

اللقاء السنوي الخامس والثلاثون

مستقبل مجلس التعاون الخليجي

"مستقبل التكامل السياسي الخليجي"

- معدلة يناير 2015 -

الدكتور محمد بن هويدن

أستاذ العلوم السياسية المشارك
جامعة الإمارات العربية المتحدة

binhuwaidin@hotmail.com

(2)

يعقد الاجتماع في الكويت 6-7 فبراير 2015

1. مقدمة

أصبح الحديث عن مستقبل مجلس التعاون لدول الخليج العربية في الفترة الأخيرة محور إهتمام ليس فقط السياسيين والباحثين في المنطقة الخليجية بل أيضاً الخليجيين أنفسهم، لاسيما بعد الدعوة التي وجهها العاهل السعودي الملك عبدالله بن عبدالعزيز لإقامة إتحاد خليجي من خلال الكلمة التي ألقاها في القمة الخليجية الثانية والثلاثين المنعقدة في الرياض في ديسمبر 2011. هذه الورقة تدرس مستقبل التكامل السياسي بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والفرص المتاحة أمام فكرة إنشاء إتحاد خليجي. وتعتمد الورقة في ذلك على المنهج التحليلي الذي يعمل على تحليل الحالة من خلال التطرق إلى جملة الأحداث والعوامل المؤثرة عليها من مختلف الجوانب، والوقوف على الأسس النظرية المفسرة للحالة؛ والمنهج المقارن الذي يحاول الوقوف على بعض التجارب التكاملية القائمة في العالم ومقارنتها بحالة التكامل بين دول مجلس التعاون لمعرفة فرص نجاح فكرة الإتحاد الخليجي.

تهدف الدراسة إلى وضع إطار علمي لفهم واقع ومستقبل التكامل السياسي بين دول مجلس التعاون الخليجي من أجل المساعدة في بلورة الأفكار لتطوير حال التعاون بين دول المجلس بشكل علمي ومنطقي بعيداً قدر الإمكان عن الميول العاطفية. وتكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تتناول موضوعاً هو الأبرز في علاقة دول مجلس التعاون في الوقت الراهن، حيث المساعي حثيثة من البعض نحو الدفع بالتعاون الخليجي إلى مرحلة جديدة وأكثر تطوراً مما هو قائم عليه الآن، أي تغيير الوضع القائم بوضع جديد؛ إلا أن ردة الفعل لتلك المساعي متفاوتة داخل المجلس، الأمر الذي يجعل دراسة هذا الموضوع ذو أهمية عالية.

2. الإطار النظري للتكامل الإقليمي

يعتبر التعاون الإقليمي من الظواهر الهامة في العلاقات الدولية خلال الستين سنة الماضية، إلى درجة أن البعض يطلق على هذه الفترة مصطلح "عصر الإقليمية Era of Regionalism".¹ ففي هذه الفترة برزت العديد من المنظمات الإقليمية التي عبرت بشكل واضح عن التعاون الإقليمي مثل الإتحاد الأوروبي الذي يعتبر أبرز تلك المنظمات، وإتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا (NAFTA)، وميركوسور في أمريكا اللاتينية (Mercosur)، وجماعة التنمية الأفريقية الجنوبية (SADC)، والإتحاد الأفريقي، ومنظمة جنوب شرق آسيا (ASEAN)، والتعاون الإقتصادي

¹ Jens-uwe Wunderlich, Regionalism, Globalism and International Order (Abingdon: Ashgate Publishing Group, 2008), p. 1

الآسيوي الباسفيكي (APEC)؛ وفي المنطقة العربية هناك الجامعة العربية، ومجلس التعاون لدول الخليج العربية.

إن التعاون الإقليمي هو نتاج نظرية التكامل (Integration Theory) التي تعتمد على فكرة أن الدول في إقليم معين تكون أقل قدرةً وتأثيراً في تحقيق الأمن والإستقرار والإزدهار من خلال إعتقاد كل دولة على نفسها، بل إن هذه الأهداف تتحقق بشكل أكبر في حالة التعاون بين دول الجوار الإقليمي من خلال التكامل في منظومة معينة. عرف ليون ليندبيرغ (Lindberg Leon L) التكامل الإقليمي بأنه: "العملية التي تتجاوز من خلالها الدول الرغبة والقدرة على وضع السياسة الخارجية وأبرز السياسات المحلية بشكل مستقل عن بعضها البعض نحو وضع قرارات مشتركة أو تفويض عملية صنع القرار لجهاز مركزي جديد".² ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية وأطروحة التكامل تتجاذبها فكرتين أساسيتين هما: فكرة التكامل الفوق قومي (Supranational) وفكرة التكامل بين حكومات الدول (Intergovernmental).

2.1. التكامل الفوق قومي

إن فكرة التكامل الفوق قومي ظهرت بدرجة أساسية مع بدء التكامل الإقليمي في أوروبا مع الجماعة الأوروبية في الخمسينيات والستينيات من القرن المنصرم، حيث شكل ذلك تحدياً واضحاً لسيطرة الفكر الواقعي والفكر الليبرالي وفشلهما في تحقيق الأمن والسلم العالميين مع نشوب الحرب العالمية الثانية. تعتمد فكرة التكامل الفوق قومي على تقييد سيادة الدول من خلال موافقة دولتين أو أكثر على إنشاء أجهزة جديدة لصنع القرار تتجاوز السلطة السيادية للدول.³ ومن أنواع هذا التكامل التالي:

2.1.1. الفيدرالية

تعتمد الفيدرالية على قيام كيان سياسي جديد تذوب لصالحه سيادة الكيانات السياسية الأخرى، كأن تتفق دولتين أو أكثر على الإنضمام في كيان سياسي جديد تنشأ على أساسه دولة جديدة بدستور جديد ومؤسسات جديدة وقوية. الأمثلة على ذلك عديدة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الولايات المتحدة وكندا وألمانيا والهند ودولة الإمارات العربية المتحدة، حيث أتفقت

² Leon N. Lindberg, The Political Dynamics of European Economic Integration, (Stanford, Stanford University Press, 1963), p. 6.

³ مصدر سابق، Jens-uwe Wunderlich، ص 7.

الكيانات السياسية في مثل تلك الدول على إقامة حكومة اتحادية مركزية لها صلاحيات قوية في بعض المجالات التي تتفوق من خلالها على صلاحيات الكيانات السياسية.⁴

2.1.2. الوظيفة

تعد المدرسة الوظيفية (Functionalism) إحدى أهم مدارس التكامل. ومن أوائل الذين تحدثوا عن التكامل الوظيفي ديفيد ميثراني (David Mitrany)، الذي اعتبر أن الدول تسعى للتكامل فيما بينها لأن المجتمع المعاصر خلق مشاكل تقنية غير سياسية تجعل من الصعب على السياسيين حلها، الأمر الذي أوجب إشراك المختصين والخبراء في ذلك؛ وجعل كذلك من الصعب على كل دولة حلها بمفردها، لذلك تأتي الحاجة إلى العمل المشترك بين الدول بعضها البعض. وعليه برزت عملية التكامل الدولي من خلال قيام الدول بإنشاء أجهزة متخصصة تتولى وظيفة مواجهة قضايا ومشاكل معينة يتولاها المتخصصين غير السياسيين، وهذه الأجهزة تأخذ من الدول بعض الصلاحيات التي تتمتع بها في مثل تلك المجالات. بناءً على فكرة ميثراني فإن نجاح الدول في مواجهة المشاكل في مجال معين سيؤدي إلى التأثير على فتح العمل المشترك في مجالات أخرى، فالعمل على سبيل المثال لإقامة سوق مشتركة سيولد ضغطاً نحو تعاون في مجالات أخرى مثل الأسعار، الاستثمار، التأمين، الرسوم الجمركية، الضرائب، والسياسات المالية.⁵ الأمر الذي يحقق ما سمه ميثراني المعادلة الإيجابية (sum Positive game) في علاقة الدول ببعضها البعض، والتي تتطلب التعاون كبديل عن المعادلة الصفرية (Zero-sum game) عند الواقعيين التي تتطلب المنافسة.⁶

2.1.3. الوظيفة الجديدة

تؤمن الوظيفة الجديدة (Neofunctionalism) بأسس المدرسة الوظيفية لكنها أضافت إليها البعد السياسي. يُعتبر إيرنست هاس (Ernst Haas) أبرز مؤسسي هذه المدرسة. لقد أدرك هاس صعوبة الفصل بين القضايا التقنية عن القضايا السياسية، واعتبر أن دائماً ما تكون هناك رغبة سياسية نحو التكامل الإقليمي لاسيما من قبل بعض الجماعات التي لها مصلحة في التأثير على السياسة العامة لصالحها. مثل تلك الجماعات ستعمل على إنشاء أجهزة رسمية عليا بين الدول

⁴ أنظر محمد بن هويدن، الفيدرالية في الإمارات: النظرية، والواقع، والمستقبل (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2010).

⁵ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey, (New York: Harper Collins Publishers, Inc., 1990), p. 432.

⁶ Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond, (Boston: Allyn and Bacon, 1999), p. 212.

لفرض الاتفاقيات التكاملية التي تحقق مصالحها ويكون لها درجة من الإستقلالية عن حكومات الدول الأعضاء.⁷ ولقد أشار هاس إلى أن الولاء للعمل التكاملي يأتي نتيجة للنجاحات التي يمكن أن يحققها ذلك العمل، حيث أن شعوب الدول قد تغير من ولائها لصالح العمل الإقليمي المشترك إذا ما أحست بأن هناك نجاحات استطاع ذلك العمل أن يحققها ويلاص من خلالها حاجات تلك الشعوب.⁸ ولقد أيد هاس فكرة ميثرائي بعملية التأثير، أي أن النجاحات التي تتحقق تؤدي إلى التأثير على الدخول في مجالات جديدة من التعاون والتنسيق والتكامل بين دول التكامل الإقليمي.

2.2. التكامل الحكومي

إن فكرة التكامل الإقليمي بين حكومات الدول تعتمد على مركزية إحترام سيادة الدول في إطار التعاون الإقليمي أو الدولي، ومن المدارس التي تركز على هذا النوع من التكامل التالي:

2.2.1. النظرية الواقعية والواقعية الجديدة (Realism/Neorealism)

تعتبر هذه المدرسة أن الدولة هي وحدة واحدة وهي أساس العلاقات القائمة في النظام الدولي، وبالتالي من الضروري أن تعمل للمحافظة على كيانها وسيادتها. وبناءً على فكرها القائل بأن النظام الدولي نظام غير هرمي التراتبية، أي أنه تغيب فيه الحكومة العالمية وبالتالي تغيب الآلية لمنع سوء السلوك بين الدول فإن الدول تسعى بنفسها لحماية نفسها عن طريق السعي لرفع قدراتها العسكرية والإقتصادية والسياسية وفق مبدأ توازن القوة.⁹ فالدول تعمل على الحفاظ على سيادتها؛ والتعاون الإقليمي هو من الأمور الواردة في هذه النظرية لاسيما في المجال الأمني لتحقيق المصلحة الوطنية للدولة، إلا أن التعاون لا يمكن أن يتحقق إلا في ظل المحافظة على كيان الدولة واستقلالها وسيادتها. لذلك فهي تعتبر أي محاولة للتعاون والتكامل الإقليمي ليست إلا من أجل حماية أمن الدول الأعضاء أولاً وقبل كل شيء والحفاظ على إستقلال الدول وسيادتها، فالدول لا تتحالف فيما بينها إلا لوجو أخطار مهددة لأمنها، شريطة أن لا يهدد ذلك التحالف إستقلال الدول وسيادتها؛ فالدول تتكامل إقليمياً نظراً لتحقيق التوازن في القوة مع دول أخرى تمثل تهديداً أو خطراً لها.

2.2.2. نظرية النظام (Regime Theory)

⁷ مارتن غريفينس، خمسون مفكراً في العلاقات الدولية، (دبي: مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٨)، ٣٣٧-٣٤٢.

⁸ Ernst B. Hass, The Uniting of Europe, (Stanford: Stanford University Press, 1958), p. 48.

⁹ Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace (New York: Alfred A. Knopf, 1948), p. 126.

هذه النظرية تتوافق مع الواقعية والواقعية الجديدة في أن الدولة هي الوحدة الأساسية في النظام الدولي، إلا أن هذه النظرية متفائلة بشكل كبير حول فكرة قدرة المؤسسات والأجهزة الدولية في المساعدة بشكل مشترك على خلق وتطوير أجندة مشتركة للدول. هذه النظرية تعتبر أن النظام الدولي ليس هرمي بل أفقي - كما هو حال الواقعية والواقعية الجديدة - إلا أنها ترى بأنه يمكن تجاوز هذا الأمر من خلال خلق مؤسسات دولية تضع القواعد والقوانين المنظمة لعلاقات الدول، على أن لا تفقد الدول سيادتها. وتعتبر هذه النظرية أن التكامل الإقليمي هو المرحلة الأولى نحو تحقيق التكامل الدولي لأنه يخلق درجة من الاعتماد المتبادل بين الدول، وهو ما تختلف فيه عن الواقعية والواقعية الجديدة التي تركز على أن الدول تسعى للحصول على القوة وتحقيق المصلحة الوطنية وليس السعي للتكامل.¹⁰

2.2.3. الكونفيدرالية

النظام الكونفيدرالي هو نظام يتكون من دولتين أو أكثر، تحتفظ من خلاله الدول على استقلالها وسيادتها بحيث تظل عملية صنع القرار والسيادة غير مهددة. فالدول تتعامل فيما بينها بشكل متكافئ وغير هرمي، ومن دون وجود سلطة أعلى. الهدف من هكذا نظام هو زيادة الأرباح السياسية والإقتصادية، والتقليص من فرص الصراعات، والعمل على إدارة الأزمات.¹¹

3. التكامل السياسي

من العرض السابق يتضح بأن هناك درجات متفاوتة من التكامل الإقليمي بين الدول، فهناك التكامل الذي يؤدي إلى فقدان الدولة لسيادتها بشكل شبه كامل كما هو الحال في الخيار الفيدرالي، وهناك التكامل الذي يؤدي إلى فقدان الدول لجزء من سيادتها كما هو الحال في الترتيبات التكاملية الوظيفية والوظيفية الجديدة، وهناك التكامل الذي يؤدي إلى إبقاء الدول على سيادتها بشكل كامل كما هو الحال مع التحالفات التي تقيمها الدول للحفاظ على أمنها وفقاً للنظرة الواقعية والواقعية الجديدة، ونظرية النظام، والكونفيدرالية. كما أن البعض يصفها كمقياس scale من الصفر إلى العشرة؛ الصفر تعني عدم وجود تكامل بين دولتين أو أكثر، والعشرة تعني تكامل كامل بين دولتين أو أكثر يؤدي إلى قيام دولة جديدة.¹² فالتكامل الإقليمي يعتمد على ما تراه الدول في إقليم معين بأنه الأنسب لها. معظم أشكال التكامل الإقليمي القائم في العالم هي

Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca, Cornell University Press, 1993). 10

M. O'Neill, *The Politics of European Integration* (London: Routledge, 1996), p. 71. 11

John McCormick, *The European Union: Politics and Policies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1999) 12

أشكال تقوم على أساس التكامل الحكومي حيث تعتمد على المحافظة على إستقلال الدول وسيادتها، ولكن الإستثناء الأبرز هو الإتحاد الأوروبي الذي إستطاع تجاوز ذلك نحو خلق سلطة فوق سلطة الدول تتمتع ببعض الصلاحيات التي تفوق صلاحيات الدول الأعضاء؛ حتى أن البعض بدء يتحدث عن وجود "حكم فوق قومي" *Supranational Governance* وذلك عندما يتحدثون عن الإتحاد الأوروبي.¹³

يعتبر التكامل السياسي أحد أهم مداخل الإندماج بين الدول.¹⁴ ويحدث التكامل السياسي عندما تقرر دولتين أو أكثر رغبتهم في الإندماج السياسي وتكوين وحدة سياسة جديدة، أو عندما تقرر إنشاء سلطة سياسية أعلى تنظم بعض الشؤون السياسية المشتركة بها سواء كانت داخلية أم خارجية أم كليهما. ولقد حدد تشارلز بنتلاند (Charles Pentland) التكامل السياسي بأنه عملية ترتبط بتراجع أو إنهاء القوة السيادية للدولة الوطنية الحديثة،¹⁵ وذلك بالطبع لصالح وحدة سياسة جديدة أو لصالح سلطة سياسية أعلى. ويعتبر البعض أن التكامل السياسي يعني إحساس الأفراد القوي في إقليم معين بأهمية الجماعة والمؤسسات لضمان التغيير السلمي.¹⁶ ويرى البعض أيضاً أن التكامل السياسي يخلق هوية جديدة لأفراد إقليم معين يؤمن بها جميع الأفراد.¹⁷

لكن أدبيات التكامل السياسي وممارساته العملية تشير إلى أن التكامل السياسي يتطلب درجة من التقدم في التكامل الغير سياسي بين الدول الراغبة في التكامل السياسي قبل الخوض في التكامل السياسي.¹⁸ ولعل التراتبية الأبرز في التحول التكاملي بين الدول - وفقاً لتلك الأدبيات والممارسات - هو أن الدول تبدأ بالتكامل الإقتصادي والتكامل الإجتماعي والتكامل الأمني، أي الإعتماد على المسائل التقنية في التكامل فيما بينها قبل التحول إلى التكامل السياسي. فالتكامل السياسي هي عملية أكثر تقدماً في عملية التكامل الإقليمي، حيث أن نجاحه يتطلب النجاح في

¹³ W. Sandholtz and A. Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

¹⁴ أنظر قحطان أحمد سليمان الحمداني، "مداخل التوحيد القومي وممكناته"، من أجل الوحدة العربية رؤية للمستقبل، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010)، ص 665-691.

¹⁵ Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, (London: Faber and Faber, 1973), p. 29.

¹⁶ Karl W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 5.

¹⁷ Philip E. Jacob and Henry Teune, "The integrative process: Guidelines for analysis of the bases of political community," in Philip E. Jacob and James V. Tosca (eds.), *The Integration of Political Communities* (Philadelphia: Lippincott, 1984), p. 4.

¹⁸ William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, (London: Pinter, 1990), p. 9

التكامل الإقتصادي والإجتماعي والأمني بالدرجة الأساسية.¹⁹ لقد حدد ليندبيرغ التكامل السياسي بأنه عملية تأتي كنتاج لنجاح التكامل الإقليمي بين الدول.²⁰ وأكد كارل دويتش (Karl Deutsch) على أن التكامل السياسي هو أيضاً يعتمد على الإنجاز الفعلي المتحقق من التكامل القائم بين الدول وليس على المدة الزمنية التي قضاها التكامل الإقليمي بينهم.²¹ فالتكامل السياسي يأتي كمحصلة لنجاح التكامل القائم في المجالات الأخرى ونتيجة لتزايد حجم الإعتماد المتبادل القائم بين الدول. وهو ذات الأمر الذي أكد عليه هاس في تطرقه للحديث عن نظرية النظام.

يعتبر التكامل السياسي أعلى مراحل التكامل القائم بين الدول، حيث أنه يعكس رغبة فعلية نحو السير بالتكامل الإقليمي لدرجات متقدمة. لكنه في ذات الوقت يعتبر أكثر مراحل التكامل صعوبة في الوصول إليه. وتكمن صعوبته في التالي:

1. إن السياسيون عادة ما يتخوفون من فقدان مناصبهم وبالتالي سلطتهم التي كانوا يتمتعون بها لصالح سلطة مشتركة بين الدول؛

2. إن غياب التوازن بين الدول الأعضاء في إقليم معين يجعل الدول الأصغر تتردد في الدخول في تكامل سياسي مع الدول الأكبر خوفاً من فرض الدول الأكبر هيمنتها على منظومة التكامل القائمة؛

3. رغم أن التكامل قد يؤدي إلى مكاسب إقتصادية مهمة إلا أن الحكومات تتخوف من الدول الأكثر قوة في ذلك التكامل عندما تأتي عملية التوزيع لتلك المكاسب في المستقبل؛

4. تخوف حكومات الدول من أن وجود سلطة فوق قومية بصلاحيات قوية قد يؤدي إلى اتخاذ خطوات يمكن أن تعتبر في بعض الدول معارضاً للأهداف الوطنية لتلك الدول.²²

وبالنظر إلى ممارسات التكامل السياسي القائمة في العالم نستطيع القول بأن هناك مجموعة من الشروط العامة التي من الواجب توافرها لضمان نجاح التكامل السياسي الإقليمي بين الدول، وهي:

¹⁹ Amitai Etzioni, Political Unification, (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1965), p. 4.

²⁰ Leon N. Lindberg, "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement," in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, eds., Regional Integration: Theory and Research, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), pp. 45-46

²¹ مصدر سابق 57. Karl W. Deutsch, Political Community and the North Atlantic Area.

²² Alexander Cooley and Hendrik Spruyt, Contracting States: Sovereignty Transfers in International Relations (Princeton: Princeton University Press, 2009), p. 148.

1. الإشتراك في القيم: حيث لابد لدول التكامل السياسي أن تتمتع بوجود قيم سياسية مشتركة تؤمن بها، ويكون حولها توافق بأنها هي الحاكمة لمنظومة التكامل السياسي الإقليمي.²³ فالإتحاد الأوروبي على سبيل المثال، وباعتباره من أنجح ممارسات التكامل السياسي الإقليمي، تشترك دوله في مجموعة من القيم والمبادئ السياسية التي تضمن استمرار هذا التكامل، وهي القيم والمبادئ الليبرالية الملتزمة بالإشتراك في حماية حقوق الإنسان الطبيعية والقانونية. ولعل تجارب التكامل السياسي الناجحة عادة ما تحدث بين دول تعتبر قد تجاوزت مرحلة المعاصرة إلى ما بعد المعاصرة بناءً على نظرية باري بوزان (Barry Buzan) وأولي وايفر (Ole Waever)، حيث تصبح الدول أكثر إنفتاحاً وتسامحاً مع الانخراط الثقافي والإقتصادي والسياسي بين دول الإقليم، وأكثر قناعة بأن ذلك يعتبر أمر ضروري نحو تحقيق الإزدهار والإستقرار.²⁴
2. القناعة بأهمية التكامل السياسي: حيث لابد لدول التكامل السياسي أن تكون مقتنعة بأهمية وجود التكامل السياسي حتى يتمكن هذا التكامل من أداء واجباته والتزاماته على أكمل وجه. والقناعة تأتي ليس عن طريق النخب الحاكمة وحسب لأن ذلك يعرض التكامل القائم إلى خطر التفكك في حال تغير النظام السياسي، ولكن تأتي أيضاً عن طريق موافقة شعوب دول التكامل الإقليمي بالتحول نحو التكامل السياسي. فالدول الأوروبية تعتمد آلية إشراك الشعوب الأوروبية في قرارات الإنضمام للإتحاد الأوروبي، وهو ما يجعله أكثر قوة عن غيره من التنظيمات التكاملية السياسية في العالم.
3. الإحساس بالأمان: حيث لابد لدول التكامل السياسي الإقليمي بأن تحس بالأمان في ظل منظومة التكامل القائمة، بحيث لا تعمل القوى الكبرى في التكامل على فرض ثقافتها وأسلوبها وأجندتها على الدول الأعضاء في المنظومة. وهنا يتطلب الأمر وجود ما يسمى بـ "جماعة الأمن Security Community" والذي يتوفر من خلاله ضمان حقيقي بأن أعضاء تلك الجماعة لن يدخلوا في صراعات مسلحة مع بعضهم البعض وإنما سيعملون على حل مشاكلهم بالطرق الأخرى البعيدة كل البعد عن التهديد والوعيد واستخدام العنف.²⁵ وهذا هو حال أوروبا التي نجحت ممارستها التكاملية في تحقيق

²³مصدر سابق James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey, p. 431.

²⁴ Barry Buzan and Ole Waever, Regions and Powers, The Structure of International security, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 22-23.

²⁵ Alex J. Bellamy, Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators (Gordonsville: Palgrave Macmillan, 2004), p. 6

أكثر من ستين سنة من الأمن والسلم الأوروبي، مُنْهية فترة تاريخية كانت أوروبا هي مركز الصراعات والحروب في العالم. كما أن جماعة الأمن تعني للبعض العمل المشترك لوضع حلول مشتركة للدفاع المشترك ضد التهديدات المشتركة،²⁶ وليس العمل الفردي لكل دولة على حدى.

4. التوزيع العادل للأدوار: إن التكامل السياسي الناجح يتطلب أن يكون هناك توزيعاً عادلاً للأدوار بين الدول الأعضاء في منظومة التكامل الإقليمي، بحيث لا تنفرد دولة أو دولتين بجميع الأدوار أو معظمها بل لابد من إشراك الجميع للإحساس بأنهم شركاء متساوون في التكامل السياسي. ففي أوروبا مثلاً نجد أن العاصمة الأوروبية للاتحاد ليست في أكبر عاصمة في أوروبا وإنما في دولة أوروبية صغيرة هي بلجيكا، ومحكمة العدل الأوروبية في لكسمبورغ، والبنك المركزي الأوروبي في فرانكفورت.

5. ضمان الإستمرارية: حيث لابد لمنظومة التكامل الإقليمي أن يتوفر بها آلية لضمان التزام الدول بالمبادئ الأساسية الحاكمة لمنظومة التكامل القائمة، والالتزام الدول بمخرجات العملية السياسية بشكل عادل ومنصف حتى يتم ضمان إستمرار التكامل السياسي.

6. عدم التباين الكبير في المجال الإقتصادي: حيث من المفترض أن تكون الدول الأعضاء في التكامل السياسي متقاربة في حجمها ومواردها وأنظمتها الإقتصادية.

7. الإشتراك في الهدف: حيث من الواجب أن تشترك الدول الأعضاء في التكامل السياسي في الهدف الذي تصبو الدول إلى تحقيقه من وراء هذا التكامل، كأن يكون الهدف هو ضمان أمنها وإستقرارها من الأخطار المهددة.²⁷

4. التكامل الإقليمي الخليجي

يعتبر مجلس التعاون لدول الخليج العربية منظومة إقليمية نشأة من رحم فكرة أطروحة التكامل الإقليمي، حيث اقتنعت دول الخليج العربية الست (المملكة العربية السعودية، دولة الإمارات العربية المتحدة، سلطنة عمان، دولة الكويت، دولة قطر، ودولة البحرين آنذاك) بأن أمنها واستقرارها وإزدهارها لا يمكن أن يتحقق بشكل فاعل من خلال انفرادية كل دولة وإعتمادها على نفسها في تحقيق ذلك، بل أنها بحاجة إلى أن تتكامل في منظومة تعاونية إقليمية، تضع

²⁶ M. Barnett and G. Gause, "Caravans in opposite directions", in E. Adler and M. Barnett (eds.), Security Communities, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 176-177.

²⁷ Ralf Dahrendorf, Class and Class Conflict In Industrial Society (Stanford: Stanford University Press, 1968), pp. 147-150.

نصب عينها العمل المشترك لتحقيق تلك الأهداف. لقد كانت الأفكار الخليجية لإقامة تكامل خليجي في فترة السبعينيات تنصب في ثلاثة مشاريع رئيسية. المشروع الأول كان المشروع الكويتي، والمشروع الثاني كان المشروع العماني، والمشروع الثالث هو المشروع السعودي. المشروع الكويتي كان يدعو إلى إقامة إتحاد خليجي على غرار منظمة أسيان يعتمد على التعاون في مجالات الإقتصاد والثقافة، وإقامة منطقة محايدة تعتمد على نفسها في تحقيق الأمن وذلك رغبة في إبعاد المنطقة عن إشكاليات صراع المعسكرين في فترة الحرب الباردة. المشروع العماني كان يدعو إلى إقامة علاقات عسكرية إستراتيجية مع الولايات المتحدة الأمريكية، تشمل مراقبة مشتركة للمياه البحرية في مضيق هرمز. والمشروع السعودي كان يدعو للتعاون والتنسيق بين دول المجلس لاسيما في مجال المساعدة في تحقيق الأمن الداخلي.²⁸ كل طرف كان يعكس وجهة نظره تلك حول التكامل المطلوب من منظور مصلحته، حيث أن الكويت كانت تقيم علاقات مع الإتحاد السوفيتي ولم تود أن تظهر متحالفة مع واشنطن ضد موسكو، وعمان كانت مهتمة بالدرجة الأساسية بتأمين الملاحة في مضيق هرمز الذي تتشارك إدارته مع إيران، أما السعودية فقد كانت تعاني من مشاكل أمنية داخلية فأرادت دعم الدول الخليجية لها. إلا أنه وبعد مشاورات بين الدول الخليجية تم الإتفاق على مجلس التعاون بشكله الحالي.²⁹ تمثلت أهداف مجلس التعاون في السعي لتحقيق التالي:

1. تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولاً إلى وحدتها.
2. تعميق وتوثيق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها في مختلف المجالات.
3. وضع أنظمة متماثلة في مختلف الميادين بما في ذلك الشؤون الإقتصادية والمالية، الشؤون التجارية والجمارك والمواصلات، الشؤون التعليمية والثقافية، الشؤون الاجتماعية والصحية، الشؤون الإعلامية والسياحية، والشؤون التشريعية والإدارية.
4. دفع عجلة التقدم العلمي والتقني في مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وإنشاء مراكز بحوث علمية وإقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها.³⁰

²⁸ المصدر ذاته، ص 125.

²⁹ Matteo Legrenzi, *The GCC and the International Relations of the Gulf: Diplomacy, Security, and Economic Coordination in a Changing Middle East*, (London: I.B. Tauris, 2011), p. 31

³⁰ المادة الرابعة من نظام الأساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية.

يعتبر العامل الأمني هو المحدد الأساسي وراء قيام المجلس بالدرجة الأساسية، والمتمثل في العمل المشترك على مواجهة الأخطار التي كانت مُحدقة بالمنطقة خلال تلك الفترة، والمتمثلة في الوجود السوفيتي في أفغانستان والتهديدات الشيوعية للمنطقة، والثورة الإسلامية في إيران وسعيها لتصدير فكرها، والحرب العراقية - الإيرانية وإمكانية اتساعها.³¹ وهذا هو انعكاس واضح لما تؤمن به النظرية الواقعية والواقعية الجديدة في العلاقات الدولية. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن العامل الأمني هو في الغالب العامل الأبرز وراء التكامل الإقليمي في مختلف الممارسات القائمة في العالم؛³² فالإتحاد الأوروبي قام أساساً رغبة في تحييد خطر ألمانيا ومنع قيام حرب عالمية جديدة على الأرض الأوروبية،³³ وأسيان أنشئت أيضاً لمواجهة الخطر الشيوعي في المنطقة، وكذلك نافتا التي قامت لمواجهة خطر الهجرة الغير شرعية الآتية من المكسيك؛ مجلس التعاون الخليجي قام ايضاً لتحقيق التوازن في مواجهة الأخطار الخارجية.³⁴ لذلك سعت دول الخليج للتكامل فيما بينها بهدف مواجهة تلك الأخطار الأمنية. مع العلم بأن محاولة التكامل بين دول المنطقة في فترة ما قبل الحرب العراقية - الإيرانية لم يكتب لها النجاح بسبب سعي كل من العراق وإيران إلى تحقيق هيمنتها على المنطقة من خلال رغبتها الانضمام إلى مساعي التكامل.³⁵ لذلك ولد مجلس التعاون بعد إندلاع الحرب العراقية - الإيرانية، وإستطاعت دوله النجاح في مواجهة الكثير من الأخطار بشكل مشترك من خلال الإعتماد على فلسفة التنسيق المشترك لمواجهة الأخطار المهددة لأمن المنطقة. وإن لم تكن الإستراتيجية الأمنية لدول الخليج موحدة ولم تنجح كذلك في خلق قاعدة قوية لما يُسمى بجماعة الأمن بسبب اعتمادها على الترتيبات الأمنية الثنائية بين كل واحدة منها والقوى الدولية الحليفة وليس عن طريق الإندماج العسكري،³⁶ إلا أن التنسيق المشترك فيما بينها في ظل منظومة مجلس التعاون ساعد بشكل كبير على تحقيق الأهداف الأمنية المشتركة. ولعل ذلك كان واضحاً في موقف دول الخليج من الوجود السوفيتي في أفغانستان، ومن الثورة الإيرانية، والحرب العراقية - الإيرانية، والغزو العراقي للكويت، ومحاربة الإرهاب، والإجتياح والإحتلال الأمريكي للعراق، وتطورات الأحداث في البحرين مع ما يسمى بـ "الربيع العربي". كما أن تكاملها الإقليمي ساعد على تحقيق التعاون والتنسيق في مجالات الإقتصاد من خلال إنشاء الإتحاد الجمركي الخليجي

Louise Fawcett, "Alliances, Cooperation, and Regionalism in the Middle East", in Louise Fawcett (ed.), *International relations of the Middle East*, (Oxford: Oxford University Press, 2009), p. 199.

Richard Pomfret, *Regionalism in East Asia: Why has it Flourished since 2000 and How Far will it Go?* (New Jersey, River Edge, 2010), p. 14.

Paul Kubicek, *European Politics* (Boston: Longman, 2012), p. 67.

³⁴ مصدر سابق، Matteo Legrenzi ، ص 44.

³⁵ مصدر سابق، Matteo Legrenzi، ص 29.

³⁶ مصدر سابق، Louise Fawcett.

والتوجه نحو الإتحاد النقدي، وهو ما ساعد على زيادة حجم التجارة البينية بين دول المجلس بشكل كبير.³⁷

إن طبيعة التكامل الخليجي قائمة على أساس أسلوب التكامل بين حكومات الدول وفقاً للنظرة الواقعية والواقعية الجديدة التي تحتفظ من خلالها الدول بصلاحياتها وسيادتها ولاسيما فيما يتعلق بعملية صنع القرار. فمجلس التعاون الخليجي أقرب ما يكون إلى أنه يجسد التعاون الكونفيدرالي من غيره من الأشكال التعاونية. ورغم وجود بعض المؤسسات والأجهزة التي يمكن أن ينظر إليها على أنها وظيفية مثل درع الجزيرة والإتحاد الجمركي إلا أن الدول لم تتنازل عن صلاحياتها لمثل تلك المؤسسات والأجهزة، فبقيت مثل هذه المؤسسات والأجهزة غير قادرة على القيام بمهامها التي من المفترض أن تعكسها النظرية الوظيفية أو الوظيفية الجديدة في العمل التكاملي بين دول المجلس. فمثل هذه الترتيبات هي أقرب إلى فكرة نظرية النظام التي تؤكد بأن هذه المؤسسات والأجهزة هي ضرورية لوضع الضوابط المساعدة على تحقيق التكامل ولكنها لا تفقد الدول سيادتها وقوتها في اتخاذ القرارات. فالتكامل الخليجي موجود، حيث أن هناك درجة كبيرة من التعاون المستمر والمأسسي بين دول المجلس والذي يعمل على خلق التجانس بين سياساتهم، إلا أن هذا التكامل لم يؤدي إلى عملية مأسسة قوية وناجحة للعمل التكاملي بين دول المجلس من خلال خلق أجهزة فوق قومية ذات صلاحيات قوية كما هو الحال مع الإتحاد الأوروبي، الذي حددت معاهدة لشبونه 2007 صلاحيات كل من الإتحاد وصلاحيات الدول الأعضاء والصلاحيات المشتركة بين الطرفين.

5. دعوة الإتحاد الخليجي

أنت فكرة الإتحاد الخليجي لتحويل التعاون الخليجي من مرحلة التنسيق إلى مرحلة الإتحاد بدعوة من العاهل السعودي الملك عبدالله بن عبدالعزيز في القمة الخليجية الـ 32 في الرياض عام 2011. ويمكن التوقف هنا عند بعض الملاحظات الرئيسية حول هذه الدعوة:

1. إن هذه الدعوة ليست بدعوة غريبة أو جديدة على عمل مجلس التعاون لدول الخليج العربية، لأن الهدف الأول من أهداف المجلس المحددة في النظام الأساسي تشير إلى تحقيق غاية وحدة الدول الأعضاء في المجلس من خلال "تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولاً إلى وحدتها".

37 أنظر: الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، المسيرة والإنجاز: ثلاثون عاماً على طريق التكامل والوحدة (الرياض: مركز المعلومات، 2011).

2. إن العامل الأبرز وراء هذه الدعوة هو العامل الأمني، حيث أن العاهل السعودي قد ذكر خلال دعوته لفكرة الإتحاد أن الخليج "مستهدف في أمنه واستقراره"، وأضاف "تجتمع اليوم في ظل تحديات تستدعي منا اليقظة وزمن يفرض علينا وحدة الصف والكلمة، ولا شك أنكم جميعاً تعلمون أننا مستهدفون بأمننا واستقرارنا، لذلك علينا أن نكون على قدر المسؤولية الملقاة على عاتقنا"³⁸ وعليه يمكن الربط بين ما يدور في المنطقة من أحداث ما يسمى بـ "الربيع العربي" ولاسيما تطورات الأحداث في البحرين والتدخل الإيراني في الشأن البحريني وبين دعوة العاهل السعودي للإتحاد.

3. إن الدعوة جاءت مفاجئة لقادة وشعوب دول مجلس التعاون الخليجي، حيث لم يكن هناك ترتيبات أو مشاورات مسبقة حول الفكرة بين قادة دول المجلس أو الترويج لها بين شرائح المجتمع الخليجي.

4. إن الدعوة جاءت مفتوحة لدول المجلس لتحديد خطوط الإتحاد العامة، أي أنها لم تأتي في شكل برنامج محدد وواضح من قبل الطرف الذي اقترح الفكرة، وإنما تُرك الأمر لدول المجلس لتحديد شكل الإتحاد وطبيعته.

يتراوح الموقف الرسمي لدول مجلس التعاون من الدعوة لإقامة إتحاد فيما بينها بين المؤيدين، والقابلين، والمترددين، والمعارضين. بالنسبة للمؤيدين، فإنهم يرفعون راية الدعوة لإقامة إتحاد خليجي بحجة أن المنطقة الخليجية تتعرض للعديد من الأخطار التي تتوجب مواجهتها بشكل مشترك لاسيما أخطار التدخل الإيراني في شؤون المنطقة الخليجية وتداعيات أحداث ما يسمى بـ "الربيع العربي". ولا يبدو أنهم على ثقة كاملة في أن الولايات المتحدة والغرب سيقف معهما في حالة تفاقم المطالب الشيعية في المنطقة الخليجية. فمشروع هؤلاء لمواجهة تلك الأخطار هو الإتحاد الخليجي، ويمثل هذا التوجه كل من السعودية صاحبة الفكرة والدعوة، والبحرين أكبر المتضررين الخليجين من تداعيات "الربيع العربي" والتدخلات الإيرانية في الشأن الداخلي. وبالنسبة للقابلين فإنهم أولئك الذين لا يودون الظهور على أنهم ضد الإتحاد الخليجي، وبالتالي وقفوا مع دعوة العاهل السعودي إلا أنه لم يبرز منهم موقف رسمي قاطع بعد من الإتحاد، وهذا الموقف تمثله قطر بالدرجة الأساسية والكويت بدرجة أخرى، رغم أن هناك تخوف داخلي كويتي من التناقض بين وضع الحياة البرلمانية لديها وما هو موجود في دول الخليج الأخرى. أما عن قطر فلم تقل لا للإتحاد ولم تبرز تحفظات حول فكرته. ولعل الموقف القطري وراءه الرغبة في عدم الظهور على أنها المعرقة للإتحاد في الوقت الذي تسعى فيه قطر للحصول

38 اهتمام خليجي بدعوة العاهل السعودي للتحويل من مرحلة التعاون إلى الإتحاد، 19 ديسمبر 2011، www.alarabiya.net/articles/2011/12/19/183322.html

على دعم سعودي حول سوريا. وبالنسبة للمتريدين فهم الذين رحبوا بالدعوة ولكنهم رفعوا بعض التحفظات التي تتمحور بدرجة أساسية في اعتبار أن الإتحاد مرحلة سابقة لأوانها وأنه يجب أن يتم الاستعداد لها بشكل أكثر قوة بحيث يستطيع الإتحاد أن يكون اتحاداً قوياً لا اتحاداً مشوهاً غير قادر على تحقيق أهدافه؛ ومثلت هذا الموقف بشكل أساسي دولة الإمارات العربية المتحدة. أما بالنسبة للمعارضين فكانت نظرتهم قائمة على أن الإتحاد مرحلة متقدمة وأن دول مجلس التعاون لم تلتزم بشكل كامل في الوفاء بالتزاماتها التكاملية في المجالات الأخرى حتى الآن لذلك لا يمكن الذهاب به إلى أبعد مما هو عليه قبل أن يحقق نجاحات في وضعه الحالي؛ ولقد شكل هذا التوجه سلطنة عُمان، التي أعلنت على لسان وزير خارجيتها يوسف بن علوي أنها خارج الإتحاد ولن تُفرط في "استقلالية كيائها الذي تأسس منذ عهد الرسول (ص)"،³⁹ وأن عمان "ضد الإتحاد ولكنها لن تمنعه" إذا ما أرادت الدول الخليجية الأخرى الذهاب إليه.⁴⁰

إن عدم التحمس لفكرة الإتحاد من البعض ورفضها من البعض الآخر يمكن إرجاعه بشكل أساسي إلى العوامل لتالية:

1. الخشية من فقدان السيادة، فالإتحاد يعني ذوبان سيادة الدول أو بعض من سيادتها لصالح وحدة سياسية جديدة أو لصالح جهاز جديد يتمتع بسلطات وصلاحيات سيادية.⁴¹ فإتحاد دولة الإمارات العربية المتحدة أذاب الكيانات السياسية التي كانت قائمة قبل الإتحاد في كيان سياسي جديد، بأسم جديد، وبسلطات وصلاحيات قوية في المجالات السيادية كالخارجية والدفاع والأمن. والإتحاد الأوروبي - النموذج الأبرز - أنشأ أجهزة فوق قومية استطاعت أن تأخذ بعض الصلاحيات من الدول الأعضاء في بعض المجالات وأصبحت تلك الأجهزة صاحبة قرار ملزم للدول الأعضاء. لذلك فإن الخشية القائمة هي من أن يؤدي إقامة إتحاد بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى فقدان الدول لسيادتها. فدول الخليج تتعامل مع العالم الخارجي من منظور عالم ويستفاليا الذي يحث الدول على أن تعمل على حماية سيادتها وعدم التنازل عنها لصالح أي طرف ما كان، وهذا هو لب فلسفة النظرية الواقعية السياسية.

39 لقاء صحفي لوزير الخارجية العماني يوسف بن علوي مع صحيفة عمان العمانية منشور في 19 مارس 2013.

40 تصريح لوزير الخارجية العماني يوسف بن علوي أثناء حوار المنامة في ديسمبر 2013، "سلطنة عمان تعارض قيام اتحاد لدول مجلس التعاون الخليجي"، الإمارات اليوم، 8 ديسمبر 2013، ص 22.
41 أنظر s A. Kupchan, How Enemy Become Friends: the Sources of Stable PeaceCharle Princeton: (Princeton Unibersity Press, 2010), p. 284

2. التوجس من مفهوم الإتحاد، فهذا المفهوم يعني أن الدول لا بد أن تتحد فيما بينها سواء كان ذلك في غطاء إتحاد كامل مثل الإتحاد الفيدرالي أو إتحاد جزئي مثل الإتحاد الوظيفي. فمفهوم الإتحاد يحمل في طياته التزامات سياسية وقانونية وأخلاقية، الأمر الذي يجعل بعض الدول الأعضاء تتوجس من السير في تكامل إقليمي يحمل اسم إتحاد.
3. الغموض في فكرة الإتحاد، حيث أن الفكرة لم تأتي واضحة بشكل مباشر للجميع وكانت مجرد دعوة، وتم تشكيل لجان لمناقشتها. لذلك فإن عملية الترويج لفكرة الإتحاد أصبحت عملية صعبة للغاية في ظل الغموض السائد حولها. فهي لم تأتي في شكل برنامج معرف ومحدد ليصبح أكثر فهماً للجميع.
4. غياب الإحساس بالحاجة الفعلية للإتحاد، فدول مجلس التعاون كل على حدى تدرك أنها تعيش في عالم تتجاذبه الكثير من التطورات التي أصبح لها تأثير بالغ على دول منطقة الخليج العربي، إلا أنها تدرك أيضاً بأن دول هذه المنطقة كانت منذ نشأتها السياسية تعاني من تحديات وأخطار كبيرة لكنها نجحت في مواجهتها من دون أن تفقد سيادتها لدول أخرى في الإقليم. فهناك إحساس لدى قيادات دول المنطقة لاسيما الدول الراضية والمترددة للفكرة بأن دول الخليج قادرة على مواجهة الأخطار من دون الإتحاد فيما بينها، حيث أن الإتحاد لن يضيف شي جديد على أمن دول المنطقة باعتبار أن دول المنطقة لا تتعرض إلى تهديد مباشر. فالنظرة الفردية للدول تعتبر أنه ليس هناك حاجة لإتحاد طالما أن التعاون الراهن القائم بين دول المجلس، والتحالفات الإستراتيجية الثنائية القائمة بين دول المجلس والقوى الكبرى كفيلة بردع الأخطار عن المنطقة. يضاف إلى ذلك أيضاً بأن الأخطار الإقليمية والمتمثلة في تأثير الربيع العربي وصعود الإسلام السياسي لاسيما من قبل الإخوان المسلمين أصبحت اليوم في تراجع وأقل خطورة عما كانت عليه في فترة إطلاق فكرة الإتحاد.
5. الخوف من فقدان المكاسب، لاسيما وأن هناك دول استطاعت أن تحقق مكاسب سياسية وإجتماعية واقتصادية أكبر بكثير من غيرها من الدول في الإقليم، وهي بالتالي تخشى أن تفقد مثل هذه المكاسب في حالة الدخول في إتحاد مع الدول الأخرى الأقل منها في مجال تحقيق مثل تلك المكاسب.
6. الخوف من هيمنة ثقافة الأقوى، حيث أن دول مجلس التعاون تنقسم إلى مجموعتين: دول كبيرة في الحجم السكاني والجغرافي (السعودية وعمان)، ودول صغيرة في الحجم السكاني والجغرافي (الإمارات، الكويت، قطر والبحرين)؛ وبالتالي هناك تخوف من أن الدخول في إتحاد بين دول مجلس التعاون قد يؤدي إلى ذوبان هوية الدول الصغيرة في

الحجم لصالح هوية الدول الكبيرة في الإتحاد، لاسيما إذا ما أدركنا حقيقة أن الأصول التاريخية الإجتماعية لمعظم مواطني الدول الصغيرة تعود بجذورها في الأساس إلى دول الخليج الكبيرة، الأمر الذي قد يفرض هيمنة الدول الكبرى في المنطقة على الدول الأصغر فيها. ولعل تأثير "الأخ الأكبر" في المنطقة الخليجية موجود منذ فترة وهناك إحساس من قبل الدول الصغيرة به.⁴²

7. عدم إكمال فرص نجاح الإتحاد، حيث تعتقد الدول بأن الدخول في إتحاد في الوضع الراهن لن يؤدي إلى نجاحه نظراً لأن التكامل السياسي بحاجة إلى نجاحات للتكامل في مجالات أخرى مثل الأمور الاقتصادية والإجتماعية والأمنية، وهي أمور ما زال مجلس التعاون عاجز عن تحقيق تكامل حقيقي فيها.

8. الإختلافات القائمة بين دول مجلس التعاون في بعض القضايا لاسيما في السياسة الخارجية والتي من شأنها أن تعرقل عملية تحقيق التكامل السياسي، فهناك درجة من الحرب الباردة قائمة بين بعض دول مجلس التعاون لاسيما بين قطر والسعودية وبين السعودية وعمان وبين قطر والبحرين وبين الإمارات وقطر، وهناك إختلاف قائم بينهم في نظرتهم للتهديدات وكيفية التعامل معها. فهناك من يعتبر إيران خطر وهناك من لا ينظر لها كذلك، وهناك من يتعامل مع الإخوان المسلمين ويدعمهم وهناك من ينظر إليهم بالرفض ويواجههم.

6. مستقبل التكامل السياسي الخليجي

من الواضح أن هناك وجهتي نظر قائمة حول مستقبل التكامل السياسي بين دول مجلس التعاون الخليجي. فهناك وجهة النظر التي تريد قيام الإتحاد، وبالتالي الانتقال من مرحلة التعاون إلى مرحلة جديدة هي مرحلة الإتحاد؛ ووجهة النظر التي تريد الإبقاء على التعاون الخليجي باعتباره هو الركيزة الأساسية التي قام عليها مجلس التعاون الخليجي. وجهتي النظر هاتين لا تمثلهما حكومات الدول الأعضاء وحسب وإنما أيضاً قطاعات واسعة من الشارع الخليجي في تلك الدول. وإن كان هذا الإختلاف أمر صحي إلا أن إستمراره لن يؤدي إلى تعزيز التكامل السياسي الخليجي بل من شأنه أن يضعف التعاون القائم. إن إعلان عُمان أنها خارج فكرة الإتحاد الخليجي وأنها ستسحب من المجلس في حال اتفقت الدول الخليجية على إقامة إتحاد فيما

Hassn Hamdan al-Alkim, Dynamics of Arab Foreign Policy-Making in the Twenty-First Century, Domestic Constraints and External Challenges (London: Saqi, 2011), p. 54.

بينها،⁴³ جعل المنطقة أمام خطر تجزئة التكامل القائم بين دول مجلس التعاون، حيث أن إقامة إتحاد خليجي بأي شكل قد يُنهي مجلس التعاون أو يُضعف التكامل الذي تحقق في إطار المجلس.

لذلك فإن الصيغة الأمثل لمستقبل التكامل بين دول مجلس التعاون الخليجي تتمثل في الحل الوسط بين وجهتي النظر أعلاه، باعتبار أن الحل الوسط هو الحل الأمثل المقبول خليجياً لدى الجميع. ويتمثل هذا الحل في تفعيل مجلس التعاون الخليجي القائم في مجموعة من المجالات التي لا تفقد الدول من خلالها سيادتها بشكل كبير وواضح. وهذا الأمر ضروري لأنه من جهة يُرضي الدول الأعضاء بالحفاظ على سيادتها، ومن جهة أخرى يرضي الدول الساعية لتحقيق التكامل من خلال خلق الفرص التي من شأنها أن تعزز العمل التكاملي وفقاً لفلسفة الخطوة خطوة التي تنصح بها المدرسة الوظيفية والوظيفية الجديدة للتكامل الإقليمي والتي شاهدنا نجاحها في ممارسة الإتحاد الأوروبي. الحل الوسط من شأنه أيضاً أن يحافظ على التعاون القائم بين دول الخليج ولا يعرض وجود هذا التعاون من خلال مجلس التعاون الخليجي إلى التفكك أو الضعف بسبب قيام منظومة أخرى منافسة لمجلس التعاون لا تضم جميع الدول. الأمر الذي قد يؤدي إلى: (1) إدراك الطرف الآخر الموجه ضده الإتحاد بأن هذا الإتحاد هو كيان ضعيف ليس فيه ما يمكن أن يثير خشيته، و(2) ميل دولة محورية في المنطقة الخليجية مثل عُمان إلى دائرة النفوذ الإيراني، الخصم الأبرز لدول المجلس. وهنا نقترح المحاور الثلاث التالية باعتبارها محاور أساسية لتطوير العمل الخليجي المشترك لدرجة أكثر تعاوناً وقدرة على تحقيق الأمن والاستقرار لدول المنطقة ويحافظ على التحالف الخليجي القائم من دون تفكك أو إضعاف.

1. محور الأمن

هذا المحور ضروري للغاية وهو المحرك الأساس لقيام المجلس للدعوة للإتحاد، وهو الذي من المفترض أن يأخذ الأولوية الأولى في عمل المجلس خلال الفترة القادمة؛ وهذا المحور هو الأكثر قبولاً لدول الخليج العربي، فالدول الخليجية الصغيرة تريد ضمان أمنها من التهديدات الخارجية، وأن عُمان كانت دائماً تركز على ضرورة تعزيز هذا المحور من أجل ضمان إحتواء الأخطار المهددة لأمن المنطقة بما فيها أمن سلامة الملاحة في مضيق هرمز. فالتغيرات التي تحدث من حول منطقة الخليج وفيها تشير إلى وجود بعض التطورات الأمنية التي تفرض على المجلس أن يتحرك في وضع إستراتيجية دفاعية خليجية مشتركة تمكنه من إرسال رسائل

⁴³ وفقاً لما ذكره وزير الخارجية العماني يوسف بن علوي في حوار المنامة ديسمبر ٢٠١٣.

واضحة بأن دول الخليج وحدة واحدة ضد الأخطار المهددة لأمنها واستقرارها، وعندها تصبح بالفعل جماعة أمن، وهذه التطورات هي:

- عدم قدرة مجلس التعاون على تشكيل قوة ردع قادرة على ردع الأخطار المهددة لأمن المنطقة، وكان ذلك واضحاً في عجز الترتيبات الأمنية من منع التهديدات والاعتداءات الإيرانية على دول الخليج في أثناء الحرب العراقية - الإيرانية، وعجزها في ردع الخطر العراقي عن الكويت في 1990-1991، وعجزها في ردع الأخطار الإيرانية المتمثلة في توغل عناصر الاستخبارات الإيرانية في الدول الخليجية.
- الأخطار الإيرانية المتمثلة في تأجيجها للوضع في البحرين أثناء الأحداث الأخيرة لتداعيات ما يسمى بـ "الربيع العربي"، واكتشاف شبكة التجسس الإيرانية في الكويت، والدور الإيراني في تعزيز الطائفية في المنطقة.
- نجاح إيران في أن تصبح مجاوره بنفوذها لدول الخليج العربية بعد تعزيز نفوذها وقوتها في العراق وسعيها لفعل ذات الأمر في اليمن.
- الخوف من الانكشاف الأمني الخليجي في حالة تراجع الدور الأمريكي في المنطقة لاسيما مع الانسحاب الأمريكي من العراق وأفغانستان وما يذاع حول إمكانية تحول اهتمامها نحو شرق آسيا.
- إمكانية بروز سباق تسلح نووي في المنطقة مع امتلاك إيران للقنبلة النووية.
- استمرار فرص حدوث حروب جديدة في المنطقة.
- احتمال تخلي الولايات المتحدة والغرب عن تعهداتها بحماية منطقة الخليج العربي في يوم ما، فعلى سبيل المثال بالكاد تمت الموافقة على قرار شن الحرب على العراق في الكونغرس الأمريكي لإخراجه من الكويت؛ ومع دخول فنزويلا لتصبح المصدر الرئيس لواردات الولايات المتحدة من النفط وتراجع السعودية ومع سعي واشنطن لتحقيق الإكتفاء الذاتي من النفط ودخول الغاز الصخري في مرحلة الإنتاج، والمحادثات السرية الأمريكية - الإيرانية التي أفضت إلى التوصل إلى الإتفاق النووي التمهيدي قد يثير الشك في مدى استمرار واشنطن في حمايتها لدول المنطقة.
- العمل المشترك لضمان عدم سقوط أي نظام سياسي خليجي.

هذه الأمور جميعها تفرض على دول الخليج العمل بشكل مشترك في مجال الأمن الدفاعي ووضع إستراتيجية مشتركة قادرة على ردع تلك الأخطار قبل حدوثها. ونظراً للإمكانيات التي تتمتع بها دول المنطقة الخليجية يمكن الحديث - على سبيل المثال - عن الخيارات الثلاث التالية:

1. خيار إعادة إحياء فكرة الجيش الخليجي الموحد لتكون قوة عسكرية جاهزة لردع التهديدات الخارجية لدول المنطقة، مع إمكانية إبقاء الدول الخليجية على قواتها المسلحة المستقلة عن الجيش الخليجي الموحد، على أن تكون متناسقة معه، مع ضرورة أن يكون الجيش الخليجي موزع توزيعاً منصفاً بين دول الأعضاء بحيث لا يثير الشكوك عن البعض.

2. خيار تقوية قوة درع الجزيرة الحالية بشكل أكبر وأقوى مما هي عليه الآن لجعلها قوة عسكرية قادرة على مواجهة المخاطر التي يمكن أن تهدد أمن الدول الخليجية وتكون مساندة للقوات المسلحة الخليجية، على أن يشمل تعزيز هذه القوة في كافة المجالات البرية والبحرية والجوية.

3. خيار إنشاء منظمة دفاعية على غرار منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) تضم دول المجلس بالإضافة إلى الدول الفاعلة كالولايات المتحدة وفرنسا أو حلف الناتو وبعض القوى الإقليمية الحليفة للدفاع عن أمن واستقرار المنطقة، باعتبار أن أمن واستقرار هذه المنطقة الحيوية للعالم بأسره هي مهمة دولية أكثر من أنها مهمة إقليمية وحسب. وفي هذا الخيار تطور هام لأنه سيحول المنطقة من تداعيات تأثير الترتيبات الأمنية الثنائية لدول المنطقة مع الدول الكبرى نحو تحقيق ترتيبات أمنية مشتركة لدول الخليج مع مثل تلك القوى.

لقد نجح التدخل الخليجي السريع في البحرين في توجيه رسائل واضحة إلى إيران بأن دول الخليج لن تسمح لإية قوة معادية بالتدخل في شؤونها؛ إلا أن هذا التدخل أثار مجموعة من التساؤلات حول شرعيته. لذلك فإن تعزيز الجانب الأمني من شأنه أن يعدل من الجوانب القانونية لأي تدخل مستقبلي للقوات الخليجية لردع التهديدات والأخطار على أمن وسلامة دول المنطقة.

2. محور السياسة الخارجية

تشارك الدول الخليجية في الموقف السياسي للعديد من القضايا الدولية والإقليمية؛ لذلك فإن السعي لتطوير هذا العمل المشترك أمر يساعد على تفعيل دور المجلس، ويعطي صورة إيجابية بأن دول المجلس مهتمة بعملية تفعيله. وبالتالي فإن إنشاء مفوضية خليجية للشؤون الخارجية تتولى مهمة إدارة الشؤون الدولية للدول الأعضاء في المواضيع التي تخولها الدول الأعضاء العمل من خلالها هي خطوة إيجابية في مسار تفعيل العمل الخليجي المشترك وتحقيق التكامل

السياسي. الدول لن تفقد سيادتها على قراراتها الخارجي وإنما ستصبح أكثر قوة في التعامل المشترك مع القضايا التي تتمتع بوجود اتفاق خليجي حولها (مثل القضية الفلسطينية، البرنامج النووي الإيراني، قضايا الإرهاب الدولي، قضايا البيئة وغيرها) وليست كل القضايا والمواضيع الخارجية. فالدول ستبقى صاحبة السيادة في علاقاتها الثنائية مع دول العالم. ويمكن لوجود مفوضية خليجية للشؤون الخارجية أن تساعد على خلق أرضيات مشتركة لدول الخليج للتعاون في القضايا الدولية التي قد لا يكون حولها إجماع خليجي.

3. المحور الاقتصادي

إن المحور الاقتصادي هو من أكثر المحاور التي إستطاع مجلس التعاون الخليجي أن يحقق قدراً من النجاحات من خلالها، وبالتالي يجب عدم إهماله أو تركه يتراجع. وإن كانت الأولوية الأولى للأمن ومن ثم السياسة الخارجية إلا أن الاندماج والتكامل الاقتصادي يجب أن يتم تعزيزه والعمل من خلاله أيضاً، لأنه يستطيع أن يحقق التكامل الفعلي بين الدول في حالة إستمرار النجاحات من خلاله. فالإتحاد الأوروبي وأسيان ونافتا - على سبيل المثال - هي مؤسسات للتعاون الإقليمي في العالم جعلت الإقتصاد أدواتها الأساسية نحو تحقيق هدف التكامل السياسي والأمني بين الدول الأعضاء. ولعل الحديث عن التأثير الإيجابي الذي تطرقت له بعض مدارس التكامل الإقليمي يمكن أن يتحقق في حال الوصول إلى إنجازات إقتصادية على مستوى دول الخليج العربي يكون لها تأثير على حياة المواطن الخليجي. وهنا يجب أن لا تكتفي دول المجلس بتقديم مساعدات مالية للدول الأعضاء المحتاجة إقتصادياً، بل عليها تقديم برامج مساعدة لمشاريع تنموية برعاية وتمويل مجلس التعاون الخليجي بحيث تكون واضحة لمواطني الخليج بأنها مشاريع خليجية تمس حياة المواطن العادي.

4. محور تفعيل الأمانة العامة للمجلس

الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي بحاجة إلى أن تفعل بطريقة يمكن من خلالها استيعاب التطورات الحادثة ومواكبتها بحيث تصبح أمانة لها دور فاعل في تقديم التوصيات والمشورة للدول الأعضاء فيما يطلب منها وليس الاكتفاء بتولي مهام أعمال السكرتارية اليومية لأعمال المجلس. وهنا نقترح التالي:

1. تعزيز الأمانة العامة بكفاءات وقدرات خليجية من مختلف الدول للعمل بها وعدم الإكتفاء بسيطرة موظفين من دولة المقر.

2. إنشاء مركز للدراسات الخليجية يتولى مهام إعداد الدراسات والتقارير المرتبطة بأعمال المجلس، وتحديد الأخطار والتحديات التي تواجهه، ووضع الرؤى المستقبلية في كيفية التعامل مع تلك الأخطار والتحديات.

3. منح الأمانة العامة صلاحية تقديم المقترحات والمشورة في مختلف القضايا المرتبطة بالأمن والسياسة الخارجية والإقتصادية والإجتماعية المشتركة لدول المجلس، وسبل تطويرها.

4. إنشاء وزارة أو مؤسسة حكومية برئاسة شخص برتبة وزير في كل عواصم الدول الخليجية تعنى بمتابعة العمل الخليجي والعمل على تحقيق التواصل بين المجلس ودوله.

5. إنشاء مقر فرعية للأمانة العامة للمجلس في عواصم الدول الخليجية تتولى مهام الترويج للعمل الخليجي بين مواطني الدول والتواصل السياسي مع المسؤولين.

6. التفكير الجدي بنقل الأمانة العامة لأصغر الدول الخليجية كالبحرين باعتبارها:

- تحقق مبدأ توزيع الأدوار في عمل الاتحاد.
- الانفتاح الذي تتميز به البحرين مقارنة بالسعودية سيساعد على مزيد من الإبداع في عمل المؤسسة بحيث ستصبح أمانة المجلس جهة جاذبة للكفاءات والأفكار الإبداعية.
- تعزيز العلاقة الخليجية بالبحرين وتقويتها في وجه المطامع الإيرانية التي تحاول إثارة المشاكل الطائفية في المنطقة الخليجية عبر ذلك البلد الخليجي.
- تبديد شكوك الدول الخليجية الصغيرة من فكرة سعي الدول الكبيرة لفرض هيمنتها على المنظومة الخليجية.

7. الخلاصة

إن العمل نحو تحقيق الاندماج الاتحادي الكونفيدرالي في مجالات الأمن والسياسة الخارجية والاقتصاد لن تضر بالسيادة القائمة في الدول الأعضاء حيث أن الدول ستحافظ على استقلاليتها في القضايا والمواضيع والشؤون التي لم يتم التفويض فيها للاتحاد. ولعل تلك المجالات لاسيما الأمنية هي مجالات لا يمكن للدول منفردة تحقيقها من دون وجود تعاون مشترك، والخبرة التاريخية أثبتت ذلك، حيث أننا لم نستطيع ردع أخطار العراق وإيران ضد أمن المنطقة بشكل منفرد فكيف للمنطقة مواجهة الأخطار القادمة لاسيما مع إمكانية امتلاك إيران السلاح النووي أو إمكانية تراجع الإلتزام الأمريكي بضمان أمن المنطقة! التعاون الأمني هو عامل مكمل لتحقيق الأمن والاستقرار لدول المنطقة، فيجب على دول المجلس السير به إلى الأمام. وفيما

يتعلق بالسياسة الخارجية فإنه في حال وجود تفويض لمفوضية تتولى هذه المهام فإن ذلك سيكون في القضايا والمواضيع المتفق عليها فيما ستحافظ الدول على استقلالية قراراتها الخارجية في معظم القضايا والمواضيع الأخرى. أما عن الاقتصاد فإن تشكيل كتلة اقتصادية واحدة من شأنه أن يعزز من قدرة المجلس التفاوضية مع الكتل الاقتصادية العالمية بشكل أفضل مما هو قائم عليه الآن، وسيساعد على تقوية التبادلات التجارية. ومن بين تلك المجالات قد يكون المجال الأمني الدفاعي أكثرها ضرورة وقدرة على النجاح في تحقيق الاندماج بين دول المجلس في الفترة المقبلة، وقد يصبح الشرارة التي توقد لهيب الاندماج الأكثر في المجالات الأخرى. فالحديث عن إتحاد في الوضع الراهن الذي تفتقر فيه الدول الأعضاء في المجلس القدرة على تحقيق التكامل فيما بينها في مختلف المجالات أمر سابق لأوانه. ولعل نجاح التكامل السياسي بين دول الخليج يتطلب التالي:

1. تحقيق التكامل الأمني والإقتصادي والإجتماعي بشكل فاعل ونجاح قبل التحول إلى التكامل السياسي، حيث أن هذا هو لب فلسفة نظريات التكامل السياسي وتجارب التكامل السياسي الناجحة القائمة.

2. التحول نحو التكامل السياسي وفقاً لمنظور فلسفة الخطوة - خطوة، حيث من الضروري عدم الإعتماد على أسلوب التغيير السريع بل ضرورة الأخذ بأسلوب التغيير المرحلي بناءً على فلسفة الخطوة - خطوة والتي لا يتحرك التكامل من خلالها من مرحلة إلى أخرى إلا إذا ما تم تجاوز عقبات التكامل في كل مرحلة. وهو ما يتطلبه العمل الخليجي، فالتكامل الخليجي يجب أن ينطلق وفقاً لمراحل أساسية حتى يتم الوصول إلى المرحلة المستهدفة وهي مرحلة الإتحاد.

3. ضرورة تهيئة المجتمع الخليجي لفكرة التكامل السياسي، وأهمية قياس مؤشرات الرأي العام الخليجي حول قضايا التكامل، وضرورة إشراكه في عملية التحول نحو التكامل السياسي.

4. ضرورة إحساس الدول الأعضاء في مجلس التعاون بأهمية التكامل السياسي وأهمية دورهم فيه، بحيث لا يكون الإحساس قائم على سيطرة دولة أو دولتين على الإتحاد وتهميش دور الآخرين.

5. ضرورة وضع آليات ملزمة لقرارات التكامل السياسي تجعل الجميع يلتزم بها دون تمييز أو إستثناء.

إن الهدف الأسمى من الإتحاد الخليجي هو إظهار قوة دول مجلس التعاون الخليجي وقدرتها على التكامل الإقليمي في مواجهة مختلف الأخطار والتهديدات الداخلية والخارجية، لذلك لا

يمكن للإتحاد الخليجي أن يبدأ ضعيفاً في المضمون وقوياً في الشكل من خلال التحول الشكلي للإتحاد الخليجي، لأن من شأن ذلك أن يجعل أطراف أخرى متوجسة من قيام الإتحاد مثل إيران والعراق إلى تقوية نفسها بشكل مشترك أو فردي يجعلها قادرة على مواجهة الإتحاد الخليجي الذي هو في الأساس ليس قوياً في المضمون. فالإتحادات بين الدول في الغالب ما يتم النظر إليها على أنها تهدف إلى تغيير قواعد اللعبة السياسية لصالحها أي أنها تعمل لتحدي وتغيير الوضع القائم، فإن لم يستطع الإتحاد تحقيق هذا الهدف، فحري به أن لا يُظهر نفسه بما ليس فيه.

ديسمبر 2013