، فلها جميع حقوق الدولة المستقلة، وتحتفظ بنظام الحكم الخاص فيها (١٣). وبمعنى آخر أن الأنظمة الكونفدرالية هي تجمع لدول مستقلة قررت أن تنضم إلى بعضها بعضاً في تحالف رسمي لتحقيق بعض الغايات المحدودة وليس كلها، وتوفر إطاراً للتفاعل المنسجم تجاه القضايا ذات الاهتمام المشترك (١٤).

واتساقاً مع هذا المفهوم الذي تبنته دول مجلس التعاون الخليجي، فإن قراءة الوثائق الأساسية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية توضح أن هذا التجمع قد تبنى مدخلاً متدرجاً ووظيفياً لتحقيق أهدافه في كافة المجالات. فقد تضمن النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي في مادته الرابعة أهدافه في المجال الاقتصادي مثلاً على النحو التالي:

- ١- تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الاعضاء في جميع الميادين وصولاً إلى وحدتها.
- ٢- تعميق وتوثيق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها في مختلف المجالات.
- ٣- وضع أنظمة متماثلة في مختلف الميادين بما في ذلك الشؤون المالية،

والاقتصادية، والتجارية، والتعليمية، والثقافية، وشؤون الصحة والاجتماع والإعلام، والشؤون التشريعية والإدارية.

ويلاحظ أنه لم تخصص أي فقرة في النظام الأساسي للمجلس، سواء فيما يتعلق بالتعاون في مجال تنسيق السياسة الخارجية، أو المسائل الأمنية على أهميتها، ويعود ذلك - في تقديري - لظروف النشأة الأولى وملاساتها الإقليمية الصعبة التي رأت دول المجلس - في ضوءها - مرحلياً الاكتفاء بتغليف مجلسها الوليد بالطابع الاقتصادي المعلن^(١٥).

فقد واجه مجلس التعاون الخليجي خلال هذه المرحلة مواقف وحملات غير مرحبة بل ومعادية لإقامته سواء من أطراف عربية أو غير عربية على مستوى منطقة الخليج والمنطقة العربية ككل، ومشككة في أهدافه ودوافعه لأسباب وتفسيرات متعددة. فقد برز هذا المجلس في أعين دول الجوار العربية التي لم تضم إلى عضويته، كحلف أممي أو عسكري موجه ضدها، أو كمنظمة إقليمية سياسية تحاول ممارسة النفوذ والتأثير على الدول القريبة والبعيدة، أو كمشروع مستقبلي للاندماج السياسي والاقتصادي، بمعزل عن بقية دول الجوار. ولذا كان رد فعل هذه الدول هو التنديد بهذا المجلس والتشكيك بأهدافه، وشن حملات إعلامية ضده تفاوتت في حدتها من دولة لأخرى، وصلت إلى حد اتهامه بشتى الاتهامات ونعته بعدة صفات، اتسمت في أغلبها بالمبالغة والتضخيم، إلا أنها عبرت في نفس الوقت عن أهمية هذا الحدث الإقليمي المتمثل في إقامة تجمع إقليمي خليجي فرعي.

وبالإضافة إلى ذلك عانى المجلس أيضاً في هذه المرحلة من المواقف الإيرانية المعادية له، فضلاً عن صعوبة تقبل بعض القوى الدولية له، وبصفة خاصة ما كان يُسمى بـ (الاتحاد السوفيتي) وقتئذ.

ومن هنا رأى مؤسسو المجلس أنه من المناسب تجنب الإشارة إلى الأمور الأمنية والسياسية - بعد إعلان قيام هذا المجلس - اتساقاً مع رغبة الدول الأعضاء في الابتعاد عن الصياغات التي تثير بطبيعتها التساؤلات والانتقادات، وتفتح الباب واسعاً أمام

الخلافات في الآراء والتفسيرات. وتبنى المجلس عدة تكتيكات سياسية لاستيعاب هذه المواقف، من بينها تفضيل الاستمرار - لفترة من الوقت - في عدم الإفصاح عن بعض الأهداف الأساسية - كالتنسيق في مجالات الأمن الإقليمي والسياسة الخارجية - لتهدئة بعض الضجيج السياسي الإقليمي، ولحسب الوقت لاحتواء بعض المواقف الإقليمية المعارضة لإقامة المجلس، إلى أن تُمكن في النهاية من انتزاع الاعتراف والإقرار به ككيان إقليمي قابل للحياة والاستمرار فأفصح المجلس عن باقي أهدافه. وتتكون اتفاقية النظام الأساسي من ثمان وعشرين مادة موزعة على سبعة فصول، تتكلم في الفصل الأول عن "التبادل التجاري" وفي الفصل الثاني عن "انتقال الأموال والأفراد وممارسة النشاط الاقتصادي" وفي الفصل الثالث عن "التنسيق الإنمائي" وفي الفصل الرابع عن "التعاون الفني" وفي الفصل الخامس عن "النقل والمواصلات" وفي الفصل السادس عن "التعاون المالي والنقدي" وفي الفصل السابع والأخير عن "الأحكام الختامية".

وبقراءة الاتفاقية الاقتصادية الموحدة التي وقعت في ٨/٦/١٩٨١، أي بعد أشهر قليلة من توقيع النظام الأساسي للمجلس نجد أنها جاءت خلوا من كلمة "الوحدة" التي ورد ذكرها بالنظام الأساسي واكتفت بأن تشير في المادة العاشرة منها إلى أنه "تعمل الدول الأعضاء على تحقيق التنسيق والتجانس بين خططها الإنمائية بهدف الوصول إلى التكامل الاقتصادي فيما بينها".

وتعتبر الاتفاقية الاقتصادية الموحدة - على هذا النحو - "اتفاقية إطار" أو "دليل عمل" يحدد الأهداف الكبرى والخطوط العريضة للعمل الاقتصادي الخليجي المشترك في كل مجال من مجالاته وصولاً إلى غايته النهائية، وهي التكامل الاقتصادي (١٦). وقد شملت هذه الاتفاقية جميع المناهج التكاملية الوظيفية (١٧). فقد سعى المجلس إلى الاستفادة من هذه المناهج - بقدر ما تسمح به الظروف الخليجية - في تفعيل الجهود التنسيقية والتعاونية في مختلف المجالات، وتجنب تسييسها عن طريق التركيز على معالجة الأمور الاقتصادية والفنية عبر مجموعة من الهيئات المتخصصة قريبة الشبه

بالمنظمات الوظيفية المتخصصة، كمؤسسة الخليج للاستثمار وهيئة المواصفات والمقاييس الموحدة، والمكتب الفني للاتصالات، واللجنة الإقليمية لنظم الطاقة الكهربائية وغيرها التي تغطي غالبية القطاعات والمجالات الإنتاجية والفنية، وتزود أراضية التكامل الوظيفي ببنية أساسية داعمة له^(١٨).

كما جمع مجلس التعاون الخليجي بين أكثر من مجال وظيفي، فشملت عدة مجالات للتكامل الإقليمي، كالتكامل في المجال الاقتصادي كما امتدت في مرحلة لاحقة إلى التعاون والتنسيق في المجال الأمني وفي مجال السياسة الخارجية رغم عدم وجود نصوص في الاتفاقية تتعلق بذلك، إضافة إلى طموحات أخرى اجتماعية وثقافية. واحتل الاقتصاد والأمن والسياسة الخارجية - فيما بعد - أوزاناً متقاربة وفقاً للوثائق المنشئة، أو الإنجاز العملي أو التطبيق الفعلي اللاحق^(١٩). وهو ما يشكل - في تقديرنا - توليفة موفقة جمعت بين البعدين الاقتصادي / السياسي والأمني، وتمكّن - لو أحسن استخدامها - من تحقيق توافق بين الدول الشريكاء بدعم جهود التكامل الاقتصادي من جانب، كما تعزز جهود التنسيق والتعاون الأمني والسياسي من جانب آخر، آخذين في الاعتبار العلاقة الوثيقة بين السياسة والاقتصاد، والتأثير المتبادل بينهما.

وقد انعكس المفهوم التعاوني للتجمع الإقليمي الخليجي الذي يضم حكومات دول تتمتع بسيادتها كاملة، على طبيعة تشكيل مؤسسات المجلس ودورها في صنع القرار، وأسلوب توزيع الصلاحيات فيه وتنسيق السياسات ومن بينها السياسة الخارجية، كما سنرى لاحقاً.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المادة الخامسة من النظام الأساسي لمجلس التعاون على أنه «يتكون مجلس التعاون من الدول الست التي اشتركت في اجتماع وزراء الخارجية في الرياض بتاريخ ٤/٢/١٩٨١»، وبذلك فإن مجلس التعاون يعتبر تنظيمًا دوليًا إقليمياً محدد العضوية. فقد حدد النظام الأساسي الدول الأعضاء في المجلس بالاسم ودون الإشارة لفتح باب العضوية، وهو ما يعني أن عضوية مجلس التعاون مغلقة ومقتصرة على الدول المؤسسة الست، وهي دولة الإمارات العربية المتحدة، ودولة البحرين،

والمملكة العربية السعودية، وسلطنة عمان، ودولة قطر، ودولة الكويت (٢٠). وهو ما يعبر عن دلالة سياسية معينة. ولعل من المفيد أن نشير هنا إلى أن واضعي النظام الأساسي لمجلس التعاون الخليجي كان في خلفية تفكيرهم أن تشابه مفاهيم وفلسفة الأنظمة السياسية الداخلية للدول المؤسسة، وتقارب سياساتها الخارجية يشكل ركناً أساسياً وجوهرياً في المبادرة إلى تكوين هذا المجلس وفلسفته.

وفي تقديرنا أنه إذا كان النظام الأساسي للمجلس قد جاء خلواً تماماً من أي نص يتعلق بقبول أعضاء جدد في المجلس، فليس هناك بالمقابل نص صريح يمنع هذا القبول. وبالتالي إذا ما قرر المجلس - وهو سيد قراراته - قبول عضو جديد (كما في احتمال حالة الجمهورية اليمنية مثلاً) فإن صدور قرار بالإجماع من المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي في هذه الحالة بقبول هذا العضو الجديد لا يعتبر - في تقديرنا - مخالفاً لنصوص النظام الأساسي.

ثانياً، في آليات اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها

إن القرار هو اختيار ذو مضمون واضح لاتخاذ موقف معين إزاء مسألة ما يتم تنفيذه بالتحديد القاطع من حيث الزمان والمكان، وله دوافع محددة في مجال نطاق محدد. وهذه الدوافع ترتبط بالرؤية التي تحث صانعي القرار على تبني هذا الموقف. وبطبيعة الحال للقرار هدف أو أهداف معينة. هذه الأهداف المراد تحقيقها هي مبرر وجود أي تجمع أو منظمة. وتختلف القرارات حسب أهميتها. فهناك القرارات المهمة أو الاستراتيجية (المتعلقة بالسياسات العليا) وهذه تستوجب عادة لصدورها نسبة معينة من الأصوات، قد تصل إلى حد الإجماع، أو اشتراط أغلبية الثلثين، أو إعطاء أوزان مرجحة لدول دون أخرى إلى غير ذلك من إجراءات تصويتية (٢١). أما القرارات غير المهمة وتسمى أحياناً القرارات الإجرائية فهذه عادة يشترط لصدورها توافر أصوات أغلبية عادية، (عادة تكون نصف عدد الأصوات + صوت واحد). وتتم عمليات صنع القرارات واتخاذها أو تبنيها داخل مؤسسات وأجهزة التجمع الإقليمي وفقاً للقواعد والصلاحيات المحددة لذلك في النظام الأساسي أو الداخلي لكل مؤسسة

أو جهاز. وجملة هذه المؤسسات والأجهزة يطلق عليها مجتمعة اسم الهيكل التنظيمي للتجمع.

ويتوقف نجاح التعاون والاندماج الإقليمي بين مجموعة من الدول إلى حد بعيد على نوع المؤسسات والأجهزة التي توجه نشاطه، وعلى مدى فعالية هذا التوجيه. وبطبيعة الحال تحتاج هذه المؤسسات لصلاحيات تمكنها من القيام بمهامها.

وبالنسبة لحالة مجلس التعاون يلاحظ أن الإرادة السياسية للدول الأعضاء اتجهت - منذ البداية و كما سبق أن أوضحنا - عبر الوثائق الأساسية للمجلس، لإقامة نظام إقليمي خليجي للتعاون لا يتمتع بأي سلطة فوق قومية SUPRA - NATIONAL، كما لم تزود بنيته التنظيمية بما يسمح مستقبلاً بتقليص سيادة الدول الأعضاء لصالح تطور مؤسساته التكاملية.

فالمجلس تبنى مفهوم تسلسل السلطة وليس التوزيع الحقيقي التنازلي للصلاحيات بين مؤسساته^(٢٢)، وذلك بعكس تجمعات إقليمية أخرى كالاتحاد الأوروبي، الذي تضمنت اتفاقيته المؤسسة للاتحاد نصوصاً تسمح بالتغيير والتعديل في العلاقة بين صلاحيات الحكومات ومؤسسات الاتحاد لصالح الأخيرة، ضمن إطار مراحل زمنية متفق عليها، وذلك بقصد زيادة رقعة التنسيق والاندماج. فقد تم الاتفاق أصلاً على أن سلطة (الرفض) الممنوحة للدول الأعضاء يجب أن تزول بمرور الزمن، وبذلك تتسع بالمقابل رقعة ومسؤولية وسلطة مؤسسات الاتحاد واتخاذ القرارات بالأغلبية^(٢٣).

وبطبيعة الحال يمكن لدول مجلس التعاون الخليجي - إذا أرادت - أن تغير نظام توزيع السلطات والصلاحيات الحالي مستقبلاً إجراء تعديل أو تعديلات على مواد النظام الأساسي للمجلس المتعلقة بذلك، ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا الشأن.

ومن ناحية أخرى فإنه بالنسبة لآلية اتخاذ القرارات، يلاحظ عادة أن أي مشروع للتجمع الإقليمي يضم دولاً متفاوتة القوة النسبية، قد يوحى، أو يفسح المجال، لاحتمال ممارسة الدول أو الدولة الأقوى، لنفوذ خاص لتوجيه السياسة العامة لهذا

التجمع. وفي حالة دول مجلس التعاون الخليجي نجد أن السعودية تمثل - بحكم وزنها - دولة قاعدية أو قيادية (Core - Leading) داخل هذا المجلس. وأخذاً في الاعتبار حساسيات للدول الصغيرة الغيرة على سيادتها، رأى المجلس - منذ البداية - طمأنة الدول الخمس الأخرى تجاه هذه المخاوف وإشعارها منذ البداية أن هذا التجمع يضم أعضاء متساوين في الحقوق والواجبات. وهو ما انعكس في أن يكون لكل دولة عضو في المجلس صوت واحد، وأن يتم اتخاذ القرارات بموافقة جميع الدول الأعضاء^(٢٤). فلا يوجد في نظام مجلس التعاون أي صيغ لأصوات تمييزية أو ترجيحية على نحو ما هو متبع في بعض مؤسسات الاتحاد الأوروبي. وفضلاً عن ذلك فإن منصب الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي يتم شغله بشكل دوري بين الدول الأعضاء، بعكس حالة جامعة الدول العربية التي يقتصر فيها تعيين شخص الأمين العام - وفقاً لما جرت عليه الممارسة الفعلية - على أحد أبناء دولة المقر (جمهورية مصر العربية)، و(تونس) عندما انتقل إليها هذا المقر مؤقتاً بعد تجسيد عضوية مقره في الجامعة إثر توقيع مصر لاتفاقية السلام مع إسرائيل.

واتساقاً مع هذا التوجه، نجد أن النظام الأساسي للمجلس ساوى بين الدول الأعضاء كبيرها وصغيرها من ناحية قوة التصويت، وابتعد - على هذا النحو - عن صيغة القوة التصويتية المتباينة أو الموزونة وفقاً لعدد السكان أو الوزن الاقتصادي أو المساحة وغير ذلك من المعايير. كما ابتعد المجلس عن نظام الأصوات المرجحة أي الذي يشترط لصدور القرارات أن توافق عليها دول معينة داخل التجمع الإقليمي.

وبالنسبة لاتخاذ القرارات فقد تم رفع مستوى سلطة اتخاذها إلى مستوى القمة، على نحو كان يفتقد على المستوى القومي العربي، إلى ما قبل إضافة مؤسسة القمة للهيكل التنظيمي لجامعة الدول العربية عام ٢٠٠١م، وجعل اجتماعات القمة العربية في إطارها تتم بشكل دوري.

ومنذ إنشاء مجلس التعاون الخليجي تم تركيز أهم الصلاحيات الأساسية وسلطة اتخاذ القرار في المجلس الأعلى، الذي يتشكل من ملوك، وأمراء الدول الأعضاء (المادة

السابعة من النظام الأساسي) والتي تنص على أن: «المجلس الأعلى هو السلطة العليا لمجلس التعاون، ويتكون من رؤساء الدول الأعضاء، وتكون رئاسته دورية حسب الترتيب الهجائي لأسماء الدول».

وتضمنت المادة التاسعة ما يلي:

١- يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الأعلى صوت واحد.

٢- تصدر قرارات المجلس في المسائل الموضوعية بإجماع الدول الأعضاء الحاضرة والمشاركة في التصويت، وتصدر قراراته في المسائل الإجرائية بالأغلبية.

ويلاحظ من ناحية التطبيق أن المجلس الأعلى يحرص على اتخاذ قراراته من خلال أسلوب التوافق العام بمعنى التراضي (CONSENSUS) أكثر منه عبر تطبيق القواعد التي ينص عليها النظام الأساسي لمجلس التعاون، ويوضحها النظام الداخلي له، "فلم تأسره قواعد إجرائية، ولم يدعن للوائح التصويت.. وتعامل مع قضاياها بالحرص على التوافق، وأن يتحاشى التصويت، ويعتمد على الإقناع، ولا يلجأ إلى نصوص تنظيمية^(٢٥)."

وقد عبر جميل الحجيلان الأمين العام الأسبق للمجلس عن نفس المعنى في توضيح روحية التوصل للقرارات بأسلوب آخر بقوله:

«منذ تأسيس المجلس وحتى الآن - وهذه النقطة مهمة - لم يجر التصويت على قرار، فكل القرارات تصدر بالإجماع، ولأنها قرارات استرشادية فهي لا تواجه معارضة قوية.. وقوة المجلس هو أنه مجلس توافقي: توافقي في الرأي واحترام رأي الطرف الآخر. ولهذا فإن الدول الأعضاء في المجلس حريصة على أن الإجماع هو القاعدة في عملها، وتحاشى عملية التصويت لئلا تنفرد دولة بموقف عن الدول الأخرى^(٢٦)».

وإضافة لاجتماع القمة الخليجية الدورية السنوية، تم استحداث اجتماع قمة إضافية سميت "بالقمة التشاورية" وتنعقد كل ستة أشهر بدون جدول أعمال مسبق، والغاية منها فتح نقاش حول مختلف القضايا التي تهم الدول الأعضاء، ويمكن من خلالها بحث القضايا العاجلة التي لا تتحمل انتظار موعد القمة الدورية السنوية.

وهذه القمة التشاورية تعتبر إضافة إيجابية ولها مزايا عديدة، من بينها أنها قمة تتحرر من عبء الالتزام بجداول أعمال محددة سلفاً، ومن الالتزام بإصدار بيان ختامي. فهي ذات جدول أعمال مفتوح لضمان طرح كل ما يجب طرحه من قضايا خلافية أو قضايا استثنائية، أو ما يمكن تسميته بـ "القضايا الحرجة"، التي عادة ما تغيب عن جداول أعمال مؤتمرات القمة، وقد ساهم استبعاد إعلان بيان ختامي للقمة التشاورية، في إعطاء القادة فرصة عرض وجهات نظرهم بكل حرية (٢٧) دون التزام بالصياغات التوفيقية التي تفقد مثل تلك البيانات جديتها (٢٨).

واستكمالاً للهيكل التنظيمي المنوط به متابعة عمليات ومراحل التكامل، نجد أن المجلس الوزاري - المكون من وزراء الخارجية - هو الهيئة المعاونة للمجلس الأعلى (أعلى هيئة) يجتمع أربع مرات كل سنة، لمراجعة مسار مراحل التكامل بمعاونة لجان وزارية في مختلف المجالات تنبثق عن مجموعات عمل فنية متعددة تقوم بالتحضير للاجتماعات الوزارية.

ويرى البعض في تشكيل المجلس الوزاري من وزراء الخارجية أنه يضيء على مجلس التعاون الخليجي طابعاً سياسياً أكثر من كونه اقتصادياً أو تنموياً. إلا أنه يجب أن نتذكر أن اجتماعات وزراء الخارجية ليست الوحيدة. فهناك اجتماعات وزارية أخرى يلتقي في إطارها وزراء الاقتصاد والمالية والبتروول أو التخطيط وغيرهم لبحث مختلف الأمور والموضوعات التي تدخل في اختصاصاتهم. وتجدر الإشارة هنا إلى أن ثلاثة أمراء عامين للمجلس من بين أربعة تم اختيارهم من مدرسة الدبلوماسية الخليجية قد يوضح رؤية الدول الأعضاء لأهمية خلفية خبرة السياسة الخارجية في اختيارهم.

ويلاحظ أن النظام الأساسي لمجلس التعاون يعطي كل السلطات للهيئة العليا، ويجعلها محور عمل المجلس، ويعاونها المجلس الوزاري، وهذا قد لا يتسق - في تقدير البعض - مع متطلبات استراتيجية التكامل في الوظيفة الجديدة التي تعطي الدور الجوهري للمؤسسة البيروقراطية الفنية فوق الوطنية والمزودة بصلاحيات تمكنها من متابعة التزام الدول الأعضاء بقرارات التكامل، فضلاً عن تقديم مبادرات لدفع مسيرته

في الاتجاه المأمول^(٢٩). لكن ينبغي التنويه هنا أن لكل منطقة أو إقليم ظروفه وأوضاعه التي تحكم اختياره لطبيعة مؤسساته وصلاحياتها، وما يصلح لمنطقة لا يصلح بالضرورة لمنطقة أخرى فلكل منطقة خصوصيتها. كما أن ظروف وأوضاع منطقة الخليج العربية، وخصوصيتها الاجتماعية والسياسية والثقافية تتطلب الأخذ بمبدأ المراحل والتدرج في التطبيق.

ففي تجربة الاتحاد الأوروبي مثلاً وافقت الدول الأعضاء فيه على منح مؤسسات هذا الاتحاد سلطة فوق وطنية، لأن هذه الدول وصلت إلى مرحلة النضج السياسي والاقتناع بأن مصالحها الوطنية ستعزز بشكل أفضل من خلال تطوير المصالح الكلية (الجماعية) للاتحاد، فتنازلت له طواعية عن جوانب من صلاحياتها السيادية الوطنية في عدة مجالات اقتصادية وفنية وغيرها. وهنا تكون الدول الأوروبية الأعضاء في هذا الاتحاد قد مارست مبدأ السيادة في انتقاص السيادة ذاتها. فالانضمام الاختياري أو الطوعي لهذه الدول لعضوية هذا الاتحاد يرتب لها بالمقابل حقوقاً إضافية وأمل التكامل الاقتصادي الأوروبي الإقليمي، مقابل مجموعة من الالتزامات التي تعتبر قيماً على سيادتها. وبالمقابل نجد أن مجموعة دول الخليج العربية تعتبر دول حديثة الاستقلال، ولم تمارس سيادتها الوطنية إلا منذ فترة قصيرة نسبياً. ولذا تميل أغلب هذه الدول - عادة - لتبني مفهوماً جامداً للسيادة في البداية إلى أن تتحقق بشكل ملموس من قيمة وحجم العائد الناجم عن تنازلها عن جانب من صلاحياتها للتجمع الإقليمي.

ويلاحظ أنه تم وضع آلية بهدف التنسيق في المواقف الخارجية لدول المجلس سنتحدث عنها لاحقاً في البند الثالث. كما يلاحظ أيضاً أنه نظراً لأن السعي للتكامل بين الدول الأعضاء في المجال الأمني يتطلب التوصل لسياسات دفاعية منسقة، فقد تم استحداث منصب الأمين العام المساعد للشؤون العسكرية، وذلك بهدف رفع مستوى الأمانة العامة العسكرية للمجلس لمتابعة جهود إيجاد علاقة ترابط واندماج بين القدرات والإمكانات العسكرية لدول المجلس، وأصبحت هناك اجتماعات دورية بين المختصين على مختلف المستويات العسكرية^(٣٠).

وإذا كان المجلس الأعلى يمثل على هذا النحو الهيئة العليا المشرفة على وضع السياسات واتخاذ القرارات، ويمثل السلطة التشريعية والدستورية، فإن المجلس الوزاري يعد في تقدير البعض بمثابة الحكومة التي تتوغل في تفاصيل العمل التنفيذي، وترفع إلى المجلس الأعلى بتوصياتها ومقترحاتها المتعلقة بكافة المجالات^(٣١). وهناك اقتراحات شعبية تطالب بإضافة مؤسسة جديدة لمجلس التعاون الخليجي وهي "مجلس رؤساء الوزارات" في دول مجلس التعاون ولكنها لم تلق القبول حتى الآن.

كما تضمن الهيكل التنظيمي للمجلس أمانة عامة له، وهي التي يفترض فيها أنها الهيئة المنوط بها إدارة عمليات التنسيق والتكامل ومتابعتها. فنجد أن هذه الأمانة لم يخرج دورها عن الدور المعتاد للأمانات العامة في العديد من المنظمات الإقليمية التقليدية كالجامعة العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية وغيرها. إذ يلاحظ أن النظام الأساسي للمجلس أعطى الأمانة حق المتابعة والإشراف على تنفيذ القرارات، كما يتمتع الأمين العام بصلاحيات تفويضية. فهو الذي يتفاوض باسم المجلس للتوصل إلى اتفاقيات دولية مع الدول الأعضاء (المادة ١٤ - فقرة ٥ من النظام الأساسي).

كما تنص المادة ١٦ من النظام الأساسي لمجلس التعاون على تحقيق الإرادة الذاتية في عمل الأمانة العامة للمجلس، فأشارت إلى أنه "يمارس الأمين العام والأمناء المساعدون وكافة موظفي الأمانة العامة مهام وظائفهم باستقلال تام، وللصالح المشترك للدول الأعضاء".

وبالنسبة لمهام الأمانة العامة للمجلس يرى البعض أنها تتمتع «بميزة الرصد وحق الاستجواب المؤدب أو الاستفسار، ونقل نتائج ذلك إلى المجلس الوزاري». وخلص البعض الآخر إلى القول أن ذلك «يمثل نوعاً من السلطة فوق الوطنية المحدودة منحت للأمانة العامة عبر الممارسة والثقة»^(٣٢). غير أننا نعتقد أن هذا الاستنتاج مبالغ فيه. فالأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي لا تتمتع بمثل هذه السلطة، ولا تملك أي سلطة فوق وطنية تمكنها من المبادرة والعمل على مستوى أعلى من مصالح كل دولة عضو على حدة، غير أن ذلك لا ينبغي أن يقلل من دورها المهم في عملية الإعداد لاتخاذ القرارات^(٣٣).

ولا توضح المادة الرابعة عشر دور الأمانة في تطبيق الاتفاقيات المعقودة بين الدول الأعضاء، وهي التي يفترض فيها أن تجسد العمل التكاملي الحقيقي^(٣٤). وبالمقابل نجد أن المادة الخامسة عشر تتحدث عن ان نفاذ قرارات المجلس وتوصياته للدول الأعضاء فرادى، تتكفل به كل دولة في إقليمها عن طريق ما تصدره من قوانين وقرارات داخلية لذلك، ولم يتضمن النظام الأساسي أي إجراءات يمكن اللجوء إليها تجاه الدولة العضو التي لا تطبق ما يتخذه المجلس من قرارات.

وبطبيعة الحال يتوقف مدى الإنجاز في مسار التكامل وغيره أساساً على مدى احترام الدول الأعضاء للقرارات وتنفيذها. فإذا كان احتمال تنفيذ القرار الجماعي مساوياً لاحتمال عدم تنفيذه فسيصعب القول أن أطراف المجلس قد قبلوا هذه القرارات كأساس لسلوكهم الجماعي.

كذلك فإن تنفيذ القرارات أو عدم تنفيذها يؤثر في موقف الأطراف في أي مساومات لاحقة، والتهرب من تطبيق الاتفاقيات يضعف من الثقة المتبادلة الضرورية بين الدول الشركاء، وعلى الاستعداد لتقديم التنازلات، وهو عنصر أساسي في عمليات اتخاذ القرار الجماعي.

كما يتوازي مع هذا أنه كلما تزايد نطاق الالتزام بالقرارات الجماعية، كلما اتسعت دائرة التكامل السياسي والاقتصادي وتدعمت وارتفع معدل أداء مجلس التعاون الخليجي، وبالعكس إذا تراجعت نسبة التزام الدول الأعضاء بتنفيذ هذه القرارات أمكن الحديث عن احتمال مواجهة عملية للتفكك السياسي والاقتصادي، وكان ذلك دليلاً على تراجع معدل أداء هذا المجلس.

وفي ظل الوضع المؤسسي لآلية التكامل الخليجي والمتمثل في غياب "سلطة فوق وطنية" لها صلاحيات تتجاوز الدول الأعضاء، فإن الأمر يتطلب بالضرورة إحداث تفاعل تعويضي مستمر بين البعدين السياسي والاقتصادي يصاحب مسار عملية التكامل ومراحله، وتبني سياسات خارجية متقاربة، على نحو يدفع بهذا المسار في الاتجاه المطلوب قدر الإمكان، لأنه في غياب ذلك تتعثر مسيرة التكامل.

وإذا كان العمل الخليجي المشترك، هو عمل تراكمي كما وكيفا لا يمكن اختزاله في وجود دوافع النفع الاقتصادي المشترك وحده، أو توفر علاقات تاريخية مشتركة فحسب، ولا في ضغوط الأمن والجغرافيا على أهميتها، بل أن نضج وتداخل هذه العوامل وتفاعلها الإيجابي وتأثيرها المتبادل إنما يعتمد في النهاية على القناعة الشعبية به ومساندتها له. ومن هنا تجيء أهمية التعرف على المواقف الشعبية ونقلها بشكل سليم للقيادات الخليجية، وقد تمثل ذلك في إنشاء الهيئة الاستشارية للمجلس الأعلى خلال اجتماع القمة الخليجية الثامنة عشر التي عقدت في الكويت (ديسمبر ١٩٩٧) لإضافة بعد شعبي / نخبوي لأعماله وقراراته.

وقد جاءت إقامة هذه الهيئة بعد تسع سنوات من اقتراح كان قد تقدم به أمير دولة الكويت الشيخ جابر الأحمد الجابر الصباح عام ١٩٨٩ خلال قمة مسقط^(٣٥). ومرور هذا الفاصل الزمني الكبير يعود في - تقدير البعض - إلى أن صناعة القرار في دول مجلس التعاون الخليجي نفسه تتم بشيء من التروي والتدرج بعد توفر الأجواء السياسية المناسبة لذلك^(٣٦). ولا ننسى أيضا تداعيات غزو العراق للكويت (أغسطس ١٩٩٠).

وفيما يلي مضمون لأهم المواد التي تضمنها قرار إنشائها:-

المادة الأولى: تنشأ هيئة استشارية للمجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية يشار إليها فيما بعد بالهيئة، ويكون تشكيلها واختصاصاتها وقواعد إجراءاتها وفقا لهذا النظام.

المادة الثانية: تشكل الهيئة من ثلاثين عضواً من مواطني دول المجلس تعين كل دولة خمسة من مواطنيها أعضاء فيها. «ويلاحظ أنه قد تم تبني هنا أيضا مبدأ المساواة، فدولة صغيرة كالبحرين لها عدد من الأعضاء متساو مع عدد أعضاء دولة كبرى كالمملكة العربية السعودية».

المادة الثالثة: مدة العضوية في الهيئة ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ التعيين، وتقول كل دولة في نهاية المدة بتجديد أو تغيير ممثليها أو بعضهم، كما يجوز لكل دولة خلال المدة تغيير كل أو بعض ممثليها.

المادة الرابعة: تراعي كل دولة عند اختيار ممثليها أن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة.

المادة الخامسة: تنعقد الهيئة الاستشارية بتوجيه من المجلس الأعلى، ولا تناقش من الأمور إلا ما يحيله المجلس الأعلى إليها، ويحدد المجلس الأعلى المدة التي يتعين على الهيئة تقديم مرئياتها خلالها.

ويجوز عند الاقتضاء وبصفة استثنائية أن تنعقد الهيئة بتوجيه من رئيس دورة المجلس الأعلى بعد التشاور مع قادة المجلس والاتفاق على الموضوعات المراد بحثها.

المادة السادسة: يتولى الأمين العام لمجلس التعاون نقل توجيه المجلس إلى رئيس الهيئة الاستشارية.

ولا تعتبر هذه الهيئة على هذا النحو برلماناً بل أشبه ما تكون بالبرلمان، على نحو وصف الأمير عبدالله بن عبدالعزيز لها (٣٧). فهي جهاز استشاري بحت للمجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي بحكم تسميتها وبحكم أنها هيئة معينة تعييناً خاصاً من قبل السلطات التنفيذية للدول الأعضاء. وهذه الصلاحية والارتباط بالمجلس الأعلى له دلالات خاصة وهي:

١- أنها لا تتمتع بالاستقلالية فهي بمثابة "بيت خبرة" للمجلس الأعلى يرجع إليه عند الضرورة، بل ولا تجتمع إلا بتوجيه من المجلس (المادة الخامسة)، ويجوز عند الضرورة وبصفة استثنائية أن تنعقد بتوجيه من رئيس دورة المجلس الأعلى بعد التشاور مع قادة المجلس والاتفاق على الموضوعات المراد بحثها.

٢- كما أن مجال مناقشتها ومداوتها يقتصر على ما يحيله المجلس الأعلى إليها.

٣- يحدد المجلس المدة التي يتعين على الهيئة تقديم مرئياتها خلالها (فقرة ١ من المادة الخامسة).

ومعنى ذلك أن النظام الأساسي لهذه الهيئة لا يترك الحرية للأعضاء أن يتقدموا بمبادرات إلا بشأن الموضوعات التي تحال لهم بشكل مسبق، وما عدا ذلك لا تستطيع الهيئة أن تبادر أو تنظر دون إحالة.

من الواضح أن المنطق السياسي السائد في أغلب الدول الأعضاء هو الذي حكم وحدد سقف الصلاحيات التي منحت للهيئة الاستشارية الجماعية، فقد جاءت غير متجاوزة إن لم نقل أقل جزئياً في الصلاحيات وحرية المبادرة مما هو مطبق داخلياً في مجالس الشورى على مستوى أغلب الدول الأعضاء. ولقد كان من الصعب تطبيق صيغة أكثر تطوراً مما هو متبع أو مطبق على المستوى القطري أي في كل دولة من الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، ولذا روي أنه من المناسب ألا تتجاوز صلاحيات الهيئة الاستشارية للمجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي حدود ما هو مطبق داخلياً على مستوى أغلب الدول الأعضاء، من منطلق أن يكون مضمون الكل (الجماعي) الذي تم تبنيه منسجماً مع متوسط خصائص الأجزاء السائدة في كل دولة من هذه الدول. فعادة يتحدد مستوى ما تتمتع به مؤسسات العمل الجماعي في أي تجمع إقليمي من صلاحيات بمتوسط المدى الذي تم تحقيقه على مستوى الدول الأعضاء في هذا التجمع فرادى. وإضافة "الهيئة الاستشارية" للمجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي إلى الهيكل التنظيمي للمجلس تعتبر خطوة إيجابية يمكن تطويرها مستقبلاً^(٣٨). وليس هناك ما يمنع من تناول هذه الهيئة لقضايا السياسة الخارجية لدول المجلس مستقبلاً.

وبطبيعة الحال يفترض أنه بعد مرور بعض الوقت على إقامة تجمع إقليمي ما، أن يتم إدخال تعديلات على أجهزته ومؤسساته للتكيف مع المتغيرات وتطلعات الدول الأعضاء وشعوبها. وكلما استطاع التجمع تحقيق ذلك بشكل تدريجي كلما تمكن من تجديد دماء التجمع، وتنشيط فعاليته وتمكينه من تطوير أدائه وآلياته وتزويدها بمزيد من الصلاحيات. ويلاحظ أن عدداً من المفكرين والمثقفين الخليجين بل وبعض المسؤولين القياديين الخليجين يرون أن صيغة المجلس التي تم التوصل إليها عام ١٩٨١م لم تعد تفي بالغرض، وأن الأمر أصبح يتطلب البحث عن صيغة أكثر تطوراً وطموحاً^(٣٩). وقد أكد الأمير عبدالله بن عبدالعزيز ولي العهد السعودي على هذا المعنى بشكل صريح في نوفمبر ١٩٩٩م بقوله: إن "مجلس التعاون الخليجي أنشئ لكي يوطر وينظم علاقات

التعاون والتنسيق القائمة أصلاً بين دول المجلس، ويعزز ويدعم الانسجام المتكامل في ما بينها، وانعكاساً لاتفاق الإرادة على السير معاً يوماً واحداً لتحقيق الأهداف الخيرة في مسيرة العمل المشترك التي نطمح إليها جميعاً. ولو تابعتنا مسيرة المجلس منذ إنشائه لوجدنا أنه تم تحقيق العديد من المنجزات، ولكن علينا أن لا نشعر بحرج من الاعتراف بأن ما تم من إنجازات على أهميتها لم تبلغ مستوى تطلعاتنا وطموحات مواطني دول المجلس. وأعتقد أنه آن الأوان لإحداث نقلة نوعية في أسلوب أداء أجهزة المجلس وتطوير لوائحه ونظمه بما يساعد على الوصول إلى الآمال والأهداف المشتركة^(٤٠).

وقد جرت العادة في عالمنا العربي أن ننسب قصور أداء أي تجمع أو منظمة عربية إلى أمانتها العامة وبصفة خاصة شخص أمينها العام، كما في حالة جامعة الدول العربية مثلاً. وفي أغلب الأحيان يكون هذا القصور مرجعه الدول الأعضاء نفسها، لأنها لم تمنح الأمانة العامة أصلاً سوى صلاحيات وسلطات محددة تجعلها لا تتجاوز المفهوم الإداري للوظيفة كسكرتارية فنية للتجمع. وكما يقولون فاقد الشيء لا يعطيه. صحيح أن مستوى الكفاءة السياسية والقدرات الإدارية والتنظيمية للأمين العام لأي تجمع أو منظمة يحدد له مدى قدرته على توسيع نطاق حرية الحركة في حدود الدور والصلاحيات المخولة له، لأنه يعمل في النهاية في إطار منظومة قانونية تحكم عمل التجمع أو المنظمة. ولكن قد يتأتى لبعض الأمناء العاميين القدرة الشخصية عبر الممارسة العملية لصلاحياتهم، وبتوطيد علاقاتهم الشخصية مع قادة التجمع على إدخال بعض التطوير في أداء الأمانة العامة للمنظمة وبعض أجهزتها وآلياتها، متجاوزين بطريقة أو بأخرى بعض القيود التنظيمية أو الاجتهاد في تفسير مضمون نصوصها القانونية. ولكن الأمر يبقى في النهاية مرتبنا بمدى قبول الدول الأعضاء في التجمع لذلك والسكوت عنه ليصبح بعد ذلك عرفاً لا يقل في إلزاميته عن المهام والصلاحيات التي تضمنها النظام الأساسي للتجمع أو المنظمة^(٤١). ولكن مثل هذه الحالات تعتبر - بطبيعة الحال - الاستثناء من القاعدة العامة الذي لا يقاس عليه.

ثالثاً: هي آليات تنسيق السياسات الخارجية لمجلس التعاون الخليجي

إن التنسيق ليس هدفاً في حد ذاته، وإنما باعتباره أحد الوسائل أو الآليات لتقليل التباين بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء في المجلس. والتنسيق يفترض بطبيعته المرونة، وعدم تطبيق إجراءات ثابتة أو جامدة فهو يتعلق باتباع سياسات غير متعارضة في خطوطها العريضة - قدر الإمكان - وبشكل يتسق مع الأهداف العامة للتجمع الخليجي. ومن هنا فإن جوهر التنسيق في السياسات الخارجية في هذه الحالة هو القيام بعمليات المزاوجة والتوليف والتوفيق بين مختلف مواقف الدول الأعضاء تجاه قضايا معينة، والعمل على التوصل إلى محصلة مشتركة لهذه المواقف تعكس رؤية مشتركة للدول الأعضاء.

وبطبيعة الحال لسنا هنا بصدد عرض لمسار السياسة الخارجية لمجلس التعاون الخليجي وتحليل توجهاتها، وإنما الهدف من هذه الدراسة هو توضيح العلاقة بين المدى الذي يمكن أن يصل إليه الخط السياسي الخارجي المشترك لدول المجلس وفقاً لمفهوم مجلس التعاون الخليجي وصيغته للتنسيق وحدودها. ولذا سنكتفي بعرض بعض الأمثلة اللازمة لتوضيح ذلك عند الضرورة.

من المعروف أن عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية تتضمن مجموعة معقدة من العوامل والاعتبارات والحسابات السياسية. فالبيئة المحلية والإقليمية والدولية حافلة بالعديد من العناصر والتفاعلات الاقتصادية والسياسية والجغرافية والنفسية المتغيرة التي تجعل من الصعب أحياناً التوصل إلى الحد الأدنى من التقارب في المواقف الخارجية لمجموعة من الدول، لأن ذلك يتوقف على إمكانية التوفيق بين رؤى عدة دول لمصالحها الذاتية التي قد لا تلتقي بالضرورة مع مصالح دول أخرى، بل وقد تتضارب هذه المصالح أحياناً. يضاف إلى ذلك تباين الأوضاع الداخلية وضغوطها في كل دولة، وطبيعة البدائل التي تطرحها على صناع قرار السياسة الخارجية بيروقراطية السياسة الخارجية ممثلاً في وزارات الخارجية وقياداتها والصورة والرؤى المتوفرة لديها، وجماعات الضغط وأصحاب المصالح وغيرهم. وفي بعض الحالات ينشأ

تضارب أو اختلاف بين تقديرات الأجهزة المعنية بالإسهام في بلورة قرارات السياسة الخارجية على مستوى الدولة الواحدة. ولذلك من الطبيعي أن نتوقع أن الأمر سيكون أكثر صعوبة بالنسبة للتقريب بين توجهات السياسة الخارجية لمجموعة من الدول في تجمع إقليمي.

وفي الواقع يمثل التنسيق في السياسة الخارجية مجالاً مهماً من مجالات التعاون بين أطراف النظم الإقليمية الفرعية. وتتوقف فعالية المواقف الجماعية على بعدين أولهما مسألة عملية التنسيق نفسها، أي إنشاء آلية منتظمة يتم من خلالها أعمال التشاور وتبادل المعلومات والمواقف وبلورة السياسات المشتركة؛ وثانيهما الالتزام الجماعي - قدر الإمكان - بما يتم التوافق حوله. إذ لا يعني وجود آلية للتشاور وبلورة المواقف الجماعية شيئاً يحول دون عدم التزام دولة أو أكثر بما يتم التوصل إليه جماعياً فقرارات المجلس استرشادية. وحين تصير كل دولة مستعدة لتبني مواقف وسطية، والحرص قدر الإمكان على التمسك بالقرار الجماعي المعبر عن محصلة المواقف الوسطية للدول الشركاء، فإن ذلك يؤدي إلى مزيد من تماسك البناء الجماعي في مستوياته المختلفة والعكس صحيح (٤٢).

وإذا ما نظرنا لمجلس التعاون الخليجي نجد أن لديه آلية للتنسيق السياسي - رغم عدم وجود نصوص تتعلق به في نظامه الأساسي - تتمثل في الاجتماعات الدورية والتشاورية سواء لقمم المجلس أو اجتماعات وزراء الخارجية. وهناك حرص من أعضاء المجلس على حضورها والسعي لتنسيق المواقف إزاء القضايا الإقليمية والدولية، ولو في حدها الأدنى.

ومع الوقت وعلى مستوى التطبيق تم مأسسة عملية تنسيق السياسات الخارجية الخليجية لدول المجلس، سواء على مستوى القمة أو على المستوى الوزاري (وزراء الخارجية) وتمثل ذلك في تشكيل ترويكا وزراء خارجية دول المجلس، والتي تضم وزير خارجية الدولة التي تتولى الرئاسة الدورية للمجلس والدولة السابقة في الرئاسة، والدولة التي سترأسه فيما بعد، وذلك على غرار الترويكا الأوروبية. ويتم

خلال الاجتماعات الدورية التشاور حول القضايا الإقليمية والدولية، والعمل على بلورة مواقف مشتركة. ورغم التباين النسبي في بعض المواقف الخليجية، إلا أن استمرار جهود التنسيق يشكل إضافة مهمة لجهود التكامل الخليجي وإطاراً مؤسسياً لتحجيم احتمالات اتباع دولة عضو في المجلس سياسة خارجية قد تؤثر سلباً على دولة أخرى عضو فيه وبالتالي حدوث التنافر بينهما^(٤٣).

وتجدر الإشارة هنا أنه أصبح من المألوف قيام وزراء خارجية دول مجلس التعاون الخليجي خلال اجتماعاتهم المشتركة بمناقشة جداول أعمال الموضوعات السياسية المطروحة أمام التجمعات الإقليمية الدولية (كالجامعة العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي والأمم المتحدة وغيرها) بهدف التوصل إلى مواقف مشتركة متقاربة إزاءها أو توزيع الأدوار السياسية حولها.

غير أن اتخاذ المواقف الجماعية الموحدة تجاه قضايا السياسة الخارجية سواء الإقليمية منها أو الدولية، ليس أمراً حتمياً في ضوء طبيعة مجلس التعاون الخليجي ومفهومه القائم على التعاون الاختياري كما سبق أن أوضحنا. وانطلاقاً من هذا المفهوم، فإنه في حالة اتخاذ قرار جماعي تجاه قضية خارجية ما، فإن الالتزام به يواجه أحياناً بعض العقبات لاسيما إزاء القضايا التي قد تتباين فيها مصالح أو رؤى بعض الأطراف عن مصالح الآخرين^(٤٤).

ولكن إذا "كان من الصعب الحديث عن سياسة خارجية خليجية واحدة لهذه الدول، فإنه بالإمكان القول أن القدرات والمؤثرات في صنع القرار والتحديات الداخلية والخارجية لدول الخليج العربية متشابهة بما يجعل سياساتها الخارجية متقاربة"^(٤٥).

ولكن إلى أي حد توافرت إمكانات تحقيق نظرة متقاربة للقضايا الخارجية؟ يلاحظ مثلاً أنه في السنوات الخمس الأولى من عمر المجلس التقت مواقف أعضائه إلى حد كبير حول عدد من القضايا الإقليمية.

ولقد مثل العقد الأول من عمر مجلس التعاون الخليجي (١٩٨١ - ١٩٩٨م) أصعب

مرحلة. وعادة ما تكون مرحلة التأسيس الأولى فترة انتقالية صعبة، يتم خلالها عادة تحديد المبادئ والتوجهات، وتبني أساليب العمل والتنسيق بين أعضاء التجمع الإقليمي، ووضع مبادئ التعامل مع غير أعضائه سواء في منطقة جواره الجغرافي المباشر أو خارجها.

ورغم صعوبة هذه المرحلة إلا أنه يلاحظ تجلي تأثير مجلس التعاون الخليجي، كإطار إقليمي للتنسيق، في التصويت على المواقف السياسية لدولة من خلال مراجعة تصويت الدول الأعضاء في المجلس على مختلف القضايا المطروحة أمام الجمعية العامة للأمم. فنلاحظ أنه خلال السنوات الخمس الأولى من عمر المجلس مثلاً وجود تقارب واضح بين مواقف هذه الدول في هذه الفترة. فقد زاد من ٣٣,٧٥% قبل قيام المجلس إلى ٦٤,١٧% بعد قيامه أي الضعف تقريباً^(٤٦). وكما سبق أن أوضحنا، هناك آلية من مستويين للتنسيق بين دول مجلس التعاون الخليجي بالنسبة للقضايا المعروضة أمام منظمة الأمم المتحدة. المستوى الأول، أنه عادة ما يتم مناقشة المواقف التي يفضل تبنيتها خليجياً إزاء هذه القضايا خلال الاجتماعات الدورية لمجلس وزراء خارجية دول المجلس المخصصة لمناقشة الموضوعات المطروحة على أجندة الجمعية العامة للأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية وبلورة مواقف المجلس منها. والمستوى الثاني، التنسيق الذي يتم بين المندوبين الدائمين لدول المجلس لدى الأمم المتحدة. إضافة لذلك حضور وزراء خارجية دول مجلس التعاون والأمين العام للمجلس لدورات الجمعية العامة العادية التي تعقد عادة خلال شهر سبتمبر من كل عام، وما يتم خلالها من اتصالات ومشاورات وتبادل وجهات النظر.

إلا أنه يلاحظ في السنوات التالية أن المجلس افتقد فيما بعد، لهذه النظرة المشتركة بنفس المستوى السابق بالنسبة لعدد من القضايا الأخرى. ويفسر سيف بن هاشل المسكري (الأمين العام المساعد للشؤون السياسية الأسبق لمجلس التعاون) هذا الوضع في هذه المرحلة بقوله: « كان هناك هدفان متفق عليهما بين الدول الست، وهما مواجهة الثورة الإيرانية واحتواء الحرب العراقية الإيرانية من خلال إبعاد هذه

الشرارة عن الدول الأعضاء». ولقد كانت هذه الحرب - في تقدير البعض - محك اختبار لدبلوماسية المجلس الجماعية الوليدة. وقد كثفت الدبلوماسية الخليجية جهودها بين طرفي النزاع، وأبدت استعدادها لبذل أي مسعى مباشر يساعد على تحقيق التقدم المنشود باتجاه الحوار والمفاوضات. ويضيف المسكري «أنه كانت هناك أهداف أخرى مختلف عليها بين دولة وأخرى». فقد كان هناك من يرى أن هذه المنظومة (أي المجلس) اقتصادية، ولذلك يجب إبعادها عن الجوانب الأمنية والعسكرية، ومن كان يرى أن الظروف المحيطة بالمنطقة تتطلب أن يكون تركيز المجلس على الجوانب الأمنية والعسكرية، وأن الجوانب الاقتصادية ستتحقق من خلال العلاقات الثنائية. وهناك من كان ينظر إلى المجلس على أنه تعزيز للسيادة الوطنية وتأكيد للاستقلال، ومن يرى بأنه يستطيع من خلال هذا المجلس أن يحقق ما لم يستطع تحقيقه من قبل. إلى أن يصل المسكري إلى القول «لذلك لم يكن هناك أهداف مشتركة لجميع الدول الأعضاء، وهذا ما أضعف المجلس»^(٤٧). وفي الواقع هناك تأثير متبادل بين الاقتصاد والسياسة الخارجية والأمن الإقليمي والوطني. والنجاح في خلق محاور رئيسية للتنسيق داخل هذه القطاعات وفيما بينها سيسهم في خروج مجلس التعاون من عنق الزجاجة الراهن مستقبلاً وسينعكس ذلك إيجابياً على عملية تنسيق السياسات الخارجية الخليجية.

ورغم ضبابية بؤرة التركيز التي أشار إليها سيف بن هاشل المسكري بالنسبة للقضايا الخارجية، إلا أن المجلس نجح كما سبق أن أوضحنا في حدود ما توفر له من إمكانيات، في تنسيق المواقف بين الدول الأعضاء خلال الحرب العراقية الإيرانية، وأن يحمي الخليج من الانقسام طوال هذه الحرب، وحافظ على عروبه بوقوفه إلى جانب العراق في المحصلة النهائية^(٤٨).

إلا أنه في المرحلة التالية لوحظ تباين مواقف الدول الأعضاء في المجلس. فتحديد وضعية السياسة الخارجية لدولة كانت - في تقدير البعض - أقرب إلى وجود مستويين للسياسات الخارجية لكل منها. الأول هو سياسات تتناول موضوعات يتم بحثها في

إطار المجلس والتوصل إلى إتفاق بشأنها ولكن دون وجود ما يلزم هذه الدول باتباع سياسات محددة بصددتها، مما يؤدي أحياناً إلى وجود تباين في درجة الالتزام بينها. والمستوى الثاني هو سياسات تتناول موضوعات أو قضايا تركزت لكل دولة أن تتخذ بشأنها ما تراه مناسباً لمصالحها. ويخلص أصحاب هذا التقويم إلى القول بأنه قد نتج هذا الوضع ما أسموه بـ "ظاهرة السيولة في السياسة الخارجية لدول المجلس وعدم وجود قواعد حاكمة تلتزم بها في نشاطها السياسي الخارجي بحكم انتمائها لتجمع إقليمي مشترك" (٤٩).

كما يلاحظ أنه خلال العقد الأول من عمر المجلس والسنوات الأولى من العقد الثاني كان هناك عاملان أساسيان وراء ضعف تنسيق السياسات الخارجية لدول المجلس :

الأول : تعثر حل المجلس للخلافات الحدودية المتفجرة بين أعضائه، وبصفة خاصة الخلاف البحريني - القطري، حول جزيرتي حوار وفشت الدبل، الذي بدأ في ربيع ١٩٨٦م، وتجاوز أكثر من عقد إلى أن تمت تسويته عن طريق محكمة العدل الدولية. ويلاحظ في هذا المجال أن آلية مجلس التعاون الخليجي لحل المنازعات لم تتدخل لحل هذا الخلاف لعدد من الاعتبارات التالية :

١ - أن جميع دول مجلس التعاون الخليجي كانت متورطة في منازعات حدودية، مما يجعل أغلب الأعضاء طرفاً في مشكلة حدودية أو أخرى مع عضو آخر، وبالتالي يصعب التكهن بجديتها.

٢ - أنه يصعب أحياناً على أهل البيت حل مشاكلهم بأنفسهم، ويجدون من المناسب اللجوء إلى أطراف ثالثة للإسهام بجهدا ورأيها فيها.

٣ - الحرص على عدم توريط المجلس في مشاكل الحدود بشكل مباشر لتجنب تأثير ذلك على مسار التعاون الخليجي (وإن كان هذا التأثير قد وقع بشكل أو بآخر، لكن ربما بدرجة أقل).

٤ - هناك من يرى أن قضايا الحدود بين الدول الأعضاء في المجلس، ليست داخلية

في إطار التعاون، أي أنها ليست قضايا داخل مجلس التعاون وتختلف عنها، بل هي قضايا ثنائية، وأي جهد يبذل في هذا الشأن، لا يدخل ضمن جداول هذا المجلس منذ البداية.

وأياً كانت واجهة الآراء السابقة، فإن الخلافات الحدودية أثرت بالطبع على تماسك المجلس، رغم محاولات إبعاده عنها، كما أثرت على أدائه للعديد من وظائفه وعلى عدم قدرته على تحقيق أهدافه التي نص عليها النظام الأساسي للمجلس^(٥٠) وانعكس ذلك بطبيعة الحال على مستوى تجانس مواقف الدول الأعضاء وتباينها من القضايا الخارجية الإقليمية والدولية.

وفي تقديرنا فإن استمرار مثل هذه الخلافات لفترة طويلة، لم يساعد في المرحلة السابقة، على توفير الحد الأدنى للتضامن الخليجي وانعكس سلباً على تطوير الرؤية المشتركة للتعامل مع مختلف التحديات الداخلية والخارجية التي تواجهها هذه المجموعة، فضلاً عن تداعياتها غير الملائمة بالنسبة لمسار التكامل، ف"الشجون السياسية كثيراً ما تنفجر على الواقع الاقتصادي الأمر الذي سيؤدي إلى اختلافات في التنسيق وربما التطبيق"^(٥١).

وقد تم حل جميع المشاكل الحدودية بين دول مجلس التعاون الخليجي، بطريقة سلمية حضارية، وهو ما سيسهم في تحويل الجغرافيا إلى عامل ربط وتكامل وليس عامل صراع.

والثاني: تداعيات انعدام التوازن داخل التجمع الإقليمي الذي يضم دولة كبيرة (السعودية) وخمس دول متوسطة وصغيرة، وشعور بعض دول هذا التجمع بتعذر تسوية خلافاتها واستيعاب مخاوفها، سواء كانت حقيقية أو مبالغاً فيها في التعامل مع الدولة الأكبر فيه. كما دفع بعض الدول الأصغر للبحث - في بعض الحالات - عن أساليب تحسين الظروف الإقليمية لصالحها، حتى ولو كانت وسائل تحقيق ذلك مخالفة للتوجه العام داخل التجمع الإقليمي. وبطبيعة الحال تتوقف الخيارات السياسية لمواجهة ذلك، على الصفات الشخصية للقادة المسؤولين في هذه الدول، ومستوى إدراكهم

للتحديات التي تتعرض لها دولهم، سواء كانت حقيقية أو مبالغاً فيها، وقد يصل الأمر إلى تبني سياسة تحالفات مع قوى خارجية، كأسلوب لتعزيز قوة الدولة الإقليمية ومواجهة التهديد المفترض أو المتصور.

ويخلص البعض إلى تقويم عام للسياسة الخارجية لمجلس التعاون الخليجي مفاده أن "محصلة الخبرة العملية للسياسة الخارجية لدول مجلس التعاون - على مدى عمره الزمني - لا توحى بدرجة عالية من التماسك، بقدر ما توضح وجود مساحة من الاختلاف في السياسات الخارجية للدول الأعضاء منذ قيام المجلس قبل بروز المسألة العراقية، وازدياد حدة تأثيرها على المجلس والمنطقة ككل". ويرجعون ذلك إلى عدد من العوامل والاعتبارات في مقدمتها :

١ - عدم التوصل إلى اتفاق بين دول المجلس على أهداف السياسة الخارجية لتباين المصالح واختلاف رؤيتها للتهديدات الخارجية.

٢ - طبيعة علاقات القوى بين دول المجلس الذي يتشكل من قوة كبيرة إلى جانب خمس قوى أخرى صغيرة.

٣ - طبيعة علاقات القوى في الإطار الإقليمي المحيط بالمجلس. فهناك ثلاث دول كبرى هي إيران والعراق والسعودية، وعدد من الدول الصغيرة، بما يهيئ لتناقض في المصالح بين هاتين المجموعتين.

٤ - الضغوط الناجمة من النظام الإقليمي العربي على دول المجلس، وإنعكاس ضعف هذا النظام على مواقف هذه الدول.

٥ - تأثير البيئة الدولية، والقوة الأعظم بصفة خاصة على بعض مواقف الدول الأعضاء في المجلس^(٥٢).

وإذا كان مجلس التعاون الخليجي قد شكل إطاراً للتعاون بين دوله ومظلة لتحقيق توازن المصالح بين أعضائه والتنسيق بين سياساتها الخارجية، فإن البعض يرى أن العمل داخل المجلس "بقي في مستوى الحد الأدنى وفي نطاقه ولا يتعداه. فالرغبة الخليجية في التعاون تقف اليوم - في تقديرهم - عند الحدود الدنيا"^(٥٣). إلا أنه يلاحظ في وقت

الأزمات الحادة سرعان ما توحد هذه الدول مواقفها الخارجية. ولعل أوضح مثال على ذلك ما حدث خلال عملية غزو العراق للكويت، والجهود التي بذلت لتحريرها. فإذا سلمنا بأن العمل العسكري كان حاسماً في هذا المجال، إلا أن الجهود الدبلوماسية المشتركة والمنسقة لدول مجلس التعاون الخليجي لعبت دوراً أساسياً وجوهرياً للتهيئة إقليمياً ودولياً لعملية تحرير الكويت ونجاحها عام ١٩٩١م.

وكما أوضحنا من قبل، لسنا هنا بصدد تحليل مسار السياسة الخارجية لدول المجلس ومدى اتساقها مع المواقف المشتركة له، لأن ذلك يتطلب بحثاً تفصيلياً يخرج عن الإطار المحدد لدراستنا. إلا أنه بعد مرور بضع سنوات قليلة على تحرير الكويت، تكشف بعض التباينات النسبية في مواقف دول مجلس التعاون الخليجي، إزاء أسلوب التعامل مثلاً مع كل من إيران والعراق. ولم تستطع دول المجلس الاستفادة، بالقدر الكافي، من تجربة تعرضها للمخاطر المشتركة في أعقاب حرب الخليج الثانية للقيام بتنسيق سياساتها الخارجية المشتركة بالقدر الكافي. ويمكن تفسير هذه الفوارق بوجود مصالح أو اهتمامات أو ظروف ذاتية مرحلية لهذه الدولة أو تلك.

فبالنسبة للتعامل مع إيران، نجد أنه في مرحلة معينة، اتجهت فيه كل من السعودية والكويت لتعزيز علاقاتها مع إيران لموازنة الوضع الإقليمي مع عراق / صدام الرافض لحل بعض المشاكل الإقليمية العالقة والالتزام بتنفيذ قرارات الشرعية الدولية، وفي إطار نظرة تقوم على توسيع نطاق مقاربة توازن المصالح الإقليمية للتقليل من تأثير مقاربة توازن القوى الإقليمي في المنطقة، ودعم قوى الاعتدال داخل إيران في مواجهة القوى المتشددة والمحافظة من ناحية أخرى لحث إيران على حل المشاكل العالقة معها، بالوسائل السلمية والسياسية. غير أن دولة الإمارات كانت لا تجبذ هذا التوجه، ووجدت أن سياسة التقارب والترغيب لم تغير موقف إيران من مسألة الجزر الإماراتية الثلاث التي تحتلها، واستمر رفضها المتكرر لحل هذه المشكلة سواء بالطرق السياسية أو عن طريق التحكيم الدولي. كما رفضت طهران التعاون مع اللجنة الثلاثية التي شكلها مجلس التعاون للبحث في تسوية سياسية لهذه المشكلة. ولقد اتجهت

الامارات في هذه المرحلة مع عدد آخر من الدول الخليجية البعيدة عن المواجهة مع العراق، إلى تعزيز علاقاتها مع حكومة بغداد / صدام، رغم معارضة الرياض والكويت لهذا التوجه (٥٤).

إلا أن هذه الخطوات غير المنسقة، بالنسبة لبعض القضايا، لم تذهب بعيداً مراعاة للخط السياسي العام داخل المجلس، ولم تحل دون اتخاذ مواقف جماعية تجاه كل من إيران والعراق من خلال البيانات الختامية لقمم مجلس التعاون (٥٥). كما كان هناك توافق نسبي - استمر لفترة - بين دول المجلس حول القضايا الأساسية المتعلقة بالأمن الإقليمي الخليجي ورؤية مصادر الخطر والتهديد، إلا أنه لوحظ تراجع هذا التوافق النسبي مؤخراً.

فبعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر، ومواقف الولايات المتحدة الضاغطة على دول مجلس التعاون الخليجي، ثم احتلال قوات التحالف للعراق، اتسمت مواقف دول هذا المجلس بالتباين فيما يتعلق بالوجود العسكري الأمريكي في هذه الدول. ففي الوقت الذي بدأ فيه هذا الوجود بالتناقص في السعودية، نتيجة عدم تقبل أغلب شعوب المنطقة لهذا الوجود، نجده بالمقابل يتزايد ويتركز كبديل في قطر التي تنتهج سياسة مفرطة في الواقعية (٥٦). وغياب الرؤية المشتركة والتنسيق بين دول المجلس بشكل قوي حول هذا الموضوع وغيره، أضعف من قدرة المجلس على التأثير في توجهات السياسة الأمريكية في منطقة الخليج.

وهذا المثال يوضح أنه على الرغم من نجاح مجلس التعاون نسبياً في تحقيق التوازن النسبي بين رغبة دولة في صياغة سياسات خارجية تعكس مصالحها الوطنية وقدراتها السياسية والاقتصادية والأمنية وإدراكها لمصادر التهديد الخارجي لها من جانب، وتحقيق الهدف الخليجي المشترك المتمثل في العمل من أجل تنسيق هذه السياسات قدر الإمكان بما يحقق الأهداف المشتركة، إلا أن الضغوط والتحديات الخارجية ما زالت تؤثر على مستوى التنسيق المأمول فيه بين السياسات الخارجية لدول الخليج العربية داخل مجلس التعاون الخليجي كتجمع إقليمي.

وهناك مثال آخر حققت فيه دول مجلس التعاون الخليجي قدراً جيداً من التنسيق الخارجي كما في حالة المواقف الجماعية من القضية الفلسطينية وتطوراتها. وإن كان يلاحظ هنا أيضاً وجود تباين في مواقف بعض دول المجلس، لظروف مرحلية، تطلبتها مقاربات وقتية مختلفة للتعامل مع إسرائيل في إطار الصيغة الجديدة للتعاون الإقليمي الشرق أوسطي - وقتئذ - والتي دعمتها الولايات المتحدة، لحث إسرائيل على السير في طريق السلام والانسحاب من الأراضي العربية المحتلة. ويلاحظ أن دول الخليج العربية تبنت موقفاً توافقياً بإرجاء عملية التطبيع مع إسرائيل إلى أن يتحقق تقدم ملموس في التسوية السلمية للصراع العربي الإسرائيلي. وانعكاساً لوحدة الموقف السياسي الخليجي تجاه قضية العلاقات مع إسرائيل قررت سلطنة عمان في منتصف أكتوبر ٢٠٠٠ إغلاق كل من مكتبها التجاري في تل أبيب، وكذلك المكتب الإسرائيلي في مسقط، في حين أثير جدل واسع حول المكتب التجاري الإسرائيلي في الدوحة، حيث أشارت بعض التقارير إلى أنه لم يغلّق، الأمر الذي أثار جدلاً في مجلس التعاون في هذا الشأن، وأوجد تبايناً في مواقفها إزاء قضية قومية اتسمت فيها مواقف دول الخليج العربية بالتقارب والتجانس إلى حد كبير (٥٧).

والتباينات النسبية في السياسات الخارجية لدول الخليج العربية في مثل هذه الموضوعات وغيرها تعد أمراً متوقّعاً وطبيعياً. فتتنسق هذه السياسات - في ظل مفهوم مجلس التعاون الخليجي وصلحياته - لا يعني التوحيد أو التطابق، بل يعني تقليل فجوة التعارض بين هذه السياسات قدر الإمكان. إلا أن أغلب القضايا الإقليمية الخليجية الهامة تدولت وأصبح لها سقف دولي يصعب تجاوزه (٥٨) وهو ما قد يحد من اتساع الفجوة بين المواقف الجماعية التي يتبناها المجلس، وتلك التي تأخذ بها بعض الدول فرادى، . وبمعنى آخر "فإن المجلس أصبح لا يملك سياسة خارجية موحدة بالقدر المأمول فيه، ولم يحلّ بعد محل الدول الأعضاء في التمثيل الدبلوماسي في الخارج، ولم تتجسد هذه المرحلة المتقدمة من التنسيق والتعاون في مجال السياسة الخارجية على أرض الواقع" (٥٩). فالقرارات التي يصدرها المجلس في مجال السياسة الخارجية، شأنها

شأن باقي المجالات هي قرارات استرشادية يتم تبنيها بالتوافق. لذا يلاحظ ابتعاد بعض دول هذا التجمع عن الخط العام لهذه القرارات - في بعض الحالات - للتأكيد على استقلاليتها، لا سيما في مجال السياسة الخارجية، التي نراها تحتل مرتبة الصدارة في ممارستها لسيادتها الوطنية.

فمفهوم مجلس التعاون الخليجي الحالي - كتجمع بين حكومات - يتيح لدوله التحرك بمرونة في مواجهة قضايا متعددة إقليمية ودولية، أو التعامل مع المواقف الطارئة. وفي نفس الوقت فإن وجود ترتيبات أو التزامات خارجية جماعية تجاه قضايا معينة تمكن دول المجلس من أن تتعامل مع الموقف الجماعي بطريقة مرنة بحيث يمكنها أن تعيد صياغة الالتزام الجماعي بشكل فردي معدل في مرحلة تالية إذا اقتضت الضرورة ذلك^(٦٠).

ويذهب البعض بعيداً في تقييمه للتباين في المواقف الخارجية لدول المجلس إلى حد القول أن "السياسة الخارجية لكل دولة من دول المجلس مختلفة كل الاختلاف على أرض الواقع، وتتبع مسارات واتجاهات متناقضة كل التناقض مع المسارات والاتجاهات المعلنة للمجلس، وخاصة فيما يتعلق بالتعامل مع دول الجوار. ففي كل مجال من هذه المجالات السياسية ومجالات أخرى عديدة تؤكد كل دولة من دول المجلس على استقلاليتها وحرصها على مصالحها الخاصة التي قد لا تكون منسجمة دائماً مع المصالح الجماعية والمشاركة لدول المجلس"^(٦١).

إلا أن التباين في السياسات الخارجية لمجموعة من الدول الأعضاء في تجمع إقليمي، كمجلس التعاون الخليجي، يعد - في تقديرنا - أمراً طبيعياً ومتوقفاً، حتى في التجمعات التي حققت مرحلة متقدمة في الاندماج الاقتصادي، ووصلت فيه إلى مرحلة الوحدة النقدية، التي تعد إنجازاً غير عادي، فالعملة هي رمز السيادة. من ذلك ما يحدث مثلاً في الاتحاد الأوروبي الذي ما زال يعاني من انعدام القدرة على رسم سياسة خارجية متجانسة، ككيان أوروبي موحد، لعدد من الأسباب في مقدمتها: «أنه تتواجد في أوروبا مجموعات مختلفة من صناعات السياسة الخارجية كوزراء الخارجية

لدول أوروبا المختلفة ولأعضاء المنظمات الأهلية المدافعة عن حقوق الإنسان، وكالخبراء السياسيين والاقتصاديين المتخصصين في شؤون بلد بعينه. كل هذه المجموعات تتصارع على رسم السياسة الخارجية الأوروبية دون توجيه من أي وزارة خارجية أوروبية، أي أنه لا يوجد مسؤول بعينه يستطيع المرء الرجوع إليه لمعرفة ماذا تريد أوروبا. فضلاً عن ذلك فإن المجموعة الأوروبية ممثلة في البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في هذا المرجع ليست مؤهلة - لعدم وجود نصوص ملزمة - للقيام بمهمة رسم وتنفيذ سياسة خارجية أوروبية، وذلك - فضلاً عن إشغال الأعضاء - الآن بعمليات واجتماعات بيروقراطية سوفسطائية غير مجدية. كما تغيب عن أوروبا المقدرة لرسم سياسة خارجية أوروبية موحدة لعدم فاعلية الأحزاب السياسية الأوروبية على المستوى الأوروبي، فهي لا تؤثر على الخطاب السياسي الأوروبي بخصوص السياسة الخارجية، وغير ذلك من عوامل وأسباب»^(٦٢). يضاف إلى ذلك أن عملية صنع سياسة أوروبية موحدة تتطلب الإجابة عن سؤال دستوري من الأهمية بمكان وهو: من هو المسؤول عن السياسة الخارجية الأوروبية، ومن يتحمل المسؤولية السياسية والاقتصادية الكلية عن هذه السياسة إن هي فشلت أو نجحت. لا يوجد هذا المسؤول، ولا يوجد هذا النص الدستوري. وهناك جهود حالياً تبذل لوضع دستور أوروبي موحد. ووفقاً لما نشر في هذا الشأن، سينص مشروع هذا الدستور الجديد على إنشاء جهاز دبلوماسي أوروبي مشترك في خدمة وزير الخارجية في الاتحاد الأوروبي، الذي تم الاتفاق على إنشاء منصبه، للإشراف على التحرك الخارجي للاتحاد.

وضعف التنسيق السياسي على هذا النحو أدى إلى تباين المواقف الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. من ذلك أن فرنسا عبرت عن عدم رضاها من التأثير الأمريكي على مواقف عدد من هذه الدول لاتخاذ مواقف معينة تجاه أزمات العراق - قبل سقوط صدام بفترة - والنزاع في الشرق الأوسط، اعتبرت فرنسا «سعي لتخريب الاتحاد ومنع قيام سياسة خارجية موحدة له. كما اعتبرت خروج ألمانيا وبريطانيا عن خط "الإجماع الأوروبي" من شأنه نسف جهود التنسيق، وإعادة

الاتحاد شهوراً إلى الوراء»^(٦٣) وقد اتسعت شقة الخلافات، وأعيد تشكيل مواقف الدول الأعضاء في الاتحاد، خلال الحرب على العراق (مارس ٢٠٠٣) لا سيما بين مواقف عدد من الأعضاء القدامى في الاتحاد الأوروبي وبعض الأعضاء الجدد فيه بشكل واضح داخل الاتحاد الأوروبي. فقد إنحازت بريطانيا للولايات المتحدة في حربها على العراق واحتلاله ضد مواقف فرنسا وألمانيا وبلجيكا، مما تسبب في تصدع الوحدة الأوروبية.

خاتمة

منذ أن قام مجلس التعاون الخليجي وبدأ نشاطه الفعلي كتجمع إقليمي - في بيئة جغرافية - شهدت أربعة حروب إقليمية - حرص على إدارة علاقاته الخارجية كجماعة إقليمية، وأكد في تعامله مع الدول الكبرى والتكتلات الإقليمية، كالتفاوض التجاري مع الاتحاد الأوروبي مثلاً، على أنه كتلة متماسكة تتطلب إدارة العلاقات معها إنطلاقاً من كون المجلس تجمعاً إقليمياً له مصالح مشتركة. ولكن هذا التوجه لم يمنع الدول الأعضاء في مجلس التعاون من ممارسة سيادتها كدول مستقلة، وإن حرص أغلبها على ألا يأتي ذلك على حساب مصالح التجمع الإقليمي الخليجي قدر الإمكان، لا سيما أن هذا الإطار، هو إطار تعاوني، يقوم على التوافق.

فدول الخليج العربية لم تكن مهياً منذ البداية لقبول مؤسسات ذات صلاحيات فوق وطنية (SUPRA - NATIONAL) صحيح أنه قد تم استحداث مؤسسات وتعديلات تنظيمية مهمة، ولكنها تصب جميعاً في خانة الإضافات البنائية لاستكمال الشكل المؤسسي الأولي، دون إحداث تغيير في توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين هيئات وأجهزة المجلس. وكان ذلك ترجمة أمينة للواقع الداخلي في الدول الأعضاء، وكان من الصعب تجاوزه على المستوى الإقليمي الجماعي. وهو ما يفسر تباين بعض المواقف الخارجية لدول هذا المجلس على المستوى الدولي والإقليمي.

فقد جاءت صيغة (التعاون) لتضم تحت مظلتها ست دول مستقلة تحافظ على سيادتها وعلى تشريعاتها الداخلية، وتراعي شخصيتها وهويتها، ولكنها "تنسق وتتعاون من أجل تحقيق التكامل، وأن يتم تحقيق ذلك بالتراضي والاقتناع والتوافق والقبول. فالمجلس يعتمد على الإجماع الذي يعتمد بدوره على "التفهم والتفاهم". ولما كان هذا المجلس يستند إلى معاهدة جماعية رضائية، تضم ست دول خليجية عربية، يقوم اتفاقها التعاقدية على التعاون الاختياري بين الدول الأعضاء لتحقيق الأهداف الجماعية المشتركة، التي ورد ذكرها في ميثاق تأسيس هذا المجلس وما يستجد عليها، فإن تقييم أداء مجلس التعاون الخليجي يجب أن يأخذ هذه الحقائق في الاعتبار، سواء

بالنسبة لموضوع تنسيق السياسات الخارجية لدول مجلس التعاون الخليجي، أو مسار عملية التكامل الاقتصادي أو غيرها. فالتلاقي والتباين في بعض المواقف الخارجية لدول مجلس التعاون يعد لذلك أمراً طبيعياً.

وهذا التباين في السياسات الخارجية لا تنفرد به دول مجلس التعاون الخليجي بل نجده حتى في التجمعات الإقليمية التي حققت مرحلة متطورة في الاندماج الاقتصادي والسياسي والمالي كالاتحاد الأوروبي كما سبق أن أوضحنا. فما زالت بعض هذه الدول تتبنى أحياناً مواقف لا تتسق مع الخط السياسي والتوجيهات المتفق عليها جماعياً. فالموقف الجماعي في الواقع هو موقف وسط (COMPROMISE) أو محصلة بين أكثر المواقف تشدداً وأكثرها اعتدالاً.

ومفهوم مجلس التعاون الخليجي لم يتضمن منحه سلطات عليا فوق الدول SUPRA - NATIONAL، لأن دوله لا تتطلع - في هذه المرحلة - إلى قيام كيان خليجي واحد يلغي وجودها، وإنما تريد الاستمرار في الاحتفاظ بسيادتها الوطنية، ولكنها ترغب في الوقت نفسه في الاحتفاظ بمظلة خليجية إقليمية مشتركة "تجمعها بالتعاون ولا تدمجها بالانصهار" (٦٤).

وطالما استمرت دول مجلس التعاون في الاقتصار على منح تجمعها الإقليمي صلاحياته الحالية المنبثقة عن مفهومه التعاوني الحالي، فلن يتجاوز دوره السعي - قدر الإمكان - لتحقيق التقريب الرضائي بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء فيه، في إطار المواقف الجماعية المشتركة، وليس في إمكانه الحيلولة دون ممارسة بعض هذه الدول - فرادى - لحقها في حرية الحركة السياسية الخارجية، والتي قد لا تتسق أحياناً مع الخط السياسي العام للمجلس سواء لأسباب تكتيكية أو لقناعة ذاتية أو لمصالح خاصة. وإلى أن ترى الدول الأعضاء في المجلس أن الوقت قد حان لتبني المجلس لمفهوم أكثر تطوراً وقرارات أكثر إلزاماً يبقى لكل حدث حديث.

الهوامش

- (١) انظر (مجلس التعاون لدول الخليج العربية عام ٢٠٠٢، تحرير مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية) - القاهرة مايو ٢٠٠٢ ص ٨، وج.ن. كندي، استراتيجية السلام، كالماني ليفي، ١٩٦١، ص ١٥٩
- (٢) عبدالله، عبد الخالق: **مجلس التعاون لدول الخليج العربية**: طبيعته مسيرته، ضمن (مجلس التعاون لدول الخليج العربية: على مشارف القرن الحادي والعشرين) تحرير د. جمال سند السويدي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي ط ٢، ١٩٩٩، ص ٦١٨
- (٣) ساعاتي، أمين: **مجلس التعاون الخليجي ومستقبله**، دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٩٧ - ص ٤٥
- (٤) بشارة، عبدالله: **تجربة مجلس التعاون الخليجي**، في ندوة (مجلس التعاون: خطوة أو عقبة في طريق الوحدة العربية) منتدى الفكر العربي - عمان - الرياض ٢٩/٤/١٩٨٥ - ص ٤٨
- (٥) المرجع السابق - ص ٤٣
- (٦) علقت صحيفة الشرق الأوسط في عددها الصادر بتاريخ ١٩/١١/١٩٨٥ على مفهوم مجلس التعاون بقولها "لوقامت في العالم العربي بين دوله المتقاربة الحدود، والمشاركة في المصالح، مجالس للتعاون لأصبحت هذه المجموعات كالحلالي التي تشعر بعدها بالحاجة إلى التجمع في خلايا كبيرة، أو في وحدة، بعيداً عن الشعارات البراقة والعبارات الطنانة الرنانة للوحدة التي لا يغلبها غلاب. والتي تهشمت عند أول امتحان حقيقي لها".
- (٧) من أصحاب هذا الرأي حسن علي الإبراهيم، الدول الصغيرة والنظام الدولي: الكويت والخليج، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٤٤
- (٨) انظر: بشارة، عبدالله يعقوب "دور مجلس التعاون في تحقيق الوحدة العربية"، مجلة التعاون، الرياض، العدد الأول - ربيع الآخر ١٤٠٦هـ، يناير ١٩٨٦، ص ١٤٦
- (٩) المرجع السابق.
- (١٠) تضمن تصريح الشيخ سعد العبدالله ولي عهد الكويت، هذه المعاني. نشرته صحيفة البلاد - الرياض بتاريخ ٩ صفر ١٤٠٧ هـ - الموافق ١٢ أكتوبر ١٩٨٦ - ص ١
- (١١) أشار جميل إبراهيم الحجيلان إلى ذلك في مقابلة صحفية (الشرق الأوسط) بتاريخ ٥/٨/١٩٩٧، وأيضاً د. حسين محمد البحارنة، "مجلس التعاون ودوره الرائد في تحقيق الوحدة الخليجية" ضمن الندوة العلمية الرابعة (دول مجلس التعاون الخليجي: وحدة التاريخ والمصير وحتمية العمل المشترك)، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية - جامعة الكويت ١٥/١٧/١٩٩٣ ص ١٨١
- (١٢) الشريدة، عبدالمهدي: **مجلس التعاون لدول الخليج العربية**: آلياته، أهدافه المعلنة، علاقاته بالمنظمات الإقليمية والدولية بدون تاريخ.
- (١٣) لمزيد من التفاصيل حول صلاحيات هذه النظم انظر مؤلف محمد أنور عبدالسلام، دراسات في النظم الاتحادية: بين النظرية والتطبيق، مكتبة النهضة المصرية - القاهرة (بدون تاريخ)، ص ٤٩ - ٥٠
- (١٤) لوسون، كي: **المجتمع السياسي: مقدمة مقارنة في العلوم السياسية**، ترجمة معصومة حبيب، جامعة الكويت، قسم العلوم السياسية، الطبعة الأولى - الكويت، ١٩٨١، ص ٣٤٢.

(١٥) لأهمية هذه المرحلة خصصنا لها دراسة منفصلة (انظر مقالنا المعنون "تقييم أداء دبلوماسية مجلس التعاون الخليجي وإدارة جهود القبول الإقليمي والدولي به خلال عقد الأزمات الصعبة" ١٩٨١ - ١٩٨٩) في شؤون خليجية - مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، القاهرة - العدد ٣٢ شتاء ٢٠٠٣ من ص ١٢ إلى ص ٢٦.

(١٦) أبا الخيل، محمد: "التكامل الاقتصادي الخليجي نواة التكامل الاقتصادي العربي الشامل"، مجلة العربي، الكويت، نوفمبر ١٩٨٤، ص ١٣٢.

(١٧) الإمام، محمد محمود: "دور العمل العربي المشترك في تحقيق التنمية الشاملة"، المستقبل العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد ٩٣-٩١-١٩٨٦ - ص ٨٢-٨٣
وقد أكد ذلك فاهم بن سلطان القاسمي الأمين العام السابق لمجلس التعاون الخليجي هذا المعنى بقوله "أن من أبرز خصائص وتجربة المجلس أنها انتهجت النهج الوظيفي الاقتصادي كآلية للتعاون والتكامل، والذي ينبغي أن يرتكز على أساس من ترابط وتشابك المصالح الاقتصادية". من كلمته حول (دور مجلس التعاون الخليجي في تحقيق الأمن إقليمياً وعربياً) ضمن أعمال المؤتمر الدولي الثاني الذي نظمه مركز الدراسات العربي الأوروبي - القاهرة ٢٥-٢٧-١٩٩٤، ص ٤٢، ولمزيد من المعلومات عن الوظيفية الجديدة انظر مؤلفنا (التكامل الاقتصادي والوظيفية الجديدة: مدخل نظري مع إشارة إلى التجربة الخليجية حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت الرسالة ٢٠١ - ٢٠٢/ ٢٠٠٣).

(١٨) عطية، عطية حسين أفندي: "مجلس التعاون وظاهرة التكامل الدولي"، التعاون، العدد ١٣، رجب ١٤٠٩هـ، مارس ١٩٨٩م.

من ذلك على سبيل المثال إنشاء مؤسسة وحدة للاستثمار (مؤسسة الخليج للاستثمار) وهيئة واحدة للمواصفات والمقاييس، والمكتب الفني للاتصالات، ومركز التحكيم التجاري لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. وغيرها من المنظمات المتخصصة. لمزيد من التفاصيل انظر على سبيل المثال (موجز إنجازات مجلس التعاون لدول الخليج العربية ٢٠٠٠) الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية.

(١٩) أبو طالب، حسن: "نظم التعاون بين الدول العربية وإحياء النظام العربي"، في أعمال ندوة مستقبل الترتيبات الإقليمية / في منطقة الشرق الأوسط وتأثيراتها على الوطن العربي، (القاهرة ٢٧-٢٩ ديسمبر ١٩٩٧) ص ٤٩٥

(٢٠) الأسطل، كمال محمد: نحو صياغة نظرية لأمن دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية رقم ٣٣ - ١٩٩٩، ص ١٧-١٨

(٢١) لمزيد من التفاصيل في هذا انظر مؤلفنا (التصويت والقوى السياسية في الجمعية العامة للأمم المتحدة)، مركز الأبحاث - منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، دراسات فلسطينية رقم ٢٥ - يناير ١٩٦٨ - ص ٣٤ وما بعدها.

(٢٢) انظر:

SAMAAN BOUTROS FARAJALLAH, LE CONSEIL DE COOPERATION DES ETATS ARABES DU GOLFE, MARTINUS NIJHOFE PUBLISHERS, DORDRECHT/BOSTON/LONDON, 1991, PP. 60-61

(٢٣) خانكي، عادل أمين: منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ١٩٨٦ - ١٩٧٧ : دراسة مقارنة في التنظيم الدولي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ٤٥٠

- (٢٤) ومن المفيد الإشارة هنا إلى تجربة المجموعة الأوروبية. فرغم أنه من الناحية الواقعية اتفق على أن القرارات ينبغي أن تتخذ طبقاً لقاعدة الأغلبية بغية تجنب التهميش، ومن ثم إحباط الدول الصغيرة التي كانت ذات أهمية كبيرة للتكامل الأوروبي، إلا أنه من الناحية العملية أقرت قاعدة توافق الآراء التي احترمت لفترة زمنية طويلة جداً، إلى أن حلت محلها قاعدة الأغلبية فيما بعد.
- (٢٥) بشارة، عبدالله يعقوب: "مجلس التعاون وشرعية التعاون الإقليمي العربي"، مجلة التعاون، الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، الرياض، العدد (١١) - أغسطس ١٩٨٨ - ص ١٣
- (٢٦) الحجيلان، جميل إبراهيم: مقابلة مع صحيفة الشرق الأوسط ١٥/٨/١٩٩٧م.
- وتنحدر قاعدة الإجماع من المبدأ القديم وهو المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء. وتعد موافقة جميع الدول الأعضاء واجبة لإضفاء الصفة القانونية على القرار على أساس المبدأ القائل بأن "لا سلطة للأطراف المتساوية على بعضها البعض إلا في حالة الاتفاق. ولمزيد من التفاصيل حول هذه القاعدة أنظر مؤلفنا: التصويت والقوى السياسية في الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص ٣٤ وما بعدها.
- (٢٧) إدريس، محمد السعيد: "القمة التشارورية وأجواء المصالحة الخليجية"، ملف الأهرام الاستراتيجي - السنة الخامسة - العدد ٥٤ - يونيو ١٩٩١ - ص ٥٥
- (٢٨) قاسم، جمال زكريا: "مجلس التعاون الخليجي: دوافع تأسيسه وواقعه الدولي والإقليمي والعربي"، ضمن (الندوة العلمية الرابعة عن دول مجلس التعاون الخليجي: وحدة التاريخ والمصير وحتمية العمل المشترك)، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية - جامعة الكويت - ١٩٩٣ - ص ٥٣-٥٤
- (٢٩) عوض، إبراهيم: "دراسة عمليتي التكامل والتفكك من منظور الوظيفية الجديدة" في العالمية والخصوصية، دراسة المنطقية العربية، تحرير د. نفين عبدالمنعم سعد، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ١٩٩٠ - ص ٤٤٢، وأيضاً دراستنا المعنونة (التكامل الاقتصادي والوظيفية الجديدة) السابق الإشارة إليها.
- (٣٠) أبو طالب، حسن: مرجع سبقت الإشارة إليه، ص ٤٩٥
- (٣١) بشارة، عبدالله يعقوب: "دور مجلس التعاون في تحقيق الوحدة العربية"، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص ١٥٠
- (٣٢) FARAJALLAH مرجع سبق الإشارة إليه، ص ٥٤
- (٣٣) عوض، إبراهيم: "السلم والتنمية عن طريق التكامل: تطويع الوظيفية الجديدة لأغراض التكامل"، ضمن (حتى لا تنشب حرب عربية/عربية أخرى "من دروس حرب الخليج")، مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - القاهرة - الطبعة الأولى ١٩٩٢، ص ٥١
- (٣٤) المرجع السابق.
- (٣٥) ترجع بعض المصادر أن التفكير في إنشاء الهيئة الاستشارية يعود إلى عام ١٩٨٤ عندما طرح فكرتها الشيخ جابر الأحمد الصباح أمير دولة الكويت على قمة الدوحة، وذلك بهدف إبداء الرأي في القضايا الخليجية، والتي يتم عرضها من قبل الجهات المعنية في مجلس التعاون الخليجي، وصولاً إلى طرح متكامل ووجهة نظر شعبية إزاءها لوضعها أمام أصحاب القرار - انظر صحيفة الشرق الأوسط ١٨/١١/١٩٩٨م.
- (٣٦) حياتي، يعقوب: صحيفة الأنباء الكويتية - ١٧/١١/١٩٩٨م.
- (٣٧) المرجع السابق.

- (٣٨) وفقاً لما ذكره فؤاد مطر، في مقاله "ابتكار خليجي"، جريدة الشرق الأوسط بتاريخ ١٥/٣/٢٠٠٠، ص ٩
- (٣٩) لمزيد من المعلومات عن هذه الهيئة ودورها أنظر مقالنا المعنون "القرار الخاص بإنشاء الهيئة الاستشارية للمجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية"، سجل الأحداث الجارية لمنطقة الخليج والجزيرة العربية وجوارها الجغرافي، مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، العدد ١١ (يوليو - سبتمبر ١٩٩٩) ص ٧٥-٨٩
- (٤٠) مقابلة صحفية أجرتها معه صحيفة الشرق الأوسط ونشرت بعددها المؤرخ ٢٦/١١/١٩٩٩ ص ٣ وهناك من يرى أن هذه الهيئة قد تصبح بفعل تراكم التجربة الأخيرة والمكاسب، برلماناً خليجياً موحداً، انظر مقابلة لعبدالله بشارة، الأمين العام السابق لمجلس التعاون الخليجي، مع مجلة "الزمن" - الكويت، عدد ديسمبر ١٩٩٧
- (٤١) في هذا المعنى انظر: محمد فايز فرحات، "جامعة الدول العربية: أمين جديد أم رؤية جديدة؟"، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، العدد رقم ١٤٥، يوليو ٢٠٠١، ص ٢٠١
- (٤٢) أبو طالب، حسن: مرجع سبقت الإشارة إليه، ص ٥٠٦
- (٤٣) إعوض، براهيم: مرجع سبقت الإشارة إليه.
- (٤٤) أبو طالب، حسن: مرجع سبقت الإشارة إليه.
- (٤٥) عبيد، نايف علي: مجلس التعاون لدول الخليج العربية: من التعاون إلى التكامل، (بيروت - مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٣٧
- وانظر أيضاً هاني خلاف وأحمد نافع، الوطن العربي: قضايا مستقبلية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة ١٩٩٩
- (٤٦) عبيد، نايف علي: مرجع سبقت الإشارة إليه.
- (٤٧) المسكري، سيف بن هاشل: "أهداف مجلس التعاون لدول الخليج العربية ومسيرته"، ضمن (قمة أبو ظبي: مجلس التعاون لدول الخليج العربية على مشارف القرن العشرين) تحرير جمال سند السويدي - مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ٢٠٠٠، ص ٢٩-٤٣
- (٤٨) مقلد، إسماعيل صبري: "دبلوماسية مجلس التعاون لدول الخليج العربية في مواجهة تحديات الأمن والبقاء: دراسة حالة"، في (مجلس التعاون لدول الخليج العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين)، تحرير د. جمال سند السويدي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، الطبعة الثانية ١٩٩٩، ص ٦٣٨-٦٣٩
- (٤٩) أبو عامود، محمد سعد: "المسألة العراقية وتأثيرها على تماسك مجلس التعاون الخليجي"، ضمن (الخليج والمسألة العراقية: من غزو الكويت إلى احتلال العراق ١٩٩٠ - ٢٠٠٣) - تحرير: أحمد إبراهيم محمود، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية الأهرام، القاهرة مارس ٢٠٠٣، ص ٢٥-٢٦
- (٥٠) أبو طالب، حسن: "نظم التعاون الفرعية بين الدول العربية وإحياء النظام العربي" ضمن أعمال ندوة (مستقبل التحديات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وتأثيراتها على الوطن العربي)، معهد البحوث والدراسات العربية - جامعة الدول العربية، القاهرة ١٩٩٨ ص ٥٠٠
- (٥١) من أصحاب هذا الرأي، يوسف بن علوي، الشرق الأوسط ٤/١٢/١٩٩٦
- (٥٢) أبو عامود، محمد سعيد: مصدر سبقت الإشارة إليه ص ٢٦

- (٥٣) المسكري، سيف بن هاشل: مرجع سبقت الإشارة إليه.
- (٥٤) المانع، صالح بن عبد الرحمن: "العلاقات العالمية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية: الواقع والطموح"، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، العدد ٢٦٨ يونيو ٢٠٠١، ص ١٦٧
- (٥٥) الريس، رياض نجيب: رياح السموم، السعودية ودول الجزيرة بعد حرب الخليج ١٩٩١-١٩٩٤، رياض الريس للكتب والنشر، بيروت ١٩٩٤، ص ٦٤
- (٥٦) في هذا الصدد نفى الشيخ بن جاسم آل ثاني وزير خارجية قطر في مقابلة بثتها قناة الجزيرة يوم ١٦/١٠/٢٠٠٢ ما تردد من أن بلاده سمحت لنفسها أن تتحول إلى ورقة ضغط أمريكية ضد السعودية. كما أشار أنه ليس هناك ما يدعو إلى الحالة الاعتذارية عن العلاقات بين قطر والولايات المتحدة سواء في جانبها العسكري أو جوانبها الأخرى، ولا يوجد أيضاً سبب للحياء حول قاعدة العديد التي قد تلجأ إليها الولايات المتحدة. فالقاعدة موجودة لخدمة أهداف قطرية - أمريكية مشتركة.
- (٥٧) لمزيد من التفاصيل انظر "مجلس التعاون لدول الخليج العربية - عام ٢٠٠٢" تحرير مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية. القاهرة مايو ٢٠٠٢ ص ٤٣
- (٥٨) المرجع السابق، ص ٥٦؛ يزيد الصايغ، العولمة الناقصة: التفكك الإقليمي والليبرالية السلطوية في الشرق الأوسط، دراسات عالمية مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية. العدد ٢٨ ص ٥٤ - ٥٥
- (٩٥) أنظر مثلاً التقرير الاستراتيجي العربي لعام ١٩٩٦، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - الأهرام، القاهرة، ص ١٩١-١٩٢
- (٦٠) المرجع السابق.
- (٦١) عبدالله، عبد الخالق: "مجلس التعاون لدول الخليج العربية: طبيعته ومسيرته"، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص ٦٢٧.
- (٦٢) "أوروبا: الميراث وتحدي المستقبل"، السياسة الدولية، الأهرام، القاهرة، العدد ١٣٧، يوليو ١٩٩٩ ص ٣١٤
- (٦٣) "باريس تسعى لتطويق الأزمة مع واشنطن"، جريدة الشرق الأوسط، بتاريخ ١٧/٢/٢٠٠٢، ص ٠٤
- (٦٤) استخدم هذا التعبير رضا محمد لاري في مقاله، "منظمة الوحدة الأوروبية"، صحيفة الشرق الأوسط ٢٥/٦/٢٠٠٣، في حديثه عن وثيقة الدستور الأوروبي، وهو تعبير ينطبق إلى حد كبير على واقع دول مجلس التعاون الخليجي.

