

مجلة جامعة الملك سعود، ٥٥، العلوم الإدارية، ص ١-٣٠٦ بالعربية، ١-٢٩ بالإنجليزية، الرياض (١٤١٣هـ/١٩٩٣م).

تدمد 1018-3582



مجلة جامعة الملك سعود

المجلد الخامس

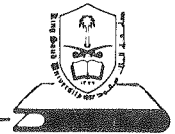
العلوم الإدارية (١)

(١٩٩٣م)

١٤١٣هـ

جامعة الملك سعود

عمادة شؤون المكتبات و



مجلة جامعة الملك سعود، ٥٣، العلوم الإدارية (١)، ص ١١١ - ١٤٣ (١٤١٣هـ/١٩٩٣م)

مشكلات العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي

محمد أحمد مفتي و محمد السيد سليم

أستاذ مشارك، قسم العلوم السياسية، جامعة الملك سعود،

الرياض، المملكة العربية السعودية

(قدم للنشر في ١٢/٥/١٤١٢هـ، وقبل للنشر في ٢٣/٨/١٤١٢هـ)

ملخص البحث . يقدم البحث تحليلاً لمشكلات العضوية الرئيسة في منظمة المؤتمر الإسلامي وتتنحصر هذه المشكلات في:

- ١ - عدم وضوح معيار الدولة الإسلامية .
- ٢ - فوضى المراقبين في المنظمة .
- ٣ - عدم وجود نظام للجزاءات في الميثاق يطبق على الدول التي تخالف أحكام الميثاق .
- ٤ - وجود ميل شديد في أعمال المنظمة إلى عدم الالتزام الكامل بأحكام الميثاق .

ويبين البحث أن مشكلة عدم القدرة على تحديد معيار الدولة الإسلامية يهدد هوية المنظمة بوصفها (منظمة إسلامية) وذلك لوجود دول أعضاء فيها ينص دستورها صراحة على (العلمانية)، كما أن فوضى المراقبين مشكلة تؤدي إلى تشتيت أعمال المؤتمر وذلك لكثرة المراقبين ولعدم وجود معايير محددة لمنح صفة المراقب في المنظمة، أما مشكلة عدم وجود نظام للجزاءات فتخضع الجزاءات لإرادات الدول الأعضاء وهو أمر قد تحكمه اعتبارات سياسية ومصالحية مختلفة، الأمر الذي قد يترتب عليه تفاوت في تطبيق الجزاءات من دولة لأخرى، واقترح البحث تعديل الميثاق لإضافة جزاءات لتنظيم أعمال المنظمة .

أما المشكلة المتعلقة بعدم الالتزام بأحكام الميثاق خاصة في التصويت على قبول الدول المنضمة للمنظمة فإنه يعكس سلباً على ترابط المنظمة وتماسكها . وقد اقترح البحث قفل باب العضوية حتى تتمكن المنظمة من وضع معايير دقيقة لقبول الدول الأعضاء وذلك لكي لا تتحول المنظمة إلى منتدى دولي فضفاض كما هو الحال مع حركة عدم الانحياز.

مقدمة

تعتبر قضية العضوية من القضايا المركزية التي تؤثر في هوية التنظيم الدولي . فهوية التنظيم الدولي ، بمعنى كونه تنظيمًا حكوميًا أو شعبيًا ، عالميًا أو إقليميًا ، تتوقف على نوعية أعضائه ومدى شمولهم . كذلك ، فإن إرادة هذا التنظيم ومدى تمتعه بشخصية مستقلة تتوقف إلى حد كبير على إرادات الأعضاء ، كما أن فعاليته تتأثر بمدى الدعم الذي يقدمه الأعضاء لتحديد شروط اكتساب العضوية وفقدانها . وعلى سبيل المثال ، فإن وجود نظام للجزاءات يمس عضوية الدولة في ميثاق التنظيم الدولي من شأنه أن يردع الدول الأعضاء عن مخالفة أحكام الميثاق ، بعكس الحال في تلك التنظيمات التي تخلو موثيقها من جزاءات تمس العضوية .

ويناقد هذا البحث قضية العضوية في واحدة من أكثر التنظيمات الدولية الراهنة شمولاً وتفرّداً وهي منظمة المؤتمر الإسلامي . تضم المنظمة ٤٥ دولة آسيوية وأفريقية تعرف ذواتها على أنها «دول إسلامية» . كذلك ، تعتبر المنظمة التنظيم الدولي الحكومي الوحيد الذي نهض على أساس العقيدة الإسلامية ، وبالتحديد على أساس الهوية الإسلامية لأعضائه . فالعضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي لا تنهض على أساس جغرافي ، كما هو الحال في منظمة الوحدة الأفريقية التي تقتصر العضوية فيها على الدول الأفريقية (م ٤٩ ، ٢٨ من الميثاق) ، ولا على أساس قومي كما هو الحال في ميثاق جامعة الدول العربية الذي يقصر العضوية على الدول العربية (م ١ من الميثاق) ، ولكنها تنهض على أساس ديني إسلامي .

وقد دفعنا إلى التركيز على قضية العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي ، أن المنظمة تواجه مشكلات أساسية في هذا الخصوص تؤثر تأثيراً كبيراً في قدرتها على أداء وظائفها الأساسية ، بل وتكاد تهدد هوية المنظمة كتتنظيم دولي إسلامي . ويحاول هذا البحث التعرف على تلك المشكلات ، ومحاولة التوصل إلى تصور لكيفية مواجهتها .

ولعل من أبرز تلك المشكلات مشكلة التوصل إلى معايير لتعريف الدولة الإسلامية طالبة الانضمام ، وهي مشكلة تكاد تهدد هوية المنظمة . كذلك ، تشهد المنظمة معضلة

تتعلق بتزايد طوائف المراقبين وتعدددهم في مؤتمراتها مما يؤثر في فعالية تلك المؤتمرات ، وتواجه المنظمة مشكلة عدم وجود نظام للجزاءات في ميثاقها، مما حدا بها إلى تجميد عضوية دولتين من الدول الأعضاء، مما يثير قضية تعديل الميثاق لوضع نظام للجزاءات ونصوص تتعلق بتجميد العضوية .

وفي هذا الإطار فإننا سنناقش نظام العضوية ونظام المراقبين ونظام فقدان العضوية، على مستوى نصوص الميثاق وقرارات المؤتمر وعلى ضوء الخبرة العملية لأعمال المنظمة .

المبحث الأول

نظام العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي

حددت المادة الثامنة من ميثاق المنظمة العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي على النحو

التالي :

«تتكون منظمة المؤتمر الإسلامي من الدول المشتركة في مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات الإسلامية بالرباط والدول المشتركة في مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامي في جدة وكراتشي والموقعة على هذا الميثاق . ويحق لكل دولة إسلامية أن تنضم إلى المؤتمر الإسلامي بطلب يتضمن رغبتها واستعدادها لتبني هذا الميثاق . »

وقد ميز الميثاق بين نوعين من العضوية : العضوية المؤسسة والعضوية المنضمة .

وعلى ذلك فإنه يستخلص من تفسير نص المادة الثامنة فيما يتعلق بتحديد هؤلاء الأعضاء المؤسسين ، أحد تفسيرين :

الأول : ومؤاده أنه يندرج تحت طائفة الأعضاء المؤسسين الدول التي شاركت في أي من ثلاث مؤتمرات ، وهي :

- ١ - مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات الأول المنعقد بالرباط عام ١٩٦٩م .
 - ٢ - مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية الأول المنعقد في جدة عام ١٩٧٠م .
 - ٣ - مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية الثاني المنعقد في كراتشي عام ١٩٧٠م .
- ومن ثم ، فإن أي دولة شاركت في أي من هذه المؤتمرات تصبح عضوًا مؤسسًا في المنظمة .

طبقاً لهذا التفسير، فإنه لا يكفي أن تكون الدولة قد شاركت في أي من هذه المؤتمرات لكي تصبح عضواً مؤسساً إذ يلزم أن توقع على الميثاق أيضاً. وهذا واضح من الإشارة في المادة الثامنة إلى «الموقعة على الميثاق»، ولم يحدد الميثاق معنى التوقيع على الميثاق. هل يشمل ذلك فقط الدول التي وقعت في مؤتمر وزراء الخارجية الثالث المنعقد في جدة عام ١٩٧٢م، أم يشمل ذلك أيضاً الدول التي شاركت في هذا المؤتمر ولكنها وقعت على الميثاق فيما بعد. هذا، وسنرى فيما بعد أن بعض الدول قد انضمت إلى المنظمة دون أن توقع على الميثاق، اكتفاء بتزكية دولة أخرى له وإنابتها عنه في تقديم طلب الالتحاق للمنظمة.

الثاني: ويدور حول أن المادة الثامنة تشير في الواقع إلى الدول المشاركة في أربعة مؤتمرات آخرها مؤتمر وزراء الخارجية الثالث المنعقد في جدة عام ١٩٧٢م. ومن ثم، فإن عبارة «الموقعة على الميثاق» تحتل إضافة طائفة أخرى من الدول وهي تلك التي شاركت ووقعت على الميثاق في مؤتمر وزراء الخارجية الثالث. فإن المقصود بالأعضاء المؤسسين وفقاً لهذا التفسير هي تلك الدول التي شاركت في مؤتمر وزراء الخارجية الثالث ووقعت على الميثاق سواء في المؤتمر ذاته أو فيما بعد.

طبقاً للتفسير الأول، فإن الأعضاء المؤسسين ٢٤ دولة هي: أفغانستان، الجزائر، تشاد، غينيا، إندونيسيا، إيران، الأردن، الكويت، لبنان، ليبيا، ماليزيا، مالي، موريتانيا، المغرب، النيجر، باكستان، السعودية، السنغال، الصومال، تونس، تركيا، مصر، اليمن الشمالي واليمن الجنوبي، أما طبقاً للتفسير الثاني، فإنه يضاف إلى هؤلاء الأعضاء سبع دول أخرى شاركت لأول مرة في المؤتمر الثالث لوزراء الخارجية وهم: الإمارات، البحرين، عمان، قطر، سيراليون، سوريا، السودان. أي أن الأعضاء المؤسسين هم في الواقع ثلاثون دولة.

والواقع أننا نميل إلى التفسير الأول لسببين:

أولهما. إن هذا التفسير هو الأكثر اتفاقاً مع منطوق المادة الثامنة. فلو كان واضح الميثاق قد قصد إضافة الدول التي شاركت في المؤتمر الثالث لوزراء الخارجية لوضعها في طائفة مستقلة

تقول «والدول التي شاركت في هذا المؤتمر» ولكنه أشار فقط إلى الدول «الموقعة على الميثاق» وصفا للدول التي ذكرها قبل ذلك .

ثانيهما . إن هذا التفسير هو الأقرب إلى المنطق . ذلك أن الدول المشاركة في المؤتمرات الثلاثة هي التي تولت اتخاذ قرار إنشاء المنظمة وتداولت فيما بينها الرأي حول صياغة الميثاق ، وشاركت في مؤتمر وزراء الخارجية الثالث لمناقشته وإقراره . وليس من المنطقي أن تحضر دولة أخرى المؤتمر الثالث لوزراء الخارجية لأول مرة فتصبح عضواً مؤسساً رغم أنها لم تكن قد شاركت على الإطلاق في صياغة الميثاق إلا من خلال مداوات المؤتمر الثالث لوزراء الخارجية .

ومن الجدير بالذكر أن وثائق منظمة المؤتمر الإسلامي لا تحدد بدقة أسماء الدول المؤسسة وتكتفي بالإشارة إلى تاريخ انضمام كل دولة .

والواقع فإن صفة الدولة المؤسسة لا تعطي للدولة أي امتياز خاص داخل المنظمة ، ولا تعطيها حقوقاً معينة لا تحصل عليها الدولة المنضمة . ذلك أن الميثاق ينص على مبدأ المساواة التامة بين الدول الأعضاء . وقد كان سبب التفرقة بين الأعضاء المؤسسين والأعضاء المنضمين في موثيق التنظيمات الدولية يعود إلى الرغبة في حفظ المكانة التاريخية للأعضاء المؤسسين والتأكيد على أنها هي التي وضعت الميثاق .

أما النوع الثاني من الأعضاء ، فهم الأعضاء المنضمون . ويقصد بهم كل دولة اكتسبت عضوية المنظمة بعد تأسيسها في مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامي الثالث المنعقد في جدة عام ١٩٧٢م . وقد وضع الميثاق مجموعة من الشروط الموضوعية والإجرائية لقبول العضوية .

أولاً : الشروط الموضوعية

تنحصر تلك الشروط في شرطين أساسيين ، أولهما : أن يكون طالب الانضمام دولة ، وثانيهما : أن تكون تلك الدولة إسلامية .

أن يكون طالب الانضمام دولة

لا تقبل في عضوية منظمة المؤتمر الإسلامي إلا الكيانات السياسية التي تأخذ شكل «الدولة» فلا تقبل عضوية المنظمات الدولية الأخرى، أو حركات التحرر الوطني، أو الشركات متعددة الجنسية، أو الأفراد. كما أنه حينما شارك «مسلمو الهند» بوفد في مؤتمر القمة الإسلامي الأول عام ١٩٦٩م رفضت المنظمة بعد إنشائها عام ١٩٧٢م أن يستمر هؤلاء في حضور المؤتمرات كأعضاء كاملي العضوية [١؛ ص ص ٩٨-٩٩] ولذلك تعتبر منظمة المؤتمر الإسلامي، منظمة دولية حكومية، شأنها في ذلك شأن جامعة الدول العربية ومنظمة الدول الأمريكية. بيد أن ميثاق جامعة الدول العربية في مادته الأولى وميثاق منظمة الدول الأمريكية في مادتيه الخامسة والسادسة نصاً على أن الدولة طالبة الانضمام يجب أن تكون دولة مستقلة، وهو ما لم يرد في ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي. وإن كان المفهوم أن الدولة لا تكتسب تلك الصفة إلا إذا كانت مستقلة. ومن ثم، فإن شرط الدولة «المستقلة» يعد تكراراً ليس له مبرر. وقد جرى العمل بالفعل على عدم قبول عضوية الدول غير كاملة السيادة [٢؛ ص ١٤٠].

ويدفعنا هذا الشرط إلى التساؤل عن كيفية قبول عضوية منظمة التحرير الفلسطينية في عضوية منظمة المؤتمر الإسلامي رغم أنها لم تكن تشكل دولة حينما تم قبول عضويتها. وفي الواقع فإن منظمة التحرير الفلسطينية قد شاركت في أعمال منظمة المؤتمر الإسلامي كعضو كامل العضوية لأول مرة في مؤتمر القمة الإسلامي الثاني المنعقد في باكستان عام ١٩٧٤م. وبمراجعة محاضر اجتماعات هذا المؤتمر اتضح لنا أن قبول عضوية منظمة التحرير لم يكن موضوعاً مطروحاً للمناقشة أو للتصويت. فلم تجر أي مناقشة حول كون منظمة التحرير الفلسطينية قد استوفت شرط الدولة أم لا. وتنطبق الملاحظة ذاتها على الدول الأخرى التي قبلت في مؤتمر القمة الثاني.

ويبدو أن مسألة طلب العضوية قد نوقشت في مستوى تنظيمي خاص لم يرد ضمن الهيكل التنظيمي الرسمي للمنظمة، وهو «هيئة مكتب مؤتمر القمة» المكونة من رئيس المؤتمر ونوابه والأمين العام للمنظمة. ولكن يمكن القول أيضاً إن ما تنتهي إليه تلك الهيئة كان

يجب أن يعرض للتصويت عليه على مؤتمر القمة. ولكن ذلك لم يحدث [٣؛ ص ٦؛ ٨؛ ١٣؛ ١٤٨] ومن ثم، فإنه من العسير التعرف على الأساس الذي استند إليه مؤتمر القمة الثاني لقبول عضوية منظمة التحرير، خاصة أن المنظمة لم تكن قد أعلنت إنشاء دولة فلسطين آنذاك. ولكن يبدو أن الحماس العاطفي الذي ساد العالم الإسلامي في أعقاب حرب أكتوبر عام ١٩٧٣م مسانداً لقضية فلسطين، قد دفع المشاركين في مؤتمر القمة الثاني إلى قبول عضوية منظمة التحرير دون مناقشة التكييف القانوني لوضع المنظمة. وفي هذا الصدد، نلاحظ أن البيان الصادر عن مؤتمر القمة الثاني قد تضمن أسماء الدول المشاركة ومنها فلسطين وتمثلها منظمة التحرير الفلسطينية. فالمؤتمر اعتبر أن فلسطين هي الدولة والمنظمة هي حكومتها. وهي مسألة كان يجب أن تطرح على المؤتمر.

ورغم قبول عضوية منظمة التحرير الفلسطينية، فإن المؤتمر قد اعتبر ذلك بمثابة سابقة غير قابلة للتكرار. ولذلك، فإنه حينما قدمت جبهة تحرير مورو للتحرر الوطني طلباً بالانضمام إلى مؤتمر وزراء الخارجية الثامن المنعقد في عام ١٣٩٧هـ فإن المؤتمر الإسلامي لم يمنحها إلا صفة مراقب مع التأكيد على أن منح صفة المراقب للجبهة يعد استثناء ولا يعتبر سابقة يجتذى بها [٤؛ ص ٢٤٦].

أن يكون طالب الانضمام دولة إسلامية

لا يكفي أن يكون طالب الانضمام دولة، ولكن يجب أن تكون تلك الدولة إسلامية أيضاً. ولم يحدد الميثاق المقصود بالدولة الإسلامية، ولم يتضمن أي التزامات تفرض على الدول الأعضاء بشأن تطبيق الشريعة الإسلامية. ومن ثم فإن قبول عضوية الدولة في المنظمة لا يتضمن قبولها تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية [٥؛ ص ١٠٠] كما أنه جرى العرف في المنظمة عند اتخاذ قرار بقبول الدولة طالبة الانضمام على عدم مناقشة ما إذا كانت تلك الدولة قد استوفت شروط الدولة الإسلامية، والاكتفاء بالإقرار الوارد في طلب الانضمام بأنها دولة إسلامية.

وقد أثير هذا الموضوع لأول مرة في مؤتمر وزراء الخارجية الثالث عام ١٩٧٢م، وذلك حينما تحفظت إندونيسيا وتركيا وتشاد ولبنان وسوريا على النصوص الواردة في الميثاق

بخصوص الدولة الإسلامية، والتضامن الإسلامي. واقترحت تلك الدول إدخال طائفة ثالثة في العضوية هي «الدول المشاركة» أو «المنتسبة» تكون كاملة العضوية، ولا تلتزم بقرارات المؤتمر إلا في حدود ماهي مستعدة لقبوله. ولكن المؤتمر لم يجذ إدخال هذه الطائفة من العضوية واكتفت الدول المشار إليها بوضع تحفظات على الميثاق. فقد تحفظت إندونيسيا مثلاً بأنها لا تنهض على دين معين، ولذلك فمن الصعب عليها أن تشارك مشاركة كاملة في منظمة تقوم على أساس إسلامي، وأنها ستحضر كدولة منتسبة، وقد أكد وزير الشؤون الدينية في إندونيسيا في عرض حديثه على إندونيسيا والإسلام «إننا دولة مسلمين ولسنا دولة إسلامية لأننا لا نعرف حتى الآن... ما هي الدول الإسلامية» [٦]، كما تحفظت تشاد بأنه نظراً للطبيعة العلمانية لجمهورية تشاد فإنها تسجل تحفظها على الميثاق، كذلك تحفظت تركيا وسوريا وإيران بتحفظات مشابهة [٧؛ ص ص ١٥٤-١٥٩].

لقد كانت تلك التحفظات نابعة من تخوف تلك الدول من أن الالتزام بالنص الوارد في الميثاق عن أنها «دول إسلامية» يتعارض مع دساتيرها. وكان من المفترض أن يسمح المؤتمر لتلك الدول بعدم المشاركة في العضوية أو المشاركة كدول منتسبة حماية للطبيعة الإسلامية للمنظمة. ولكن غالبية الدول الحاضرة في مؤتمر وزراء الخارجية كانت تسعى نحو بناء جو من الوفاق الشكلي حتى يبدو أن المؤتمر قد توصل إلى إجماع، وكان الثمن هو السماح للدول المتحفظة بالمشاركة في المؤتمر كدول كاملة العضوية مع أنها تحفظت على النصوص الإسلامية في الميثاق.

لقد هيأت المناقشة التي دارت في مؤتمر وزراء الخارجية الثالث حول مدى التزام الدول بالنصوص الواردة في الميثاق عن الإسلام فرصة ذهبية للدول المؤسسة لكي تضع معايير تحدد ماهية الدولة الإسلامية. ولكنها فضلت بناء منظمة «فضفاضة» من حيث معيار العضوية على منظمة تستند إلى أساس قوى من الالتزام بالنصوص الإسلامية في الميثاق.

واستطراداً لمنطق الوفاق الشكلي تراخت المنظمة في التحقق من مدى إسلامية الدول طالبة الانضمام، ولم تثر هذه القضية في وجه أي دولة تطلب الانضمام فيما بعد. هذا، ولقد

أدى عدم تحديد معنى «الدولة الإسلامية» في ميثاق أو في أعمال منظمة المؤتمر الإسلامي إلى وجود اثنتي عشرة دولة في منظمة المؤتمر الإسلامي تنص دساتيرها صراحة على أنها علمانية رغم أنها قد أُقرت أمام منظمة المؤتمر الإسلامي بأنها دول إسلامية. وهذه الدول بالتحديد هي: بوركينافاسو، وأوغندا، وبنين، وتركيا، والجابون، والكاميرون، وتشاد، وغينيا، ومالي، والنيجر، والسنغال، ومنظمة التحرير الفلسطينية. ناهيك عن وجود ثنائي دول أخرى لا تشير دساتيرها إلى الإسلام من قريب أو بعيد، وهي نيجيريا، ولبنان، وإندونيسيا، وبنجلاديش، وغينيا بيساو، وأفغانستان، وسيراليون، وجامبيا، وقد سبق أن أشرنا إلى أن بعض هذه الدول قد تحفظ على النص الوارد في الميثاق حول التضامن الإسلامي (م ١ من الميثاق).

إن عدم وضوح معيار الدولة الإسلامية في المنظمة أدى إلى قبول جميع الدول التي تقدمت بطلبات العضوية. فلم يحدث أن رفضت المنظمة طلباً لدولة بالانضمام بحجة أنها ليست دولة إسلامية رغم أن دستور تلك الدولة ينص صراحة على أنها دولة علمانية. وقد أدى ذلك بدوره إلى تهديد الصفة الإسلامية للمنظمة، وتعاطف احتمالات تحولها إلى مجرد منتدى لدول العالم الثالث، كما هو الحال مع حركة عدم الانحياز. فإذا كان حوالي ٣٠٪ من الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي تعلن صراحة أنها دول علمانية، فبأي معنى يمكن القول إن تلك المنظمة ذات هوية إسلامية؟

لقد طرحنا هذا الإشكال على بعض كبار المسؤولين في جهاز الأمانة العامة لمنظمة المؤتمر الإسلامي، وكانت إجابتهم أن المنظمة قد درجت على قبول عضوية أي دولة تقدم طلباً بالعضوية، دون بحث في مدى إسلاميتها انطلاقاً من اعتبار رئيسي وهو أن قبول تلك الدولة من شأنه أن يوثق أواصر الصلات بين تلك الدولة وباقي الدول الأعضاء ويزيدها قرباً من قضايا العالم الإسلامي في المحافل الدولية الأخرى، كما أن من شأنه أن يؤدي إلى تحسين معاملة تلك الدولة لرعاياها من المسلمين وبالذات إذا كانوا أقلية. ولاشك في وجهة هذا المنطق. بيد أنه يمكن من ناحية أخرى أن نقول إن التوسع الشديد في العضوية وعدم التمسك بمعيار واضح للدولة الإسلامية من شأنها أن يقللا من فعالية المنظمة. ذلك أن

تلك الفعالية تعتمد - ضمن عوامل أخرى - على مدى تجانس الدول الأعضاء وتقاربها الثقافي والحضاري ، ووحدة مفاهيمها لدور المنظمة .

كيف يمكن لمنظمة المؤتمر الإسلامي أن تخرج من هذا المأزق؟

لا يمكن القول إن هناك مخرجاً جاهزاً لحل معضلة العضوية في المنظمة ، خاصة أن المنظمة قد دخلها بالفعل دول تؤكد في دساتيرها أنها ليست دولاً إسلامية ومن ثم فإن تلك الدول ستعارض ، على الأرجح ، أي محاولة لوضع معايير محددة للدولة الإسلامية ، كذلك فإنه ليس من المقبول أن تضع المنظمة معايير لتعريف الدولة الإسلامية يشترط توافرها في الدول طالبة الانضمام ، بينما هذه الشروط لا تتوافر في بعض الدول الأعضاء بالفعل .

والحقيقة فإن اعتماد تعريف محدد لماهية الدولة الإسلامية قد يؤدي إلى بروز إشكاليات

جمة ، منها :

أولاً . إن الدولة الإسلامية كما عرفها الفقهاء دولة جامعة مانعة فهي «رئاسة عامة للمسلمين جميعاً لإقامة أحكام الشرع الإسلامي وحمل الدعوة الإسلامية إلى العالم» [٨] ؛ ص[٤٧] ومن منطلق كونها رئاسة عامة للمسلمين جميعاً فقد أكد الفقهاء أنه «لا يجوز أن يكون للأمة إمامان في وقت واحد» [٩ ؛ ص٩] ولذلك ، فتبنى هذا التعريف الشرعي الصحيح لتعريف الدولة الإسلامية في منظمة المؤتمر الإسلامي سيفرغ المنظمة من محتواها ويلغى وجودها كرابطة بين دول مستقلة ذات سيادة .

ثانياً . إن اعتماد مبدأ تطبيق الشريعة الإسلامية كمعيار لتعريف الدولة الإسلامية لا ينطبق على واقع الدول الأعضاء في المنظمة ، فقد أشرنا إلى أن هناك اثنتي عشرة دولة تنص دساتيرها صراحة على العلمانية . كما أن استخدام المعيار الدستوري للدلالة على إسلامية الدولة يكشف في حالة المنظمة تبايناً ملحوظاً في النص على الإسلام ، فهناك عشرون دولة لا ينص دستور أي منها على الإسلام مطلقاً ، في حين ينص دستور اثنتي عشرة دولة على أن الإسلام دين الدولة دون الإشارة إلى أن ذلك يتضمن الالتزام بتطبيق الشريعة الإسلامية . كما ينص دستور خمس دول على أن الإسلام «مصدر رئيس للتشريع» مما يعني أنه ليس

المصدر الوحيد للقوانين مما يفتح المجال أمام تبني أحكام وضعية في دستور الدولة. هذا إضافة إلى الدول العلمانية الأخرى [١٠].

وقد طرحت عدة معايير أخرى لتعريف الدولة الإسلامية. من هذه المعايير أن يشكل المسلمون ٥٠٪ فأكثر من سكان الدولة، أو أن يكون رئيس الدولة مسلماً. وقد تعرضت هذه المعايير لانتقادات متعددة سواء لعدم وضوحها أو عدم إمكانية التحقق منها [١٠]؛ ص [٧].

ولهذا فربما كان من الأوفق أن تشرع المنظمة بالفعل في وقف قبول العضوية الجديدة ولو مؤقتاً إلى حين الاتفاق على معايير محددة لتعريف الدولة الإسلامية. لأن عدم تحديد معيار الدولة الإسلامية يجعل باب المنظمة مفتوحاً لدول العالم حتى تلك التي لا تربطها بالإسلام رابطة فما الذي يمنع دولاً كالبرازيل أو نيكاراغوا أن تنضم إلى المنظمة إن ادعت أنها دول إسلامية؟

ثانياً: الشروط الإجرائية

أنت المادة الثامنة على عدة شروط إجرائية لقبول الدول الأعضاء وهي أن تقدم الدولة الإسلامية طالبة الانضمام طلباً إلى الأمانة العامة تعبر فيه عن رغبتها في الانضمام وتتعهد فيه باحترام أحكام الميثاق. ولا تشترط هذه المادة أن تقدم الدولة الطلب بنفسها، بل يجوز أن تنيب عنها غيرها من الأعضاء في تقديم الطلب، كما فعلت نيجيريا عندما تقدمت النيجر بطلب العضوية نيابة عنها في مؤتمر وزراء الخارجية السادس عشر الذي عقد في فاس عام ١٩٨٦م [٢؛ ص ١٤١] ولا يكفي تقديم الطلب، إذ يلزم أن تقوم الأمانة العامة بعرض الطلب على أول اجتماع لمؤتمر وزراء الخارجية فهو الجهة المنوط بها اتخاذ قرار قبول العضوية المنضمة. ولكن من الممكن أن يعرض الطلب على مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات إذا جاء موعد انعقاده بعد تقديم الطلب مباشرة. وقد حدث ذلك في حالة قبول عضوية بنجلاديش وفلسطين والكاميرون والجابون وجامبيا وأوغندا وفولتا العليا وغينيا بيساو في مؤتمر القمة الثاني عام ١٩٧٤م وقبول عضوية بروني دار السلام في مؤتمر القمة الإسلامي الرابع بالدار البيضاء عام ١٩٨٤م.

ويقوم مؤتمر وزراء الخارجية باتخاذ القرار حول الطلب المقدم بأغلبية الثلثين، ولم يجدد الميثاق المقصود بهذه الأغلبية هل هي أغلبية الدول الأعضاء، أم أغلبية الدول المشاركة في الاجتماع. وعلى أي حال، فلم يحدث أن تم تصويت رسمي في المنظمة على قبول أي دولة. وجرت العادة أن يعبر المؤتمر عن ترحيبه بالعضو الجديد بالتصفيق [٢؛ ص ١٤٢] وعلى سبيل المثال، فحينما انعقد مؤتمر القمة الإسلامي الثاني في لاهور عام ١٩٧٤م اكتفى رئيس المؤتمر بالقول: «لقد أوصت اللجنة التحضيرية لكبار المسؤولين بقبول الكاميرون، وجابون، وجامبيا، وأوغندا، وفولتا العليا، وغينيا بيساو، ولم تجر مناقشة قبول تلك الدول، أو النظر في استيفاء تلك الدول لشروط العضوية. وعندما طرح الأمر تمت الموافقة بالتصفيق»، كذلك، فقد حضرت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية المؤتمر دون أن تصادق على الميثاق، خلافاً لنص الميثاق، وأشارت إلى أنها قد حضرت مؤتمر القمة الإسلامي الأول وتغييت عن مؤتمرات وزراء الخارجية الأربعة التالية. ويعطى الميثاق للدول التي حضرت مؤتمر القمة الإسلامي الأول أو مؤتمرات وزراء الخارجية التالية حق العضوية الأصلية، ولكنه يلزم تلك الدول بالمصادقة على الميثاق. ولكن حكومة اليمن الجنوبي حضرت كعضو رغم أنها لم تكن قد صادقت على ميثاق المؤتمر. فقد وجهت خطاباً إلى الأمين العام للمنظمة أثناء انعقاد مؤتمر القمة الثاني تبلغه موافقتها على قبول الدعوة للمشاركة في أعمال المؤتمر وأنها ستدرس ميثاق المؤتمر الإسلامي وستتخذ الاجراءات بشأنه. ويثير موضوع اليمن الجنوبي عدداً من الأسئلة منها: كيف تدعو الأمانة العامة دولة لحضور مؤتمر القمة وهي ليست عضواً في المنظمة؟ وكيف حضر اليمن الجنوبي مؤتمر القمة الثاني وهو لم يصادق على الميثاق بعد؟ كذلك، فقد حضر الشيخ مجيب الرحمن، رئيس وزراء بنجلاديش، مؤتمر القمة الثاني ونص في بيان لاهور على ذلك، دون أن تقدم بنجلاديش طلباً بالعضوية ولم يناقش موضوع عضويتها. فقد تم الترحيب بعضوية بنجلاديش دون مناقشة لموضوع قبولها عضواً في المؤتمر [٣؛ ص ١٤٨].

وتتطابق الشروط الإجرائية في ميثاق المؤتمر الإسلامي مع الشروط الواردة في ميثاق منظمة الدول الأمريكية إذ تنص المادة السادسة من ميثاق الأخيرة على أنه يحق لكل دولة أمريكية مستقلة ترغب الانضمام للمنظمة أن تتقدم بطلب إلى الأمين العام تعلن فيه

استعدادها للالتزام بالميثاق مع ضرورة موافقة ثلثي الدول الأعضاء على ذلك . بينما يكتفي ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية بالأغلبية المطلقة ، وتتخذ الدول القرار في مسألة العضوية الجديدة فرادى وليس من خلال أجهزة المنظمة بعد أن يحيل الأمين العام الطلب إليها . أما في جامعة الدول العربية ، فإن الميثاق يكتفي بالنص على أن طلب العضوية يقدم إلى الأمانة العامة التي تقوم بدورها بعرضه على مجلس الجامعة في أول اجتماع له يعقد بعد تقديم الطلب . ولم يحدد الميثاق كيفية اتخاذ القرار في الطلب ، ولكن العرف جرى منذ عام ١٩٦١م على أن يتخذ القرار بالأغلبية .

المبحث الثاني

مشكلة المراقبين

يرتبط نظام العضوية بشكل آخر من أشكال العلاقة بين الدول والتنظيمات الدولية وهي الدول التي تتعامل مع التنظيمات الدولية بوصفها مراقبة ، وليس بوصفها أعضاء كاملة العضوية . فقد درجت التنظيمات الدولية على السماح لطائفة من الدول والوحدات السياسية وغير السياسية بحضور اجتماعاتها بصفة مراقبين . ومن حق المراقب أن يحضر الجلسات العلنية وأن يدلى بآرائه في تلك الجلسات ، ولكن ليس من حقه المشاركة في عملية التصويت كما أنه لا يسدد أيًا من اشتراكات العضوية . ويمكن أن يعطى المراقب صفة «المراقب الدائم» كما أن من حقه حضور الاجتماعات بصفة مستمرة دون حاجة إلى تجديد الدعوة للحضور . ومن ذلك وضع المراقب الدائم في الأمم المتحدة الذي يمنح عادة لبعض الدول غير الأعضاء التي تمنعها ظروفها من الانضمام مثل سويسرا أو الفاتيكان أو بعض الوحدات السياسية ذات الأهمية في العلاقات الدولية مثل منظمة التحرير الفلسطينية التي أعطيت وضع المراقب الدائم في الأمم المتحدة عام ١٩٧٤م . كذلك يمكن أن يقتصر وضع المراقب على صفة «المراقب الدائم» وهي صفة تمكن الدولة أو الوحدة السياسية من الحضور في دورات محددة بذاتها للتنظيم الدولي بناء على دعوة من التنظيم كما هو الحال في حضور بعض التنظيمات الإقليمية اجتماعات الأمم المتحدة .

وقد تزايدت أهمية المراقبين في التنظيمات الإقليمية في السنوات الأخيرة نظراً لتزايد عدد الوحدات الدولية ذات الطابع الفني المهتمة بأنشطة تلك التنظيمات والرغبة في التنسيق معها للاستفادة من خبرتها ومواردها أو لعرض قضاياها أمامها واستصدار قرارات بشأنها.

ولذلك، فقد اهتمت منظمة الوحدة الأفريقية في مؤتمر القمة الأفريقي المنعقد سنة ١٩٧٧م بوضع معايير محددة لقبول المراقبين، وبعد أن ازداد عدد المراقبين إلى حد كبير قرر المجلس الوزاري للمنظمة سنة ١٩٨٢م وقف قبول أي مراقبين جدد إلى أن توضع معايير جديدة.

ولم ينص ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي على وضع طائفة المراقبين، شأنه في ذلك شأن كل ميثاق التنظيمات الإقليمية الأخرى، وإن كانت قد ظهرت رغبة واضحة عند مناقشة أحكام العضوية في مؤتمر وزراء الخارجية الثاني الذي ناقش مشروع ميثاق في منح صفة المراقب للدول التي تمنعها ظروفها من الحصول على العضوية الكاملة [٢؛ ص ص ١٥٦-١٥٧]. وكان ذلك ترجمة لواقع تم بالفعل في مؤتمر القمة الإسلامي الأول ومؤتمرات وزراء الخارجية الثلاثة التالية. فقد حضر تلك المؤتمرات منظمة التحرير الفلسطينية بصفة مراقب كما حضرت جامعة الدول العربية مؤتمرات وزراء الخارجية الثلاثة الأولى، كما أن دولة الكاميرون حضرت مؤتمر وزراء الخارجية الثاني ولكنها امتنعت عن حضور المؤتمرات التالية حتى قبلت عضواً كامل العضوية في مؤتمر وزراء الخارجية السادس الذي عقد في جدة عام ١٩٧٥م. ومن المعروف أن منظمة التحرير الفلسطينية قد حضرت مؤتمر القمة الأول بصفة مراقب بناء على إصرار تركيا وإيران اللتان عارضتا حضور المنظمة بصفتها عضواً كامل العضوية في المؤتمر على أساس أن المنظمة ليست بدولة.

ومنذ ذلك الوقت تضخم عدد المراقبين وتنوعت طوائفهم تنوعاً بيناً، فظهرت طائفة من المراقبين تسمى «بالضيوف» وطائفة تسمى «الملاحظين» وطائفة أخرى تسمى «المدعويين» دون وجود تعريف محدد لأي من هذه الطوائف، وأحياناً كان تعبير المراقب يستعمل كمرادف لتعبير «الملاحظ».

لقد ازداد عدد المراقبين في المنظمة من مراقبين اثنين في مؤتمر وزراء الخارجية الثالث (منظمة التحرير الفلسطينية وجامعة الدول العربية) إلى ٤٨ مراقباً وضيئاً ومدعوً في مؤتمر وزراء الخارجية التاسع عشر المنعقد في القاهرة عام ١٩٩٠ م. وقد حدا ازدياد عدد الوحدات والدول التي تطلب منحها وضع المراقب بالمنظمة إلى اتخاذ القرار رقم ٨/١ س في مؤتمر الخارجية الثامن المنعقد في ليبيا عام ١٩٧٧ م والذي ينص على أن المؤتمر الإسلامي، إذ يلاحظ أنه سبق أن سمح في الماضي لبعض الجاليات الإسلامية والمنظمات بحضور جلساته وإذ يرى أن المرونة الزائدة في هذا الموضوع قد تؤدي إلى الإضرار بأهداف هذه المنظمة وبأغراضها، وإذ يعي جميع التبعات الدستورية والسياسية التي تدخل في هذا الموضوع، وإذ يرغب في الحفاظ على صفة المؤتمر كاتحاد يضم الدول الإسلامية.

يطلب إلى الأمين العام إعداد دراسة تأخذ في الاعتبار العوامل المذكورة أعلاه وتقديمها في أقرب فرصة ممكنة للدول الأعضاء في المؤتمر الإسلامي لبحثها في المؤتمر التاسع لوزراء خارجية الدول الإسلامية [١١؛ ص ٢٤٥].

بيد أن تأمل أعمال المؤتمرات التالية يوضح أن المؤتمر التاسع اكتفى بالاعتراف بالحاجة إلى دراسات مستفيضة لأوضاع المراقبين وأجل المسألة برمتها إلى المؤتمر العاشر الذي لم تدرج القضية على جدول أعماله بما في ذلك المؤتمرات اللاحقة. ومن الملاحظ أن منظمة المؤتمر الإسلامي قد اتخذت هذا القرار في السنة ذاتها التي اتخذ فيها مؤتمر القمة الأفريقي قراره بوضع معايير لقبول المراقبين.

وبتصنيف لطوائف المراقبين الذين حضروا مؤتمرات القمة ومؤتمرات وزراء الخارجية للمنظمة، فإننا نجد أن هناك ست طوائف:

أولاً: الدول المراقبة

وهي الدول التي أظهرت أنها تنوي الانضمام إلى المنظمة ولكنها لا تستطيع لظروف معينة أن تفعل ذلك في الوقت الراهن. ومن ذلك العراق ونيجيريا والكاميرون، فقد حضرت العراق مؤتمر القمة الثاني عام ١٩٧٢ م بصفة مراقب بناء على دعوة غير رسمية من

المنظمة ومثلها في المؤتمر سفيرها في باكستان، وظلت تتمتع بهذا الوضع حتى تم قبولها عضواً كامل العضوية في مؤتمر وزراء الخارجية السادس المنعقد في جدة عام ١٩٧٥م. كذلك، فقد تمتعت نيجيريا بهذا الوضع في المؤتمر السادس لوزراء الخارجية عام ١٩٧٥م وكان ذلك أول قرار تصدره المنظمة بخصوص قبول إحدى الدول كمراقب حتى قبلت عضواً في مؤتمر وزراء الخارجية السادس عشر المنعقد في المغرب عام ١٩٨٦م، هذا بالإضافة إلى الكاميرون إلى حين قبولها عضواً كما قدمنا.

وتتمتع بهذا الوضع حالياً جمهورية موزنبيق التي اتخذ مؤتمر وزراء الخارجية التاسع عشر المنعقد في مصر عام ١٩٩٠م قراراً بقبولها كمراقب.

ثانياً: التنظيمات الدولية المراقبة

ويشمل ذلك التنظيمات الدولية العالمية والتنظيمات الإقليمية وغير الإقليمية سواء كانت حكومية أم غير حكومية، فمن التنظيمات الدولية العالمية الحكومية حضرت الأمم المتحدة لأول مرة في مؤتمر وزراء الخارجية الحادي عشر عام ١٩٨٤م، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) التي حضرت المؤتمر ذاته لأول مرة. ومن التنظيمات الدولية الإقليمية وغير الإقليمية الحكومية حضرت جامعة الدول العربية منذ مؤتمر وزراء الخارجية الأول عام ١٩٧٠م، ومنظمة الوحدة الأفريقية منذ مؤتمر وزراء الخارجية الثامن، ومجموعة عدم الانحياز منذ مؤتمر وزراء الخارجية التاسع، واليونسكو العربية منذ مؤتمر القمة الثالث. ومن المنظمات الإقليمية وغير الإقليمية غير الحكومية حضر المجلس الإسلامي الأول في مؤتمر وزراء الخارجية الاستثنائي الأول عام ١٩٨٠م.

ويلاحظ هنا أنه كثيراً ما استعمل مصطلح «المراقب» كمترادف لمصطلح «الضيف» فقد أشير إلى جامعة الدول العربية كمراقب في مؤتمر القمة الأول ومؤتمرات وزراء الخارجية الخمسة التالية في حين أنه أشير إليها كضيف في مؤتمر القمة الثاني عام ١٩٧٤م، ثم عادت مؤتمرات وزراء الخارجية التالية لتشير إليها كمراقب أو ضيف حيث صنفت طائفة من الحضور كمراقبين أو ضيوف وهم: جامعة الدول العربية ومؤتمر العالم الإسلامي ورابطة

العالم الإسلامي والأمم المتحدة ومنظمة الشباب الإسلامي . واستمر ذلك التقليد حتى مؤتمر وزراء الخارجية الاستثنائي الأول عام ١٩٨٠م حيث حذفت كلمة ضيوف ابتداء من مؤتمر وزراء الخارجية الحادي عشر، وحتى مؤتمر وزراء الخارجية التاسع عشر.

ثالثاً: التنظيمات الوطنية

وتشمل طائفة من التنظيمات الإسلامية التي تقوم بنشاط إسلامي له صبغة عالمية ولكنها تخضع للقانون الداخلي لإحدى الدول الإسلامية . ومن ذلك مؤتمر العالم الإسلامي ، ورابطة العالم الإسلامي اللتان حضرتتا مؤتمر القمة الإسلامي الثاني لأول مرة ، ومنظمة الشباب الإسلامي التي حضرت لأول مرة في مؤتمر وزراء الخارجية السابع ، وجمعية الدعوة الإسلامية والمجلس الأعلى للشؤون الإسلامية ، ورابطة الشباب المسلم العالمية والاتحاد المغربي لدعم نضال الشعب الفلسطيني .

رابعاً: حركات التحرر الوطني

ويقصد بها تلك التنظيمات التي تعمل داخل دولة واحدة لتحقيق حق تقرير المصير في دولة غير إسلامية . وتشمل منظمة التحرير الفلسطينية التي تمتعت بوضع المراقب حتى مؤتمر القمة الثاني ، وجبهة تحرير مورو التي قبلت كمراقب أو ضيف في مؤتمر وزراء الخارجية الثامن عام ١٩٧٧م .

والواقع فإن طلب جبهة تحرير مورو وضع المراقب في هذا المؤتمر قد اتخذ «كحالة استثنائية لا تتخذ سابقة من جانب منظمات أخرى في المستقبل» كما جاء في قرار قبول الجبهة . [١١؛ ص ٢٣٦] لأن المنظمة تخوفت من أن تطلب حركات مماثلة في دول أخرى الوضع ذاته مما قد يعدّ انتهاكاً للمادة ٧/٢ من ميثاق الأمم المتحدة التي تحظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء . كما أن طلب الجبهة وضع المراقب كان هو الدافع لانتخاذ قرار آخر يطلب فيه من الأمانة العامة وضع دراسة مفصلة عن أحوال العضوية ، وهو الأمر الذي لم يحدث كما قدمنا .

كذلك تمتع بهذا الوضع ممثلو المسلمين القبارصة الأتراك الذين حضروا لأول مرة في مؤتمر وزراء الخارجية العاشر باسم «دولة قبرص الاتحادية التركي» ولكنهم حضروا ابتداء من المؤتمر الحادي عشر باسم «طائفة المسلمين القبارصة الأتراك» وظل ذلك الاسم يطلق عليهم حتى مؤتمر وزراء الخارجية التاسع عشر عام ١٩٩٠م، باستثناء مؤتمر القمة الإسلامي الثالث عام ١٩٨١م. ومنذ التدخل السوفيتي في أفغانستان عام ١٩٧٩م درجت المنظمة على دعوة ممثلي المجاهدين الأفغان لحضور اجتماعاتها، وإن كانوا قد حضروا في البداية تحت بند المدعويين ابتداء من مؤتمر القمة الثالث.

بيد أن مؤتمر القمة الإسلامي الثالث المنعقد في مكة والطائف عام ١٩٨١م قد سبق له رفض قبول جبهة تحرير أرتريا كمراقب في المنظمة واتخذ قراراً بتأجيل النظر في طلب قبول أرتريا عضواً مراقباً في منظمة المؤتمر الإسلامي إلى الدورة القادمة للمؤتمر الإسلامي لوزراء الخارجية ولكن الجبهة لم تقبل حتى الآن كمراقب في المنظمة.

خامساً: الأجهزة الفرعية والمؤسسات المتخصصة لمنظمة المؤتمر الإسلامي منذ أن بدأت تتفرع عن منظمة المؤتمر الإسلامي أجهزة فرعية منتمة ومؤسسات متخصصة، درجت المنظمة على «دعوة» تلك الأجهزة والمؤسسات إلى حضور مؤتمرات وزراء الخارجية. ومن أمثلة الأجهزة الفرعية: مركز البحوث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية بأنقرة، والمركز الإسلامي للتدريب الفني والمهني والبحوث بداركار، ومن أمثلة المؤسسات المتخصصة البنك الإسلامي للتنمية بجدة، والمنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة في الرباط. ومن أمثلة الأجهزة المنتمة الغرفة الإسلامية للتجارة والصناعة وتبادل السلع بكراتشي ومنظمة العواصم الإسلامية بجدة.

سادساً: فئات أخرى

كذلك، فقد حضرت مؤتمرات المنظمة وحدات غير مصنفة تحت أي من البنود السابقة، ومن ذلك حضور «بطيريك أنطاكية» مؤتمر القمة الإسلامي الثاني عام ١٩٧٤م. ويوضح تتبع مناقشات المؤتمر أن إثبات حضور بطيريك أنطاكية كان بناءً على إصرار من ياسر

عرفت رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وقد ألقى البطريرك خطاباً أمام المؤتمر عبر فيه عن التضامن بين المسلمين والمسيحيين في لبنان. كما سمح بحضور «الوفد المسيحي الشرقي» في مؤتمر القمة الثالث عام ١٩٨١م تحت طائفة «المدعويين» تمييزاً لهم عن المراقبين، ومن الملاحظ أن المنظمة لا تميز في بياناتها بين المراقب الدائم والمراقب المؤقت، لكنه تبين من استعراض أعمال المنظمة أن وضع المراقب الدائم يمنح للدول فقط، وهو مقصور حالياً على موزنبيق بينما لا تتمتع الطوائف الأخرى إلا بوضع المراقب المؤقت.

يتضح من العرض السالف أن قضية المراقبين تشكل معضلة أمام منظمة المؤتمر الإسلامي بعد أن تعددت هذه الفئات وزادت زيادة فاقت عدد الدول الأعضاء، مما أثر بشكل سلبي في أعمال المنظمة. فلقد أدى تزايد عدد المراقبين إلى اقتطاع حيز هام من الوقت المخصص لأعمال المؤتمر ذاته نتيجة قيام المراقبين بإلقاء كلمات وخطب أمام المؤتمر لعرض قضاياهم الذاتية، مما يؤدي إلى تعطيل المناقشات حول القضايا التي انعقد المؤتمر من أجلها، فضلاً عما يشكله المراقبون من عنصر ضغط على وفود الدول لتبني وجهات النظر الخاصة بهؤلاء المراقبين.

وفي رأينا، فإنه من الضروري أن تضع المنظمة قواعد إرشادية لدعوة المراقبين وحضورهم، وفي هذا الصدد، فإنه من المهم ألا يسمح بالحضور في جلسات المؤتمر إلا للوحدات التي أعطيت رسمياً صفة المراقب بقرار ضمن مؤتمر وزراء الخارجية، على ألا تعطى تلك الصفة إلا للدول، والتنظيمات الدولية، وحركات التحرير الوطني. ويسمح بالحضور كضيوف لوفود التنظيمات الأخرى التي لها علاقة مباشرة بالقضايا المطروحة على جدول أعمال المؤتمر، على أن يسمح لكل تنظيم إسلامي يريد عرض قضاياها أمام المؤتمر بأن يرسل مذكرة تتضمن وجهة نظره إلى المؤتمر ويقوم الأمين العام بعرض وجهة النظر تلك على المؤتمر أو يقوم بتوزيع المذكرة على وفود الدول الأعضاء.

إن الالتزام بتلك القواعد من شأنه أن يوفر وقت المؤتمر ويخفض التكاليف التي تتحملها الدولة المضييفة لاستضافة تلك الأعداد المتزايدة من المراقبين والضيوف.

المبحث الثالث

نظام فقد العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي

لا تفقد العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي إلا بالانسحاب، والانسحاب هو عمل إرادي تقوم به الدولة العضو تنهي بموجبه التزاماتها إزاء المنظمة. فقد نصت المادة العاشرة من ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي على أنه «يجوز لأي دولة من الدول الأعضاء أن تنسحب من المؤتمر الإسلامي بإشعار خطي للأمين العام وتبلغ جميع الدول الأعضاء بذلك وتؤدي الدولة التي طلبت الانسحاب واجباتها عن السنة المالية المقدم خلالها طلب الانسحاب كما تؤدي للمؤتمر الإسلامي ما قد يكون عليها من ذمم مالية أخرى إزائه». وهكذا لم يرد في الميثاق أي نصوص عن الفصل (الطرد) أو تجريد (تعليق) العضوية. وفي هذا الصدد يتشابه ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي مع ميثاق منظمة الدول الأمريكية وميثاق منظمة الوحدة الأفريقية إذ نص الأول (في المادة ١٤٨) على الانسحاب بسبب تعديل الميثاق وأتى الثاني على الانسحاب الإرادي (م ٣٢) بعكس الحال في ميثاق جامعة الدول العربية الذي أتى على الانسحاب والفصل (م ١/١٨، م ٢/١٨).

وطبقاً للمادة العاشرة من ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي، فإنه يجوز للدولة العضو أن تنسحب في أي وقت من الأوقات، دون التقيد بفترة زمنية معينة يجب أن تمر على عضويتها في المنظمة قبل تقديم إخطار الانسحاب، كما هو الحال في النظام الأساسي للبنك الإسلامي للتنمية الذي يشترط بقاء الدولة عضواً في البنك خمس سنوات على الأقل قبل تقديم إشعار الانسحاب. وفي هذه الحالة، فإن الدولة لا تقدم طلباً، كما هو الحال في العضوية، وإنما تكتفي بإخطار الأمين العام بعزمها على الانسحاب. معنى ذلك أن قرار الانسحاب ليس معلقاً على شرط موافقة المنظمة ذاتها، وإن كانت المادة العاشرة قد أشارت إلى إخطار الانسحاب فيما بعد على أنه «طلب الانسحاب» وهو خطأ في الصياغة القانونية ينبغي تداركه. ويقوم الأمين العام «بإبلاغ» الدول الأعضاء بعزم الدولة المعنية على الانسحاب. فلا يشترط اجتماع الدول الأعضاء لمناقشة الطلب. والقيد الوحيد الذي يرد على حق الدولة في الانسحاب هو أن تفي بكل التزاماتها المالية حتى نهاية السنة المالية المقدم خلالها إشعار الانسحاب. ولم يحدد الميثاق فترة زمنية محددة من خلال تقديم الإشعار للوفاء بتلك

الالتزامات وهي ثغرة أخرى في المادة العاشرة، إذ ينبغي أن تحدد المادة العاشرة فترة زمنية معينة يلزم أن تفي الدولة المنسحبة خلالها بالتزاماتها المالية. كذلك يصبح الانسحاب ساري المفعول بمجرد وصول الإشعار إلى الأمين العام، فلا ينبغي مرور فترة زمنية معينة قبل سريان الانسحاب، بعكس الحال في ميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الوحدة الأفريقية، إذ ينص كلاهما على عدم سريان الانسحاب قبل مضي عام على تاريخ تقديم الإشعار بالانسحاب.

ولم يحدث أن قدمت دولة إشعاراً بالانسحاب منذ نشأة المنظمة حتى الآن، ولكن حدث نوع من «الانسحاب الواقعي» بمعنى توقف الدولة عن المشاركة في أعمال المؤتمر دون تقديم إشعار رسمي بذلك. فقد امتنعت سيراليون عن حضور مؤتمرات المنظمة منذ مؤتمر القمة الثاني عام ١٩٧٤م، وعادت للمشاركة منذ مؤتمر وزراء الخارجية الثالث عشر في عام ١٩٨٢م [٢؛ ص ١٦٤].

ورغم خلو ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي من أي أحكام للجزاءات أو نصوص تتعلق بالطرده أو تجميد العضوية، فقد قامت المنظمة بتجميد عضوية مصر عام ١٩٧٩م، وأفغانستان عام ١٩٨٠م. ثم أعادت عضوية مصر سنة ١٩٨٤م وأفغانستان عام ١٩٨٩م.

أولاً: تجميد عضوية مصر وإنهاؤه

أثير موضوع تجميد عضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي بعد توقيع المعاهدة المصرية - الإسرائيلية في ٢٦ مارس عام ١٩٧٩م. وبالتحديد بمناسبة التحضير لانعقاد مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية العاشر في فاس في مايو عام ١٩٧٩م (جمادى الآخرة سنة ١٣٩٩هـ). فقد أثار توقيع المعاهدة معارضة شديدة من بعض الدول العربية، وبالتحديد من العراق وسوريا وليبيا ومنظمة التحرير الفلسطينية وهي الدول التي كونت «جبهة الصمود والتصدي» في مؤتمر القمة العربي الذي عقد في بغداد عام ١٩٧٨م، وقادت عملية تجميد عضوية مصر في جامعة الدول العربية، وسعت إلى أن يشمل التجميد المنظمات الإقليمية الأخرى التي تشترك مصر في عضويتها.

في البداية وجهت الحكومة المغربية الدعوة لمصر لحضور مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية يوم ٨ مايو عام ١٩٧٩م. ولكن مصر أعلنت أنها ترى أن يكون المؤتمر المزمع انعقاده بمثابة مؤتمر تحضيري لمؤتمر قمة إسلامي تكون مهمته السعي نحو استرجاع القدس الشريف، وأكدت أنها تربط حضورها مؤتمر وزراء الخارجية المزمع انعقاده في ٨ مايو بهذا الشرط. والواقع أن الإعلان المصري لم يكن جديدًا. فقد سبق أن أرسل الرئيس السادات رئيس مصر إلى الملك الحسن الثاني ملك المغرب رسالة في ٤ ديسمبر عام ١٩٧٨م طلب فيها عقد مؤتمر قمة إسلامي لمناقشة تأمين عودة القدس إلى السيادة الإسلامية [١٢] ويبدو أن هدف الحكومة المصرية كان مواجهة الدول الإسلامية بمسؤولية مباشرة فيما يتعلق بموضوع القدس، وبذلك يخفّ انتقاد تلك الدول للمبادرة المصرية.

وعندما شرعت الحكومة المصرية في التحضير لسفر وفدها إلى مؤتمر وزراء الخارجية طلبت الحكومة المغربية من مصر التريث حتى يصل مبعوث من الأمين العام لمنظمة المؤتمر الإسلامي لمناقشة الموضوع مع الحكومة المصرية وتسليم رسالة رسمية. وقد استجابت مصر وأجلت سفر وفدها لمدة ٢٤ ساعة على أن يصطحب الوفد المصري مندوب الأمين العام إلى فاس.

وفي ٥ مايو أذاعت الحكومة المصرية بيانًا أكدت فيه وجهة النظر المصرية بأن مصر تربط حضورها مؤتمر وزراء الخارجية بتجاوب المغرب الشقيق مع الدعوة إلى عقد هذا المؤتمر وعلى أساس أن يكون المؤتمر مؤتمرًا تحضيريًا لاجتماع قمة إسلامي يبحث موضوع القدس.

وفي ٦ مايو وصل إلى القاهرة السفير يوسف سيلا مبعوثًا من الأمين العام لمنظمة المؤتمر الإسلامي. ولكن المبعوث حاول إقناع الحكومة المصرية بعدم حضور المؤتمر لتفادي حدوث مجابهة مع الدول العربية التي قطعت علاقاتها مع مصر بعد توقيع المعاهدة، موضحًا أن وفود بعض الدول العربية ستسحب من المؤتمر إذا حضر الوفد المصري. وفي اليوم ذاته، وبعد ساعات من وصول السفير يوسف سيلا، صرح مسؤول مغربي بأن اللجنة التحضيرية للمؤتمر العاشر لوزراء الخارجية أوصت بإدراج بند خاص بتعليق عضوية مصر في منظمة

المؤتمر الإسلامي في جدول أعمال المؤتمر. وذلك بعد أن رأت غالبية الدول أن مصر بتوقيعها اتفاقية الصلح مع إسرائيل قد خالفت الفقرة الخامسة من المادة الثانية من الميثاق والمتعلقة «بدعم كفاح الشعب الفلسطيني، ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه».

وقد أرسلت الحكومة المصرية مذكرتين إلى الحكومة المغربية لتوضيح موقفها. أكدت في المذكرة الأولى أنها تطلب إدراج بند إضافي ومهم في جدول أعمال المؤتمر العاشر يتضمن الدعوة إلى عقد مؤتمر قمة إسلامي لبحث قضية تحرير القدس، ولم تعلق مصر حضورها المؤتمر العاشر على هذا الشرط. أما المذكرة الثانية فقد أكدت فيها الحكومة المصرية ثبات موقفها في أنه لا سلام في الشرق الأوسط دون حل جوهر المشكلة وهو القضية الفلسطينية، وأنه لا حل للقضية الفلسطينية دون استرداد القدس، وأكدت المذكرة أيضا أن أي محاولة للمساس بعضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي تتعارض مع الميثاق الذي لم ينص على طرد أو تجميد عضوية أي دولة [١٣]. كذلك أعلنت وزارة الخارجية المصرية بيانا نددت فيه بالإعلان المغربي فيما يتعلق بإدراج البند الخاص بتعليق عضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي في جدول أعمال المؤتمر العاشر لوزراء الخارجية [١٤].

لقد أسفرت هذه التطورات عن منع مصر من حضور المؤتمر العاشر، ومن ثم شرع المؤتمر في مناقشة موضوع تجميد عضويتها. وقد نوقش الموضوع في الجلسة الثانية من جلسات المؤتمر التي عقدت في ٩ مايو عام ١٩٧٩م برئاسة وزير الخارجية المغربي بوستة. وقد أشار الوزير لأول مرة إلى جدول الأعمال موضحاً أنه: «أبدت ملاحظات وتدخلات الوفود بالإجماع أن يتضمن مشروع جدول الأعمال عدة مواضيع من أبرزها قضية فلسطين والقدس الشريف، وتعليق عضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي. ثم عرض الأمين العام المساعد للمنظمة ملتصماً من الوفد السوري برئاسة عبدالحليم خدام وزير خارجية سوريا يتضمن مشروع قرار بتعليق عضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي». وقد نص الملتزم السوري على:

وبعد تدارس الوضع الخطير الناجم عن زيارة رئيس جمهورية مصر العربية للقدس المحتلة وتوقيعه اتفاقيات كامب ديفيد ومعاهدة السلام مع الكيان الصهيوني بإشراف وتوجيه مباشر

من الولايات المتحدة الأمريكية على حساب عروبة القدس والحقوق الوطنية الثابتة للشعب الفلسطيني وأصحاب الحقوق الشرعيين، وحيث أن المعاهدة تضمنت خرقاً لحقوق الأمة العربية والحقوق الوطنية الثابتة للشعب الفلسطيني، وجاءت مخالفة لمبادئ ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي وقرارات قمة لاهور وقرارات مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية في كل من جدة واستانبول وطرابلس وداكار. . .

يقرر

أولاً: تعليق عضوية جمهورية مصر العربية في منظمة المؤتمر الإسلامي وجميع المؤسسات والهيئات المنبثقة عنها حتى تزول الأسباب التي دعت إلى ذلك.
ثانياً: استمرار التعامل مع شعب مصر الإسلامي الشقيق ومع أفراد عدا المتعاونين بصورة مباشرة وغير مباشرة مع العدو الصهيوني [١٥؛ ص ٣٧].

وقد عرض المشروع السوري ولكن لم تحدث مناقشة للمشروع سوى أن ممثل سلطنة عُمان تحدث معقباً على المشروع ومؤكداً عدم اشتراك السلطنة في التصويت. ثم عرض المشروع للتصويت فتمت الموافقة عليه [١٥؛ ص ص ٤٤٤-٤٤٥].

ثم تحدث بعد ذلك ممثلو بعض الدول الأفريقية مؤكدين عدم اشتراكهم في التصويت وذلك لأن منظمة الوحدة الأفريقية لم تبحث المشكلة بعد وأنها تفضل التريث حتى انعقد المؤتمر القادم لوزراء خارجية الدول الأفريقية وتتخذ موقفاً من المعاهدة المصرية الإسرائيلية. كما أكدت تلك الدول في الوقت ذاته سياستها إزاء القضية الفلسطينية. فقد أشار مندوب السنغال إلى أن حكومته تؤكد على التسوية الشاملة والعادلة للقضية الفلسطينية واستعادة حقوق الشعب الفلسطيني وأنه لا يجوز أن يتحدث أحد بدلاً من هذا الشعب [١٥؛ ص ٤٧].

وقد كان من المفترض أن يقوم مؤتمر القمة الإسلامي التالي لانعقاد مؤتمر وزراء الخارجية (وهو المؤتمر الثالث الذي انعقد بالطائف ومكة عام ١٩٨١م) بالمصادقة على قرار مؤتمر وزراء الخارجية بشجب المعاهدة المصرية الإسرائيلية وتأييد المساعي الداعية إلى تجميد عضوية مصر في حركة عدم الانحياز دون أن يشير إلى تجميد عضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي ذاتها. في حين أن مؤتمر القمة الثالث صادق على قرار تجميد عضوية أفغانستان كما سنرى فيما بعد.

إن عدم مصادقة مؤتمر القمة الثالث على قرار تجميد عضوية مصر كان معناه أن الدول الأعضاء قد شعرت بأنها ربما كانت قد تسرعت في اتخاذ قرار تجميد العضوية . ولذلك فإنه سرعان ما بدأت حركة ناشطة في منظمة المؤتمر الإسلامي لإلغاء القرار الذي اتخذته مؤتمر وزراء الخارجية، خاصة بعد تغيير القيادة السياسية المصرية وظهور مستجدات على الساحة العربية تستدعي إعادة توحيد صفوف الدول الإسلامية . ومن هذه المستجدات الغزو الإسرائيلي للبنان وخروج المقاومة الفلسطينية منها عام ١٩٨٢م، واستمرار الحرب العراقية الإيرانية وغيرها . ولذلك، فإنه رغم أن موضوع إنهاء تجميد عضوية مصر لم يكن مطروحاً على جدول أعمال مؤتمر القمة الإسلامي الرابع الذي انعقد في الدار البيضاء عام ١٩٨٤م، فإن هذا الموضوع استغرق معظم وقت المؤتمر [١٦؛ ص ص ٨٩-٩٢].

وقد دارت مناقشات حادة ومطولة في المؤتمر حول هذا الموضوع إذ عارضت ليبيا وسوريا واليمن الجنوبي مشروع قرار إلغاء قرار تجميد العضوية الذي دافعت عنه غينيا والمغرب، فقد طرح المشروع لأول مرة الرئيس الغيني أحمد سيكوتوري، في جلسة المؤتمر المنعقدة في ١٨ يناير عام ١٩٨٤م حين طالب المؤتمر بإلغاء قرار تجميد العضوية على أساس أن العالم الإسلامي يمر بمرحلة جديدة تتطلب وحدة الدول الإسلامية وقد رد رئيس الوفد الليبي عبد السلام جلود محتجاً بأن قرار التجميد قد نص على تعليق عضوية مصر حتى تزول الأسباب التي دعت إلى ذلك ولما كانت تلك الأسباب تتمثل في توقيع المعاهدة المصرية - الإسرائيلية، كما أن تلك المعاهدة مازالت قائمة فإنه لا يوجد ما يدعو إلى إلغاء قرار التجميد .

ولكن الملك الحسن الثاني، ملك المغرب، أشار إلى أنه لا يوجد في الواقع قرار بتجميد عضوية مصر، لأن قرار مؤتمر وزراء الخارجية لم يصادق عليه في مؤتمر القمة الثالث وبذلك فإن المطروح للمناقشة هو عودة مصر إلى ممارسة دورها في المنظمة .

وانتهت المناقشات إلى إجراء تصويت رسمي سري لثاني مرة في تاريخ المنظمة أسفر عن اتخاذ قرار، ينص على «عودة جمهورية مصر العربية إلى استئناف عضويتها في منظمة

المؤتمر الإسلامي» وذلك بموافقة ٣٢ دولة واعتراض سوريا وليبيا واليمن الجنوبية وامتناع لبنان وموريتانيا وتونس والجزائر عن التصويت. وقد تضمن القرار كذلك تشكيل لجنة ثلاثية من الدول الأعضاء والأمين العام للاتصال بالحكومة المصرية وذلك بهدف الحصول منها على الالتزام بمبادئ وقواعد ومقررات منظمة المؤتمر الإسلامي على أن تقدم اللجنة المذكورة تقريراً عن مهمتها إلى رئيس مؤتمر القمة الإسلامي الرابع [١٧؛ ص ص ٤٢-٥٩].

وقد تشكلت اللجنة برئاسة الرئيس سيكوتوري وعضوية وزير خارجية العراق وباكستان بالإضافة إلى الأمين العام للمنظمة. وقد زارت اللجنة مصر في فبراير عام ١٩٨٤م وقدمت تقريراً إلى رئيس مؤتمر القمة. أكد تقدير اللجنة للموقف النضالي للحكومة المصرية إزاء جميع القضايا الإسلامية ومنها خاصة قضية فلسطين.

وبناءً على هذا التقرير أرسل الملك الحسن الثاني إلى رئيس جمهورية مصر العربية يخطره بقرار عودة مصر إلى استئناف دورها في المنظمة وأرسل رسالة مماثلة إلى رؤساء وملوك الدول الأعضاء وإلى الأمين العام للمنظمة. وفي مارس عام ١٩٨٤م أبلغت الأمانة العامة لمنظمة المؤتمر الإسلامي جميع الدول الأعضاء والمؤسسات التابعة للمنظمة بأن مصر قد استأنفت نشاطها في المنظمة [٢؛ ص ١٥١].

ثانياً: تجريد عضوية أفغانستان وإنهاؤه

في ديسمبر عام ١٩٧٩م قامت القوات المسلحة السوفيتية بالتدخل في أفغانستان لدعم الحكومة الأفغانية اليسارية في مواجهة المقاومة الشعبية المتصاعدة. وعلى أثر ذلك عقد مؤتمر وزراء خارجية الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي دورة طارئة في إسلام آباد في الفترة من ٢٧ إلى ٢٩ يناير عام ١٩٨٠م. وقد اتخذ المؤتمر القرار رقم ١/غ الذي نص على «تعليق عضوية أفغانستان في منظمة المؤتمر الإسلامي» وقد أتى القرار على سلسلة من العقوبات الموجهة إلى الحكومة الأفغانية مثل عدم الاعتراف بتلك الحكومة وقطع العلاقات الدبلوماسية معها بالإضافة إلى وقف كل أشكال المساعدات والدعم عنها [١٨؛ ص ص ٨٤-٨٦ و ١١؛ ص ٥٢٦].

وعندما انعقد مؤتمر القمة الإسلامي الثالث عام ١٩٨١م اتخذ القرار رقم ٣/٣ س (ق أ) الذي صادق على القرار رقم ١/غ ع بتجميد عضوية أفغانستان. وابتداءً من عام ١٩٨٨م بدأت القضية الأفغانية تشهد تطورات جذرية. فقد انسحبت القوات السوفيتية من أفغانستان وتكونت حكومة مؤقتة تمثل المجاهدين الأفغان، وقد طلبت تلك الحكومة من مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية الثامن عشر المنعقد في الرياض عام ١٩٨٩م إلغاء تجميد عضوية أفغانستان على أن تقوم تلك الحكومة بتمثيل أفغانستان في المؤتمر.

وقد واجه الطلب المقدم من حكومة المجاهدين بعض الصعوبات في مناقشات المؤتمر فقد اعترضت بعض الدول الأعضاء على قبول تلك الحكومة على أساس أنها لا تسيطر تمامًا على الأراضي الأفغانية. فضلاً عن أنها لا تمثل كل فرق المقاومة الأفغانية. كما اعترضت بعض الدول على أساس أن الموافقة على هذا الطلب ستؤدي إلى تعقيد الموقف في أفغانستان في ضوء اتفاقات جنيف لتسوية القضية الأفغانية، كما أشار البعض إلى أن قبول الطلب قد يفسر على أنه اعتراف من الدول الأعضاء بتلك الحكومة وهو أمر يحتاج إلى دراسة [١٩]، ويصعب تحقيقه قبل أن تتجاز حكومة المجاهدين امتحان «الوحدة الوطنية» [٢٠]. بينما أيدت بعض الدول قبول طلب الحكومة الأفغانية تأسيساً على أن ذلك من شأنه إعطاء دفعة لحركة المقاومة الأفغانية التي تواجه نظاماً ماركسياً في أفغانستان. وأشارت تلك الدول، وعلى رأسها السعودية، إلى أن قبول طلب حكومة المجاهدين لا يلزم الدول الأعضاء بالاعتراف بتلك الحكومة، كما أنه لا يجب أن يفسر على أنه اعتراف من كل الدول الأعضاء بتلك الحكومة. وعندما عرض مشروع القرار الذي يقضي بإعادة عضوية أفغانستان وإعطاء مقعدها لحكومة المجاهدين اعترضت سوريا وفلسطين واليمن الجنوبي ومنتعت العراق، وإيران، واليمن الشمالي، والجزائر، وليبيا وإندونيسيا، ولبنان عن التصويت [٢١، ٢٢، ٢٣ و ٢٤]. وقد أبرزت العديد من الدول عدم مساندتها للقرار، رغم تأييدها قتال الأفغان ضد الوجود العسكري السوفيتي، بأن الوضع في شبه القارة الهندية يقتضي، في نظرهم، الحذر. وقد لفت العديد منهم النظر إلى خطورة المساهمة، ولو غير المقصودة، في توسيع دائرة صراع «المجاهدين» مع الحكومة الأفغانية على العلاقات الهندية الباكستانية، خصوصاً وأن أي تقدم باكستاني في المنطقة، عبر دعم المجاهدين، قد يثير حفيظة الهند [٢٠].

وقد أصدر المؤتمر قراراً دعى فيه ممثلي المجاهدين الأفغان إلى شغل مقعد دولة أفغانستان في منظمة المؤتمر الإسلامي الذي كان شاغراً منذ انعقاد الدورة غير العادية للمؤتمر الإسلامي لوزراء الخارجية الذي عقد في مدينة إسلام آباد عام ١٩٨٠م [٢٥؛ ص ١٤].

ثالثاً: ملاحظات على قرارات تجميد عضوية مصر وأفغانستان وإنهاؤه

أشرنا إلى أن ميثاق المنظمة قد نص على حالة واحدة لفقد العضوية في المنظمة وهي الانسحاب. وقد أثار قراراً تجميد عضوية مصر وأفغانستان في منظمة المؤتمر الإسلامي جدلاً كبيراً حول مدى تمشي القرارين مع ميثاق المنظمة. فقد احتجت بعض الدول - ومنها بطبيعة الحال مصر وأفغانستان - بأن ميثاق المنظمة لا ينص صراحة على اختصاص المنظمة بتجميد عضوية إحدى الدول الأعضاء، كما أن الميثاق لم ينص أصلاً على نظام للجزاءات في مواجهة الدول الأعضاء. والمبدأ الأصيل في الفقه القانوني هو أنه «لا عقوبة إلا بنص» ولما كان ميثاق المنظمة يخلو من أي نص حول تجميد العضوية، فضلاً عن أن التجميد هو عقوبة موجهة للدولة، فإنه يعد بذلك مخالفاً للفقه القانوني بالإضافة إلى مخالفته لميثاق المنظمة ذاته.

ورغم ذلك فقد سيطرت وجهة النظر التي ترى أن تجميد عضوية أفغانستان ومصر له أساس سياسي وقانوني في آن واحد. فمن ناحية الأساس السياسي، فإن تجميد عضوية أفغانستان يعد عملاً جماعياً قوامه عدم الاعتراف بالحكومة الأفغانية، التي لم تعد تتمتع بأساس شرعي لوجود قوات أجنبية تحتل أراضي أفغانستان. ذلك أن وجود القوات يعني أن أفغانستان لم تعد دولة مستقلة، وبالتالي لم تعد قادرة على تحمل التزاماتها بموجب الميثاق. كذلك فإن توقيع مصر لمعاهدة السلام مع إسرائيل عام ١٩٧٩م بشكل منفرد قد أدى إلى تعطيل فرص تحقيق أحد أهداف المنظمة وهو «تنسيق العمل من أجل حماية الأماكن المقدسة ودعم كفاح الشعب الفلسطيني من أجل استعادة حقوقه وتحرير أراضيه (م ٢/أ ٥) من ناحية أخرى، يرى هذا الفريق أن تجميد العضوية له أساس قانوني في الميثاق، فرغم عدم وجود نص صريح يبيح للمنظمة تجميد عضوية الدول الأعضاء، فإنه يمكن تبرير قرار تجميد العضوية من ناحية قانونية أخرى. ذلك أن ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي هو في التحليل الأخير اتفاقية دولية جماعية. وبما أن المعاهدة المصرية - الإسرائيلية تشكل خرقاً للمادة ٢/أ ٥

من الميثاق، فإن مصر تكون قد انتهكت تلك الاتفاقية خرقاً مادياً مما يعطي للأطراف الأخرى حق وقف التعامل مع الدولة التي انتهكت الاتفاقية [٥؛ ص ص ١٠١-١٠٤ و٢٦؛ ص ٥٠].

ولكن لا شك أن التنظيم الإقليمي محكوم في تصرفاته وأعماله بالميثاق. فالميثاق هو قانون التنظيم الإقليمي، وقد جاء ميثاق منظمة المؤتمر الإسلامي خلواً من أي نظام للجزاءات، بما في ذلك الجزاءات التي توجه إلى الدول الممتنعة عن دفع الاشتراكات وحضور الاجتماعات وتلك بلا شك ثغرة كبرى في الميثاق. ومن ثم، فإن تجميد عضوية مصر وأفغانستان لم يكن من الناحية القانونية متمشياً مع الميثاق. ويتضح من سير المناقشات التي دارت حول هذا الموضوع أن الدول الأعضاء تجنبت إثارة ذلك الطعن. والأوفق في هذا الشأن أن تبني المنظمة نظاماً محدداً للجزاءات يسوغ لها قانون تجميد عضوية الدول المخالفة للميثاق أو حتى فصلها من المنظمة.

من ناحية أخرى، فإن قرار إعطاء مقعد أفغانستان لحكومة المجاهدين يمكن أن يكون أيضاً محل نظر. فهذا القرار يتعارض مع نص المادة الثامنة التي تعطي حق العضوية للدول وحدها. وليس من الثابت منذ اتخاذ القرار في المؤتمر الثامن عشر عام ١٩٨٩م وحتى الآن ما إذا كانت حكومة المجاهدين تسيطر على أراضي الدولة الأفغانية، وأنها تمثل دولة أفغانستان بالفعل، كذلك فإن القرار خلق سابقة خطيرة في أعمال منظمة المؤتمر الإسلامي وهي إعطاء مقعد الدولة في المنظمة لحركات المعارضة في تلك الدولة وهي مسألة جديدة في أعمال التنظيمات الدولية. ويمكن أن يشكل سابقة تحتذى فيما بعد ضد بعض الدول التي وافقت على القرار. فضلاً عن أن القرار لم تكن له إلا قيمة رمزية تتمثل في الدعم المعنوي لحكومة المجاهدين ولم يسهم فعلياً لا في حل المشكلة الأفغانية ولا في إضفاء الشرعية الدولية على تلك الحكومة.

الخاتمة

قدم البحث دراسة للمشكلات الأساسية التي تواجهها منظمة المؤتمر الإسلامي فيما يتعلق بالعضوية والتي تدور حول أربع مشكلات هي: عدم وضوح معيار الدولة

الإسلامية، وفوضى المراقبين في المنظمة، وعدم وجود نظام للجزاءات في الميثاق يطبق على الدول التي تخالف أحكام الميثاق، ووجود ميل شديد في أعمال المنظمة لعدم الالتزام الكامل بأحكام الميثاق.

وقد بينَّ البحث أن مشكلة عدم القدرة على تحديد معيار الدولة الإسلامية أمر يهدد هوية المنظمة بوصفها «منظمة إسلامية» وذلك لوجود دول أعضاء فيها ينص دستورها صراحة على أنها دول «علمانية» مما ينذر بتحول المنظمة إلى منتدى فضفاض لدول العالم الثالث ليس له فاعلية تذكر في تنظيم العلاقات بين الدول الأعضاء. ومن ثم فالمنظمة في حاجة إلى العمل الجاد على تحديد معايير أكثر دقة لقبول الدول الأعضاء كالنظر في مدى التزامها بتطبيق الأحكام الشرعية، أو إلغاء النص على العلمانية في دساتيرها أو غيرها من المعايير التي تؤكد التوجه الإسلامي للدولة طالبة الانضمام للمنظمة.

أما فوضى المراقبين فهي مشكلة تؤدي إلى تشتيت أعمال المؤتمر وانصراف أعضائه عن المشكلات الأساسية التي اجتمعوا لمناقشتها. والأجدر أن تحذ المنظمة من ظاهرة التساهل في منح صفة المراقب من ناحية، وألا تسمح للمراقبين، من ناحية أخرى، بإلقاء الكلمات إلا في أضيق الحدود على أن تسمح لهم بتقديم وجهات النظر مكتوبة.

أما فيما يختص بعدم وجود نظام للجزاءات في الميثاق يطبق على الدول المخالفة للميثاق فإن ذلك يحتاج إلى تعديل ميثاق المنظمة لتضمينه عددًا من الإجراءات كتعليق العضوية أو الفصل من المنظمة كما هو الحال في جامعة الدول العربية التي تنص الفقرة الثانية من المادة الثامنة عشرة من الميثاق على الفصل من الجامعة عند مخالفة الميثاق.

أما مشكلة الميل الشديد في أعمال المنظمة لعدم الالتزام الكامل بأحكام الميثاق وخاصة فيما يتعلق بالتصويت على قبول الدول الجديدة، الأمر الذي يعكس عدم جدية بحث معايير العضوية فإنه ينعكس سلباً على ترابط المنظمة وتماسكها. ومن ثم فالمنظمة في حاجة إلى تبني معايير أكثر دقة ووضوحاً فيما يتعلق بالدولة طالبة الانضمام، كما أنها في

حاجة، كذلك، إلى دراسة طلبات العضوية للحد من ظاهرة التوسع العشوائي في العضوية. ويمكن تلافي هذه المشكلة عن طريق قفل باب العضوية لحين وضع معايير دقيقة لقبول الدول الأعضاء مع دراسة طلبات العضوية ومناقشة مدى استيفاء الدولة طالبة الانضمام لشروط العضوية قبل البت في أمر قبولها عضواً في المنظمة.

المراجع

- [١] عبدالله الأحسن. منظمة المؤتمر الإسلامي: دراسة لمؤسسة سياسية إسلامية، ترجمة عبدالعزيز الفايز. الرياض: د.ن، ١٩٩٠.
- [٢] عبدالله الأشعل. أصول التنظيم الإسلامي الدولي، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٨م.
- [٣] محاضر اجتماعات مؤتمر القمة الإسلامي الثاني المنعقد في لاهور. باكستان، ١٩٧٤م.
- [٤] قرارات مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية الثامن. ليبيا، ٢٧ جمادى الأولى إلى ٤ جمادى الآخرة ١٣٩٧هـ الموافق من ١٦ - إلى ٢٢ مايو ١٩٧٧م.
- [٥] Moinuddin, Hasan. *The Charter of the Islamic Conference*. New York: Oxford University Press, 1987.
- [٦] جريدة الأهرام ١١/٢٠/١٩٨٧م.
- [٧] Madani, Nizar. "The Islamic Content of the Foreign Policy of Saudi Arabia." *Doctoral Dissertation*. American University, Washington, DC., 1977.
- [٨] الحسن، محمد علي. العلاقات الدولية في القرآن والسنة. عمان: جمعية عمال المطابع التعاونية، ١٤٠٢هـ (١٩٨٢م).
- [٩] الماوردي، أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب. الأحكام السلطانية والولايات الدينية. بيروت: دار الكتب العلمية، ١٤٠٥هـ (١٩٨٥م).
- [١٠] مفتي، محمد أحمد مفتي وسليم، محمد السيد. الإسلام في دساتير الدول الإسلامية. الرياض: جامعة الملك سعود، ١٤٠٩هـ.
- [١١] بيانات وقرارات مؤتمرات القمة ومؤتمرات وزراء الخارجية. جدة: منظمة المؤتمر الإسلامي، ١٩٨٢م.
- [١٢] الأهرام (القاهرة)، ٤ مايو سنة ١٩٧٩م.
- [١٣] الأهرام ٧ مايو سنة ١٩٧٩م.
- [١٤] الأهرام ٨ مايو سنة ١٩٧٩م.

محمد أحمد مفتي ومحمد السيد سليم

١٤٢

- [١٥] محاضر اجتماعات المؤتمر الإسلامي العاشر لوزراء الخارجية (دورة فلسطين والقدس الشريف). فاس: المملكة المغربية من ١٠ إلى ١٤ جمادى الآخرة سنة ١٣٩٩هـ. (الموافق ٨ - ١٢ مايو ١٩٧٩م).
- [١٦] أبو سنة، طارق حسني. «القممة الإسلامية الرابعة: المعطيات والنتائج». «السياسة الدولية»، (أبريل سنة ١٩٨٤م).
- [١٧] *Verbatim Record: Fourth Islamic Summit Conference (Casablanca): Kingdom of Morocco, Vol. 1*, [١٧] (1984), 42-59.
- [١٨] أحمد، عبد العاطي محمد. «القضية الأفغانية في المؤتمر الإسلامي الحادي عشر». «السياسة الدولية»، (أبريل سنة ١٩٨٠م)، ٨٤-٨٦.
- [١٩] جريدة الرياض، ٦ شعبان ١٤٠٩هـ.
- [٢٠] مجلة الأسبوع العربي، ٢٠ مارس ١٩٨٩م.
- [٢١] الرياض (الرياض) ١٣ مارس ١٩٨٩م.
- [٢٢] الحوادث (لندن) ٢٤ مارس سنة ١٩٨٩م.
- [٢٣] المستقبل (باريس) ١٨ مارس ١٩٨٩م.
- [٢٤] المستقبل، ٢٥ مارس ١٩٨٩م.
- [٢٥] البيان الختامي للمؤتمر الإسلامي الثامن عشر لوزراء الخارجية. دورة الإخاء والتضامن الإسلامي المنعقد في الرياض بالمملكة العربية السعودية من ٦ إلى ٩ شعبان (١٤٠٩هـ)، ١٤.
- [٢٦] بو عشة، توفيق. «نظام العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي». «دراسات دولية (تونس)»، (أكتوبر سنة ١٩٨٣م)، ٥٠.

Membership Problems in Organization of Islamic Conference

Muhammed A. Mufti and Mohammed Al-Said Saleem

*Associate Professors, Department of Political Sciences, College of
Administrative Sciences, King Saud University, Riyadh, Saudi Arabia*

(Received 12/5/1412; Accepted for publication 23/8/1412)

Abstract. The paper has analyzed four main problems relating to membership in the Organization of Islamic Conference. The first problem emanates from the lack of precise and clear definition of the Islamic State. The paper points out that this problem threatens the very Islamic nature of the Organization. In the presence of twelve secular member states in the Organization, it is hard to believe that it has a true Islamic character. The second problem is the chaotic nature of appointing observers in the Organization. A large number of observers attend the meetings of the Organization irrespective of their true affiliation to the Organization. This, naturally, wastes the time of the member states and affects the efficiency of conducting the Organization's meetings. The third problem concerns the lack of punishment system in the charter which can be applied to all member states. The lack of uniform regulations for all the states creates injustice in dealing with the members of the Organization. The fourth problem is the tendency of the member states to deviate from the application of the charter fully, especially with regard to the acceptance of new members.

The paper suggests the closure of membership of the Organization till such time that well-knit rules and regulations are formulated regarding the admittance of new members in the Organization.