الجمهورية اللبنانية
وزير الدولة نسيب لحود

٢٠٠٨/١١/٣

من اجل تصحيح العلاقات بين لبنان وسوريا:

ملاحظات واقتراحات حول المعاهدات والاتفاقيات المعقودة بين البلدين

(مذكرة مرفوعة الى مقام مجلس الوزراء)

اعداد:
حركة التجدد الديموقراطي
بالتعاون مع فريق من الخبراء

الجمهورية اللبنانية
وزير الدولة نسيب لحود ٢٠٠٨/١١/٣

مقدمة:

شكل قرار تبادل التمثيل الديبلوماسي على مستوى السفراء بين لبنان وسوريا خطوة غير مسبوقة في العلاقات بين البلدين وانعطافة ايجابية يجب التعاطي معها بكل جدية من جانب اللبنانيين. كذلك فان تشجيع سوريا على السير قدما في هذا الاتجاه يشكل مصلحة وطنية لبنانية تفتح باب الوصول الى علاقات سوية ومحترمة، كما يجب أن تكون عليه بين دولتين عربيتين متجاورتين تتمتعان بالاستقلال والسيادة. من هنا، وبعد خطوة تبادل التمثيل على مستوى السفراء، فان اجراء مراجعة جدية لواقع الاتفاقات المعقودة سابقا بين البلدين سواء من حيث النصوص او من حيث النتائج العملية للتطبيق يرتدي اهمية خاصة على صعيد تصحيح الاطار التعاقدي والمؤسسي للعلاقة كما انها اختبار لمدى نضج التحول السوري نحو فتح صفحة جديدة مع لبنان، وهو مسار يجب إعطاؤه كامل حظوظ النجاح.

تنطلق "معاهدة الاخوة والتعاون والتنسيق بين لبنان وسوريا"، كما الاتفاقات المنبثقة عنها، من مفهوم مقبول في العلاقات بين الدول ذات السيادة هو مفهوم "التعاون والتنسيق"، غير ان النصوص التفصيلية كما الممارسات ذهبت احيانا عديدة مذهبا آخرا لا يعكس بالمضمون ما أعلنه بالعنوان، فمضت بعيدا في شبك علاقة تكاملية أفقية وعموديه اوسع مما يقتضيه التعاون والتنسيق وتتجاوز آليات عمل الحكومتين الوطنيتين.

فالنص، رغم تأكيده احترام "النظم الدستورية في كل من البلدين"، غالبا ما يتجاوز صلاحيات مجلس النواب اللبناني والحكومة اللبنانية وآليات عمل الوزارات المختلفة، كما يتجاوز القوانين اللبنانية وصلاحيات الإدارات المختلفة للدولة اللبنانية. كما انه يضع كل هذه الصلاحيات في يد المجلس الأعلى الذي يتألف شكلا من فريق سوري صلاحيات رئيس الجمهورية فيه شبه مطلقة، في حين يرأس الفريق اللبناني رئيس الجمهورية ذو الصلاحيات المحددة والمرتبطة بمجلس الوزراء والمقيد بمشاركة وازنة لرئيسي مجلس النواب والحكومة. هذا الامر يتيح لسوريا أن تضع دوما على طاولة المجلس الأعلى قرارا سوريا واحدا موحدا في مقابل تعددية لبنانية تتفاوت اهميتها تبعا لواقع العلاقات بين مراكز القوى في الدولة اللبنانية.

من ناحية ثانية، أوردت المعاهدة نصوصا غير متوازنة والتزامات غير متبادلة خاصة في مجال الأمن والدفاع، كما اظهر تطبيق بعض الاتفاقات المتوازنة شكلا اختلالات عملية لا بد ايضا من تصحيحها، خصوصا وفي ظل موازين القوى المعروفة التي حكمت العلاقات بين لبنان وسوريا بين ١٩٩١ و٢٠٠٥.

من هنا لا بد من اجراء مراجعة شاملة للمعاهدة اللبنانية-السورية وكل ما انبثق عنها من اتفاقيات وبروتوكولات، تؤدي الى تصحيح كل التجاوزات والاختلالات، سواء الجوهرية او الثانوية. هذا التصحيح، الذي تفرضه المصلحة الوطنية ويبيحه القانون الدولي، يعتبر حجر الزاوية في تصويب مجمل العلاقات بين البلدين.

وقد شكل البيان الختامي المشترك الذي صدر في نهاية زيارة رئيس الجمهورية اللبنانية ميشال سليمان للعاصمة السورية ولقائه الرئيس بشار الأسد بتاريخ ٢٠٠٨/٨/١٤ تطورا هاما على صعيد اطلاق آلية التصحيح هذه، حيث أورد في فقرته الخامسة اتفاق الرئيسين على "مراجعة الاتفاقيات الثنائية القائمة بين البلدين بصورة موضوعية ووفق قناعات مشتركة بما ينسجم مع التطورات الحاصلة في العلاقات بين البلدين ويستجيب لمصلحة الشعبين".

من وجهة نظرنا، فإن التصحيح المطلوب، كما يتبين من الدراسة المدرجة ادناه، يتناول مستويات اربع:
اولا- نصوص لا بد من إلغائها، اما لسقوطها واقعا بفعل التطورات او لتعارضها مع الدستور والقانون اللبناني والدولي؛
ثانيا- نصوص غير متوازنة في الصياغة والتزامات غير متقابلة، لا بد من تعديلها واعادة التوازن والتقابل اليها، خاصة في مجالات الأمن والدفاع والسياسة الخارجية، واتفاقيتي تقاسم المياه التي تحتاج بوجه خاص الى مراجعة تقنية؛
ثالثا- نصوص متوازنة صياغة والتزامات متقابلة لغة، لكن تطبيقها لا يعكس مصالح متوازنة ويؤدي الى تحقيق فوائد واضحة لسوريا على حساب لبنان (او العكس)، ولا بد من تعديلها ايضا؛
رابعا- فقرات تحتاج الى إعادة صياغة باتجاه تكريس مبدأ "التنسيق والتعاون" وليس مفهوم "التكامل" الذي لا يمكن تطبيقه بين نظامين غير متماثلين، وإلغاء التداخل الهيكلي التكاملي، الأفقي والعامودي، بين مؤسسات البلدين حيثما وجد.

<u>أولا - في المبدأ العام وفقا للقانون الدولي:</u>

يحرص القانون الدولي على علاقات التعاون السلمي بين الدول، ويطالبها من اجل ذلك، بالتصرف بنية حسنة وروح متعاونة لتعزيز العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيما بينها. ولهذا حرص على لحظ المبادئ والأطر والآليات التي ترعى هذه العلاقات، وذلك من خلال:

- القانون الديبلوماسي الذي يعتبر الأداة الأكثر فاعلية وجدوى في تعزيز العلاقات السلمية بين الدول (اتفاقية فيينا لعامي ١٩٦١ و١٩٦٣).
- المنظمات الدولية والإقليمية، والقرارات الصادرة عنها لا سيما قرارات مجلس الامن والجمعية العامة للأمم المتحدة، وميثاق المنظمة الدولية، والمبادىء الاساسية المتضمنة فيه مثل "عدم التدخل" و"التساوي في السيادة" و"الحفاظ على الاستقلال السياسي والوحدة الاقليمية لكل دولة" و"حظر استخدام العنف"، والاعلانات الدولية الملزمة ولا سيما القرار ١٩٧٠/٢٦٢٥ الذي يؤكد "علاقات الصداقة بين الدول وفقاً لمبادئ القانون الدولي"، فضلا عن "قانون المعاهدات الدولية" لعام ١٩٦٩.
- الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة التي تشارك بعض الدول في عقدها بما لا يتعارض مع القواعد الآمرة او العامة في القانون الدولي.

على أساس ما تقدم، تجدر الاشارة الى:

- إن أي اتفاق ثنائي أو أكثر بين الدول يجب أن يبقى ضمن أحكام الشرعية الدولية فلا يخالف أي مبدأ أو هدف للأمم المتحدة ولا يتعرض لأية قاعدة آمرة في القانون الدولي. واذا تعرض ذلك الاتفاق لمبدأ او لقاعدة آمرة فإن المادة ٥٣ من "قانون المعاهدات الدولية" تفرض إبطال هذا الاتفاق جزئياً أو كلياً بقدر تعارضه مع هذا المبدأ او القاعدة.
- إن العلاقات اللبنانية – السورية يجب الا تخرج، في جوهرها، عن هذا الاطار العام الذي رسمه القانون الدولي: نصاً وعرفاً واجتهاداً. وبالتالي فإن العلاقات التعاقدية بين هذين البلدين المستقلين يجب ان تستوحي بل ان تلتزم ما ورد في الاعلان–القرار ١٩٧٠/٢٦٢٥.
- لكن هذه الأحكام الملحوظة في القانون الدولي لا تُثار عفواً ولا تتدخل تلقائياً من اجل تصويب هذه العلاقات. وعليه فإن للدول المعنية بهذه الاتفاقيات ان تثير ما ورد فيها بشكل غير

منصف وغير قانوني. وعلى الطرف المتعاقد الثاني ان يستجيب لهذه الدعوة ويناقش مضمونها بنيّة حسنة وبروح التعاون والصداقة.

ثانياً - في المعاهدة الأم: "معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق" لعام ١٩٩١

تنقسم المعاهدة الى قسمين رئيسيين: القسم الأول حول ضرورة العمل على تحقيق أعلى درجات التعاون والتنسيق بين الدولتين "في اطار السيادة واستقلال كل منهما"، من اجل "تحقيق او توفير السبل لضمان تطورهما وتقدمهما وحماية أمنهما وازدهارهما استجابةً لتطلعات شعبيهما... الخ". والقسم الثاني يتناول تشكيل أجهزة تحقيق أهداف المعاهدة كما صلاحيات المجلس الأعلى بين البلدين.

١. لدى مراجعة القسم الاول يتضح:

أ – إن الهدف المعلن للمعاهدة الام هو تحقيق التعاون والتنسيق بين البلدين في شتى المجالات. وبذلك فإن هذا الهدف لا يجوز ان يصل الى مرحلة التكامل بين البلدين. وهي، بناءً لذلك، لا يجب ان تصل مثلا الى الهدف الذي يرمي اليه "مجلس التعاون الخليجي" اي "تحقيق التنسيق الكامل والترابط في جميع الميادين وصولاً الى وحدة دوله". فالمطلوب من المعاهدة اللبنانية-السورية هو تحقيق المصلحة المشتركة بين الدولتين المستقلتين. وإذا كان "مجلس التعاون الخليجي" ينطلق من حيثيات التجانس في الانظمة السياسية ووحدة مصدر التشريع أي الشريعة الاسلامية والتماثل في العلاقات الاجتماعية والاقتصادية... الخ، فإن "معاهدة الاخوة والتعاون والتنسيق" هدفت الى "تحقيق وثيقة الوفاق الوطني اللبناني" (اتفاق الطائف) التي تنص على أن "تقوم بين لبنان وسوريا علاقات مميزة تستمد قوتها من جذور القربى والتاريخ والمصالح الاخوية المشتركة، وهو مفهوم يرتكز عليه التنسيق والتعاون بين البلدين وسوف يجسّده اتفاقات بينهما، في شتى المجالات، بما يحقق مصلحة البلدين الشقيقين في اطار سيادة واستقلال كل منهما".

ان القسم الاول من المعاهدة لم يخرج نصا عن هذا الهدف. لكن الهيكليات وآليات التنفيذ التي تم اعتمادها تجاوزت اطار "التنسيق والتعاون" الى ارساء بنى تكاملية تتداخل فيها صياغة الرؤى مع أليات التنفيذ وادوات المتابعة. من هنا، بات مشروعا للبنان أن يطلب مراجعة هذه المعاهدة في مضمونها وآلياتها من اجل التصويب المطلوب، وذلك بعدما لاحظ خلال هذه السنوات الطويلة نسبياً منذ العام ١٩٩١ ان هدف المعاهدة لم يتحقق او انها انحرفت عن هدفها المعلن. وللبنان عدد كبير من وسائل الاثبات لذلك الخلل ليس أقلها القرارات الدولية التي صدرت بهذا الاتجاه وتقارير الامين العام المتعاقبة في الاتجاه نفسه.

ب – إن ثمة مواد في القسم الاول من المعاهدة لم تعد ذات جدوى لانها اصبحت لاغية ضمناً، كالمادة الرابعة التي تتحدث عن "اعادة تمركز القوات السورية في المناطق اللبنانية و ... تحديد علاقة هذه القوات مع سلطات الدولة اللبنانية في اماكن تواجدها". هذه المادة يجب الغاؤها اي حذفها من المعاهدة بعد تحقق الانسحاب السوري من لبنان عام ٢٠٠٥ والاعلان الرسمي السوري عن نهائية هذا الانسحاب والقرارات الدولية المؤكدة له.

اما المادة الخامسة حول تنسيق السياسة الخارجية العربية والدولية بين الدولتين فإن ثمة اتجاهات راهنة لسوريا لا يمكن للبنان ان يقوم بأي تنسيق في صددها سواء بالنسبة للعلاقات السورية – الايرانية او بالنسبة للمفاوضات غير المباشرة مع اسرائيل والاصرار على تقدمها. هذا فضلاً عن العبارة التي وردت في هذه المادة لجهة التزام البلدين ميثاق جامعة الدول العربية ومعاهدة الدفاع العربي... الخ.

٢. القسم الثاني من هذه المعاهدة يتناول الآلية المشكلة لتنفيذها، اي المجلس الاعلى، والذي فصلت دوره المادة السادسة من المعاهدة. وهنا لا بد من ابداء الملاحظات التالية:

أ – تشكيل المجلس الاعلى:

ان هذا التشكيل يتعارض مع الاصول الدستورية خصوصا لجهة ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والإجرائية، ذلك لان العلاقات التعاقدية بين الدول تخضع لإبرام السلطات المختصة وفقاً لدساتيرها. وبعد ابرام هذه الاتفاقيات تصبح على مستوى القانون في الدول المعنية. ومن ثم تناط بالسلطة التنفيذية في كل دولة الامتثال الى هذه القوانين وحسن تطبيقها.

ولكن المجلس الاعلى اللبناني-السوري يضم رئيس الدولتين ورئيسي مجلس الوزراء ونائبيهما ورئيسي المجلس النيابي (من دون نائبيهما). ولا يوجد اي مبرر، في الواقع لجمع الرؤساء الثلاثة في مجلس واحد. وهل يمكن في هذه الحالة اعتباره مجلساً تشريعياً اعلى او تنفيذياً أعلى؟

تنص الفقرة (د) من صلاحيات هذا المجلس على ان قراراته "الزامية ونافذة المفعول، في اطار النظم الدستورية في كل من البلدين". هذه العبارة تستدعي ملاحظتين اساسيتين. الملاحظة الاولى هي انها توحي انه بمثابة مجلس تشريعي أعلى. واذا كان الامر كذلك، كيف يمكن تبرير وجود رئيس مجلس الوزراء ونائبه في هذا المجلس؟ اما اذا اعتبرنا انه مجلس تنفيذي اعلى لانه "يضع السياسة العامة للتنسيق والتعاون ويشرف على تنفيذها" كما يرد في الفقرة (ج)، فكيف يمكن تبرير وجود رئيس مجلس النواب في هذا المجلس؟

اما الملاحظة الثانية فهي في اعتبار قرارات المجلس الاعلى "الزامية ونافذة"، خلافا للنظام الدستوري في لبنان الذي لا يعتد بأي قرار صادر عن أية هيئة إلا بعد مناقشته والموافقة عليه من قبل المجلس النيابي. وعندئذٍ فقط، وبعد اصدارها من قبل رئيس الجمهورية، تصبح القرارات ملزمة. واذا حصل ان المجلس النيابي رفض الموافقة على قرارات المجلس الاعلى فإن هذه القرارات لن تكون ملزمة على الاطلاق.

ولعل عبارة "في اطار النظم الدستورية في كل من البلدين" كافية لاسقاط هذه الالزامية لقررات المجلس الاعلى ذاته، وذلك لان الدستور اللبناني اكد (في المادة ١٦) ان السلطة المشترعة تتولاها هيئة واحدة هي مجلس النواب وان السلطة الاجرائية تناط بمجلس الوزراء (المادة ١٧).

ب – تشكيل اللجان وصلاحياتها:

نصت المعاهدة على تشكيل ثلاث لجان وزارية، بالاضافة الى "هيئة المتابعة والتنسيق" المؤلفة من رئيسي مجلس الوزراء في البلدين وعدد من الوزراء المعنيين. واللجان هي:

◄ **"لجنة الشؤون الخارجية"** المؤلفة من وزيري الخارجية في البلدين وتتولى "تنسيق السياسة الخارجية للدولتين في علاقاتهما مع جميع الدول...". وهذه العبارة لم تكن خلال الفترة الماضية قابلة للتطبيق. وهي لن تكون كذلك في المستقبل لعدة اسباب منها ان لكل من الدولتين سياسة خارجية خاصة بها منذ الاستقلال، وهي لا ترى داعياً الى تعديلها. وعلاقة كل دولة مع الدول الاخرى ترتدي طابعاً تاريخياً واقتصادياً وسياسياً وثقافياً مختلفاً، وهي حريصة على المحافظة عليه وتعزيزه. ثم ان عدداً من القرارات الدولية التي صدرت لمصلحة بلد ربما تكون غير ملائمة للبلد الاخر. وهناك حالات عديدة حصلت منذ مطلع التسعينات لم يكن فيها لبنان وسوريا على موجة واحدة. ولعل التفاوض الذي حصل بعد

مؤتمر مدريد عام ١٩٩١ على المسارين السوري واللبناني مع اسرائيل اظهر هذا التباين الكبير بين اعتماد القرار ٢٤٢ على المسار السوري والقرار ٤٢٥ على المسار اللبناني. والتباين نفسه يظهر من تفاوت مستوى علاقة البلدين مع العديد من الدول على الساحتين الاقليمية والدولية؛ كذلك تفاوت الموقف بين لبنان وسوريا من اجراء مفاوضات مباشرة او غير مباشرة مع اسرائيل، حيث ما زال لبنان رافضا لمثل تلك المفاوضات. لذلك فإن عبارة "جميع الدول" غير منطقية ولا ممكنة.

◄ **لجنة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية**. وفي البند (د) من صلاحيات هذه اللجنة: تعتبر التوصيات المتخذة من قبل لجنة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية نافذة بعد اعتمادها من قبل المجلس الاعلى مع مراعاة الاصول الدستورية في كل من البلدين. وهذا يعيدنا الى التصويب الذي ورد اعلاه ان اية توصية او قرار او اقتراح لا يمكن ان يكون نافذاً الا عن طريق السلطة الدستورية اللبنانية المختصة.

◄ **لجنة شؤون الدفاع والامن**: التي تهدف الى "دراسة الوسائل الكفيلة بالحفاظ على أمن الدولتين ... والوقوف في وجه اي عدوان ...". وقد تعرض لبنان لعدوان اسرائيلي متكرر في ١٩٩٣ و١٩٩٦ و١٩٩٩ و٢٠٠٦ ... الخ. ولم تجتمع هذه اللجنة ولم تقم بأي خطوة ولم تقدم اي اقتراح او دراسة، الامر الذي يطرح تساؤلا كبيرا حول جدوى استمرارها.

ج – **"الامانة العامة"** ومهمتها متابعة تنفيذ احكام هذه المعاهدة:

ان اقامة علاقات ديبلوماسية على مستوى السفراء بين لبنان وسوريا تغطي مساحة واسعة من مهمات ووظائف الامانة العامة للمجلس الاعلى وتطرح تساؤلات جدية عن مصير هذه الهيئة بعد التبادل الفعلي للسفراء.

والمعروف ان المهام التي حددها اتفاق فيينا للعام ١٩٦١ و١٩٦٣ للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية معروفة وواضحة وشاملة وهي أربعة:

◄ تمثيل الدولة المرسلة لدى الدولة المضيفة.
◄ حماية اشخاص ومصالح مواطني الدولة المرسلة في الدولة المضيفة.
◄ تبليغ المعلومات ذات الصلة والمصلحة الى الدولة المرسلة.
◄ التفاوض مع مسؤولي الدولة المضيفة في كافة الشروط.

والمعروف ان الهدف الاساسي من وراء كل هذه المهام هو الحفاظ على التعاون السلمي بين الدولتين. وبذلك فإن هذا التمثيل يصبح أكثر فعالية وجدوى ومنطقية من اجل تحقيق التعاون والتنسيق كما اشارت المعاهدة وليس التكامل التفصيلي المطلوب من اللجان.

والمطلوب اليوم هو التأكد من وجود حيز حقيقي لعمل الامين العام بعد تبادل السفراء، لأن التمسك غير المبرر ببقاء هذا المنصب قد يعد تجاوزا لمهام وزارتي الخارجية في كلا البلدين. كما ان السفير قد يصبح مضطراً الى تبليغ الامين العام عن تفاصيل عمله لان المعاهدة تعطيه حق "متابعة تنفيذ احكامها".

وتبقى الاسئلة الاخرى حول المهام الثلاث الاخرى للبعثة الدبلوماسية وما هو الدور الذي يجب ان يضطلع به "الامين العام" مع وجود سفير يمثل كلا من الدولتين ويسعى الى تعزيز العلاقات من خلال التعاون والتنسيق ايضاً.

ثالثاً – اتفاقية الدفاع والامن:

يجب النظر بكل جدية في احتمال الغاء هذه الاتفاقية المعقودة في ١٩٩١/٩/١، نظرا للالتباس الحاصل بصددها. فهي بالاضافة الى تعارضها مع الاسس الجوهرية للسيادة والاستقلال اللبنانيين، تشتمل على بنود يصعب تحديدها.

فهي تنص مثلا في القسم ١ (البنية التنظيمية) على ان لجنة الدفاع والامن المشكلة من وزيري الدفاع والداخلية في كل من الدولتين تختص "بالحفاظ على امن الدولتين واقتراح الخطط المشتركة للوقوف في وجه اي عدوان ... وان على قيادات الجيش والاجهزة الامنية ... تنفيذ ومراقبة تنفيذ البرامج التي تضعها لجنة الدفاع والامن". والسؤال هنا هو حول الشرعية القانونية لهذا التنفيذ: هل ينسجم مع الدستور اللبناني (ولا سيما المادة ٤٩)؟ وهل تخضع هذه البرامج للموافقة المسبقة لمجلس الوزراء قبل تنفيذها؟

أما البند ٢١١ من القسم ٢ (المهام) من هذه الاتفاقية فينص ان على "الاجهزة العسكرية والامنية في كل من البلدين اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ منع اي نشاط او عمل او تنظيم، في كل المجالات العسكرية والامنية والسياسية والاعلامية من شأنه الحاق الاذى او الاساءة للبلد الآخر". وبذلك يمكن ان يتناول المنع أي تنظيم سياسي كالحزب مثلاً او اعلامي كمؤسسة اعلامية مرئية او مقروءة أو ما شاكل. فهل ينسجم هذا "المنع" مع القوانين اللبنانية المختصة أو حتى مع الدستور؟ ثم، من يقرر ان ثمة "اساءة" او "اذى" للبلد الآخر؟

كما ان البند ٢١٤ من اتفاقية الدفاع والامن ينص على "اجتماعات دورية كل ثلاثة اشهر ... لوزارتي الدفاع في كلا البلدين والاجهزة التابعة لهما... بغية الوصول الى رؤية مشتركة للاخطار المحتملة ... وصولا الى انشاء اجهزة مشتركة". كذلك ينص القسم ١ (البنية التنظيمية) للمعاهدة على "اجتماعات شهرية دورية لقيادات الجيش والاجهزة الامنية". ويتكرر الأمر نفسه بالنسبة لوزارتي الداخلية في البند ٢١٣. كل ذلك يؤشر الى محتوى ذي طابع تكاملي حول الرؤية والهيكيلة وآليات التنفيذ ابعد مدى من مفهوم "التنسيق والتعاون" الذي تشهره المعاهدة.

والخلاصة ان هذه الاتفاقية تتضمن تجاوزات للدستور اللبناني وللضوابط القانونية الاخرى، ومنها:

أ- ان قيادات الجيش والاجهزة الامنية ملزمة "تنفيذ البرامج التي تضعها لجنة الدفاع والامن" المذكورة اعلاه (القسم ١ المتعلق بالبنية التنظيمية)؛

ب- ان مهام هذه اللجنة لا تقتصر فقط على الشؤون الدفاعية المشتركة في وجه العدوان الخارجي، وانما تشمل ايضا "اية اضطرابات تخل بالامن الداخلي لأي من الدولتين" (القسم الثاني المتعلق بالمهام)؛

فضلا عن ذلك، فان الجانب الرسمي السوري اعلن في نيسان ٢٠٠٥، وعلى مستوى رئاسة الجمهورية، انه نفّذ كامل ما يقع عليه بموجب القرار الدولي ٢٠٠٤/١٥٥٩، اي انه سحب كل قواته العسكرية والعناصر الاخرى المرتبطة بها من لبنان. ان هذا الانسحاب والاقرار السوري الذي تلاه يعني انه لم يعد منوطا بسوريا اي دور امني داخل لبنان، ويفرض بالتالي واقعا جديدا لا تصح معه العودة تلقائيا الى "اتفاقية الدفاع والامن".

رابعا ـ الاتفاقيات الاخرى:
يمكن توزيع هذه الاتفاقيات الاخرى في ثلاث مجموعات:

أ – مجموعة من الاتفاقيات التي يقتضي توضيح او تصويب بنودها.
اوردت بعض الاتفاقيات عبارات مطلقة تحت عنوان توفير اقصى التعاون والتنسيق انسجاماً مع المعاهدة الام. وبذلك اشارت الى اطلاق بعض النشاطات. وعلى سبيل المثال لا الحصر:

- اتفاق التعاون والتنسيق الاقتصادي والاجتماعي (١٩٩٣/٩/١٦) اكد على "اطلاق حرية انتقال المواطنين اللبنانيين والسوريين بين البلدين ..."
- "هيئة المتابعة والتنسيق السورية – اللبنانية"، التي قررت في اجتماعها بتاريخ ١١-١٩٩٩/١٠/١٢ "اطلاق حرية تبادل المنتجات الزراعية ..."
- "اتفاقية التنسيق الاقتصادي والاجتماعي" التي تنص على "اطلاق حرية العمل والاستخدام والإقامة وممارسة مختلف الانشطة الاقتصادية والمهنية ..."

والمعروف ان كل هذه التحركات والنشاطات ما زالت محكومة بضوابط متعددة وفقا للقانون اللبناني. فهل الدولتان في وارد اطلاق الحرية كاملة امام كل هذه الانشطة اليوم، خصوصا اليد العاملة بكل مستوياتها والانتاج الزراعي بكل فئاته؟ وهل المصلحة الوطنية تقتضي ذلك؟ من هنا ضرورة المراجعة الجذرية لهذه الاتفاقات.

ب – مجموعة من الاتفاقيات التي يقتضي التدقيق في حسن تنفيذها.
لقد سبق للهيئات الاقتصادية في لبنان (الصناعية والزراعية والتجارية) ان قدمت تقارير متعددة الى المصادر الحكومية اللبنانية والى الامانة العامة للمجلس الاعلى حول مدى صدقية تنفيذ هذه الاتفاقيات وطالبت بمراقبة التنفيذ بما يضمن مبدأ الانصاف والعدل.
ومن هذه التقارير مثلاً ذلك الذي ارسلته جمعية الصناعيين اللبنانيين في ٢٠٠٠/٨/٣٠ وفيه اشارات وامثلة عن معوقات التنفيذ من خلال الاجراءات الادارية المعقدة وحصر حق الاستيراد بمؤسسات القطاع العام في سوريا واستثناء بعض السلع من احكام التبادل الحر للسلع ... الخ.
كذلك فإن عدداً من الاتفاقيات الاخرى كإتفاقية التعليم العالي والاتفاقية القضائية وغيرها لم تكن الشكوى حيالها من النصوص وانما من سوء التطبيق.

ج – اتفاقيات تقاسم المياه (النهر الكبير الجنوبي، والعاصي)، التي يجب مراجعتها مراجعة تقنية للتأكد من توازنها.
وللدلالة على هذه الضرورة، نورد ما يلي:

١. نصت "اتفاقية اقتسام مياه حوض النهر الكبير الجنوبي وبناء سد مشترك على المجرى الرئيسي للنهر" والمصدقة في مجلس النواب عبر القانون رقم ٤٥٨ الصادر في ٢٠٠٢/٨/٢٩ على الحصص التالية:

- المادة (٣) تقاسم مياه النهر: ٦٠ % سورية – ٤٠ % لبنان
- المادة(١٠) توزع التكاليف والمصاريف: ٥٠ % سورية – ٥٠ % لبنان
- الملحق رقم (٢) توزع المصاريف للتشغيل وغيره: ٥٠ % سورية – ٥٠ % لبنان

هنا لا بد من إعادة النظر في هذه الاتفاقية لتحقيق التوازن بين حقوق وموجبات كل من الدولتين.

رابعاً- الاستنتاجات والاقتراحات:

ان اعادة النظر في المعاهدة الام وفي الاتفاقيات الاخرى المستندة اليها مسألة ضرورية، وذلك لاسباب عديدة ومتراكمة ومنها:

- ان الفترة الطويلة نسبياً على عقد هذه الاتفاقيات اي ١٧ سنة شهدت الكثير من الظروف والمتغيرات على اكثر من صعيد. واذا كان الهدف من كل هذه العلاقات التعاقدية يتمثل في توفير اقصى التعاون والتنسيق بين الدولتين فإن عملية التصويب والتعديل والتحديث تشكل الاداة الاكثر جدوى وفاعلية في تحقيق هذا الهدف.
- ان معظم الاتفاقيات الثنائية تتحدث عن توفير التعاون والتنسيق وذلك "وفقاً للقوانين والانظمة في كل من البلدين". وهذا يعني ان هذه القوانين والانظمة تشكل المقياس الاساسي لقبول هذه الاتفاقيات او لتعديلها بما لا يخالف القوانين والانظمة.
- ان المادة ٥ من اتفاق التعاون والتنسيق الاقتصادي والاجتماعي والتي تعتبر جزءاً متمما للاتفاقية الام تنص على انه "يجوز للجنة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بعد موافقة المجلس الاعلى اعادة النظر في اي تدبير في ضوء تقويم نتائجه الفعلية على الاقتصاد الوطني في كل من البلدين وبما يحقق مصلحة الشعب الاساسية في كل منهما".
- ان البيان الختامي المشترك السوري اللبناني الذي صدر اثناء زيارة الرئيس ميشال سليمان لدمشق في ٢٠٠٨/٨/١٤ اعلن "استعداد الطرفين لمراجعة هذه الاتفاقية واعادة النظر بها بما يحقق المصلحة المشتركة للبلدين"، واطلق بالتالي آلية المراجعة المنشودة.
- وعلى هذا الاساس يفترض بالجانب اللبناني عبر مجلس الوزراء ان يتبنى آلية تنفيذية وجدولا زمنيا لمراجعة كل هذه الاتفاقيات في ضوء قوانينه وانظمته النافذة. ومن ثم يطالب الجانب السوري بمناقشتها بقدر ما تنسجم او تتعارض او تنتهك قوانينه او انظمته. إن مثل هذه المراجعة على مرحلتين مسألة ضرورية للبلدين.

وفي مطلق الأحوال، لا بد للمراجعة ان تتضمن:

- تغليب العلاقات الديبلوماسية على ما عداها من آليات وأطر واتفاقيات، كون العلاقات الديبلوماسية هي المعيار الاساس الناظم للعلاقات بين الدول المستقلة وذات السيادة، ومن ضمنها علاقات التعاون والتنسيق.
- اعادة النظر في هيكلية المجلس الاعلى ووظائفه للتحقق من جدوى استمراره بالتوازي مع قيام العلاقات الديبلوماسية؛ وفي حال الابقاء عليه، إلغاء او تعديل البنود والفقرات التي تعطي قرارات هذا المجلس صفة إلزامية تتجاوز السلطات التشريعية والإجرائية في أي من البلدين.
- تعديل النصوص غير المتوازنة، والغاء بعضها عند الحاجة، خاصة في مجالات الأمن والدفاع والسياسة الخارجية.
- إجراء التعديلات اللازمة لتكريس مفهوم "التنسيق والتعاون" بديلا من مفهوم التكامل الذي لا يمكن تطبيقه بين نظامين غير متماثلين على الصعيدين السياسي والاقتصادي، بما يؤدي الى إلغاء التداخل الهيكلي الأفقي والعمودي الذي تقيمه المعاهدة وملحقاتها بين السلطات اللبنانية وصلاحياتها والسلطات السورية وصلاحياتها.
- تعديل الاتفاقات التي اظهر تطبيقها العملي خللا في توازن المصالح بالرغم من وجود نصوص متوازنة صياغة والتزامات متقابلة لغة، وهو ما عكسته التجربة السابقة بكل وضوح.

ولا بد هنا من اشراك ممثلي القطاعات الانتاجية (مثل جمعية الصناعيين، والنقابات الزراعية الإنتاجية والتسويقية، ونقابات النقل الخارجي والترانزيت وغيرها) التي لها صلة بالتعامل مع مفاعيل هذه الاتفاقات.

بناء على ما تقدم، نقترح على مجلس الوزراء ما يلي:

أولا- تشكيل ثلاث لجان مختصة للمراجعة:

- اللجنة الأولى: مهمتها مراجعة المعاهدة الام واتفاقية الأمن والدفاع؛
- اللجنة الثانية: مهمتها مراجعة الاتفاقات الاقتصادية والاجتماعية بالاشتراك مع ممثلي القطاعات الإنتاجية المذكورة اعلاه؛
- اللجنة الثالثة: لجنة اختصاص فنية مهمتها مراجعة اتفاقيات تقاسم المياه على ضوء القانون الدولي والمعطيات المائية والجغرافية.

ثانيا- وفي انتظار البت في هذه المراجعة التفصيلية للعلاقات التعاقدية بين لبنان وسوريا، ولا سيما المعاهدة الام واتفاقية الامن والدفاع، وحرصا على احياء التعاون والتنسيق بين البلدين، يمكن ان يصار الى اعتماد ذلك على مستوى الوزراء. ويتحقق هذا الامر من خلال تفاهمات ثنائية يقوم بتنفيذها كل جانب من جهته بما يكفل اقصى التعاون بينهما خارج آليات ولجان وقنوات المجلس الاعلى ولجانه المختلفة، وانما من خلال اتصالات مباشرة او من خلال القنوات الديبلوماسية المتعارف عليها دوليا، ان يتابع مجلس الوزراء كافة اعمال التنسيق هذه ويتخذ في شأنها تباعا القرارات والتدابير المناسبة.

* * * *